



Università degli Studi di Firenze



Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2013

«L'iniziativa legislativa popolare in prospettiva comparata»

a cura di

Paolo Caretti e Massimo Morisi

luglio 2013

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VII
I. L'iniziativa legislativa popolare dell'Unione Europea	1-36
II. L'iniziativa legislativa popolare dell'Austria	37-76
III. L'iniziativa legislativa popolare della Spagna	77-130
IV. L'iniziativa legislativa popolare dell'Italia: livello statale	131-170
V. L'iniziativa legislativa popolare dell'Italia: livello regionale	171-262

Introduzione alla Ricerca

L'iniziativa legislativa popolare nella crisi della rappresentanza politica

1. Potrebbe sembrare del tutto fuori luogo promuovere una ricerca su un istituto generalmente considerato tra i meno significativi del nostro (ma non solo del nostro) sistema costituzionale come quello dell'iniziativa legislativa popolare. Eppure, se solo si rivolge l'attenzione a quanto avviene anche in altri Paesi, ci si accorge che le cose non stanno affatto così e che anzi questo istituto è al centro di un significativo dibattito volto ad una sua valorizzazione maggiore di quella, modesta, che ha sin qui ricevuto.

Le ragioni di questo apparente paradosso sono numerose, complesse e richiederebbero un discorso assai più articolato di quello che è possibile in questa sede. Almeno le principali di tali ragioni vanno tuttavia richiamate sia pure per accenni, perché utili a fornire spunti di riflessione per il dibattito e per eventuali ipotesi di riforma dell'istituto in parola. Si tratta di ragioni che hanno le loro radici nelle trasformazioni del contesto politico istituzionale nel quale viviamo e che si segnala per un progressivo distacco dai fondamenti culturali della nostra Costituzione repubblicana. E' noto a tutti che l'impianto del nostro Stato costituzionale sociale è caratterizzato da una scelta di fondo molto netta e precisa a favore di un sistema rappresentativo, centrato su un ruolo forte delle assemblee elettive (sia a livello statale che locale) e sulla previsione di un necessario rapporto, diretto o indiretto, tra

popolo (titolare della sovranità) e organi titolari delle funzioni di governo o di garanzia (Governo e Capo dello Stato eletti dal Parlamento). In questo quadro, è evidente che risulta vitale per la funzionalità del sistema che gli istituti attraverso sui quali si regge la rappresentanza politica operino al meglio nel trasferire nelle sedi decisionali rappresentazioni certo mediate ma comunque sufficientemente appunto “rappresentative” degli interessi sociali in campo.

E’ sulla base di questa consapevolezza e dunque del pericolo di un mal funzionamento di questi istituti che i costituenti inserirono nel modello prescelto alcune significative varianti, sconosciute alla nostra esperienza costituzionale precedente: si tratta soprattutto del referendum e dell’iniziativa legislativa popolare. Il primo approvato nella sua configurazione di referendum abrogativo di una legge già in vigore, che punta ad intervenire in quelle ipotesi nelle quali la mediazione parlamentare degli interessi in gioco, formalizzata nella legge approvata, può essere contestata a posteriori ; la seconda (l’iniziativa legislativa popolare) che punta invece ad operare in via preventiva al fine di sollecitare e favorire soluzioni ancora da definire. Ma, in entrambi i casi, si tratta di varianti immaginate come eccezioni rispetto alla regola generale che ispira l’architettura del nostro sistema costituzionale; varianti cui ricorrere solo quando quella regola, di cui si presuppone un normale buon funzionamento, dovesse andare incontro a qualche inconveniente. E’ inutile precisare che tale presupposizione si basava sul particolare ruolo che i costituenti attribuivano a quelli che ritenevano essere (anche per il futuro) i veri protagonisti di una democrazia rappresentativa e cioè i partiti, come soggetti chiamati a svolgere la fondamentale funzione di raccordo tra società e istituzioni di governo. Insomma, l’insieme di queste “novità” costituzionali avrebbero dovuto, nelle intenzioni dei costituenti contribuire insieme ad altri elementi (l’introduzione del suffragio universale, la valorizzazione del fenomeno associativo e delle formazioni sociali intermedie, insieme ad un’affermazione forte del principio autonomistico) a correggere profondamente quell’istituto della rappresentanza politica che, a parte l’esperienza autoritaria del regime fascista, aveva già denunciato i suoi gravi limiti nell’esperienza statutaria a causa della nozione elitaria che ne era stata accolta e della crescente inadeguatezza che, in tale accezione, la rappresentanza aveva mostrato a tener conto del mutamento sociale in atto in quegli anni (non a caso di mera finzione parlerà al riguardo un giurista del calibro di Santi Romano, nella sua famosissima prolusione pisana del 1919, dedicata allo Stato moderno e alla sua crisi).

La storia repubblicana che ci sta alle spalle ci dimostra come la scelta di un sistema impostato sul principio rappresentativo si sia rivelata una scelta giusta e rispondente alla dinamica reale dei rapporti politici e sociali che ha caratterizzato le nostre vicende politico-istituzionali. Né oggi è questione di una sua messa in discussione. E tuttavia risulta difficile negare che il mutamento di alcuni elementi del contesto generale hanno fortemente ridotto la funzionalità del sistema proprio nella sua capacità di farsi interprete in modo adeguato delle esigenze di una società che nel frattempo assomiglia molto poco a quella dell'Italia del 1948 ; una società che ha progressivamente conosciuto una straordinaria frammentazione degli interessi; che ha cessato di muoversi nel quadro dell'effetto suggestivo delle grandi ideologie, che si sta trasformando in modo sempre più rapido in una società plurale non solo per condizioni economiche e sociali, ma anche culturali, linguistiche e religiose; una società, insomma, di cui è divenuto sempre più arduo e complicato leggere e interpretare umori ed esigenze e su questi assai più complicato operare mediazioni soddisfacenti e convincenti.

Si tratta di quella che nel gergo comune viene definita “crisi” della rappresentanza politica e che investe, sia pure in misura più o meno significativa , tutte le democrazie contemporanee. Non è un caso, infatti che da almeno un decennio si vadano moltiplicando i dibattiti e le esperienze pratiche che si ispirano ad una logica diversa (non necessariamente alternativa), legata ai moduli di quella che è chiamata democrazia partecipativa o deliberativa (dalle pratiche dei bilanci sociali; alle consultazioni pubbliche in materia di scelte urbanistiche e così via). Ormai esiste al riguardo una amplissima letteratura di varia natura (politologia, sociologica e giuridica), che può contare oggi su una prassi sempre più consistente e significativa. Siamo dunque in presenza di una tendenza di portata generale che, al di là di ogni altra considerazione, ci segnala l'esigenza di andare oltre i correttivi (i c.d. istituti di democrazia diretta) pur (allora) tutt'altro che secondari che i costituenti avevano immaginato per ovviare alle possibili (ma concepite come del tutto eccezionali ed episodiche) smagliature che si fossero manifestate nel funzionamento del sistema rappresentativo.

Se collocata in questo quadro, la ricerca che quest'anno è stata condotta dai partecipanti al Seminario di studi e ricerche parlamentari 2012-2013, avente ad oggetto l'iniziativa legislativa popolare, appare dunque per nulla singolare, ma coerente con la tendenza in atto, volta a trovare risposte idonee a migliorare quel sistema.

2. Come per le ricerche condotte negli anni passati, anche quella di quest'anno ha avuto un taglio comparatistico ed ha interessato, oltre ovviamente all'ordinamento italiano, quello austriaco, quello spagnolo e quello dell'Unione europea, nell'ambito del quale, come è noto, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (art.11) la cittadinanza europea si è arricchita di questo nuovo strumento di partecipazione.

L'analisi dei singoli ordinamenti è stata condotta secondo una griglia comune. Essa prevedeva in primo luogo la ricognizione delle fonti di disciplina dell'istituto, sia a livello costituzionale che a livello legislativo e regolamentare (il riferimento è ovviamente ai regolamenti delle assemblee elettive, destinatarie delle iniziative legislative popolari). In secondo luogo, si è chiesto ai ricercatori di ricostruire la prassi che nelle diverse esperienze è maturata sulla base della disciplina formale dell'istituto. Infine, si è chiesto loro di dar conto delle valutazioni e delle prospettive che, tenendo conto di questi elementi (norme e prassi), sono presenti nei diversi contesti.

I dati che ne sono emersi risultano significativi sotto diversi profili. Il primo è rappresentato dal fatto che, per quanto l'iniziativa legislativa popolare rappresenti un istituto di vecchia data e che, nei fatti, là dove costituzionalmente previsto, non goda di buona stampa, tuttavia esso non solo ha conosciuto negli anni più recenti un incremento nel suo esercizio, ma è vero anche che ad esso si è pensato per lo stesso ordinamento dell'Unione europea, proprio come strumento per attenuare quel "deficit" democratico (o se si vuole quella anomala divisione dei poteri e in particolare di quello legislativo) che caratterizza tale ordinamento. Si sarebbe potuto pensare ad una previsione meramente di facciata e invece, a partire dall'1 aprile 2012, data di entrata in vigore del regolamento attuativo del nuovo istituto, sono state ben 27 le iniziative proposte alla Commissione europea su diversi temi di grande rilievo (come ad es. quello della disciplina della risorsa idrica) e ciò nonostante una procedura di ammissibilità tutt'altro che semplice. Ma anche se guardiamo alla prassi più recente che si è sviluppata negli ordinamenti nazionali presi in considerazione registriamo un incremento quantitativo del ricorso a tale istituto e, anche in questi casi, nonostante il fatto che le garanzie per il buon esito delle iniziative popolari siano in genere deboli e non assicurino in ogni caso che la proposta venga approvata dalle rispettive assemblee parlamentari (questo dato quantitativo vale tanto per il livello nazionale che per quello locale, là dove l'istituto è previsto anche a diversi livelli di governo: Italia, Spagna, Austria). I dati riportati smentiscono almeno in parte un diffuso luogo comune e cioè quello per cui quasi nessuna delle proposte legislative di iniziativa popolare si trasforma in legge; al riguardo c'è semmai da segnalare che nei casi nei quali le

iniziative popolari hanno avuto successo esse sono per lo più (ma non sempre) confluite in testi unificati nati da precedenti proposte di legge di origine diversa (parlamentare o governativa). Ma ciò è cosa ben diversa dal sostenere la totale inutilità dell'istituto in parola. Del resto, se si dovesse misurare la funzionalità e l'efficacia di iniziative legislative provenienti da altri soggetti rispetto al loro esito finale si dovrebbe arrivare alla paradossale conclusione che, proporzionalmente, l'iniziativa dotata di minor rilievo è quella riservata agli stessi membri del Parlamento. Un altro dato che emerso dalla ricerca e che forse non era del tutto scontato è rappresentato dal fatto che nelle esperienze nelle quali, almeno in certi periodi, l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare ha avuto maggior successo, a tale esito hanno contribuito in modo determinante le forze politiche rappresentate nelle assemblee elettive, le quali anziché cogliere in tali proposte un elemento di “contestazione”, un elemento caratterizzato da un'ineliminabile alterità rispetto al normale funzionamento del procedimento legislativo, l'hanno inteso come utile strumento di stimolo per il dibattito parlamentare, naturalmente con atteggiamenti diversi e spesso contrapposti. Il che ha portato in ogni caso ad un dibattito pubblico e trasparente sui temi proposti che ha messo in gioco la responsabilità politica dei protagonisti del momento decisionale.

3. E' alla luce di questi elementi sinteticamente richiamati, nonché degli altri che i singoli rapporti mettono in evidenza, che si possono trarre alcune considerazioni utili per il futuro dell'istituto nell'esperienza italiana. Innanzitutto, credo che vada corretta l'idea che l'iniziativa legislativa popolare sia uno strumento di democrazia diretta in senso proprio, nel senso cioè che opera “al posto”, “in sostituzione”, sia pure eccezionale, della democrazia rappresentativa. Lo diventerebbe, forse, se si dovesse pensare all'introduzione di un connesso referendum approvativo, in caso di mancata presa in considerazione da parte delle assemblee elettive, così come alcuni hanno proposto, ma nella sua impostazione tradizionale esso rappresenta un istituto di partecipazione all'esercizio della funzione legislativa, ai diversi livelli ai quali essa è esercitata. In un sistema costruito sui principi rappresentativo, tale istituto non può che avere una funzione integrativa (e non sostitutiva) delle regole ordinarie che disciplinano i processi di regolazione e che fanno capo al potere decisionale degli organi che ne sono investiti per Costituzione. Tuttavia, in questi limiti, se si tiene conto della permanente vitalità dell'istituto e dell'esigenza, oggi sempre più avvertita, di arricchire quanto più possibile i canali di trasmissione delle domande politiche provenienti dalla società, la disciplina dell'iniziativa legislativa popolare dovrebbe

attenuare il carattere di assoluta eccezionalità cui essa relega l'istituto, immaginando una procedura che per un verso faciliti il ricorso a questo istituto, ne favorisca un' utilizzazione per temi davvero di interesse generale e, soprattutto, ponga in essere delle garanzie di pubblicità e trasparenza del dibattito parlamentare, tali da consentire una valutazione politica da parte dei promotori e sostenitori delle diverse iniziative dei comportamenti assunti dalle forze presenti in Parlamento.

In questa prospettiva, si possono pensare diverse modifiche della disciplina oggi vigente, a partire da quella costituzionale. Sotto quest'ultimo profilo si dovrebbe pensare all'innalzamento del quorum minimo per la sottoscrizione delle proposte di iniziativa popolare: i 50 mila elettori , già pochi nel 1948, dovrebbero essere portati a 500 mila o, meglio ad 1 milione. Potrebbe sembrare un'idea contraria alla valorizzazione dell'istituto, ma così non è: è evidente che la serietà, la rispondenza ad un interesse non parziale o corporativo dell'iniziativa troverebbe maggiore garanzia e, allo stesso tempo, renderebbe più cauto il destinatario nell'accantonarla senza adeguata motivazione. In secondo luogo, sempre sotto il profilo dei proponenti e sottoscrittori, sarebbe opportuno andare oltre i requisiti di legittimazione, oggi ancorati alla qualità di cittadino-elettore, e ricomprendervi anche i non cittadini regolarmente residenti sul territorio nazionale (secondo un indicazione della nostra Corte costituzionale che ha da tempo ammesso a tali soggetti il riconoscimento di diritti di partecipazione politica). Ancora, quanto all'iter procedurale successivo alla trasmissione delle iniziative popolari, si dovrebbe prevedere il diritto di essere ammessi ai lavori parlamentari di rappresentanti del comitato promotore, cui, in caso di violazione delle regole procedurali dovrebbe essere riconosciuta la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale, potendo vantare la qualità di "potere dello Stato" ai fini del ricorso per conflitto d'attribuzione, analogamente a quanto da tempo riconosciuto al comitato promotore del referendum abrogativo di legge statale (le due ipotesi non sono identiche, ma la loro assimilazione non presenta ostacoli insormontabili).

Così riconfigurato, l'istituto dell'iniziativa popolare manterrebbe sempre la sua natura di strumento integrativo del procedimento legislativo, ma sarebbe in grado di competere con le altre iniziative, senza scontare a priori una sorta di stato di minorità. Non solo, ma questa valorizzazione dell'istituto potrebbe stimolare i protagonisti del confronto parlamentare, ossia i partiti, a raccordarsi con le esigenze espresse nelle iniziative popolari già nelle fasi precedenti il dibattito parlamentare, secondo una linea che finisce appunto per incrociare i moduli propri della democrazia deliberativa.

Per concludere, per quanto piccolo possa essere considerato il contributo che una diversa considerazione dell'istituto esaminato può dare ad attenuare la crisi della rappresentanza politica, esso non deve essere sottovalutato. Da questo punto di vista bene hanno fatto i Presidenti delle due Camere ha sottolineare l'importanza del tema, in più di una recente occasione e il nostro augurio è che anche dai risultati di questa ricerca possano essere tratti utili spunti per un successivo sviluppo del dibattito parlamentare a questo riguardo.

I

**L'iniziativa legislativa popolare
dell'Unione Europea**

di

Marco Colella

Luisa Di Benedetto

Sara Martini

Irene Maria Renda

Roberta Soraci

Adele Maria Francesca Zappa

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: - A - CITTADINANZA EUROPEA E PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI. - 1. LE ORIGINI DELLA CITTADINANZA EUROPEA. - 2. LA CARTA DI IDENTITÀ DEL CITTADINO EUROPEO. - 2.1. DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA. - B - L'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI: IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO - C- L'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI: LE FASI DELLA PROCEDURA 1. PREMESSA. - 2. LA REGISTRAZIONE DI UN'INIZIATIVA. - 3. LA CERTIFICAZIONE DEL SISTEMA DI RACCOLTA ONLINE. - 4. RACCOLTA DELLE DICHIARAZIONI DI SOSTEGNO. - 5. LA VERIFICA DELLE DICHIARAZIONI DI SOSTEGNO DA PARTE DELLE AUTORITÀ NAZIONALI COMPETENTI. - 6. LA PRESENTAZIONE DELL'INIZIATIVA ALLA COMMISSIONE. - 7. ESAME, AUDIZIONE PUBBLICA PRESSO IL PARLAMENTO EUROPEO E RISPOSTA DA PARTE DELLA COMMISSIONE. - 8. I LIMITI E I PUNTI DI FORZA DELLA PROCEDURA. - D - UN ANNO DI INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI: UNA PANORAMICA SULLA PRASSI 1. PREMESSA. - 2. LE INIZIATIVE OBSOLETE: LE PROPOSTE RIFIUTATE DALLA COMMISSIONE. - 2.1. SEGUE: LE PROPOSTE RITIRATE DAGLI ORGANIZZATORI. - 3. LE INIZIATIVE APERTE ALLA FIRMA: TEMI. - 3.1. SEGUE: MODALITÀ DI PRESENTAZIONE. - 3.2. SEGUE: IL LIVELLO DI PARTECIPAZIONE. - 4. RILIEVI PROBLEMATICI E PROSPETTIVE FUTURE. E - METODI ALTERNATIVI PER RIVOLGERSI ALLE ISTITUZIONI EUROPEE O FARE PRESSIONE SULL'UE. 1. INTRODUZIONE - 2. IL DIRITTO DI PETIZIONE AL PARLAMENTO EUROPEO - 3. IL MEDIATORE EUROPEO. - 4. LE DENUNCE. - 5. LA RETE SOLVIT.

- A- CITTADINANZA EUROPEA E PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI

di Roberta Soraci

1. Le origini della cittadinanza europea.

“Cittadinanza è lo status conferito a tutti coloro che sono membri a pieno titolo di una comunità. Tutti coloro che possiedono questo titolo sono sullo stesso piano per quanto riguarda i diritti e i doveri. Non vi sono principi universali che determinino quali debbano essere questi diritti e doveri, sono le società nelle quali la cittadinanza si sviluppa a creare un'immagine di cittadinanza ideale.

La cittadinanza richiede un senso di appartenenza alla comunità, basato sulla lealtà verso una civiltà percepita come bene condiviso. Si tratta della lealtà di uomini liberi in possesso di diritti e tutelati da una legge comune”.¹

Questa idea espressa da T. Marshall nel 1976 è più che mai attuale oggi: nel 2013 in occasione del ventesimo anniversario dell'istituzione della cittadinanza dell'Unione.

Per comprendere le peculiarità della cittadinanza europea² appare opportuno ripercorrere quelle che sono state le tappe che hanno portato all'elaborazione dell'attuale nozione, passando gradualmente da un riconoscimento dei soli diritti civili, dei diritti politici, sino a giungere ai diritti sociali, traguardo non ancora pienamente raggiunto.

Partendo dagli albori, il Trattato istitutivo della CEE (trattato di Roma 1957), in un'ottica prettamente economica, riconosceva la libertà di circolazione e soggiorno solo per i lavoratori, ciò era giustificato dal fatto che il sistema comunitario in questa prima fase interagiva esclusivamente con gli esponenti di interessi di rilevanza economica.³

¹ T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino, 1976.

² M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, voce tratta da *Enc. Giur.*, aggiornamento IV Roma 1995

³ M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in www.astrid-online.it, 20/05/2008.

Durante il Vertice di Parigi del 1974 si era avvertita la necessità di formulare un progetto per il riconoscimento di “*diritti speciali*” in capo ai cittadini degli Stati membri, indipendentemente dal legame con lo svolgimento di un’attività economica.

Successivamente al Vertice, la Commissione⁴ e il Parlamento⁵ hanno insistito sul riconoscimento di diritti politici, il 20 settembre 1976 il Consiglio europeo decideva a Bruxelles di rendere il Parlamento europeo eleggibile a suffragio universale diretto. Il testo entrava in vigore il 1° luglio 1978 e le prime elezioni venivano celebrate nel giugno 1979.

Il 10 febbraio 1977, parlando al Parlamento italiano in occasione del dibattito per la ratifica della Convenzione per le elezioni dirette del Parlamento Europeo, Altiero Spinelli aveva detto: “*Se la parola “popolo” significa un insieme di uomini che sono e che si sentono partecipi di comuni istituzioni, attraverso le quali esprimono e cercano di realizzare impegni comuni, con questa elezione diretta assisteremo alla nascita del “popolo europeo”*”⁶.

Paradossalmente nella prospettiva europea, più aumentavano le prerogative in capo alle istituzioni europee più diminuiva il tasso di partecipazione alle elezioni europee.

La scarsa rappresentatività democratica delle istituzioni europee, unitamente all'assenza di strumenti partecipativi, ha causato il cosiddetto deficit democratico, che ha afflitto l'Unione sin dalla sua creazione e tutti i trattati che si sono succeduti hanno tentato di risolverlo.

L'origine del gap democratico va rintracciato nel ruolo "decisionale-marginale" svolto dal Parlamento europeo, organo rappresentativo per eccellenza, in quanto unico ad essere eletto a suffragio universale dai cittadini degli Stati membri, ma di fatto privo di poteri decisivi.

Se nella generalità dei casi l'assunzione di decisioni comporta l'assunzione di responsabilità politica dell'organo dinanzi al demos-rappresentato, nell'ambito dei processi decisionali dell'Unione, si arrivava ad una “*opacità e assenza di responsabilità politica*”⁷ perché le decisioni venivano prese dagli organi politici rappresentanti gli Stati membri, era questo il cosiddetto metodo comunitario, che affidava il monopolio dell’iniziativa legislativa ad un organo esecutivo: la Commissione.

Ma, prima di risolvere il problema del gap democratico, era necessario riconoscere i diritti in capo ai Cittadini europei, su questa scia si poneva già l'Atto unico europeo (1986) che, modificando il Trattato di Roma, esprimeva la volontà di creare uno spazio senza frontiere, con l’abolizione di controlli alle frontiere interne sulle persone, a prescindere dalla loro nazionalità con il riconoscimento della libertà di circolazione per tutte le persone all'interno del territorio europeo.

Un riconoscimento formale della «cittadinanza dell’Unione» si ebbe solo con il trattato di Maastricht nel 1992⁸, il cui art. 8 sanciva: “*È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato*”.

⁴ COM 75/321,def

⁵ Risoluzione G.U.C.E.12/12/1977 C 299, 25ss

⁶ E. PAOLINI, *Altiero Spinelli, dalla lotta antifascista alla battaglia per la federazione europea, 1920-1948: documenti e testimonianze*, Il Mulino, Bologna, 1996.

⁷ C. PINELLI “*Il deficit democratico europeo e le risposte del trattato di Lisbona*” Rass. Parl.,925, 2008.

⁸ V. LIPPOLIS “*Cittadinanza dell’Unione Europea*” da Dizionario di diritto pubblico Cassese, Giuffrè, Milano, 2006.

Con il Trattato sull'Unione europea si assiste ad un passaggio da una dimensione prettamente economica a una dimensione politica attraverso il riconoscimento ad ogni cittadino europeo del diritto fondamentale e personale di circolare e di soggiornare, del diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo ed alle elezioni comunali nello Stato membro in cui il cittadino risiede, nonché del diritto alla tutela diplomatica e consolare nel territorio di un paese terzo.

In occasione della Conferenza intergovernativa tenutasi ad Amsterdam e con il successivo Trattato veniva espressamente dichiarato che *"la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima"* accentuandone il carattere duale, tipico della cittadinanza europea.

Il Trattato di Amsterdam, inoltre, da un lato ha previsto la possibilità per i cittadini di rivolgersi al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione, alla Corte di giustizia, alla Corte dei conti, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni oppure al Mediatore europeo in una qualsiasi delle dodici lingue dei trattati e ricevere una risposta redatta nella stessa lingua, dall'altro è intervenuto sull'assetto istituzionale con la procedura di codecisione, aumentando i poteri del Parlamento Europeo.

Nel 2000 a Nizza, al fine di realizzare *un'unione sempre più stretta*⁹, si compiva un altro importante passo avanti con la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, che dedica un intero capo ai diritti dei cittadini: diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali, diritto ad una buona amministrazione, diritto d'accesso ai documenti, Mediatore europeo, diritto di petizione, libertà di circolazione e di soggiorno, tutela diplomatica e consolare.

La Carta, precedentemente priva di un'efficacia giuridica vincolante, ha oggi acquisito, dopo la bocciatura del progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, piena valenza giuridica al pari del Trattato di Lisbona che la incorpora.

Il Trattato di Lisbona ha rafforzato notevolmente lo *status* di cittadino europeo introducendo uno strumento di democrazia diretta: il diritto di iniziativa dei cittadini e, novellando l'assetto istituzionale in parte colmando "il vuoto democratico", anche se non sono mancate critiche al proposito. Così Draetta *"Le riforme introdotte dal Trattato di Lisbona nel tentativo di affrontare il problema del deficit democratico del funzionamento dell'Unione europea si dimostrano nella maggior parte dei casi ambigue se non addirittura controproducenti, e laddove contengono dei parziali miglioramenti, questi sono di entità troppo lieve per poter contribuire a sanare in modo significativo il problema"*¹⁰.

2. La carta di identità del cittadino europeo.

⁹ "I popoli europei nel creare tra loro un'unione sempre più stretta hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni" Preambolo Carta di Nizza 2000/C 364/01)

¹⁰ U. DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, The federalist, Anno L, 2008, Numero 2, Pagina 108, vedi anche E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Pubblicato in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, *Studi sulla Costituzione europea*, Napoli, ESI, 2009 "Al di là di una serie di ricollocazioni di ordine "topografico", infatti, le disposizioni in materia di cittadinanza europea (che nella nuova sistematizzazione sono contenute in parte nell'art. 9.1 TUE e in parte nell'art. 20 TFUE) e quelle in materia di vita democratica (oggi racchiuse nel titolo dedicato alle «disposizioni relative ai principi democratici», contenuto nel TUE agli artt. 9-12) sono sostanzialmente le stesse. E sostanzialmente gli stessi, pertanto, appaiono i problemi che quelle norme, per il modo in cui erano e sono redatte, suscitavano e suscitano."

Dopo Lisbona, il funzionamento dell'Unione si fonda su tre principi: l'uguaglianza, la democrazia rappresentativa e la democrazia partecipativa.

Nell'ambito dei principi democratici l'art. 9 TUE prevede: *“L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.”*

Il principio di uguaglianza è alla base di tutte le democrazie, non può esserci un governo del popolo senza il rispetto dell'uguaglianza tra i popoli.

Quanto alla cittadinanza europea è sicuramente una figura giuridica dinamica¹¹ che ha subito, come rapidamente abbiamo visto *supra*, profonde evoluzioni nel corso del tempo e che risulta essere in continuo cambiamento.

Da un punto di vista giuridico la cittadinanza europea risulta essere atipica in quanto prescinde dal tipico vincolo di appartenenza al territorio, risulta *“obsoleta”*¹² rispetto alla nazionalità.

Volendone tratteggiare i segni distintivi va subito messo in rilievo il carattere limitato derivato e complementare della stessa.

La cittadinanza europea è:

-limitata quanto al contenuto, perché predefinito nei limiti delle competenze riservate all'Unione¹³. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione, in virtù del quale l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti (art. 5 par. 2 TUE).

Dalla lettura combinata del TUE, TFUE e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea risulta “uno statuto di diritti” che ricomprende *tra l'altro*:

- “a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;*
- b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;*
- c) il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;*
- d) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.”*¹⁴

¹¹ O'KEEFFE Union Citizenship in D. O'KEEFFE and P. TWOMEY (eds.), Legal Issues of the Maastricht Treaty, Londra, 1994, p. 106. secondo il quale la cittadinanza europea va considerata come *“a dynamic one, capable of being added or strengthened, but not diminished”*

¹² E. TRIGGIANI *“La cittadinanza europea per la utopia sovranazionale”* Studi sull'integrazione europea 3/2006, p. 435 ss.

¹³ M. CARTABIA, cit. *“il vincolo creato dalla cittadinanza dell'Unione non può non riprodurre nei propri contenuti l'ampiezza e i limiti delle competenze comunitarie”*.

¹⁴ Art. 20 TFUE

Nello *status* di cittadino europeo mancano dei doveri a suo carico, per esempio un dovere di fedeltà e di difesa della comunità di appartenenza, e ciò è inevitabilmente connesso alla mancanza di un' effettiva integrazione politica europea;

-*derivata* perché accessoria rispetto alla cittadinanza dello Stato membro di appartenenza, si è cittadini europei in quanto si possiede già la cittadinanza di uno Stato membro, l'Unione ha rinunciato a stabilire propri criteri relativi all'acquisto e alla perdita dello status di cittadino europeo;

-*complementare* in quanto va ad aggiungersi e non a sostituire quella nazionale, è una cittadinanza *duale*¹⁵ dato il collegamento inscindibile tra due diversi status, quello di cittadino nazionale e quello di cittadino europeo. E' proprio in questa complementarietà intesa come incapacità ad esistere da sé che si rintraccia la debolezza¹⁶

2.1. Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa.

*"La democrazia partecipativa nasce per fornire un sostegno alla zoppicante democrazia rappresentativa"*¹⁷ al fine di fornire ai cittadini la possibilità di contribuire alla realizzazione del bene comune. Questa affermazione non ci deve indurre nell'errore di ritenere che le due forme di democrazia debbano essere sovrapposte¹⁸, infatti, se la democrazia rappresentativa rappresenta l'*id* imprescindibile per la sussistenza dello Stato democratico, la democrazia partecipativa ne rappresenta il *quomodo*.

L'art. 10 par. 1 TUE afferma che il funzionamento dell'Unione europea si fonda sulla *"democrazia rappresentativa"* il par. 3 dello stesso articolo enuncia il principio della *democrazia partecipativa*. Sembra quasi che il legislatore europeo, una volta riconosciuta la forma, abbia voluto definirne la sostanza, in effetti una democrazia meramente rappresentativa, non seguita da strumenti che garantiscano una partecipazione attiva e consapevole del cittadino, è *tamquam non esset*. Del resto la distinzione tra cittadino attivo e mero suddito non è di recente coniazione: già nell' antica *polis* se ne parlava e si basava proprio sulla diversa capacità dei primi di avere coscienza e potere decisionale nella vita politica

Oggi, dopo Lisbona, democrazia è rappresentazione, ma soprattutto partecipazione. Con riferimento al primo elemento i cittadini sono direttamente rappresentati nel Parlamento europeo, mentre gli Stati membri sono rappresentati *"nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e al Consiglio dai rispettivi governi a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini"*(art. 10 TUE).

Con riferimento alla rappresentatività dell'organo istituzionale di elezione popolare, quest'ultimo, insieme al Consiglio, svolge una funzione legislativa, consistente nell'adozione di quasi tutti gli atti europei con la procedura di codecisione (la nuova

¹⁵ V. LIPPOLIS *"la cittadinanza dell'Unione è come una cittadinanza satellite di quella nazionale"*

¹⁶ E. GROSSO, cit., *"la struttura della cittadinanza europea si manifestava giuridicamente "debole" rispetto alle singole cittadinanze nazionali,"*

¹⁷ F. RASPADORI *"La democrazia partecipativa ed il diritto di iniziativa dei cittadini europei"* Rivista Studi sull'integrazione europea, 2010, pp. 675-689.

¹⁸ U. ALLEGRETTI, *"La democrazia partecipativa in Italia e in Europa"*, Rivista AIC 01/2011.

procedura legislativa ordinaria), che prevede un coinvolgimento a pieno titolo del Parlamento europeo per garantire la legittimità democratica dei testi adottati. Con riferimento alla democrazia partecipativa, oltre al neo mezzo dell'iniziativa legislativa popolare, il TUE prevede una collaborazione attiva con i partiti politici a livello europeo al fine formare una "*coscienza politica europea*", istituzionalizza la partecipazione ex art. 12 dei Parlamenti nazionali all'attività comunitaria, al fine di garantire il "*buon funzionamento dell'Unione*" e inoltre fa riferimento all'importanza delle consultazioni e del dialogo con le associazioni, la società civile, le parti sociali, le chiese e le organizzazioni non confessionali.

- B - L'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI: IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

di Irene Renda

Il diritto di iniziativa dei cittadini europei viene introdotto dal Trattato sull'Unione Europea - come modificato dal Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 - , che mirava in particolare a rafforzare il tessuto democratico dell'Unione europea.

L'art. 11, comma 4, dispone che "*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 appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati*".

Il trattato di Lisbona, in un sentire costituzionalistico, ha riconosciuto, dunque, ai cittadini europei il diritto di presentare alla Commissione una richiesta di proposta di legge europea che la Commissione è tenuta a valutare ma non necessariamente a far propria, mettendo sullo stesso piano di "costituzionalità" del Parlamento europeo e del Consiglio i cittadini europei nel numero minimo di 1 milione.

Con tale disposizione – che si inquadra nell'ambito del Titolo II del TUE concernente le disposizioni relative ai principi democratici - viene, dunque, prevista per la prima volta la possibilità di coinvolgere in modo diretto ed effettivo i cittadini nel processo decisionale europeo. Viene così consacrato anche nel contesto dell'integrazione europea il principio – già noto nell'ambito delle varie Costituzioni nazionali - della democrazia partecipativa, cioè il diritto dei destinatari delle norme di contribuire alla loro elaborazione.

L'art.11, par.4. TUE, che riprende letteralmente il testo dell'art. I-47 del Trattato costituzionale, espressamente intitolato "Principio della democrazia partecipativa", introduce un istituto innovativo e di notevole importanza, che ha la capacità di influire sui lavori della Commissione e di incoraggiare il dibattito su questioni di interesse comunitario.

La disposizione in esame prevede, infatti, la creazione di un legame diretto tra i cittadini di tutti gli Stati membri e le istituzioni europee. Dalla raccolta di firme sono esclusi i cittadini di Stati terzi, in quanto si tratta di un'iniziativa collegata esclusivamente alla cittadinanza europea. Il nuovo istituto si aggiunge ad altri strumenti che discendono dallo status di cittadino europeo, quali il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, quello di ricorrere al Mediatore europeo, quello di rivolgersi alle istituzioni, agli organi ed agli

organismi dell'Unione in una delle lingue dei Trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua

Come ha affermato la Corte di Giustizia¹⁹, il cittadino europeo vede aumentare i propri spazi di partecipazione ed i suoi diritti sul presupposto che i trattati istitutivi hanno dato vita ad un ordinamento giuridico di nuovo genere, a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, in settori sempre più ampi, ai loro poteri sovrani e che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini. L'indicazione che i firmatari debbano provenire da *un numero significativo di Stati membri* si spiega nell'esigenza che l'iniziativa risulti particolarmente rappresentativa di un interesse dell'Unione. Va, poi, rilevato che si fa espresso riferimento alla possibilità di portare all'attenzione della Commissione proposte di *atti giuridici*, così non circoscrivendo l'iniziativa ai soli atti legislativi²⁰.

L'art.11, par.4, TUE, però, non definisce nel dettaglio le condizioni in presenza delle quali è possibile intraprendere l'iniziativa legislativa, rinviando all'uopo all'art 24, comma 1, TFUE.

In base a quest'ultima disposizione, inclusa nella Parte Seconda del TFUE dedicata alla non discriminazione ed alla cittadinanza dell'Unione, compete a Parlamento europeo e Consiglio deliberare in questa materia, secondo la procedura legislativa ordinaria²¹. L'art. 24 TFUE, pertanto, affida al legislatore il compito di determinare le norme necessarie per l'attuazione concreta di tale iniziativa, assumendo così la natura di norma essenzialmente programmatica.

L'art 24 cit. prescrive l'adozione della procedura ordinaria per l'adozione dei relativi regolamenti attuativi; procedura che, collocando su un piano di parità il Parlamento ed il Consiglio, garantisce la legittimazione democratica dell'Unione. La norma, invece, lascia un certo margine di discrezionalità al diritto derivato per l'indicazione del numero minimo di Stati membri da cui i firmatari devono provenire. I trattati demandano, dunque, ad un regolamento adottato dal Parlamento e dal Consiglio il compito di definire le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa da parte dei cittadini europei; tale atto deve, in particolare, individuare il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che presentano la richiesta devono provenire.

La disposizione del Trattato di Lisbona necessita, quindi, dell'approvazione di norme di attuazione per poter divenire operativa.

¹⁹ Corte giust.eur., parere 14 dicembre 1991, n.1/91, in *Racc.* 1991, 6079.

²⁰ F. FERRARO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Riv. It. Dir pubbl. com.* – 2011.

²¹ Art. 24, c.1, TFUE “Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'art. 11 del Trattato sull'Unione Europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire”.

Già nel maggio 2009 il Parlamento europeo aveva approvato la risoluzione di Sylvia-Yvonne Kaufmann, recante la richiesta alla Commissione di presentare, immediatamente dopo l'entrata in vigore del Trattato, una proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio per l'attuazione del diritto di iniziativa dei cittadini, tenendo debitamente conto di una serie di raccomandazioni ed evidenziando come in tal modo i cittadini europei potrebbero così svolgere un ruolo diretto nell'esercizio della sovranità all'interno dell'Unione europea, venendo coinvolti per la prima volta direttamente nell'avvio di proposte legislative. Il Parlamento precisa che il regolamento di attuazione in questione dovrà essere chiaro, semplice e di facile consultazione. Inoltre, secondo il Parlamento un'iniziativa dei cittadini dovrebbe essere ricevibile soltanto se contiene un invito alla Commissione a presentare una proposta per un atto giuridico dell'Unione, se l'atto richiesto non è manifestamente contrario ai principi generali dell'ordinamento comunitario, se l'Unione ha competenza legislativa nella materia e se la Commissione ha la facoltà di presentare una proposta nel caso di specie.

La Commissione europea – accogliendo con favore la risoluzione del Parlamento europeo - l'11 Novembre 2009 ha presentato il *Libro verde* denominato “*Diritto di iniziativa dei cittadini europei*” (COM (2009)622), con l'obiettivo di consentire ai cittadini europei di beneficiare quanto prima del nuovo diritto di iniziativa loro attribuito ed allo scopo di far sì che il relativo regolamento attuativo fosse adottato entro la fine del primo anno successivo all'entrata in vigore del Trattato.

Con il Libro verde, la Commissione si proponeva di raccogliere le opinioni e le osservazioni di tutte le parti interessate, per riuscire nel tentativo di elaborare un regolamento in grado di soddisfare tutti i soggetti coinvolti; nonché, per superare le problematiche giuridiche, amministrative e di ordine pratico connesse al funzionamento dell'istituto in oggetto.

Il documento, elaborato dalla Commissione - nel quale si precisa che l'iniziativa dei cittadini “*conferirà una dimensione nuova alla democrazia europea e verrà ad aggiungersi al complesso di diritti legati alla cittadinanza dell'Unione intensificando il dibattito pubblico sulla politica europea e contribuendo alla creazione di un autentico spazio pubblico europeo*” - ha consentito di mettere in evidenza i diversi profili problematici cui era necessario dare una risposta sollecita soprattutto attraverso lo sforzo, il dialogo e la riflessione comune degli Stati dell'Unione Europea. Le questioni emerse riguardavano: la definizione del numero minimo di Stati membri dai quali i cittadini, sostenitori dell'iniziativa, devono provenire; il numero minimo di firme necessarie per ciascuno Stato membro; l'età minima necessaria per essere sostenitori di un'iniziativa; la forma e la formulazione dell'iniziativa stessa; i requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme; l'eventuale fissazione di un termine per la raccolta delle firme. la registrazione delle iniziative proposte; i requisiti in capo agli organizzatori; l'esame di una iniziativa dei cittadini europei da parte della Commissione nonché le possibili iniziative in essere concernenti lo stesso argomento.

Su questi principali punti, è stata avviata una procedura di consultazione che ha visto un'ampia partecipazione dei soggetti interessati ed ha consentito di determinare, almeno in parte, il contenuto del futuro regolamento.

All'esito di siffatta procedura di consultazione, il 31 marzo 2010 la Commissione ha formulato la propria proposta di regolamento sull'iniziativa dei cittadini europei. Ad essa è seguita l'approvazione del testo definitivo del regolamento UE n.211/2011 del 16 febbraio 2011. Il regolamento è entrato in vigore il 1 aprile 2011, con applicazione a decorrere dal 1 aprile 2012, come disposto dall'art.23.

Rinviando al paragrafo successivo per l'analisi dettagliata della procedura di iniziativa popolare, si citano i punti salienti della disciplina. In primo luogo, l'iniziativa dei cittadini può essere promossa, a partire dal 2012, da un milione di cittadini appartenenti ad almeno un quarto, abbassando la soglia di un terzo indicata dalla Commissione, degli Stati membri (art.7)²². Considerando che, attualmente fanno parte dell'Unione europea, 27 Stati membri, i firmatari devono appartenere ad almeno 7 Paesi. Tale requisito è necessario ma non sufficiente; in quanto, si richiede anche un numero minimo di firme in ogni Stato membro, che si ottiene moltiplicando per 750 il numero di deputati di quello stesso Stato al Parlamento europeo. Da questo calcolo si ricava che il maggior numero di firme è richiesto alla Germania (74.250), mentre ad Italia, Regno Unito e Francia sono richieste 54.000 firme. Il sistema è congegnato in modo tale da richiedere un numero proporzionalmente inferiore di firmatari per gli Stati membri più popolati ed un numero proporzionalmente superiori per gli Stati con una popolazione meno numerosa.

L'iniziativa, inoltre, deve essere sostenuta da comitati composti da almeno 7 cittadini provenienti da 7 Stati membri diversi (art.3)²³.

Per quanto, invece, attiene l'età che i cittadini firmatari devono possedere per poter sottoscrivere l'iniziativa è stato stabilito, all'art. 3, comma 2, che deve essere quella cui i cittadini acquisiscono il diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo. Giova ricordare che questa età minima è di 18 anni in tutti i Paesi dell'Unione, ad eccezione dell'Austria dove l'età minima è di 16 anni. Tale discrasia solleva dubbi di compatibilità con il principio di non discriminazione fondata sulla nazionalità, poiché consente ai cittadini austriaci di godere prima degli altri cittadini europei del diritto di sostenere un'iniziativa legislativa.

Da una lettura sistematica del Regolamento sembra, poi, potersi evincere che i cittadini europei possono invitare la Commissione a presentare una proposta soltanto di *atto legislativo*; così, collidendo con l'art.11, par.4. TUE, che, come visto, richiama la categoria più generale di *atto giuridico*²⁴. Non si comprende perché il Regolamento abbia circoscritto la sfera applicativa dell'istituto, anche alla luce della circostanza che le disposizioni contenute nel diritto primario non sembrano lasciare, al riguardo, spazio di discrezionalità al legislatore europeo.

²²Art. 7 Reg.UE 211/2011: <<È opportuno fissare un'età minima per poter sostenere un'iniziativa dei cittadini. Tale età minima dovrebbe corrispondere all'età alla quale i cittadini acquisiscono il diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo>>.

²³Art. 3 Regolamento (UE) N. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini<<Tali procedure e condizioni dovrebbero inoltre assicurare che i cittadini dell'Unione siano soggetti a condizioni analoghe nel sostenere un'iniziativa dei cittadini, indipendentemente dallo Stato membro al quale appartengono>>.

²⁴F.RASPADORI, *La democrazia partecipativa ed il diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *St. integr. Eur.*, n. 3/2010, Sett.2010

Il documento conferma in buona sostanza, almeno nello spirito informatore, la proposta formulata dalla Commissione europea. Cionondimeno, molte sono le innovazioni apportate dal regolamento suddetto. In particolare, il Parlamento ed il Consiglio hanno avvertito l'esigenza di disciplinare le modalità di esecuzione del nuovo strumento in modo non eccessivamente rigido, al fine di evitare che assuma un valore meramente simbolico e di incoraggiare la partecipazione dei cittadini dell'Unione. A tal fine, il nuovo istituto viene plasmato sulle moderne tecnologie informatiche e di comunicazione; è previsto, infatti, un sistema di raccolta delle firme per via elettronica. Nello specifico, l'art.5, comma 2, prevede che il milione di firme necessario a dar vita ad un'iniziativa legislativa possa essere raccolto "su carta o per via elettronica", ed il successivo art.6 dispone che il sistema di raccolta per via elettronica sia organizzato intorno ad un software open source che presenti adeguate caratteristiche tecniche e di sicurezza, posto a disposizione della Commissione UE entro il 1 gennaio 2012, ed utilizzabile gratuitamente dagli organizzatori.; è stata limitata alle sole persone fisiche la possibilità di organizzare la raccolta delle firme; è stata abolita la decisione sull'ammissibilità dell'iniziativa da parte della Commissione, la quale deve registrare ogni iniziativa dei cittadini che sia tale in base ai criteri previsti dallo stesso regolamento, con decisione di tipo amministrativo. In particolare, la Commissione verifica che: a) il comitato dei cittadini sia costituito e le persone di contatto siano state designate secondo quanto previsto dal regolamento; b) la richiesta non esuli manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati; c) la richiesta non sia manifestamente ingiuriosa, futile o vessatoria oppure manifestamente contraria ai valori fondamentali dell'Unione europea. A norma dell'art.4 reg.211/11, la registrazione può essere rifiutata solo in presenza di una delle condizioni prima indicate. Al fine di dare attuazione al regolamento in esame, il 24 ottobre 2011, è stata apportata una modifica al Regolamento interno del Parlamento europeo. In particolare sono stati aggiunti due articoli, l'art.197 bis²⁵ e l'art.203 bis²⁶,

²⁵Art.197bis Reg.Parl. eur.: <<Allorché la Commissione ha pubblicato nel registro previsto a tal fine un'iniziativa dei cittadini a norma dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini, il Presidente del Parlamento europeo, su proposta del presidente della Conferenza dei presidenti di commissione:

a) incarica la commissione legislativa competente per la questione, ai sensi dell'allegato VII, di organizzare l'audizione pubblica di cui all'articolo 11 del regolamento (UE) n. 211/2011; la commissione competente per le petizioni è automaticamente associata alla commissione legislativa ai sensi dell'articolo 50 del presente regolamento;

b) può, qualora due o più iniziative dei cittadini pubblicate nel registro previsto a tal fine a norma dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 211/2011 vertano su una questione analoga, decidere, previa consultazione degli organizzatori, di organizzare un'audizione pubblica congiunta in cui siano affrontate, in modo paritario, tutte le iniziative dei cittadini interessate.

2. La commissione competente:

a) valuta se la Commissione ha ricevuto gli organizzatori a un livello appropriato, a norma dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 211/2011;

b) assicura, se necessario con il sostegno della Conferenza dei presidenti di commissione, che la Commissione sia debitamente coinvolta nell'organizzazione dell'audizione pubblica e che, in tale occasione, sia rappresentata a livello appropriato.

3. Il presidente della commissione competente convoca l'audizione pubblica in una data appropriata entro tre mesi dalla presentazione dell'iniziativa alla Commissione a norma dell'articolo 9 del regolamento (UE) n. 211/2011.

4. La commissione competente organizza l'audizione pubblica al Parlamento, se del caso congiuntamente ad altre istituzioni e organi dell'Unione europea che desiderino parteciparvi. Essa può invitare altre parti interessate a partecipare.

rispettivamente rubricati *Audizioni pubbliche relative alle iniziative dei cittadini* e *Iniziativa dei cittadini*.

- C - L'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI: LE FASI DELLA PROCEDURA

di Maria Francesca Zappa e Luisa Di Benedetto

1. Premessa.

Il nuovo diritto di iniziativa legislativa riconosciuto ai cittadini europei, disciplinato dal Trattato sull'Unione europea (TUE) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE) europea, imponeva l'individuazione di una procedura che fosse oggetto di un apposito regolamento che il Consiglio europeo e il Parlamento europeo avrebbero dovuto adottare su proposta della Commissione europea. Una procedura semplice e di facile applicazione, ma al contempo capace di prevenire le frodi e gli abusi senza, altresì, imporre agli Stati membri oneri amministrativi non necessari.

Secondo gli accordi raggiunti, il primo passo da compiere per attivare la procedura per l'iniziativa legislativa popolare è la costituzione di un comitato promotore transnazionale (art.3par.2COM(2010)119). L'iniziativa deve essere cioè proposta da un gruppo di cittadini che è considerato l'organizzatore ufficiale di tale iniziativa ed è il responsabile dell'intera procedura. Il comitato deve essere composto da almeno sette cittadini dell'Unione europea che hanno raggiunto l'età alla quale si acquisisce il diritto di voto per le elezioni al Parlamento europeo (diciotto anni per tutti gli Stati membri ad eccezione dell'Austria dove l'età minima per l'elettorato attivo alle elezioni europee è fissata a sedici anni) e che sono residenti in almeno sette Stati membri diversi²⁷, disposizione questa che dovrebbe garantire

La commissione competente invita un gruppo di rappresentanti degli organizzatori, che includa come minimo una delle persone di contatto di cui all'articolo 3, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (UE) n. 211/2011, per presentare l'iniziativa nell'ambito dell'audizione.

5. L'Ufficio di presidenza approva, secondo le modalità concordate con la Commissione, la regolamentazione relativa al rimborso delle spese sostenute.

6. Il Presidente del Parlamento e il presidente della Conferenza dei presidenti di commissione possono delegare i poteri loro conferiti a norma del presente articolo rispettivamente a un vicepresidente o a un altro presidente di commissione.

7. Se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 50 o 51, dette disposizioni si applicano mutatis mutandis, anche ad altre commissioni. Si applica altresì l'articolo 188.L'articolo 23, paragrafo 9, non si applica alle audizioni pubbliche relative alle iniziative dei cittadini>>.

²⁶ Art. 203bis Reg.Parl. eur.: <<Quando al Parlamento è comunicato che la Commissione è stata invitata a presentare una proposta di atto legislativo in base all'articolo 11, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea e conformemente al regolamento (UE) n. 211/2011, la commissione competente per le petizioni verifica se ciò possa influire sui suoi lavori e, in tal caso, ne informa i firmatari di petizioni su argomenti connessi.

Le proposte di iniziative dei cittadini che sono state registrate a norma dell'articolo 4 del regolamento (UE) n. 211/2011, ma che non possono essere presentate alla Commissione a norma dell'articolo 9 di tale regolamento in quanto non sono state rispettate tutte le procedure e le condizioni pertinenti previste, possono essere esaminate dalla commissione competente per le petizioni se essa ritiene che sia appropriato darvi seguito. Gli articoli 201, 202 e 203 si applicano mutatis mutandis>>.

²⁷ Quel che conta è il Paese di residenza, i membri possono, infatti, avere la stessa o diverse nazionalità, le nazionalità non devono essere sette.

un dibattito e una rappresentanza transazionali prima della raccolta delle firme. Il comitato, dalla cui composizione sono esclusi i deputati del Parlamento europeo²⁸, deve designare, tra i suoi membri, le cosiddette “persone di contatto” cioè un rappresentante e un supplente che fungano da referenti e siano il collegamento fra il comitato e la Commissione durante l'intera procedura. Spetta ad esso, inoltre, la soddisfazione dei criteri di ammissibilità e di trasparenza richiesti dal regolamento.

La proposta può formare oggetto di un'iniziativa dei cittadini se riguarda un settore di competenza dell'Unione europea e se, in tale settore, la Commissione ha facoltà di presentare una proposta di atto giuridico. L'iniziativa dei cittadini è, infatti, un semplice invito rivolto alla Commissione a proporre un atto legislativo. La Commissione può presentare una proposta di atto giuridico in tutti i casi in cui un tale atto dell'Unione europea viene adottato mediante procedura legislativa, ordinaria e speciale²⁹, a meno che i trattati non dispongano diversamente; e in tutti i casi in cui i trattati prescrivono esplicitamente che spetta alla Commissione proporre un atto giuridico.

2. Registrazione dell'iniziativa.

Come primo atto, ancor prima di iniziare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno da parte dei cittadini, gli organizzatori devono chiedere, sul sito dell'Unione europea, la registrazione dell'iniziativa proposta e devono fornire le seguenti informazioni:

- il titolo della proposta d'iniziativa;
- l'oggetto di tale iniziativa;
- la descrizione degli obiettivi e, in questa sezione, si chiede espressamente alla Commissione di agire in sede legislativa;
- le disposizioni dei trattati che si ritengono pertinenti all'azione proposta;
- le generalità dei sette membri e l'indicazione del rappresentante e del supplente;
- le fonti di sostegno e di finanziamento dell'iniziativa proposta³⁰.

Riguardo le disposizioni dei Trattati, è importante ricordare che, nel sito ufficiale dell'Ue, è possibile prendere visione di un elenco in cui sono specificati i settori di competenza dell'Unione ed i corrispondenti articoli, contenuti nei Trattati, che ad essi fanno riferimento.

²⁸ I deputati del Parlamento europeo possono far parte del Comitato, ma non possono essere conteggiati, non possono figurare tra i sette membri indicati nel modulo di registrazione.

²⁹ La procedura legislativa ordinaria è la procedura decisionale standard per la maggior parte delle politiche dell'Unione europea. E' anche detta “procedura di codecisione” perché comporta l'adozione di comuni regolamenti, direttive o decisioni da parte del Parlamento europeo e del Consiglio (art. 294 TFUE). Nessuna delle due istituzioni (Parlamento europeo o Consiglio) può adottare l'atto autonomamente. La Commissione ha il compito di presentare la proposta di atto legislativo al Parlamento europeo o al Consiglio.

La procedura legislativa speciale si applica ai casi specifici esplicitamente menzionati nei trattati, nei quali i regolamenti, direttive o decisioni sono adottati dal Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio, o dal Consiglio con la partecipazione del Parlamento europeo (art. 289 paragrafo 2 TFUE). Le procedure legislative speciali differiscono a seconda della materia trattata. La Commissione ha il compito di presentare la proposta di atto giuridico al legislatore (Parlamento europeo o Consiglio) salvo nei casi in cui i trattati dispongono diversamente.

³⁰ Tutte queste informazioni devono essere fornite in una delle lingue ufficiali dell'Unione europea e devono seguire regole semplici, ma precise. La prima riguarda, ad esempio, il limite di battute: il titolo non deve superare le 100 battute, l'oggetto le 200 e la descrizione degli obiettivi le 500; la seconda riguarda le generalità dei componenti il comitato, si chiede di specificare: nome e cognome, indirizzo, postale, nazionalità e data di nascita; la terza riguarda, invece, la specificazione delle fonti di sostegno e finanziamento il cui valore superi i 500 euro l'anno per una determinata fonte.

Mentre, riguardo le fonti, bisogna affermare che, gli organizzatori, sono tenuti a fornire le informazioni aggiornate su tutte le forme di sostegno e di finanziamento ricevute, non solo al momento della registrazione, ma nel corso dell'intera procedura.

Gli organizzatori possono, inoltre, fornire:

- l'indirizzo del sito web creato per l'iniziativa proposta;
- un allegato con informazioni più ampie sull'oggetto, gli obiettivi ed il contesto;
- la bozza di un atto giuridico³¹.

La Commissione registra l'iniziativa proposta entro due mesi dalla richiesta, ancor prima che avvenga la raccolta delle firme, a condizione che:

- il comitato dei cittadini sia stato costituito e i referenti siano stati designati;
- la proposta d'iniziativa non esuli dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati;
- la proposta non sia presentata in modo ingiurioso e non abbia un contenuto futile o vessatorio;
- la proposta non sia contraria ai valori dell'Unione europea sanciti dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea³² (art.4par.3COM(2010)119).

Superate tali condizioni, le iniziative registrate vengono pubblicate sul sito dell'Unione europea dal quale, il rappresentante ed il supplente hanno accesso ad un *account* protetto e, tramite questo, possono sia ottenere informazioni sulle varie fasi della procedura che gestire tutta la documentazione. Gli organizzatori possono, inoltre, caricare sul loro *account* le traduzioni dell'iniziativa proposta in altre lingue ufficiali dell'Unione europea e, se non sussistono incongruenze manifeste fra la versione originale e la traduzione, la Commissione pubblica le traduzioni sul sito Ue.

Un'iniziativa registrata può essere ritirata dagli organizzatori in qualsiasi momento antecedente l'invio delle dichiarazioni di sostegno alle autorità nazionali competenti per la verifica. Il ritiro è irreversibile, un'iniziativa ritirata non può essere ripresentata e, se la cosa accadesse, tutte le dichiarazioni di sostegno raccolte perderebbero valore³³. Secondo la Commissione, il rischio che la stessa iniziativa venga presentata più volte potrebbe compromettere, con il tempo, la serietà dello strumento di espressione democratica, ma, in realtà, non esistono restrizioni al riguardo, infatti, è sia possibile presentare un'iniziativa in conflitto con un'altra iniziativa in corso che presentare più volte la stessa iniziativa. La registrazione ha la funzione di garantire la trasparenza delle iniziative popolari, essa non è però preceduta dal controllo preventivo, da parte della Commissione, dell'iniziativa proposta. La necessità, dapprima prevista, di raccogliere 300.000 firme di cittadini provenienti da almeno tre Stati membri, prima che la Commissione si pronunciasse sull'ammissibilità, è stata giudicata ingiustificata. Il Consiglio aveva ridotto a 100.000 il numero delle firme, ma anche tale modifica non ha ottenuto l'avvallo del Parlamento europeo. Impostazioni del genere sono state considerate troppo rischiose perché avrebbero

³¹ L'allegato e la bozza devo essere max 5MB.

³² Art. 2 TUE: L'Unione si fonda sui valori del 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. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra uomini e donne.

³³ Le iniziative ritirate restano comunque visibili, ne può essere presa visione nella sezione denominata "iniziative obsolete" del sito Ue. Si rimanda al paragrafo dedicato alla prassi.

comportato non solo un ritardo nell'inizio della raccolta delle firme, ma avrebbero anche suscitato disaffezione, se non addirittura riluttanza, verso gli organismi europei considerati ostili e lontani dai comuni cittadini dei Paesi membri. La scelta di non bloccare sul nascere l'iniziativa legislativa è stata subordinata ad uno degli obiettivi primari dell'Unione, quello di promuovere il dibattito pubblico sulle questioni europee. La Commissione deve registrare ogni iniziativa che rispetti i criteri previsti dal regolamento senza prima procedere all'esame della sua ammissibilità, ma con una decisione di tipo meramente amministrativo. La decisione di registrare o meno una proposta d'iniziativa si basa su motivazioni giuridiche e può, per questo motivo, essere impugnata. Esiste, infatti, la possibilità di adire la Corte di Giustizia dell'Unione europea e di presentare una denuncia per cattiva amministrazione al Mediatore europeo.

Dopo la presentazione per via elettronica della richiesta di registrazione, gli organizzatori saranno invitati a fornire, entro un mese, una copia dei documenti che confermano l'identità, la data di nascita, la nazionalità e il luogo di residenza di ciascuno dei sette membri del comitato dei cittadini.

3. La certificazione del sistema di raccolta online.

La fase di certificazione del sistema di raccolta *online* è obbligatoria soltanto se gli organizzatori prevedono di raccogliere le dichiarazioni di sostegno tramite la via elettronica. Nel caso decidano di fare ciò sono tenuti ad attivare un sistema di raccolta *online* che risponda ai requisiti tecnici e di sicurezza di cui all'articolo 6 paragrafo 4 del regolamento (Ue) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini e alle specifiche tecniche previste dal regolamento di esecuzione (Ue) n. 1179/2011 della Commissione del 17 novembre 2011³⁴.

Il sistema di raccolta online prevede tre passaggi fondamentali:

- La scelta del *software*.

Gli organizzatori possono scegliere di usare il *software open source* elaborato dalla Commissione che è disponibile gratuitamente ed offre tutte le funzionalità necessarie per raccogliere *online* le dichiarazioni di sostegno, archiviare in modo sicuro i dati personali dei firmatari ed inviare i dati alle autorità nazionali competenti;

- La ricerca di un *provider* che possa ospitare il sistema.

Gli organizzatori sono tenuti a trovare un *provider* che ospiti il sistema di raccolta *online* e che archivi i dati raccolti nel territorio di uno Stato membro, devono inoltre assicurarsi che il fornitore di *hosting* e i *server* usati per ospitare il sistema rispondano ai requisiti del regolamento 1179/2011³⁵.

³⁴ Secondo l'art. 6 par. 4 del regolamento (UE) n. 211/2011, i sistemi di raccolta per via elettronica presentano dispositivi tecnici e di sicurezza atti ad assicurare che: a) soltanto le persone fisiche possano presentare una dichiarazione di sostegno per via elettronica; b) i dati immessi per via elettronica siano raccolti e conservati in modo da impedire, tra l'altro, che possano essere modificati o utilizzati per scopi diversi da quello di sostenere l'iniziativa dei cittadini in oggetto e in modo da proteggere i dati personali da distruzione accidentale o dolosa o da perdita accidentale, da alterazioni o da diffusione e accesso non autorizzati; c) il sistema possa produrre dichiarazioni di sostegno secondo un modulo conforme ai modelli figuranti nell'allegato III, così da consentirne la verifica da parte degli Stati membri a norma dell'articolo 8, paragrafo 2.

³⁵ Data la difficoltà incontrata dagli organizzatori a trovare sul mercato un provider adeguato, la Commissione si è offerta di ospitare i sistemi di raccolta online sui propri server nell'attesa di fornire una soluzione più adeguata.

- La certificazione del sistema di raccolta *online*.

Gli organizzatori sono tenuti a richiedere alle autorità competenti³⁶ dello Stato membro in cui il fornitore di *hosting* archiverà i dati raccolti la certificazione del sistema di raccolta *online* e devono fornire a quest'ultima un'adeguata documentazione (che è quella prevista dal regolamento 1179/2011).

La procedura di certificazione può variare da uno Stato membro all'altro, ciò perché i singoli Paesi sono liberi di decidere come verificare la conformità dei sistemi³⁷. Le autorità competenti dispongono di un mese per verificare se il sistema risponde alle specifiche tecniche indicate e se, alla scadenza del termine, ne attestano la conformità, gli organizzatori pubblicano una copia del certificato sul loro sito web. La certificazione è obbligatoria e costituisce un requisito preliminare per la raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno. Gli organizzatori, inoltre, prima di avviare la raccolta delle firme *online* devono, una volta ottenuta la certificazione, attendere la conferma della registrazione da parte della Commissione. Qualora le autorità nazionali non rilasciassero il certificato entro il termine stabilito, è prevista la possibilità, da parte degli organizzatori, di presentare ricorso ad un'autorità amministrativa o giudiziaria nazionale e la possibilità di presentare una denuncia, alla Commissione, per mancata applicazione del diritto dell'Unione europea.

4. Raccolta delle dichiarazioni di sostegno.

Ultimata la registrazione dell'iniziativa, si passa alla raccolta delle dichiarazioni di sostegno dei cittadini. Questa è la fase di più lunga durata, entro dodici mesi (art.5COM(2010)119), gli organizzatori, devono raccogliere almeno un milione di firme. I firmatari devono essere cittadini di almeno sette paesi membri. La questione del numero minimo di Stati membri da cui i cittadini devono provenire è stata oggetto di una lunga discussione fra Commissione, Consiglio e Parlamento.

La Commissione aveva stabilito che una proposta d'iniziativa legislativa dei cittadini dovesse essere sostenuta da almeno un terzo degli Stati membri (nove Stati), ciò per garantire una rappresentatività adeguata e per agevolare il ricorso allo strumento dell'iniziativa. Il Parlamento europeo, invece, aveva proposto di ridurre ad un quinto degli Stati il numero minimo richiesto. Oggi, la soluzione condivisa, è la soglia di un quarto di Paesi membri, sette Stati (art.7par.1COM(2010)119).

Per quanto riguarda il numero di firme richieste per ciascuno Stato, il legislatore ha accettato la proposta della Commissione che ha legato la cifra ad un multiplo (750) del numero dei parlamentari europei eletti in ciascuno Stato membro. In questo modo, secondo la Commissione, considerato che il numero di parlamentari assegnati ad ogni Stato membro è calcolato in modo degressivamente proporzionale rispetto alla popolazione, si ottiene un numero proporzionalmente inferiore di firmatari per gli Stati membri più popolati e un

³⁶ Per l'Austria il Bundeswahlbehörde p.A. Bundesministerium für Inneres; per l'Italia l'Agenzia per l'Italia Digitale; per la Spagna l'Oficina del Censo Electoral.

³⁷ La certificazione risulterà più semplice se si opta per il *software* fornito dalla Commissione. Se gli organizzatori si avvalgono del *software open source* fornito da essa, potranno ottenere, senza difficoltà, la certificazione del loro sistema da parte delle autorità nazionali competenti, a condizione di aver applicato le specifiche tecniche alle altre caratteristiche del sistema non riprese dal *software*.

numero proporzionalmente superiore per quelli aventi una popolazione numerosa³⁸. L'allegato I alla proposta di regolamento contiene l'indicazione esatta del numero minimo di firmatari con riferimento ad ogni Stato membro. Dopo le elezioni europee 2014 i deputati del Parlamento europeo passeranno però da 766 a 751. Attualmente, tale istituzione, conta 754 deputati, ma dopo il 1 luglio di quest'anno, in seguito cioè all'entrata della Croazia nell'Unione e dei suoi 12 deputati al Parlamento, si arriverà ad un totale di 766. Sulla base della proposta fatta dallo stesso Parlamento, il prossimo anno, tredici paesi perderanno un parlamentare, fra questi Stati vi sarà l'Austria, mentre resterà inalterato il numero di deputati italiani e spagnoli. Il cambiamento riflette l'evoluzione della popolazione nei paesi membri e rispetta le nuove regole stabilite dal Trattato di Lisbona che prevede un numero massimo di deputati europei (750 + 1), un numero massimo di deputati per Stato membro (96) e un numero minimo di deputati per paese secondo l'applicazione del principio di proporzionalità regressiva.

L'età minima per poter sottoscrivere un'iniziativa popolare è quella fissata dalle rispettive leggi nazionali per le elezioni del Parlamento europeo (art.3par.4COM(2010)119), non è necessario che i cittadini siano iscritti nelle liste elettorali, basta che abbiano raggiunto l'età richiesta.

Le firme dei cittadini devono essere raccolte utilizzando appositi moduli conformi ai modelli di cui all'allegato III del regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini. Le firme devono essere corredate dai dati personali richiesti dagli Stati membri, ma le informazioni che i firmatari sono tenuti ad indicare nei moduli variano a seconda dello Stato membro di appartenenza³⁹. Nonostante la diversificazione da un paese ad un altro, sussistono regole ben precise riguardo la protezione dei dati personali tanto che, gli organizzatori, potrebbero essere chiamati, prima della raccolta delle firme, ad informare le autorità garanti degli Stati membri in cui i dati sono trattati. Chi risiede in uno Stato membro diverso da quello di cui è cittadino o chi è cittadino di più Stati membri dovrà scegliere il paese in cui sarà conteggiata la sua dichiarazione di sostegno. E' consigliabile selezionare il paese che è in grado di verificare i dati forniti nella dichiarazione di sostegno che, a seconda dei casi, potrebbe trattarsi del paese che ha rilasciato il numero d'identificazione personale o il

³⁸ Considerato che all'Italia sono assegnati 73 parlamentari europei, risulterebbero necessarie almeno 54750 firme di cittadini italiani a sostegno dell'iniziativa legislativa, all'Austria risulterebbero necessarie almeno 14250 (i suoi parlamentari europei sono 19), alla Spagna 40500 (essa ha 54 parlamentari europei).

³⁹ I firmatari sono tenuti a fornire il numero di uno dei seguenti documenti d'identità personali: reisepass (passaporto) o personalausweis (carta d'identità) per l'Austria; Passaporto, inclusa l'indicazione dell'autorità di rilascio o carta d'identità, inclusa l'indicazione dell'autorità di rilascio per l'Italia; Documento Nacional de Identidad o pasaporte per la Spagna. Gli organizzatori hanno la possibilità di scaricare dal loro *account* dei modelli precompilati che già includono le informazioni relative alla loro iniziativa e che possono essere personalizzati a seconda del paese in cui intendono raccogliere le firme. Anche il *software* elaborato dalla Commissione prevede dei moduli *online* per ciascun paese. L'obbligo, previsto nella proposta della Commissione, di fornire i propri dati personali (numero del passaporto o della carta d'identità) al fine di evitare le doppie firme o la falsificazione delle stesse è stato fortemente contestato dalle organizzazioni non governative e dal Parlamento europeo. Questi ultimi hanno giudicato un tale obbligo ingiustificato e, del resto, difficile da rispettare negli Stati membri che non impongono ai cittadini il possesso di un documento d'identità. Sulla questione, gli stessi Stati membri, si sono divisi: quindici di essi, fra cui l'Italia, hanno richiesto l'inserzione di tale obbligo; nove Stati, in maggioranza i paesi nordici, invece, lo hanno ritenuto non necessario. Alla fine, la questione è stata risolta con l'inserzione di una clausola facoltativa consente ai singoli Stati membri di imporre o meno la fornitura dei dati personali per i propri cittadini al fine della verifica delle firme.

documento d'identità indicato, di quello di residenza oppure del paese (o uno dei paesi) di cittadinanza.

Le dichiarazioni di sostegno possono essere raccolte su carta e/o *online*. La raccolta delle firme per via elettronica necessita la certificazione del proprio sistema di raccolta *online* rilasciata dall'autorità competente e la sua pubblicazione, da parte degli organizzatori, sul proprio sito web. Le informazioni sull'iniziativa devono essere presentate in una delle versioni linguistiche in cui è stata pubblicata sul sito dell'Ue⁴⁰. Gli organizzatori devono raccogliere le dichiarazioni di sostegno in tutti i ventisette Stati membri (e devono avere un numero minimo di firmatari in almeno sette paesi), le firme raccolte negli Stati membri in cui non è stata raggiunta la soglia minima non si annullano, ma vengono comunque conteggiate ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di un milione di aderenze. La durata della raccolta è, come prima anticipato, di massimo dodici mesi che decorrono dalla data di registrazione dell'iniziativa.

Il Parlamento europeo si era espresso in modo parzialmente differente, per esso, infatti, il termine per la raccolta delle adesioni sarebbe dovuto essere pari ad un anno, ma a decorrere dal primo giorno del terzo mese successivo alla decisione in merito alla registrazione dell'iniziativa, in modo da consentire, con l'intervallo iniziale di tre mesi, il "lancio" dell'iniziativa a seguito della sua registrazione. Per la Commissione, invece, il periodo di un anno viene indicato quale termine ragionevole e sufficientemente lungo da consentire lo svolgimento di una campagna di raccolta su scala europea.

5. La verifica delle dichiarazioni di sostegno da parte delle autorità nazionali competenti.

Gli organizzatori, dopo aver raccolto le dichiarazioni di sostegno necessarie, devono chiedere alle autorità nazionali competenti di ogni Stato membro in cui le dichiarazioni sono state raccolte, di certificare il numero delle dichiarazioni valide per ciascun paese (art.15COM(2010)119). La certificazione deve essere richiesta separatamente, e soltanto una volta, per ciascuno Stato membro per il quale sono state raccolte le firme. Se le autorità nazionali non rilasciano il certificato entro il termine massimo previsto, gli organizzatori hanno a loro disposizione i mezzi di ricorso previsti a livello nazionale e, anche in questo caso (come per la certificazione del sistema di raccolta *online*), la presentazione della denuncia alla Commissione europea per mancata applicazione del diritto dell'Unione. Le dichiarazioni di sostegno possono essere inviate su carta o per via elettronica, ma si richiede, agli organizzatori, la separazione delle prime dalle seconde. Le dichiarazioni di sostegno *online* possono essere stampate e inviate su carta oppure inviate su supporto elettronico con mezzi sicuri⁴¹. Il tempo messo a disposizione dalle autorità competenti per certificare il numero delle dichiarazioni valide è di tre mesi. Esse, per la verifica, possono procedere seguendo le tecniche che ritengono più adeguate, ma l'operazione deve essere svolta previa fissazione, a livello dell'Unione, di alcuni requisiti minimi che riguardano, da una parte, la verifica e l'autenticazione delle firme e, dall'altra, l'obbligo di agevolare il processo di raccolta e di eliminare condizioni eccessivamente restrittive in modo da ottenere il rispetto di procedure comuni nell'intera Unione, ma anche una certa flessibilità a vantaggio dei

⁴⁰ I nomi dei campi dei moduli possono essere, invece, in qualsiasi lingua ufficiale dell'Unione europea.

⁴¹ Il *software* messo a punto dalla Commissione consente l'invio delle dichiarazioni in formato XML.

singoli Stati. Quest'ultimi si avvalgono di appositi strumenti, fra cui i controlli a campione. Il consiglio è quello di raccogliere più firme del necessario perché le verifiche da parte delle autorità nazionali potrebbero comportare la certificazione di un numero di dichiarazioni di sostegno inferiore a quello fornito dagli organizzatori.

6. La presentazione dell'iniziativa alla Commissione.

Dopo aver ottenuto dalle autorità nazionali competenti (che devono essere almeno sette) i certificati che attestano l'avvenuta raccolta del numero di dichiarazioni di sostegno necessarie, si può presentare, alla Commissione, l'iniziativa e, insieme a quest'ultima, le informazioni aggiornate sul valore del sostegno e dei finanziamenti ricevuti. La Commissione, una volta che l'iniziativa sia stata regolarmente presentata, è tenuta a renderla pubblica sul proprio sito web, ad esaminarla e a fornirne una sua valutazione. E' tenuta, inoltre, nei tre mesi successivi alla presentazione, a ricevere gli organizzatori per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall'iniziativa proposta e, successivamente, a comunicare le conclusioni a cui è giunta al Parlamento europeo e al Consiglio (art.10COM(2010)119).

7. Esame, audizione pubblica presso il Parlamento europeo e risposta da parte della Commissione.

La Commissione, secondo gli artt. 225 e 241 del TFUE può decidere di dare o non dare seguito alla richiesta dei cittadini, essa non è, infatti, giuridicamente tenuta a dare una risposta positiva. Prima di pronunciarsi dovrà valutare l'interesse europeo della legge richiesta e procedere agli esami previsti al fine di procedere all'ammissione, esami che riguardano: la consultazione delle parti interessate; l'analisi dell'impatto economico, sociale e ambientale; il rispetto del principio di sussidiarietà e la conformità ai principi espressi della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea. Nel caso in cui i parametri fissati non vengano rispettati, la Commissione può e deve rifiutare l'ammissione della proposta. All'atto di non ammissione deve fare immediato seguito la comunicazione delle ragioni del rifiuto agli organizzatori e l'esposizione di tutti i possibili rimedi, giurisdizionali e non, a loro disposizione. Alla luce degli obblighi di cui agli artt. 8 e 11 della proposta di regolamento⁴² sembrava ritenere che sarebbe stato possibile azionare i ricorsi in carenza e in annullamento disciplinati rispettivamente dagli artt. 263 e 265 del TFUE, ma diversamente dalla decisione relativa alla registrazione, non è possibile presentare ricorso se la Commissione decide di non dar seguito all'iniziativa. La decisione relativa all'ammissione deriva da un'analisi politica del merito che non può essere oggetto di ricorso, l'iniziativa dei cittadini obbliga la Commissione ad esaminare con attenzione la richiesta avanzata, ma non impone ad essa di darvi seguito. Compito della Commissione è comunque quello di elaborare una risposta formale (che prende la forma di una comunicazione, viene adottata dal Collegio dei commissari e pubblicata in tutte le lingue dell'Ue) con l'illustrazione delle eventuali azioni che intende proporre a seguito dell'iniziativa e le motivazioni per agire o

⁴² "La Commissione decide sull'ammissibilità"; "La Commissione [...] esamina l'iniziativa dei cittadini e, entro quattro mesi, espone in una comunicazione le sue conclusioni".

meno a favore di questa. Essa ha la possibilità di svolgere ulteriori ricerche sull'argomento presentato e non ha l'obbligo di proporre, a seguito dell'iniziativa, un atto legislativo. Se decidesse di avallare la richiesta dei cittadini, dovrebbe seguire la pertinente procedura legislativa, dovrebbe cioè trasmettere la proposta al legislatore europeo (il Parlamento e il Consiglio) che la esaminerebbe, la adotterebbe e le farebbe acquisire forza di legge.

Il regolamento attuativo prevede però l'organizzazione di un'audizione pubblica davanti al Parlamento europeo (art.11COM(2010)119) prima che la Commissione si pronunci sulla richiesta ad essa avanzata e, lo stesso Parlamento, a seguito del confronto fra i promotori dell'iniziativa ed i rappresentanti delle istituzioni europee, potrebbe votare una risoluzione che chieda alla Commissione la presentazione della proposta di legge avanzata dai cittadini. Al comitato dei cittadini viene, inoltre, data la possibilità di allegare all'iniziativa un progetto di atto normativo che ha l'obiettivo di avvantaggiare la chiara esposizione dell'oggetto e delle finalità dell'iniziativa proposta.

8. I limiti e i punti di forza della procedura.

La procedura innanzi descritta, pur presentandosi come esperimento di democrazia partecipativa di semplice applicazione, appare fortemente limitata sotto tra diversi punti di vista. Ed invero, sotto tale profilo si rinviene, in primo luogo, un limite "strutturale", che deriva dall'impostazione originariamente accolta nella definizione dell'istituto della cittadinanza dell'Unione⁴³, relativo alla mancata inclusione, tra i soggetti che possono sostenere l'iniziativa legislativa, dei non-cittadini europei che hanno però con l'Unione un legame stretto, come ad esempio coloro che risiedono in uno degli Stati membri da un consistente numero di anni. Sarebbe, invece, preferibile estendere il diritto anche a questi soggetti, che hanno già quello di petizione al Parlamento europeo e quello di rivolgersi al Mediatore europeo (artt. 227 e 228 TFUE).

Un secondo limite viene invece rappresentato dalla mancata valenza generale dello strumento dell'iniziativa politica, indirizzato non a qualsiasi atto dell'Unione, ma circoscritto a "materie in merito alle quali i cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione della Costituzione". Sempre ragionando in tale ottica, cioè quella di una procedura sull'iniziativa popolare che presenta alcune lacune, si rivela un terzo limite riguardante il fatto che la disposizione sull'iniziativa legislativa dei cittadini europei, pur dal carattere fortemente innovativo, non conferisce alcun valore vincolante alla proposta popolare, la cui adozione, pertanto, dipenderà dalla volontà della Commissione di presentare tale proposta, a seguito dell'invito rivolto dai cittadini, al Parlamento europeo e al Consiglio. E' tuttavia apprezzabile l'aver circoscritto, nel regolamento d'attuazione, il potere preliminare della Commissione di rifiutare la registrazione dell'iniziativa popolare, e quindi di dare o meno seguito al precitato invito, ai soli casi in cui l'iniziativa in questione non rispetti i criteri previsti dallo stesso regolamento attuativo (art. 4 c. 2).

Ed ancora, sempre nell'ottica di limitare il potere discrezionale della Commissione, riscuote vasto sostegno l'aver stabilito innanzitutto un termine ragionevole (tre mesi) entro il quale la Commissione sarà tenuta a decidere sull'iniziativa popolare, ma soprattutto l'aver

⁴³ In tema v. Triggiani, La cittadinanza europea per la "utopia sovranazionale", in Studi Int. Eur., 2006, 435 ss.; Shaw, The Political Representation of Europe's Citizens: Developments, in Eur. CLR, 2008, 162 ss.

previsto un obbligo, per la stessa Commissione, di comunicare al Parlamento europeo ed ai promotori dell'iniziativa i motivi di un eventuale diniego alla presentazione della proposta nonché di tutti i rimedi, anche giurisdizionali, di cui gli organizzatori potranno disporre.

L'introduzione di un diritto d'iniziativa popolare, sia pure con i limiti evidenziati, dovrebbe però teoricamente permettere alla società civile di contribuire fattivamente al processo decisionale europeo, mediante uno strumento di trasparenza e di coinvolgimento diretto capace di avvicinare i singoli individui alla macchina amministrativa comunitaria, creando legami transazionali su tematiche comuni. Esso, infatti, crea un potenziale meccanismo di coinvolgimento diretto dei cittadini di recuperare parzialmente quell'endemico deficit democratico, che da sempre ha caratterizzato l'istituzione europea.

Ciò posto, appare evidente che la partecipazione "dal basso" alla procedura europea innanzi descritta non fa altro che valorizzare il principio della partecipazione dei cittadini, consentendo un utilizzo dello strumento dell'iniziativa popolare quale modalità nuova e/o rinnovata di dialogo fra cittadini ed istituzioni. Ne è un esempio la previsione ai sensi della quale le istituzioni competenti devono necessariamente fornire una risposta in merito alla proposta presentata evitando che la volontà dei cittadini rimanga per lo più inascoltata.

Prevedere, inoltre, la possibilità di raccolta *online* delle sottoscrizioni, che oltre ad essere certamente un elemento di grande interesse per quanto attiene ad una semplificazione del procedimento ed a una celerità nonché semplicità della procedura di raccolta delle sottoscrizioni, risulta anche essere coerente con l'impegno dei governi dei Paesi dell'Unione di favorire politiche per un'accelerazione dei processi di digitalizzazione dell'amministrazione e di sempre maggiore garanzia nella trasparenza delle informazioni.

Allo stesso modo, risulta interessante la previsione in base alla quale ogni proposta debba essere oggetto, come sopra detto, di una registrazione in un apposito elenco messo a disposizione dalla Commissione. Siffatta decisione, finalizzata ad assicurare la coerenza e la trasparenza nelle proposte di iniziativa dei cittadini, consente al contempo di conoscere, via *web*, in maniera semplice e senza alcun costo per i cittadini, gli obiettivi e le finalità degli organizzatori, favorisce la comunicazione e il dialogo, fra soggetti interessati che, quindi, solo dopo aver acquisito le opportune informazioni possono, decidere, senza alcuna fretta e pressione, di sottoscrivere o meno la proposta.

- D- UN ANNO DI INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI: UNA PANORAMICA SULLA PRASSI

di Sara Martini

1. Premessa.

L'iniziativa dei cittadini europei (*European Citizens' Initiative*, d'ora in avanti ECI), ufficialmente avviata il 1° aprile 2012 con l'entrata in vigore e l'inizio dell'applicazione del Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio⁴⁴, ha appena compiuto un anno. Si tratta di un periodo di tempo certamente esiguo che tuttavia merita di essere considerato con attenzione. Nei primi 365 giorni di vita, l'istituto ha dato vita alla

⁴⁴ Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 65 dell'11 marzo 2011).

presentazione di 27 proposte di iniziativa dei cittadini europei, i cui contenuti e i cui sviluppi ed esiti saranno oggetto di analisi nei prossimi paragrafi⁴⁵.

La nostra analisi non potrà non tenere conto del fatto che vi sono fasi della procedura che ancora non conoscono una prassi di riferimento⁴⁶. È appena trascorso un anno infatti dall'avvio della possibilità di aprire un procedimento che dura ben più di dodici mesi e per il quale in questa prima fase di attività non sono mancati problemi tali da richiedere una proroga dei termini previsti per alcune fasi della procedura. Ci riferiamo in particolare al problema connesso al funzionamento del sistema di raccolta delle firme, le cui modalità hanno senza dubbio ricadute significative sulla prassi stessa dell'istituto in questione. Il sistema di raccolta delle adesioni non costituisce infatti un aspetto meramente tecnico e formale nella presentazione di un'iniziativa ma piuttosto uno dei nodi chiave perché essa possa essere diffusa e sostenuta da un numero più ampio possibile di cittadini europei. Il fatto che per alcuni mesi il sistema di raccolta firme per via telematica non abbia funzionato ha comportato durante la fase di lancio una serie di problemi a carico degli organizzatori dei comitati promotori delle iniziative, costretti a far uso dell'unico sistema di raccolta firme possibile e cioè quello cartaceo⁴⁷. Dal momento poi dell'avvio della procedura di raccolta *on line* la Commissione ha deciso di prorogare i termini con la conseguenza che alcune iniziative, pur aperte alla firma ormai quasi un anno fa, possono essere ancora sottoscritte fino al 1° novembre 2013.

Procediamo ora con l'analisi delle iniziative dei cittadini europei considerando dapprima le proposte che non hanno superato la fase della registrazione da parte della Commissione e quelle che, pur avendo ottenuto l'autorizzazione, sono state ritirate dai loro stessi promotori prima dell'inizio della fase della raccolta delle dichiarazioni di sostegno per concentrarsi poi sulle iniziative che invece sono attualmente aperte alla firma. Nell'ultima parte del lavoro, che intende ricostruire un quadro organico ma certamente non esaustivo sulla prassi dell'istituto dell'iniziativa dei cittadini europei, cercheremo di individuare alcuni profili problematici che l'analisi contribuisce a far emergere nell'ottica di tracciare alcune prospettive.

2. Le iniziative obsolete: le proposte rifiutate dalla Commissione.

⁴⁵ Tutti i dati riportati in questo lavoro sono tratti dal sito ufficiale della Commissione europea (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>) che raccoglie tutte le proposte di iniziativa presentate con la relativa documentazione. Le iniziative saranno citate con la dicitura ECI # anno di registrazione {numero di registrazione} alla quale seguirà il titolo per esteso.

⁴⁶ Per le fasi della procedura si rimanda al paragrafo curato da Luisa Di Benedetto e Maria Francesca Zappa. Qui in particolare il riferimento è alle ultime fasi costituite dalla verifica delle dichiarazioni di sostegno, dalla presentazione dell'iniziativa alla Commissione, dall'esame dell'iniziativa e dalla risposta da parte della Commissione.

⁴⁷ Gli organizzatori possono dare inizio alla raccolta delle adesioni in via elettronica soltanto dopo aver ottenuto la certificazione del loro sistema di raccolta da parte delle autorità nazionali competenti. La certificazione comporta la verifica che il sistema risponda ai requisiti tecnici e di sicurezza minimi previsti dall'art. 6 del Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini. A tal fine le autorità nazionali devono controllare che il sistema sia conforme al regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011 della Commissione che fissa le specifiche tecniche per i sistemi di raccolta elettronica. Ciò vale anche nel caso in cui gli organizzatori si avvalgano del software *open source* fornito dalla Commissione.

Tra le proposte di iniziativa depositate in questi dodici mesi ve ne sono otto che non sono state registrate dalla Commissione europea sulla base dei requisiti di registrazione formali previsti dall'art. 4 par. 2 del Regolamento (UE) n. 211/2011.

La Commissione registra l'iniziativa proposta entro due mesi dalla domanda a condizione che a) il comitato dei cittadini sia stato costituito e i referenti siano stati designati, b) la proposta d'iniziativa non esuli manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati, c) la proposta d'iniziativa non sia presentata in modo manifestamente ingiurioso e non abbia un contenuto futile o vessatorio, d) la proposta d'iniziativa non sia manifestamente contraria ai valori dell'UE, sanciti dall'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE)⁴⁸.

Le otto richieste di registrazione rifiutate si riferiscono tutte a proposte d'iniziativa non rispondenti alla seconda delle condizioni e cioè quella relativa al rispetto delle competenze della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati⁴⁹.

Risulta interessante notare come il rifiuto della Commissione alla registrazione dell'iniziativa non sia un atto che pregiudica del tutto la possibilità di presentare un'iniziativa sul tema oggetto dell'iniziativa rifiutata. A tal proposito può essere utile ricordare quanto avvenuto con l'iniziativa ECI # 2012 {17} relativa all'introduzione di un reddito di base incondizionato. Rifiutata dalla Commissione in data 6 settembre 2012, l'iniziativa è stata riproposta e questa volta regolarmente registrata, dopo il parere favorevole della Commissione del 14 gennaio 2013, come ECI # 2013 {1} con il titolo *Reddito di base incondizionato (RBI) – Esaminare un percorso per condizioni generiche dello stato sociale atte a promuovere una cittadinanza attiva nell'UE*⁵⁰. Per ottenere un tale risultato i promotori dell'iniziativa hanno adattato la loro proposta cercando di conformarla alle condizioni richieste dal Regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini: la differenza tra l'iniziativa rifiutata e quella accolta sta nella diversa formulazione sia in ordine all'oggetto sia in ordine agli obiettivi della proposta⁵¹.

2.1. (segue): le proposte ritirate dagli organizzatori.

⁴⁸L'art. 2 TUE dispone così: «L'Unione si fonda sui valori del 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. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

⁴⁹Può essere utile ricordare che la Commissione accompagna sempre il rifiuto di registrare l'iniziativa con una comunicazione in cui precisando i motivi della sua decisione e informa gli organizzatori dei comitati circa tutti i possibili ricorsi giudiziari ed extragiudiziari a loro disposizione.

⁵⁰La proposta di iniziativa ha per oggetto la richiesta alla Commissione di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri (ai sensi dell'art. 156 del TFUE), al fine di valutare il reddito di base incondizionato (RBI) quale strumento per migliorare i rispettivi sistemi di sicurezza sociale. Il sito web dedicato all'iniziativa è <http://basicincome2013.eu/>.

⁵¹Se il primo testo aveva ad oggetto la richiesta alla Commissione europea di usare tutti i mezzi a sua disposizione e tutte le possibilità esistenti per procedere quanto prima all'introduzione di un reddito minimo universale all'interno dei Paesi membri, la nuova iniziativa, poi accolta, ha come oggetto la richiesta alla Commissione di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri al fine di valutare il reddito di base incondizionato quale possibile strumento per migliorare i rispettivi sistemi di sicurezza sociale. Tra gli obiettivi viene richiesta la promozione di alcune "ricerche-pilota" nonché l'esame dei diversi modelli di reddito base incondizionato attualmente vigenti.

Oltre al rifiuto di registrazione della proposta di iniziativa da parte della Commissione, il Regolamento (UE) 211/2011 prevede anche la possibilità per gli organizzatori di ritirare una proposta d'iniziativa dei cittadini già registrata. L'iniziativa può essere ritirata in qualsiasi momento della procedura entro la fase della presentazione delle dichiarazioni di sostegno (art. 4, par. 5). Non vi è obbligo di comunicare alla Commissione i motivi alla base del ritiro che possono variare da caso a caso.

In questo primo anno sono state cinque le iniziative ritirate da parte dei loro stessi promotori. In un caso – l'iniziativa ECI # 2012 {15} riguardante la cessazione dei trattati bilaterali con la Svizzera – gli organizzatori non hanno mai iniziato a raccogliere firme né cercato di ottenere attenzione e diffusione a livello transnazionale. La proposta è stata ritirata il 4 febbraio 2013.

Era già invece in corso la fase della raccolta delle adesioni quando i promotori dell'iniziativa ECI # 2012 {4} *Una Direttiva Europea sul Benessere delle vacche da latte* hanno deciso di ritirarla il 20 luglio 2012. In questa occasione gli organizzatori hanno indirizzato alla Commissione una lettera motivata nella quale hanno riferito della loro insoddisfazione circa gli sviluppi del loro impegno a sostegno dell'iniziativa e dei limiti riscontrati nella procedura di presentazione delle proposte⁹.

Nei restanti tre casi, la decisione di ritirare l'iniziativa ha assunto un valore che potremmo definire “strategico” alla luce degli sviluppi successivi. Alla base del recesso delle iniziative ECI # 2012 {2} *Single Communication Tariff Act*, ECI # 2012 {12} *End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights* e ECI # 2012 {6} *Let me vote* vi è stata infatti la volontà da parte degli organizzatori di prendere tempo. Tale affermazione è avvalorata dal fatto che le tre iniziative richiamate sono state ritirate e poi successivamente ripresentate: le proposte sono oggi aperte alla firma (ECI # 2012 {16} registrata il 3 dicembre 2012⁵², ECI # 2013 {2} registrata il 21 gennaio 2013⁵³, ECI # 2013 {3} registrata il 28 gennaio 2013⁵⁴).

3. Le iniziative aperte alla firma: temi.

Sul registro delle iniziative registrate dalla Commissione sono 14 le proposte il cui *status* è attualmente “aperto” e per le quali è in corso il periodo utile alla raccolta delle necessarie dichiarazioni di sostegno⁵⁵.

I temi oggetto di queste iniziative sono vari: tra le prime proposte in ordine di tempo registrate nel maggio 2012, l'iniziativa ECI # 2012 {1} *Fraternité 2020 - Mobilità. Progresso. Europa* si propone di potenziare i programmi di scambio dell'Unione europea - come Erasmus o il Servizio Volontario Europeo (SVE) - al fine di contribuire a un'Europa

⁹Nella lettera inviata dagli organizzatori alla Commissione in data 20 luglio 2012 vengono evidenziati alcuni limiti strutturali quali l'impossibilità di raccogliere un milione di firme in tutta sicurezza e la difficoltà di sostenere costi non ragionevoli per i comitati promotori.

⁵²Il sito web dedicato all'iniziativa è <http://www.onesingletariff.com/>.

⁵³Il sito web dedicato all'iniziativa è <http://www.endecocide.eu/>.

⁵⁴Il sito web dedicato all'iniziativa è <http://www.letmevote.eu/it/>.

⁵⁵Per 10 delle 14 proposte di iniziativa è attiva la possibilità delle firme in via elettronica, oltre al tradizionale formato cartaceo, mentre per le restanti 4 gli organizzatori sono ancora in attesa di ottenere il loro sistema elettronico e la certificazione per l'avvio.

unita basata sulla solidarietà tra i cittadini⁵⁶; l'iniziativa ECI # 2012 {3} *Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale* invita la Commissione europea a proporre una normativa che sancisca il diritto umano universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari e promuova l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti; l'iniziativa ECI # 2012 {5} *Uno di noi* registrata l'11 maggio 2012 in lingua italiana e avente ad oggetto la protezione giuridica della dignità, del diritto alla vita e dell'integrità di ogni essere umano fin dal concepimento nelle aree di competenza dell'Unione nelle quali tale protezione risulti rilevante.

La più recente tra le iniziative registrate, la terza iniziativa registrata fino ad oggi nel 2013, è l'ECI # 2013 {1} *Let me vote*. Essa contiene la proposta di integrare i diritti del cittadino europeo elencati nell'art. 2, par. 2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea con il diritto di votare ad ogni elezione politica nello Stato membro di residenza alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

Prescindendo dal dato cronologico, può risultare interessante considerare anche i temi oggetto di altre iniziative. Una serie di proposte presenta un'attenzione particolare ai temi legati al clima e all'ecosistema naturale (ECI # 2013 {2} *Fermiamo l'ecocidio in Europa: un'iniziativa dei cittadini per dare diritti alla terra*; ECI # 2012 {9} *Per una gestione responsabile dei rifiuti, contro gli inceneritori*; ECI # 2012 {10} *Sospensione del Pacchetto Clima-Energia UE*) mentre l'iniziativa 30 km/h – *rendendo le strade vivibili* (ECI # 2012 {14}) si occupa di sicurezza stradale e tutela dell'ambiente ed ha per oggetto la proposta di introdurre un limite di velocità regolare di 30km/h in tutta l'Unione europea per le aree urbane/residenziali⁵⁷. L'iniziativa *Stop vivisection* (ECI # 2012 {7}) si propone, come suggerito dal nome, di eliminare la sperimentazione animale nell'Unione Europea attraverso la richiesta alla Commissione di abrogare la direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici e di presentare una nuova proposta che abolisca l'uso della sperimentazione su animali. L'iniziativa ECI # 2012 {16} *Single Communication Tariff Act* si occupa invece di favorire l'eliminazione dei costi del roaming in Europa attraverso la creazione di un mercato unico della telefonia per i cittadini europei. La ECI # 2012 {8} *Un'educazione europea di qualità elevata per tutti* è dedicata appunto al tema al mondo dell'educazione e ha tra gli obiettivi quello di creare una piattaforma di discussione tra tutti i soggetti interessati dove genitori, insegnanti, studenti, parti sociali, educatori e *decision-makers* si confrontano al fine di formulare una politica europea per un modello educativo di qualità per il sistema scolastico primario e secondario. Una proposta di iniziativa si concentra sul tema dei mezzi di comunicazione chiedendo una maggiore protezione del pluralismo dei media attraverso la parziale armonizzazione delle legislazioni nazionali relative alla proprietà e alla trasparenza, al conflitto di interesse con incarichi politici e all'indipendenza degli organismi di regolamentazione (ECI # 2012 {13})⁵⁸. Merita attenzione anche l'ECI # 2012 {11} che si pone come obiettivo quello di creare uno strumento volto proprio a favorire l'incremento in termini numerici e in termini di adesioni

⁵⁶ Il sito web dedicato all'iniziativa è <http://it.fraternite2020.eu/>. Si tratta di una piattaforma disponibile in tutte e 23 le lingue ufficiali dell'Unione europea.

⁵⁷ Il sito ufficiale dell'iniziativa è <http://en.30kmh.eu/>. Il conteggio delle adesioni alla proposta attraverso il sistema di raccolta firme in via elettronica è aggiornato in tempo reale ed è possibile consultare sia il numero totale delle adesioni sia il numero relativo a ciascun Stato.

⁵⁸ Il sito ufficiale dell'iniziativa è <http://www.mediainitiative.eu/it/>.

dello strumento dell'iniziativa dei cittadini europei. Si tratta di una sorta di iniziativa per favorire in futuro sempre maggiori iniziative dei cittadini europei. L'idea è quella di realizzare una piattaforma europea *online* in cui sia possibile registrare nuove iniziative e raccogliere le firme, permettendo la visualizzazione di tutte le iniziative suddivise per argomento, Paese e popolarità nonché la possibilità di entrare in contatto con i sostenitori, di discutere e lasciare commenti.

3.1. segue: modalità di presentazione.

Le iniziative presentate e attualmente aperte alla firma presentano caratteri simili tra di loro⁵⁹ ma anche alcune differenze. Circa quest'ultime ci riferiamo alle scelte compiute dagli organizzatori in merito ad alcuni aspetti inerenti la forma con cui l'iniziativa si presenta ai cittadini europei quali ad esempio la creazione o meno del sito internet dedicato all'iniziativa, il numero delle lingue in cui l'iniziativa è tradotta e diffusa, la proposta o meno alla Commissione di una bozza di atto giuridico allegato al testo dell'iniziativa, ecc.

Ci limiteremo a portare all'attenzione alcuni casi particolari. Uno di questi è ad esempio l'iniziativa ECI # 2012 {9}: i promotori di questa proposta hanno deciso di utilizzare esclusivamente il metodo di raccolta analogica (su carta) delle dichiarazioni di sostegno alla loro iniziativa. Allo stesso tempo vi sono alcune iniziative - ECI # 2012 {1}, ECI # 2012 {8}, ECI # 2012 {10}, ECI # 2012 {16}, ECI # 2013 {1}, ECI # 2013 {2} - che possono essere sottoscritte solo per via telematica.

L'iniziativa ECI # 2012 {1}, la prima in assoluto ad essere stata registrata, è l'unica a presentarsi in tutte e 23 le lingue ufficiali dell'Unione europea sia per quanto riguarda il testo della proposta sia per quanto riguarda le traduzioni disponibili delle pagine del sito web dedicato alla proposta dal titolo *Fraternité 2020 - Mobilità. Progresso. Europa*. Ci sono infatti varie altre iniziative - ECI # 2012 {3}, ECI # 2012 {7}, ECI # 2012 {8}, ECI # 2012 {16} – il cui testo è tradotto in tutte le lingue ufficiali ma il cui sito internet non dispone allo stesso tempo di tutte le traduzioni. Tutte le iniziative hanno un sito internet di riferimento tranne una, l'iniziativa ECI # 2012 {11} *Central public online collection platform for the European Citizen Initiative*.

Per quanto attiene l'eventuale presentazione insieme alla proposta di iniziativa di una bozza di atto giuridico alla Commissione, vi sono tre casi in cui gli organizzatori hanno ritenuto di accogliere e fare propria questa possibilità. Si tratta delle iniziative ECI # 2012 {5}, ECI # 2012 {16}, ECI # 2013 {2}. Nel primo caso la bozza allegata all'iniziativa *Uno di noi* che ha per oggetto la protezione giuridica della dignità, del diritto alla vita e dell'integrità di ogni essere umano fin dal concepimento nelle aree di competenza UE nelle quali tale protezione risulti rilevante propone l'integrazione di una serie di atti legislativi: in particolare vengono proposti emendamenti al Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio del 25 giugno 2002 che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, alla Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-

⁵⁹Ogni iniziativa presenta un titolo (max 100 battute), il numero e la data di registrazione, una descrizione breve dell'oggetto della proposta (max 200 battute) e degli obiettivi che intende raggiungere (max 500 battute) l'elencazione delle disposizioni dei Trattati ritenute pertinenti dagli organizzatori.

2020) - Orizzonte 2020 - COM(2011) 809 definitivo ed infine *al* Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo. Nel secondo caso l'iniziativa *Single Communication Tariff Act* che si propone l'eliminazione dei costi del roaming in Europa e la creazione di un mercato unico della telefonia per i cittadini europei contiene la proposta di una bozza di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio su una unica tariffa all'interno dell'Unione europea. La terza iniziativa da richiamare è quella che invita la Commissione europea ad approvare una legislazione che proibisca, prevenga ed ostacoli l'ecocidio e cioè il danneggiamento estensivo, la distruzione o la perdita dell'ecosistema di un determinato territorio: in questo caso gli organizzatori hanno presentato la bozza di una direttiva sul tema.

I profili fin qui richiamati, che potrebbero sembrare aspetti meramente formali, hanno un'influenza specifica sul livello di successo di una iniziativa dei cittadini europei, il quale non si misura solo in termini di firme ma anche in termini di capacità di favorire ed ottenere una diffusione ed un consenso transnazionale, di offrire trasparenza finanziaria e organizzativa, di utilizzare le modalità disponibili di raccolta e non da ultimo di presentare una iniziativa chiara nei suoi obiettivi e nelle sue funzionalità.

3.2. segue: livello di partecipazione.

Tra tutte le iniziative solo una ad oggi è riuscita a raggiungere e a superare il milione di firme di sostegno. Si tratta dell'iniziativa ECI # 2012 {3} *Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale* registrata sul sito ufficiale delle iniziative dei cittadini europei il 10 maggio 2012 e alla quale è possibile aderire fino al 1° novembre 2013. Tale iniziativa è stata avviata dalla Federazione sindacale europea dei servizi pubblici (FSESP), una organizzazione ombrello che rappresenta più di 270 sindacati o 8 milioni di lavoratori dei servizi pubblici in Europa. L'organismo ha preparato la campagna con largo anticipo rispetto ai tempi di avvio ufficiale della possibilità di registrazione di una iniziativa da parte della Commissione e si è preoccupato di reperire finanziamenti ancora prima che la campagna iniziasse⁶⁰. Inoltre gli organizzatori hanno cercato di favorire fin da subito nuove reti locali e gruppi di azione. L'iniziativa, che figura al secondo posto in assoluto in ordine di registrazione dal momento dell'avvio ufficiale della procedura, ha conosciuto inizialmente una fase difficile: durante i primi sei mesi, nonostante la preparazione accurata e il sostegno economico, sono state raccolte solo il 3,5% delle firme minime necessarie. Il salto di qualità si è avuto con l'implementazione della possibilità di sostenere la proposta *online* e ad oggi gli organizzatori affermano che delle adesioni finora raccolte il 5% sono su carta e il 95% su formato elettronico. Il giorno in cui si è raggiunto il milione di firme (9 febbraio 2013) solo tre Paesi – Germania, Austria e Belgio – erano riusciti a conseguire la soglia minima relativa al singolo Stato membro. Secondo gli ultimi dati (6 maggio 2013) otto Stati – ad Austria, Germania e Belgio si aggiungono la Finlandia, la Lituania, il

⁶⁰ L'aspetto dei finanziamenti a sostegno di un'iniziativa è uno dei più importanti al fine di ottenere successo. Tutti i servizi quali traduzioni, registrazioni, competenze legali, sviluppo del sito web e di altri strumenti informativi, servizio di gestione e controllo delle firme hanno costo e risultano imprescindibili per una campagna transnazionale.

Lussemburgo, la Slovacchia e la Slovenia – hanno raggiunto il numero minimo di firme richieste⁶¹.

Al di là di questa iniziativa di successo in termini numerici sembrerebbe di poter affermare che sarà difficile che altre iniziative tra quelle oggi aperte alla firma potranno raggiungere la soglia di un milione di adesioni a meno che non vi siano particolari accelerazioni nella raccolta⁶².

4. Rilievi problematici e prospettive future.

Il periodo intercorso tra il giorno in cui l'istituto è entrato in funzione (1° aprile 2012) e il momento in cui scriviamo è tale per cui vi sono ancora alcune tappe della lunga procedura che non conoscono ad oggi alcuna prassi cui far riferimento. Nessuna proposta di iniziativa è infatti ancora approdata alla fase di verifica delle dichiarazioni di sostegno e quindi a quella della presentazione dell'iniziativa alla Commissione cui segue il vero e proprio esame della proposta. Possiamo quindi limitarci in questa sede ad evidenziare alcuni nodi riguardanti le prime fasi della lunga procedura e ad avanzare qualche considerazione in merito alle successive fasi che al momento rimangono sulla carta e i cui elementi di criticità e/o di forza saranno confermati o meno dalla prassi futura.

La panoramica sulla prassi relativa al primo anno di vita dell'iniziativa dei cittadini europei restituisce qualche luce e molte ombre. Il numero delle iniziative presentate – in tutto 27 – non va sottovalutato e potrebbe essere considerato indice di una certa vivacità. Allo stesso tempo però vi sono alcuni aspetti che meritano di essere considerati quali profili problematici: pensiamo ad esempio alla mancanza di una sufficiente conoscenza dell'istituto e delle modalità per parteciparvi tra i cittadini europei, pensiamo alle difficoltà procedurali che l'iter di presentazione di una iniziativa presenta, pensiamo all'incapacità di raggiungere livelli di consenso transnazionali su temi che troppo spesso rimangono attenti a dinamiche relative solo ad uno specifico territorio, pensiamo alle criticità intorno ad alcune delle basi giuridiche scelte dagli organizzatori per legittimare la loro iniziativa.

Lo scorso 4 aprile i parlamentari europei hanno rivolto un appello alla Commissione affinché riveda al più presto una serie di elementi logistici e procedurali⁶³. Benchè una delle urgenze da affrontare consista nella necessità di prevedere nuove e più efficaci forme di comunicazione per superare il *gap* di conoscenza dello strumento dell'iniziativa da parte dei cittadini europei e cioè dei suoi stessi detentori, i maggiori rilievi problematici che emergono dal Documento riguardano elementi di rigidità procedurale. Tra le proposte si segnala quella di rimuovere l'obbligo di registrazione del numero di un documento di identità per la firma e l'adesione ad una iniziativa⁶⁴. La comunicazione insiste poi sulla

⁶¹ La fase della raccolta delle adesioni continua comunque al fine di ottenere il maggior numero possibile di firme tenuto conto anche della percentuale di sottoscrizioni che potrebbero potenzialmente essere invalidate dalle autorità competenti durante la fase di verifica delle dichiarazioni di sostegno.

⁶² L'iniziativa ECI # 2012 {5} *Uno di noi* si attesta intorno alle 500000 firme mentre la maggior parte delle altre iniziative non supera al momento le 100000 dichiarazioni di sostegno.

⁶³ Il testo della comunicazione è disponibile su <http://www.citizens-initiative.eu/?p=1578#more-1578>.

⁶⁴ Si richiede di limitarsi a richiedere i seguenti dati personali: nome, indirizzo, data di nascita. Anche se il garante europeo della protezione dei dati ha stabilito che i numeri di documento d'identità non sono necessari per l'adesione ad una iniziativa dei cittadini europei, un consistente numero di Stati membri li richiede ancora. Tale prassi ha

necessità di assicurarsi che tutti i cittadini dell'Unione europea possano sostenere un'iniziativa dei cittadini, indipendentemente da dove vivono⁶⁵. Un altro punto dibattuto è quello inerente la possibilità di registrare iniziative riguardanti modifiche ai Trattati: il Parlamento chiede alla Commissione di accettare tali proposte dal momento che rientrano nel suo ambito di competenza⁶⁶.

In merito invece alle fasi della procedura che fino ad oggi non hanno conosciuto sviluppi, uno dei nodi che desta maggiori criticità è certamente quello per cui, come emerge chiaramente dal quadro normativo di riferimento, la Commissione europea non ha l'obbligo di proporre un atto legislativo a seguito di un'iniziativa. Una volta ricevuta una proposta valida, la Commissione avrà tre mesi di tempo per esporre le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'iniziativa e decidere quali azioni intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno. Vedremo in futuro se la risposta della Commissione, che dovrebbe prendere la forma di una comunicazione, avrà sempre e comunque carattere definitivo o se si verificherà la possibilità che tale risposta consista soltanto in un parere preliminare della Commissione che prima di esprimersi in modo definitivo potrebbe voler svolgere ulteriori ricerche sull'argomento oggetto dell'iniziativa. Le disposizioni vigenti prevedono poi che nel corso del processo di esame dell'iniziativa da parte della Commissione, gli organizzatori siano invitati a esporre in dettaglio la loro proposta alle istituzioni europee in un'audizione pubblica, occasione la cui effettività ed efficacia non sono ad oggi valutabili. Infine, nel caso in cui la Commissione decidesse di dar seguito alla proposta di iniziativa elaborando una proposta legislativa formale, si avvierà un vero e proprio processo legislativo sul quale gli organizzatori dell'iniziativa popolare avranno il compito di vigilare.

Alla luce di tutte queste considerazioni, l'anno che si apre – in fondo solo il secondo di vita dell'iniziativa dei cittadini europei – potrà fornire elementi utili per una valutazione più approfondita della prassi dello strumento che in questo capitolo ci siamo promessi soltanto di iniziare a considerare.

- E - METODI ALTERNATIVI PER RIVOLGERSI ALLE ISTITUZIONI EUROPEE O FARE PRESSIONE SULL'UE

di Marco Colella

1. Introduzione.

Gli autori dei Trattati hanno sempre cercato di istituzionalizzare la partecipazione dei cittadini nella vita democratica dell'Unione. L'ordinamento europeo, infatti, prevede una

sollevato seri problemi in ordine alla tutela della *privacy* e ha probabilmente dissuaso molti dal sostenere un'iniziativa dei cittadini.

⁶⁵ Insistendo sul considerare l'ECI «a legal right of EU citizenship», i Parlamentari chiedono di poter modificare le attuali disposizioni ai fini di includere nel pubblico dei potenziali sostenitori di una iniziativa anche gli 11 milioni di cittadini europei che vivono fuori del loro Paese d'origine.

⁶⁶ Si legge nella proposta dei Parlamentari: «ECIs on many of the topics of greatest interest to EU citizens require treaty amendments. Registering these ECIs is vital to engaging more citizens in the EU. Since the Commission itself may propose amendments to treaties, ECIs should also be allowed to propose treaty amendments».

serie di strumenti di partecipazione al processo decisionale dell'Unione al servizio dei singoli, per far sì che le istituzioni europee (e in particolare la Commissione) siano meno sorde alle istanze dei soggetti privati e, inoltre, al fine di diffondere tra i cittadini il senso di appartenenza ad una comunità basata sullo stato di diritto. Tali strumenti postulano la necessaria mediazione ed intervento di soggetti, quali - ad esempio - il Parlamento Europeo e il Mediatore. Dunque, l'iniziativa dei cittadini europei non è l'unico atto politico che invita la Commissione a dare seguito ad una richiesta avanzata dai firmatari, ma vi sono una serie di metodi alternativi di trasparenza e di coinvolgimento diretti ad avvicinare i singoli individui alla macchina amministrativa europea. Questi, a differenza dell'istituto oggetto dell'esame (che si onora di creare legami civici transnazionali su tematiche comuni), non offrono le medesime garanzie relative al carattere transnazionale dell'interesse perseguito e, quindi, presentano il rischio di essere intrise della dimensione localistica.

2. Il diritto di petizione al Parlamento europeo.

Attraverso il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo «su una materia che rientra nel campo d'attività dell'Unione», sancito all'art. 227 TFUE ed introdotto con il Trattato di Maastricht, il cittadino dell'Unione ha la possibilità di dialogare con le persone che ha eletto e che lo rappresentano, chiedendo al PE di sollecitare la Commissione a presentare proposte legislative ed esponendo i casi che, a suo avviso, costituiscono un esempio di scorretta applicazione della legislazione europea⁶⁷. Tale diritto spetta a qualsiasi cittadino dell'Unione (v. anche art. 24 c. 1° TFUE), nonché a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale di uno Stato membro e può essere esercitato individualmente o in associazione con altri cittadini o persone. È necessario tuttavia dimostrare che la materia oggetto della petizione «concerne direttamente» l'autore (v. art. 263 c. 5° TFUE). Una petizione può assumere la forma di una denuncia o di una richiesta e può riguardare questioni d'interesse pubblico o privato. Così come per l'iniziativa dei cittadini, il Trattato di Lisbona non fissa un termine specifico per l'esame delle petizioni da parte del Parlamento europeo⁶⁸.

La petizione è per eccellenza l'istituto che favorisce l'integrazione europea e riconosce la cittadinanza europea. Esso rappresenta lo strumento di base per l'esercizio dei diritti dei cittadini, il metodo più pratico per disvelare i vuoti della legislazione, i casi di incorretta applicazione, le lacune nei procedimenti amministrativi di applicazione del diritto dell'Unione e, in generale, degli ostacoli burocratici per la sua corretta applicazione⁶⁹. Anche se la maggior parte delle petizioni non concernono o non danno luogo a procedure per infrazione, esse offrono al Parlamento e alla Commissione utili informazioni su quelle che sono le preoccupazioni dei cittadini.

⁶⁷ *Relazione sulla diciassettesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario* (1999), adottata dal Parlamento europeo (A5-0250/2001).

⁶⁸ COM(2009)622 – Libro verde – *Diritto di iniziativa dei cittadini europei*.

⁶⁹ *Parere della Commissione per le petizioni sulla diciassettesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario* (1999), allegato ad A5-0250/2001.

Le materie più ricorrenti oggetto delle petizioni sono la sicurezza sociale, la protezione dell'ambiente⁷⁰, il riconoscimento di diplomi, le discriminazioni a causa della cittadinanza, del sesso o della religione. In numerosi casi, esse vengono presentate contemporaneamente a una denuncia alla Commissione (v. *infra*).

Gli articoli 201 e seguenti del Regolamento del Parlamento europeo sono dedicati all'istituto della petizione e tracciano il ruolo dell'Assemblea e dei propri membri. L'iter delle petizioni in seno all'Unione Europea si caratterizza per una sede riservata (la Commissione per le petizioni) e, dunque, specializzata d'esame e da una pluralità di sentieri procedurali attivabili mediante l'esercizio del diritto in oggetto; questi elementi garantiscono alle petizioni un ruolo ed un'efficacia pregnante, a cui l'ordinamento italiano dovrebbe ispirarsi. La Commissione per le petizioni ha un campo d'azione molto vasto, potendo riguardare qualsiasi oggetto che rientra nel campo dell'Unione, a differenza del Mediatore, che ha competenza solo per i casi di cattiva amministrazione delle istituzioni o degli organi od organismi dell'Unione (v. *infra*). A seconda delle circostanze, dall'esame della petizione può discendere una missione d'inchiesta negli Stati membri cui appartengono i firmatari per indagare su questioni sollevate e fornire un contributo essenziale alla valutazione "sul campo" dell'effettivo conseguimento degli obiettivi, identificando i vari tipi di problemi e le modalità più adatte per affrontarli; il deferimento dell'istanza ad altre commissioni del Parlamento europeo con richiesta di informazioni o di ulteriori azioni; l'adozione di un atto di indirizzo votato anche dal plenum assembleare; il compimento di qualsiasi altro passo giudicato opportuno per risolvere un determinato problema o fornire una risposta adeguata al firmatario della petizione. Inoltre, la commissione competente, nel caso in cui lo ritenga opportuno, può sottoporre la questione al Mediatore (art. 201 c. 12° Reg. PE) (v. *infra*).

Ai sensi dell'art. 203 bis, comma 1, Regolamento del Parlamento Europeo, la Commissione per le petizioni deve verificare se le iniziative dei cittadini regolarmente presentate alla Commissione possano influire sui suoi lavori e, in tal caso, deve procedere ad informare i firmatari di petizioni su argomenti commessi. Al secondo comma è prevista l'opportunità di autorizzare la Commissione per le petizioni a dare un seguito politico alle iniziative dei cittadini che lo meritano ma che non hanno potuto ottenerlo per vizi procedurali. Secondo parte della dottrina, la presenza del diritto di petizione al Parlamento europeo è stata una delle concause che ha portato al tardivo inserimento dell'istituto dell'iniziativa dei cittadini nell'ordinamento europeo⁷¹.

Il Parlamento da diversi anni auspica la stipula di accordi di stretta cooperazione e monitoraggio fra la Commissione, il Consiglio, il Mediatore europeo, le commissioni parlamentari competenti e la Commissione per le petizioni, al fine di garantire un intervento efficace ogni qualvolta l'autore della petizione abbia presentato una fondata denuncia di violazione del diritto dell'Unione⁷². Il Parlamento europeo, inoltre, ha invitato la

⁷⁰ Le petizioni sono particolarmente rilevanti in tale materia dal momento in cui la Commissione non dispone di alcun potere di "ispezione" per controllare l'attuazione pratica del diritto dell'Unione sul campo.

⁷¹ F. RASPADORI, *La democrazia partecipativa ed il diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 675 ss.

⁷² Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo sulla 21° e 22° relazione annuale della Commissione (2003 e 2004) sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario* – P6_TA(2006)0202.

Commissione a definire i diritti procedurali dei firmatari delle petizioni, analogamente a quanto riconosciuto agli autori della denunce⁷³.

La ratio di tale istituto è trovare delle soluzioni ai problemi esposti dai cittadini dell'Unione, dunque far sì che essi possano credere e riporre fiducia nelle istituzioni. Per la realizzazione di tale nobile fine, è imprescindibile la collaborazione della Commissione europea con la Commissione per le petizioni.

3. Il Mediatore europeo.

La figura del Mediatore (o “difensore civico”) è stata introdotta per la prima volta nell'ordinamento europeo con il Trattato di Maastricht e confermato dal Trattato di Lisbona (art. 228 TFUE). Gli autori dei Trattati si sono ispirati agli ordinamenti giuridici più evoluti, in modo particolare a quello francese⁷⁴. Il Mediatore è una persona indipendente ed autorevole, nominata dal Parlamento europeo, che ne ha altresì stabilito lo statuto⁷⁵.

L'articolo 228 TFUE dispone che il Mediatore è abilitato a ricevere le denunce da parte di qualsiasi cittadino europeo o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro. Tali denunce devono riguardare casi di cattiva amministrazione posti in essere dalle azioni od omissioni delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione, escluse quelle della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali. L'Ombudsman non ha la competenza di controllare l'attività degli Stati membri, neanche quando questi applicano il diritto dell'Unione. Nella Terza relazione annuale del 1997⁷⁶, egli ha definito la nozione di “cattiva amministrazione” come il caso in cui «un'istituzione o un organo comunitario non opera conformemente ai Trattati e agli atti comunitari che sono vincolanti in materia o se non osserva le norme e i principi giuridici stabiliti dalla Corte di giustizia o dal Tribunale di primo grado»⁷⁷. Ergo, ponendo l'attenzione sull'iniziativa dei cittadini, il Mediatore – laddove ricorrano le condizioni previste dal legislatore europeo - può essere adito al fine di sottoporre la delibera della Commissione sulla presentazione della mozione e la relazione per la trasparenza – anche nel caso in cui la Commissione si astenga dal prendere tale decisione – al fine di garantire l'assoluta regolarità della procedura relativa all'iniziativa dei cittadini europei.

Il Mediatore avvia le indagini che ritiene meritevoli di approfondimento d'ufficio o in seguito a denuncia diretta o presentata per il tramite di un membro del Parlamento europeo. Per rivolgersi al Mediatore europeo non è necessario uno specifico interesse personale, in quanto egli agisce tanto nell'interesse generale, quanto in quello del singolo. Se ritiene che sussista un caso di cattiva amministrazione, si rivolge all'amministrazione interessata, che

⁷³ COM(2002)141 – *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Mediatore relativa ai rapporti con gli autori di denunce in materia di violazioni del diritto comunitario*.

⁷⁴ Una figura analoga era prevista nel diritto romano (*defensor civitatis*), risalente al 365 sec. d.C. e nel diritto svedese all'inizio del XIX secolo (*Ombudsman*).

⁷⁵ Vd. dec. 94/262/CECA, CE, Euratom, del Parlamento europeo del 9 marzo 1994 in GU n. L 113 del 4 maggio 1994, p. 15, e successive modifiche.

⁷⁶ G.U. del 7 dicembre 1998, C 380.

⁷⁷ W. YENG-SENG, *Premier Bilan de l'activité du Médiateur européen: d'une politique des petits pas à une pratique consolidée*, in *Rev. mar. com. un. eur.*, 2003, p. 326 ss.

dovrà provvedere a comunicare il proprio parere. Sulla base delle risposte ricevute, il Mediatore dispone una relazione che invia al Parlamento e all'istituzione da qua. Il Mediatore non dispone di un potere coercitivo autonomo, ma può fare affidamento al «prestigio morale della propria funzione»⁷⁸ per conseguire un'azione dell'istituzione interessata o, in difetto, del Parlamento.

Il Mediatore ha svolto sino ad oggi un'opera vasta e degna di essere apprezzata e dato voce a diverse istanze dei privati che prima rimanevano inascoltate. E' nel corso del 1996 che il Mediatore europeo ha proceduto alle prime inchieste attinenti a procedimenti d'infrazione e, sin dalla sua istituzione, si è adoperato a migliorare i diritti procedurali dei singoli che denunciano alla Commissione violazioni del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri (in particolare, ha condotto un'inchiesta di propria iniziativa sul trattamento riservato dalla Commissione ai denunciati)⁷⁹.

Il Mediatore presenta ogni anno un rapporto sull'attività svolta al Parlamento europeo. Tale rapporto è disponibile online⁸⁰.

4. Le denunce.

È inoltre possibile inviare al Parlamento europeo denunce «di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione», in ragione delle quali l'Assemblea ha la possibilità di istituire una commissione temporanea di inchiesta, salvo «quando i fatti di cui trattasi siano pendenti dinanzi ad una giurisdizione e fino all'espletamento della procedura giudiziale [europea o nazionale]» (art. 226 TFUE). Seppur sprovvisti del potere di convenire gli Stati membri presso la CGUE per contestare l'inadempimento del diritto dell'Unione, i privati molto spesso sollecitano la Commissione ad avviare una procedura d'infrazione (artt. 258-260 TFUE) attraverso le denunce, anche note come reclami. L'istituzione europea ha più volte riconosciuto il ruolo essenziale svolto dagli autori delle denunce nel permettere di individuare le violazioni del diritto dell'Unione⁸¹.

A fronte delle critiche sollevate dal Mediatore e dal Parlamento europeo, il 20 marzo 2002, la Commissione ha adottato la «Comunicazione al Parlamento europeo e al Mediatore europeo relativa ai rapporti con gli autori di denunce in materia di violazioni del diritto comunitario»⁸² al fine di realizzare una procedimentalizzazione (sia pure parziale) della fase amministrativa e in particolare della gestione delle denunce.

⁷⁸ L. DANIELE, *Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, ed. IV, p. 58 ss.

⁷⁹ Risoluzione sulla quattordicesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, adottata dal Parlamento europeo (A4-0008/98).

⁸⁰ <http://www.ombudsman.europa.eu/it/home.faces>

⁸¹ Tredicesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (1995) – COM(96) 600, in GU C 330 del 14 ottobre 1996: «Pur non essendo direttamente legittimato ad aprire il procedimento di infrazione, il cittadino comunitario svolge una funzione essenziale: le denunce inviate alla Commissione restano una fonte d'informazione preziosa per l'apertura del procedimento di infrazione, soprattutto quando mettono in luce prassi amministrative in contrasto con il diritto comunitario o infrazioni in settori in cui la Commissione, non disponendo di specifici poteri ispettivi, non potrebbe accertarli d'ufficio».

⁸² COM(2002)141 in GU C 244 del 10 ottobre 2002, pagg. 5-8.

Al punto 1 dell'allegato alla comunicazione, si trova la definizione di denuncia, cioè «qualsiasi comunicazione scritta destinata alla Commissione ed intesa a denunciare misure o prassi contrarie al diritto comunitario. L'esame della denuncia può indurre la Commissione ad avviare un procedimento per infrazione». Al punto numero 2, è sancito il diritto di «chiunque» ad indiziare uno

Stato membro di aver violato il diritto dell'Unione presentando una denuncia presso la Commissione, senza dover sostenere alcuna spesa, né dover dimostrare di avere un interesse ad agire (in via principale o indiretta).

In tale comunicazione, la Commissione ha ribadito tanto il carattere bilaterale del procedimento per inadempimento di cui all'articolo 258 TFUE, quanto il proprio potere discrezionale a dare o non dare seguito alla denuncia (punto n. 2). Tuttavia ha "autolimitato" le proprie facoltà, offrendo una serie di diritti procedurali ai denuncianti nella fase precontenziosa⁸³.

I punti 3-6 dell'allegato disciplinano la registrazione delle denunce, la ricevuta dell'avvenuta presentazione, le modalità della loro introduzione, nonché la protezione dell'autore della denuncia e dei suoi dati personali. Le denunce devono essere presentate per iscritto, compilando il modulo fornito dalla Commissione e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea⁸⁴, e devono essere redatte in una delle lingue ufficiali dell'Unione.

Al punto 8, i Servizi della Commissione si impegnano a giungere ad una decisione di costituzione in mora o di archiviazione del dossier entro un anno dalla registrazione della denuncia e, in caso di superamento di tale termine, ne sarà data notizia al denunciante, laddove costui ne faccia richiesta. «L'autore della denuncia viene informato per iscritto sulla decisione presa dalla Commissione in merito alla pratica di cui trattasi. Altrettanto dicasi per le decisioni successive adottate dalla Commissione in ordine alla stessa pratica» (punto 9, co. 3). La Commissione dispone di due tipologie di archiviazione delle denunce: ordinaria e semplificata. La prima avviene con l'esame da parte del collegio dei commissari, che provvede all'invio di una lettera in cui si mette al corrente il denunciante della proposta di archiviazione e si offre la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro quattro settimane. La seconda, invece, omette tale esame e si può applicare nei casi in cui a) risultati evidente o manifesto che la denuncia è senza fondamento o è irrilevante, b) le prove a sostegno del fatto denunciato sono inesistenti o insufficienti, c) l'autore della denuncia non manifesta più alcun interesse al proseguimento della pratica (punti 10 e 11). «I cittadini dell'Unione sono sempre più determinati a che i loro diritti vengano più correttamente rispettati»⁸⁵.

Nel caso in cui l'autore della denuncia ritenga che la Commissione abbia violato una delle disposizioni presenti nella COM(2002)141, ossia nei casi di cattiva amministrazione, ha la facoltà di ricorrere al Mediatore europeo.

⁸³ R. MUÑOS, *La participation du plaignant à la procédure en infraction au droit communautaire diligentée par la Commission*, in *Rev. mar. com. un. eur.*, 2003, p. 610 ss.

⁸⁴ GU C 119 del 30 aprile 1999, p. 5 ss.

⁸⁵ *Quindicesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario* (1997) – COM(1998) 317, in G.U. del 10 agosto 1998, C 250/1.

5. La rete SOLVIT.

Nel luglio del 2002, la Commissione e gli Stati membri hanno creato la rete SOLVIT con l'obiettivo di risolvere i problemi transfrontalieri che si presentano ai cittadini e alle imprese a causa dell'errata applicazione delle norme sul mercato interno. SOLVIT è una rete on-line per la risoluzione di problemi in cui gli Stati membri dell'UE (così come la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein) cooperano per risolvere, senza procedimenti legali, i problemi in cui si sono imbattuti i cittadini o le imprese, derivanti dall'errata applicazione delle norme del mercato interno da parte degli enti pubblici⁸⁶. Si tratta di un meccanismo complementare a carattere extragiudiziale che incrementa la cooperazione volontaria tra gli Stati membri, ma non può essere considerato sostitutivo rispetto alle procedure per infrazione⁸⁷.

In tutti gli Stati membri (come pure in Norvegia, Islanda e Liechtenstein) è presente un centro SOLVIT pronto a fornire delle soluzioni reali a problemi reali, in modo informale e gratuito, entro il termine di 10 settimane (decorrenti da quando il centro SOLVIT accetta di occuparsi del caso sottoposto).

La rete SOLVIT, nonostante la sua gestione sia di competenza degli Stati membri⁸⁸, integra l'attività giuridica della Commissione nel trattamento delle denunce dei privati (infatti, i servizi trasmettono a SOLVIT alcuni dei reclami formali che le pervengono quando vi sono buone possibilità che il problema possa essere risolto senza necessità di un'azione legale) e nel campo delle procedure d'infrazione segnala alla Commissione questioni specifiche riguardanti il recepimento e l'applicazione del diritto dell'UE negli Stati membri.

I cittadini e le imprese hanno la facoltà di sottoporre al centro SOLVIT del proprio Stato (cd. centro SOLVIT di partenza) un caso che riguarda qualsiasi problema transfrontaliero tra un'impresa o un cittadino, da una parte, e un'amministrazione pubblica nazionale, dall'altra, e che implica l'eventuale scorretta applicazione della legislazione europea. Il centro SOLVIT locale, dopo aver verificato l'ammissibilità del caso (completezza e regolarità della documentazione allegata, inerenza alle norme sul mercato interno), inserisce il caso in una banca dati online, che lo inoltra al centro SOLVIT dello Stato ove si è verificato il problema (cd. centro SOLVIT capofila). Il centro SOLVIT capofila collabora con il centro SOLVIT di partenza e l'amministrazione pubblica nazionale per trovare una soluzione.

I soggetti privati non sono vincolati alla soluzione proposta dalla rete SOLVIT. Inoltre, nei casi in cui non si riesca a trovare una soluzione o se non venga accolta dal colui che ha sollevato il caso, è possibile avviare un procedimento legale presso un tribunale nazionale o presentare un reclamo ufficiale alla Commissione europea.

⁸⁶ J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, LGDJ, Parigi, 2010, ed. VI, p. 1081 ss.

⁸⁷ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo sulla 21° e 22° relazione annuale della Commissione (2003 e 2004) sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario* – 2005/2150(INI).

⁸⁸ In Italia, il centro SOLVIT opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Europee.

II

L'iniziativa legislativa popolare dell'Austria

di

Teresa Franza

Katja Kovacic

Marianna Martini

Niccolò Ridi

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE IN AUSTRIA⁸⁹

SOMMARIO: 1. UN'INTRODUZIONE TEORICA; 1.2. LA NASCITA DEL BUNDESVERFASSUNGSGESETZ E LA SUA EVOLUZIONE STORICA; 1.3. SEGUE: IL RAFFORZAMENTO DELLA FORMA DI STATO FEDERALE; 1.4. I PRINCIPI FONDAMENTALI, ALTRIMENTI DETTI NORME-BASE DEL BUNDESVERFASSUNGSGESETZ; 1.5. LA 'COSTITUZIONE DEMOCRATICA' NEL PENSIERO DI HANS KELSEN; 2. LA DISCIPLINA POSITIVA; 2.1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI; 2.2. IL VOLKSBEGEHREN A LIVELLO COSTITUZIONALE: ART. 41 ABS 2 B-VG; 2.3. LA LEGGE DI ATTUAZIONE: VOLKSBEGEHRENGESETZ (1973); 2.4. IL REGOLAMENTO PARLAMENTARE DEL NATIONALRAT: BUNDESGESETZ ÜBER DIE GESCHÄFTSORDNUNG DES NATIONALRATES (GESCHÄFTSORDNUNGSGESETZ 1975); 3. ELEMENTI DI PRASSI APPLICATIVA DEL VOLKSBEGEHREN; 3.1. IL VOLKSBEGEHREN COME PRINCIPALE STRUMENTO DI DEMOCRAZIA DIRETTA NELL'ORDINAMENTO AUSTRIACO; 3.2. BREVE RICOGNIZIONE DELLA PRASSI APPLICATIVA DEL VOLKSBEGEHREN NEL CONTESTO POLITICO AUSTRIACO; 3.3. L'INIZIATIVA POPOLARE NEI LÄNDER; 3.4. L'IMPATTO DEI VOLKSBEGEHREN NELL'ORDINAMENTO AUSTRIACO.

1. Un'introduzione teorica⁹⁰.

*Articolo 1, Bundesverfassungsgesetz:
L'Austria è una Repubblica democratica.
Il suo diritto promana dal popolo.*

Il primo articolo del *Bundesverfassungsgesetz*⁹¹ racchiude il principio fondamentale su cui l'Austria ha inteso edificare il proprio impianto costituzionale. Trattasi del principio di democrazia diretta che, così sancito nel 1920, ebbe il merito di inaugurare una nuova formula che, solo in seguito, si consoliderà in altri testi costituzionali europei.⁹²

Peraltro, nonostante l'articolo 1 B-VG rappresenti un'affermazione di principio di enorme valore, quantomeno per comprendere l'orientamento che il nascente stato austriaco ha inteso fin da subito perseguire, è opportuno specificare che il suo *significato* non corrisponde pienamente al suo *significante*.

Ed infatti, già nella versione del 1920 l'ordinamento costituzionale austriaco prevedeva una forma di governo parlamentare puro,⁹³ ispirata al principio di democrazia rappresentativa-parlamentare,⁹⁴ dove al Parlamento, non al popolo, era data la priorità nel processo di formazione legislativa. Sebbene la novella costituzionale del 1929 alterò il sistema parlamentare puro con l'elezione popolare diretta del Presidente federale – così introducendo una forma di governo comunemente qualificata “semipresidenziale” – la realtà partitica austriaca e taluni congegni istituzionali si incaricarono di smussare tale modello e di trascinarlo, comunque, sul versante parlamentare.⁹⁵

⁸⁹ La presente trattazione è opera di Teresa Franza, Katja Kovacic, Marianna Martini, Niccolò Ridi.

⁹⁰ I paragrafi che seguono sono stati curati da Teresa Franza.

⁹¹ D'ora in avanti citata con l'abbreviazione B-VG.

⁹² Per esempio, in quello spagnolo del 1931 e quello italiano del 1947: Cfr. P.B. CAMPOS, *La iniziativa legislativa popular*, in *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, 1987, pp. 84-85.

⁹³ C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi*. Vol. II, Giappichelli, Torino, 2001, p. 100.

⁹⁴ K. GIESE, *The Austrian Agenda Initiative: an instrument dominated by opposition parties*, in M. SETÄLÄ - T. SCHILLER, *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and consequences of agenda-setting by citizens*, Palgrave MacMillan, 2012, p. 175 ss.

⁹⁵ C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi*, cit., p. 103.

I diversi istituti di partecipazione democratica dei cittadini, previsti dalla Costituzione austriaca, quali l'iniziativa legislativa (articolo 41 – *Volksbegehren*), la petizione o referendum consultivo (articolo 49b – *Volksbefragung*) e il referendum nazionale (articolo 44 – *Volksabstimmung*), devono essere considerati, dunque, alla stregua di strumenti complementari. Ne segue che nessuna legge statale o federale potrà essere adottata dal popolo contro la volontà della maggioranza parlamentare.

Alla genesi dell'iniziativa legislativa popolare partecipò pure il pensiero di Hans Kelsen, che in poche parole definiva le caratteristiche principali di questo istituto come “*uno dei significati in cui la democrazia rappresentativa si appropria alle forme di democrazia diretta*”.⁹⁶ Più in particolare, egli definiva l'iniziativa legislativa popolare come una modalità di partecipazione dei cittadini alla formazione della volontà statale, ideata per contribuire al mantenimento dei principi parlamentari. Nell'opera “*Teoria generale dello Stato*”, l'autore mette in evidenza le differenze intercorrenti tra l'iniziativa legislativa popolare e le altre figure affini (quali la petizione e il referendum); sottolineando che, mentre la prima ha come principale effetto la creazione di un obbligo in capo al Parlamento, di discutere e di votare la proposta di legge presentata – ma, ovviamente, non di approvarla –, le seconde, invece, non impongono alcun obbligo in capo all'organo legislativo.

In questa prospettiva, l'iniziativa legislativa popolare appare declassata a semplice ‘facoltà’ riconosciuta ai cittadini,⁹⁷ di presentare proposte di legge al Parlamento, più che costituire un effettivo strumento di partecipazione diretta al processo di formazione della legge. In questo senso, l'istituto cessa di essere espressione del principio di democrazia diretta, dal momento che non conduce al suo naturale esito, quello di una decisione ‘direttamente’ adottata dal popolo.⁹⁸

Tale impostazione risente fortemente dei vivaci contrasti ideologici che in Austria hanno accompagnato la nascita della Costituzione e il successivo processo di adattamento alle istituzioni rappresentative, che affonda le proprie radici nella storia di lungo periodo dell'Austria, caratterizzata da una forte tensione dialettica, sia in senso orizzontale, tra i vari partiti politici, sia in senso verticale, tra la tradizione imperiale-centralista e le esigenze federaliste degli autonomi governi locali (*Länder*).

Si tratta di una contrapposizione da tenere in debito conto nell'interpretazione della Costituzione approvata nel 1920 dall'Assemblea viennese, in quanto essa offre una chiave di lettura funzionale alla comprensione dell'ordinamento costituzionale austriaco, sia dal punto di vista formale che da quello materiale.⁹⁹

1.2. La nascita del Bundesverfassungsgesetz e la sua evoluzione storica.

La Costituzione federale austriaca si annovera fra le più antiche d'Europa. Essa nacque dalle ceneri dell'Impero austro-ungarico nel 1918, quando i rappresentanti tedeschi

⁹⁶ H. KELSEN, (trad. it.) *Teoria generale dello Stato*, 1922, p. 111.

⁹⁷ P.B. CAMPOS, *La iniziativa legislativa popolare*, cit., p. 84.

⁹⁸ Era ben cosciente di questa contraddizione C. Schimtt, che nella sua *Dottrina della Costituzione* segnalava la necessità di distinguere l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare da altri istituti analoghi, come l'introduzione di un procedimento legislativo popolare o l'iniziativa di referendum. Per approfondire v. C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, 1928; trad. it. *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984.

⁹⁹ C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi*, cit., p. 99.

dell'Impero si riunirono nell'Assemblea di Vienna per gettare le basi della nuova Repubblica d'Austria. All'epoca, mentre il governo della capitale tentava di dar vita ad uno Stato centralizzato, i *Länder* si organizzavano in autonomi governi provinciali, e cercavano di far pressione sull'Assemblea costituente affinché nascesse un nuovo Stato federale, seguendo il modello svizzero.¹⁰⁰

Il risultato che si ottenne il 1° ottobre del 1920 è il frutto di un compromesso costituzionale fra le due forti tendenze – centralista da una parte e federalista dall'altra – ove, alla fine, la compagine dei governi periferici rimase assai flebile.

La forma di Stato delineata dalla nascente Costituzione era, infatti, solo apparentemente federale. Il fulcro del sistema era invece rappresentato dal Parlamento (*Nationalrat*), che doveva assolvere al ruolo di camera di mediazione delle aspre contrapposizioni ideologiche tra i maggiori partiti politici. Al Governo era, per contro, affidato un compito recisamente marginale, posto che la sua principale attività consisteva nell'eseguire meccanicamente la volontà parlamentare.

La diretta conseguenza di una tale conflittualità politica fu proprio un testo costituzionale molto 'tecnico', attento più alle procedure, alle forme e alla loro salvaguardia, piuttosto che ai principi e/o valori fondamentali e, in generale, a qualsivoglia elemento di natura contenutistica proprio di una Costituzione.¹⁰¹ Indicativo, in tal senso, è il fatto che il tema dei diritti fondamentali sia rimasto affidato ad una legge antecedente all'entrata in vigore della Costituzione, ossia alla l. 21 dicembre 1867, *RGBl.* 142 sui diritti generali dei cittadini dei Regni e dei *Länder* rappresentati nel Consiglio imperiale, che è ancora oggi vigente.

Come si accennava *supra*, neppure sul tema del federalismo l'Assemblea costituente riuscì a raggiungere un compromesso sufficientemente stabile; tant'è che le disposizioni dedicate alla ripartizione di competenze tra governo centrale e governi periferici (artt. 10 – 15 *B-VG*) entrarono in vigore soltanto nel 1925, nell'ambito di una riforma non costituzionale, bensì amministrativa, orientata in senso federale.

Una seconda importante riforma, questa volta costituzionale, si ebbe pochi anni dopo, nel 1929, con l'introduzione dell'elezione popolare del Presidente federale. Se apprezzabile fu la *ratio* che giustificò tale riforma, tesa verso il tentativo di mitigare il predominio parlamentare – e, con esso, il predominio partitico –, del tutto fallimentari si rivelarono gli esiti. Difatti, l'elemento presidenziale introdotto si rivelò talmente debole e ambiguo che nel 1933 fu possibile instaurare una vera e propria dittatura (favorita dalla larga diffusione del partito nazionalsocialista), la quale portò allo scioglimento del *Nationalrat* e all'abrogazione formale della Costituzione del 1920 in favore di una nuova "Costituzione dello Stato" di carattere autoritario.¹⁰²

Poco tempo dopo, precisamente nel 1938, l'Austria fu annessa al Terzo Reich per tutta la durata del secondo conflitto mondiale.

Le successive vicende, che possono farsi risalire al termine della guerra, nel 1945, videro l'Austria impegnata a recuperare la propria dignità di Stato autonomo e sovrano, nel disperato tentativo di ricostruire una nuova realtà giuridico-costituzionale che si fondasse

¹⁰⁰ P. PERNTHALER, *La Costituzione federale austriaca*, in F. PALERMO (a cura di) "Codice" di diritto costituzionale austriaco. Costituzione federale, legge costituzionale finanziaria, legge fondamentale sui diritti dei cittadini, Cedam, 1998, p. 9 ss..

¹⁰¹ C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi*, cit., p. 100.

¹⁰² P. PERNTHALER, *La Costituzione federale austriaca*, cit., p. 10.

sulla continuità con la Repubblica d'Austria degli anni '20, e di recidere il cordone ombelicale con cui gli eventi bellici l'avevano indissolubilmente legata al sistema costituzionale tedesco.

Fu di quel periodo il nuovo progetto di '*Costituzione provvisoria*' per il tramite del quale, ancora una volta – come nel 1918 – si cercò di dar vita ad uno Stato unitario di sicura connotazione centralista; ma si trattò di un progetto che non vide mai la luce, stante l'opposizione proveniente soprattutto dai *Länder* occidentali del Tirolo e del Voralberg.¹⁰³

Il regime di occupazione degli Alleati aprì una stagione emergenziale – denominata *Staatsnotstand* – durata sino al 1955, la quale mise a dura prova l'integrità dello Stato austriaco, il cui territorio risultava oramai smembrato e ripartito tra le quattro potenze vincitrici. Ciò si tradusse in una grave limitazione della sovranità statale che portò ad accentuare le spinte centraliste, tanto nella legislazione ordinaria quanto in quella di rango costituzionale, la quale era assoggettata al consenso inderogabile del Consiglio alleato.¹⁰⁴

Fu soltanto col ritiro degli Alleati avvenuto nel 1955, in occasione del Trattato di Vienna, che l'Austria riottenne la piena sovranità; in conseguenza della quale fu ripristinata la Costituzione, così come modificata nel 1929, e fu adottata una nuova legge costituzionale che cristallizzava la neutralità permanente della Repubblica d'Austria.¹⁰⁵

1.3. segue: Il rafforzamento della forma di Stato federale.

Una timida svolta lungo la storia costituzionale austriaca si ebbe a partire dalla metà degli anni '60 allorché, tra reciproche concessioni e battute d'arresto, cominciò, ad opera dei *Länder*, la progressiva erosione delle competenze ai danni della Federazione.

Da allora, il movimento centripeto subì una parziale virata verso il rafforzamento del sistema federale, attraverso una serie di riforme costituzionali che hanno interessato la ripartizione delle attribuzioni in materia di potere pubblico, il rafforzamento del ruolo del Consiglio federale – ossia la Camera rappresentativa dei *Länder* nella Federazione –, il riconoscimento della soggettività dei *Länder* – sia sotto il profilo interno che internazionale –, la previsione di una fitta rete di collaborazione costituzionale e politica che si concretizza negli "organismi comuni" federali e provinciali – quali la Corte costituzionale, la Corte amministrativa, la Corte dei Conti e molti altri. A completare questo quadro di 'federalismo cooperativo' concorre il principio implicito al sistema costituzionale austriaco di cosiddetta 'lealtà federale' (*Bundestreue*), la quale si manifesta come vero e proprio 'obbligo di reciproca considerazione' (*Berücksichtigungsprinzip*) che impone un dovere di non esercitare le proprie competenze recando danni agli altri enti territoriali.¹⁰⁶

In conclusione, si può ritenere che la Costituzione austriaca nata nel 1920, ancorché contenga spiccati elementi centralisti che ne caratterizzano l'assetto – si pensi a buona parte delle competenze 'chiave' che sono mantenute dalla Federazione in via esclusiva, così come

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Le misure di connotazione centralistica introdotte in quegli anni non saranno più abrogate, specie quelle in tema di politica di dirigismo economico, di sistema tributario, in materia scolastica e radiotelevisiva. Cfr. P. PERNTHALER, *La Costituzione federale austriaca*, cit., p. 11.

¹⁰⁵ Si tratta della legge costituzionale BGBl. 1955/211.

¹⁰⁶ P. PERNTHALER, *La Costituzione federale austriaca*, cit., p. 18.

a fondamentali funzioni pubbliche che sono riservate esclusivamente ad essa – contiene comunque in sé gli elementi essenziali di uno Stato federale classico.

Tali elementi sono stati, da ultimo, rinvigoriti in occasione dell'ingresso dell'Austria nell'Unione Europea – avvenuto nel 1995 con referendum “obbligatorio” – che si è tradotto in un rafforzamento, in termini di peso politico e contrattuale, della posizione dei *Länder*. Difatti, questi ultimi sono stati direttamente coinvolti nella formazione del consenso popolare necessario per l'approvazione del referendum. D'altra parte, quale ‘contropartita’ in vista di un trasferimento di competenze che l'ingresso nella comunità europea avrebbe comportato, i governi locali si sono garantiti una serie di prerogative, tra le quali la loro partecipazione ai procedimenti decisionali comunitari che li riguardano (art. 23d B-VG).

Si ricordi che il diritto comunitario in Austria ha validità autonoma ed è applicabile immediatamente; esso è considerato preminente rispetto al diritto nazionale, anche a quello di rango costituzionale, eccezion fatta per i principi fondamentali della Costituzione.¹⁰⁷

1.4. I principi fondamentali, altrimenti detti norme-base del Bundesverfassungsgesetz.

Dalla Costituzione federale e dall'insieme delle leggi costituzionali successive, sono ricavabili, per via interpretativa, una serie di principi di base che concorrono nella composizione del cosiddetto ‘nocciolo duro’ della Costituzione austriaca.

I principi fondamentali espressamente previsti dal testo costituzionale sono essenzialmente quelli connessi all'organizzazione dei poteri pubblici: trattasi del principio democratico, del principio federale e del principio dello Stato di diritto.

E' il già citato articolo 1 della B-VG a contenere il principio democratico, laddove specifica che il diritto austriaco “*promana dal popolo*”.¹⁰⁸

Teoricamente, il principio democratico postula che la realizzazione di norme comuni vincolanti debba essere riconducibile al popolo, seguendo il generale principio della sovranità popolare. Ciò significa che la legge – e, per il tramite di essa, il Parlamento – costituisce il principale strumento attraverso cui si esplica la democrazia rappresentativa.

Peraltro, si è già accennato (v. *supra* §1) come il diritto costituzionale austriaco conosca anche tutta una serie di strumenti di democrazia diretta di tutto rispetto, quali l'iniziativa popolare, la consultazione popolare e il referendum. E' pur vero che tali elementi, a seguito del riconoscimento dell'autonomia costituzionale dei *Länder* (art. 99 B-VG), mantengono un ruolo marginale a livello federale, mentre sono assai più utilizzati a livello locale, proprio a significare l'esistenza di un potere costituente che promana direttamente dal popolo.

La democraticità dell'ordinamento austriaco conosce diverse forme di manifestazione, tra le quali, certamente, spicca la diretta elettività del *Nationalrat* e del Presidente federale: entrambi concorrono ad assicurare il carattere democratico dell'ordinamento austriaco, data la loro centralità rispetto ad altri organi costituzionali, primo fra tutti il Governo federale. La Costituzione austriaca è informata, infatti, al principio della doppia responsabilità del Governo nei confronti dei due citati organi, eletti dal popolo. Al Governo è comunque

¹⁰⁷ Altre informazioni utili sono rinvenibili sul sito internet dell'Ambasciata d'Austria a Roma, v. <http://www.bmeia.gv.at/it/ambasciata/roma/informazioni-sullaustria/lo-stato-e-la-politica/la-costituzione-austriaca.html>

¹⁰⁸ Articolo 1 B-VG: L'Austria è una Repubblica democratica. Il suo diritto promana dal popolo.

assicurato il fondamentale potere di direttiva, che l'art. 20 B-VG riconosce ai Ministri quali organi supremi del potere esecutivo.

Particolare importanza, in tema di democrazia, riveste anche la cosiddetta auto-amministrazione (*Selbstverwaltung*); la quale si esplica nell'autonomia organizzativa riconosciuta dalla Costituzione a tutta una serie di enti – territoriali e non – che sono sottratti al potere di direttiva, ma assoggettati al controllo dell'autorità federale e dei *Länder*.¹⁰⁹ Vi rientrano i Comuni, le rappresentanze professionali, le persone giuridiche di diritto pubblico, le cooperative e, infine, i consorzi.¹¹⁰

Altro principio di indiscutibile rilievo, ricavabile dal *Bundesverfassungsgesetz*, è il principio federale, annoverato dall'articolo 2 tra le "Disposizioni generali".¹¹¹

Tale principio, nella sua originaria connotazione, afferma che le funzioni statali sono ripartite fra la Federazione (*Bundesrat*), in quanto ente centrale, e i *Länder*, in quanto stati membri.

Com'è noto, il principio in esame ha subito diverse configurazioni durante l'evoluzione della storia costituzionale austriaca (v. *supra* § 1.2.); è dunque merito della dottrina e della giurisprudenza l'aver variamente arricchito il contenuto di detto principio, specificando che i *Länder* non sono enti di diritto amministrativo, ma partecipano alla legislazione e all'amministrazione federale con capacità impositiva, e ora anche alla predisposizione delle norme comunitarie.

Ulteriori fattori sono stati ritenuti essenziali per la configurazione del principio federale, tra cui, in particolare, l'autonomia costituzionale e finanziaria dei *Länder*, l'amministrazione federale indiretta, il federalismo cooperativo e i principi di "lealtà federale" e di "reciproca considerazione" (v. *supra* § 1.3.).

In sintesi, il principio federale è posto a garanzia del mantenimento dell'assetto federale della Repubblica d'Austria, impedendo ripartizioni di competenze a favore della Federazione che si tradurrebbero in uno svuotamento del ruolo dei *Länder*. In tal modo, la loro partecipazione alla vita politica non si legittima dall'alto, come concessione da parte della Federazione, ma dal basso, data la loro connessione con il popolo (*Länderrvölker*) e, dunque, con il principio democratico; il che vale a rendere i *Länder* degli Stati insopprimibili.¹¹²

L'ultimo principio fondamentale che caratterizza fortemente l'ordinamento austriaco è il principio dello Stato di diritto, sancito in maniera programmatica dall'articolo 18, abs. 1 e 2 del *Bundesverfassungsgesetz*.¹¹³ Si tratta di un principio che riveste ancora notevole importanza nella Repubblica d'Austria, laddove viene inteso in termini di pressoché totale assoggettamento dei poteri pubblici a una fonte di legge costituzionalmente legittima. Da ciò deriva l'attenzione, quasi ossessiva, della Costituzione austriaca a prevedere nel dettaglio le modalità di esercizio dei poteri pubblici.

¹⁰⁹ C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi*, cit., p. 105.

¹¹⁰ P. PERNTHALER, *La Costituzione federale austriaca*, cit., p. 13.

¹¹¹ Articolo 2 B-VG: (1) L'Austria è uno Stato federale. (2) Lo Stato federale è formato dai Länder autonomi: Burgenland, Carinzia, Bassa Austria, Alta Austria, Salisburgo, Stiria, Tirolo, Vorarlberg, Vienna.

¹¹² C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi*, cit., p. 105.

¹¹³ Articolo 18 B-VG: (1) L'intera attività amministrativa statale può essere svolta solo in base alle leggi.

Altra conseguenza rilevante, più volte sottolineata, è data dall'enorme importanza che riveste la legge parlamentare, cui è affidato il compito di dettare la disciplina di principio e di dettaglio dei molti poteri pubblici previsti in Costituzione.

Accanto al già citato articolo 18, abs. 2, che limita fortemente il potere regolamentare dell'amministrazione statale – tanto della Federazione, quanto dei *Länder* – prevedendo che, senza espressa autorizzazione costituzionale, essa possa emanare provvedimenti amministrativi solo “*nell'ambito della propria competenza*”,¹¹⁴ altre disposizioni si occupano di vincolare la decretazione d'urgenza del Presidente federale (art. 18, abs. 3-5 B-VG) e dei Capitani provinciali (art. 97 abs. 3-4 B-VG) all'approvazione parlamentare. Altre ancora, si riferiscono all'attività giurisdizionale, la quale è intesa più come mera attività di “esecuzione delle leggi” che come possibilità di sviluppo creativo delle norme e dei principi di diritto.¹¹⁵

Alla giustizia costituzionale spetta il compito di preservare l'unità dell'ordinamento austriaco attraverso il costante bilanciamento delle istanze centraliste e federaliste, nell'ambito di un'attività di controllo intesa come diretta specificazione del principio di legalità.¹¹⁶

Oltre ai tre principi cardine suddetti, esiste tutta un'altra serie di contenuti costituzionali la cui modifica o abrogazione potrebbe essere considerata come una revisione sostanziale del *Bundesverfassungsgesetz*, che richiederebbe, dunque, un referendum popolare confermativo (art. 44, abs. 3 B-VG), potendo avvenire solo in seguito ad esso. Si tratta dei principi della divisione dei poteri, dell'indipendenza e del divieto dell'*Anschluss* sancito dagli articoli 3 e 4 del Trattato di Stato del 1955, della democrazia pluripartitica, dell'esclusione di ogni elemento fascista e nazionalsocialista e, infine, del principio repubblicano, concepito fondamentalmente come rifiuto della forma di Stato monarchica.

1.5. La ‘costituzione democratica’ nel pensiero di Hans Kelsen.

Com'è facilmente intuibile, l'intero processo di formazione del *Bundesverfassungsgesetz* ha subito fortemente l'influsso della nota ‘teoria della democrazia’ – e della sua costituzione – elaborata da Hans Kelsen già a partire dal 1911, nel suo primo lavoro dedicato ai *Problemi fondamentali della dottrina del diritto pubblico*,¹¹⁷ e poi ulteriormente sviluppata negli scritti successivi.

Al centro della teoria kelseniana sta l'idea che una costituzione può dirsi veramente ‘democratica’ se tende ad affermare il principio del necessario fondamento normativo di ogni potere. In questo senso, la costituzione è democratica perché esclude poteri *autocratici*, ossia auto-legittimati, in quanto privi di fondamento nell'ambito della norma costituzionale, che è invece, secondo Kelsen, l'unico fondamento ammissibile in democrazia. La

¹¹⁴ Articolo 18 B-VG: (2) Ogni autorità amministrativa, in base alle leggi, può emanare provvedimenti amministrativi nell'ambito della propria competenza.

¹¹⁵ V. Titolo VI, B-VG, rubricato “Garanzie della Costituzione e dell'amministrazione”.

¹¹⁶ P. PERNTHALER, *La Costituzione federale austriaca*, cit., p. 15.

¹¹⁷ H. KELSEN, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssätze* (1911), Tübingen 1923; trad. it. *Problemi fondamentali della dottrina del diritto pubblico*, Napoli, 1991.

costituzione ha, dunque, il compito di attribuire competenze tramite le sue stesse norme, di modo che tutti i poteri pubblici possano essere ricondotti alla norma costituzionale.¹¹⁸

La prima diretta conseguenza di tale concezione è che non possono ritenersi ‘democratici’ quei poteri che cerchino di affermare un proprio distinto fondamento al di fuori della costituzione. Pertanto, la costituzione di Kelsen è, in primo luogo, una costituzione *repubblicana*, che trova il primo nemico nella *monarchia*, nel senso che questa rappresenta la forma di Stato che più di ogni altra tende ad affermare un potere che va al di là della costituzione e delle sue norme, così finendo per violare la regola fondamentale per cui ciascun potere deve essere previsto e contenuto in modo esplicito.

Altro fondamentale carattere della costituzione di Kelsen è il *pluralismo*. Egli ritiene che questo sia il valore fondamentale della democrazia, espressione di un processo storico-sociale, entro cui una svariata quantità di soggetti, di forze sociali, di gruppi d’interesse, ricerca regole comuni e punti di equilibrio.¹¹⁹ In questa situazione, la costituzione è *senza padre*, nel senso che non deriva dalla volontà di alcun soggetto – *latu sensu* inteso – che possa considerarla come il frutto delle proprie scelte e, dunque, possa liberamente disporne. Di conseguenza, la costituzione rimane democratica, perché protetta dal pericolo che qualcuno possa dettare in modo autoritativo la propria interpretazione autentica del testo costituzionale spacciandosi per l’‘autore’ della costituzione, titolare dell’originario potere costituente. La costituzione non è figlia di un “potere” o di un “soggetto” (come il popolo sovrano di tradizione rousseauviana), bensì di un “processo” produttivo di costituzione in quanto capace di mediare i contrapposti interessi e le diverse istanze concretamente presenti al suo interno.¹²⁰

Il terzo elemento che caratterizza la costituzione democratica, secondo Kelsen, è, infine, il *parlamentarismo*: esso rappresenta per il giurista-filosofo il metodo in assoluto più adeguato allo scopo di comporre in forme istituzionali la pluralità degli interessi sociali che sottostanno al testo fondamentale. E in ciò si spiega l’enorme centralità che in Austria è data all’organo legislativo, quale ‘camera di mediazione’ dove, attraverso il dialogo e il compromesso, si tenta di cogliere l’interesse generale che possa accomunare i distinti e plurimi bisogni della società. In questo quadro, assumono un ruolo preminente i *partiti politici*, artefici della necessaria mediazione sociale, che deve avvenire per il tramite di una logica rigorosamente proporzionalistica, di modo che ciascun gruppo politico sia presente in parlamento in ragione della propria forza, e che l’organo legislativo sia in grado effettivamente di rappresentare “la situazione di fatto degli interessi in conflitto, ciò che è il postulato teorico per giungere a un compromesso”.¹²¹

Nonostante, dunque, l’indubbia preminenza riconosciuta al Parlamento nell’ambito della concezione kelseniana, va osservato come tale caratteristica non si traduca mai, in Kelsen, in piena *sovranità* dell’organo legislativo, poiché il suo potere, e il prodotto che ne scaturisce – *id est*, la legge – si legittimano solo fin tanto che s’informano, nelle loro regole e nei loro contenuti, a quell’ideale di pluralismo che anima alla base l’intera costituzione democratica. Qualora, viceversa, la legge dovesse tradursi in un “*puro atto di volontà della*

¹¹⁸ Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Il Mulino, 1999, pp. 151 ss.

¹¹⁹ H. KELSEN, *Hauptprobleme*, cit., pp. 406 ss.

¹²⁰ M. FIORAVANTI, *Costituzione*, cit., p. 153.

¹²¹ H. KELSEN, *Das Problem del Parlamentarismus*, Wien-Leipzig, 1924; trad. it. *Il problema del parlamentarismo*, in ID., *La democrazia*, Bologna, 1970, p. 172.

maggioranza”, che tenda a far prevalere taluni interessi su altri, anziché comporli, diviene assolutamente necessario individuare un limite allo strumento legislativo, che possa ripristinare “l’equilibrio delle forze politiche”.¹²²

E’ lo stesso Kelsen ad individuare tale limite nell’istituzione del Tribunale costituzionale, il quale è dotato dello specifico potere di sanzionare e, dunque, dichiarare invalido, quell’atto del Parlamento che si ponga in contrasto con la costituzione e, specificatamente, con l’ideale democratico della pacifica convivenza tra le forze in conflitto. Con ciò, la giustizia costituzionale contribuisce al mantenimento della condizione di equilibrio e, quindi, al ripristino dell’integrità del principio democratico che sta nel pluralismo sociale e politico, tutelando le minoranze e impedendo che le leggi possano essere utilizzate come strumenti di dominio della maggioranza.¹²³

In conclusione, affinché la costituzione austriaca non fallisca nel suo originario intento e mantenga la sua connotazione democratica, è necessario che ogni strumento e/o potere, in essa previsto, siano capaci di consentire al pluralismo di dispiegarsi completamente, in vista della pacifica e ragionevole convivenza della molteplicità delle forze sociali e politiche.¹²⁴

2. La disciplina positiva¹²⁵.

2.1. Considerazioni preliminari.

Come visto nella sezione precedente (v. *supra* § 1), l’istituto oggetto della presente trattazione – il *Volksbegehren* - è sancito dalla stessa Carta costituzionale austriaca (*Bundesverfassungsgesetz, B-VG*)¹²⁶ e, in particolare, dall’art. 41 comma 2.

Si nota fin d’ora che, a livello sistematico, la norma si colloca immediatamente dopo il comma dedicato all’ipotesi tipica di iniziativa legislativa, la quale è attribuita al *Nationalrat*, al *Bundesrat* (o a un terzo dei membri di quest’ultimo), e, infine, al Governo (*Bundesregierung*). Si comprende quindi come il *Volksbegehren*, assegnando la facoltà agli elettori di presentare una proposta di legge, rappresenti una situazione peculiare, un completamento della previsione precedente¹²⁷.

¹²² ID., *La garantie jurisdictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)* (1928); trad. it. *La garanzia giurisdizionale della costituzione (La giustizia costituzionale)*, in ID., *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981.

¹²³ Utilizzando le parole di Kelsen: “Se l’essenza della democrazia risiede non già nella onnipotenza della maggioranza ma nel costante compromesso tra i gruppi che la maggioranza e la minoranza rappresentano in parlamento, e quindi nella pace sociale, la giustizia costituzionale appare strumento idoneo a realizzare questa idea”, in H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 202.

¹²⁴ M. FIORAVANTI, *Costituzione*, cit., p. 156.

¹²⁵ Il paragrafo che segue è stato curato da Marianna Martini.

¹²⁶ BGBl 1930/1 s.m.i. Più precisamente molti *Länder* austriaci prendendo come modello la vicina Svizzera, hanno introdotto forme di democrazia diretta all’interno delle loro Costituzioni, ancor prima che fosse costituita la Repubblica austriaca del 1920; pertanto lo storico *background* della normativa dell’istituto proviene dalle Costituzioni dei *Länder* austriaci più antichi (Vorarlberg, Tyrol, Salzburg). Come si vedrà, tuttavia, il risultato finale è stato una forma di governo più vicina a quella prevista dalla Costituzione giacobina del 1793 piuttosto che a quella svizzera alla quale pretese di ispirarsi, ma rispetto alla quale gli esiti sono destinati a essere decisamente diversi. In questo senso L. ADAMOVIČ, *Grundriss des österreichischen Verfassungsrecht*, Springer, Wien, 1947, 246.

¹²⁷ H. MAYER, *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht*, Manz’sche, Wien, 2007, 5.

Alla luce di quanto precede, non stupisce che un simile diritto in capo ai cittadini venga tradizionalmente qualificato tra gli esempi tipici di democrazia diretta, al pari del referendum popolare abrogativo (*Volksabstimmung*, art. 43 B-VG) e consultivo (*Volksbefragung*, art. 44/3 B-VG)¹²⁸.

Per di più, si rileva che tra tutti gli strumenti suindicati, proprio l'istituto in oggetto è sempre stato ritenuto il più efficace nell'ottica della realizzazione della *Direkte Demokratie* ed infatti, a fronte di 37 iniziative popolari proposte dal 1964 ad oggi, il referendum abrogativo è stato promosso solo due volte (nel 1978 relativamente all'energia nucleare e nel 1994 per l'accessione all'Unione europea) e quello consultivo solamente in una occasione (nel 2013, sul servizio militare obbligatorio). Ad ogni modo, lo scopo del presente elaborato è quello di procedere a un'analisi critica, che vada oltre l'elemento meramente statistico, sulla base dei dati necessari forniti dalle norme positive e dalla prassi, al fine di formulare una valutazione esaustiva e completa sull'istituto.

A questo riguardo, si vuole subito evidenziare che, sulla carta, lo strumento appare alquanto valorizzato; infatti, si tratta di un diritto – individuale e collettivo – che viene garantito a livello costituzionale dall'art. 144 Abs 1 B-VG che riconosce ai cittadini la possibilità di far valere una lesione del diritto di iniziativa popolare innanzi alla Corte costituzionale (*Verfassungsgerichtshof*), la quale giudica l'eventuale illegittimità delle decisioni dell'autorità elettorale.

Da quanto sopra, si ricava dunque una conferma dell'assunto per cui la democrazia diretta fu uno dei principi che ispirò i costituenti austriaci del 1920, in quanto – come già anticipato (v. *supra* § 1) – la si riteneva il giusto completamento della democrazia rappresentativa¹²⁹.

Tuttavia, è bene ribadire ancora una volta che l'importanza di fatto dell'istituto in esame sia sempre stata alquanto debole; infatti, come confermato dagli studiosi fin dalla sua introduzione, l'iniziativa legislativa popolare rappresentava una mera possibilità di partecipazione dei cittadini alla formazione della volontà statale, al fine di contribuire al mantenimento dei principi parlamentari ma non per creare un'alternativa ad essi¹³⁰. Ciò è

¹²⁸ H. MAYER, *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht*, cit., 18. La dottrina considera l'iniziativa popolare un caso particolare di petizione (*Petition*), disciplinata dall'art. 11 *Staatsgrundgesetz – StGG* (*Das Petitionsrecht steht jedermann zu. Petitionen unter einem Gesamtnamen dürfen nur von gesetzlich anerkannten Körperschaften oder Vereinen ausgehen*). Tuttavia è bene precisare che quest'ultima, sebbene si avvicini molto all'istituto ex art. 41/2, se ne differenzia per alcuni tratti fondamentali, in quanto solo l'iniziativa popolare è limitata agli aventi diritto di voto, è vincolata a un preciso procedimento e a determinate formalità, è subordinata al raggiungimento di un numero minimo di sostenitori e, infine, è caratterizzata dalla specificità dell'oggetto (legislativo) e dal destinatario (*Nationalrat*), tutte caratteristiche non presenti nell'istituto della petizione. Così F. MERLI, *Artikel 41 B-VG*, in K. KORINEK, M. HOLOUBEK (a cura di), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht: Textsammlung und Kommentar*, Springer Verlag, Wien, 1999, 2.

¹²⁹ In particolare H. Kelsen - riferendosi chiaramente alla Costituzione del 1920 - definiva l'iniziativa popolare uno degli strumenti attraverso i quali la democrazia parlamentare, rappresentativa e quindi indiretta (*mittelbar*), si presta a essere piegata dalle forme di democrazia diretta (*unmittelbar*). Così H. KELSEN, G. FROELICH, A. MERKL, *Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*, Wien & Leipzig, F. Deuticke, 1922, p. 111 (*"eines der Mittel, durch die die parlamentarische (mittelbare, repräsentative)"*).

¹³⁰ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, A. CARRINO (a cura di), Giappichelli, Torino, 2004, p. 29. Nella stessa direzione K. GIESE, *The Austrian Agenda Initiative: An Instrument Dominated by Opposition Parties*, in M. SETALA E T. SCHILLER (a cura di), *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012, 175, relativamente agli istituti di democrazia diretta:

dipeso, come è già stato messo in luce, dalla ferma volontà della dottrina costituzionale di assegnare all'Assemblea legislativa un indiscusso predominio, in nome di un "principio monista" il cui perno sarebbe proprio l'organo legislativo, come risultato della dissoluzione della struttura aristocratica accentrata nella monarchia imperiale e di una sentita diffidenza nei confronti del potere esecutivo, precedentemente impersonato dal monarca¹³¹. Ad ogni modo, non è stato decisivo - nella direzione della valorizzazione del potere del popolo - nemmeno l'intervento del 1999, con il quale il legislatore ha escluso la possibilità che un'iniziativa popolare potesse essere proposta anche dai rappresentanti del potere legislativo (otto parlamentari del *Nationalrat* o quattro parlamentari di tre diversi *Landtage*); la modifica non ha in alcun modo scalfito la centralità del Parlamento¹³².

In definitiva, per i motivi enunciati, è stato acutamente segnalato che "L'organo rappresentativo di tutto il popolo comincia a rivelarsi come il vero arbitro del meccanismo costituzionale e l'unico effettivo centro d'autorità del sistema"¹³³ e ciò non può che essere tenuto in considerazione nell'analisi dell'istituto che si intende compiere.

2.2. Il Volksbegehren a livello costituzionale: art. 41 Abs 2 B-VG.

Nell'ottica di quanto si cercherà di illustrare con il presente scritto appare utile fornire i dati di diritto positivo, contenuti nella Costituzione e nelle leggi ordinarie, circa i requisiti e la procedura previsti per l'ipotesi di iniziativa legislativa.

Entrando, quindi, nello specifico del tenore letterale della norma di cui all'art. 41 Abs 2 della Carta fondamentale austriaca, si legge che: "Ogni proposta firmata da 100.000 elettori

"Their character, however, is only complementary and no federal- or state-level law can be adopted by people against the will of the parliamentary majority". Simili considerazioni furono svolte nel nostro ordinamento; così D. BEZZI, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990, 2.

¹³¹ Quanto detto è confermato ulteriormente dalla disciplina del referendum (*Volksabstimmung*) previsto dall'art. 43 BV-G, che prevede che l'iniziativa spetta al *Nationalrat* (e non, quindi, ai cittadini). Allo stesso modo, in un primo tempo, i cittadini non potevano procedere alla riforma della costituzione; più precisamente, ai sensi dell'art. 44/2 BV-G la revisione totale della Costituzione era sottratta a referendum (mentre quella parziale necessitava dell'approvazione dei cittadini solo qualora la sollecitasse un terzo dei membri del *Nationalrat*). Così L. ADAMOVICH, *Grundriss des österreichischen Verfassungsrecht*, Springer, Wien, 1947, 247. Cfr. Anche P. B. CAMPOS, *La iniziativa legislativa popular en el ordenimiento juridico estatal*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1987, pp. 84, 85. Quanto detto è confermato ulteriormente dalla disciplina del "Referendum" (*Volksabstimmung*) previsto dall'art. 43 BV-G, che prevede che l'iniziativa spetta al *Nationalrat* (e non, quindi, ai cittadini). Allo stesso modo i cittadini non potevano procedere alla riforma della costituzione; più precisamente, ai sensi dell'art. 44/2 BV-G la revisione totale della Costituzione era sottratta a Referendum (mentre quella parziale necessitava dell'approvazione dei cittadini solo qualora la sollecitasse un terzo dei membri del *Nationalrat*).

¹³² BGBl I 160/1998. Più precisamente, fino al 1998 i parlamentari avevano la facoltà di avviare un'iniziativa popolare; la sua eliminazione si spiega con l'avvertita strumentalizzazione dell'iniziativa da parte dei partiti politici dell'opposizione; così F. MERLI, *Artikel 41 B-VG*, in K. KORINEK, M. HOLOUBEK (a cura di), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht: Textsammlung und Kommentar*, Springer Verlag, Wien, 1999, 8.

¹³³ Detto altrimenti al potere dell'esecutivo - che risulta privo del consenso popolare - il desiderio era quello di sostituire il potere dell'organo rappresentativo, in quanto espressione del volere del popolo. In definitiva i principi sui quali la Costituzione del '20 cerca di ordinare la forma di governo sono: la preminenza dell'organo rappresentativo di fronte agli altri organi previsti dalla Costituzione, il principio federativo e il principio della democrazia diretta. Tuttavia emerge fin da subito che gli istituti nei quali gli ultimi due principi si esprimono si rivelano senza una sostanziale incidenza, mentre bisogna riconoscere il grande rilievo del primo, con la conseguente qualifica assembleare attribuita alla forma di governo austriaca. In questo senso si veda C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, p. 191 ss.

o da un sesto degli elettori di almeno tre *Länder* deve essere presentata dall'autorità elettorale federale al *Nationalrat* per la sua discussione”.

Si ricava, dunque, che il primo requisito necessario per avviare la procedura richiesta per l'istituto in oggetto è il raggiungimento di un numero minimo di elettori. Si rammenta, però, che la soglia di firme oggi stabilita è il risultato di una modifica da parte della legge costituzionale del 1981 (*B-VGNov BGBl* 1981/350)¹³⁴ che ha sostituito la previsione iniziale di 200.000 firme (o, in alternativa, la metà degli aventi diritto di voto in almeno tre *Länder*). Inoltre, anche nella prospettiva di un'analisi comparata, la cifra richiesta oggi rappresenta l'1,6% circa degli aventi diritto di voto¹³⁵ e costituisce una soglia analoga di quella prevista in Spagna¹³⁶. Tuttavia, al di là del confronto con gli altri Paesi, ogni considerazione sull'adeguatezza della soglia minima dovrebbe dipendere dalla ricerca del giusto equilibrio tra la necessità che un'iniziativa risulti sufficientemente rappresentativa di un interesse generale, da una parte, e l'esigenza di evitare di appesantire eccessivamente la procedura, dall'altra. A quest'ultimo riguardo è certamente indicativo il fatto che dal 1964 ad oggi solamente quattro volte (su un totale di 37) il numero minimo non sia stato raggiunto – come sarà analizzato dettagliatamente nella parte dedicata alla prassi (v. *infra* § 3)¹³⁷.

Con riguardo al secondo dei presupposti essenziali per sostenere un'iniziativa, la Costituzione precisa che può firmare chi possiede – nell'ultimo giorno del periodo di registrazione – il diritto di voto al *Nationalrat* e, al contempo, chi ha la residenza in uno dei comuni del territorio federale.

Tuttavia, per delineare meglio la portata del secondo parametro si deve fare riferimento a ulteriori disposizioni contenute nella stessa Costituzione. In primo luogo il “diritto di voto al *Nationalrat*” (*Stimmbrechtigt*), spetta, ai sensi degli artt. 26/1 e 5 *B-VG* a chi abbia compiuto 16 anni di età, mentre l'esclusione dall'elettorato può avvenire solo con legge, in conseguenza di una sentenza di condanna passata in giudicato. Il dato offerto permette di osservare come, in seguito alla modifica del 2007 (*BGBl* 27/2007), l'età minima per sostenere un'iniziativa dei cittadini sia inferiore rispetto a tutti gli altri Stati membri dell'Unione europea (in cui tale età è 18) e ciò ha reso evidentemente maggiori le possibilità per partecipare all'iniziativa¹³⁸.

Relativamente, in secondo luogo, al concetto di residenza principale (*Hauptwohnsitz*), si tratta di una condizione divenuta necessaria a partire dal 1994 (*B-VGNov BGBl* 1994/504), il cui inserimento ha comportato invece una restrizione dei potenziali soggetti attivi; tale modifica è intervenuta come adeguamento alla regola sancita dalla Costituzione (art 6 Abs 3 *B-VG*, che a sua volta ha comportato la relativa modifica nella legge di attuazione, § 6 *VBegG*) e considera residenza principale il luogo dove una persona abbia stabilito, in modo

¹³⁴ F. MERLI, *Artikel 41 B-VG*, cit., p. 5. La modifica è stata il frutto di una proposta da parte dei parlamentari del SPÖ del 1979.

¹³⁵ Cfr. K. GIESE, *The Austrian Agenda Initiative* cit., p.179.

¹³⁶ Libro Verde (11.11.2009), COM(2009)622 definitivo.

¹³⁷ Per quanto riguarda invece il numero dei *Länder* coinvolti essi sono per esplicita previsione normativa “un sesto degli elettori in almeno tre *Länder*”; detto altrimenti la soglia di un terzo dei nove che compongono il Paese sembra rappresentare, anche da un punto di vista comparato, un giusto equilibrio tra l'esigenza di garantire una rappresentatività adeguata e quella di rendere effettivo il ricorso allo strumento in esame. Si vedano a questo riguardo le considerazioni fatte in relazione al diritto di iniziativa dei cittadini europei, nel Libro Verde (11.11.2009), COM(2009)622 definitivo.

¹³⁸ Cfr. H. MAYER, *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht*, cit. 347.

dimostrabile o deducibile dalle circostanze, il centro delle proprie relazioni di vita; qualora, considerando la globalità dei rapporti di vita professionali economici e sociali, tali presupposti oggettivi conducano a più residenze, si definisce residenza principale quella in cui la persona abbia il legame più¹³⁹.

Pertanto, in presenza dei suddetti requisiti è possibile esercitare il diritto di iniziativa popolare tutelato dall'art. 41 Abs 2 il quale, come la dottrina tiene a specificare, comprende tanto il diritto di avanzare la proposta (e quindi quello di pubblicizzare l'iniziativa per raggiungere il sostegno necessario), quanto quello di poter sostenere l'iniziativa avanzata da altri; in altri termini è in questo ampio significato che la Costituzione tutela il suddetto diritto soggettivo, individuale e collettivo¹⁴⁰.

2.3. La legge di attuazione: *Volksbegehrensgesetz* (1973).

Benché il diritto di iniziativa dei cittadini sia sancito dalla Costituzione, questa stabilisce solamente i principi base dell'istituto, non disciplina invece gli aspetti più delicati relativi alla procedura e alle modalità, che, peraltro, sono foriere di numerose questioni giuridiche per risolvere le quali è estremamente utile fare riferimento ad altre fonti normative.

Le indicazioni fondamentali e imprescindibili si trovano senza dubbio nel *Volksbegehrensgesetz* (*VBegG BGBl* 1973/344) che dà attuazione all'art. 41/2 *B-VG*, disciplinando dettagliatamente i profili procedurali¹⁴¹.

Preme solo accennare, in queste sede, ad alcune notazioni di carattere storico.

In particolare, si rileva che nella vigenza della Costituzione del 1920 le uniche regole previste per presentare un'iniziativa popolare erano relative alla raccolta delle firme, che avveniva perlopiù senza scansioni temporali; infatti, la prima legge di attuazione del 1921 (*VBegG* 1921, *BGBl* 297)¹⁴² non comportava una separazione (oggi prevista) tra la procedura di avvio e quella di registrazione, cosicché l'unico adempimento consisteva nel raggiungimento della soglia di 200.000 adesioni¹⁴³. Solo nel 1931 (*VBegG* 1931, *BGBl* 181) fu introdotta una fase preparatoria, consistente nella richiesta di avvio della procedura sostenuta da 10.000 aventi diritto di voto o da 30 membri del *Nationalrat* o del *Landesrat*, mentre il supporto necessario per la fase di registrazione rimaneva (fino alla novella del

¹³⁹ Cfr. F. MERLI, *Artikel 41 B-VG* cit., 17. Inoltre, per i motivi che hanno portato alla revisione costituzionale si veda RV 1333 BlgNR (*Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates*) 18. GB.

¹⁴⁰ F. MERLI, *Artikel 41 B-VG* cit., 17.

¹⁴¹ A completamento della disciplina sull'istituto dell'iniziativa popolare, si richiamano inoltre le disposizioni del regolamento elettorale del *Nationalrat* (*Nationalrats-Wahlordnung NRW*, 471/92), della legge sulle liste elettorali (*Wahlerevidenzgesetz*, *WEVG*, 601/1973), della legge che disciplina il funzionamento della Corte costituzionale (*Verfassungsgerichtshofgesetz*, *VerfGG*, 1953/85), e ancora, del regolamento parlamentare del *Nationalrat* (*Nationalrats – GeschäftsordnungsG*, 1975/410) e, infine, del codice penale (*StGB*, 1974/60).

¹⁴² Per la successione storica delle leggi sull'iniziativa popolare si veda H. NEISSER, M. HANDSTANGER, R. SCHICK, *Das Bundeswahlrecht. Gesetzesausgabe mit Erläuterungen und einer Sammlung der Judikatur*, Verlag Österreich, Wien, 1994, 325.

¹⁴³ Secondo la legge del 1921, inoltre, l'iniziativa doveva essere proposta al Ministro dell'interno e l'eleggibilità dei sostenitori doveva essere esaminata entro 14 giorni dagli uffici comunali, in qualità di incaricati del Ministro. Il numero delle firme raccolte doveva quindi essere reso pubblico e infine, entro otto giorni, potevano essere fatte valere eventuali vizi. Queste regole tuttavia, non furono mai applicate. Si veda ancora H. NEISSER, M. HANDSTANGER, R. SCHICK, *Das Bundeswahlrecht*, cit., p. 326.

1981) di 200.000 voti¹⁴⁴. Un'altra tappa significativa può individuarsi nelle legge del 1963 (*VBegG* 1963, *BGBI* 197) con la quale – se con riguardo alla struttura generale si seguiva l'impostazione della disciplina precedente – si aumentò a 30.000 il numero di firme richiesto per la prima fase di accesso. Tuttavia, dieci anni più tardi (*BGBI* 1973/344)¹⁴⁵ la legge (oggi vigente e modificata da allora per un totale di 19 volte) ridusse nuovamente a 10.000 il numero necessario per la prima fase preparatoria.

Insomma, ricapitolando al netto di tutte le modifiche, la normativa attuale suddivide il procedimento in tre fasi: la procedura di avvio, la fase di registrazione e quella finale di verifica.

La prima di esse si apre con una espressa richiesta di avvio della procedura (*Einleitungsverfahren*, § 3 Abs 1 *VBegG*).

Con riguardo a questo primo momento, si segnala innanzitutto che l'istanza deve essere supportata da un numero minimo di soggetti, aventi determinate caratteristiche: i richiedenti devono raggiungere l'1 per mille dei soggetti residenti in Austria, in relazione all'ultimo censimento e, attualmente, la percentuale corrisponde a 8.032 abitanti (§ 3 Abs 2 e 3); a ciò si aggiunge che gli stessi sostenitori devono essere iscritti nelle liste elettorali (*Wahlerevidenz*); e, infine, i medesimi devono avere diritto di voto per il *Nationalrat* e la residenza nel territorio federale. A proposito di questa prima soglia di sbarramento, giova riportare l'orientamento prevalente della dottrina austriaca, che ritiene l'uno per mille della popolazione una percentuale adeguata a evitare l'instaurazione di procedure di registrazione di iniziative popolari che siano in realtà prive di reali prospettive di successo e, conseguentemente, inutilmente costose e dispendiose; in ogni caso, è opinione consolidata che la suddetta soglia non abbia effetti eccessivamente proibitivi, considerato che corrisponde a poco meno di un decimo del *quorum* per l'accoglimento dell'iniziativa¹⁴⁶.

In seconda battuta, per supportare la fase propulsiva i summenzionati soggetti devono compilare specifiche dichiarazioni e sottoscriverle di proprio pugno, sulle quali il Comune deve certificare le sussistenze delle caratteristiche necessarie (iscrizione nelle liste elettorali, diritto di voto per il *Nationalrat* e residenza principale nel Comune) e tale attestazione deve essere rilasciata non prima del primo Gennaio dell'anno prima la domanda (§ 4, Abs 1 e 2, § 3/2 *VBegG*).

Anche la richiesta di avvio, inoltre, deve sottostare a precisi parametri – deve contenere il testo dell'iniziativa popolare, deve essere motivata (similmente a quanto avviene per le altre

¹⁴⁴ Inoltre, con la medesima legge del 1931 vennero per la prima volta introdotta l'autorità elettorale la quale, in presenza dei requisiti previsti dalla legge, autorizzava la proposta attraverso un annuncio ufficiale e stabiliva l'arco temporale di due settimane entro il quale gli aventi diritto di voto potevano dare il loro supporto all'iniziativa attraverso la registrazione delle firme. Scaduto il termine previsto per la raccolta delle firme, il numero finale era esaminato dall'ufficio elettorale che, infine, rendeva noto il raggiungimento o meno di tutti i requisiti necessari. Per contestare la decisione dell'autorità elettorale, il rappresentante (o i membri del *Nationalrat* o del *Landesrat*) potevano citare la Corte costituzionale perché esaminasse la decisione. Infine, la proposta di legge valida doveva essere presentata al Governo il quale a sua volta presentava l'iniziativa al parlamento perché la verificasse, nel rispetto delle regole della procedura parlamentare. Così H. NEISSER, M. HANDSTANGER, R. SCHICK, *Das Bundeswahlrecht*, cit., p. 328.

¹⁴⁵ Ai sensi del § 24 Abs 1, con l'entrata in vigore della legge del 1975, perde efficacia automaticamente la l. 16 giugno 1931, n. 181 che storicamente ha disciplinato la normativa di dettaglio dell'istituto.

¹⁴⁶ F. MERLI, *Artikel 41 B-VG* cit., 8 e H. MAYER, *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht*, Manz'sche, Wien, 2007, p. 347.

proposte di legge) e, infine, deve contenere il nome del rappresentante autorizzato (*Bevollmächtigte*) e quello dei suoi sostituti (§ 3 Abs 4 - 6) – e lo stesso vale per la forma dell'atto che contenga l'iniziativa. Con riferimento a quest'ultima, infatti, allo stato attuale è sufficiente una mera proposta di legge (*Gesetzesantrag*) ovvero un testo giuridico (*Regelungstext*) che contenga la contestuale sollecitazione al *Nationalrat* a emanare la legge relativa; detto altrimenti, la richiesta può consistere in un semplice suggerimento, purché il contenuto sia facilmente individuabile. Al contrario, prima della modifica costituzionale del 1988 (*B-VGNov BGBl 1988/685*)¹⁴⁷ era necessaria la presentazione di un disegno di legge vero e proprio (*Regelungsvorschlag*)¹⁴⁸, circostanza che fu ritenuta inutilmente gravosa. A ciò si aggiunge che il testo dell'iniziativa può riguardare esclusivamente una materia regolata con legge statale ("*Das Volksbegehren muss eine durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit betreffen*"), secondo lo stesso disposto costituzionale; in altri termini, la proposta può avere ad oggetto l'emanazione, l'annullamento o la modifica di una norma statale ma è esclusa ogni altra decisione del parlamento che non sia adottata con legge¹⁴⁹.

Ad ogni modo, il protagonista indiscusso di questa prima fase è sicuramente il *Bevollmächtigte*, dal momento che rappresenta tutti i sostenitori dell'iniziativa; in capo a quest'ultimo devono sussistere i medesimi presupposti previsti per i cittadini che intendono dare il loro sostegno. Più nello specifico le premesse espressamente richieste dal § 3 Abs 4 consistono ancora una volta nell'essere iscritti nelle liste elettorali, nell'avere diritto di voto per il *Nationalrat* e, infine, nell'avere la residenza principale nel territorio dello Stato. La disciplina precisa, infine, che i requisiti suindicati sono necessari anche nel caso in cui essi non partecipano al sostengono dell'avvio della procedura.

La prima fase si conclude con l'intervento del Ministero dell'interno, il quale, in presenza dei presupposti previsti dalla legge (indicati dai §§ 3 e 4 *VBegG*), accoglie la richiesta di avvio della procedura entro tre settimane dalla presentazione (§ 5 *VBegG*); quindi questi fissa il termine per la registrazione (otto giorni, § 5/3 *VBegG*) e la relativa data e, infine, li rende pubblici (anche su Internet). Appare opportuno precisare che al Ministro dell'interno non compete una valutazione di merito dell'iniziativa popolare ma, invece, il suo sindacato è limitato agli aspetti formali. Si nota, quindi, come il processo di registrazione presupponga una decisione preliminare sull'ammissibilità dell'iniziativa da parte del Ministro, che permette una verifica formale – sulla base di criteri esclusivamente procedurali – dell'iniziativa prima della raccolta firme¹⁵⁰.

¹⁴⁷ La modifica è avvenuta seguendo i pressanti suggerimenti della dottrina. Così H. SCHAMBECK, *Das Volksbegehren*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1971, p. 36. Si veda anche F. MERLI, *Artikel 41 B-VG cit.*, 5.

¹⁴⁸ P. BUßJÄGER, *Kommentar zu Art. 41*, in P. RILL, H. SCHAEFFER, *Bundesverfassungsrecht: Kommentar*, Verlag Österreich, Wien, 2001, 55.

¹⁴⁹ La dottrina precisa che l'oggetto della proposta può essere anche una legge costituzionale dal momento che si tratta di un'iniziativa non vincolante per il *Nationalrat*; cfr. F. MERLI, *Artikel 41 B-VG cit.*, 15.

¹⁵⁰ P. BUßJÄGER *Kommentar zu Art. 41*, in P. RILL, H. SCHAEFFER, *Bundesverfassungsrecht: Kommentar*, Verlag Österreich, Wien, 2001, 56. È bene precisare che, nonostante le disposizioni citate permettono ad ogni comune di garantire una verifica adeguata della validità delle firme raccolte, il controllo vero e proprio tuttavia avviene solamente a posteriori per accertare la validità e accertarne il numero.

In presenza dei presupposti di ammissibilità stabiliti dal Ministro dell'interno, il procedimento sfocia quindi nella fase della registrazione, completata dalla raccolta di almeno 100.000 firme¹⁵¹.

Questa seconda tappa si tiene nell'ambito dei Comuni competenti, i quali, in qualità di autorità designate per la registrazione, individuano i luoghi nei quali gli aventi diritto di voto possono registrarsi nelle relative liste¹⁵². Più precisamente, ai sensi del § 5 Abs 2, una volta concessa la richiesta di avvio, gli aventi diritto di voto possono dichiarare, durante il periodo stabilito dal Ministro dell'interno, il loro consenso all'iniziativa attraverso la registrazione della propria firma nelle liste di iscrizione collocate presso le autorità designate, conformi a quanto stabilito dalla legge a pena di invalidità (§ 5 Abs 4).

In definitiva, è evidente come questa fase sia caratterizzata da un gran numero di requisiti formali e tale considerazione ha indotto i costituzionalisti austriaci a criticarne l'eccessivo grado di regolamentazione e la relativa rigidità (relativamente al luogo in cui le firme possono essere raccolte e, soprattutto, alle modalità di raccolta tramite la diffusione di liste da compilare e firmare presso centri ufficialmente designati)¹⁵³. Preme tuttavia sottolineare che la legge cerca di garantire ugualmente l'effettività del diritto di sostenere un'iniziativa popolare; infatti, si prevede che i luoghi ufficialmente designati siano un numero sufficiente e adeguato alle specifiche esigenze e sono stabiliti orari minimi di apertura (§§ 7/1 e 9/2). Al medesimo fine mirano, altresì, le disposizioni che garantiscono l'informazione dei cittadini sulla decisione del Ministro dell'interno sull'esito della procedura di apertura e sull'eventuale procedura di registrazione (§ 9/1)¹⁵⁴ e quelle relative alla possibilità di esercizio del diritto di voto con la tessera elettorale in un altro Comune rispetto a quello di residenza (§ 7/3).

A questo punto, non si può fare a meno di rivolgere lo sguardo sul termine stabilito per la raccolta firme: il periodo di registrazione deve essere rigorosamente circoscritto a otto giorni (§ 5, 2 e 3 VBegG); tuttavia il computo vero e proprio deve essere calcolato dalla data di pubblicazione dell'avviso di avvio della procedura da parte del Ministro dell'interno alla scadenza definitiva, che è di sei mesi (§ 5 Abs 4). Alla luce di questi dati, dunque, l'intervallo temporale sembra essere ragionevole – anche rispetto agli altri ordinamenti europei: in Spagna è previsto il medesimo termine, mentre la Svizzera concede ai cittadini addirittura diciotto mesi – per far sì che persista l'attualità della questione, senza che i problemi oggetto dell'iniziativa perdano di rilevanza a seguito di un mutamento del contesto nel quale le persone manifestano il proprio supporto (ad esempio, perché nel

¹⁵¹ Gli elettori, procedendo alla registrazione, manifestano il loro supporto all'iniziativa popolare e, per tali aspetti procedurali, il procedimento in esame viene spesso assimilato a quello delle votazioni per le elezioni. Così F. MERLI, *Artikel 41 B-VG*, cit., 16.

¹⁵² Le liste possono anche essere in formato elettronico (§ 10 Abs 2).

¹⁵³ Infatti, oltre al fatto che i cittadini possono firmare solamente presso centri ufficialmente designati, ciascun firmatario deve essere in possesso di un certificato di iscrizione nelle liste elettorali. In questo senso P. BUßJÄGER *Kommentar zu Art. 41*, cit., 60.

¹⁵⁴ Cfr. H. MAYER, *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht*, cit., 349. Più precisamente, secondo il § 9 Abs 1, l'autorità competente per la registrazione – una volta che è stato dato l'avvio alla procedura di registrazione stessa – rende noto il prima possibile a livello locale, attraverso manifesti pubblici, che gli aventi diritto di voto possono prendere visione del testo dell'iniziativa popolare e dichiarare il loro consenso all'iniziativa richiesta attraverso la registrazione autografa della loro firma all'interno delle liste di registrazione. Allo stesso modo anche i luoghi di registrazione dove sono riposte le liste e l'orario di apertura devono essere resi noti. In ogni posto di registrazione viene affisso il testo dell'iniziativa.

frattempo viene introdotta una normativa corrispondente). È parimenti d'interesse, infine sottolineare la presenza di una data di inizio e di fine; il termine di sei mesi, infatti, come richiesto dal § 5 Abs 2, decorre da un giorno espressamente deciso dal Ministro dell'interno dopo la conferma dell'avvio della procedura.

Un aspetto molto delicato riguarda, invece, i costi relativi alla procedura di registrazione.

Le spese, infatti, per espressa previsione legislativa, sono sostenute dallo Stato e dai comuni e sono esenti da tassazione (§§ 8/1¹⁵⁵, 22/3¹⁵⁶ e 23¹⁵⁷), ma la legge (§ 8/4) richiede altresì che il responsabile del procedimento versi allo Stato un contributo anticipato (una sorta di *registration fee*) nella misura di 2.739,20 Euro¹⁵⁸. Come si intuisce, un simile importo non ha mancato di suscitare numerosi interrogativi, primo fra tutti quello relativo ad un'eventuale ostatività per la realizzazione concreta del diritto di iniziativa popolare. Tuttavia, la normativa garantisce la possibilità di rimborso in un momento successivo; infatti, quando l'autorità elettorale presenta la proposta al *Nationalrat* dev'essere versato un contributo sul conto indicato (§ 3 Abs 3) nella misura di cinque volte il summenzionato. Si ricorda poi che, ai sensi del § 23, i comuni sono rimborsati dallo Stato per i costi sostenuti relativamente all'attuazione della legge in questione nella misura corrispondente a 0.38 Euro per ogni avente diritto di voto.

Un'ultima notazione sulla fase della registrazione: la normativa stabilisce che, qualora ci siano dubbi sull'identità di un sostenitore, questi è tenuto a fornirne la prova; se le incertezze persistono, il soggetto non è ammesso alla procedura di registrazione e al medesimo esito si giunge se un soggetto non è registrato nelle liste elettorali in qualità di avente diritto di voto. Contro la decisione sull'inammissibilità della registrazione non è ammesso un semplice ricorso ordinario e, quindi, non sono ammessi alla registrazione coloro che – seppure godano del diritto di voto poiché soddisfano le condizioni richieste dal § 6 *VBegG* – non siano iscritti nel registro elettorale (§ 10/3).

Una volta raccolto il numero necessario di firme, prende avvio l'ultima fase della procedura per l'iniziativa legislativa popolare: la verifica finale. A questo punto, le autorità competenti devono convalidare il raggiungimento del numero necessario di adesioni.

Lo svolgimento del procedimento di verifica spetta ai comuni, alle autorità elettorali distrettuali e a quella statale, secondo le disposizioni del regolamento elettorale del *Nationalrat* (*NRWO*). Questi ultimi organismi, infatti, dispongono delle competenze e delle informazioni necessarie ai fini del controllo della validità delle firme e degli altri requisiti richiesti dalla legge.

Inoltre, al rappresentante dell'iniziativa legislativa è riconosciuta la facoltà di delegare una persona di fiducia affinché svolga, all'interno dell'autorità elettorale, la verifica della procedura (così il § 17 *VBegG* che tuttavia non prevede questo tipo di collaborazione con l'autorità di registrazione, competente al calcolo dei voti).

¹⁵⁵ Secondo la norma, l'acquisto e la spedizione delle liste di registrazione e dei testi spetta al Ministero degli interni; i costi spettano alla federazione, salvo il §8/4.

¹⁵⁶ Gli atti necessari secondo la legge federale alla procedura sono esenti dal pagamento dei diritti amministrativi.

¹⁵⁷ Lo Stato deve rimborsare ai Comuni i costi relativi all'attuazione della presente legge federale.

¹⁵⁸ Preme precisare che l'onere di provvedere alle liste di registrazione e ai materiali informativi gravava inizialmente sui proponenti dell'iniziativa fino al 1973, quando venne incaricato il Ministro dell'interno. Inoltre, le spese in capo agli organizzatori responsabili (nella misura di cinque volte l'importo) divennero rimborsabili a partire dal 1998. In questo senso P. BUßJÄGER *Kommentar zu Art. 41*, cit. 64.

La procedura di verifica si conclude quindi con una decisione dell'autorità elettorale federale sul soddisfacimento del requisito del raggiungimento del numero minimo stabilito dall'art. 41/2 B-VG, che deve essere pubblicata sulla Gazzetta ufficiale (§ 16 VBegG).

Nel caso in cui l'esito sia positivo (ed eventualmente dopo l'impugnazione o la ripetizione della procedura di registrazione), l'autorità elettorale presenta il testo al *Nationalrat* (Art. 41/1 B-VG e § 19 VBegG), che ha l'obbligo di prendere in considerazione l'iniziativa, ma non di emanare la legge così come proposta. Si tratta, invero, di uno strumento non vincolante per il parlamento e ciò rappresenta sicuramente un punto di debolezza dell'istituto¹⁵⁹.

Qualora, invece, il provvedimento sancisca l'annullamento del risultato dell'iniziativa popolare, il rappresentante che ha presentato la richiesta di avvio dell'iniziativa e, in aggiunta, quattro deputati del *Nationalrat* o di un *Ladestag*, sono legittimati a impugnare davanti alla Corte costituzionale (§ 18 VBegG, in attuazione dell'art. 141/3 B-VG, norma costituzionale che attribuisce alla legge federale l'onere di determinare i casi in cui la Corte debba pronunciarsi sulle impugnazioni dei risultati delle iniziative popolari).

Si ricorda, per concludere, che il termine per l'impugnazione è di quattro settimane¹⁶⁰ – decorrenti dal giorno della pubblicazione da parte dell'autorità elettorale del risultato della sua verifica condotta in seguito alla raccolta delle firme –, che l'impugnazione deve contenere la richiesta motivata di annullamento della decisione dell'autorità elettorale e che il sindacato del giudice è limitato alla legittimità del procedimento (il controllo comprende la procedura che inizia con la richiesta di avvio del procedimento) e non si estende alla conformità costituzionale della proposta legislativa presentata con l'iniziativa, ma la Corte, se lo ritiene opportuno, può eventualmente rettificare la verifica fatta dall'autorità elettorale. In ogni caso, per tali impugnazioni, la disciplina applicabile è il *Verfassungsgerichtshofgesetz* del 1953 e più precisamente i §§ 68 Abs 2, 69 Abs 1 e 70 Abs 1 e 4.

Se la decisione dell'autorità elettorale relativa all'esito positivo delle verifiche dei presupposti ex art. 41 Abs 2 B-VG non viene impugnata o comunque l'impugnazione non viene accolta dalla Corte costituzionale, essa viene presentata al *Nationalrat*, con la motivazione e gli altri documenti richiesti dalla legge (§ 3 Abs 5).

2.4. Il regolamento parlamentare del *Nationalrat*: *Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates* (*Geschäftsordnungsgesetz* 1975).

Preme a questo punto sottolineare che, qualora una proposta di legge su iniziativa popolare giunga finalmente al *Nationalrat*, per la discussione di quest'ultima vigono regole diverse rispetto a quelle applicabili alle ipotesi tipiche di iniziativa parlamentare o governativa.

Innanzitutto, vi sono disposizioni che mirano a garantirne la celerità nella trattazione. Da un lato, infatti, l'iniziativa popolare gode di priorità nella fissazione dell'ordine del giorno del

¹⁵⁹ Così H. MAYER, *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht*, 362.

¹⁶⁰ Il termine fu introdotto nel 1982 in seguito a una sentenza della Corte costituzionale del 1981 che giudicò incostituzionale la previsione di una settimana per impugnare perché troppo breve. Cfr. F. MERLI, *Artikel 41 B-VG*, 20.

Nationalrat (§ 24 Abs 1 GOGNR); dall'altro, è fissato il termine di un mese (decorrente dall'assegnazione della proposta alla commissione competente) entro il quale deve cominciare la trattazione dell'iniziativa (§ 24 Abs 2 GOGNR)¹⁶¹.

A ciò si aggiungono gli obblighi di trasparenza in capo alla commissione competente, la quale, per l'appunto, è tenuta a convocare i rappresentanti dell'iniziativa (così come due suoi sostituti), affinché siano ascoltati durante la riunione prevista per la trattazione dell'iniziativa presentata (§ 37 Abs 3 GOGNR); la discussione, inoltre, è da ritenersi a tutti gli effetti pubblica, nel caso in cui la stessa preveda un dibattito generale con l'audizione di esperti in materia (§ 37 Abs 3 bis GOGNR).

Infine sono disciplinate specifiche garanzie di pubblicità; al termine della discussione, infatti, la commissione provvede a redigere una relazione conclusiva per il *Nationalrat*, che riassume il risultato in un rapporto scritto, nel rispetto del termine di quattro mesi. Nel fare ciò, la commissione stessa è tenuta a prendere in considerazione il parere espresso dal rappresentante (che pertanto deve essere incluso nella relazione), qualora esso sia difforme dal rapporto finale (§ 42 Abs 1 GOGNR). E ancora: tutte le relazioni relative alle iniziative popolari, oltre a essere consegnate al rappresentante e ai suoi sostituti, devono essere pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale (del *Wiener Zeitung*) e le persone iscritte nei registri elettorali e residenti nel territorio della federazione hanno il diritto di ricevere gratuitamente – attraverso una specifica richiesta – la relazione in questione (§ 42 Abs 1 bis GOGNR).

Le garanzie di pubblicità sono realizzate anche dalle disposizioni in materia di assemblee davanti al *Nationalrat*. Se, infatti, è prevista in generale la redazione di resoconti dettagliati che riflettano pienamente l'attività dell'assemblea (§ 52 GOGNR), per quanto riguarda specificamente le petizioni e le iniziative dei cittadini (*Bürgerinitiative*), queste devono essere allegate ai protocolli stenografici¹⁶². Ne consegue pertanto l'accessibilità pubblica dei testi dell'iniziativa popolare (ai quali viene allegata la motivazione, presentata al *Nationalrat* ai sensi del § 19 VBEG)¹⁶³.

Interessa segnalare, in questa sede, che mentre per le proposte di legge presentate dal Governo o dai parlamentari (§§ 25, 26 Abs 8) vige la facoltà di revoca, ciò è invece da escludersi per l'iniziativa, dal momento che essa non rappresenta una richiesta dei soli rappresentanti ma coinvolge tutti i sostenitori firmatari; detto altrimenti, una volta presentata al *Nationalrat* la procedura prende in ogni caso avvio¹⁶⁴.

Merita ora di essere evidenziato, specialmente in una prospettiva *de iure condendo*, un aspetto particolarmente problematico che contribuisce a rendere lo strumento di democrazia in questione particolarmente debole dal punto di vista della sua effettività e il riferimento va fatto ai casi in cui le iniziative non raggiungano il numero minimo di firme necessarie. Da un punto di vista meramente contenutistico esse dovrebbero essere considerate semplici petizioni e presentabili, in quanto tali, al *Nationalrat*. Tuttavia, il regolamento parlamentare dedica alla petizione e all'iniziativa dei cittadini (*Bürgerinitiative*) specifiche disposizioni (§§ 100 ss) che non sono suscettibili di applicazione analogica ai casi di iniziativa popolare,

¹⁶¹ Così K. ATZWANGER, W. ZOEGERNITZ, *Nationalrat- Geschäftsordnung*, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 1999, p. 138 ss.

¹⁶² Cfr. K. ATZWANGER, W. ZOEGERNITZ, *Nationalrat- Geschäftsordnung*, cit., p. 261 ss.

¹⁶³ I cui redattori peraltro sono esenti da ogni responsabilità, secondo il disposto costituzionale (art 33 B-VG e § 22 GOGNR). Cfr. F. MERLI, *Artikel 41 B-VG cit.*, p. 34.

¹⁶⁴ F. MERLI, *Artikel 41 B-VG cit.*, p. 35.

a causa delle precise modalità di presentazione, dei requisiti sulla prova del sostegno richiesti e del fatto che non è prevista alcuna decisione dell'autorità elettorale. La dottrina sottolinea questo aspetto per evidenziare la grave lacuna presente nella legge sull'iniziativa popolare la quale non prevede alcuna misura "di conversione", come ad esempio potrebbe essere il riutilizzo delle dichiarazioni di sostegno, che permetta la presentazione come *Bürgerinitiative*, in conformità con le disposizioni del regolamento parlamentare. In definitiva, un'iniziativa non supportata sufficientemente nella fase di registrazione o fallita nella prima fase preparatoria subisce un trattamento peggiore rispetto a una normale petizione, sebbene la prima sia stata supportata da un numero maggiore di persone¹⁶⁵. Una modifica della legge di iniziativa popolare nel senso detto rappresenta pertanto un obiettivo certamente auspicabile¹⁶⁶.

Infine, giova mettere in luce un ulteriore aspetto dell'istituto che, storicamente, si è rivelato essere particolarmente delicato, ovvero l'immane decadimento dell'iniziativa legislativa popolare allo scadere della legislatura. Tale esito è stato a lungo ritenuto dalla dottrina un vero e proprio *non-sense* a cui si doveva porre rimedio con una disposizione speciale, in considerazione della lunghezza della procedura e delle risorse economiche sostenute¹⁶⁷. Così fu. Con legge costituzionale (*BGBI I 31/2009*) il legislatore intervenne sulla Costituzione (art 28 Abs 4 *B-VG*), stabilendo espressamente che le iniziative legislative popolari non portate a compimento dal *Nationalrat* della legislatura precedente conservano efficacia con l'inizio della successiva. E questa modifica rappresenta sicuramente un miglioramento nella direzione della rivitalizzazione dell'istituto in questione.

3. Elementi di prassi applicativa del *Volksbegehren*¹⁶⁸.

Gli istituti di democrazia diretta, *genus* cui appartiene il modello di iniziativa legislativa popolare in parola, in tanto hanno un senso in quanto il loro utilizzo sia conseguente in termini di effetti concreti. Una tale riflessione importa, quale fondamentale corollario, che oggetto d'analisi debba essere, prima che la vincolatività – *stricto sensu* e giuridicamente intesa – o meno dell'iniziativa per l'assemblea parlamentare, la questione relativa al se l'istituto possa avere un suo reale peso nell'ambito del procedimento legislativo. Tale conclusione discende naturalmente dal fatto che un'iniziativa di legge popolare, quale che sia la sua disciplina giuridica e la sua capacità di imporsi in termini formali, non può essere considerata analoga ad altre tipologie di atto d'impulso, laddove, quantomeno, si faccia riferimento alle categorie del politico – e ciò indipendentemente dalla riconduzione formale, tipica dei dibattiti di epoca weimariana, del popolo al novero dei poteri costituiti.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Ai sensi del § 100 possono venire presentate al *Nationalrat* le petizioni da parte di un componente del *Nationalrat* stesse e le *Bürgerinitiative* sostenute da almeno 500 cittadini austriaci. Cfr. K. ATZWANGER, W. ZOEGERNITZ, *Nationalrat- Geschäftsordnung*, cit., p. 410.

¹⁶⁶ Un simile esito sarebbe possibile attraverso un'interpretazione analogica dell'art. 11 StGG. In questo senso H. SCHAMBECK, *Das Volksbegehren*, cit., p. 19. Si veda anche F. MERLI, *Artikel 41 B-VG*, in K. KORINEK, M. HOLOUBEK (a cura di), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht: Textsammlung und Kommentar*, Springer Verlag, Wien, 1999, p. 34.

¹⁶⁷ Di questo avviso è MERLI, *Artikel 41 B-VG*, cit., p. 35.

¹⁶⁸ I paragrafi che seguono sono stati curati da Katja Kovacic e Niccolò Ridi.

¹⁶⁹ E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Reform und Restauration. 1789 bis 1830*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln, 1990.

Stando così le cose, è fondamentale prendere in debita considerazione la prassi applicativa dell'istituto allo scopo di valutarne l'impatto nel modo più appropriato – *id est*: in base ad un'analisi delle effettive modificazioni apportate all'ordinamento statale per il tramite della sua applicazione.

L'analisi che segue, pertanto, privilegerà un approccio estremamente pragmatico, allo scopo di mostrare la reale portata dell'applicazione dell'istituto valutandone effetti e conseguenze reali. Verrà ripercorsa la storia applicativa del *Volksbegehren* dal 1963 in avanti e, nel corso di tale ricognizione sarà seguito, proprio per i fini dichiarati in apertura, un approccio ispirato all'analisi quantitativa: solo tramite l'esame di dati certi, infatti, è possibile trarre conclusioni di qualche valore in merito alla rilevanza ordinamentale di un istituto peculiare quale l'iniziativa legislativa popolare. Sarà opportuno, dunque, avvantaggiarsi della pregnanza delle statistiche disponibili in merito al successo delle iniziative nei vari stadi della procedura, non potendo l'analisi prescindere dall'esame dei *Volksbegehren* che hanno raggiunto soltanto traguardi intermedi – di rilevanza politica talora non trascurabile. Sarà necessario, del pari, dare conto degli aspetti – solo apparentemente contingenti – relativi alle circostanze politiche e istituzionali del momento di proposizione del *Volksbegehren*, accordando speciale considerazione alle maggioranze parlamentari e la sorgente politica dell'iniziativa. Tale metodologia s'impone in virtù dell'eccezionale rilevanza e complessità delle dinamiche che discendono dalla scelta, da parte dei partiti, di uno schieramento nel contesto di fenomeni di democrazia diretta¹⁷⁰: è oggi ormai impossibile, infatti, non riconoscere come irrimediabilmente compromesso l'adagio rousseauiano per cui “qu'ou se trouve le Représenté, il n'y a plus de Représentant”.¹⁷¹

3.1. Il *Volksbegehren* come principale strumento di democrazia diretta nell'ordinamento Austriaco.

Come è stato osservato (v. *supra*, § 1), l'ordinamento austriaco si caratterizza per una singolare attenzione ai meccanismi di democrazia diretta, conoscendo, oltre allo strumento oggetto della nostra analisi, anche quelli del referendum consultivo (*Volksbefragungen*), del referendum nazionale (*Volksabstimmungen*) e della petizione (*Petition*). Questi ultimi due strumenti, tuttavia, hanno avuto applicazione e rilievo pratico molto limitati e, in particolare, la petizione è stata promossa soltanto una volta. Il *Volksbegehren*, al contrario, è stato promosso 37 volte dal 1964 ad oggi. Giova ricordare in questa sede come l'istituto in questione sia in realtà ben più risalente e, più precisamente, sia predisposto direttamente dalla Costituzione del 1920 (v. *funditus supra* § 1). Lo strumento fu implementato con la necessaria legge attuativa solamente nel 1931, ma non poté, tuttavia, conoscere allora alcun successo, e ciò per via della transizione del paese, di poco successiva, verso un regime autoritario. È appena il caso di rilevare, tuttavia, come in realtà la prima istanza di proposizione di un'iniziativa di questo genere avesse avuto luogo proprio nel 1931, totalizzando un numero di firme pari a 1.700.000 – una cifra che appare ancor più significativa allorché si consideri che la popolazione austriaca non superava, in quel

¹⁷⁰ L. MOREL, *Party attitudes towards referendums in Western Europe*. *West European Politics*, 1993, p. 225–244.

¹⁷¹ J.J. ROUSSEAU, *Du Contract Social*, Marc Michel Rey, Amsterdam, 1762 (si è fatto riferimento alla prima edizione), 210.

momento, i sette milioni di abitanti. L'iniziativa in questione, che riguardava l'impianto previdenziale per anziani, invalidi e disoccupati, non fu in ogni caso portata avanti negli stadi successivi a causa dell'asserita impossibilità di stabilire la regolarità della raccolta di firme, effettuata secondo scarse disposizioni attuative dell'istituto che risalivano al 1921.¹⁷² In seguito al ritorno alla democrazia, il tema del *Volksbegehren* rimase controverso a causa della divergenza d'opinioni tra chi sosteneva, per un verso, che la legge attuativa del 1931 avesse conservato piena validità e chi, per altro verso, riteneva invece che quest'ultima conclusione fosse del tutto inaccettabile. Indipendentemente dal dibattito in questione – peraltro infecondo ai nostri fini – una nuova legge fu, in effetti, adottata nel 1963. La nostra analisi partirà pertanto da quest'ultima data e sarà incentrata sulla rilevanza dell'istituto nell'assetto ordinamentale della Seconda Repubblica Austriaca.

3.2. Breve ricognizione della prassi applicativa del *Volksbegehren* nel contesto politico austriaco.

È opportuno operare una sintetica ricognizione della storia applicativa dell'istituto. In ragione del generale successo ottenuto dallo strumento in esame nelle prime fasi del procedimento, è d'uopo dare conto in apertura dei casi in cui il suo utilizzo si è rivelato sin dall'inizio fallimentare. Dal 1963 ad oggi, non uno dei trentasette *Volksbegehren* proposti ha fallito nel superare la prima soglia di ammissibilità.¹⁷³ Cinque tra queste iniziative, per contro, non ebbero successo nella seconda fase, non ottenendo il numero di firme necessario a garantirne il supporto e la presentazione come disegno di legge innanzi al *Nationalrat*. Prima della riforma costituzionale del 1981, non riuscì a raggiungere le 200.000 firme allora richieste l'iniziativa del 1980, che mirava alla riconversione della centrale nucleare di Zwetendorf – costruita, ma mai attivata in seguito ad un referendum sul tema avvenuto il 5 novembre 1978 – per l'uso di energie convenzionali e all'adozione di norme di rango costituzionale che vietassero espressamente il ricorso all'energia atomica.¹⁷⁴ Dopo l'abbassamento, per effetto della riforma costituzionale sopra citata, del numero di firme richieste per il supporto nella seconda fase, non ebbe successo (75.525 firme)¹⁷⁵ l'iniziativa “Pro Motorrad”, promossa da un gruppo di cittadini e volta alla rimozione di restrizioni

¹⁷² H. SCHÄFFER, Über die “Swäche” des Volksbegehrens in Österreich, in ST. HAMMER – A. SOMEK et al. (a cura di), *Demokratie und Sozialer Rechtsstaat in Europa – Festschrift Ölinger*, WUV, Vienna, 2004, p. 412 ss.

¹⁷³ Si è già visto come, in base alla disciplina del 1963, per la fase dell'ammissione era necessario raccogliere 30.000 firme; questo numero si riduce con la riforma del 1973 a 10.000 e, successivamente, 8032 firme, corrispondenti all'uno per mille della popolazione austriaca. Per una trattazione *funditus* della disciplina, v. *supra*, § 2.3. Giova ricordare, inoltre, come dal 1998 sia stata eliminata la possibilità riservata ai parlamentari di promuovere autonomamente un *Volksbegehren*, e ciò sia in considerazione della maggior facilità di proporla da parte dei cittadini, dovuta al minor numero di firme necessario, sia della necessità di depurare un tale strumento dalla potenziale strumentalizzazione politica, percepita come corollario naturale dell'impulso parlamentare. Sul punto si rinvia a quanto si dirà in seguito. V. anche K. GIESE, *The Austrian Agenda Initiative: An Instrument Dominated by Opposition Parties*, in M. SETÄLÄ – T. SCHILLER (a cura di), *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012.

¹⁷⁴ P. WEISH, *Austria's No To Nuclear Power*, paper presentato all'Università di Tokyo nell'aprile 1988, disponibile all'URL: http://homepage.univie.ac.at/peter.weish/schriften/austrias_no_to_nuclear_power.pdf.

¹⁷⁵ Ove non diversamente indicato, per i dati numerici e statistici relativi alla promozione delle iniziative (anche nei casi di impulso da parte di membri del parlamento) si è fatto riferimento a quanto riportato dal Ministero degli Esteri austriaco sul suo sito ufficiale, nella sezione relativa al *Volksbegehren*, disponibile all'URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx.

all'utilizzo di motocicli; analoga sorte toccò all'iniziativa del 2011 "Raus Aus EURATOM", appoggiata dal Partito dei Verdi (*Die Grünen*), relativa all'abbandono da parte dell'Austria dell'organizzazione sopra menzionata e fermatasi poco al di sotto della soglia minima richiesta, con 98.698 firme.¹⁷⁶ Infine, non hanno raggiunto tale soglia due iniziative del 2013 "Gegen Kirchenprivilegien" ("Contro i privilegi della Chiesa") e "Demokratie Jetzt!", volta ad ottenere una maggior rappresentatività delle istituzioni Statali e un rafforzamento degli istituti di democrazia diretta. Quest'ultima ha totalizzato un numero di firme pari a 69.841, mentre la prima, addirittura, ha ottenuto il peggior risultato nella storia applicativa del *Volksbegehren*, conquistandone soltanto 56.660, pari allo 0,89% degli aventi diritto. È appena il caso di osservare come anche queste ultime due iniziative non godessero del supporto di partiti – per quanto tra i proponenti di "Demokratie Jetzt!" ci fossero alcuni ex componenti del *Nationalrat*.¹⁷⁷ Questo aspetto, che pure non deve essere necessariamente sopravvalutato, sarà affrontato *amplius* nel paragrafo successivo, che verterà, tra l'altro, anche sull'analisi del comportamento dei partiti nei casi di iniziativa popolare.

Contrariamente agli esempi sopra elencati, la prima iterazione dell'istituto, promossa nel 1964, ottenne un notevole successo: l'iniziativa "Österreichischer Rundfunk, Gesellschaft m.b.H.", promossa da 44 testate giornalistiche indipendenti allo scopo di dare impulso ad una riforma del sistema radiotelevisivo, dominato dall'influenza del Partito Popolare (ÖVP) e del Partito Socialdemocratico (SPÖ), ottenne infatti 832.353 firme, pari al 17,27% degli aventi diritto.

L'unico partito ad appoggiare l'iniziativa fu il Partito della Libertà (FPÖ), allora all'opposizione contro la *Große Koalition* formata dai primi due. In seguito l'ÖVP mutò sensibilmente la sua prospettiva, ma, per tutta la durata del governo di coalizione, non vi fu spazio per riforme a causa del veto posto dall'SPÖ. Tuttavia, quest'ultimo partito finì per pagare duramente l'adozione di questa linea nelle successive elezioni, ove l'ÖVP ottenne la maggioranza assoluta dei voti. Alcuni autori sostengono che i voti decisivi per la vittoria dell'ÖVP giunsero proprio dai lettori dei giornali promotori dell'iniziativa.¹⁷⁸ Non appare un caso, dunque, che una riforma coerente con le richieste dei promotori sia stata realizzata proprio da quest'ultimo partito.¹⁷⁹

L'SPÖ, tuttavia, non tardò a far proprio lo strumento del *Volksbegehren*: nel 1969 fu infatti promotore, grazie al voto – allora possibile – di 74 parlamentari delle loro fila, della seconda iniziativa di questo tipo, volta alla riduzione delle ore lavorative settimanali da 45 a 40. L'iniziativa ebbe successo (889.659 firme, pari al 17,74% degli aventi diritto) e portò all'adozione di una legge (*Bundesgesetzblatt* 461/1969), che ebbe il supporto non solo dell'SPÖ, ma anche dell'ÖVP. I sindacati e le associazioni degli industriali stavano, infatti, concludendo accordi sulla questione, cosicché per quest'ultimo partito s'imponeva un approccio pragmatico per evitare conseguenze negative nelle imminenti elezioni del 1970.¹⁸⁰

Allo stesso periodo risale anche l'iniziativa volta all'abolizione del tredicesimo anno di scuola, promossa inizialmente da un gruppo di cittadini, ma sostenuta poi con forza

¹⁷⁶ K. GIESE, *The Austrian Agenda Initiative*, p. 186.

¹⁷⁷ Si veda, in proposito, il sito dell'iniziativa all'URL: <http://www.demokratie-jetzt.at/organisation>.

¹⁷⁸ H. MAGENSCHAB, *Demokratie und Rundfunk*. Herder, Vienna, 1973, p. 54.

¹⁷⁹ W.C. MÜLLER, *Plebiscitary Politics and Party Competition in Austria*, *Electoral Studies*, 1998, p. 21.

¹⁸⁰ E. TÁLOS, *Staatliche Sozialpolitik in Österreich*, Verlag für Gesellschaftskritik, Vienna, 1981, p. 335.

dall'FPÖ e, in seguito, da frange dell'ÖVP. L'iniziativa ebbe un supporto minore (339.407 firme, pari al 6,77% degli aventi diritto), ma portò anch'essa all'adozione di una legge che conseguì il risultato sperato dai promotori.

La successiva iniziativa, nel 1975, concerneva il tema dell'aborto, il ricorso al quale era stato recentemente consentito tramite una controversa e difficoltosa riforma del codice penale, realizzata dalla maggioranza socialdemocratica e veementemente opposta da ÖVP e FPÖ. La Conferenza dei Vescovi tentò invano di instaurare un dialogo con l'SPÖ allo scopo di limitare le ipotesi in cui il ricorso all'interruzione di gravidanza sarebbe stato consentito e si risolse, infine, a lanciare un'iniziativa legislativa. Il successo in termini di firme raccolte (895.665, pari al 17,94% degli aventi diritto) si scontrò, tuttavia, con una maggioranza socialdemocratica compatta sul tema e forte di sondaggi che la davano largamente vincente alle successive elezioni.¹⁸¹

Nel 1980, sempre con una maggioranza socialdemocratica, raggiunse il numero necessario di firme (421.282, pari all'8,04% degli aventi diritto) l'iniziativa volta a riaprire il dibattito sull'energia nucleare tramite l'abolizione della legge che vietava il ricorso ad essa (v. *Bundesgesetzblatt* 676/1978). Per quanto questa norma non fosse di rango costituzionale, i partiti si erano impegnati, sull'onda emotiva della vicenda concernente la centrale di Zwentendorf, a non modificare la legge senza ricorrere a un referendum. In realtà sia l'SPÖ che l'ÖVP erano espressione, almeno in parte, di gruppi d'interesse favorevoli al ritorno all'energia nucleare. La questione tuttavia, era percepita come estremamente delicata (tanto che i sondaggi precedenti alle elezioni del 1983, dove l'SPÖ perse la sua maggioranza, misero in luce come la questione fosse percepita come di importanza cruciale dal 21% degli elettori)¹⁸² e, di conseguenza, non si risolse nell'adozione di alcun tipo di riforma.¹⁸³

Nel 1982, invece, portò a un altro *Volksbegehren* il dibattito sulla costruzione del Vienna International Centre, caldeggiata dal Cancelliere socialdemocratico Bruno Kreisky ed osteggiata con forza dall'opposizione dell'ÖVP. Quest'ultimo partito proponeva di utilizzare i notevoli fondi stanziati allo scopo per progetti abitativi su tutto il territorio Austriaco. L'iniziativa ebbe un successo eccezionale, totalizzando 1.361.562 di firme, pari al 25,74% degli aventi diritto, godendo di supporto da elettori di ogni raggruppamento politico.¹⁸⁴ Tale risultato, tuttavia, non fu sufficiente a portare la maggioranza socialdemocratica all'abbandono del progetto: nondimeno, alle elezioni successive, l'SPÖ non riuscì ad ottenere una maggioranza assoluta e gli studi dell'epoca mostrano in modo chiaro come la questione abbia avuto un'incidenza notevole sui risultati elettorali.¹⁸⁵

Nel 1984, in reazione al progetto di costruire una centrale idroelettrica sul Danubio, con effetti potenzialmente disastrosi per l'ambiente, fu promossa una nuova iniziativa, tra i cui sostenitori figurava anche il celebre etologo Konrad Lorenz. Lo scopo era quello di creare parchi naturali e regolare in modo restrittivo la possibilità di costruire nuove centrali idroelettriche. L'iniziativa ebbe grande successo (353.906 firme, pari al 6,55% degli aventi

¹⁸¹ W.C. MÜLLER, *Plebiscitary Politics and Party Competition in Austria*, cit., 32.

¹⁸² F. PLASSER – P.A. ULRAM, *Wahlkampf und Wählerverhalten — Analyse der Nationalratswahl 1983*, *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, 1983, p. 27.

¹⁸³ W.C. MÜLLER, *Plebiscitary Politics and Party Competition in Austria*, cit., p. 32.

¹⁸⁴ F. PLASSER – P.A. ULRAM, *Wahlkampf und Wählerverhalten* cit., p. 29.

¹⁸⁵ *Ibidem*. V. anche D. NOHLEN – P. STÖVER, *Elections in Europe: A data handbook*, Nomos, Baden-Baden, p. 217. W.C. MÜLLER, *Plebiscitary Politics and Party Competition in Austria*, cit., p. 34.

diritto), e risultò, in definitiva, prima nella sospensione del progetto e, anni dopo, nella creazione di un parco nazionale nelle zone coinvolte. Con ogni probabilità, tuttavia, il risultato più significativo dell'iniziativa fu quello di costituire un'opportunità eccezionale per i movimenti ambientalisti, che dettero vita al Partito dei Verdi e, con Freda Meissner-Blau quale leader, ottennero per la prima volta un numero di seggi in parlamento nelle elezioni del 1986.¹⁸⁶

Nel 1985-1986 vennero promosse due iniziative in reazione alla decisione della maggioranza (una coalizione tra SPÖ e FPÖ) di acquistare nuovi aerei intercettori. In particolare, a dare impulso della prima iniziativa furono movimenti pacifisti, che miravano all'allocazione dei fondi stanziati in altri progetti e all'introduzione di un referendum obbligatorio per operazioni di questo tipo, mentre la seconda fu promossa dalla sezione Stiriana dell'ÖVP – anche in previsione delle imminenti elezioni del *Land* – e dette voce alle istanze di una popolazione preoccupata dalle potenziali conseguenze ambientali dello stazionamento dei caccia nell'aeroporto di Zeltweg. Entrambe le iniziative ebbero successo in termini numerici (121.182 firme, pari al 2,23% degli aventi diritto, per la prima iniziativa; 244.254, pari al 4,50% degli aventi diritto, per la seconda), ma furono inconseguenti a livello pratico.¹⁸⁷

Nel 1987 l'FPÖ lanciò un'iniziativa contro i privilegi e la corruzione della classe politica. Anche questa iniziativa ebbe scarso successo in termini di conseguenze pratiche, ma l'elevato numero di firme ottenute rappresentò un'eccellente riprova della bontà della linea adottata dal partito, tanto che agli *exit polls* del 1990 alcuni sondaggi rilevarono come la lotta al malcostume della classe politica fosse da considerarsi la ragione principale del voto all'FPÖ.¹⁸⁸

Poche conseguenze di rilievo ebbe anche l'iniziativa, di poco successiva e di grande successo in termini di firme (219.127, pari al 3.93% degli aventi diritto), volta alla riduzione del numero di studenti per ogni classe scolastica, un risultato cui non fu possibile addivenire per ragioni finanziarie. Analoga sorte, in termini di conseguenze pratiche, ebbe anche la seconda iniziativa promossa dall'FPÖ (su impulso parlamentare; 109.197 firme), volta alla liberalizzazione delle trasmissioni radiotelevisive, in opposizione alla gestione monopolistica pubblica. La questione, peraltro, non fu trattata a causa dello scadere del termine della legislatura.¹⁸⁹ Né di successo può parlarsi per l'iniziativa del Partito dei Verdi volta ad introdurre un referendum per l'adesione allo Spazio Economico Europeo (126.834 firme) ed anch'essa senza conseguenze pratiche.

Nel 1993 l'FPÖ fu nuovamente promotore, con impulso parlamentare, di un *Volksbegehren*, questa volta allo scopo di adottare una norma sull'immigrazione a carattere restrittivo. L'iniziativa – che pure totalizzò 416.531 firme, pari al 7,35% degli aventi diritto – non ebbe conseguenze pratiche di grosso rilievo. In termini politici, tuttavia, l'iniziativa rappresentò comunque un'eccellente cartina tornasole per l'FPÖ, che poté apprezzare con la massima chiarezza l'importanza della questione per i suoi elettori, confermando così la vocazione di

¹⁸⁶ D. NOHLEN – P. STÖVER, *Elections in Europe*, cit., 225.

¹⁸⁷ W.C. MÜLLER, *Plebiscitary Politics and Party Competition in Austria*, cit., 36.

¹⁸⁸ F. PLASSER – P.A. ÜLRAM, 'Die Ausländer kommen!' *Empirische Notizen zur Karriere eines Themas und der Bewußtseinslage 'im Herzen Europas'*, *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, 1990, p. 311 ss.

¹⁸⁹ W.C. MÜLLER, *Plebiscitary Politics and Party Competition in Austria*, cit., p. 37.

partito populista e nazionalista e facendosi, coerentemente, portatore di istanze di tale specie da quel momento in avanti.¹⁹⁰

Dopo la fallimentare iniziativa *Pro Motorrad* del 1995, per la quale si rinvia ai rilievi fatti in precedenza, il 1996 vide la promozione di due iniziative: la prima sostenuta da gruppi animalisti e volta all'adozione di legislazione nazionale – e, possibilmente, di rango costituzionale – per la protezione degli animali, in luogo dei diversi regimi previsti in ogni *Land*, ebbe il supporto dei Verdi e dell'FPÖ ed ottenne 459.096 firme, pari al 7,96 degli aventi diritto. Ad oggi, in ogni caso, non sembra che l'iniziativa abbia prodotto effetti rilevanti, anche a causa della preoccupazione espressa dall'ÖVP in merito all'interazione, nel sistema delle fonti, di norme di tale genere con il diritto dell'Unione Europea;¹⁹¹ la seconda, per contro, mirava all'inserimento nella Costituzione del principio di neutralità, già sancito dalla *Bundesverfassungsgesetz* del 26 ottobre 1955. L'iniziativa, promossa formalmente da cittadini, ottenne 358.156 firme, pari al 6,21% degli aventi diritto, ma anch'essa non ebbe conseguenze di eccezionale rilievo, soprattutto in virtù delle conseguenze dell'ingresso nell'Unione Europea e le conseguenze in termini di politica estera e sicurezza comune.¹⁹²

Nel 1997 furono promosse quattro iniziative, le prime due da parte di gruppi di cittadini e parlamentari, le altre due solo da deputati dell'FPÖ, risultando così gli ultimi *Volksbegehren* ad essere sostenuti da questa tipologia di impulso. La prima iniziativa, relativa all'utilizzo di tecnologie per relative alla modifica genetica di organismi in Austria, arrivò all'eccezionale risultato di 1.225.790, pari al 21,23% degli aventi diritto, godendo del supporto dei Verdi e, data la rilevanza del tema per l'elettorato, dell'FPÖ; la seconda, volta a ottenere una reale parità di trattamento dei sessi in un clima ancora percepito come ispirato ad approcci discriminatori, ebbe anch'essa un notevole successo, totalizzando 644.665 firme, pari all'11,17 degli aventi diritto. La prima iniziativa ebbe un certo grado di fortuna, nonostante l'iniziale retrosia governativa dovuta agli impegni presi con il recente ingresso nell'Unione Europea,¹⁹³ portando l'Austria ad invocare l'art. 16 della Direttiva 220 del 1990¹⁹⁴ e tutti e nove i suoi *Länder* a dichiararsi contrari all'introduzione di OGM. La questione, in ogni caso, è rimasta di importanza centrale per l'elettorato Austriaco, come dimostrano anche le numerose modifiche alla Legge sulle Tecnologie Genetiche da allora intervenute.¹⁹⁵ La seconda iniziativa, invece, non ebbe conseguenze apprezzabili. La prima iniziativa dell'FPÖ, contraria all'introduzione dell'Euro al posto dello Scellino, mirò probabilmente più a consolidare la posizione del partito come punto di riferimento per gli elettori che mantenessero posizioni “euroscettiche” che non ad una effettiva sollecitazione

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ V. *inter alia*, l'intervista con il Dr Franz-Josef Plank, esponente di vari gruppi animalisti austriaci, su *Current Concerns* all'URL: <http://www.currentconcerns.ch/index.php?id=2344>.

¹⁹² K. GIESE, *The Austrian Agenda Initiative*, p. 184; W.C. MÜLLER, *Plebiscitary Politics and Party Competition in Austria*, cit., pp. 37-38.

¹⁹³ *Ivi*, 38.

¹⁹⁴ Direttiva 90/220/CEE del Consiglio, del 23 aprile 1990, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati.

¹⁹⁵ Si veda, per una trattazione più approfondita, la pagina relativa alla regolamentazione delle tecnologie genetiche sul sito del Ministero della Sanità Austriaco, disponibile all'URL: http://bmg.gv.at/home/Schwerpunkte/Gentechnik/Fachinformation_Allgemeines/Description_of_Austrian_Regulations_on_Genetic_Engineering.

dell'organo rappresentativo. Per contro, si può sostenere che la seconda iniziativa ad impulso parlamentare, volta alla proibizione dell'utilizzo dell'energia atomica in Austria abbia portato a dei risultati apprezzabili, stante l'adozione nel 1999 della *Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich*, che costituzionalizzava tale divieto con un testo del tutto simile a quello proposto nel *Volksbegehren*.¹⁹⁶

Come abbiamo ricordato, non fu più possibile proporre un'iniziativa di questo genere tramite il voto di otto membri del parlamento. Questa modifica, introdotta allo scopo di depurare lo strumento delle possibili strumentalizzazioni, non fu in realtà risolutivo in tal senso. È appena il caso di osservare, infatti, come il contesto politico austriaco si caratterizzi per un elevato numero di aderenti ai partiti, con la conseguenza che l'ottenimento delle 8032 firme richieste si risolve in una semplice formalità.¹⁹⁷ Tanto è dimostrato, peraltro, dalle iniziative promosse in seguito alla modifica, la maggior parte delle quali ha avuto un supporto indiretto da parte di almeno uno tra i partiti.

Nel 1999, infatti, l'iniziativa a favore dell'introduzione di aiuti economici alle famiglie con figli fu promossa, in piena campagna elettorale, da un'organizzazione di cittadini storicamente vicina all'ÖVP e fu appoggiata anche dall'FPÖ. L'iniziativa ebbe un discreto successo (183.154 firme, pari al 3,17% degli aventi diritto) e finì per costituire la base per l'adozione di una legge sul tema nel luglio 2001.¹⁹⁸

L'FPÖ sostenne in seguito altre iniziative che raccogliessero consensi della popolazione, come ad esempio quella del 2002 che mirava all'opposizione di un veto all'ingresso nell'Unione Europea della Repubblica Ceca laddove non fosse stata smantellata la centrale nucleare di Temelin. In questo caso, gli effetti pratici furono limitati (anche se non può negare che un vivace dibattito parlamentare sul tema sia stato effettivamente avviato)¹⁹⁹, mentre il successo ottenuto dall'iniziativa nelle sue fasi iniziali (914.973 firme, pari al 15,53% degli aventi diritto) non è facile da valutare in termini di conseguenze elettorali, e ciò perché i cattivi risultati dell'FPÖ alle elezioni del 2002 sembrano più facilmente riconducibili ai conflitti interni al partito, culminati con la Conferenza di Knittelfeld.²⁰⁰

Nell'ultimo decennio, lo strumento del *Volksbegehren* ha continuato ad essere utilizzato, ma l'istituto è apparso come ulteriormente svuotato di rilievo pratico. Nel 2002 fu promossa un'iniziativa che mirava alla costituzionalizzazione degli principi fondamentali del *welfare state* austriaco. Originariamente sostenuta da gruppi di cittadini, l'iniziativa fu poi

¹⁹⁶ Il testo proposto nell'iniziativa è disponibile sul sito del Ministero dell'Interno austriaco all'URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/vb_xx_periode/atomfrei_oe/Einleitung.aspx dell; il testo della *Bundesverfassungsgesetz* è invece disponibile nella BGBl. I Nr. 149/1999 all'URL: <http://www.ris.bka.gv.at/Ergebnis.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Titel=Bundesverfassungsgesetz+f%C3%BCr+ein+atomfreies+C3%96sterreich&VonParagraf=0>.

¹⁹⁷ K.T.E. JACOBS, *The Power to the People?*, Radboud Universiteit Nijmegen, 2011, p. 106: l'autore cita un'intervista condotta con il dirigente dell'SPÖ Robert Stein.

¹⁹⁸ B. SAUER, *Revaluating the "Heart of Society": Family Policy in Austria*, in M. HAUSSMAN, B. SAUER (a cura di), *Gendering the State in the Age of Globalization: Women's Movements and State Feminism in Postindustrial Democracies*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham (MD), 2007, 28.

¹⁹⁹ Per il dibattito parlamentare si veda la pagina Volksbegehren "Veto gegen Temelin" (1065 d.B.) sul sito del Parlamento austriaco all'URL: www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/I/I_01065/index.shtml e, in particolare, i comunicati stampa 203/2002, 263/2002, 412/2002, 555/2002.

²⁰⁰ M. HALE WILLIAMS, *Extreme-Right Party Decline in France and Austria*, in A. MAMMONE – E. GODIN – B. JENKINS (a cura di), *Mapping the Extreme Right in Contemporary Europe: From Local to Transnational*, Routledge, London, 2012, 259.

appoggiata dall'SPÖ e dai Verdi, allora forze all'opposizione, ed ottenne un notevole successo in termini di firme (717.102, pari al 12,20% degli aventi diritto).²⁰¹ L'iniziativa non ebbe, tuttavia, rilievo pratico, poiché la coalizione al governo (formata da ÖVP e FPÖ) non considerò la costituzionalizzazione di tali principi essenziale ai fini della loro conservazione.²⁰² Sempre nel 2002, ottenne un elevato numero di firme (624.807, pari al 10,65% degli aventi diritto) anche un'iniziativa, promossa da gruppi di cittadini e dal partito dei *Demokraten* di Rudolf Fußi, volta alla rinuncia all'acquisto di nuovi aerei intercettori realizzati dal consorzio "Eurofighter". Anche in questo caso, non vi furono conseguenze pratiche di rilievo e la procedura di acquisto dei caccia venne, in effetti, portata avanti.²⁰³ Analoga sorte subì anche l'iniziativa del 2003, appoggiata da Verdi, SPÖ e FPÖ, volta all'abbandono dell'energia nucleare da parte degli Stati dell'Unione Europea e ad una revisione del trattato EURATOM. In questo caso, le firme ottenute (131.772%, pari al 2,23 degli aventi diritto) oltrepassarono di poco la soglia richiesta. La questione fu oggetto di dibattito parlamentare, che sfociò tuttavia in una risoluzione difficilmente qualificabile come qualcosa di più di una dichiarazione di principi.²⁰⁴ Allo stesso modo, non fu raggiunto un accordo sulla linea da adottare per promuovere una revisione del trattato EURATOM.²⁰⁵ Nel 2004, per contro, fu promossa da gruppi di cittadini con il supporto dell'SPÖ un'iniziativa di notevole successo (627.559 firme, pari al 10,53 degli aventi diritto) che si opponeva alla riforma pensionistica realizzata dalla coalizione formata da FPÖ e ÖVP ed ai significativi tagli che questa apportava al *budget* relativo al sistema previdenziale. La questione fu, significativamente, collegata nel testo della proposta all'onere finanziario derivante dall'acquisto degli intercettori Eurofighter.²⁰⁶ Anche in questo gli effetti dell'iniziativa furono in un primo momento limitati a un acceso dibattito parlamentare. Per contro, le conseguenze elettorali furono di tutt'altro rilievo, poiché la riforma del sistema previdenziale ed il proposto annullamento dell'ordine degli aeroplani furono i temi fondamentali della campagna socialdemocratica per le elezioni del 2006, nelle quali la vittoria dell'SPÖ pose fine al dominio dell'ÖVP e dell'FPÖ.²⁰⁷ Vale la pena rilevare, ad ogni modo, che il secondo obiettivo non venne in ogni caso raggiunto a causa del dissenso manifestato sulla questione da parte dell'ÖVP, con cui i socialdemocratici formarono una grande coalizione.²⁰⁸

²⁰¹ F. PLASSER – P.A. ULRAM, *Analyse des Volksbegehrens "Sozialstaat Österreich": Wer hat unterschrieben?*, intervento presentato al Ludwig-Boltzmann-Institut für angewandte Politikforschung di Vienna il 10 aprile 2002

²⁰² Per il dibattito parlamentare v. il comunicato stampa 437/2002, disponibile sul sito del Parlamento austriaco all'URL: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/I/I_01161/index.shtml.

²⁰³ Vi fu, in effetti, una riduzione nel numero di aerei acquistati, ma questa avvenne sulla base di tagli al *budget* di oltre cinque anni successivi al *Volksbegehren* in oggetto. Si vedano M. HEINRICH, "Austria, Eurofighter agree cut in jet purchase." Reuters, 26 June 2007. 'Im Nachhinein ist man immer klüger', su *Der Standard*, disponibile all'URL: derstandard.at/1708402?seite=2.

²⁰⁴ 373 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXII.

²⁰⁵ Si veda la pagina *Volksbegehren "Atomfreies Europa"* (206 d.B.) sul sito del Parlamento austriaco, disponibile all'URL: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_00206/index.shtml e, in particolare, il comunicato stampa 36/2004.

²⁰⁶ Si veda il testo dell'iniziativa sul sito del Ministero dell'Interno austriaco all'URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/vb_xx_periode/pension/Einleitung.aspx.

²⁰⁷ *Country Reports: Austria* in A. PUDDINGTON – A. PIANO et al. (a cura di), *Freedom in the World 2008: The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties*, University Press of America, Lanham (MD), 2008, p. 54.

²⁰⁸ Ivi, 55.

Nel 2006 fu promossa, su iniziativa del segretario nazionale dell'FPÖ Christian Strache, un'ulteriore *Volksbegehren* che aveva come obiettivi la preservazione dei principi di neutralità, l'opposizione ad ogni progetto di "costituzione europea" e all'ingresso della Turchia nell'Unione.²⁰⁹ Anche in questo caso, l'iniziativa – che pure ebbe un certo successo, con 258.281 firme, pari al 4,28 degli aventi diritto – non portò a nulla più che un dibattito parlamentare sul tema. Le conseguenze, anche in questo caso, furono prevalentemente di tipo elettorale: l'iniziativa in questione confermò infatti l'FPÖ come il partito che meglio esprimeva posizioni euroscettiche. I temi dell'integrazione europea furono fondamentali nelle elezioni del 2008, dove, in effetti, l'FPÖ conquistò il 17,54% dei voti, salendo dunque di oltre sei punti percentuali rispetto al risultato conseguito nelle votazioni del 2006.²¹⁰

Per concludere questo breve *excursus*, è opportuno fare riferimento ad altri due *Volksbegehren*: superò la soglia richiesta (con 140.582 firme, pari al 2,23% degli aventi diritto) anche l'iniziativa del 2009 volta al mantenimento delle condizioni esistenti per il servizio postale nazionale, ma non vi furono risultati di rilievo. Nel 2011, invece, fu promossa un'iniziativa volta alla riforma del sistema educativo austriaco. L'iniziativa raccolse 383.724 firme, pari al 6,07% degli aventi diritto, un risultato considerato particolarmente deludente, soprattutto in considerazione del sostegno ricevuto, fin dall'inizio, dall'ex ministro dell'economia Hannes Androsch e della notevole risonanza mediatica del progetto.²¹¹ Non è possibile, allo stato attuale, trarre delle conclusioni sulle conseguenze dell'iniziativa in oggetto. Infine, gli ultimi due *Volksbegehren*, come si è già accennato, non raggiunsero il numero minimo di firme richiesto e ci si limita, dunque, a rinviare a quanto già detto in apertura del presente paragrafo.

3.3. L'iniziativa popolare nei Länder

La premessa da fare rispetto a quanto emerso dall'analisi del livello federale è che l'istituto del *Volksbegehren* non ha, al livello degli stati federati, sostanziale importanza politica.²¹²

L'iniziativa legislativa popolare al livello dei *Länder* non è disciplinata dalla costituzione federale austriaca, ma è prevista direttamente dagli statuti di ciascun *Land*. Osservando questi ultimi si evidenzia la differenza tra l'istituto dell'iniziativa a livello degli stati e quello federale, in quanto nel primo è prevista, oltre alla possibilità di presentare un'iniziativa al parlamento statale (*Landtag*), anche la sottoposizione della stessa al Governo del *Land*. In generale la procedura è simile a quanto previsto dalla costituzione a livello federale.

Il primo stato ad aver introdotto la normativa sull'iniziativa popolare è il Vorarlberg nel 1919. Osservando però la tabella numero 3 notiamo come questo istituto non è mai stato utilizzato dai cittadini del suddetto stato. È invece il *Land* che ha promosso più referendum di tutti, tra cui il primo della storia austriaca nel 1919.

²⁰⁹ B. MEYER, *Austria between Felt Permanent Neutrality and Practised European Engagement*, Research Paper No. I/10, Peace Research Institute Frankfurt, Frankfurt, 2007, p. 4.

²¹⁰ Dati del Ministero dell'Interno austriaco, disponibili all'URL: http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_wahlen/.

²¹¹ M. WURZ, *Popular Petitions in Austria*, *The Vienna Review*, 6 giugno 2012, disponibile all'URL: <http://www.viennareview.net/news/austria/popular-petitions-in-austria>.

²¹² K. POIER., *Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick*, in P. NEUMANN – D. RENGGER (a cura di), *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009*, Nomos, Baden-Baden, p. 31 ss., 2010.

In Stiria, Alta Austria e Vorarlberg, se il *Landtag* non raggiunge nessuna deliberazione in merito all'iniziativa sottopostagli da un determinato numero di persone (Stiria: 85.000; Alta Austria: 8%; Vorarlberg: 20%), e a richiesta dei proponenti della stessa, il progetto di legge deve essere sottoposto un referendum popolare. Nel caso in cui quest'ultimo abbia esito positivo, il parlamento dello stato deve rimettere all'ordine del giorno l'iniziativa in questione. Sia in Stiria che in Alta Austria il referendum non è però vincolante, mentre nel Vorarlberg, fino al 2001, la disciplina prevedeva che nel caso in cui il referendum avesse approvato l'iniziativa popolare, questa dovesse concludersi con l'adozione di un provvedimento legislativo da parte del *Landtag*. Questa disposizione fu tuttavia dichiarata incostituzionale da parte del *Verfassungsgerichtshof*, in quanto intaccava il principio della democrazia rappresentativa.²¹³

Un'altra disciplina particolare vige nel *Land* di Salisburgo: nel caso in cui una proposta di legge popolare passi la prima fase dell'ammissibilità (sono necessarie 10.000 firme), questa viene sottoposta ad un referendum e, solo se approvata da quest'ultimo, l'iniziativa continua il suo normale iter verso il *Landtag*. In questo caso, dunque, ci troviamo davanti ad un filtro ulteriore posto nelle mani della maggioranza degli aventi diritto al voto. In diversi stati, inoltre, c'è la possibilità che, a richiesta di un determinato numero di elettori, sia indetta una consultazione popolare (non vincolante) per i *Volksbegehren* precedenti.²¹⁴

Nella tabella n. 3 possiamo osservare come il l'istituto in oggetto abbia avuto un utilizzo marginale o quasi nullo nei *Länder* rispetto all'analisi fatta finora dell'Austria a livello federale. In compenso le altre due modalità di democrazia diretta previste dagli statuti di ciascuno stato ovvero la petizione (*Volksbefragung*) e il referendum (*Volksabstimmung*) hanno conosciuto un maggiore successo e sono state utilizzate, come si evince dalla Tabella n. 3 abbondantemente – soprattutto le petizioni, 133 in totale. Raffrontando questo dato con i numeri emersi a livello federale (solo due referendum e una petizione) si può osservare un evidente contrasto con le dinamiche nazionali e quelle degli stati federati.

3.4. L'impatto dei *Volksbegehren* nell'ordinamento austriaco.

Sicuramente, o Popolo,
ben grande è il tuo potere,
poi che ciascun temere
ti deve come un re!
Però, pel naso è facile
menarti; e troppo godi
di chi ti liscia e abbindola;
e chi discorre, l'odi
a bocca aperta; ed esule
va il senno tuo da te!

(Aristofane, coro de *I Cavalieri*)²¹⁵

²¹³ A. GAMPER, *The Austrian Constitutional Convention: Continuing the path to reform the federal state?*, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 2006, pp. 9- 46.

²¹⁴ Bassa Austria: 50.000; Burgenland: 6.000; Carinzia: 15.000; Salisburgo: 10.000; Stiria: 17.000; Tirolo: 7.500; Vorarlberg: 5.000;

²¹⁵ Traduzione di Ettore Romagnoli in *Aristofane – Le commedie*, Istituto Editoriale Italiano, Milano, 1915, vv. 1111-1120.

L'analisi finora condotta consente di contestualizzare l'istituto di cui ci stiamo occupando con maggiore precisione e di trarre alcune conclusioni con riguardo, in primo luogo, all'impatto delle iniziative popolari sul procedimento legislativo e, più in generale, la produzione normativa; in secondo luogo, è opportuno valutare le conseguenze politiche e, in particolare, elettorali della promozione di un *Volksbegehren*.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si deve necessariamente concludere nel senso di una scarsa rilevanza dell'istituto in parola. In effetti, l'analisi della prassi applicativa ed i dati raccolti rivelano con notevole chiarezza come l'impatto delle iniziative popolari sul procedimento legislativo sia minimo, quantomeno se si considerano i soli effetti diretti. È infatti innegabile che, in taluni casi, ad alcune iniziative sia seguita l'adozione di provvedimenti legislativi anche di notevole importanza: ciò tuttavia è avvenuto talora a distanza di anni e inserendosi in un insieme di circostanze che comprendevano, ma non si limitavano alla sola promozione dell'iniziativa. Senza la necessità di addentrarsi in dispute di galtoniana memoria, sia sufficiente sottolineare l'impossibilità di addivenire alla conferma di una teoria tramite l'applicazione dell'argomento – *rectius*: sofisma – “*post hoc, ergo propter hoc*”. In proposito, vale la pena riportare la visione di PELINKA, parzialmente coincidente, per la quale le ragioni del successo delle iniziative che sono arrivate a provocare una modifica legislativa (segnatamente: quelle riguardanti la riforma del sistema radiotelevisivo, la riduzione delle ore lavorative, l'abolizione del tredicesimo anno d'istruzione scolastica; è possibile aggiungere all'elenco, seppur con cautela, quella per la messa a bando degli organismi geneticamente modificati) sia da imputarsi prevalentemente al fatto che esse avevano a che fare con questioni che non incontravano il dissenso esplicito e insanabile di alcuno tra i partiti principali.²¹⁶

In effetti, il dato più evidente che emerge dall'analisi della prassi applicativa dell'istituto è proprio il preponderante ruolo rivestito dai partiti: in Austria il *Volksbegehren* è stato generalmente promosso da forze politiche che si trovavano al di fuori della maggioranza governativa – e talora anche al di fuori del Parlamento, come nel caso dell'iniziativa “Konrad Lorenz” del 1984, che rappresentò per i suoi promotori il tramite per la costituzione nel Partito dei Verdi e l'ottenimento di seggi nel *Nationalrat* alle elezioni successive.²¹⁷ Numerosi elementi consentono di affermare che l'iniziativa popolare si è storicamente caratterizzata come un istituto particolarmente politicizzato: in primo luogo, infatti, si deve rilevare la difficoltà per le iniziative non promosse da gruppi rappresentativi di interessi, che non fossero direttamente collegati a partiti politici, di raggiungere risultati significativi in termini di firme raccolte. Non appare casuale, peraltro, che tre delle quattro iniziative che non raggiunsero il supporto necessario per la trattazione in Parlamento (*Pro Motorrad*, *Demokratie Jetzt!*, e *Gegen Kirchenprivilegien*) non fossero state appoggiate da alcuna delle forze politiche principali, e che la quarta, *Raus aus Euratom*, avesse goduto unicamente del sostegno dei Verdi; in secondo luogo, il legislatore austriaco è sembrato dimostrarsi consapevole, almeno in linea di principio, dell'eccessiva politicizzazione dell'istituto quando ne ha riformato la procedura eliminando la possibilità, prevista fino al 1998, che a promuovere un'iniziativa fossero otto parlamentari, senza la necessità, dunque,

²¹⁶ A. PELINKA, *Direkte Demokratie - mehr als nur Illusion, aber kein Rezept*, SWS-Rundschau, 1999, p. 117. Per una trattazione più esaustiva dei *Volksbegehren* in parola si rinvia a quanto osservato nel paragrafo precedente.

²¹⁷ *Supra*, § 4.

di procedere alla raccolta di firme. La modifica, tuttavia, ha avuto un impatto trascurabile: come si è osservato, infatti (v. *supra* § 3.3), la soglia delle 8032 firme non rappresenta in alcun modo un ostacolo serio per i partiti.

La politicizzazione dell'istituto, peraltro, si è riflessa in modo significativo sui temi affrontati dai vari *Volksbegehren*. Ovviamente, uno strumento come quello in parola non può che essere considerato come inerentemente inidoneo a veicolare discussioni su temi particolarmente tecnici: coerentemente con la sua natura, esso è invece utilizzato nel contesto di dibattiti su questioni di rilievo generale, in cui le posizioni espresse sono più suscettibili di radicalizzazione. In questo senso, un esempio indicativo può essere rappresentato dal comportamento dell'FPÖ, che nel corso degli anni non ha tradito la sua vocazione populista, promuovendo iniziative su temi altamente dibattuti quali l'immigrazione e l'integrazione europea ed appoggiando posizioni radicali sostenute da larghe fasce dell'elettorato. In effetti, a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, alcune delle iniziative di maggior successo promosse dall'FPÖ precedettero di poco le elezioni e i temi affrontati nei *Volksbegehren* furono al centro della campagna elettorale del partito, che aumentò stabilmente e significativamente il numero di voti sino alla fine degli anni '90: si pensi all'iniziativa del 1987 contro i privilegi della classe politica e al risultato raggiunto dall'FPÖ nelle elezioni del 1990, in cui il partito quasi raddoppiò il numero di voti ottenuto rispetto alle precedenti votazioni; all'iniziativa *Österreich zuerst* del 1993, volta all'adozione di restrizioni all'immigrazione, al cui successo in termini di firme seguì un eccezionale risultato in termini elettorali alle elezioni del 1994, con il passaggio dal 16% al 22,5% delle preferenze; ancora, alle numerose iniziative promosse o anche solo sostenute a partire dal 1997 (segnatamente, quelle sulla conservazione dello Scellino, sul divieto di impiego di energia nucleare, sul sostegno economico alle famiglie) e all'ulteriore incremento di consensi nelle elezioni del 1999, in cui l'FPÖ conquistò il 26,9% delle preferenze.²¹⁸ Ovviamente, un certo rilievo può essere associato anche al modo di atteggiarsi dei partiti al governo in relazione ad un'iniziativa di grande successo. L'esempio più significativo è probabilmente quello rappresentato dall'atteggiamento mantenuto dal governo socialdemocratico di Bruno Kreisky in relazione al *Volksbegehren*, che aveva convogliato così efficacemente i dissensi relativi alla vicenda del Vienna International Centre, e dai peggiori risultati conseguiti dall'SPÖ alle elezioni successive. Come abbiamo già osservato, si tratta senza dubbio di dati significativi. Tuttavia, la portata del collegamento, pur difficilmente negabile, tra la promozione di un'iniziativa e la *performance* elettorale resta comunque di non semplice valutazione.

Ciò che invece è assodato è che, nella maggior parte dei casi, un risultato elettorale favorevole al partito promotore dell'iniziativa non comporta necessariamente un incremento della probabilità che il suo oggetto sfoci in un provvedimento legislativo, e ciò per due motivi fondamentali: il primo, di ordine prettamente giuridico, è che l'obbligo di trattazione dell'iniziativa cessava, fino al 2009, allo scadere della legislatura; il secondo, al contrario, discende direttamente dal contesto politico austriaco, in cui governi improntati al modello della *Große Koalition* hanno tradizionalmente rappresentato l'eccezione, tanto che dal 1945

²¹⁸ Per questi dati e quelli che seguono si è fatto riferimento a D. NOHLEN – P. STÖVER, *Elections in Europe*, cit. p. 196.

ad oggi questa non si è verificata soltanto negli intervalli 1966-1987 e 2000-2007.²¹⁹ In una simile situazione, evidentemente, la logica che emerge è quella del compromesso e le promesse elettorali si trovano sovente frustrate da quest'ultima.

In ogni caso, sintetizzando quanto detto sopra, sembra possibile affermare che le iniziative popolari hanno potuto produrre conseguenze di qualche rilievo, sul piano delle politiche governative e normativo, solo quando sostenute da un numero di firme consistente. Questo non implica che al sostegno popolare si siano sempre e necessariamente seguiti provvedimenti di riforma o mutamenti di *policy* – sta a dimostrarlo, del resto, la vicenda del Vienna International Centre. Se, tuttavia, appare incontestabile il rilievo per cui il successo di un'iniziativa dipende dal sostegno di cui quest'ultima gode, rimane certamente meno facile trarre conclusioni circa la necessaria consistenza di questo supporto in termini quantitativi. Alcuni studi più risalenti, ad esempio, hanno esaminato l'impatto di iniziative che avessero raggiunto un numero di voti che esprimesse almeno il 4% degli aventi diritto.²²⁰ Si tratta probabilmente di una soglia ragionevole per valutare la portata delle iniziative in questione sull'effettivo prodotto del lavoro del Parlamento, ma un approccio del genere appare ispirato a un eccessivo formalismo per ciò che attiene alle conseguenze politiche più a largo raggio. A titolo di esempio, la promozione da parte dell'FPÖ di un elevato numero di iniziative consentì al partito di confermare definitivamente la sua vocazione populista e rappresentò un mezzo fondamentale per imporsi come la forza politica di riferimento per il contrasto all'immigrazione, all'integrazione europea e al mantenimento dei privilegi della classe politica al potere (tutta formata da SPÖ e ÖVP), cui era storicamente rimasta estranea. Non tutte le iniziative ebbero eccezionale fortuna in termini numerici, ma la portata dell'insieme, parafrasando il noto assioma fondante della teoria della Gestalt, si rivelò alle elezioni successive largamente superiore a quella delle singole componenti.

Il *Volksbegehren* si caratterizza, pertanto, per essere uno strumento idoneo a veicolare interessi generali e polarizzati, quelli su cui l'elettorato è più diviso. Questa polarizzazione, a sua volta, si inserisce in una contrapposizione qualitativamente diversa e di livello sovraordinato, vale a dire quella tra partiti di maggioranza e opposizione – o, eventualmente, relegati al di fuori delle assemblee rappresentative. Tale dinamica comporta, quale corollario principale, che l'iniziativa legislativa popolare, da meccanismo predisposto perché il corpo elettorale possa stimolare l'assemblea legislativa ad occuparsi di una determinata questione, diviene un ulteriore canale per l'espressione di una contrapposizione politica tra forze rappresentative. Da ciò discende che le maggioranze parlamentari di volta in volta presenti siano portate, correttamente o meno, a considerare tali iniziative come espressione di una forza politica rivale, più che del corpo elettorale rappresentato. La conseguenza, dunque, è che le questioni sollevate vengono a trovarsi al di fuori dell'agenda politica dei partiti di maggioranza e che la loro trattazione finisce per essere trascurata. La dinamica dialettica finora descritta, in ogni caso, degrada rapidamente in petizione di principio, poiché il *Volksbegehren* rimane per i partiti, pur con tutti i vizi appena evidenziati, uno strumento fondamentale per attrarre l'attenzione su una determinata questione. Le

²¹⁹ L. HÖBELT, *Republik im Wandel. Die Große Koalition und der Aufstieg der Haider-FPÖ*, Universitas Verlag, München, 2001.

²²⁰ W.C. MÜLLER, *Plebiscitary Agenda-Setting and Party Strategies: Theoretical Considerations and Evidence from Austria*, *Party Politics*, 1999, p. 310.

iniziative di parlamentari dell'opposizione, infatti, pur potendo essere promosse con un minimo numero di voti, non ricevono solitamente l'attenzione e la visibilità necessarie.²²¹ L'origine popolare dell'iniziativa, per contro, potrebbe caricarla di un peso politico una legittimazione maggiori, ma questo, in virtù della politicizzazione del fenomeno e della circostanza che a dominare la sua realtà siano, in definitiva, i partiti, a finisce per accadere solo in rari casi – *id est*: quando la proposta ha raccolto un numero di consensi tale da non ritenere politicamente opportuno il sorvolare sulla questione.

Ad ogni modo, è opportuno rilevare che a dare impulso a dieci delle tredici iniziative promosse dal 1998 sono stati gruppi di cittadini, con il che l'epoca del completo dominio dell'istituto da parte dei partiti sembra, pur timidamente, avviarsi verso una conclusione. Per contro, la prassi applicativa degli ultimi anni è apparsa andare nel senso di una sempre minore rilevanza del *Volksbegehren* in termini di conseguenze pratiche, tanto che per dare nuovo vigore all'istituto sono state proposte riforme di vario tipo, come l'aumento dell'entità del rimborso per i promotori o l'utilizzo della firma elettronica.²²² Data la scarsità dei dati a disposizione, non è tuttavia possibile in questa sede procedere a un'analisi approfondita delle ragioni della scarsa fortuna delle iniziative popolari dell'ultimo periodo.

Tabella n. 1: *Volksbegehren* promossi dal 1963²²³

Anno	Oggetto	Numero di firme	Percentuale dei votanti	Fonte di supporto
1964	Sistema televisivo e ripartizione dell' <i>airtime</i>	832.353	17,27 (5)	34,841 dichiarazioni di supporto
1969	Graduale introduzione della settimana lavorativa di 40 ore	889.659	17,74 (4)	74 parlamentari (SPÖ)
1969	Abolizione del tredicesimo anno scolastico	339.407	6,77 (14)	50 Parlamentari
1975	Protezione della vita umana	895.665	17,93 (3)	762 664 dichiarazioni di supporto
1980	A favore del referendum su Zwetendorf	421.282	8,04 (11)	33,388 dichiarazioni di supporto
1980	Contro il referendum su Zwetendorf	147.016	2,80 (28)	13,516 dichiarazioni di supporto
1982	Contro il Vienna Conference Centre	1.361.562	25,74 (1)	Tutti i parlamentari dell'ÖVP
1985	Protezione dell'Ambiente (iniziativa "Konrad Lorenz")	353.906	6,55 (15)	56,870 dichiarazioni di supporto
1985	Estensione del servizio civile	196.376	3,63 (24)	48,774 dichiarazioni di supporto
1985	Per un referendum sugli intercettori	121.182	2,23 (30)	18,433 dichiarazioni di supporto

²²¹ W.C. MÜLLER, *Plebiscitary Agenda-Setting and Party Strategies*, cit., p. 307.

²²² K. GIESE, *The Austrian Agenda Initiative*, cit., p. 191.

²²³ Fonte: Ministero dell'Interno Austriaco. Si veda la pagina relativa ai *Volksbegehren*, disponibile all'URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx

1986	Contro gli intercettori “Draken” in Stiria	244.254	4,50 (19)	140 817 dichiarazioni di supporto
1987	Contro i privilegi della classe politica	250.697	4,57 (18)	18 parlamentari FPÖ
1989	Per la riduzione del numero degli studenti nelle classi	219.127	3,93 (23)	26,643 dichiarazioni di supporto
1989	Per la protezione della libertà di trasmissione radiotelevisiva	109.197	1,95 (33)	8 parlamentari (FPÖ)
1991	Per un referendum sull’adesione allo Spazio Economico Europeo	126.834	2,25 (29)	10 parlamentari (Verdi)
1993	“Austria per prima” – immigrazione	416.531	7,35 (13)	Più di 8 parlamentari (FPÖ)
1995	"Pro Motorrad" – contro le restrizioni all’utilizzo dei motocicli	75.525	1,31 (35)	12,812 dichiarazioni di supporto
1996	Sulla protezione degli animali	459.096	7,96 (12)	35 parlamentari (FPÖ / Verdi)
1996	Protezione del principio di neutralità	358.156	6,21 (16)	31,166 dichiarazioni di supporto
1997	Contro l’ingegneria genetica	1.225.790	21,23 (2)	8 parlamentari (Verdi)
1997	A favore di eguali diritti per le donne	644.665	11,17 (8)	23 parlamentari (SPÖ / Verdi)
1997	Per la conservazione dello Scellino	253.949	4,43 (20)	9 parlamentari (FPÖ)
1997	Per il divieto d’impiego di energia nucleare	248.787	4,34 (21)	9 parlamentari (FPÖ)
1999	Per il sostegno alle famiglie	183.154	3,17 (26)	16,875 dichiarazioni di supporto
2000	Per un nuovo referendum sull’Unione Europea	193.901	3,35 (25)	8,243 dichiarazioni di supporto
2001	Per l’abbassamento dei costi della formazione	173.594	2,98 (27)	48,626 dichiarazioni di supporto
2002	Contro Temelin	914.973	15,53 (6)	16,562 dichiarazioni di supporto
2002	Iniziativa per la costituzionalizzazione dei principi sul <i>welfare state</i>	717.102	12,20 (7)	38,212 dichiarazioni di supporto
2002	Iniziativa contro l’acquisto di aerei intercettori	624.807	10,65 (9)	18,325 dichiarazioni di supporto
2003	Contro l’impiego di energia nucleare in Europa	131.772	2,23 (31)	9,567 dichiarazioni di supporto
2004	Per pensioni eque	627.559	10,53 (10)	33,272 dichiarazioni di supporto

2006	“Austria libera!” – su immigrazione, ingresso della Turchia nell’UE	258.281	4,28 (22)	8,685 dichiarazioni di supporto
2009	Volksbegehren "Stopp dem Postraub"	140.582	2,23 (32)	37,517 dichiarazioni di supporto
2011	Contro la chiusura degli uffici postali	98.678	1,56 (34)	8,171 dichiarazioni di supporto
2011	Per la riforma del sistema educativo	383.724	6,07 (17)	51,869 dichiarazioni di supporto
2013	“Democrazia adesso!”	69.740	1,10 (36)	11.930 dichiarazioni di supporto
2013	Contro i privilegi della Chiesa	56.673	0,89 (37)	8,567 dichiarazioni di supporto

Tabella n. 2: Volksbegehren nei Länder austriaci fino al 2011²²⁴

LAND	N° INIZIATIVE POPOLARI	NOME INIZIATIVA POPOLARE	DICHIARAZIONI DI SUPPORTO NECESSARIE
Burgenland	0	-	6,000
Carinzia	2	Case di cura e case di riposo(2009) Keutschach: informazioni on-line delle riunioni del consiglio comunale(2010)	15,000
Bassa Austria	1	Iniziativa popolare contro il progetto Karl-Wirt deciso da SPÖ, Verdi e la lista Abou-Harb (2008)	50,000
Alta Austria	1	Contro l'anello ovest-autostrada di transito che passa attraverso Linz A26 (2010)	8% degli aventi diritto
Slisburgo	0	-	10,000
Stiria	1	24 ore di assistenza e supporto legale alle persone (2008)	17,000
Tirolo	2	FairSorgen (2008) Più democrazia per la popolazione tirolese nella propria terra d'origine (2009)	7,500
Vorarlberg	0	-	15,000
Vienna	0	-	57,106

²²⁴ Fonte: www.mehr-demokratie.at.

Tabella n. 3: Referendum e petizioni negli stati austriaci fino al 2011²²⁵

LAND	REFERENDUM	PETIZIONI
Burgenland	2	17
Carinzia	1	7
Bassa Austria	0	24
Alta Austria	1	12
Salisburgo	2	4
Stiria	1	15
Tirolo	2	41
Vorarlberg	17	3
Vienna	0	10
TOTALE	26	133

Tabella n. 4: governi e maggioranze parlamentari dal 1961.²²⁶

Governo	Durata	Cancelliere	Vicecancelliere	Partiti coinvolti
Gorbach I	11 aprile 1961 – 27 marzo 1963	Alfons Gorbach (ÖVP)	Bruno Pittermann (SPÖ)	ÖVP, SPÖ
Gorbach II	27 marzo 1963 – 2 aprile 1964	Alfons Gorbach (ÖVP)	Bruno Pittermann (SPÖ)	ÖVP, SPÖ
Klaus I	2 aprile 1964 – 19 aprile 1966	Josef Klaus (ÖVP)	Bruno Pittermann (SPÖ)	ÖVP, SPÖ

²²⁵ Fonte: www.mehr-demokratie.at.

²²⁶ *Kanzler und Regierungen seit 1945*, dal sito web del Governo Federale Austriaco. Disponibile all'URL: <http://www.austria.gv.at/site/5957/default.aspx>.

Klaus II	19 aprile 1966 – 21 aprile 1970	Josef Klaus (ÖVP)	Fritz Bock (ÖVP), Hermann Withalm (ÖVP)	ÖVP
Kreisky I	21 aprile 1970 – 4 novembre 1971	Bruno Kreisky (SPÖ)	Rudolf Häuser (SPÖ)	SPÖ
Kreisky II	4 novembre 1971 – 28 ottobre 1975	Bruno Kreisky (SPÖ)	Rudolf Häuser (SPÖ)	SPÖ
Kreisky III	28 ottobre 1975 – 5 giugno 1979	Bruno Kreisky (SPÖ)	Rudolf Häuser (SPÖ), Hannes Androsch (SPÖ)	SPÖ
Kreisky IV	5 giugno 1979 – 24 maggio 1983	Bruno Kreisky (SPÖ)	Hannes Androsch (SPÖ), Fred Sinowatz (SPÖ)	SPÖ
Sinowatz	24 maggio 1983 – 16 giugno 1986	Fred Sinowatz (SPÖ)	Norbert Steger (FPÖ)	SPÖ, FPÖ
Vranitzky I	16 giugno 1986 – 21 gennaio 1987	Franz Vranitzky (SPÖ)	Norbert Steger (FPÖ)	SPÖ, FPÖ
Vranitzky II	21 gennaio 1987 – 17 dicembre 1990	Franz Vranitzky (SPÖ)	Alois Mock (ÖVP), Josef Riegler (ÖVP)	SPÖ, ÖVP
Vranitzky III	17 dicembre 1990 – 29 novembre, 1994	Franz Vranitzky (SPÖ)	Josef Riegler (ÖVP), Erhard Busek (ÖVP)	SPÖ, ÖVP

Vranitzky IV	29 novembre 1994 – 12 marzo 1996	Franz Vranitzky (SPÖ)	Erhard Busek (ÖVP), Wolfgang Schüssel (ÖVP)	SPÖ, ÖVP
Vranitzky V	12 marzo 1996 – 28 gennaio 1997	Franz Vranitzky (SPÖ)	Wolfgang Schüssel (ÖVP)	SPÖ, ÖVP
Klima	28 gennaio 1997 – 4 febbraio 2000	Viktor Klima (SPÖ)	Wolfgang Schüssel (ÖVP)	SPÖ, ÖVP
Schüssel I	4 febbraio 2000 – 28 febbraio 2003	Wolfgang Schüssel (ÖVP)	Susanne Riess-Passer (FPÖ)	ÖVP, FPÖ
Schüssel II	28 febbraio 2003 – 11 gennaio 2007	Wolfgang Schüssel (ÖVP)	Herbert Haupt (FPÖ), Hubert Gorbach (FPÖ/BZÖ)	ÖVP, FPÖ, BZÖ
Gusenbauer	11 gennaio 2007 – 2 dicembre 2008	Alfred Gusenbauer (SPÖ)	Wilhelm Molterer (ÖVP)	SPÖ, ÖVP
Faymann	2 dicembre 2008 –	Werner Faymann (SPÖ)	Josef Pröll (ÖVP)	SPÖ, ÖVP

III

L'iniziativa legislativa popolare della Spagna

di

Valentina De Franco

Noemi Lapalombella

Francesco Maria Ricciardi

Giulia Vicentini

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE IN SPAGNA

SOMMARIO: INTRODUZIONE - 1. LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE E LEGISLATIVA - 1.1. LA PARTECIPAZIONE POLITICA NELLA COSTITUZIONE SPAGNOLA. - 1.2. L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE - 1.3. ANALISI DELLA LEGGE ORGANICA 3/84 SULL'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE - 1.3.1 TITOLARI DELL'INIZIATIVA - 1.3.2 OGGETTO DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE - 1.3.3 PROCEDIMENTO PER ESERCITARE L'INIZIATIVA - 2. L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLE COMUNITÀ AUTONOME - 2.1 PREMESSA - 2.2. TITOLARITÀ DELL'INIZIATIVA E MATERIE ESCLUSE - 2.3. REQUISITI DI AMMISSIBILITÀ - 2.3.1 COINCIDENZA DELL'INIZIATIVA CON UNA LEGGE O UN PROGETTO DI LEGGE GIÀ ESISTENTI - 2.3.2 PROPOSTA DI LEGGE CHE RACCHIUDE CONTENUTI DIVERSI E PRIVI DI OMOGENEITÀ - 2.3.3 INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE COINCIDENTE CON UNA MOZIONE PARLAMENTARE - 2.4. RACCOLTA DELLE FIRME: NUMERO E TERMINI TEMPORALI PER LA PRESENTAZIONE - 2.5. POSSIBILITÀ DI RECURSO DE AMPARO NEI CASI DI RIGETTO DELLA PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE - 2.6. PROCEDURA PARLAMENTARE E POSSIBILITÀ DI RITIRO DELL'INIZIATIVA - 3. L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLE COMUNITÀ AUTONOME. CATALUÑA E COMUNIDAD VALENCIANA: UN CONFRONTO - 3.1. PREMESSA - 3.2. BILANCIO DELL'ISTITUTO DELL'INIZIATIVA POPOLARE - 3.3. LA LEGGE N. 1/2006 DELLA COMUNITÀ DI CATALUÑA E LA LEGGE N. 5/1993 DELLA COMUNIDAD VALENCIANA: UN CONFRONTO - 4. L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA PRASSI - 4.1. L'ESPERIENZA PRATICA: I NUMERI DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE STATALE - 4.2. INAMMISSIBILITÀ E CADUCACIÓN PER MANCANZA FIRME - 4.3. LA "TOMA EN CONSIDERACIÓN" - CONCLUSIONI

Introduzione

L'iniziativa legislativa è stata oggetto di interesse generale nell'ambito dello studio del procedimento legislativo che, dai lavori di Larcher (*L'initiative parlementaire en France*, 1896) e di Miceli (*Iniziativa parlamentare*, 1903) fino alla più attuale dottrina italiana (Spagna Musso, Galeotti, Cuocolo, Spaziante), ha generato numerose ricerche anche in Spagna dirette alla delimitazione del suo contenuto e della sua caratterizzazione. Un primo approccio al concetto di *iniciativa legislativa* identifica quest'ultima con la facoltà riconosciuta a determinati soggetti di presentare un testo legislativo alla *Cámara* affinché sia dibattuto ed infine approvato. Con maggior rigore, Santamaría Pastor ha definito tale istituto come «l'atto formale di avvio del procedimento legislativo, che vincola le Camere ad elaborare un testo di legge proposto ed a pronunciarsi sul medesimo²²⁷». Similmente, Aragón ritiene che l'iniziativa legislativa sia «l'atto mediante il quale si avvia obbligatoriamente il procedimento legislativo, ossia, più concretamente, l'atto mediante il quale si apre la fase costitutiva di tale procedimento²²⁸». In particolare, l'iniziativa legislativa popolare (ILP) consiste nell'attribuzione ad una determinata frazione del corpo elettorale della facoltà di dare inizio al procedimento di formazione della legge formale²²⁹: essa non si è sottratta al sospetto ed alla sfiducia dei legislatori e dei politici, al pari di altri istituti di democrazia diretta, che, in Spagna come in Italia, registrano una scarsa o quasi nulla attenzione da parte del Diritto Costituzionale vigente. Nella storia del Diritto Spagnolo si rinviene un suo unico antecedente: il terzo paragrafo dell'articolo 66 della Carta Costituzionale della Seconda Repubblica (1931), che attribuiva al popolo l'esercizio del diritto di iniziativa, presentando alle *Cortes* una proposta di legge, ammesso che questa fosse stata avallata da un numero di firme per lo meno pari al 15% degli elettori. Questo

²²⁷ J. SANTAMARÍA PASTOR, *Comentarios a la Constitución*, diretti da Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1985, p. 1256.

²²⁸ M. ARAGÓN REYES, *La iniciativa legislativa* in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 16, gennaio-aprile 1986, p. 288.

²²⁹ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 422-423.

requisito numerico, sicuramente eccessivo, comprometteva le possibilità concrete di utilizzo dell'istituto disciplinato; inoltre, le ulteriori questioni che ne avrebbero determinato la regolamentazione e lo sviluppo si rimettevano ad una legge speciale successiva, che non sarebbe mai stata approvata²³⁰. Si legga cosa stabiliva il Progetto Preliminare costituzionale (Bollettino Ufficiale delle Cortes Generales del 5 gennaio 1978) all'articolo 80.4: «Potranno sottoporsi al Congresso proposte di legge articolate e motivate, con le firme accreditate di cinquecentomila elettori. La iniziativa popolare non sussiste in materia tributaria, di carattere internazionale, né in quanto attiene alla prerogativa della grazia. La legge regolerà l'esercizio di questo diritto». La Gazzetta Ufficiale del Congresso non modificò il testo iniziale; il cambiamento fu apportato dalla Commissione degli Affari Costituzionali di quella Camera, attraverso un emendamento presentato da vari gruppi parlamentari, che così riformulò il disposto:

«Una legge organica regolerà le forme di esercizio ed i requisiti della iniziativa popolare per la presentazione di proposte di legge. In ogni caso si richiederà non meno di 500.000 firme accreditate e non si procederà in materia tributaria o di carattere internazionale, né in quanto attiene alla prerogativa della grazia» (art. 81.4, Bollettino Ufficiale delle Cortes Generales del 1 luglio 1978).

Il Pleno del Congresso dei Deputati²³¹ non alterò né la redazione del precetto trascritto né la sua numerazione: quest'ultima, dopo una prima modifica voluta dal Senato (l'allora art. 86.3), passò ad essere quella definitiva dell'attuale articolo 87.3 ad opera della Commissione mista Congresso-Senato, che intervenne introducendo come materie escluse anche quelle della legge organica, sicché la disposizione finale acquisì il seguente tenore:

«L'iniziativa legislativa appartiene al Governo, al Congresso e al Senato, in accordo con la Costituzione ed i Regolamenti delle Camere.

Le Assemblee delle Comunità Autonome potranno sollecitare il Governo ad adottare un Progetto di Legge o rimettere all'Ufficio della Presidenza del Congresso una proposta di legge, delegando davanti detta Camera un massimo di 3 membri dell'Assemblea incaricati della sua difesa.

Una legge organica regolerà le forme di esercizio della iniziativa legislativa popolare per la presentazione di proposte di legge. In ogni caso si richiederà non meno di 500.000 firme accreditate. Detta iniziativa non procederà nelle materie proprie della legge organica, tributarie o di carattere internazionale, né in quanto attiene alla prerogativa della grazia».

Secondo il professor Solé Tura, questa regola costituzionale combinava adeguatamente le istanze della democrazia diretta con quelle della democrazia rappresentativa; per Fraga Iribarne, invece, l'inclusione nella Costituzione di determinate manifestazioni di

²³⁰ Il precetto sopra citato non figurava nel Progetto costituzionale: lo si introdusse grazie al voto del deputato progressista Castrillo. La *Comisión constitucional* fissò il minimo dei proponenti l'iniziativa legislativa in un 20% del corpo elettorale, attenendosi alla proposta di Trifón Gómez; in sede di discussione finale si ridusse la percentuale richiesta. Cfr. F. ASTARLOA VILLENA: *La iniciativa legislativa popular en España*, in UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 10-11, semestre 2002-2001, semestre 2003, pp. 279 e ss.

²³¹ Il Pleno è l'organo decisorio supremo della Camera, di cui esprime la volontà, integrato da tutti i suoi membri. Ha due funzioni: rappresentare la volontà popolare e deliberare (v. *Enciclopedia jurídica*, www.enciclopedia-juridica.biz14.com).

democrazia diretta era una necessaria compensazione con radici profondamente populiste²³². In sede parlamentare, ad ogni modo, si avvertiva che l'iniziativa legislativa popolare mancasse di una solida tradizione, anche in Paesi europei con una lunga storia democratica, ad eccezione della Svizzera (*casus singularis* e difficilmente riproducibile) e dell'Italia, dove l'esperienza, a giudizio della dottrina unanime, offriva risultati contraddittori, da soppesarsi con attenzione²³³: questo spiega la poco consistente analisi su temi quali la natura, i caratteri, l'ambito di efficacia e le forme di esercizio di tale istituto, imputabile anche all'ambiguità della sua qualificazione da parte degli autori classici²³⁴. Il *proprium* di sussidiarietà che gli viene attribuito dalla Costituzione deriva dal timore dei costituenti per gli strumenti di partecipazione diretta, ritenuti facilmente manipolabili da parte di gruppi minoritari a danno dei partiti politici, in una democrazia non ancora consolidata. La rigorosa disciplina costituzionale, inoltre, ha col tempo compresso la sua efficacia, convertendolo in un meccanismo di partecipazione diretta di dimensioni minime: seppur la Spagna può oggi vantarsi di riconoscerlo (cosa non abituale nei Paesi confinanti), nella pratica esso è immerso in un profondo torpore, in uno stato vegetativo che lo rende poco meno che impraticabile²³⁵. A dimostrazione di ciò il seguente contributo prende le mosse da una disamina normativa delle caratteristiche e dei difetti della legislazione nazionale in materia di ILP. Successivamente si metterà in luce come i difetti della normativa statale si riflettano in larga misura anche sulla disciplina dell'iniziativa popolare nelle Comunità Autonome. A tal proposito verrà dedicata ulteriore attenzione al confronto tra due casi esemplari: da una parte una normativa estremamente restrittiva ed inefficace (*Comunidad Valenciana*), dall'altra una disciplina innovativa e capace di produrre risultati abbastanza soddisfacenti sul piano pratico (*Cataluña*). L'ultima parte sarà invece dedicata all'analisi della prassi a livello statale, che dimostra in modo inequivocabile la debolezza dell'iniziativa legislativa popolare in Spagna.

1. La disciplina costituzionale e legislativa²³⁶

1.1. La partecipazione politica nella Costituzione spagnola

²³² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sessione del 6 giugno 1978.

²³³ *Ibidem*, sessione del 2 giugno 1978. In effetti, il progetto costituzionale, in origine, prevedeva una formula più ampia, nella quale non esisteva il rinvio ad una legge successiva e non si escludevano le materie della legge organica, restrizioni introdotte per l'opposizione dell'UCD nei confronti degli istituti di democrazia diretta (v. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, 1980, p. 683).

²³⁴ In particolare, G. BURDEAU (*Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, 1981, p. 117), M. DUVERGER (*Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Madrid, 1980, p. 81) e M. GARCÍA PELAYO (*Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1984, p. 183) considerano l'iniziativa legislativa popolare uno strumento di democrazia diretta, mentre C. SCHMITT (*Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982, p. 257) e H. Kelsen (*Teoría general del Estado*, México, 1975, pp. 449-450) la ritengono una struttura peculiare: il primo le attribuisce un carattere straordinario, tale da renderla inutilizzabile nel normale procedimento legislativo dello Stato moderno, ed applicabile solo ai fini della riforma della Costituzione; il secondo la configura come una forma di partecipazione dei cittadini nella formazione della volontà statale, ideata per contribuire al mantenimento dei principi parlamentari, e diretta ad obbligare il Parlamento a discutere e votare (anche se non ad accettare) la proposta di legge presentata.

²³⁵ J. J. MARCO MARCO, *La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, 8, 2009.

²³⁶ A cura di Francesco Maria Ricciardi.

La Costituzione spagnola adotta un modello di democrazia rappresentativa, nel quale il canale principale di partecipazione dei cittadini alla vita dello Stato è offerto dai partiti politici. Le sue disposizioni si collocano in quella corrente di pensiero che, a partire dagli anni '60, ha cercato di «dotare l'ideale democratico di un contenuto materiale e fare della partecipazione la sua principale rivendicazione²³⁷». La partecipazione è riconosciuta come elemento fondante del sistema spagnolo nell'art. 9.2, dove si impone ai poteri pubblici la missione di rendere possibile che tutti i cittadini la esercitino nella vita politica, economica, culturale e sociale. Così sancisce l'art. 23.1: «*I cittadini hanno il diritto di partecipare alle questioni pubbliche, direttamente o per tramite dei rappresentanti, liberamente eletti a suffragio universale*». Questo precetto, da una parte, eleva a rango costituzionale il *derecho de participación*, dall'altra, è una conseguenza necessaria del carattere democratico dello Stato spagnolo, fissato espressamente come principio fondamentale nel *Preambolo costituzionale* e nell'articolo 1, ed indirettamente richiamato in altre disposizioni della Carta. La partecipazione politica può dunque essere intesa, da un lato, come «l'autentico spartiacque soggettivizzato di tutta la struttura democratica dello Stato²³⁸», dall'altro, come un diritto fondamentale, che si accompagna ad una speciale protezione giurisdizionale; questo suo apprezzamento bifronte deriva dalla giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* (sentenza 51/1984): «si tratta di un diritto fondamentale, che inserisce il diritto di partecipazione politica nel sistema di uno Stato di diritto sociale e democratico». Essa rende possibile l'attuazione del pluralismo politico, valore irrinunciabile dell'ordinamento spagnolo, ed è lo strumento essenziale per raggiungere l'obiettivo di «*garantire la convivenza sociale nel rispetto della Costituzione e delle leggi, conforme ad un ordine economicamente e socialmente giusto*», come previsto nel *Preambolo costituzionale*. Nell'articolo 23.1 sono comprese tre forme di partecipazione: gli istituti della democrazia rappresentativa (le libere elezioni dei rappresentanti dei cittadini), quelli della democrazia diretta (il referendum, disciplinato dall'art. 92), quelli della democrazia partecipativa (l'iniziativa legislativa popolare, richiamata nell'articolo 87.3, ed il diritto di petizione, definito negli articoli 29 e 77). Stando alla famosa definizione di Alessandro Pizzorusso²³⁹, sono istituti di democrazia partecipativa quelle attività poste in essere dai cittadini, come individui o rappresentanti delle formazioni sociali, finalizzate ad influire sulla gestione dei pubblici poteri, senza con questo tradursi direttamente in atti giuridici, conclusivi di un procedimento. Essi rappresentano manifestazioni di opinioni che non producono necessariamente un effetto sugli orientamenti della pubblica autorità, in quanto volti alla mera introduzione, nel procedimento di formazione degli atti dei pubblici poteri, di proposte, idee ed informazioni di cui le autorità possano disporre ai fini delle proprie decisioni. Il tenore letterale dell'articolo 23.1 non fissa una preferenza per un modello in particolare di partecipazione, eppure la realtà pratica ha manifestato una palese predilezione per gli istituti della democrazia rappresentativa, poiché i meccanismi della democrazia diretta difettano di effettiva partecipazione cittadina, in ciò contrastando con le esigenze dell'articolo 9.2.

²³⁷ L. AGUIAR DE LUQUE - M. SÁNCHEZ MORÓN, «Art. 23. *Derecho de participación*» in *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, tomo II, artt. 10-23, p. 658.

²³⁸ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Artículo 23», in *Comentarios a la Constitución* (diretti da F. GARRIDO FALLA), Civitas, Madrid, 1985, p. 443.

²³⁹ A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in AA.VV., *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Milano, 1980, pp. 133 e ss.

1.2. L'iniziativa legislativa popolare

La funzione dell'iniziativa legislativa popolare è di propiziare l'attuazione della partecipazione politica, consentendo ai cittadini di dare impulso al procedimento legislativo, soddisfatte che siano determinate condizioni, presentando proposte di legge davanti al Parlamento, che conserva in ogni momento, e senza alcun tipo di limitazione, la sua capacità decisionale. Come il diritto di petizione, essa è quindi un istituto di democrazia partecipativa. Alcuni autori hanno identificato queste due figure, configurando la seconda come un'evoluzione storica del primo, atteggiamento che ha provocato l'effetto indiretto di ridurre la potenziale efficacia dell'ILP. Già Adolfo Posada segnalava la somiglianza dei due istituti, ma ne rimarcava le differenze soprattutto in ragione dei distinti effetti prodotti²⁴⁰. In Spagna, ogni possibile dubbio su questo tema è stato ormai dissipato non solo per la diversa configurazione delle due figure operata dalla Costituzione, ma anche per le disposizioni dei *Regolamenti* delle Camere e della *Legge Organica sull'iniziativa legislativa popolare* (LOILP). Il diritto di petizione, infatti, si indirizza ai poteri pubblici «sollecitando la grazia, il ristoro dei torti subiti o l'adozione di misure che soddisfino l'interesse del petizionario o l'interesse generale²⁴¹». È disciplinato all'art. 29 della Costituzione, in una formula generale che rende possibile il suo esercizio in forma individuale o collettiva; l'articolo 77.1 concretizza questo diritto in relazione alle *Cortes Generales*, stabilendo come le Camere possano rimettere al Governo le petizioni ricevute: il suo ambito di applicazione appare più ampio di quello dell'iniziativa legislativa popolare. I due istituti hanno distinti titolari ed effetti divergenti: mentre il *derecho de petición* è riconosciuto a tutti gli spagnoli, per l'esercizio dell'ILP si richiede una qualità speciale, l'essere elettori. Il primo concede agli individui solo una facoltà propulsiva, senza far sorgere alcun tipo di obbligo per le Camere: «non obbliga giuridicamente le *Cortes* (le Camere possono ricevere e, successivamente, possono rimettere al Governo o possono non farlo)²⁴²»; l'ILP, *au contraire*, costituisce un atto di impulso legislativo, che obbliga gli organi ai quali si indirizza a sottoporla ad un esame quantomeno deliberativo²⁴³. La diversa efficacia dei due istituti orienta anche i diversi procedimenti previsti per il loro esame: il *Regolamento del Congreso de los Diputados* (articolo 49) e del Senato (art. 193) stabiliscono come la *Comisión de Peticiones* esaminerà quelle ricevute, che potrà rimettere a determinati poteri pubblici o archiviare senza ulteriore mediazione; la LOILP (art. 13) obbliga la *Mesa* (l'Ufficio di Presidenza) del Congresso²⁴⁴, dopo aver verificato che l'iniziativa soddisfi i requisiti stabiliti, a pubblicarla, condizione necessaria affinché la si

²⁴⁰ E. POSADA, *Tratado de Derecho político*, tomo II, Madrid, 1916, p. 461.

²⁴¹ N. PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho político*, Madrid, 1976, p. 670.

²⁴² M. RAMÍREZ, *La participación política*, Madrid, 1985, p. 118.

²⁴³ Sul punto v. F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, 1971, p. 67.

²⁴⁴ La *Mesa* del Congresso dei deputati è l'organo di governo e di rappresentanza collegiale della Camera dei partiti politici che fanno parte del Congresso. È composta dal Presidente del Congresso, che presiede le sessioni, da quattro vicepresidenti e quattro segretari (v. *Enciclopedia jurídica*, www.enciclopedia-juridica.biz14.com).

includa nell'ordine del giorno per la presa in considerazione (*toma en consideración*)²⁴⁵, seguendo l'*iter* di altri tipi di proposte di legge²⁴⁶.

Secondo la dottrina maggioritaria, l'ILP deve essere considerata come una proiezione del diritto di partecipazione consacrato nell'articolo 23.1 della Costituzione spagnola: in sé stessa non è un diritto, ma è strumentale all'articolazione e concretizzazione del *derecho de participación*; prova evidente di questa affermazione è la protezione del suo esercizio, ad opera della LOILP, attraverso il *recurso de amparo*, interposto dalla *Comisión Promotora* (CP) contro la decisione di inammissibilità assunta dalla *Mesa del Congreso de los Diputados* (v. *infra*). Il suo carattere partecipativo e costruttivo non è volto a sostituire il modello della democrazia rappresentativa, ma a perfezionarlo e completarlo; con essa si ricerca una via alternativa di coinvolgimento attivo del cittadino nei processi collettivi di decisione su ambiti eterogenei, che, senza rinunciare alla dimensione utopica della democrazia diretta, riduca di fatto il monopolio dell'assunzione delle decisioni pubbliche da parte di una classe politica professionalizzata²⁴⁷.

1.3. Analisi della legge organica 3/84 sull'iniziativa legislativa popolare

L'articolo 87.3 della Costituzione spagnola prevede un rinvio ad una legge organica successiva che regoli le forme di esercizio ed i requisiti dell'ILP, e fissa dei limiti relativi al numero di firme necessarie ed alle materie escluse²⁴⁸. Le *Cortes Generales* hanno disciplinato l'istituto con la *Ley Orgánica* 3/1984, del 26 di marzo, recentemente modificata dalla *Ley Orgánica* 4/2006, del 26 di maggio²⁴⁹, che, nel suo preambolo, segnala una delle ragioni fondamentali di questa forma di iniziativa, quella di «intensificare la partecipazione dei cittadini e dei gruppi nella vita pubblica».

1.3.1 Titolari dell'iniziativa

L'articolo 1 della LOILP afferma che «i cittadini spagnoli maggiorenni che siano iscritti nelle liste elettorali possono esercitare l'iniziativa legislativa prevista nell'articolo 87.3 della Costituzione, in accordo con quanto disposto dalla seguente legge organica». La titolarità dell'iniziativa è dunque riconosciuta ai soli cittadini elettori: cittadini sono tutti

²⁴⁵ La *toma en consideración* è l'atto mediante il quale una Camera fa sua un'iniziativa legislativa emanata da un soggetto distinto dal Governo, con il quale si avvia l'*iter* per arrivare alla sua approvazione come legge (v. *Enciclopedia jurídica*, www.enciclopedia-juridica.biz14.com).

²⁴⁶ Esiste un conflitto fra questa disposizione e gli articoli 126 e 127 del *Regolamento* del Congresso, v. *infra*.

²⁴⁷ Sul punto v. PALOMA BIGLINO CAMPOS, *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, anno 7, n. 19, Gennaio-Aprile 1987, pp.95.; F. ASTARLOA VILLENA, *op. cit.*, pp. 282 e ss.

²⁴⁸ Questo rinvio rispondeva a due obiettivi: in primo luogo, permetteva di sospendere l'efficacia dell'istituto fino al momento in cui le Camere lo avessero ritenuto opportuno; in secondo luogo, l'amplia formula usata consentiva che la legge organica di attuazione incrementasse i limiti costituzionali. Sul punto cfr. P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 98.

²⁴⁹ Come si leggeva nella *Exposición de Motivos* della proposta di legge che presentò il gruppo parlamentare federale della *Izquierda Unida* il 1 marzo del 2002, con l'obiettivo di riformare la LO 3/84, quest'ultima appariva più «di dissuasione che di promozione della partecipazione dei cittadini negli affari pubblici» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n. 212, del 1 marzo 2002, pp. 1-2). Secondo JOAQUÍN MARCO MARCO, la modifica apportata sotto il primo Governo Zapatero, con l'approvazione della LO 4/2006, ha semplicemente prodotto un "effetto placebo": «si tratta di una riforma inerte che, sebbene possa generare un leggero miglioramento dello stato d'animo [del paziente], non sembra deputata ad essere una soluzione definitiva» (*op. cit.*, p. 4).

coloro ai quali, secondo le disposizioni del *Código Civil* (artt.17-22), sia attribuita la nazionalità spagnola, che li colloca in una relazione speciale di diritti e doveri di fronte allo Stato; elettori sono tutti i cittadini che soddisfino i requisiti positivi e negativi fissati nel Titolo I, Capitolo I, articoli 2 e 3 della LO 5/1985, del 19 di giugno, sul regime elettorale generale. La maggiore età, l'iscrizione nelle liste elettorali ed il non ricadere in una delle ipotesi contemplate all'articolo 3 della menzionata legge organica sono le condizioni fissate dall'articolo 2; in base all'articolo 3, non godono del diritto di voto: i condannati a tale esclusione con sentenza giudiziaria definitiva, gli inabilitati a tale esercizio da sentenza giudiziaria definitiva, gli interdetti in un centro psichiatrico con autorizzazione giudiziaria, se questa dichiara espressamente l'incapacità ad esercitare il diritto di voto (in tal caso, i giudici ed i tribunali devono dare comunicazione della decisione al *Registro Civil*, perché si effettui l'annotazione corrispondente)²⁵⁰. Dal dettato costituzionale e dalla LOILP non si può inferire alcun ampliamento della titolarità all'esercizio dell'ILP a favore delle persone giuridiche; queste ultime, tuttavia, se interessate ad appoggiare o a portare avanti una determinata iniziativa, possono costituirsi come *Comisión Promotora*, e raccogliere adesioni individuali per la propria causa. Sebbene l'iniziativa si concreti in una titolarità individuale, fisica, essa necessita, per la sua efficacia, di un esercizio collettivo: titolare dell'iniziativa è solo la persona fisica, ma perché si parli di ILP occorre un numero minimo di 500.000 titolari individuali²⁵¹.

1.3.2. Oggetto dell'iniziativa legislativa popolare

L'*Exposición de Motivos* della LOILP avverte, a proposito dell'oggetto o contenuto dell'iniziativa, che «la disciplina costituzionale dell'iniziativa legislativa popolare recepisce i limiti propri di questo istituto, derivati dagli insegnamenti storici, che dimostrano la facilità con la quale il ricorso al pronunciamento popolare diretto può servire da agevole canale per manipolazioni demagogiche o, ancora, a tentare di legittimare con un ipotetico consenso popolare ciò che è in sostanza l'antidemocratica imposizione della volontà di una minoranza. Da qui la Costituzione, oltre ad escludere l'iniziativa legislativa popolare in campi normativi particolarmente delicati, affida al legislatore la missione di regolare, mediante legge organica, la forma concreta di esercizio dell'iniziativa popolare».

Ai sensi dell'articolo 87.3 della Costituzione spagnola (come detto poc'anzi) «*non si farà ricorso a suddetta iniziativa nelle materie proprie della legge organica, tributarie o di carattere internazionale, né in quanto attiene alla prerogativa della grazia*», disposizione quest'ultima riprodotta dall'articolo 2 della LOILP²⁵². Esaminiamo separatamente ciascuna delle *materias excluidas*:

²⁵⁰ L'equiparazione della titolarità ad esercitare l'iniziativa con la capacità elettorale attiva è frutto della natura propria di tale istituto, attribuzione riconosciuta ad una frazione del corpo elettorale, strettamente connessa all'esercizio del diritto di voto, che, a sua volta, presuppone la pienezza della condizione di cittadino (cfr. F. ASTARLOA VILLENA, *op. cit.*, pp. 288 e ss.).

²⁵¹ Un numero così elevato di firme da raccogliere ostacola sensibilmente l'esercizio dell'iniziativa, soprattutto se si considera il termine massimo di sei mesi per la *recogida*, stabilito nell'articolo 7.3 della LOILP (cfr. P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 100).

²⁵² Al momento della redazione della Costituzione, non mancarono alcune voci che segnarono la necessità di sopprimere i limiti materiali dell'ILP (fra le quali, quella di Raúl Morodo, portavoce del Gruppo Misto); tuttavia, a

- a) *Le materie proprie della legge organica*. Questa breve formula richiede un rinvio all'articolo 81 della Costituzione, il quale attribuisce il carattere di legge organica alle leggi di attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche (quelli enumerati nella Sezione Prima del Capitolo II del Titolo I), quelle che approvano gli statuti delle autonomie locali ed il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione (più di cento in totale)²⁵³.
- b) *Le materie proprie della legge tributaria*. È un'esclusione logica, perché un inadeguato utilizzo dell'ILP in questi ambiti potrebbe originare situazioni demagogiche, che minerebbero lo Stato democratico rappresentativo.
- c) *Le leggi di carattere internazionale*. La direzione della politica estera spetta al Governo; le Cortes intervengono in quanto è relativo ai trattati internazionali. Il complicato ordito delle relazioni internazionali rende consigliabile questa esclusione, che ha natura politica, e si comprende anche alla luce dell'attribuzione costituzionale di competenza a favore delle Cortes Generales operata dal Capitolo III del Titolo III.
- d) *La prerogativa della grazia*. Questa prerogativa è attribuita formalmente al Re, in virtù dell'articolo 62.1 della Costituzione, ma si tratta di un atto dovuto, sul quale chi decide realmente è il Consiglio dei Ministri. Secondo E. Sobremonte, siamo in presenza del «diritto dello Stato, come unico titolare del diritto di castigare, a rinunciare, in tutto o in parte, all'imposizione della pena o, se questa è stata già imposta da parte dei Tribunali, ad esigerne il rispetto²⁵⁴». Anche in questo caso l'esclusione è quindi volta ad evitare un uso potenzialmente demagogico dell'ILP da parte di certi gruppi, che farebbero pressione per ottenere la grazia a favore di determinati delinquenti per ragioni politiche²⁵⁵.

Accanto ad i limiti espressi nell'articolo 87.3, esistono altre eccezioni all'iniziativa legislativa in ragione del suo oggetto, richiamate nell'articolo 2 della LOILP, che derivano da un'interpretazione *a sensu contrario* di alcuni precetti costituzionali:

- a) *I bilanci generali dello Stato*. In virtù di quanto stabilito dall'articolo 134 della Costituzione, che attribuisce al Governo l'elaborazione e la presentazione dei bilanci generali dello Stato, è evidente che questi restano esclusi da ogni forma di iniziativa (compresa quella popolare) diversa dalla governativa.

quest'ultima si applicarono dei divieti non contemplati in altri modelli europei, caratteristici del referendum facoltativo di iniziativa popolare. Questa decisione non tenne conto della distinta natura dei due istituti, e dunque le limitazioni dalle quali essi sono affetti devono considerarsi rispondenti a ragioni diverse. In effetti, come afferma F. CUOCOLO (*op. cit.*, pp. 71-72), le esclusioni del referendum abrogativo pretendono di evitare che certe leggi si sottopongano alla decisione popolare, dato che il corpo elettorale potrebbe non tenere in considerazione l'insieme degli interessi dello Stato. Tale motivazione non è applicabile all'iniziativa popolare, perché la facoltà dei cittadini si limita a stimolare il procedimento legislativo, ma solo alla Camera compete la decisione sulla proposta presentata. Sul punto v. P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, pp. 104 e ss.

²⁵³ Cfr. J. PÉREZ ROYO, *Las fuentes de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 57-87.

²⁵⁴ J. E. SOBREMONTÉ MARTÍNEZ, *Indultos y amnistía*, Valencia, 1980, p. 17.

²⁵⁵ J. DE ESTEBAN – L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, vol. I, Madrid, 1983, p. 90.

- b) *I progetti di pianificazione dell'attività economica generale.* La ragione è identica a quella precedente: mantenere inalterato il delicato equilibrio della relazione fra Governo-Parlamento e rispettare la funzione di direzione politica che la Costituzione riconosce al primo (il monopolio dell'iniziativa governativa è sancito, in questo secondo caso, all'articolo 131.2 della Carta fondamentale).
- c) *La riforma costituzionale.* Ragioni di prudenza politica e la scelta a favore della democrazia rappresentativa escludono la possibilità di procedere ad una riforma costituzionale attraverso l'iniziativa popolare. Il principio si ricava indirettamente dall'articolo 166 della Costituzione, che riconosce la possibilità di attivarsi in materia ai soli titolari dell'iniziativa legislativa indicati nei primi paragrafi dell'articolo 87, ossia, il Governo, il Congresso, il Senato e le Assemblee legislative delle Comunità Autonome. Questo limite non è però recepito nella LOILP. A tal riguardo, occorre ricordare che il *Tribunal Constitucional*, con sentenza 76/1994, si è pronunciato su un *recurso de amparo* sollevato contro un accordo della *Mesa* del Parlamento basco, che dichiarava inammissibile una proposta di legge di iniziativa popolare presentata davanti al menzionato organo rappresentativo. I ricorrenti chiedevano, attraverso l'ILP, che l'assemblea legislativa esercitasse il diritto riconosciutogli dall'articolo 166 e sollecitasse la riforma costituzionale nel senso di consentire l'accesso all'autodeterminazione da parte dei territori regionali. La sentenza ha così statuito: «la proposta di legge presentata da parte dei ricorrenti non poteva essere accolta, perché si riferiva ad una materia, quella della riforma costituzionale, esclusa dall'iniziativa popolare dall'articolo 166 della Costituzione. Il divieto sancito in questo articolo implica, senza necessità di essere riprodotto in altri precetti, che in questa materia non si può esercitare l'iniziativa legislativa popolare in nessun modo – neanche indirettamente –». Si può essere d'accordo con la professoressa Biglino Campos quando sostiene che «è necessario ritenere che i limiti imposti dalla Costituzione e dalla LOILP sono sufficienti (se non eccessivi) a garantire un uso adeguato e non abusivo dell'istituto. Pertanto, un'interpretazione adeguata dovrebbe condurre a restringere dette limitazioni, ampliando così l'ambito dell'iniziativa legislativa popolare fino al massimo consentito dall'ordinamento giuridico. Operare diversamente supporrebbe non tanto restringere l'efficacia dell'istituto, ma annullarla quasi completamente²⁵⁶».

1.3.3. Procedimento per esercitare l'iniziativa

L'articolo 3.1 della LOILP, relativo ai requisiti dell'*iniciativa popular*, afferma che: «l'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di proposte di legge sottoscritte dalla firma di, almeno, 500.000 elettori, autenticate nella forma prevista dalla seguente legge». In base al successivo secondo comma, la presentazione scritta dovrà contenere:

- a) Il testo articolato della proposta di legge, preceduto da una esposizione delle motivazioni (la LOILP si è qui ispirata al sistema italiano, escludendo la possibilità di un'iniziativa semplice o inarticolata);

²⁵⁶ P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 114.

- b) La relazione dei membri che compongono il Comitato Promotore dell'iniziativa, con l'indicazione dei dati personali di ciascuno di essi.

Con la riforma del 2006 è venuto meno il terzo documento previsto precedentemente, consistente in una spiegazione dettagliata delle ragioni in base alle quali, a giudizio dei membri della *Comisión Promotora* (e conseguentemente dei firmatari), si richiedeva l'esame e l'approvazione del testo articolato. Prima della modifica dell'articolo 13.2 LOILP, i componenti del Comitato non erano legittimati a presenziare al *Pleno* della Camera per difendere il testo in esame e dunque quel documento, letto da un Segretario della *Mesa* all'inizio della *toma en consideración*, era l'unica difesa sulla quale essi potessero contare. Oggi, la nuova redazione dell'articolo 13.2 contempla la possibilità che una persona designata dal CP prenda parte all'*iter* parlamentare; le modalità di questa partecipazione sono rimesse alla disciplina dei *Regolamenti* delle Camere²⁵⁷.

Il procedimento relativo all'esercizio dell'ILP è diviso in tre fasi:

- A) avvio del procedimento ed ammissione a procedere (*admisión a trámite*);
- B) raccolta delle firme (*recogida de firmas*);
- C) procedura parlamentare (*tramitación parlamentaria*).

A) La LOILP riconosce un forte protagonismo alla *Comisión Promotora*, che avvia il procedimento presentando davanti alla *Mesa del Congreso*, attraverso la Segreteria Generale della Camera bassa, la documentazione di accompagnamento della proposta di legge (articolo 4 LOILP). Non è chiara la natura giuridica di quest'organo, né è indicato il numero dei suoi componenti e se questi debbano o meno costituirsi formalmente²⁵⁸. Un problema che si pone è stabilire se il Comitato abbia la facoltà di ritirare liberamente l'iniziativa quando questa sia stata già ratificata dai firmatari. Nel silenzio della LOILP, si deve guardare all'articolo 129 del *Regolamento* del Congresso (RCD), che fissa una norma generale per le proposte di legge di qualsiasi tipo: «l'iniziativa di ritiro di una proposta di legge da parte del suo proponente avrà pieno effetto se si realizza prima dell'accordo della presa in considerazione. Adottato quest'ultimo, il ritiro sarà efficace solo se lo accetta il Pleno della Camera». Circoscritto il tema al periodo che precede la *toma en consideración*, si deve riconoscere che nemmeno in questo lasso di tempo il Comitato sia autorizzato a ritirare la proposta: lo potranno fare solo i proponenti, ossia, i 500.000 sottoscrittori, firmando nuovamente *ad hoc*²⁵⁹. Cosa diversa è la facoltà riconosciuta nell'articolo 6.3

²⁵⁷ La situazione attuale, pertanto, è rimasta in una posizione intermedia, perché la LO non richiede più il documento motivato, ma non garantisce la partecipazione del Comitato Promotore all'*iter* parlamentare (cfr. J. MARCO MARCO, *op. cit.*, p. 11-12).

²⁵⁸ Secondo Marco, non è necessario un atto formale di costituzione del Comitato (farà fede, per accreditarne i componenti, la relazione di accompagnamento della proposta di legge, al momento della presentazione di quest'ultima di fronte alla *Mesa del Congreso*), ed esso dovrebbe essere integrato, salvo prova contraria, da almeno un cittadino spagnolo, maggiorenne ed iscritto nelle liste elettorali. Cfr. J. MARCO MARCO, *op. cit.*, pp. 9-10.

²⁵⁹ Così M. ÁNGEL CABRERA ACOSTA, *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español: reflexiones en el marco de un Estado Democrático de Derecho*, in *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, n. 16, 1999, p. 53. Logicamente, questa idea renderebbe impossibile il ritiro dell'iniziativa, ma non tutti gli autori sono d'accordo sul punto: Marco, ad esempio (*op. cit.*, p. 26), riconosce al CP, nel periodo compreso fra la notifica (ricevuta dal Congresso) sul raggiungimento del numero di firme richiesto ed il

LOILP alla *Comisión Promotora* di ritirare l'iniziativa prima che questa abbia ricevuto l'appoggio degli elettori ed in presenza di alcuni presupposti: si richiede, in primo luogo, che il *Tribunal Constitucional* ratifichi la decisione di inammissibilità dell'iniziativa, assunta dalla *Mesa*; in secondo luogo, che l'irregolarità riscontrata attenga solo a determinati precetti. Se sussistono questi requisiti, il CP può decidere di desistere dall'iniziativa o sanarla, apportando le corrispondenti modifiche. Infine, parte della dottrina segnala l'opportunità di riconoscere al Comitato, quando il testo abbia superato la *toma en consideración* e siano in corso le modifiche, la facoltà di ritirarlo in qualsiasi momento antecedente la sua approvazione definitiva, per evitare uno stravolgimento delle sue pretese iniziali e la non conformità fra quanto sia stato pubblicato inizialmente e ciò che sia stato definitivamente votato²⁶⁰.

La *Mesa del Congreso*, in conformità con l'articolo 5.1 della legge, ha 15 giorni per esaminare la documentazione ricevuta e pronunciarsi sull'ammissibilità. Il termine decorre dalla presentazione della documentazione, salvo che questa (articolo 4) sia stata prodotta al di fuori dei periodi ordinari delle sessioni: in questo caso, il termine incomincerà a decorrere dall'inizio del successivo periodo ordinario.

La legge, all'articolo 5.2, enumera le cause di inammissibilità della proposta, che sono state ridotte nel 2006; alcune hanno natura procedimentale, altre possono considerarsi come nuovi limiti materiali dell'ILP, diversi da quelli fissati dall'articolo 87.3 della Costituzione. Gli articoli 31.4 e 127 RCD segnalano che spetta alla *Mesa*, in quanto organo di governo della Camera ed in ragione dell'imparzialità ricondottale per il suo carattere istituzionale²⁶¹, la funzione di «qualificare, in accordo con il Regolamento, gli scritti ed i documenti di indole parlamentare, e di dichiarare l'ammissibilità o l'inammissibilità degli stessi» e di «verificare l'adempimento dei requisiti legalmente stabiliti», non solo per l'ILP, ma anche in altri casi (iniziativa delle Assemblee legislative delle Comunità autonome, progetti di Statuti). Si può allora affermare che, mentre i limiti fissati dall'articolo 87.3 definiscono l'ambito dell'iniziativa, l'inammissibilità interviene quando non si soddisfino i requisiti, di forma o di sostanza, richiesti dalla Costituzione e dalla LOILP²⁶². Esaminiamo le *causas de inadmisión* dell'ILP:

- 1) *L'avere per oggetto alcuna delle materie escluse* (v. *supra*): si è in presenza del mancato rispetto di un requisito fissato dall'ordinamento giuridico; il numero delle *materias excluidas* è, in effetti, molto ampio e ciò si deve ad una decisione più politica che tecnica. Risulta difficile una loro riduzione senza giungere ad una riforma costituzionale, ma questo obiettivo è ostacolato da coloro che difendono l'assetto della democrazia

dibattito della *toma en consideración*, la facoltà di sollecitare il ritiro del testo con un atto scritto, indirizzato alla *Mesa*.

²⁶⁰ Così J. ANTONIO ALONSO DE ANTONIO – P. MARTÍNEZ FERRERO, *Propuestas de reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 86, luglio-dicembre, 1996, p. 569-570. Tuttavia, se si sostiene che l'ILP, una volta superata la *toma en consideración*, sia assunta e fatta propria dalla Camera, il suddetto ritiro non sarebbe possibile. Cfr. J. MARCO MARCO, *op. cit.*, pp. 26-27.

²⁶¹ F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1984, p. 130.

²⁶² P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 116.

rappresentativa, mostrandosi diffidenti e prevenuti nei confronti degli istituti della democrazia partecipativa²⁶³.

- 2) *La mancata presentazione della documentazione formalmente richiesta nell'articolo 3.2:* vizio formale, per il quale, in linea generale, si ammette la possibilità di rimediare. La Mesa del Congresso deve darne comunicazione al Comitato Promotore, che avrà a disposizione un mese per sanare il difetto.
- 3) *Il fatto che il testo della proposta riguardi materie manifestamente distinte e carenti di reciproca omogeneità.* Il richiamo alla carenza di omogeneità è eccessivamente vago e lascia un ampio margine di discrezionalità alla Mesa del Congresso. La dottrina si è mostrata critica nei confronti di questo requisito: il professor Santamaría Pastor, per esempio, ritiene che «non sembra che lo si possa considerare obiettivamente un motivo di rigetto dell'iniziativa. A parte l'ambiguo concetto di *omogeneità*, questo requisito, applicato all'iniziativa del Governo, condurrebbe inevitabilmente al respingimento di tutti i progetti di legge sui bilanci generali dello Stato. Non c'è ragione per richiedere un maggior grado di coerenza interna alle iniziative di origine popolare rispetto a quelle governative o parlamentari²⁶⁴». Un tenue apprezzamento per il precetto in esame proviene dalla professoressa Biglino Campos: «La disposizione può produrre un efficace risultato positivo, evitando che i firmatari dell'iniziativa, per appoggiare solo un aspetto della proposta, si vedano costretti ad accettare temi che non sono di loro gradimento. Ma nello stesso tempo rappresenta, senza alcun dubbio, un pericolo per i promotori dell'iniziativa, in quanto i criteri per stabilire se una proposta è internamente omogenea non sono chiaramente determinabili, e può facilmente nascondere risoluzioni discrezionali, assunte in virtù di criteri politici²⁶⁵».
- 4) *La previa esistenza, nel Congresso o nel Senato, di un progetto o proposta di legge che, quanto meno, sia in corso di modifica e versi sullo stesso oggetto dell'iniziativa popolare.* Secondo Astarloa Villena e Marco, questa causa di inammissibilità appare eccessiva ed ingiustificata²⁶⁶: avrebbe senso se, oltre ad essere relativa allo stesso oggetto, la proposta antecedente avesse anche un contenuto simile, perché su una stessa materia possono di fatto sussistere approcci diversi. Anche in questo caso la LOILP sembra concedere una pericolosa discrezionalità alla Mesa del Congresso²⁶⁷. Santamaría Pastor sostiene che, in ragione della sua formulazione, la previsione potrebbe consentire manovre impeditive dell'esercizio della ILP: «basta che il Governo sia a conoscenza dei

²⁶³ Cfr. J. MARCO MARCO, *op. cit.*, pp. 12-13.

²⁶⁴ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, p. 1264.

²⁶⁵ P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 117.

²⁶⁶ In effetti, l'unica giustificazione di una simile previsione è che, in sua assenza, determinate minoranze parlamentari potrebbero presentare iniziative legislative popolari a difesa di una proposta di legge, elaborata precedentemente e senza possibili appoggi nella Camera. Essa sarebbe dunque volta a garantire che l'esercizio dell'ILP non alteri il funzionamento regolare ed ordinario della Camera, salvaguardando il principio rappresentativo sul quale poggia l'ordinamento spagnolo. Così JOVER I PRESA, *Cortes Generales*, DSCD, n. 79, 1983, p. 3818 e P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 118.

²⁶⁷ Così F. ASTARLOA VILLENA, *op. cit.*, p. 29.

progetti per la sua introduzione per farla respingere presentando un progetto di legge sulla stessa materia, seppur di contenuto diverso²⁶⁸».

- 5) *Il fatto che il testo della proposta riproduca altra iniziativa popolare di contenuto uguale o sostanzialmente equivalente presentata nella legislatura in corso.* Questa causa di inammissibilità ha più senso della precedente, perché mira ad evitare accumulazioni inutili o una costante pressione sul legislatore sullo stesso tema e su contenuti analoghi²⁶⁹. Si dovrebbe intendere la previsione nel senso di dichiarare l'inammissibilità non per il fatto che si sia presentata, nella stessa legislatura, un'altra iniziativa popolare di uguale contenuto, ma perché sia già stata ammessa a procedere un'altra ILP equivalente. Tuttavia, la *Mesa* del Congresso ed il *Tribunal Constitucional* hanno sposato un'interpretazione letterale delle disposizioni della LOILP, considerando come iniziativa precedentemente presentata semplicemente quella rispondente ai requisiti dell'articolo 3.2 LOILP, cosa che, nella pratica, ha reso più difficile l'esercizio dell'ILP²⁷⁰. Emblematico è il caso di una proposta popolare sulla creazione di una pensione per gli amministratori familiari, dichiarata inammissibile dalla *Mesa* del Congresso perché relativa ad una materia (quella tributaria) esclusa dalla legge, modificata nel contenuto dal CP, a seguito del respingimento del *recurso de amparo* sollevato davanti al *Tribunal Constitucional*, nuovamente presentata di fronte all'organo parlamentare e non ammessa per una seconda volta, perché ritenuta avere un contenuto sostanzialmente equivalente a quella anteriormente introdotta nella stessa legislatura²⁷¹.

La riforma del 2006 ha eliminato una sesta causa di inammissibilità prevista nel testo originale della LO 3/1984, ossia, la previa esistenza di una proposta non legislativa approvata da una Camera che versasse sulla materia oggetto dell'iniziativa popolare. Si trattava, invero, di una misura esagerata, perché «una proposta non legislativa è una figura totalmente estranea all'oggetto del procedimento legislativo che non ha carattere normativo, non esistendo di conseguenza una ragione valida perché la sua approvazione da parte di una Camera possa impedire un'iniziativa il cui obiettivo è di proporre una regolazione normativa; anche nel caso in cui coincidano la materia oggetto della proposta non legislativa e quella della iniziativa legislativa popolare, la finalità divergente dei due istituti dovrebbe condurre ad un trattamento distinto e senza interferenze²⁷²». Nonostante questa opportuna eliminazione, i vastissimi limiti stabiliti all'esercizio dell'ILP testimoniano quell'atteggiamento di sfiducia e sospetto nei confronti dell'istituto che evidenziavamo poc'anzi.

La LOILP attribuisce ampie facoltà alla *Mesa* del Congresso, incaricata di ricevere e decidere sull'ammissibilità dell'*iniciativa*. Il ruolo istituzionale che essa ricopre dovrebbe lasciar supporre la sua neutralità e l'utilizzo di criteri tecnico-giuridici nelle sue risoluzioni. Tuttavia, queste ultime, in determinati casi, possono essere influenzate da fattori

²⁶⁸ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, p. 1264.

²⁶⁹ Il margine di discrezionalità della *Mesa* nel valutare la sostanziale equivalenza delle due iniziative presentate è più ristretto rispetto a quello dell'ipotesi precedente.

²⁷⁰ Cfr. J. MARCO MARCO, *op. cit.*, pp. 15-16.

²⁷¹ Sul punto v. J. MARCO MARCO, *op. cit.*, p. 15 e *Autos de 16 de enero y 18 de septiembre de 1985*, in *BJC*, n. 54-55, ottobre-novembre 1985.

²⁷² M. CONTRERAS CASADO, *Parlamento y participación directa de los ciudadanos*, in *Anuario Jurídico de la Rioja*, n. 3, 1997, p. 225.

compromettenti l'obiettività della sua azione, quali l'ideologia dei suoi componenti e l'avversione propria del Parlamento per le forme di partecipazione diretta. Per risolvere questo problema e far fronte a possibili decisioni discriminatorie o arbitrarie, l'articolo 6 LOILP riconosce ai promotori dell'iniziativa il diritto di adire il *Tribunal Constitucional* con *recurso de amparo*, allegando la violazione del *derecho de participación* da parte dell'organo parlamentare²⁷³. Il ricorso si presenterà direttamente, in conformità con l'articolo 42 della legge organica 2/1979 del *Tribunal Constitucional* (LOTC), senza seguire la via giudiziale ordinaria, nel termine di tre mesi dalla decisione della *Mesa* del Congresso. Per risolvere il caso, il *Tribunal Constitucional* può utilizzare sia le disposizioni della Costituzione sul diritto di partecipazione e sulla iniziativa legislativa popolare sia quelle della LOILP, che devono intendersi come parametri di costituzionalità, perché richiamate dalla Carta fondamentale quali specifiche condizioni di validità per l'esercizio dell'ILP²⁷⁴. Ove il Tribunale acclarasse la non sussistenza di cause di inammissibilità, dando ragione ai promotori dell'ILP, il procedimento proseguirà il suo corso: la *Mesa* sarà obbligata a comunicare l'ammissione dell'iniziativa alla Giunta elettorale centrale, perché si proceda alla raccolta delle firme. Nel caso contrario, se il supremo organo giurisdizionale confermasse la decisione della *Mesa*, potranno prodursi due diversi risultati:

- a) il Tribunale stima che l'irregolarità attenga a determinati precetti della proposta: la *Mesa* del Congresso ne dà comunicazione ai promotori perché questi valutino se ritirare l'iniziativa o apportarvi le modifiche necessarie (art. 6.3 LOILP);
- b) il Tribunale stima che l'irregolarità colpisca l'intera proposta o i suoi elementi essenziali: in questo caso, la non ammissione è definitiva e il Comitato Promotore non può apportare alcuna modifica per evitarla²⁷⁵.

B) Chi avvia il procedimento è il Comitato Promotore, ma perché la proposta di legge presentata si perfezioni e possa sottoporsi all'esame del Parlamento, si richiede che la stessa sia avallata dalla firma di almeno 500.000 elettori. Per tanto, se il testo arriva ad essere ammesso a procedere, il CP deve procedere alla successiva raccolta delle firme. Il numero di queste ultime è elevato, soprattutto se si considera che molte delle materie di maggiore interesse per i cittadini siano escluse dall'ILP, e da più parti si avverte l'esigenza di ridurre la cifra, per avvicinare la legislazione spagnola a quella di altri Paesi²⁷⁶. L'organo

²⁷³ Questa disposizione è ispirata alla legislazione austriaca, che riconosce la facoltà di adire il Tribunale Costituzionale nel caso in cui le autorità elettorali rigettino l'iniziativa popolare (cfr. P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 95).

²⁷⁴ Cfr. P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 122.

²⁷⁵ Questo secondo risultato non è esplicitato nella LOILP, ma si deduce indirettamente dalle sue disposizioni. Fino ad oggi, gli unici conflitti sollevati davanti al *Tribunal Constitucional* sulle proposte di legge popolari sono legati al problema della delimitazione della materia fiscale; le pronunce del supremo organo giurisdizionale sul tema hanno evidenziato, da parte di quest'ultimo, una configurazione restrittiva dell'ILP ed un'interpretazione estensiva dei confini della materia tributaria, che rappresenta un limite materiale all'esercizio della prima (cfr. P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, pp. 122-123; 113-114).

²⁷⁶ Il modello di riferimento sembra essere l'Italia, che ha una popolazione più numerosa della Spagna, ma richiede la decima parte delle firme necessarie nell'ordinamento spagnolo. Cfr. C. GUTIÉRREZ VICÉN, *Sinopsis del artículo 87 de la Constitución*, <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2>. Non aveva senso la proposta di legge del 1 marzo del 2002 della *Izquierda Unida*, che pretendeva di arrivare ad una riduzione del numero delle

incaricato di controllare la regolarità del procedimento di raccolta delle firme è, secondo l'articolo 7 della legge, la Giunta elettorale centrale²⁷⁷. Quest'ultima, ricevuta comunicazione dell'ammissione a procedere da parte della *Mesa* del Congresso (o dal *Tribunal Constitucional*, dopo il *recurso de amparo*), ha il compito di notificare l'ammissione della proposta al Comitato Promotore. Dal momento in cui quest'ultima riceve la notifica comincia a decorrere il termine per la raccolta delle firme e si può dare inizio alla stessa: qualsiasi firma si fosse potuta raccogliere anteriormente sarebbe priva di validità. Il termine è stato portato da sei a nove mesi dalla riforma del 2006, con la possibilità di proroga di ulteriori tre mesi per causa di forza maggiore ravvisata dalla *Mesa* del Congresso. La *Comisión* deve consegnare alla Giunta elettorale centrale le firme raccolte prima dello spirare del termine, in caso contrario farebbe decadere l'iniziativa. La raccolta avviene su fogli di carta protocollo, debitamente sigillati e numerati dalla Giunta elettorale centrale, che devono contenere il testo integrale della proposta ed essere redatti in castigliano (anche se, per la *recogida de firmas* nel territorio di una Comunità autonoma con altra lingua co-ufficiale, si consente il loro uso congiunto). Ognuno dei firmatari dovrà indicare, insieme alla firma, il proprio nome e cognome, il numero del documento nazionale di identità ed il municipio nelle cui liste elettorali si trovi iscritto. Il procedimento di raccolta fino ad oggi è avvenuto manualmente, tuttavia sono molte le voci che hanno proposto il ricorso alle nuove tecnologie (in particolare ad internet) per diffondere rapidamente una proposta di legge, rendere porosa e permeabile l'azione politica e potenziare l'ILP²⁷⁸. Tale rafforzamento si è in qualche misura prodotto con l'aggiunta di un 4° paragrafo all'articolo 7 LOILP, nel quale si precisa che «*le firme si potranno raccogliere anche con firma elettronica conforme a quanto stabilito dalla legislazione corrispondente*» (ossia, la legge 59/2003 sulla firma elettronica). Per evitare frodi, le firme devono essere autenticate da parte di un notaio, di un *Secretario Judicial*, del *Secretario municipal*, o anche di notai speciali designati dal CP, che siano cittadini spagnoli, in possesso dei diritti civili e politici, che non abbiano precedenti penali, e che giurino o promettono davanti alle Giunte elettorali provinciali di attestare l'autenticità delle firme, incorrendo nella responsabilità penale prevista dalla legge in caso di false dichiarazioni. La Giunta elettorale centrale consegna i fogli delle firme all'Ufficio delle liste elettorali, che verifica l'iscrizione dei firmatari e procede ad una conta iniziale, trasmettendo una certificazione alla Giunta affinché questa effettui l'accertamento e la conta definitiva, dichiarando invalide e non computando le firme che non soddisfino i requisiti fissati dalla legge. Il procedimento si chiude con l'invio al Congresso di una certificazione accreditante il numero di firme valide ottenuto dalla proposta: se questo è almeno pari a quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge, inizierà la terza fase della procedura parlamentare, e lo Stato rifonderà al Comitato

firme da raccogliersi (da 500.000 a 400.000) per via legislativa, perché è palese la natura costituzionale di tale esigenza (cfr. J. MARCO MARCO, *op. cit.*, p. 18).

²⁷⁷ La legge spagnola si è ispirata al modello austriaco, che attribuisce le facoltà in materia alle massime autorità elettorali, confidando nella loro indipendenza. Nello svolgimento dei suoi compiti, la Giunta elettorale centrale è coadiuvata dalle Giunte elettorali provinciali che, nel termine massimo di 15 giorni, procedono ad accertare e contare le firme raccolte nei loro ambiti territoriali, inviandole successivamente all'organo superiore (cfr. P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 102).

²⁷⁸ Così J. TUDELA ARANDA, *Iniciativa legislativa popular e desarrollo de las nuevas tecnologías*, in *Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Madrid, 2002, p. 113.

Promotore le spese sostenute per la diffusione della proposta e la raccolta di firme²⁷⁹, per un importo non superiore, in nessun caso, ai 300.000 euro (articolo 15 LOILP); in caso contrario, il procedimento si chiude²⁸⁰.

C) L'ILP, come fase propulsiva del procedimento legislativo, si perfeziona quando la *Mesa* del Congresso riceve la notifica che certifica l'adempimento di tutti i requisiti richiesti (compreso il raggiungimento del numero minimo di firme valide): è il momento in cui si instaura il contatto fra l'organo che ha esercitato l'iniziativa e l'organo legislativo, momento a decorrere dal quale il secondo sarà obbligato a porre in essere una serie di atti. Il primo di questi è la pubblicazione del testo della proposta sul Bollettino Ufficiale delle *Cortes Generales* (BOCG) perché sia poi incluso nell'ordine del giorno del *Pleno* (articolo 13 LOILP). Una novità significativa della riforma del 2006 è la fissazione di un termine di sei mesi per l'inclusione del testo nell'o.d.g., che consente di superare l'assoluta autonomia della *Mesa* e della Giunta dei portavoce nel posporre la stessa a tempo indeterminato²⁸¹. La questione che ha suscitato maggiore polemica durante l'elaborazione della LO 3/1984 è la necessità di sottoporre la proposta di legge popolare alla *toma en consideración*: diverse voci hanno sostenuto di non applicare questo passaggio all'iniziativa degli elettori, perché, essendo questa sostenuta da mezzo milione di firme, dovrebbe considerarsi consolidata con la presentazione del testo corrispondente; così si è espresso, ad esempio, Lapuerta Quintero, in rappresentanza del *Grupo Popular*: «L'iniziativa legislativa popolare dà luogo a proposte che, da un lato, hanno la virtù di essere nate al di fuori della Camera, e, dall'altro, sono avallate da, almeno, cinquecentomila firme. Queste due circostanze comportano a nostro avviso la conseguente omissione del passaggio della presa in considerazione²⁸²». Simili affermazioni hanno influenzato i redattori del progetto originale della LOILP, che escludeva questa fase con la seguente motivazione: «essendo l'iniziativa legislativa popolare, per

²⁷⁹ Ai sensi dell'art. 15 LOILP, perché sia concessa la compensazione delle spese sostenute sono necessari due requisiti: la proposta deve arrivare alla fase della mediazione parlamentare e il CP (senza che sia richiesto l'intervento notarile) deve giustificare debitamente i costi sopportati, presentando le fatture e ricevute corrispondenti. La disposizione è protesa, da un lato, a rendere effettivo l'indennizzo, dall'altro, ad evitare la compensazione delle spese di ogni proposta di legge di iniziativa popolare che, in molti casi, potrebbero essere irrilevanti o raggiungere un numero irrisorio di firme. Nel 1994, per la prima volta dall'entrata in vigore della LO 3/1984, una proposta di legge di iniziativa popolare (relativa al finanziamento del sistema educativo) ha superato la fase della raccolta delle firme ed è stata avviata alla mediazione parlamentare nel Congresso dei deputati. La Segreteria Generale del Congresso, di fronte alla novità, ha dovuto elaborare degli *informes* (atti a contenuto informativo) di completamento della disciplina legislativa: quello del 19 aprile 1995 stabilisce, da un lato, che è la pubblicazione della proposta di legge sul BOCG l'atto dal quale deriva il diritto del Comitato Promotore a percepire la compensazione e, dall'altro, che l'obbligo di rendere effettivo l'indennizzo è in capo al Governo, per tramite del Ministro dell'Economia. Infine, la LO 4/2006 ha introdotto una seconda disposizione aggiuntiva, in base alla quale il Governo dovrà includere, come obblighi di spesa, nei Bilanci generali dello Stato dell'esercizio successivo, la compensazione delle iniziative legislative popolari che abbiano raggiunto la fase della mediazione parlamentare (cfr. J. MARCO MARCO, *op. cit.*, pp. 22-23).

²⁸⁰ Il procedimento di raccolta delle firme è disciplinato dettagliatamente nella LOILP ed accompagnato da numerose garanzie, aspetto che assicura la sua purezza ed impedisce qualsiasi forma di manipolazione, ma, nello stesso tempo, rende più complesso l'esercizio dell'ILP. Sul punto v. P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 102.

²⁸¹ Il termine, sebbene la legge non lo prevede espressamente, dovrebbe decorrere dal momento in cui il Congresso riceve la notifica del raggiungimento delle firme. Prima della riforma era possibile paralizzare l'iniziativa, vista la libertà che il *Reglamento* riconosce al Presidente ed alla Giunta dei portavoce nel fissare l'o.d.g., e lasciare in sospenso il diritto della *Comisión Promotora* all'indennizzo delle spese, differito dalla legge al momento in cui la proposta arrivi alla mediazione parlamentare (v. J. MARCO MARCO, *op. cit.*, p. 23).

²⁸² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 79, sessione del 29 novembre 1983.

mandato costituzionale, perfetta, non occorre la presa in considerazione da parte del Congresso²⁸³». La *Ponencia*²⁸⁴ ha poi cambiato la redazione iniziale della legge in quella definitiva.

Esistono anche i sostenitori dell'attuale procedimento: secondo Santaolalla, ad esempio, la funzione della *toma en consideración* è di costituire un giudizio sulla totalità, che «serve da filtro per eliminare quelle proposte di legge non ritenute opportune o contenenti principi contrari a quelli sostenuti dalla maggioranza²⁸⁵». Punset Blanco ha evidenziato la costituzionalità della previsione legislativa²⁸⁶, e ha scritto: «In primo luogo, l'iniziativa legislativa è una facoltà consistente solo nella presentazione delle proposte di legge. Lo dice la Costituzione stessa nell'art. 87.3. Ora, è certo che la presentazione di una proposta produce come effetto l'avvio obbligatorio da parte dell'Assemblea del procedimento legislativo [...] Ma, in secondo luogo, questo obbligo non si spinge oltre la fase introduttiva di tale procedimento, che si apre con l'esercizio dell'iniziativa e si chiude, nel caso delle proposte, con il tramite della presa in considerazione: pretendere di esaurire questa fase nella mera presentazione, in modo che le proposte validamente sottoscritte arrivino direttamente alla fase costitutiva o centrale, non solo soppianterebbe la volontà della Camera, che è chi, mediante regolamento, deve articolare l'*iter* delle proposte (art. 89.1), ma addirittura riconoscerebbe agli organi od ai soggetti dotati di iniziativa una potestà legislativa che non gli appartiene (art. 66.2). Per questi motivi, il tramite della presa in considerazione risulta perfettamente costituzionale [...] lo è anche in quanto non pregiudica in alcun modo l'esercizio del diritto di iniziativa che la Costituzione riconosce, dato che non condiziona la presentazione delle proposte, ma si limita ad operare come un requisito della procedibilità delle stesse, liberamente apprezzata, quest'ultima, dalla Camera²⁸⁷». Così definita, la *toma en consideración* diviene l'elemento chiave da cui dipende l'entrata della proposta nel procedimento legislativo o il mancato superamento della fase preliminare. Problema di notevole profondità è il contrasto fra le disposizioni della LOILP con quelle contenute nel *Reglamento* del Congresso dei deputati sull'*iter* delle proposte di legge. L'articolo 13.1 LOILP ignora il passaggio richiesto dall'articolo 126.2 RCD, nel quale si dispone che, prima di includere le proposte di legge nell'o.d.g., sia necessario inviarle al Governo «*perché questi manifesti il suo orientamento rispetto alla presa in considerazione, così come il suo favore o meno all'esame, se dovesse implicare aumenti dei crediti o diminuzione delle entrate di bilancio*». Ancora, l'art. 14 LOILP eccettua le proposte di legge popolari dalla regola generale, stabilita nell'articolo 207 RCD, che dispone la decadenza generale di tutte le questioni in attesa di esame e risoluzione da parte della Camera, a causa dello scioglimento del medesimo. Il procedimento dell'ILP, a giudizio della *Mesa* della Camera, può così retrocedere ad un passaggio anteriore, ma in nessun caso fino al punto di pretendere una nuova certificazione acclarante il raggiungimento del

²⁸³ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, serie A, n. 48-1, 4 luglio 1983.

²⁸⁴ La *Ponencia* è un organo interno delle commissioni parlamentari, che prepara il lavoro di queste ultime (v. *Enciclopedia jurídica*, www.encyclopedia-juridica.biz14.com).

²⁸⁵ F. SANTAOLALLA, *op. cit.*, p. 228.

²⁸⁶ R. PUNSET BLANCO, *Iniciativa popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo*, in REP, n. 22, luglio-agosto 1981, pp. 79-80.

²⁸⁷ R. PUNSET BLANCO, *Fase introductoria del procedimiento legislativo*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 22 VII-VIII, 1981, p. 216.

numero di firme richiesto²⁸⁸. Ulteriore attrito si è creato, a seguito della riforma del 2006, fra l'articolo 13.2 LOILP, che rinvia alla disciplina dei *Regolamenti* parlamentari circa l'ammissione alla partecipazione all'*iter* parlamentare di una persona designata dalla Comitato Promotore, e l'articolo 127 RCD, che fa riferimento ad una delegazione per le proposte di legge provenienti dalle Assemblee *autonómicas*, ma nulla dice su quelle di iniziativa popolare²⁸⁹. Per risolvere questi conflitti, possiamo attenerci al ragionamento della professoressa Biglino Campos²⁹⁰: la maggior parte della dottrina ritiene che la relazione fra la legge ed il regolamento parlamentare non sia di gerarchia, ma di competenza, perché la Costituzione attribuisce a quest'ultimo la disciplina di una serie di materie; per tanto, qualsiasi invasione legislativa nella riserva materiale del regolamento sarebbe incostituzionale²⁹¹. Applicare questa regola alle norme della LOILP sul procedimento legislativo confliggenti con il Regolamento del Congresso condurrebbe, *tout court*, ad affermarne l'incostituzionalità; in realtà, bisogna temperare la stessa con altre considerazioni. All'interno delle materie riservate al Regolamento, è necessario distinguere un insieme rigidamente attribuito a questa fonte (formato dalle materie espressamente assegnate dalla Costituzione e da quelle che garantiscono l'indipendenza della Camera) da un altro, per il quale la riserva ha confini più elastici²⁹². La Costituzione spagnola, di fatto, nel prevedere l'ILP, non rimette la sua disciplina al *Reglamento*, come avviene per l'iniziativa del Governo e delle Camere (articolo 87.1), ma lo fa a favore di una legge organica: la riserva di regolamento qui deve intendersi in senso elastico, in quanto la LOILP introduce solo alcune modifiche derivanti dal *quid* di singolarità delle proposte di legge di origine popolare. Inoltre, è utile alla flessibilità del lavoro parlamentare la collaborazione fra i regolamenti e le leggi, cosa che avviene di frequente nell'ordinamento spagnolo, dove le seconde regolano aspetti intimamente connessi alle materie proprie dei primi (come quello elettorale)²⁹³. Fatte queste osservazioni, si può propendere per la legittimità dell'articolo 14 LOILP, anche grazie al carattere riconosciuto all'articolo 207 RCD dal *Tribunal Constitucional*, ritenuto norma dispositiva per la *Mesa* del Congresso, che può derogarvi ove lo ritenga conveniente e quando così permetta la natura della materia sulla quale ancora non si sia deciso²⁹⁴. Per quanto attiene all'altra antinomia, non esiste alcun argomento valido per sottrarre l'ILP alla regola dell'art. 134.6 della Costituzione, che

²⁸⁸ Secondo MARCO (*op. cit.*, p. 27), quella della LOILP è una disposizione favorevole ai cittadini; tuttavia, essendo positiva, non è eccezionale, e ciò si deve al principio logico in base a quale l'attuazione delle decisioni di una Camera non può influenzare la legislatura successiva: una proposta di legge che abbia superato la fase della *toma en consideración* e che assista allo scioglimento del Parlamento, dovrà essere nuovamente sottoposta alla presa in considerazione del nuovo organo rappresentativo che, ovviamente, potrebbe non ammettere questo passaggio.

²⁸⁹ Neanche il Regolamento del Senato si esprime sul punto, evidenziando così un mancato adeguamento dei *Regolamenti* alla novità introdotta nella LOILP (cfr. J. MARCO MARCO, *op. cit.*, p. 25).

²⁹⁰ Cfr. P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, pp. 127 e ss.

²⁹¹ Cfr., *ex multis*, R. PUNSET BLANCO, *Iniciativa popular cit.*, pp. 87-88 e F. SANTAOLALLA, *op. cit.*, p. 18.

²⁹² A. PIZZORUSSO, *Lecciones de Derecho constitucional*, Madrid, 1984, p. 327.

²⁹³ L. MARTÍNEZ-ELIPE, *Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario*, in *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, p. 444.

²⁹⁴ STC 89/1984, 29 settembre, in *BJC*, n. 42. L'art. 14 LOILP pone un ulteriore problema: dal disposto letterale sembrerebbe che la decadenza sia esclusa solo nel caso di scioglimento della Camera, non anche quando si esaurisca naturalmente il mandato di quest'ultima. Secondo BIGLINO CAMPOS (*op. cit.*, p. 128), si è qui in presenza di un'omissione dovuta ad un errore tecnico, e quindi la norma va interpretata estensivamente, per evitare che il complesso lavoro posto in essere dal Comitato Promotore sia vanificato per cause aliene alla proposta in sé.

stabilisce, senza eccezioni, «che tutte le proposte o modifiche che presuppongano un aumento dei crediti o una diminuzione delle entrate di bilancio richiederanno l'approvazione del Governo per il loro esame»; infatti, sebbene l'iniziativa popolare non possa riguardare direttamente la materia tributaria, è comunque in grado incidere sul bilancio (pur avendo un oggetto diverso da quest'ultimo). Anche quando la proposta di legge popolare sia sostenuta da mezzo milione di firme, il Governo gode della fiducia del Parlamento (che rappresenta tutti i cittadini), e gli compete il compito di stabilire la direzione politica dello Stato, dunque ha il diritto di pronunciarsi sull'ILP prima del passaggio della *toma en consideración*. Di conseguenza, si deve far prevalere l'articolo 126 RCD e constatare la palese contraddizione fra la LOILP e la Costituzione²⁹⁵. In questo senso, i servizi giuridici del Congresso²⁹⁶ hanno rilevato che «le proposte di legge di iniziativa popolare devono essere comunicate al Governo per i due fini previsti nell'articolo 126.2 del *Reglamento* del Congresso²⁹⁷, in virtù di quanto è disposto nell'articolo 127²⁹⁸, così come, in relazione alle stesse, opera anche il termine di trenta giorni stabilito nell'articolo 126.3²⁹⁹».

2. L'iniziativa legislativa popolare nelle Comunità Autonome³⁰⁰

2.1 Premessa

Tutti gli Statuti delle Comunità Autonome (d'ora in avanti EA) hanno recepito l'art. 87.3 della Carta costituzionale prevedendo anch'essi istituti di partecipazione diretta del cittadino; in particolare, per quanto concerne l'iniziativa legislativa popolare, essi si sono perfettamente conformati – almeno sulla carta –, all'art. 148.1.1 Cost. (organizzazione delle istituzioni di auto-governo), e all'art. 147.2 Cost. («*lo Statuto deve contenere e disciplinare l'organizzazione delle proprie istituzioni autonome*»), regolando nel dettaglio – seppure con la medesima riluttanza che ha caratterizzato tanto il dettato costituzionale, quanto la LOILP (nella sua versione originaria così come in quella riformata) – tale istituto.

Sebbene questa analisi si concentri in via esclusiva in uno studio dell'ILP e dei profili di criticità che la sua dubbia attuazione negli Statuti ha innescato, sembrerebbe utile, ai fini di una migliore comprensione di questi aspetti, esaminare brevemente le forme di

²⁹⁵ Così P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 129 e M. HERRERO LERA, *Artículo 87: Iniciativa legislativa popular*, in Óscar Alzaga Villamil (diretti da), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VII, Madrid, Cortes Generales – Edersa, 1998, p. 287.

²⁹⁶ Secretaría General del Congreso de los Diputados, *Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre los trámites parlamentarios subsiguientes a la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de una proposición de ley de iniciativa popular, una vez certificada la obtención del número de firmas de electores exigido por el artículo 87.3 de la Constitución*, in *Revista de las Cortes Generales*, n° 36, settembre-dicembre, 1995, pp. 195-196.

²⁹⁷ Questi fini sono, da un lato, l'orientamento del Governo sulla presa in considerazione, e, dall'altro, la sua valutazione di conformità a bilancio in relazione ad un eventuale incremento dei crediti o ad una diminuzione delle entrate.

²⁹⁸ Secondo il quale «Le proposte di legge delle Comunità Autonome e quelle di iniziativa popolare saranno esaminate dalla Mesa del Congreso al fine di verificare l'adempimento dei requisiti legalmente stabiliti».

²⁹⁹ Quest'ultimo dispone che «Trascorsi trenta giorni senza che il Governo abbia negato espressamente la sua approvazione all'esame, la proposta di legge risulterà in condizioni di essere inclusa nell'ordine del giorno del Pleno per la sua presa in considerazione».

³⁰⁰ A cura di Noemi Lapalombella.

partecipazione popolare previste dagli ordinamenti regionali spagnoli, classificandoli sulla base del livello di coinvolgimento diretto del cittadino nella vita politica che questi comportano.

La partecipazione popolare nel procedimento legislativo ha, del resto, un fondamento sociale e politico-filosofico oltre che giuridico-costituzionale³⁰¹: il progressivo allontanarsi della classe politica democraticamente eletta dal suo legittimo rappresentato come rappresentante del popolo-elettore giustificerebbe, pertanto, la necessità di potenziare la partecipazione diretta del cittadino alla cosa pubblica.

Seguendo il modello offerto da Fernando Pindado³⁰², il livello più basso di partecipazione è quello che si realizza quando il Parlamento regionale consulta l'elettorato, chiamato a rispondere su una determinata questione. I nuovi Statuti di Catalunya, Aragona, Andalucía e Castilla y León hanno previsto, rispettivamente nei loro articoli 122, 71.27,78 e 75.15, le *consultas populares* come materia di competenza esclusiva della Comunità Autonoma, fatta eccezione per il referendum (di competenza esclusiva dello Stato, in conformità all'art.149.1.32 Cost.). Lo Statuto della Comunidad Valenciana, dal canto suo, limita le consulte popolari all'ambito municipale (art.50.8), mentre il progetto di riforma statutaria di Castilla-La Mancha prevede tale istituto senza le limitazioni imposte dallo Statuto valenziano.

Un livello più alto di partecipazione sarebbe quello garantito dal diritto di petizione, riconosciuto dall'art.29 Cost. e recepito negli Statuti di Andalucía (art.30.1), Aragona (art.16), Islas Baleares (art. 15.2), Catalunya (art.29.5) e Castilla y León (art. 11.6), oltre che dal progetto di riforma dello Statuto di Castilla-La Mancha, e dalla partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle leggi – direttamente o per il tramite di entità associative –, così come disciplinato negli Statuti di Andalucía (art. 30.1.2), Aragona (art.15.2), Cataluña (art.29.4).

Il massimo livello di partecipazione resta, comunque, quello garantito dall'istituto dell'iniziativa legislativa popolare, previsto da tutti i diciassette Statuti³⁰³ e rimesso alla disciplina delle leggi regionali³⁰⁴ che regolano tale materia e determinano le condizioni per il suo esercizio, approvate a seguito della LOILP 3/1984.

Secondo Victor Cuesta, la legislazione autonoma sull'ILP è frutto di una riproduzione fedelissima – quasi letterale – del modello stabilito dalla LOILP. In conformità allo studio comparato della materia effettuato dall'autore, «la traslazione da un modello all'altro delle

³⁰¹ Si veda F. PINDADO SANCHEZ, *Eldesenvolupament del dret a la participació en l'àmbit legislatiu*, in *Activitat parlamentària*, n. 11, febbraio, 2007, pp. 21-22.

³⁰² *Ibidem*, p. 24.

³⁰³ Lo Statuto di Castiglia e León era, fino alla riforma statutaria effettuata con Legge Organica 4/1999, l'unico che non contemplava l'iniziativa legislativa popolare. Attualmente tutti gli Statuti prevedono detta iniziativa legislativa. Si veda in proposito: Art. 30.1.b e 111.2 del E.A. de Andalucía; art. 15.2 del E.A. de Aragón; art. 31.1 del E.A. de Asturias; art. 15.2.b del E.A. de las Islas Baleares; art. 12.5 del E.A. de Canarias; art. 15.1 del E.A. de Cantabria; art. 12.1 del E.A. de Castilla— La Mancha; art. 25.2 del E.A. de Castilla y León; art. 62.1 del E.A. de Cataluña; art. 26.2 del E.A. de la Comunidad Valenciana; art. 23.2 del E.A. de Extremadura; art. 13.1 del E.A. de Galicia; art. 15.2 del E.A. de Madrid; art. 30.1 del E.A. de Murcia; art. 19.2 del E.A. de Navarra; art. 20 del E.A. de La Rioja; e art. 27.4 del E.A. del País Vasco.

³⁰⁴ Asturie: Ley 4/1984; Murcia: Ley 9/1984 (modificata dalla Ley 7/2006); Aragón: Ley 7/1984; Navarra: Ley Foral 3/1985; Castilla La Mancha: Ley 2/1985; La Rioja: Ley 3/1985; Cantabria: Ley 6/1985; Extremadura: Ley 7/1985; Madrid: Ley 6/de 19 de enero; Andalucía: Ley 5/1988; Islas Baleares: Ley 4/1991; Comunidad Valenciana: Ley de 4 de julio.

condizioni soggettive, formali, procedimentali e materiali va molto al di là della dovuta osservanza al contenuto essenziale della legislazione organica statale e al principio di omogeneità istituzionale previsto dall'art.152 Cost.»³⁰⁵. La mimesi che l'autore attribuisce ad un "chiaro sintomo di pigrizia del legislatore autonomo" potrebbe essere frutto, più che di semplice "apatia", di un vero e proprio timore – condiviso peraltro dal legislatore nazionale – rispetto allo sviluppo della partecipazione popolare.

A dimostrazione di quanto affermato, sembrerebbe utile osservare in maniera più approfondita quali sono i requisiti soggettivi, materiali e formali più importanti stabiliti dalle Leggi autonome in materia di ILP e soprattutto in che misura le eccessive limitazioni previste dalla legge statale (e fedelmente trasfuse in quella regionale), abbiano svuotato di significato l'istituto al punto da renderlo praticamente inutilizzabile, «una figura ornamentale inserita nella Costituzione e destinata a rimanere anonima»³⁰⁶.

2.2 Titolarità dell'iniziativa e materie escluse

Per quanto riguarda i requisiti soggettivi per l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare nelle Comunità Autonome, potrebbero delinearsi le seguenti caratteristiche generali: occorre al cittadino possedere la cosiddetta *vecindad autonómica*, ovvero la *vecindad administrativa*, vale a dire la residenza amministrativa nella Comunità Autonoma.

La *vecindad administrativa* è oggetto di regolamentazione della legislazione delle CA, ed esige che tutti gli spagnoli o gli stranieri che vivono nel territorio nazionale siano registrati presso la municipalità presso la quale risiedono abitualmente, concedendo lo status di *vecino* a tutti gli spagnoli maggiorenni che risiedano abitualmente entro i confini municipali e risultino iscritti con tali caratteristiche presso l'Ufficio Anagrafe e il registro elettorale del municipio di riferimento.

L'iscrizione nelle liste elettorali presupporrebbe dunque, quali requisiti necessari e indispensabili ai fini della titolarità del diritto a firmare un'ILP, la cittadinanza spagnola e la maggiore età, a cui dovrebbero aggiungersi, nell'opinione del Prof. Rallo Lombarte, le altre condizioni previste per l'esercizio del diritto di voto, ossia «non essere ricompresi nelle ipotesi previste dall'art.3 LO 5/1985 (sentenza passata in giudicato con privazione del diritto di voto, dichiarazione di incapacità confermata da sentenza passata in giudicato, internamento psichiatrico con dichiarazione espressa)»³⁰⁷.

Lo Statuto catalano nella sua versione riformata del 2006, che, come si vedrà dettagliatamente in seguito, presenta numerosi profili di innovazione nella regolamentazione dell'iniziativa popolare, costituisce un'eccezione sotto questo aspetto, conferendo tale diritto a tutti coloro i quali abbiano compiuto i sedici anni di età e che, anche se stranieri, siano legalmente residenti nella C.A. della Cataluña.

³⁰⁵ V.M. CUESTA LOPEZ, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Tesi di dottorato, relatori Prof. Juan Fernando López Aguilar e Juan Ramón Rodríguez-Drincourt Alvarez., Università di Las Palmas de Gran Canaria, 2007, p.344.

³⁰⁶ E.VIRGALA, *Popular Legislative Initiative in the Autonomous Communities*, in *Perspective on Federalism* vol. 4, Issue1, 2012, p. 68.

³⁰⁷ A. RALLO LOMBARTE., *La iniziativa legislativa en el derecho autonomico*, Universitat Jaime I, Castellon, 1993, p. 275.

Se da una parte la titolarità del diritto a firmare un'ILP è propria dei cittadini, dall'altra occorre ricordare il ruolo decisivo svolto dalla *Comisión Promotora*, organo responsabile della raccolta delle firme: la legislazione regionale dovrebbe specificare meglio di quanto attualmente fa aspetti quali il numero dei membri della *Comisión* e le funzioni che essi sono chiamati a svolgere, in particolar modo durante il procedimento parlamentare.

Con riferimento alle materie che non possono costituire oggetto di proposte di legge di iniziativa popolare, gli Statuti e le leggi regionali che regolano l'ILP non si sono limitati ad elencare le materie che esulano dalla competenza regionale in accordo con la Costituzione (leggi organiche, prerogative di grazia, trattati internazionali, riforma costituzionale), ma vietano il ricorso all'ILP anche in relazione ad ulteriori materie quali l'organizzazione del territorio, il sistema tributario e gli accordi istituzionali. Inoltre, alcune leggi di attuazione hanno escluso la creazione di nuovi diritti (Asturias, Cantabria), disposizioni in materia di sistema elettorale (Islas Canarias, Baleares, País Vasco) e la riforma dello Statuto (Aragona, Islas Canarias, La Rioja, Comunidad Valenciana, País Vasco).

Senza dubbio, restringere il campo di applicazione dell'ILP – soprattutto a livello regionale – costituisce una scelta non necessaria, soprattutto laddove il caso di specie riguardi una materia rispetto alla quale la Comunità Autonoma è già soggetta alla legge dello Stato (Aragona, Islas Baleares, Extremadura), quando una legge o un regolamento che si riferiscano allo stesso oggetto dell'iniziativa popolare siano stati già approvati dal Parlamento (Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha) o, nel caso delle Islas Baleares, quando in aperto contrasto con l'art.87.3 Cost., l'ILP è contraria con i valori supremi sanciti dalla Carta costituzionale (autogoverno, difesa dell'identità nazionale delle Islas Baleares, promozione della solidarietà tra i cittadini).

Si tratta di una classificazione per materia che, in sostanza, ripropone quella riproduzione della legge organica 3/1984 (nella fattispecie in riferimento all'art.2) nelle leggi regionali rispetto alla quale Rallo Lombarte³⁰⁸ dissente, configurando tale sovrapposizione tra normativa nazionale e regionale come una limitazione materiale dell'iniziativa legislativa popolare che attenta all'autonomia politica riconosciuta dalla Costituzione alle Comunità Autonome: potrebbe infatti presupporci una certa "traslazione" di norme in un solo caso, quello delle leggi di pianificazione dell'attività economica generale, per le quali l'esclusione del ricorso all'ILP si giustificerebbe per la complessità – e non già per la necessaria esclusione di tutte le materie incluse nell'art.2 della LOILP – di una materia che dovrebbe restare riservata, *de iure* o *de facto*, all'iniziativa governativa.

2.3. Requisiti di ammissibilità

Ad una primo esame dei requisiti di ammissibilità richiesti dagli Statuti per la presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare, quel criterio tralatizio – ampiamente criticato –, che vede nella legislazione regionale in materia un mero tramandarsi di quanto previsto dalla legge organica, si ripropone ancora una volta, seppur intervallato da qualche – rara, per la verità – peculiarità statutaria.

³⁰⁸ A. RALLO LOMBARTE., *La iniziativa legislativa en el derecho autonomo*, cit. p.277.

Molto spesso le proposte di iniziativa popolare richiedono, secondo quanto previsto dallo Statuto, la presentazione di un testo completo che comprenda un memorandum esplicativo e la lista dei membri della *Comisión Promotora*: si tratta di una previsione desueta, alla luce della riforma della legge organica del 2006, che prevede l'intervento diretto della *Comisión Promotora* nel procedimento parlamentare proprio al fine di motivare ragioni, finalità e obbiettivi della proposta di legge presentata.

I vizi che possono inficiare l'ammissibilità di un'ILP possono essere di natura tanto formale (errori o lacune nella presentazione della documentazione richiesta) quanto sostanziale, il che è abbastanza pacifico. Profili di criticità più spinosi sono, certamente, quelli derivanti dai casi in cui l'ILP è dichiarata inammissibile sulla base di motivazioni non espressamente previste né dalla Costituzione e né dagli Statuti, ma soltanto dalle leggi regionali che disciplinano l'istituto. Si tratta di cause "addizionali" che potrebbero essere riassunte nel modo seguente.

2.3.1 Coincidenza dell'iniziativa con una legge o un progetto di legge già esistenti

La ragione dell'aggiunta di una restrizione di questo tipo sembra essere quella di voler imbrigliare con *escamotages* giuridici ulteriori l'istituto, già di per sé fortemente inibito da altri meccanismi: esso può permettere, infatti, ai parlamentari che temono la sottoposizione di una certa materia all'iniziativa legislativa popolare, di bloccarla attraverso la presentazione di un progetto di legge.

Alcuni costituzionalisti (Santamaría, Aranda) ritengono incostituzionale tale limitazione. Aranda ha contestato tale limite affermando che «l'assunto per cui si possa bloccare un'ILP sulla base del fatto che vi è già un'iniziativa legislativa sullo stesso oggetto pendente in una delle due *Cortes* e che tale iniziativa abbia già superato la fase dell'apposizione di emendamenti può essere, al limite, ritenuto valido come buona pratica in materia di economia del procedimento parlamentare»³⁰⁹, escludendo di fatto la sua fondatezza costituzionale di requisito di ammissibilità.

Occorre qui segnalare due eccezioni. Nel caso della Cataluña, se l'Ufficio di Presidenza del Parlamento della C.A. ritiene che vi sia coincidenza tra ILP e altra iniziativa legislativa sulla stessa materia, dà alla *Comisión Promotora* quindici giorni di tempo per decidere se ritirare o meno l'ILP. Qualora dovesse decidere di portarla avanti, questo porterà *ex art. 6.3* all'accumulazione di proposte di legge³¹⁰: il problema principale è qui dato dal fatto che la pendenza paralizza il progetto di legge pre-esistente per tutta la durata della fase di ammissibilità dell'ILP (prima della raccolta delle firme), di fatto postponendolo.

Vale la pena menzionare anche il caso della Comunidad Valenciana, secondo lo Statuto della quale, se un'ILP entra in Parlamento prima della scadenza del termine fissato per la presentazione degli emendamenti da apporre ad una proposta di legge (sullo stesso oggetto)

³⁰⁹ Come riportato in nota da E. VIRGALA, *Popular Legislative Initiative in the Autonomous Communities* cit. nota XXI.

³¹⁰ Legge 1/2006, art. 6.3: "La Mesa, se il Parlamento sta discutendo un progetto o disegno di legge sulle stesse materie di cui tratta la proposta di legge di iniziativa legislativa popolare, deve comunicarlo al comitato promotore affinché decida, nel termine di quindici giorni, se mantenere la proposta o ritirarla. Nel caso in cui il CP opti per mantenere la proposta, la Mesa deve consentire che le iniziative legislative si accumulino e si trattino congiuntamente e deve comunicarlo al comitato".

già al vaglio delle Camere, essa deve essere accettata come un emendamento a tale proposta; una soluzione definita da Marco «sorprendente, se non strabiliante»³¹¹.

2.3.2 Iniziativa che racchiude contenuti diversi e privi di omogeneità

Anche questa, come la prima causa di inammissibilità esaminata, potrebbe contribuire all'economia procedimentale, ma è da ritenersi comunque incostituzionale, laddove, considerando che non è prevista per le proposte di legge di iniziativa parlamentare³¹², configurerebbe un trattamento peggiore per quelle di iniziativa popolare. Tale causa di inammissibilità è stata soppressa in Cataluña.

2.3.3 Proposta di legge coincidente con una mozione parlamentare

È certamente difficile riconoscere la costituzionalità di questa causa di inammissibilità, soprattutto alla luce del fatto che essa fa riferimento a due procedimenti differenti, che portano a risultati giuridici diametralmente opposti tra loro, ovvero una legge e una dichiarazione politica: anche qui, come nel caso della pendenza di una proposta di iniziativa parlamentare analoga, tale previsione potrebbe costituire un *escamotage* utile a bloccare la presentazione di un disegno di legge di iniziativa popolare attraverso la presentazione e conseguente approvazione di una mozione.

Per questa ragione, la riformata legge catalana 1/2006 ha rimosso questa causa di inammissibilità.

Si è già detto che il controllo dei requisiti di ammissibilità è competenza dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento della C.A. . Alla luce della connotazione meramente politica che tale controllo potrebbe assumere, vale la pena ricordare la giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* laddove osserva che l'Ufficio "controlla la legittimità dell'iniziativa; tuttavia, questo controllo si conclude nell'ammissione o nel rigetto dell'iniziativa, e dovrebbe funzionare, come tutti i controlli di questo tipo, in stretta conformità a principi giuridici, e non politici (che, al contrario, si verificano in fase di *toma en consideración*: Art.9 della legge 2/1985"³¹³. «Questa decisione può essere rivista attraverso un ricorso di *amparo* al *Tribunal Constitucional* in quanto potrebbe inficiare la possibilità di esercitare pienamente questo diritto»³¹⁴.

Un ulteriore aspetto critico riguarda le circostanze in cui «le basi dell'inammissibilità sono poste in relazione al contenuto materiale della proposta di legge, come nel caso dell'iniziativa legislativa popolare». In questo caso, afferma il TC, «il controllo dell'Ufficio di Presidenza dovrebbe necessariamente valutare tale contenuto, senza per questo invadere le competenze del giudice»³¹⁵, ma «se la legge non impone limiti di sorta all'iniziativa, la

³¹¹ E.VIRGALA, *Popular Legislative Initiative in the Autonomous Communities*, p.71.

³¹² Si pensi, ad esempio, alla legge 37/2010, che stabiliva l'istituzione di un Ufficio del Bilancio del Parlamento. Nella sua prima disposizione finale, la legge emendava la legge 18/2009, approvata con Decreto Legislativo Reale 339/1990, che modificava alcune disposizioni sul traffico, i motoveicoli e la sicurezza stradale.

³¹³ ATC 428/1989, July 21st.

³¹⁴ ATC 140/1992, May 25th.

³¹⁵ STC 76/1994, March 14th.

convalida della sua ammissibilità dovrebbe essere sempre e solo formale, ovvero limitarsi a verificare che l'iniziativa rispetti i requisiti formali stabiliti dalla legge»³¹⁶.

2.4. Raccolta delle firme: numero e termini temporali per la presentazione

Il numero minimo di firme richiesto dalle leggi delle Comunità Autonome che disciplinano l'iniziativa legislativa popolare varia da un minimo di 6.000, necessarie per presentare una proposta di legge nella regione de La Rioja, alle 50.000 richieste in Cataluña, Comunidad Valenciana ed Extremadura.

Se si guarda al rapporto percentuale tra popolazione e numero di firme richieste, si evince pacificamente che le leggi delle Comunità Autonome hanno traslato in maniera fedele quanto previsto dalla LOILP per l'ILP a livello nazionale. Per quanto riguarda la procedura di raccolta delle firme, il termine temporale oscilla tra i tre e i sei mesi. La seguente tabella mostra nello specifico la disciplina in materia, riportando per ciascuna Comunità Autonoma la sua popolazione, il numero di firme richiesto e il loro rapporto percentuale, il termine temporale per la raccolta firme.

Comunità Autonoma	Popolazione	Firme	Percentuale	Termine	Proroga
Andalucía	8.202.220	40.000	0.5%	4 mesi	2 mesi
Aragona	1.347.095	15.000	1%	6 mesi	
Asturias	1.080.138	10.000	0.9%	3 mesi	
Islas Baleares	1.113.114	10.000	0.9%	3 mesi	
Islas Canarias	2.098.593	15.000	0.7%	3 mesi	
Cantabria	582.138	10.000	1.7%	3 mesi	2 mesi
Castilla-La Mancha	2.043.100	20.000	1%	3 mesi	
Castilla-León	2.553.301	20.000	1%	6 mesi	
Cataluña	7.539.618	50.000	0.6%	4 mesi	
Com. Valenciana	5.029.601	50.000	1%	4 mesi	
Extremadura	1.097.744	50.000	5%	6 mesi	2 mesi
Galicia	3.031.100	15.000	0.5%	4 mesi	
La Rioja	317.501	6.000	1.9%	3 mesi	
Madrid	6.251.876	50.000	0.8%	3 mesi	
Murcia	1.426.109	10.000	0.7%	6 mesi	
Navarra	644.566	10.000	1%	6 mesi	2 mesi
País Vasco	2.191.722	30.000	1.3%	4 mesi	

Come nota M. J. Larios, «la prassi mostra che i termini per la raccolta delle firme sono troppo limitati e richiedono sempre una proroga. Di tutte le iniziative sottoposte al Parlamento, la maggior parte non raggiunge nemmeno la fase della *toma en consideración* a causa del mancato raggiungimento del numero di firme nei termini richiesti.

La maggioranza delle ILP che invece raggiunge la fase della *toma en consideración* o del dibattito, dove questo processo non esiste (Cataluña), nel frattempo viene abbandonata. Inoltre, il lasso di tempo che va dall'ingresso in aula dell'iniziativa all'inizio del procedimento parlamentare è di solito molto lungo, il che risulta estremamente demotivante per i promotori dell'iniziativa e provoca, naturalmente, un fisiologico calo dell'interesse

³¹⁶ STC 38/1999, March 22nd.

rispetto all'esito della medesima. Dovrebbe riconoscersi, dunque, anche a livello regionale, la necessità di una riforma per quanto riguarda i termini di raccolta delle firme, come già introdotta a livello statale tramite legge»³¹⁷.

La riforma della LOILP e della legge catalana hanno introdotto la possibilità di utilizzare le nuove tecnologie nella raccolta delle firme, come ad esempio il ricorso alla firma elettronica certificata (Art.7.4 LOILP e prima *proposición adicional* della legge 1/2006 del Parlamento catalano).

2.5. Possibilità di ricorso de amparo nei casi di rigetto della proposta di legge di iniziativa popolare

Ai sensi della legge organica è possibile appellarsi al rigetto per inammissibilità di una proposta di legge di iniziativa popolare da parte dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento della Comunità Autonoma, effettuando un ricorso di *amparo* davanti al *Tribunal Constitucional*.

Le leggi attuative delle Comunità Autonome hanno analogamente recepito tale previsione, con l'unica eccezione di Aragona, la cui legge sull'ILP, pur facendo salva la possibilità di rivolgersi al *Tribunal Constitucional*, riconosce alla *Comisión Promotora* il potere di ricorrere preventivamente al giudice ordinario, il cui ruolo resta comunque fortemente limitato, non essendo la sua decisione vincolante e, soprattutto, essendo costretto ad abbandonare il giudizio non appena il ricorso di *amparo* viene presentato.

Il ricorso al *Tribunal Constitucional* incontra due ordini di problemi. Il primo attiene all'effetto deterrente che i frequenti ritardi nel procedimento in seno all'organo di giustizia costituzionale hanno sulla volontà dei promotori dell'ILP a ricorrervi; in secondo luogo, il *Tribunal* riconosce che non tutte le violazioni di legge «costituiscono il presupposto per un ricorso»³¹⁸ e che una violazione di legge «richiede uno speciale sforzo argomentativo, volto a verificare la presenza di una relazione causale tra l'irregolarità procedurale e la violazione del contenuto di un diritto fondamentale, rendendo praticamente impossibile l'esercizio dell'iniziativa popolare a fronte di un tale ostacolo, di fatto insormontabile»³¹⁹.

Lo stesso *Tribunal Constitucional* (d'ora in avanti TC) concorderebbe dunque sul fatto che, per quanto concerne l'iniziativa legislativa popolare, un ricorso ordinario sarebbe più efficace dell'*amparo*: la prassi in merito dell'organo di giustizia costituzionale, del resto, conferma tale tesi.

Si guardi, a titolo esemplificativo, ad alcuni dei ricorsi di *amparo* esperiti davanti al TC per mancata ammissione, da parte degli Uffici di Presidenza dei Parlamenti autonomi, di iniziative legislative popolari e delle pronunce del Tribunale in merito.

Nel 1989 l'Ufficio di Presidenza delle Cortes di Castilla-La Mancha aveva dichiarato l'inammissibilità a procedere di un'ILP che, sulla base di quanto previsto dall'art.12 dello Statuto, presentava una proposta di legge con la quale si dichiarava il *Rincón de Anchuras* Parco Naturale, al fine di evitare che tale zona di interesse ambientale diventasse, sulla base

³¹⁷ E.VIRGALA, *Popular Legislative Initiative in the Autonomous Communities*, in *Perspective on Federalism*, p.12

³¹⁸ ATC 570/1989, November 27th and 140/1992, May 25th.

³¹⁹ ATC 140/1992, May 25th.

di un progetto dell'*Ejercito del Aire*, territorio adibito ad esercitazioni militari con annesso un poligono di tiro.

L'Ufficio di Presidenza non ammise a procedere la proposta, giudicando esclusa dalle competenze regionali una questione di interesse del Ministero della Difesa. I ricorrenti, al contrario, ritenevano che la proposta non solo non rientrava tra le materie escluse ex art.87.3 Cost., ma che, avendo come oggetto la protezione dell'ambiente – e nella fattispecie la disciplina dei parchi naturali –, facesse parte a pieno titolo delle materie di competenza esclusiva della Comunità, così come previsto dallo Statuto di Castilla-La Mancha e dal Regio Decreto 1676/1984.

Il TC, con pronuncia 21 luglio 1989, n. 428, non ammise il ricorso di *amparo*, adducendo come motivazione quella per cui, pur essendo riconosciuta la competenza esclusiva della Comunità Autonoma in materia di parchi naturali, tale competenza non avrebbe potuto esercitarsi con riguardo ad una zona dichiarata dal Governo di interesse della Difesa nazionale, «nel pieno esercizio di una competenza esclusivamente statale».

Parere negativo venne espresso dal TC anche nella pronuncia 27 novembre 1989 n. 570, nel caso di un ricorso di *amparo* presentato a seguito della dichiarazione di inammissibilità di una proposta di legge di ILP da parte del Parlamento autonomo di Castilla-La Mancha, in base alla quale l'*Ayuntamiento de Toledo* avrebbe inteso creare un fondo regionale di cooperazione municipale: l'Ufficio di Presidenza aveva argomentato il suo rifiuto sostenendo che la proposta conteneva norme di bilancio, materia esclusa ex art. 87.3 Cost. da quelle suscettibili di essere oggetto di ILP.

Il TC motivò la sua decisione a favore dell'inammissibilità senza tener conto di questo aspetto – di fatto non secondario né infondato –, ma basandosi esclusivamente sulla tardività del ricorso e sul fatto che la norma presumibilmente violata si riferiva alla garanzia dell'autonomia municipale, un diritto alla cui violazione non si sarebbe potuto rimediare ricorrendo all'*amparo*.

A ben guardare, questa seconda motivazione non sembra essere pienamente fondata, poiché, se è vero che l'autonomia municipale restava in questo caso esclusa dalla tutela della giurisdizione costituzionale, l'*amparo* era stato originariamente sollevato in quanto la non ammissione della proposta di legge da parte dell'Ufficio di Presidenza avrebbe costituito una violazione del diritto di petizione, ragione rispetto alla quale le motivazioni addotte dall'Ufficio di Presidenza del Parlamento castigliano-manchego apparivano certamente più fondate.

Infine, con sentenza del 14 marzo 1994 n.76, il TC rigettò il ricorso di *amparo* sollevato contro una pronuncia dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento basco, con la quale si dichiarava l'inammissibilità a procedere di una proposta di legge di iniziativa popolare con la quale si chiedeva al Parlamento basco di sollecitare davanti alle *Cortes* un procedimento di riforma costituzionale – nella fattispecie la seconda *proposición adicional* – affinché i territori regionali potessero autodeterminarsi nella forma e nelle istituzioni.

I ricorrenti avevano sollecitato la giurisdizione del TC sostenendo l'incostituzionalità della legge basca attuativa dell'ILP (*ley 8/1986*) con particolare riferimento all'art. 2, il quale impedisce che l'iniziativa verta sul procedimento legislativo, violando il principio di sovranità popolare e il diritto a partecipare alle questioni di interesse pubblico.

Il TC dichiarò in merito che «[...] risulta necessario chiarire che il diritto a partecipare direttamente nelle questioni pubbliche, come tutti i diritti previsti dalla Costituzione, non

può esercitarsi se non nella forma e nei modi giuridicamente previsti in ciascun caso. [...] Stabilito, dunque, che i diritti di partecipazione diretta hanno una portata che deriva dall'ordinamento vigente, è pacifico [...] il fatto che se questo ordinamento esclude alcune materie dall'oggetto dell'ILP, non per questo viola alcun principio o fondamento costituzionale».

Secondo tale impostazione giuridica, dunque, la causa di inammissibilità prevista dalla legge basca deve interpretarsi nel senso che l'iniziativa popolare non potrebbe avere ad oggetto il regime attuativo di tutta l'iniziativa – popolare, governativa o parlamentare che sia – e il procedimento legislativo, poiché ciò presupporrebbe la possibilità di modificare il proprio Statuto, il quale, a sua volta, in quanto materia riservata a legge organica, resterebbe escluso dal campo di applicazione dell'iniziativa legislativa popolare in virtù dell'art.87.3 Cost.

2.6. Procedura parlamentare e possibilità di ritiro dell'iniziativa

Esperita la procedura di raccolta delle firme, ha inizio l'iter parlamentare della proposta di legge. Il primo, insormontabile ostacolo, è quello della cosiddetta *toma en consideración*.

La procedura della *toma en consideración* può avere senso nei casi in cui l'iniziativa è attribuita alle *Cortes*, ovvero quando la proposta di legge è accettata dall'intero Parlamento: l'ILP costituisce invece una iniziativa legislativa che è già perfetta di per sé, una volta raccolte le firme necessarie e accertata la presenza di tutti i requisiti formali richiesti³²⁰.

Tale procedura, dunque, non dovrebbe sussistere, poiché, nella pratica, serve a disporre della maggioranza parlamentare senza esaminare l'ILP, rendendo di fatto vani gli sforzi dei promotori e dei cittadini firmatari.

La riforma del 2005 del Regolamento parlamentare catalano è da ritenersi lodevole in questo senso, avendo rimosso la procedura di *toma en consideración* per tutte le proposte di legge e sostituita con un dibattito senza dichiarazione di voto, facendo salva la possibilità di presentare una sorta di “maxi emendamento” contro l'intera proposta.

Alcune Comunità Autonome (Aragona, Isole Baleari, Galizia), dal canto loro, hanno previsto il coinvolgimento della *Comisión Promotora* nella fase di *toma en consideración* o addirittura nell'intero dibattito (Cataluña), dando la possibilità ai promotori di esporre le finalità e gli obiettivi principali dell'ILP.

Tra le prerogative della *Comisión Promotora* vi è quella di poter ritirare l'ILP in qualunque momento, a condizione che ciò avvenga prima dell'inizio della fase di *toma en consideración*, la quale, una volta avviata, comporta l'impossibilità di rimuovere la proposta di legge dall'ordine del giorno, a meno che a farlo non sia il Parlamento stesso: si tratta di una procedura certamente sensata, laddove si consideri che rimuovere dall'agenda parlamentare la proposta avrebbe senso solo qualora l'iniziativa sia stata modificata nel corso del tempo, a discapito del suo significato originario.

³²⁰ PUNSET BLANCO (*Fase introduttiva* cit., p. 215 e ss.) ha contestato ciò affermando che sopprimerla non soltanto «esautorerebbe dalle sue funzioni il Parlamento, il quale, secondo la Costituzione, è responsabile del coordinamento dell'iniziativa legislativa (art. 89.1), ma conferisce agli organi e agli individui dotati del potere di iniziativa un potere legislativo che non gli appartiene»

Il regolamento del Parlamento catalano, ad esempio, riconosce la legittimità del ritiro da parte della *Comisión Promotora* «prima dell'inizio delle operazioni di voto in aula o in commissione, se questa sta agendo nel pieno della sua capacità legislativa», mentre la legge sull'ILP del Parlamento aragonese statuisce, all'art.12.3, che, qualora la *Comisión* ritenga che l'emendamento adottato modifichi sensibilmente il significato originario dell'iniziativa, essa ha facoltà di ritirarla.

In entrambi i casi, comunque, se si guarda al tenore letterale delle norme riportate, questo “diritto al ritiro” dell'ILP deve costituire oggetto di richiesta, come tale, dunque, richiederebbe l'approvazione delle *Cortes* qualora la *toma en consideración* sia già cominciata o, nel caso catalano, la proposta abbia già superato il dibattito.

Ad una più attenta disamina, è facile riconoscere che le previsioni in materia di ritiro della proposta di iniziativa popolare conferiscono alla *Comisión Promotora* un ruolo di particolare importanza: dando ai suoi membri la facoltà di ritiro, si riconosce implicitamente la necessaria funzione di garanzia che la *Comisión* è chiamata a svolgere ai fini di tutelare, in ogni fase del procedimento, i principi fondamentali, il significato e gli obiettivi che permeano la proposta di legge rispetto al rischio che, di fronte ad emendamenti posti dal Parlamento, tali elementi vengano meno, facendo così perdere senso all'intera iniziativa.

3. L'iniziativa legislativa popolare nelle Comunità Autonome. Cataluña e Comunidad Valenciana: un confronto³²¹

3.1. Premessa

Come già sottolineato, i diciassette Statuti delle Comunità Autonome hanno previsto l'iniziativa legislativa popolare affidando il suo sviluppo alle rispettive leggi *autonómicas* relative a tale materia, che determinano le condizioni dell'esercizio dell'istituto in esame. Tuttavia, già da quanto emerge nelle previsioni dei diversi Statuti, lo strumento dell'iniziativa legislativa popolare non sembra godere di un'ampia valorizzazione. Infatti, tutti gli Statuti, ad eccezione di quello della Cataluña e di La Rioja, dispongono che l'iniziativa legislativa spetti, da un lato, ai membri (Deputati e Procuratori) e ai gruppi parlamentari dell'Assemblea Legislativa (Parlamento, *Cortes*, *Corts*) e, dall'altro lato, al Consiglio del Governo (Giunta, Giunta generale, Governo o *Consell*), senza indicare sin dal primo momento che l'iniziativa legislativa spetta anche ai cittadini attraverso l'iniziativa popolare. L'unico scarso accenno è dato dalla previsione che indica che l'iniziativa popolare deve essere regolata da legge, ma non vi è nessun riferimento all'importanza del popolo come titolare di tale iniziativa. In tal senso, la previsione maggiormente discutibile dell'iniziativa popolare è, senza dubbio, quella del nuovo Statuto della Comunidad Valenciana. L'art. 26 c. 2 stabilisce che «L'iniziativa legislativa delle *Cortes* è esercitata dai gruppi parlamentari e dai deputati e le deputate nella forma determinata dal Regolamento delle *Cortes*. Tale iniziativa può essere esercitata anche attraverso l'iniziativa popolare nella forma prevista dalla legge e nei termini previsti dal Regolamento delle *Cortes*». Leggendo attentamente tale disposizione, emerge che l'iniziativa legislativa delle

³²¹ A cura di Valentina De Franco.

Cortes è esercitata dai gruppi parlamentari, dai deputati e le deputate e attraverso l'iniziativa popolare. Ciò concorda con il primo comma di tale articolo che prescrive che l'iniziativa legislativa spetti unicamente alle *Cortes* e al *Consell*. Incardinando o sottomettendo l'iniziativa legislativa popolare all'iniziativa legislativa delle *Cortes*, si subordina la democrazia partecipativa a quella rappresentativa.

Invece, lo Statuto di Catalogna all'art. 62 c. 1 prescrive che «*L'iniziativa legislativa spetta ai deputati, ai gruppi parlamentari e al Governo. Inoltre spetta, nei termini stabiliti dalle leggi di Catalogna, ai cittadini, attraverso l'iniziativa legislativa popolare, e agli organi rappresentativi degli enti sovra municipali di carattere territoriale come stabilisce il presente Statuto*». Tale disposizione, contrariamente a quanto previsto dallo Statuto valenziano, pone le diverse iniziative legislative allo stesso livello. Lo Statuto catalano, inoltre, si spinge più in là del mero riconoscimento dell'iniziativa legislativa popolare, disponendo che i cittadini catalani che godono del diritto di voto possano proporre al Parlamento l'iniziativa della riforma dello Statuto. Tale proposta, in ogni caso, necessita di 300000 firme (art. 222 c. 1 e 223 c. 1 dello Statuto di Catalogna). Al pari di quanto previsto nello Statuto catalano, anche quello di La Rioja stabilisce che l'iniziativa legislativa spetta ai deputati, al Governo e al popolo riojano (art. 20).

Questa breve premessa anticipa l'analisi che sarà svolta nelle pagine successive. L'intento è quello di proporre un bilancio del funzionamento dell'istituto dell'ILP nelle Comunità Autonome, unito ad un confronto diretto tra la Catalogna e Comunidad Valenciana, esempi di buono e cattivo funzionamento di tale istituto, ormai ridotto alla stregua di un orpello costituzionale di scarso rilievo.

3.2. Bilancio dell'istituto dell'iniziativa popolare

La normativa sia statale che *autonómica* relativa all'iniziativa legislativa popolare ha dimostrato di essere molto restrittiva.

La dottrina non ha mancato di segnalare l'inoperatività di tale istituzione, dovuta ai numerosi limiti formali, materiali e procedurali. In tal senso, Astarloa, relativamente all'iniziativa legislativa popolare a livello statale, evidenzia come questo istituto non sia riuscito a radicarsi nel sistema spagnolo e ciò è riconducibile a diversi motivi: dal disinteresse generalizzato per la cosa pubblica, agli ostacoli propri del procedimento, alla necessità di raccogliere un numero di firme molto elevato³²². Dal canto loro, Eliseo Aja e María Jesús Larios, oltre a ricordare che il legislatore *autonómico* non è stato meno restrittivo nella regolazione della materia, sostengono che la normativa riguardante le materie escluse, l'obbligo di sottoporre l'iniziativa alla *toma en consideración*, l'impossibilità riscontrabile nella maggior parte delle occasioni che i promotori partecipino all'*iter* parlamentare della legge, così come le scadenze e i risarcimenti, incoraggiano poco l'utilizzo di tale via³²³.

A livello *autonómico*, stando ai dati raccolti dallo studioso Victor Cuesta, fino al 30 aprile 2007, sono state presentate 127 iniziative popolari, con una percentuale di 7.47 ILP

³²² F. ASTARLOA VILLENA, *La iniciativa legislativa popular en España*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 10-11, 2002-2003, p. 273.

³²³ E. AJA FERNÁNDEZ, M. LARIOS PATERNA, *Parlamentos autonómicos y participación popular. La participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes*, *Corts Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 6, Extraordinario, 1998, p. 83.

per Comunità Autonoma. Delle diciassette Comunità Autonome, le più attive nella presentazione di ILP sono, secondo i dati forniti dalla letteratura in materia e dagli archivi informatici dei Parlamenti *autonómicos*, la Galicia, le Islas Canarias e la Cataluña. Con particolare riferimento a quest'ultima, certamente la più innovativa in materia, le iniziative attualmente in fase di analisi parlamentare verranno analizzate in seguito nel dettaglio.

Purtroppo individuare le proposte di legge di iniziativa popolare presentate dal 2007 ad oggi è piuttosto complicato, in quanto gli archivi informatici della maggior parte dei Parlamenti delle Comunità Autonome si limitano a riportare o soltanto quelle ammesse a procedere o quelle presentate nell'ultima legislatura. Tuttavia, dai dati parziali raccolti, si può facilmente dedurre che negli ultimi 5 anni il trend nella presentazione delle ILP sia rimasto pressoché costante, come del resto lo scarso numero delle iniziative popolari convertite in legge.

La Comunità Autonoma più attiva nella presentazione delle ILP è Las Canarias nella quale fino ad oggi sono state presentate 31³²⁴ iniziative popolari. Di queste, 6 sono state

³²⁴ Iniziative legislative popolari presentate nella Comunità Autonoma di Las Canarias: Proposición de Ley viviendas para Canarias (presentación: 26/02/1987; aprobación Ley: 13/07/1989); Proposición de Ley de Reorganización Universitaria de Canarias —3 proposiciones refundidas— (presentación: 17/06/1988; aprobación Ley: 26/04/1989); Proposición de Ley de Reordenación de Enseñanzas Universitarias de Canarias (presentación: 27/10/1988; inadmisión); Proposición de Ley sobre retribuciones del funcionario docente no universitario (presentación: 09/01/1990; inadmisión); Proposición de Ley para la declaración del Rincón como paisaje protegido (presentación: 09/01/1990; aprobación Ley: 15/07/1992); Proposición de Ley sobre protección de los animales (presentación: 12/06/1990; no supera toma en consideración); Proposición de Ley de referéndum sobre las relaciones de Canarias con las Comunidades Europeas (presentación: 12/03/1990; inadmisión); Proposición de Ley reguladora de la condición de residente (presentación: 18/12/1991; inadmisión); Proposición de Ley reguladora del Consejo de la Juventud de Canarias (presentación: 09/05/1994; caducidad); Proposición de Ley para la declaración del Barranco de Veneguera como Espacio Natural Protegido (presentación: 14/09/1995; aprobación Ley: 15/04/1998); Proposición de Ley para la creación de un Hospital público en la zona sur y suroeste de la isla de Tenerife (presentación: 28/04/1998; aprobación Ley: 05/07/2000); Proposición de Ley creación de un servicio de transporte público de tracción eléctrica para la zona norte de la isla de Tenerife (presentación: 29/12/1998; no supera toma en consideración: 13/06/2001); Proposición de Ley de Responsabilidad Política del Parlamento de Canarias (presentación: 11/01/1999; inadmisión: 12/04/1999); Proposición de Ley de modificación de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias (presentación: 08/07/1999 ; caducidad: 12/04/2000); Proposición de Ley para modificar la Ley 6/1997, de Coordinación de Policías Locales de Canarias (presentación: 14/09/1999; caducidad: 12/04/2000); Proposición de Ley de Acceso a la Función Pública Canaria del profesorado interino, sustituto y contratado (presentación: 07/10/1999; inadmisión: 12/01/2000); Proposición de Ley Reguladora de la residencia canaria (presentación: 01/02/2001; inadmisión: 13/02/2001); Proposición de Ley declarando reserva natural especial la totalidad del malpaís de Güímar y el camino de El Socorro (presentación: 13/06/2001; aprobación Ley: 26/12/2006); Proposición de Ley sobre profesorado interino, sustituto y contratado (presentación: 25/02/2003; inadmisión: 05/05/2003); Proposición de Ley de declaración de la Reserva Natural Especial del Litoral Noreste de Granadilla (presentación: 29/08/2003; no supera toma en consideración: 12/01/2005); Proposición de Ley reguladora de las listas de espera en la Sanidad Pública Canaria (presentación: 23/10/2003; inadmisión 19/04/2005); Proposición de Ley de Capitalidad. (presentación: 21/12/2005; no supera toma en consideración: 11/12/2006); Proposición de Ley solicitando la descentralización del voto para las próximas elecciones a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, 2006 (presentación: 04/01/2006; inadmisión: 07/07/2006); Proposición de Ley sobre residencia y permisos de trabajo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (presentación: 24/10/2006; inadmisión: 02/01/2007); Proposición de Ley reguladora de la ubicación de las infraestructuras de radiocomunicación y telefonía móvil de Canarias (presentación: 06/11/2006; tramitándose); Proposición de Ley por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada (presentación: 30/03/2007; tramitándose); Proposición de Ley de medidas para la renovación de la planta alójativa turística y la contención de su crecimiento (presentación: 09/10/2007; no supera toma en consideración, 23/12/2008); Proposición de Ley para la defensa y promoción de la salud y la sanidad pública en Canarias (presentación: 28/04/2010; tramitándose); Proposición del Ley de alimentación ecológica en centros escolares (presentación: 26/05/2010; inadmisión: 24/07/2012); Proposición de Ley de Canaria de educación

convertite in legge. Victor Cuesta³²⁵ si domanda come mai tale Comunità presenti un numero così elevato di iniziative in rapporto con le altre Comunità. Il principale motivo è costituito dal fatto che il numero di firme richieste è sensibilmente inferiore alla media, incentivando la presentazione di iniziative popolari. Cuesta individua, poi, altre cause: il fatto che nelle Islas Canarias, come in Galicia e, dal 2006, anche in Cataluña, la Comisión Promotora ha la possibilità di difendere un'iniziativa popolare dinanzi al Pleno della Camera; il fatto che le Islas Canarias, insieme a Galicia e Cataluña concentrano la maggior parte di iniziative legislative popolari autonome approvate. In realtà nessuna di queste tre motivazioni riesce a spiegare il numero così elevato di iniziative legislative popolari presentate nelle Islas Canarias; probabilmente il fatto che si tratti di un'isola è un elemento di cui si deve tener conto.

La Comunità Autonoma più virtuosa e innovatrice riguardo alla regolazione dell'ILP è senza dubbio la Cataluña. Infatti, è l'unica Comunità ad aver attuato una riforma organica della materia³²⁶, realizzata con la legge n. 1/2006 che ha modificato la legge n. 2/1995, con l'obiettivo di snellire la normativa, eliminando alcuni dei vincoli formali e materiali che sembravano costituire il principale motivo di mal funzionamento di tale strumento. Effettivamente, se si considera il numero di iniziative presentate ed ammesse a procedere in Cataluña si può apprezzare un netto miglioramento della situazione a seguito della riforma del 2006. Stando ai dati riportati da Vicente Cabedo Mallol³²⁷, fino al 2009 sono state presentate 16³²⁸ iniziative popolari. Di queste, solo 6 sono state presentate durante la

(presentación: 09/ 07/2010; tramitándose); Proposición de Ley en relación con préstamos o hipotecas sobre bienes inmuebles (presentación: 11/03/2011; inadmisión: 12/05/2011). FONTE: Parlamento de Canarias www.parcn.es/iniciativas/index.py

³²⁵ V. M. CUESTA LOPEZ, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Tesi di dottorato, relatori Prof. Juan Fernando López Anguillar e Juan Ramón Rodríguez-Drincourt Alvarez. Università di Las Palmas de Gran Canaria, 2007, p. 423-424.

³²⁶ La comunità di Murcia modificò con la legge n. 7/2006 la propria legge sull'ILP del 1984. Tuttavia, l'unico articolo della legge di riforma si limita ad aggiornare l'importo del rimborso dei costi sostenuti dalla Comisión Promotora di un'iniziativa popolare. La legge n. 7/2006, quindi, realizza solo una modifica marginale e non certo una vera e propria riforma.

³²⁷ V. CABEDO MALLOL, *La iniciativa legislativa popular en las comunidades autonomas: la necesaria reforma de su legislación*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 24, 2009, pp. 455-476.

³²⁸ Iniziative legislative popolari presentate nella Comunità Autonoma di Cataluña fino al 2009: Proposición de Ley para la aprobación de la convocatoria de un referéndum de autodeterminación (inadmisión 16/06/2009); Proposición de Ley Electoral de Cataluña (admisión a trámite 17/02/2009), Proposición de Ley de modificación del artículo 6 del Texto Refundido del Ley de Protección de los Animales , aprobado mediante Decreto Legislativo 2/2008 (presentación 29/10/2008; admisión a trámite: 11/11/2008); Proposición de Ley reguladora de la soberanía nacional (presentación: 04/03/2008; inadmisión: 13/03/2008); Proposición de Ley para la prohibición del cultivo de productos agrícolas modificados genéticamente (presentación: 01/02/2008; publicación de prórroga de plazo para presentar firmas: 07/07/2008); Proposición de Ley por la cual se aprueba el Proyecto de constitución de Cataluña (presentación: 14/01/2008; inadmisión: 17/01/2008); Proposición de Ley por la cual se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada (presentación: 28/01/2007; publicación prórroga de plazo para presentar firmas: 20/04/2008); Proposición de Ley de medidas urgentes para la vivienda (presentación: 27/03/2007; tramitándose actualmente); Proposición de Ley para la atención de la fibromiálgia y el síndrome de fatiga crónica a Cataluña (presentación: 05/03/2007; retirada de a iniciativa en el Pleno: 21/05/2008); Proposición de Ley de la enseñanza en la lengua materna y el bilingüismo escolar (presentación: 04/04/2006; devolución iniciativa: 19/12/2007); Proposición de Ley de medidas de fomento de la vivienda protegida (presentación: 21/02/2003; caducidad por inactividad del interesado: 23/09/2003); Proposición de Ley sobre la educación infantil de cero a tres años (presentación: 05/03/2002; aprobación en el Pleno: 30/06/2004). È stata convertita nella Legge n. 5/2004, del 9 luglio, de creación de hogares infantiles de calidad; Proposición de Ley de desarrollo del artículo 4 de la Ley 15/84 sobre el Juego a Cataluña

vigenza della legge n. 2/1995, mentre ben 10 sono state presentate dal 2006 al 2009³²⁹. Un dato interessante a livello sociologico è costituito dal fatto che, se si presta attenzione alle ILP presentate fino al 2009, si nota come molte tra quelle ritenute inammissibili dal Parlamento catalano avessero ad oggetto l'autodeterminazione della Comunità catalana, la sua sovranità nazionale o il progetto di una Costituzione di Cataluña, dato che dimostra che la tematica della creazione di uno Stato catalano rappresenta una questione sempre attuale per la popolazione di quelle zone.

Sul versante opposto alla Cataluña si trova la Comunidad Valenciana, la cui legge di regolazione dell'ILP prevede numerosi vincoli formali e sostanziali tali da posizionarla tra le Comunità nelle quali si fa meno ricorso allo strumento dell'iniziativa legislativa popolare. Infatti, fino ad ora sono state presentate solo 8³³⁰ iniziative legislative popolari e nessuna di queste ha raggiunto il suo obiettivo, ovvero l'adozione e l'approvazione come legge dalle Cortes Valencianas. L'unica eccezione potrebbe essere rappresentata dalla legge del 30 giugno 2009, n. 6, in materia di *Protección a la maternidad*. Tale legge, infatti, vede la propria origine una proposta di legge di iniziativa popolare riguardante l'aiuto alle donne incinte, ammessa all'*iter* parlamentare il 20 febbraio 2008. Tuttavia tale proposta è stata emendata in tutto il suo contenuto da un testo alternativo presentato dal Partito Popolare che infine è stato approvato dalle Cortes, venendo ad essere totalmente stravolto il contenuto originario dell'ILP.

L'andamento antitetico dell'ILP in Cataluña e nella Comunidad Valenciana merita di essere approfondito. Pertanto nel prossimo paragrafo, si analizzeranno le principali

(presentación: 20/11/1998; caducidad por inactividad del interesado: 21/16/1998); Proposición de Ley de apoyo a las selecciones catalanas (presentación: 18/11/998; aprobación en el Pleno: 28/07/1999). Se convirtió en la Ley 9/1999, de 30 de julio, de apoyo a las selecciones catalanas; Proposición de Ley de creación del servicio psiquiátrico catalán de urgencias a domicilio (presentación: 20/11/1996; inadmisión: 04/02/1997); Proposición de Ley sobre la prohibición de la incineración de los residuos (presentación: 24/03/1998; aprobación en el Pleno: 25/10/2000). Se convirtió en la Ley 11/2000, de 13 de noviembre, reguladora de la incineración de residuos. Fuente: Parlamento de Cataluña. www.parlament.cat

³²⁹ Purtroppo la difficoltà di trovare i dati completi dal 2009 ad oggi sul sito del Parlamento catalano consente di reperire solo quelli relativi alle ILP ammesse a procedere dall'Ufficio di Presidenza della Camera: si tratta di altre 3 ILP tuttora in fase di *tramitación*: Proposición de Ley sobre la conciliación de la vida personal, familiar y laboral del personal al servicio de las administraciones públicas de Cataluña (admisión a trámite: 03/05/2010); Proposición de Ley de la renta garantizada de ciudadanía (admisión a trámite: 12/03/2013); Proposición de Ley de modificación del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña (admisión a trámite: 22/04/2013). Fuente: Parlamento de Cataluña.

³³⁰ Iniziative legislative popolari presentate nella Comunidad Valenciana: Proposición de Ley que tiene por objeto la escolarización plena de la población infantil de 0 a 3 años y la creación de una red pública valenciana de escuelas infantiles (admisión a trámite: 26/10/2010; no tomada en consideración: 15/03/2012); Proposición de Ley por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada (admisión a trámite: 15/04/2008; aprobada como Ley 6/2009, de 30 de junio, de protección a la maternidad, tras enmienda a la totalidad con texto alternativo); Proposición de Ley de compensación cheque bebé de la Comunidad Valenciana (admisión a trámite: 04/04/2008); Proposición de Ley de modificación del apartado 1.b del art. 20 de la Ley 8/1986, de 29 de diciembre de la Generalitat, de ordenación del comercio y superficies comerciales (admisión a trámite: 02/05/2006; declaración de caducidad: 19/12/2006); Proposición de Ley de la Academia de la Lengua Valenciana, en modificación de la Ley de creación de la Academia Valenciana de la Lengua (no admisión: 03/05/05); Proposición de Ley de los derechos de la familia (admisión a trámite: 12/05/2001; declaración de caducidad: 07/05/2002); Proposición de Ley de la Academia del Idioma Valenciano- no, en modificación de la Ley de la Academia Valenciana de la Lengua (no admisión: 06/03/2001); Proposición de Ley reguladora del proceso de ordenación y protección de la huerta de Valencia como espacio natural protegido (admisión a trámite: 06/02/2001; no tomada en consideración: 15/11/2001). Fuente: Boletín Oficial de las Cortes Valencianas. www.cortsvalecnian.es/bocvesp/bocv.htm

disposizioni delle leggi regolatrici dell'ILP di entrambe le Comunità, valutando gli elementi positivi e soprattutto le criticità che impediscono un effettivo funzionamento dell'ILP e dunque una concreta realizzazione della democrazia partecipativa.

3.3. La legge n. 1/2006 della Comunità di Cataluña e la legge n. 5/1993 della Comunidad Valenciana: un confronto

In Cataluña il preambolo della Legge n. 1/2006 prevede, in relazione alla legge n. 2/1995, che «*la volontà di avvicinare l'azione pubblica ai cittadini non risulta sufficientemente rappresentata nella suddetta legge, ragione per cui è necessario aggiornarla, migliorarla e modificarla attraverso la formulazione di una nuova legge*». Perciò, continua il preambolo, «*si è tenuto conto dell'esperienza accumulata durante la vigenza della Legge n. 2/1995, i processi del dibattito cittadino relativamente a tale istituzione, promossi dal Governo, e le consultazioni con alcuni enti promotori i cui contributi sono stati finalizzati ad un sostanziale miglioramento della legislazione*». Per ciò che concerne l'iter parlamentare delle iniziative legislative popolari, si devono tenere presenti anche le modifiche introdotte dal nuovo Regolamento del Parlamento della Catalogna, del 22 dicembre 2005.

Di seguito sono riportate le modifiche più significative introdotte dalla legge n. 1/2006. Per incentivare il ricorso all'ILP:

- riduzione del numero di firme necessarie da 65000 a 50000;
- estensione della legittimità a sostenere un'iniziativa legislativa popolare per le persone che abbiano compiuto sedici anni;
- estensione della legittimità a promuovere/sostenere un'iniziativa popolare per le persone originarie di altri paesi e residenti legalmente in Cataluña;
- allungamento del termine per la raccolta delle firme da 90 a 120 giorni prorogabili per giustificato motivo di massimo 60 giorni;
- possibilità di avere consulenze e ricevere assistenza tecnica da parte dei servizi del Parlamento della Cataluña per risolvere gli eventuali dubbi dei promotori, aiutandoli, inoltre, nell'adempimento dei requisiti formali;
- possibilità di accordare al Parlamento un anticipo non superiore a 3000 euro per coprire i primi costi della raccolta delle firme su richiesta della *Comisión Promotora*; previsione della firma elettronica.

Per rendere più evidente la relazione tra i cittadini e il Parlamento (rinvio della Legge n. 1/2006 al Regolamento del Parlamento della Cataluña):

- una persona, in rappresentanza della *Comisión Promotora*, presenta al *Pleno* del Parlamento la proposta di legge per iniziare la discussione in aula (art. 105 c. 2 del Regolamento); se la proposta di legge non è rigettata durante la discussione in aula e continua il proprio *iter*, un rappresentante della *Comisión Promotora* può presentare durante la discussione finale la proposta definitiva del testo della Commissione parlamentare che deve essere sottoposto a votazione (art. 112 c. 1 del Regolamento).

Per facilitare il compimento dell'iter parlamentare (rinvio della Legge n. 1/2006 al Regolamento del Parlamento della Cataluña):

- la *Comisión Promotora* può inviare all'Ufficio di Presidenza del Parlamento proposte o critiche relative all'iter dell'iniziativa. L'Ufficio di Presidenza, una volta

sentita la Giunta dei Portavoce, deve rispondere al Comitato entro quindici giorni a partire dal momento del ricevimento delle suddette proposte o critiche; la *Comisión Promotora* deve essere informata di quanto stabilito (*Dictamen*) dalla commissione legislativa che sarà presentato al *Pleno* per la sua votazione finale (art. 110 c. 3 del Regolamento).

Per garantire la titolarità dell'iniziativa:

- la *Comisión Promotora*, prima dell'inizio delle votazioni in aula (*Pleno*) o in commissione, se opera in sede legislativa piena, può sollecitare il ritiro della proposta di legge (art. 116 del Regolamento del Parlamento della Cataluña).

Per ciò che concerne la Comunidad Valenciana, la legge n. 5/1993 presenta numerosi elementi di criticità su cui è necessario soffermare l'attenzione, istituendo un confronto con le principali disposizioni della legge n. 1/2006 regolatrice dell'ILP in Cataluña.

L'art. 2 della legge n. 5/1993 dispone che «*L'iniziativa legislativa popolare si esercita mediante la presentazione di proposte di legge sottoscritte dalle firme di almeno 50000 elettori, autenticate nelle forme previste dalla seguente legge*». Basandosi sul censo elettorale della Comunidad Valenciana, tale numero di firme rappresenta l'1,43% degli elettori valenziani: tale percentuale appare piuttosto elevata se si compara con quella delle altre Comunità Autonome. Solo le Comunità di Aragón, Cantabria, Extremadura, La Rioja, País Vasco e Navarra superano tale percentuale.

Invece la Cataluña, a seguito della riforma del 2006, ha ridotto il numero di firme necessarie, passando da 65000 a 50000. Il numero di firme richieste è lo stesso di quello previsto nella Comunidad Valenciana, tuttavia si deve tenere conto che il numero di elettori è molto superiore in Cataluña. Inoltre, si deve ricordare che in Cataluña la legittimità a sostenere un'iniziativa popolare è stata estesa anche alle persone che abbiano compiuto sedici anni e a chi ha la nazionalità di altri Paesi ma risiede legalmente in Cataluña. È pertanto evidente che con l'attuale numero di firme richieste dalla legge n. 5/1993 non si facilita la partecipazione dei cittadini valenziani.

L'art. 3, relativo alle materie escluse dall'iniziativa legislativa popolare, indica le seguenti materie:

- quelle previste dal Titolo I dello Statuto della Comunidad Valenciana e relative all'organizzazione territoriale della Comunità;
- quelle che riguardano l'organizzazione istituzionale della *Generalidad*, prevista nel Titolo II dello Statuto;
- quelle di natura tributaria e di bilancio;
- quelle inerenti alla pianificazione generale dell'attività economica della Comunità;
- tutte quelle la cui competenza legislativa non spetti alle *Cortes Valencianas* o che presuppongano una riforma dello Statuto.

La legge catalana stabilisce che non possono essere oggetto di iniziativa popolare «*le materie che lo Statuto riserva all'iniziativa legislativa esclusiva dei deputati, dei gruppi parlamentari o del Governo, del bilancio e delle materie tributarie*» (art. 1). Inoltre, al pari di quanto previsto dall'art 3 c. 5 della legge valenziana, non ammette proposte di legge che

abbiano ad oggetto materie per le quali non sia attribuita la competenza alla *Generalidad* (art. 6 c. 2 lett. a)).

Fino ad ora, le *Cortes Valencianas* hanno ritenuto inammissibili due iniziative legislative popolari, entrambe relative a questioni linguistiche, ovvero ad una materia che, come disposto dall'art. 3 c. 1 della legge n. 5/1993, è regolata dal Titolo I dello Statuto valenziano e dunque esclusa dall'iniziativa legislativa popolare. Le ILP sono: *Proposición de Ley de la Academia del Idioma Valenciano, en modificación de la Ley de la Academia Valenciana de la Lengua* (non ammessa il 06/03/2001); *Proposición de Ley de la Academia de la Lengua Valenciana, en modificación de la Ley de creación de la Academia Valenciana de la Lengua* (non ammessa il 03/05/05)³³¹.

L'art. 5 relativo all' *Inizio del procedimento*, dispone che il procedimento «inizia con la presentazione davanti all'Ufficio di Presidenza delle Cortes Valencianas, attraverso il registro d'entrata, di un documento che contenga: a) il testo in articoli della proposta di legge, preceduto dall'esposizione dei motivi; b) una memoria con l'esposizione dettagliata delle ragioni che rendono necessario, a detta dei firmatari, che le Cortes Valencianas discutano e approvino la proposta di legge. Il documento di presentazione della proposta di legge deve essere firmato da almeno dieci cittadini i quali godano della condizione e dei diritti contemplati nell'art. 1 e non incorrano in nessuna delle cause di ineleggibilità o incompatibilità segnalate dalla legge elettorale valenziana per i Deputati. In tale documento è designata, tra i firmatari e dagli stessi, una comitato promotore che sarà costituita da un minimo di tre a un massimo di cinque persone».

Anche l'art. 5 della legge catalana prevede dei documenti che devono accompagnare la domanda di ammissione dell'iniziativa. Tali documenti sono: a) il testo in articoli della proposta di legge, preceduto dall'esposizione dei motivi; b) una memoria che spieghi le ragioni che rendono necessaria, secondo i firmatari, la discussione e l'approvazione della

³³¹ «En lo referente a las causas de inadmisibilidad que, de conformidad con lo dispuesto el artículo 7.2 a) debe examinar la Mesa de las Cortes Valencianas, en el trámite de admisión de la iniciativa, se aprecia que la iniciativa legislativa popular promovida incurre en el supuesto establecido en el artículo 3, apartado 1, que establece textualmente como materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, en su apartado primero «Aquellas que hagan referencia al Título I del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y a la organización territorial de la misma». En el contenido el Título I del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, está incluido el artículo 7 donde se establece que:

«1. Los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma son el valenciano y el castellano. Todos tienen derecho a conocerlos y usarlos.

2. La Generalitat Valenciana garantizará el uso normal y oficial de las dos lenguas y adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento.

3. Nadie podrá ser discriminado por razón de su lengua.

4. Se otorgará especial protección y respeto a la recuperación del valenciano.

5. La ley establecerá los criterios de aplicación de la lengua propia en la Administración y en la enseñanza.

6. Mediante ley se delimitarán los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, así como los que puedan exceptuarse de la enseñanza y del uso de la lengua propia de la Comunidad».

La Mesa de las Cortes Valencianas considera que el texto de la iniciativa legislativa popular hace «referencia» a lo establecido en el artículo 7 EACV, integrado dentro del Título I del mismo, no procediendo, de acuerdo con el artículo 3 y 7. 2 a) de la Ley 5/1993, su admisión a trámite.». Fonte: BOCV, n. 92 e 105, de 2/04/2001 y de 23/05/2005 rispettivamente.

proposta di legge dal Parlamento; c) un rapporto sui membri che compongono il comitato promotore e sui loro dati personali. La previsione di una memoria contenente i motivi che spingono alla discussione e all'approvazione dell'iniziativa legislativa popolare, prevista sia nella legge valenziana che in quella catalana, è stata soppressa nella legislazione statale.

Secondo Mallol, tale scelta del legislatore statale appare logica e giusta se si tiene conto che durante l'*iter* parlamentare dell'ILP è previsto un intervento della *Comisión Promotora* e che, in ogni caso, il testo in articoli presentato contiene un'esposizione delle motivazioni. Sotto questo aspetto, dunque, la nuova legge catalana in materia di ILP, nel riformare i requisiti per l'ammissione di una proposta di legge di iniziativa popolare, avrebbe dovuto sopprimere tale requisito³³².

L'art. 7 prevede alcune cause di inammissibilità di un'ILP. È inammissibile un'iniziativa legislativa popolare «a) che abbia per oggetto le materie citate dall'art. 3 di questa legge; b) che non abbia i requisiti previsti dall'art.5 di questa legge; ciò nonostante, qualora si tratti di una mancanza risolvibile, la Mesa della Cortes Valencianas lo notificherà alla *Comisión Promotora* che vi porrà rimedio entro un mese; c) che esista già presso le Cortes Valencianas un progetto o proposta di legge vertente sulla stessa materia oggetto dell'iniziativa legislativa popolare. Se la proposta di iniziativa legislativa popolare entrerà nelle Cortes Valencianas prima della scadenza del termine di presentazione di emendamenti all'iniziativa parlamentare in esame, sarà ammessa come emendamento alla legge in esame, come disposto dall'art. 107 e ss. del Regolamento delle Cortes Valencianas; d) che il testo regoli materie diverse che non abbiano la necessaria omogeneità; e) che riproduca un'altra iniziativa legislativa popolare dal contenuto identico o equivalente, presentata durante la medesima legislatura».

La legislazione catalana prevede le stesse cause di inammissibilità eccetto quelle previste dalla lettera c) e d) dell'art. 7 della legge valenziana. Relativamente alla causa della lettera c), la legge catalana dispone: «L'Ufficio di Presidenza, se il Parlamento sta esaminando un progetto o proposta di legge relativo alle stesse materie trattate dalla proposta di legge dell'iniziativa legislativa popolare, deve comunicarlo alla *Comisión Promotora* affinché decida, entro quindici giorni, se mantenere la proposta o se ritirarla. Nel caso in cui il comitato decida di mantenere la proposta, l'Ufficio di Presidenza deve approvare il deposito e l'esame delle iniziative legislative deve comunicarlo alla *Comisión Promotora*» (art. 6 c. 3). Tale soluzione appare più rispettosa della volontà dei cittadini, poiché affida il ruolo di protagonista, nella decisione finale, alla *Comisión Promotora*.

L'*iter* parlamentare è regolato dagli artt. 17, 18 e 19.

L'art. 17, con riferimento alla *Normativa applicabile* dispone che «L'*iter* parlamentare delle proposte di legge di iniziativa popolare è regolata dalle disposizioni del Regolamento delle Cortes Valencianas, senza intaccare le condizioni speciali che derivano da tale titolo e da tale legge».

Il nuovo Regolamento delle Cortes Valencianas, approvato dal Pleno delle Cortes nel 2006, dedica all'*iter* parlamentare della proposta di legge solo un articolo, il 126, che dispone: «Le proposte di iniziativa legislativa popolare possono essere effettuate rispettando le disposizioni della legge n. 5/1993. Le proposte di legge di iniziativa popolare

³³² V. CABEDO MALLOL, *op. cit.* p. 470.

sono esaminate dall'Ufficio di Presidenza delle Cortes Valencianes che ne verifica l'adempimento ai requisiti stabiliti per legge. Se i requisiti sono rispettati, l'iter della proposta viene regolato come previsto dal precedente articolo per le proposte di legge, riprendendo tale procedimento dal momento della toma en consideraci3n ed escludendo il passaggio della presentazione al Pleno, non essendo prevista a livello regolamentare la possibilit3 di comparizione dei proponenti».

La disposizione si limita ad indicare che tali proposte di legge vengono esaminate in maniera identica alle altre proposte di legge, rimarcando che non esiste la possibilit3 regolamentare di comparizione dei proponenti.

La Legge n. 1/2006 della Comunit3 catalana rimanda, per quanto riguarda l'iter parlamentare, alle disposizioni del Regolamento del Parlamento catalano che regolano il procedimento legislativo(art. 14).

Si segnala, inoltre, l'art. 105 c. 2 del Regolamento del Parlamento catalano che prevede che la discussione in aula ha inizio, nel caso di una ILP, con la sua presentazione da parte di un membro della *Comisi3n Promotora*. Tale presentazione non 3 invece possibile con l'attuale legge valenziana, a discapito quindi dell'istituto in questione.

Tale intervento della *Comisi3n Promotora* non 3 limitato al momento della discussione in aula, dato che se la proposta di legge non viene rigettata e continua il suo iter, la commissione parlamentare corrispondente *“pu3 ascoltare i rappresentanti della Comisi3n Promotora”* (art. 14 c. 2 della legge n. 1/2006). Inoltre, in qualsiasi momento dell'iter parlamentare, la *Comisi3n Promotora* pu3 inviare alla Mesa del Parlamento proposte o critiche relative all'iter dell'iniziativa (art. 14 c. 3). Infine, il Regolamento del Parlamento catalano prevede che un rappresentante della *Comisi3n* possa presentare durante la discussione finale nel *Pleno* dell'aula la proposta definitiva del testo della commissione parlamentare, da sottoporre a votazione (art. 112 c. 1).

Anche le legislazioni delle Comunit3 Autonome di Arag3n, Canarias e Islas Baleares consentono la difesa della proposta di legge durante la discussione in aula per la toma en consideraci3n, da parte di un membro della *Comisi3n Promotora*. La Galicia 3 pi3 flessibile, permettendo che tale difesa possa essere realizzata sia da un membro della *Comisi3n Promotora* che da uno dei firmatari designato dalla *Comisi3n* stessa (art. 12 della Legge gallega n. 1 /1988). Secondo Mallol, questi interventi della *Comisi3n Promotora* permettono di rafforzare la relazione tra i cittadini e il Parlamento, favorendo l'istituzione dell'ILP e quindi la partecipazione dei cittadini³³³.

Come conseguenza della mancanza dell'intervento da parte dei membri della *Comisi3n Promotora* nell'iter parlamentare, l'art. 19 della legge valenziana, dedicato alla *Discussione parlamentare*, dispone che *«La discussione ha inizio con la lettura della documentazione presentata dalla Comisi3n Promotora, a cui ci si riferisce al comma 1 b) dell'articolo 5 di questa legge»*. La disposizione fa riferimento alla memoria che spiega le ragioni che hanno spinto alla presentazione dell'iniziativa.

L'esame della legge n. 5/1993, lascia facilmente constatare come nella Comunidad Valenciana vi sia una separazione assoluta, un distacco tra la societ3 e il Parlamento, che ha contribuito al fallimento del funzionamento dell'istituzione dell'ILP.

Negli ultimi anni si sono avuti due tentativi di modifica della legge n. 5/1993.

³³³Ivi, p. 471.

Il primo è rappresentato da una proposta di legge di riforma presentata dal gruppo parlamentare *Ezquerria Unida del País Valencia* e ritenuta ammissibile il 20 novembre del 2001. Tale proposta venne presentata subito dopo che la prima ILP, che regolava il processo di pianificazione territoriale e protezione della *huerta valenciana* come spazio naturale protetto, non superò il passaggio della *toma en consideración*, pur essendo stata sottoscritta da 117674 firmatari.

La proposta di modifica della legge n. 5/1993 migliorava tale normativa. Si chiedeva che la *Comisión Promotora* potesse designare uno dei suoi membri per la difesa della proposta durante la *toma en consideración* davanti al *Pleno* del Parlamento. Inoltre si prevedeva la modifica dell'art. 4, nella parte in cui prevedeva che le *Cortes Valencianas* rimborsassero i costi sostenuti dalla *Comisión Promotora* per la promozione della proposta di legge e la raccolta delle firme, a patto che la proposta di legge superasse la fase della *toma en consideración*. Al pari di quanto previsto dalla LO n. 3/1984 o nella legge catalana, la proposta di riforma prevedeva che tale rimborso prescindesse dal superamento della *toma en consideración* da parte dell'ILP.

Tuttavia tale proposta di modifica della legge n. 5/1993 non superò la fase della *toma en consideración* dal *Pleno* delle *Cortes Valencianas*, nella sessione tenuta il 24 aprile 2002 (BOCV 149, del 6 maggio 2002).

La seconda occasione non pienamente sfruttata di modificare la legge n. 5/1993 è rappresentata dall'approvazione della legge n. 11/2009 "*Participación ciudadana de la Comunidad Valenciana*". Questa legge dedica l'art. 11 al *Diritto all'iniziativa legislativa* che prevede che «*I cittadini e le cittadine maggiorenni che detengano la condizione politica di valenziani o valenziane, che siano iscritti al censo elettorale e che godano dei diritti politici, possano esercitare davanti alle Cortes l'iniziativa legislativa prevista nell'art. 26 c. 2 dello Statuto della Comunitad Valenciana, conformemente a quanto disposto dalla normativa che regola l'ILP*». Non è prevista, dunque, alcuna novità.

Secondo Mallol, se realmente si desidera potenziare la partecipazione dei cittadini al procedimento legislativo attraverso l'iniziativa popolare, è fondamentale modificare la legge n. 5/1993, con riferimento particolare ai requisiti materiali e formali e allo stesso *iter* parlamentare delle ILP. Conseguentemente appare necessaria anche la modifica dell'art. 126 del Regolamento delle *Cortes Valencianas*, relativo all'*iter* di un'iniziativa legislativa popolare, che al momento si limita ad indicare come la regolazione di tale *iter* sia uguale a quella prevista per le altre proposte di legge³³⁴.

4. L'iniziativa legislativa popolare nella prassi³³⁵

4.1. L'esperienza pratica: i numeri dell'iniziativa legislativa popolare statale

³³⁴ Ivi, p. 474.

³³⁵ A cura di Giulia Vicentini.

L'analisi normativa dell'iniziativa legislativa popolare in Spagna è già di per sé sufficiente per sollevare non pochi dubbi sull'effettiva utilità di tale procedimento. Ma una conferma inequivocabile della sua inadeguatezza viene dalla disamina dei risultati pratici ottenuti da questo strumento, che sono sostanzialmente nulli, almeno a livello statale. D'altra parte però quanto avvenuto negli ultimi mesi potrebbe far pensare all'inizio di una possibile svolta positiva nel finora estremamente travagliato rapporto tra ILP e forze politiche.

Fino ad oggi in Spagna sono state presentate 95 proposte di iniziativa legislativa popolare a livello statale, anche se di queste 19 non erano nuove ma semplicemente si riferivano a ILP presentate nella precedente legislatura. Le 76 ILP di contenuto nuovo (non si considerano quelle trasferite da una legislatura all'altra) fino ad oggi presentate hanno toccato gli ambiti più svariati. Si va da proposte che toccano fondamentali diritti civili (matrimonio, aborto) e sociali (lavoro, casa, istruzione, salute) ai cosiddetti nuovi diritti come la tutela dell'ambiente e la protezione del benessere degli animali (una ILP su quest'ultima materia è stata presentata nel 2012 ma giudicata inammissibile). Non sono comunque mancate anche iniziative piuttosto bizzarre e/o molto discutibili: tra esse ricordiamo una proposta di legge per cambiare la denominazione del matrimonio tra omosessuali in "omomonio" (2006:*caducada*); per adottare misure per risolvere la crisi straordinaria che vive l'arcipelago delle Canarie a causa dell'immigrazione clandestina e massiva di persone provenienti dal territorio africano (2006, inammissibile); per creare sei milioni di posti di lavoro (2009: *caducada*); per eliminare dalla legislazione vigente il divieto di poter determinare il sesso dei figli (2013: pendente). Proposte di questo tipo in effetti contribuiscono a far comprendere le cautele con le quali il legislatore spagnolo ha sempre affrontato il tema dell'iniziativa popolare per evitare degenerazioni populistiche e scongiurare il rischio di promuovere leggi problematiche e contrarie all'interesse comune. Bisogna comunque sottolineare che tali iniziative rappresentano solo una piccolissima parte di quelle che sono state presentate finora. In effetti, ad oggi le proposte più "gettonate" sono quelle che toccano il mercato del lavoro e i diritti dei lavoratori.

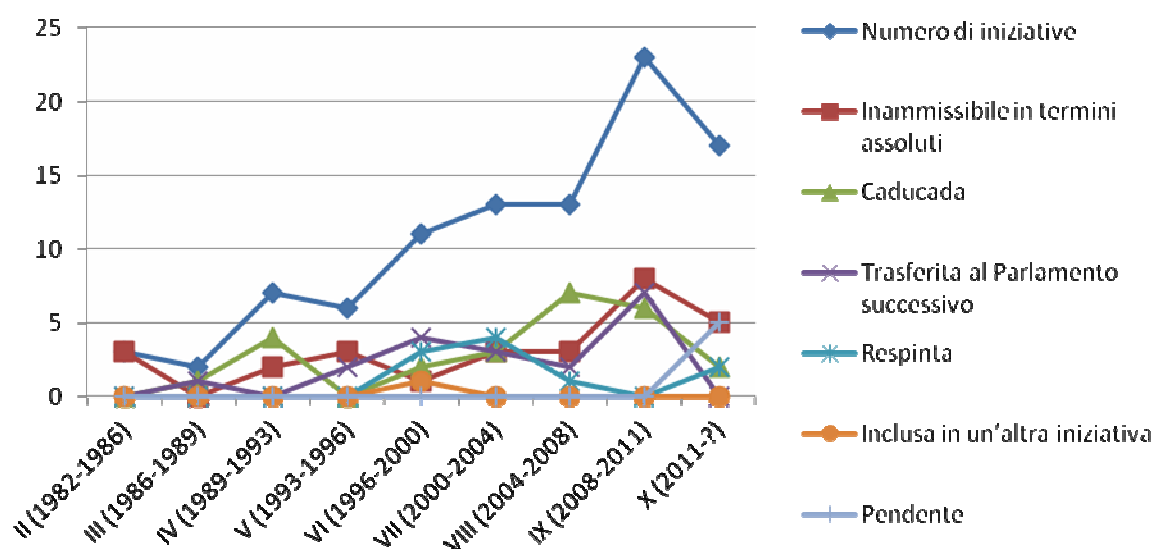
Come risulta evidente dalla figura 1, nel tempo il numero di iniziative legislative popolari è progressivamente aumentato, fino ad arrivare al picco di 23 proposte di legge raggiunto nella IX legislatura, quasi il doppio rispetto alla legislatura precedente. Nell'attuale decima legislatura le iniziative popolari presentate sono attualmente 17 (di cui 5 ancora pendenti) ma è probabile che da qui alla scadenza naturale (2015) il loro numero aumenti fino ad avvicinarsi se non superare quelle della decima. Basti pensare che dall'inizio del 2013 sono state ben quattro le ILP presentate. Questo aumento significativo dovrebbe suggerire un progressivo rafforzamento dello strumento dell'iniziativa legislativa popolare in Spagna. La realtà empirica è però piuttosto diversa. Di seguito si cercherà pertanto di illustrare sinteticamente la sorte di queste 95 ILP, prima guardando genericamente alle difficoltà che la stragrande maggioranza delle proposte incontra già nella prima e seconda fase del loro *iter*. Maggiore attenzione verrà infine dedicata a quelle (poche) iniziative che riescono a raggiungere la terza fase, dove però il loro cammino appare (appariva?) quasi irrimediabilmente destinato ad interrompersi.

Tabella 1. L'evoluzione dell'ILP in Spagna dal 1984 a oggi

Legislatura	N. ILP presentate	Inammissibile in termini assoluti	Caducación per mancanza firme	Trasferita alla legisl. successiva	Ritirata	Decaduta	Respinta	Presa in cons.. Inclusa in altra iniz	Ammissa senza richiedere accordo	Pendente
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
II	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0
III	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0
IV	7	2	4	0	1	0	0	0	0	0
V	6	3	0	2	0	1	0	0	0	0
VI	11	1	2	4	0	0	3	1	0	0
VII	13	3	3	3	0	0	4	0	0	0
VIII	13	3	7	2	0	0	1	0	0	0
IX	23	8	6	7	2	0	0	0	0	0
X	17	5	2	0	0	0	2	2	1	5
Tot.	95	28	25	19	3	1	10	3	1	5

Fonte: elaborazione da dati forniti dal sito della Camera dei deputati (www.congreso.es).

Figura 1. L'evoluzione dell'ILP in Spagna dal 1984 a oggi³³⁶



³³⁶ La figura utilizza i dati dalla tabella 1 ma non considera le ILP ritirate, decadute, prese in considerazione e/o incluse in altra iniziativa, ammesse senza richiedere accordo o decisione e pendenti, poiché per la maggior parte delle legislature il loro numero sarebbe pari a zero.

4.2. Inammissibilità e caducación per mancanza firme

Come mostra la tabella 1, i futuri, coraggiosi Promotori di una iniziativa legislativa popolare in Spagna devono tenere presente che la sorte più probabile per la loro proposta è quella di essere respinta prima ancora di arrivare alla fase delicatissima della raccolta firme. Infatti quasi un terzo delle ILP presentate dalla metà degli anni ottanta ad oggi non ha superato la prima fase del suo *iter*, poiché la proposta è stata giudicata inammissibile dalla *Mesa* della Camera per vizi procedurali o perché verteva su materie escluse o eterogenee.

Bisogna specificare che a parte le primissime esperienze in fatto di iniziativa popolare – trattandosi di uno strumento nuovo non stupisce che le tre proposte presentate nella seconda legislatura (cioè le prime proposte in assoluto, di cui due si riferivano allo stesso oggetto come si dirà di seguito) siano state tutte bocciate dalla *Mesa* – i Promotori hanno rapidamente imparato “la lezione” e la proporzione di un terzo è stata più o meno rispettata nelle legislature successive, nel senso che il numero di ILP inammissibili è cresciuto nel tempo ma a fronte di una crescita del numero totale di iniziative presentate. Resta il fatto che se su un totale di 95 ILP 28 sono risultate inammissibili, la colpa non può essere addossata solo a Promotori “disattenti” che si ostinano a proporre iniziative che non rispettano i parametri richiesti dalla legge. Non a caso si è già ricordato che secondo vari esperti le cause di inammissibilità andrebbero sensibilmente ridotte: le materie escluse sono decisamente troppe (e quelle che rimangono non risultano materie di vasto interesse pubblico, il che rende estremamente difficile riuscire a mobilitare 500.000 persone), la mancanza di omogeneità è un fattore di difficile valutazione, l'impossibilità di presentare proposte aventi lo stesso oggetto di altri progetti di legge si scontra con il logico principio per cui su una stessa materia possono ben esistere orientamenti diversi. E in certi casi pratici si è arrivati a dei veri e propri paradossi, come quello relativo alla pur condivisibile inammissibilità dovuta alla riproduzione di un'altra ILP di contenuto uguale o sostanzialmente equivalente presentata durante la legislatura in corso. Bisogna a tal proposito ricordare la strana sorte dell'iniziativa sulle pensioni anticipate per gli amministratori familiari, la seconda proposta in assoluto mai presentata, giudicata inammissibile anche dal Tribunale Costituzionale (Sentenza 26/1985) dopo il ricorso dei promotori perché toccava la materia tributaria. Per ovviare al problema la Comisión Promotora ha modificato il contenuto della ILP e l'ha ripresentata, ma essa è stata nuovamente respinta, stavolta perché riproduceva una legge di contenuto equivalente presentata in quella stessa legislatura.³³⁷ Bisogna comunque dire che i Promotori di tale iniziativa si sono dimostrati particolarmente tenaci ma poco lungimiranti poiché la proposta è stata ripresentata anche nel 1990, ma di nuovo è stata giudicata inammissibile.

In effetti non è raro che proposte respinte dalla *Mesa* vengano successivamente ripresentate, anche nel corso della stessa legislatura. Nel 1999 (VI legislatura) una ILP abbastanza singolare che si proponeva di regolamentare l'accesso di gruppi e associazioni di disabili alle autorizzazioni necessarie per organizzare tombole e sorteggi a livello

³³⁷ JOAQUIN MARCO MARCO, *op.cit.*, p.15.

nazionale viene riproposta due volte nel giro di quattro mesi al fine di superare il giudizio di inammissibilità. Il secondo tentativo è più fortunato ma la ILP viene rimandata alla legislatura successiva ed infine si arena di fronte all'incapacità di raccogliere le firme nei tempi richiesti. Lo stesso avviene qualche anno dopo con la proposta di aumentare il permesso di maternità a 6 mesi, giudicata inammissibile nell'aprile 2006, ripresentata un mese dopo con le dovute modifiche ma infine *caducada* per mancanza firme.

D'altra parte una tale severità da parte della *Mesa* nell'ammettere le iniziative presentate giustifica senz'altro la decisione di optare per una raccolta delle firme *ex-post*, poiché risulterebbe davvero inaccettabile che un numero così elevato di ILP venisse giudicato inammissibile in seguito allo sforzo immane che richiede la raccolta di 500.000 firme. In effetti la letteratura spagnola non ha mai sottolineato come problematica la scelta di optare per una raccolta firme successiva al giudizio di ammissibilità. E' vero però che la necessità di raccogliere le firme anticipatamente potrebbe contribuire a responsabilizzare sia i Promotori che i funzionari della Camera incaricati di valutare l'ammissibilità delle ILP. I primi sarebbero infatti incentivati a prestare maggiore attenzione all'adeguatezza formale delle proposte presentate, i secondi potrebbero forse essere meno propensi a respingere una ILP che ha dimostrato un così vasto sostegno popolare.

Ma per quelle iniziative che pure riescono a superare il primo scoglio del loro *iter* le difficoltà non sono finite. Fino ad oggi, delle 67 ILP ammesse a procedere, 25 non sono riuscite a passare alla fase successiva per l'incapacità di raccogliere le firme richieste nei tempi stabiliti. In questo caso è più difficile individuare una tendenza univoca. Se nella sesta, settima, nona e decima legislatura circa un terzo delle ILP ammesse a procedere non raggiungono le 500.000 firme - una percentuale tutto sommato positiva - nella terza, quarta e ottava le iniziative decadute superano abbondantemente la metà. Da questo punto di vista le pur positive modifiche introdotte dalla riforma del 2006 (ampliamento di tre mesi in merito al periodo di tempo concesso per la raccolta firme, possibilità di ricorrere alle firme elettroniche) non sembrano aver portato miglioramenti sensibili nell'esperienza pratica. E' vero però che se nel corso dell'ottava legislatura i benefici legati alla riforma molto probabilmente non erano ancora stati assimilati, nelle ultime due legislature un impatto positivo c'è sicuramente stato, poiché su 27 ILP ammissibili solo 8 sono state soggette a *caducación* (ma bisogna ancora attendere la sorte delle 5 ILP pendenti). In ogni caso una significativa riduzione delle firme richieste (eccessive soprattutto se valutate in una logica comparata con altri paesi), auspicata da quasi tutti gli studiosi in materia, appare più che condivisibile.

Fortunatamente, come già spiegato in precedenza, le firme raccolte non si perdono se il Parlamento non riesce a (o non vuole) prendere l'ILP in considerazione nel corso della legislatura, poiché la proposta viene trasferita al Parlamento successivo. Tale pratica è cresciuta nel tempo, sebbene non proporzionalmente alla crescita delle iniziative presentate. Un picco si è avuto nel corso della nona legislatura (non a caso la più prolifica dal punto di vista del numero di iniziative popolari), complice anche la fine anticipata della legislatura che ha reso impossibile per le Camere l'analisi di tutte le 23 ILP presentate (di cui 2 già provenivano dal Parlamento precedente). Ad oggi ovviamente non si riscontrano trasferimenti da parte dell'ultima legislatura, sebbene è facile aspettarsene quando essa volgerà al termine.

Oltre a quanto detto, in un paio di occasioni è stato lo stesso Comitato Promotore a decidere di ritirare la sua proposta. Da segnalare comunque che nel corso di quest'ultima legislatura una ILP - sollecitante la notifica espressa della decisione adottata dalla *Mesa* della Camera sulla proposta di legge in merito al rafforzamento dei diritti dei consumatori e la protezione delle loro abitazioni - è stata ammessa direttamente senza richiedere accordi o decisioni (*tramitado por completo sin req. acuerdo o decisión*).

In generale si può comunque concludere che su un totale di 71 ILP - escludendo le cinque di cui si deve ancora conoscere la sorte e le 19 trasferite da una legislatura all'altra - ben 57 non vanno oltre la seconda fase del loro *iter*. Decisamente poco per poter considerare l'ILP uno strumento realmente efficace, ma il vero problema è che anche per le poche proposte "superstiti" è piuttosto difficile raggiungere il proprio obiettivo, cioè a dire la trasformazione in legge dello Stato.

4.3. La "*Toma en consideración*"

Fino ad oggi solo 13 ILP hanno superato il vaglio di ammissibilità e l'ostacolo delle firme da raccogliere e sono infine riuscite a raggiungere la terza fase del loro *iter*, cioè l'ingresso nelle aule parlamentari ai fini della presa in considerazione.

La prima iniziativa legislativa popolare che è riuscita a superare la fase di raccolta firme e a cominciare il suo *iter* parlamentare alla Camera è stata quella relativa alla regolamentazione del finanziamento al sistema educativo. Tale proposta, promossa soprattutto dai Comitati operai che sono riusciti a mettere insieme più di 600.000 firme, è stata presentata alla fine del 1993 nel corso della V legislatura ma posposta alla VI, dove è stata respinta per pochissimi voti dalla neo-maggioranza di centro-destra al momento della *toma en consideración*. Sono quindi dovuti passare quindici anni dalla stesura dell'articolo 87 della Costituzione spagnola e dieci dall'approvazione della legge attuativa 3/1984 prima che una ILP raggiungesse finalmente le aule parlamentari, salvo poi restare lungamente in *stand-by* e venire definitivamente messa da parte dopo tre anni.³³⁸

Un'altra iniziativa che aveva seguito un percorso parallelo ha invece avuto una sorte diversa. Si tratta della proposta di legge relativa al reclamo dei debiti delle comunità, partita dal Collegio degli amministratori di edifici (*fincas*) urbani nella V Legislatura (novembre 1995) e poi traslata alla VI come nel caso precedentemente descritto. Tale ILP chiedeva la riduzione dei posti e la semplificazione dei procedimenti che le Comunità di Vicinato dovevano mettere in moto per coprire i debiti dei morosi. La Camera dei Deputati ha votato all'unanimità in favore della *toma en consideración* nel settembre del 1997, ma si è stabilito che la ILP venisse inserita all'interno di altre due proposte di legge di origine parlamentare. L'*iter* è culminato con l'approvazione durante la VI Legislatura della legge 8/1999 che riformava la disciplina della Proprietà Orizzontale, che i nazionalisti catalani di "Convergenza e Unione" (CiU) avevano proposto di modificare sin dal gennaio del 1997.

³³⁸ Questa ILP ha comunque avuto un effetto. L'8 Febbraio 1995, di fronte alla novità dell'ingresso della prima proposta di legge popolare nell'*iter* parlamentare, la Segreteria Generale del Camera dei Deputati (cioè i suoi servizi giuridici) hanno deciso di elaborare un'informativa per specificare i procedimenti parlamentari susseguenti alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle *Cortes* dell'iniziativa che riusciva a superare il numero di firme richiesto.

Insomma, un processo lungo ma dall'esito soddisfacente, in cui per la prima volta la volontà dei cittadini si rivelava più efficace di quella dei partiti nell'incidere sulle scelte del legislatore. Sebbene ciò facesse ben sperare per il futuro, la realtà ha preso però ben altra direzione.

La terza ILP capace di accedere all'agognata terza fase del suo *iter* è la proposta promossa dal CEAPA (Confederazione spagnola delle associazioni di padri e madri degli studenti) nel 1997 e volta a rendere gratuiti i libri di testo. Anche in questo caso le 600.000 firme raccolte non sono bastate per superare la fase della *toma en consideración*, nonostante il sostegno in Parlamento delle forze di sinistra. Durante il dibattito parlamentare il PSOE è stato infatti duramente attaccato dalla maggioranza di centro-destra per aver strumentalmente appoggiato una proposta a cui non aveva mai fatto alcun accenno nel corso dei suoi sedici anni di governo.

A cavallo tra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI si assiste invece ad un crescente uso "politico" della ILP da parte delle forze di sinistra, che appoggiandosi alla forza organizzativa dei sindacati per le fasi di promozione dell'iniziativa e raccolta firme, cercavano di opporsi alle impopolari riforme del mercato del lavoro operate dal governo Aznar. A tal proposito nel Luglio 1998 il sindacato FECOMA-CC.OO ha promosso una ILP per regolamentare la sub-contrattazione nel settore della costruzione riuscendo a raccogliere 600.000 firme, ma la maggioranza di centro-destra ha respinto la proposta al momento del dibattito in Aula. Pochi mesi dopo, il leader di Izquierda Unida Julio Anguita ha promosso una ILP per ridurre la giornata lavorativa a 35 ore senza diminuzione di stipendio. La proposta è stata sostenuta anche dai principali sindacati (USO, CGT, parte di CCOO) ed è riuscita a raccogliere circa 700.000 firme. La *toma in consideración* dell'iniziativa è stata comunque respinta un anno dopo dal voto contrario del PP e dei suoi alleati (CiU e Coalizione Canaria), nonostante IU, PSOE, PNV e Gruppo Misto avessero votato compattamente a favore.

Tabella 2: La *toma en consideración*

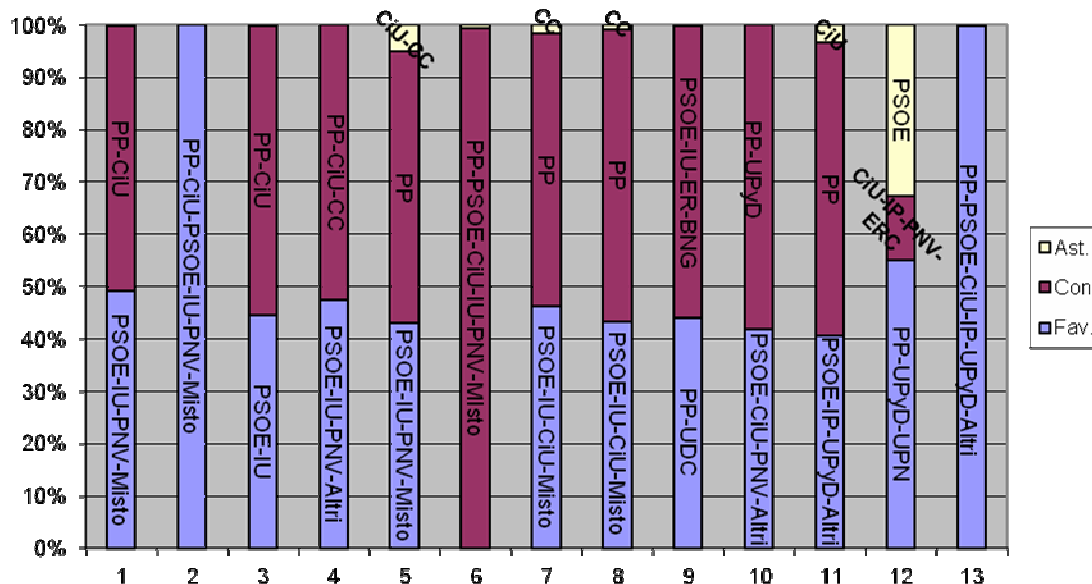
Proposta di Legge	Presenta ta	Leg.	Firme	Sessione	Fav.	Con.	Ast.	Esito
1) Reg. del finanziamento del sistema educativo	23/12/93	VI*	625.000	46 10/12/96	150	155	1	Resp.
2) Reclamo dei debiti delle comunità	24/11/95	VI*	830.000**	98 23/09/97	298	0	0	Appr.
3) Regolamentazione dei libri di testo per la scuola elementare	20/01/97	VI	600.000**	196 10/12/98	130	161	1	Resp.
4) Regolamentazione della giornata lavorativa	12/11/98	VI	700.000	260 11/11/99	145	161	0	Resp.
5) Reg. della sub-contrattazione nel settore della costruzione	30/07/98	VII*	600.000	42 21/11/00	123	149	15	Resp.
6) Principi base dell'ordinamento medico	27/09/00	VII	1.300.000**	163 11/06/02	0	288	2	Resp.
7) Stabilità e sicurezza del lavoro	12/09/01	VII	600.000	199 19/11/02	132	149	5	Resp.
8) Protezione dell'efficacia degli accordi e patti nelle PA	08/10/01	VII	560.000**	247 10/06/03	123	158	3	Resp.

9) Modifica del cod.civ. in materia di matrimonio e ado.	28/06/04	VIII	1.500.000**	217 27/02/07	136	173	1	Resp.
10) Televisione senza frontiere	06/05/09	X*	670.000	51 11/09/12	133	185	0	Resp.
11) Lavoro stabile e con diritti	09/12/10	X*	1.060.000	55 11/12/12	130	179	11	Resp.
12) Reg. della festa dei tori come bene di interesse culturale	17/02/11	X*	590.000**	82 12/02/13	180	40	107	Appr.
13) Reg. dazione in pagamento, moratoria sfratti e affitto sociale	12/07/11	X*	1.402.800**	82 12/02/13	334	0	1	Appr.

Fav.-Con.-Ast.: Favorevoli, contrari, astenuti. *Trasferita dalla legislatura precedente (in questo caso la data di presentazione si riferisce alla prima presentazione nel corso della legislatura precedente).

**Concessa proroga di tre mesi per la raccolta delle firme.

Figura 2: La toma en consideraci3n



Allo stesso modo nel Novembre 2002 la Camera dei Deputati ha respinto con i voti contrari del solo Partito Popolare e l'astensione della Coalizione Canaria (CC) la presa in considerazione della ILP sulla stabilit  e sicurezza del Lavoro presentata dal sindacato UGT e sostenuta da circa 600.000 firme. Tutti i gruppi di opposizione hanno invece votato a favore della legge, sottolineando il fallimento della riforma del lavoro approvata dal governo Aznar nel 2001. Per finire nell'ottobre 2001 i sindacati CCOO e SUP hanno presentato una ILP che difendeva il mantenimento del potere d'acquisto dei salari degli impiegati pubblici e la garanzia giuridica degli accordi firmati dai governi delle varie amministrazioni pubbliche. Nonostante le 560.000 firme raccolte il PP ha comunque respinto la proposta (anche grazie all'astensione di Coalici3n Canaria), che   stata invece sostenuta in Aula da tutti gli altri gruppi parlamentari.

In realt  questa dialettica governo-opposizione si era comunque momentaneamente interrotta con il voto unanime del giugno 2002. Se nel 1997 l'intera Camera aveva votato a

favore della *toma en consideración* di quella che diventerà la prima ed unica ILP tramutata in legge a livello statale, cinque anni dopo avviene l'esatto contrario. Si trattava della prima legge di iniziativa popolare in materia sanitaria mai promossa in Spagna, e non si poteva certo considerare una proposta di scarso interesse pubblico visto che i promotori (il Collegio dei Farmacisti di Valencia) erano riusciti a raccogliere un milione e trecentomila firme. La proposta richiedeva che i medicinali fossero considerati beni essenziali e di interesse universale e quindi dovevano ricevere il massimo controllo tecnico-sanitario e professionale ed essere difesi da qualsiasi tipo di speculazione economica per poter essere sempre a disposizione dei cittadini. Si richiedeva per tanto allo Stato di fissare i prezzi e di stabilire che essi non potessero superare l'indice annuale del prezzo al consumo (IPC). In questo caso le forze di sinistra, pur dichiarando durante la discussione in aula una sostanziale condivisione di molti principi espressi nell'ILP, si sono schierate contro la proposta in quanto essa non innovava in alcun modo la legislazione vigente, che andava piuttosto difesa dalle minacce di riforma del governo Aznar.

A parte la significativa eccezione appena descritta, l'ILP sembrava diventata un'arma in mano alle forze di opposizione di centro-sinistra. A tal proposito si poteva anche pensare che il centro-destra, tradizionalmente meno aperto a forme di democrazia diretta o partecipativa, avesse maturato una certa "allergia" allo strumento. Si poteva pertanto presupporre che il copione potesse cambiare di fronte ad un governo dal colore diverso. Ma con l'avvento al potere dei socialisti di Zapatero nelle elezioni del 2004 l'attesa svolta verso una ILP realmente capace di incidere sulla produzione legislativa non è arrivata.

Nel febbraio 2007 il *Pleno* della Camera ha rifiutato una ILP promossa tre anni prima dal Foro Spagnolo della Famiglia che proponeva di limitare il matrimonio a uomo e donna. Le firme raccolte hanno segnato un record nella storia delle ILP in Spagna: circa un milione e mezzo, tre volte quanto richiesto dalla legge. La proposta è stata fortemente sostenuta dal Partito Popolare (ma due deputati non hanno seguito le indicazioni del gruppo), che dopo più di un decennio si è trovata a votare a favore della presa in considerazione di una ILP (escluso il già citato voto unanime a favore dell'iniziativa sui debiti delle comunità). Oltre al PP solo i deputati di Unione Democratica della Catalogna e uno del PNV hanno appoggiato in Aula l'iniziativa. Le forze di sinistra – che, al contrario dei popolari, dal 1996 avevano sempre votato a favore della presa in considerazione delle ILP (ad esclusione del caso appena descritto dei medicinali) – sono comunque riuscite a respingere la proposta, la quale si proponeva di rimettere in discussione la legge sui matrimoni omosessuali approvata appena un anno e mezzo prima dal governo Zapatero.

Una sorte diversa sarebbe potuta toccare ad una ILP denominata "Televisione senza frontiere", rispetto alla quale la maggioranza di centro-sinistra sembrava favorevolmente orientata. Si trattava di una iniziativa promossa nel 2009 dalla piattaforma Azione Culturale della Comunità valenziana (ACPV) per permettere al canale catalano TV3 di essere visto senza ostacoli amministrativi in quella Comunità autonoma. Successivamente si sono aggiunti gruppi navarri che chiedevano di poter vedere il canale basco ETB nel loro territorio. L'obiettivo della ILP era quindi quello di permettere la visione delle televisioni autonome in comunità limitrofe con la stessa lingua. Essa ha raccolto 670.000 firme e nell'estate 2011 ha ottenuto il via libera dalla Camera. La presa in considerazione è stata infatti sostenuta dal PSOE, CiU, PNV, ERC, IU, CC e altri gruppi minori. PP e UPN hanno optato per l'astensione, mentre l'unico partito contrario è stato quello della nuova

formazione di centro-sinistra UPyD, sostenitrice di un ritorno ad uno stato unitario e tendenzialmente accentrato. Le elezioni anticipate non hanno però permesso di portare avanti l'*iter* legislativo e il destino della proposta è stato rimesso alle successive Camere. Se però nel 2011 il PP (allora all'opposizione) aveva scelto l'astensione, in occasione del nuovo voto sulla *toma en consideración* tenutosi nel settembre 2012 (con il centro-destra ormai tornato al governo) esso ha optato per il voto contrario insieme all'UPyD. Per questo il sostegno del PSOE e degli altri gruppi non è stato sufficiente per far passare la proposta, mentre i Popolari non hanno esitato a tornare immediatamente al loro ruolo di antagonisti delle ILP.

Pochi mesi dopo il PP ha infatti respinto anche l'ennesima ILP promossa dai sindacati UGT e CCOO contro la riforma del mercato del lavoro votata nel 2010 dal governo Zapatero, poi ulteriormente ritoccata dal nuovo governo di centro-destra guidato da Mariano Rajoy. L'iniziativa, presentata anch'essa nel corso della nona legislatura, aveva raccolto più di un milione di firme ma, diversamente dal caso precedentemente descritto, il Parlamento non aveva fatto in tempo ad esaminarla ai fini della presa in considerazione prima dello scioglimento delle Camere. I Socialisti, che già avevano mostrato diversi ripensamenti sulla legge che essi stessi avevano approvato un paio di anni prima, hanno alla fine deciso di affiancare la Sinistra Plurale (Izquierda Plural: IU-ICV-CHA) nel voto a favore della presa in considerazione dell'iniziativa, che non è comunque passata. La scelta dei Socialisti è stata comunque criticata da più parti: il PSOE non ha esitato ad approvare leggi impopolari quando era al governo ma ha poi pensato bene di sostenere iniziative contro tali leggi una volta tornato all'opposizione. Da questo punto di vista la strumentalità della scelta di farsi di nuovo paladini dell'ILP è abbastanza indiscutibile.

Nel febbraio 2013 si è però assistito ad una totale inversione di tendenza rispetto a quanto avvenuto nei precedenti vent'anni di vita dello strumento. In un'unica sessione plenaria la Camera ha detto sì alla *toma en consideración* di ben due proposte di iniziativa popolare, tra l'altro di carattere piuttosto diverso.

La prima è una proposta della Federazione delle Organizzazioni Taurine della Catalogna volta a dichiarare i tori un bene di interesse culturale in tutta la Spagna, proposta che è riuscita ad attrarre 590.000 firmatari. Essa è stata promossa al fine di rimettere in discussione la legge catalana che ha proibito le corride nella Comunità autonoma, tra l'altro proprio a seguito di un'iniziativa legislativa popolare. Tale ILP è stata approvata dal PP e da UPyD con 180 voti nonostante l'opposizione delle forze parlamentari minoritarie e l'astensione del PSOE. Da più parti sono giunte critiche alla scelta operata dai deputati popolari. Innanzitutto, se come sembra tale proposta porterà in tempi brevi all'approvazione di una legge volta ad incidere sulle scelte in materia di corrida delle comunità autonome (ma per ora il Parlamento spagnolo non si è ancora mosso in tal senso), si verrebbe a creare un problema di costituzionalità poiché tale materia non è di competenza statale. D'altra parte in molti si chiedono perché mai la Camera che dagli anni ottanta ha sempre regolarmente bocciato qualsiasi tipo di iniziativa popolare ha infine deciso di sostenere proprio questa proposta senz'altro non prioritaria e apparentemente osteggiata da una parte significativa della società.

L'altra ILP ad aver superato la fase della *toma en consideración* è una proposta promossa dai sindacati CCOO e UGT della Catalogna, la Confederazione delle

Associazioni di Vicinato della Catalogna (CONFAVC), l'Osservatorio DESC, la Piattaforma dei cittadini colpiti da ipoteca (PAH), la Presidenza del Terzo Settore Sociale della Catalogna. Tale ILP richiedeva la dazione in pagamento retroattiva, una moratoria per gli sfratti e lo sviluppo dell'affitto sociale ed ha ottenuto quasi un milione e mezzo di firme. Fino all'ultimo il PP sembrava l'unico partito intenzionato a votare contro nonostante le pressioni dei Promotori, i quali sottolineavano tra l'altro l'inopportunità di votare a favore della *toma en consideración* della ILP per regolare le feste dei tori (rispetto alla quale il PP aveva annunciato il suo appoggio fin dall'inizio) e invece respingere una proposta volta ad affrontare le sofferenze degli spagnoli vittime della crisi economica. Ma il giorno del voto, in un clima incandescente tra manifestanti fuori dal Parlamento e l'espulsione per proteste di una ventina di rappresentanti del Comitato promotore invitati alla Camera come osservatori, il Portavoce del gruppo popolare (che quella stessa mattina aveva approvato la ILP sulle feste taurine) ha annunciato a sorpresa il voto favorevole. La presa in considerazione è stata quindi approvata all'unanimità (con un'unica astensione da parte di un parlamentare del PP che ha poi dichiarato di aver sbagliato a votare), sebbene si sia deciso di includere la ILP in un'altra iniziativa.

La scelta del PP di sostenere la ILP ha sorpreso molto, nonostante la normativa in materia di sfratti fosse stata messa in discussione addirittura da una sentenza della Corte di Giustizia Europea. Ma che il contenuto dell'iniziativa, sposato nel suo complesso dalle forze di sinistra, non fosse particolarmente gradito ai popolari è risultato evidente poco dopo, nel momento in cui il Parlamento spagnolo si è trovato a dover procedere all'approvazione della legge intesa ad includere quanto previsto nella ILP. Non a caso la nuova legge ipotecaria entrata in vigore a metà maggio ha accolto solo una parte delle rivendicazioni del Comitato promotore, poiché il PP ha presentato e fatto approvare un emendamento che cancellava la dazione in pagamento andando ad incidere solamente sulla normativa relativa a sfratti ed ipoteche. In ogni caso questa rappresenta la seconda legge statale in assoluto che origina da un'iniziativa legislativa popolare.

Conclusioni

Almeno in teoria, l'iniziativa legislativa popolare ha come fine ultimo quello di coinvolgere la cittadinanza nelle decisioni assunte in seno alle amministrazioni, e trasla proprio sulla classe politica l'insoddisfazione per i risultati normativi raggiunti in una materia concreta. L'Unione Europea, come segnala anche Zulima Sánchez Sánchez, ha avviato un processo di avvicinamento fra le istituzioni ed i cittadini, proponendo di utilizzare meccanismi di democrazia diretta per far fronte all'attuale deficit democratico (evidente nelle insoddisfazioni per i programmi elettorali dei partiti, incapaci di rispondere alle esigenze dell'intero elettorato, nel conseguente calo dell'affluenza alle urne, nella diminuzione del controllo interno ed esterno dei partiti, il cui funzionamento democratico è meno effettivo di quanto dovrebbe), e proprio la figura dell'iniziativa popolare (ed il suo impatto sui mezzi di comunicazione), in Spagna e su scala europea, dovrebbe servire a rivitalizzare la partecipazione attiva della cittadinanza, al fine di un vaglio attento

sull'inattività dell'Amministrazione e del Parlamento, che eviti la via giudiziale o i ricorsi alle amministrazioni superiori e garantisca a tutti il diritto ad un buon governo³³⁹.

Dalle pagine precedenti emerge però come in Spagna tale istituzione, per quanto astrattamente costituisca un importante strumento di impulso della democrazia partecipativa, sia nella pratica sostanzialmente non operativa. Senza dubbio, gli scarsi risultati pratici finora ottenuti non dipendono solo dalla mancanza di educazione intellettuale e morale del popolo, ma anche e soprattutto dalla stringente disciplina vigente³⁴⁰. L'inefficienza dell'ILP è quindi imputabile soprattutto al legislatore, sia statale che *autonómico* (con l'eccezione della Catalogna e poche altre *Comunidades*), il quale ha promosso leggi regolatrici delle ILP che hanno limitato di fatto il diritto dei cittadini a prendere parte al procedimento legislativo.

Il bassissimo livello di effettività dell'*iniciativa popular* è imputabile a diversi fattori. In primo luogo, una delle cause è rappresentata dai requisiti limitativi richiesti per aderirvi. In Spagna è necessario, per prendere parte ad una *iniciativa popular*, essere maggiorenni, avere la cittadinanza spagnola ed essere iscritti nelle liste elettorali. Una buona parte della società, dunque, incontra degli ostacoli nel presentare un'iniziativa legislativa, giacché in Spagna convivono circa 5.730.667 stranieri (FONTE: INE, 1/01/2011), i quali devono astenersi dal ricorrere a questo strumento di partecipazione cittadina. A tal proposito è di grande importanza la già citata misura adottata dalla Catalogna, con la legge 1/2006, che consente ai cittadini spagnoli, ai cittadini europei ed ai cittadini non appartenenti all'UE con residenza legale in Spagna di presentare una proposta di legge alla *Mesa* del Parlamento. Inoltre, la titolarità di questo diritto, in questa Comunità Autonoma, si estende ai maggiori di 16 anni. Una simile regola *autonómica* «è una misura favorevole e benefica per l'esercizio del diritto e per questo non sarebbe opportuno considerarla contraria agli elementi essenziali per la definizione stessa del diritto³⁴¹». Questa misura potrebbe introdurre un significativo miglioramento della disciplina dell'ILP a livello statale, che permetterebbe a tanti stranieri, residenti da anni in Spagna, di prendere parte alle decisioni politiche pubbliche.

In secondo luogo, altro fattore ostativo è il numero elevato di firme richiesto perché l'iniziativa sia accolta, una vera barriera che paralizza l'esercizio dell'ILP³⁴². Un'eccezione significativa all'importanza della raccolta di firme è quella prevista nel Regno Unito, dove si riconosce il diritto di promozione di una proposta di legge ad un'unica persona. Anche su questo aspetto sarebbe opportuno intervenire, per evitare che la necessità di una forte legittimazione dell'ILP si traduca in uno svantaggio al momento dell'attuazione dell'istituto. E' stato non a caso segnalato che in generale il numero di firme richiesto per le iniziative

³³⁹Z. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, *La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía*, Jornada: La iniciativa legislativa popular, presente y futuro, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.

³⁴⁰J. MARCO MARCO, *op. cit.*, p. 8.

³⁴¹M. J.LARIOS PATERNA, *Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la Iniciativa Legislativa Popular y las Comparecencias Legislativas*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 37, 2008, pp. 183-222.

³⁴²La Spagna è, insieme all'Austria e alla Lituania, uno dei Paesi che richiedono il maggior numero di firme per l'accoglimento della iniziativa legislativa popolare.

legislative popolari *autonómicas* è meno consistente e corrisponde ad una percentuale del corpo elettorale attorno all' 1-2%, con l'eccezione dell'*Extremadura*, che esige un appoggio del 5% della popolazione (v. *supra*).

In terzo luogo, ulteriore causa impediante è l'impossibilità che il Comitato Promotore prenda parte all'*iter* dell'iniziativa (al momento della *toma en consideración* o del dibattito generale). Si è infatti evidenziato il mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari alle disposizioni della riforma del 2006 circa la possibilità per una persona designata dal CP di prendere parte all'*iter* parlamentare. Questo ostacolo «non contribuisce a migliorare il procedimento di approvazione delle iniziative popolari, né alla realizzazione del pluralismo politico e della composizione degli interessi»³⁴³. Tuttavia, sebbene la regolamentazione parlamentare non contempli questa modalità di intervento, essa è prevista in alcune Comunità Autonome (come la Catalogna, le Canarie, le Isole Baleari) ed è bene tenere presente che «la possibilità di questa partecipazione della *Comisión Promotora* non menoma la funzione legislativa parlamentare né il monopolio parlamentare nell'adozione delle decisioni, perché il Comitato prende parte solo al dibattito»³⁴⁴.

Ciò considerato, diversi osservatori hanno sottolineato come, ad oggi, il meccanismo di attuazione dell'istituto sia assolutamente neutralizzato e ridotto a poco più di una finzione costituzionale³⁴⁵. L'ILP soffre di obsolescenza (forse sin dal momento della sua nascita) ed è andata via via perdendo la scarsa funzionalità di cui potrebbe godere, ragion per cui, o la si espunge dall'ordinamento o si fa un passo avanti e la si dota di piena effettività: strade intermedie non sono percorribili, perché lascerebbero i cittadini avvolti «nel più profondo dei letarghi partecipativi»³⁴⁶. Un punto di partenza utile potrebbe essere il caso della Catalogna, che dopo la riforma del 2006 ha significativamente migliorato l'operatività dello strumento. È a tal proposito auspicabile che anche le altre Comunità Autonome seguano l'esempio catalano, approvando a loro volta delle nuove leggi di regolazione dell'ILP, mentre per quanto riguarda il livello statale sarebbe utile rimettere mano alla pur positiva legge organica 4/2006, che ad oggi si è dimostrata di scarsa efficacia.

In effetti, se guardiamo al livello statale, la progressiva crescita numerica delle ILP presentate al Parlamento fa pensare che i cittadini spagnoli continuino a “credere” nello strumento nonostante i suoi insuccessi pratici. Ciò si lega probabilmente alla crescente disaffezione e sfiducia di ampi settori sociali rispetto al sistema partitico e rappresentativo, così come all'emergere di nuovi movimenti sociali sempre più insoddisfatti dalle modalità tradizionali con le quali le istituzioni politiche rispondono alle domande provenienti dalla società civile. In questo senso si potrebbe pensare che i cittadini abbiano deciso di adottare una sorta di funzione di supplenza rispetto alle mancanze della politica nell'elaborazione legislativa, proponendo autonomamente alcune iniziative di pubblico interesse che i partiti non riescono o non vogliono più portare avanti. E' vero però che le ILP capaci di andare più avanti nell'*iter* parlamentare rispetto alla media sono generalmente quelle promosse da gruppi organizzati come i sindacati, che hanno le risorse necessarie per raccogliere il numero di firme richiesto. Proprio qui sta un altro dei punti deboli della disciplina della ILP

³⁴³ M. J.LARIOS PATERNA, *op. cit.*, pp. 183-222.

³⁴⁴ M. J.LARIOS PATERNA, *op. cit.*, pp. 183-222.

³⁴⁵ FERRAN CAMPS, *Iniciativa legislativa popular*, Barcelona, Mediterrània, 1997, p.71.

³⁴⁶ J.MARCO MARCO, *op. cit.*, p. 3.

in Spagna. Essa nasce infatti per canalizzare domande marginali, normalmente provenienti da gruppi estranei allo *status quo* politico, che non ottengono risposte soddisfacenti dai tradizionali attori istituzionali; in questo si pone come via di comunicazione fra il Parlamento e la società, come «strumento-ponte fra la marginalità politica e l'azione politica ufficiale³⁴⁷». Ma quella che dovrebbe essere un'arma in mano ai cittadini per portare in Parlamento proposte che non verrebbero altrimenti prese in considerazione da partiti politici e istituzioni, finisce per essere una prerogativa dei gruppi di interesse più forti. Inoltre, come già sottolineato, la ILP si è dimostrata un'ulteriore strumento del gioco politico, come testimoniato dalla dialettica governo-opposizione al momento del voto per la *toma en consideración*. A tal proposito si potrebbe ipotizzare che più della volontà di incidere realmente sulla produzione legislativa, le forze politiche di opposizione che quasi sempre si schierano a sostegno della ILP - non solo al momento del voto in Aula ma anche indirettamente nel corso di tutto l'*iter* precedente - abbiano come obiettivo precipuo quello di comunicare con il proprio elettorato a fini aggregativi, secondo le note logiche della «campagna elettorale permanente». In realtà è vero che numericamente il centro-sinistra ha votato a favore della presa in considerazione di una ILP 11 volte su 14 (considerando anche il primo voto sull'iniziativa relativa alla televisione senza frontiere, poi vanificato dalla fine della legislatura), mentre i popolari solamente quattro volte, a fronte di una permanenza al governo non significativamente superiore ai socialisti (10 vs. 7 anni a partire dal 1996, primo anno in cui la Camera si è trovata a doversi dichiarare sulla presa in considerazione di una ILP). I dati non sono senz'altro sufficienti per ipotizzare una maggiore propensione delle forze di sinistra nel sostenere le ILP, ma è forse vero che la retorica partecipativa è da esse maggiormente sentita e sfruttata, basta pensare al voto favorevole del PSOE sull'iniziativa popolare volta a cancellare la riforma del lavoro che gli stessi socialisti avevano promosso.

Ulteriore problema: i tempi biblici nei quali si sviluppa l'*iter* delle ILP: le poche proposte che hanno raggiunto la terza fase del loro percorso lo hanno fatto impiegando da un minimo di un anno ad un massimo di tre, salvo poi venire respinte puntualmente al momento del voto in Aula. Si è però detto della recente presa in considerazione nel corso dell'ultima legislatura di due proposte di iniziativa popolare, una delle quali ha già portato all'approvazione di una legge e l'altra dovrebbe farlo in tempi brevi. E' possibile ipotizzare una svolta? E' possibile immaginare che le forze politiche spagnole, sempre più impopolari in questi tempi di grave crisi, abbiano deciso di assumere un atteggiamento più favorevole rispetto alle ILP al fine di riconquistare una minima di legittimità di fronte all'opinione pubblica, dando l'impressione di essere più attente che in passato alle istanze provenienti dalla società civile? E' possibile che dopo decenni di contrapposizione ideale tra democrazia partecipativa e rappresentativa, quest'ultima sia infine giunta alla conclusione che rafforzare la prima non significhi necessariamente delegittimare se stessa? Difficile a dirsi. Certo è che se nel prosieguo di questa decima legislatura il Parlamento spagnolo riuscisse a tramutare in legge altre proposte di iniziativa popolare, si potrebbe iniziare a pensare ad un reale mutamento di atteggiamento rispetto a quanto avvenuto negli ultimi vent'anni. Detto questo bisogna anche sottolineare che la legge approvata in seguito alla

³⁴⁷ J. TUDELA ARANDA, *Iniciativalegislativa popular e desarrollo de las nuevas tecnologías*, in *Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Madrid, 2002, pp.109.

presa in considerazione della ILP sulla dazione in pagamento ha lasciato per strada una buona parte di quanto richiesto in quell'iniziativa. Tutto ciò fa pensare che neppure una maggiore propensione delle forze politiche a "prendere in considerazione" le ILP sia sufficiente a rendere realmente efficace lo strumento, per il semplice fatto che al momento della decisione finale quello che conta è sempre e comunque la volontà dei partiti, soprattutto quelli di maggioranza. Pertanto un reale cambio di approccio nei confronti di questo strumento implicherebbe anche e soprattutto una revisione della normativa in materia, *in primis* riduzione degli ambiti di inammissibilità e del numero di firme richiesto.

Questo potrebbe forse spingere ad una "normalizzazione" dello strumento, che verrebbe così slegato dalle contingenze politiche e assimilato alle altre forme di iniziativa legislativa. D'altra parte si è visto come siano in molti ad auspicare che venga data finalmente efficacia all'iniziativa legislativa popolare, e tra questi, almeno a parole, non mancano svariati esponenti politici, i quali però, come spesso accade, fino ad oggi hanno fatto ben poco in tal senso.

IV

L'iniziativa legislativa popolare dell'Italia: livello statale

di

Ilenia Bernardini

Giuseppe Donato

Mario Iannella

Costanza Masciotta

Francesca Romana Micheli

Giovanni Savoia

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE DELL'ITALIA: LIVELLO STATALE

SOMMARIO: - A - INQUADRAMENTO GENERALE DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE. 1. INTRODUZIONE; 2. L'INIZIATIVA POPOLARE TRA DEMOCRAZIA DIRETTA E RAPPRESENTATIVA; 3. L'INIZIATIVA POPOLARE COME STRUMENTO DI ESERCIZIO DELLA SOVRANITÀ DEL POPOLO; 4. L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE COME STRUMENTO PARTECIPATIVO. - B - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA COSTITUZIONE L'ART. 71, COMMA 2, DELLA COSTITUZIONE; 2. I LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE; 3. SULLA QUALIFICAZIONE COME ISTITUTO DI DEMOCRAZIA DIRETTA; 4. IL RAPPORTO CON LE ALTRE FORME DI INIZIATIVA LEGISLATIVA; 5. SULLA DIRETTA APPLICABILITÀ DELL'ART. 71, COMMA 2, COST. E SUGLI EVENTUALI LIMITI ALL'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE; 6. PRIME CONCLUSIONI. - C - LA DISCIPLINA LEGISLATIVA DELL'INIZIATIVA POPOLARE: LA LEGGE N. 352 DEL 1970. 1. PREMessa; 2. IL CONTENUTO NORMATIVO DELLA LEGGE N. 352/1970; 3. SUGLI EVENTUALI LIMITI ALL'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE; 4. SUL POTERE DI RITIRO E SUL RUOLO DEL COMITATO PROMOTORE DELL'INIZIATIVA POPOLARE; 5. LE RECENTI PROPOSTE DI MODIFICA DELLA DISCIPLINA DELL'INIZIATIVA POPOLARE. - D - INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE E REGOLAMENTI PARLAMENTARI. 1. QUADRO GENERALE E PROBLEMATICHE ANTECEDENTI ALLA RIFORMA DEGLI ANNI SETTANTA; 2. ANALISI DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI; 3. ANALISI DEL REGOLAMENTO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA; 4. RECENTI PROPOSTE DI RIFORMA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI. - E - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA PRASSI PARLAMENTARE. 1. UTILIZZO DELL'ISTITUTO DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE DALLA I ALLA XVII LEGISLATURA; 2. ALCUNE CONSIDERAZIONI CIRCA IL RICORSO ALL'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE; 3. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI DEL 18 GENNAIO 2012: INTERVENTO DEL PRESIDENTE GIANFRANCO FINI SULLE PROPOSTE DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE; 4. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI DELL'11 APRILE 2013: INTERVENTO DELLA PRESIDENTE LAURA BOLDRINI; 5. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI DEL 22 MAGGIO 2013: INTERVENTO DELLA PRESIDENTE LAURA BOLDRINI; 6. CONCLUSIONI; 7. APPENDICE.

- A - INQUADRAMENTO GENERALE DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE

di Mario Iannella

1. Introduzione.

L'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento italiano si presta a un'analisi articolata e complessa, ruotante in primo luogo intorno alla scelta su quale approccio perseguire nell'affrontare alcune problematiche. Il tema risulta, difatti, affrontabile in una duplice chiave, nei termini di un inquadramento tecnico della materia, ovvero nell'ottica di inserire l'istituto all'interno della forma di governo parlamentare cercando di individuare in che termini si adegui e come ne modifichi la configurazione classica³⁴⁸. Quest'interrogativo appare essenziale da risolvere al fine di meglio indirizzare gli sforzi di una valorizzazione dell'istituto che non possono che derivare, in primo luogo, dalla scelta della rilevanza nell'ottica di sistema che si sceglie di assegnare ad esso. Si tenta di seguito di delineare per ampi cenni il dibattito e l'evoluzione storica per fornire alcuni degli elementi necessari a risolvere tale quesito.

L'iniziativa legislativa è stata considerata quale elemento essenziale nella configurazione del rapporto tra poteri sin dalle origini del parlamentarismo moderno. In particolare, nei classici del pensiero a cavallo della rivoluzione francese³⁴⁹, l'attenzione era focalizzata principalmente sul garantire la non ingerenza di poteri ulteriori al legislativo in ogni fase dell'elaborazione della legge, ivi compresa quella propositiva ed in maniera conforme la

³⁴⁸ F. CUOCOLO, Iniziativa legislativa (voce), in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, 1971, p. 610-611.

³⁴⁹ Cfr. C. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Parigi, 1958, p. 405.

materia era disciplinata dalle costituzioni del periodo³⁵⁰. Inquadrata la tematica dell'iniziativa legislativa quale elemento indicante una precisa scelta nell'equilibrio dei poteri, una sua estensione a corpi ulteriori rispetto al legislativo risulta di conseguenza costituire una decisione di ampliamento dei soggetti cui viene consentito entrare in simile circuito operativo³⁵¹. In tale direzione l'estensione al governo della facoltà di iniziativa tradizionalmente concessa in Inghilterra, era volta a sottolineare il *continuum* tra legislazione ed indirizzo politico presenti in quell'ordinamento³⁵², mentre l'estensione ad ulteriori soggetti comporta e deve conseguentemente essere analizzata alla luce della scelta che viene per tal via operata.

- L'iniziativa popolare tra democrazia diretta e rappresentativa.

L'iniziativa legislativa in particolare interviene nel sistema dei poteri, nella direzione per cui risulta essere uno degli istituti giuridici attraverso i quali l'ordinamento giuridico recepisce le istanze dell'ordinamento sociale³⁵³. La scelta di configurare ipotesi di iniziativa legislativa concesse a gruppi di elettori interviene nell'ambito del sistema delineato, configura una modalità di esercizio della sovranità anche nella fase instaurativa del procedimento legislativo³⁵⁴ che richiede un'analisi del modello di democrazia che viene in tal modo configurato.

Il collegamento tra l'elemento dell'esercizio della sovranità popolare e il modello di democrazia obbliga primariamente a ripercorrere e verificare la compatibilità dell'istituto con un suo inquadramento quale forma di democrazia diretta. Andando a ripercorrere dalle origini tale connessione, queste possono rinvenirsi innanzitutto nel pensiero del Rousseau, nella parte in cui l'esercizio della sovranità popolare richiedeva l'approvazione delle leggi dal "popolo in persona" e la sua adunanza³⁵⁵. Il raccordo con la democrazia rappresentativa è individuato nell'assegnare a quest'ultima il potere esecutivo, mentre l'esercizio del legislativo resta nel pieno controllo del popolo, senza possibilità di rappresentazione³⁵⁶.

Se tale è il modello di democrazia diretta, appare chiaro come l'istituto dell'iniziativa popolare non possa essere inquadrato in tale ottica, presupponendo l'esistenza di assemblee rappresentative che nel sistema delineato risultano invece assenti³⁵⁷. L'esercizio del diritto dei cittadini alla formazione delle leggi diviene, anzi, il metodo attraverso il quale si poteva distinguere "*la véritable démocratie*" e il governo rappresentativo, a seconda che il popolo ne commissionasse o concorresse direttamente alla formazione delle leggi³⁵⁸. Il contrasto tra

³⁵⁰ Si veda, in tale direzione, la Costituzione francese del 1791, recitante al titolo III, cap. III, sez. I, art. 1: "*La Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après: 1° De proposer et décréter les lois: le roi peut seulement inviter le Corps législatif à prendre un objet en considération*".

³⁵¹ S. GALEOTTI, Il potere di decisione (Posizioni di fatto e posizione di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia), in *Iustitia*, 1968, p. 123.

³⁵² F. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1961, p. 91.

³⁵³ E. SPAGNA MUSSO, L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. Il potere di iniziativa legislativa, Jovene, Napoli, 1958, p. 14.

³⁵⁴ F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 3.

³⁵⁵ J.J. ROUSSEAU, *Contratto sociale*, Lib. III, Cap. XX.

³⁵⁶ J.J. ROUSSEAU, *Contratto sociale*, Lib. III, Cap. XV.

³⁵⁷ M. LUCIANI, Art. 75. Il referendum abrogativo, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, p. 14.

³⁵⁸ P. PASQUINO, *Sieyes et l'invention de la Constitution en France*, p. 176.

democrazia diretta e rappresentativa è pienamente delineato in Schmitt, nella dinamica per cui laddove vi è la rappresentanza essa non può che essere dell'assente, escludendo quindi la sussistenza di una possibile decisione del popolo, cui residua solo il compito di eleggere, secondo un sistema che è configurato come una sommatoria di voti individuali³⁵⁹.

Questa idea secondo cui l'esercizio della sovranità popolare in senso proprio si avrebbe solo in presenza di forme di democrazia diretta, risulta valorizzata più specificatamente sul piano dell'iniziativa legislativa dal Rittinghausen. In particolare quest'autore condiziona la possibilità di istituire una legislazione popolare diretta al rifiuto di ogni organo competente ad elaborare progetti di legge e ad uno svilupparsi in modo organico della legge dal popolo stesso³⁶⁰. Proprio nella forte sottolineatura della necessaria limitazione dell'iniziativa legislativa al popolo, nel collegamento di tale "esclusiva" al configurarsi di un sistema di democrazia diretta rinvenibile nel modello puntigliosamente delineato da tale autore è da rintracciarsi il più organico tentativo di procedere nella direzione di una forma di legislazione popolare diretta. Tale modello presenta, tuttavia, punti problematici irrisolvibili, quali la complessità delle materie, la difficoltà dei calcolo delle maggioranze e l'impossibilità di emendamenti in corso di esame³⁶¹, tali da ritenerlo inapplicabile. Da un punto di vista istituzionale tale idea di legislazione popolare diretta risultava recepita dalla Costituzione giacobina del 1793, prevedente la delibera del popolo, distribuito in cantoni, sulle leggi (art. 10) per poi attraversare una fase di oblio, protrattasi fino al diciannovesimo secolo. Si deve alla *New Left* americana la prospettazione di un modello che combinasse assemblee cittadine e sistema confederale incentrato su un rigido mandato imperativo sui singoli temi oggetto d'esame³⁶². Anche tale modello riscontra alcune inefficienze connesse alla debolezza del mandato imperativo, alla mutevolezza e complessità delle decisioni da assumere, ad alcuni atti su cui una pronuncia diretta del popolo appare difficoltosa³⁶³.

Alle problematiche di alcuni modelli delineate, si aggiungono alcune considerazioni teoriche volte a restringere la configurazione della democrazia diretta quale ideale connubio tra sovranità popolare e modello di democrazia, cui sopra si accennava. Tra questi si sottolinea il rischio sotteso ad una forma di potere così forte, che è quello di una compressione dei diritti delle minoranze³⁶⁴, la configurazione di un potere potenzialmente onnipotente³⁶⁵, la carenza di strutturazione giuridica generata dalla necessaria coesistenza di volontà del popolo e diritto³⁶⁶.

La sommaria ricostruzione riproposta induce a ritenere che la *ratio* dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare risulta difficilmente inquadrabile quale volto ad introdurre elementi di democrazia diretta nel sistema rappresentativo ed induce invero ad una rapida analisi del modello di democrazia rappresentativa onde tentare di delineare in che modo possa con questo combinarsi ed in che misura lo modifichi. Il problema delle democrazie rappresentative nei rapporti con l'iniziativa legislativa è stato tradizionalmente

³⁵⁹ C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, V ed., p. 245.

³⁶⁰ M. RITTINGHAUSEN, *Ueber die Organisation der direkten Gesetzgebung durch das Volk*, p. 7-9.

³⁶¹ Cfr. M. LUCIANI, Art. 75 cit. p. 55.

³⁶² M. BOOKCHIN, *Democrazia diretta*, trad. it. di S. Vaccaro, IV ed. 2005, p. 47.

³⁶³ K. KAUTSKY, *Der parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, p. 63.

³⁶⁴ G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, 2007, p. 86.

³⁶⁵ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, trad. it. di N. Matteucci, p. 298.

³⁶⁶ J. G. FICHTE, *Rechtslehre*, p. 148.

posto nei termini di una corretta identificazione della volontà del popolo³⁶⁷. La configurazione della rappresentanza nei termini richiamanti la disciplina privatistica aveva proprio per scopo quello di configurare l'eletto in una chiave di forte collegamento con i rappresentati³⁶⁸, scontrandosi tuttavia, con due essenziali problemi: la indeterminatezza del mandato³⁶⁹ e l'elevato numero di mandanti³⁷⁰. Tuttavia, anche in tale ottica, l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare non appare idoneo a consentire di registrare una forma più autentica di volontà popolare, essendo piuttosto questa il risultato di un processo di stimolo dell'opinione pubblica precedentemente avvenuta. Non è sul versante dell'identificazione della corretta volontà popolare che appare recuperabile un esercizio pieno della sovranità, *in primis* perché probabilmente tale astratta volontà risulta inesistente³⁷¹, in secondo luogo perché gli strumenti (*referendum* ed iniziativa) di cui tradizionalmente i sistemi dispongono non sono in grado di raggiungere lo scopo³⁷².

- L'iniziativa popolare come strumento di esercizio della sovranità del popolo.

Il collegamento tra la configurazione di strumenti quali l'iniziativa popolare nel testo costituzionale ed un'affermazione forte del principio della sovranità popolare, era stato sostenuto dal Crisafulli, nei termini della introduzione di strumenti di democrazia diretta sul tronco rappresentativo³⁷³. Tale ricostruzione appare, alla luce del breve *excursus* compiuto sull'evoluzione della democrazia diretta e sulle sue problematiche, non pienamente condivisibile, ma sottolinea meritevolmente la problematica della complessa attribuzione giuridica della titolarità della sovranità al popolo³⁷⁴, da affrontare ai fini di una corretta introduzione dell'istituto in esame.

Il tema della sovranità era stato affrontato, ad inizio novecento, secondo due approcci di massima: l'uno di derivazione francese, che la risolveva nella Nazione ed individuava nel popolo un'entità distinta e sovraordinata ai suoi governanti³⁷⁵, e l'altro di derivazione tedesca, che attribuiva la titolarità della sovranità allo Stato e rifiutava una distinzione tra questo ed il popolo³⁷⁶. Sul piano dell'elaborazione nazionale di questi concetti, l'Orlando recepiva quest'ultimo indirizzo, affermando che di popolo e di nazione si potesse giuridicamente parlare solo in quanto organizzati nello e considerati equivalenti allo Stato stesso³⁷⁷. Un altro indirizzo, non rinunciando alla sovranità dello Stato, configurava il popolo come organo dello stesso³⁷⁸, operando una inavvertita identificazione tra corpo

³⁶⁷ M. LUCIANI, Art. 75 cit. p. 63.

³⁶⁸ A. PAPA, La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere, Ed. scientifica, 1998, p. 25

³⁶⁹ A. CANTARO, Responsabilità e status della rappresentanza politica, p. 43.

³⁷⁰ H. F. PITKIN, The Concept of Representation, p. 219.

³⁷¹ J. M. DENQUIN, Référendum et plébiscite, p. 244.

³⁷² A. MANGIA, Referendum, CEDAM, Padova, 1999, p. 314.

³⁷³ V. CRISAFULLI, La sovranità popolare nella Costituzione italiana, in Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando, CEDAM, Padova, 1957, I, p. 411.

³⁷⁴ D. BEZZI, Iniziativa legislativa e forma di governo parlamentare, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 12-13.

³⁷⁵ A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, 1921, I, p. 299.

³⁷⁶ P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tubingen, 1911, o. 62.

³⁷⁷ V. E. ORLANDO, Del fondamento giuridico della rappresentanza popolare, in Scritti vari di diritto pubblico, Milano, 1954, p. 417.

³⁷⁸ O. RANELLETTI, Istituzioni di diritto pubblico, Milano, 1955, p. 102

elettorale e popolo³⁷⁹. La posizione del Mortati era invece quella di distinguere tra l'attribuzione di un'autonoma soggettività al popolo, privo tuttavia degli elementi necessari ad assegnargli l'esercizio della sovranità, che spetterebbe ad una entità complessa, la maggioranza³⁸⁰. Tale indirizzo pur cogliendo la distinzione tra situazioni giuridiche attribuite ai singoli cittadini e la sovranità attribuita al popolo quale unità³⁸¹, lascia irrisolto il problema di chi sia in concreto sovrano e genera una problematica scissione tra titolarità ed esercizio della sovranità che si pone in contrasto con il compimento di atti del popolo che lo configurano come soggetto di diritto³⁸². Il problema della sovranità come sottolineato dallo Jellinek, consiste nella configurabilità del popolo quale massima autorità³⁸³, ovvero all'interno dello Stato-società (da tenersi distinto dallo Stato-governo e dallo Stato-persona³⁸⁴): "La question n'est pas de décerner un qualificatif à sa puissance, mais de déterminer qui, dans l'état, est le souverain"³⁸⁵. L'attribuzione di questa sovranità al popolo, operata dalla Costituzione, comporta l'attribuzione al medesimo di una unitaria rilevanza soggettiva giuridica. A tale rilevanza quale soggetto ed alla titolarità della sovranità ad esso attribuito non può tuttavia farsi conseguire, a meno di non incorrere in alcune delle difficoltà precedentemente delineate, una personalità giuridica³⁸⁶.

Configurato il popolo come titolare della sovranità, si pone il problema di come l'ordinamento ne consenta l'esercizio, ed in particolare della compatibilità con una prassi sostanziale in cui, invece, l'azione è concentrata in capo allo Stato-governo. Dipanare tale ambiguità richiede, come sottolineato da Amato, di abbandonare l'idea che il sovrano debba anche essere operatore principale del sistema e configurare invece quest'ultimo quale propulsore e controllore dell'attività dei governanti³⁸⁷. In questa ottica, l'espressione della volontà popolare che avviene per il tramite del corpo elettorale costituisce solo una delle modalità in cui la sovranità si manifesta, per quanto la più prevalente. L'ordinamento predispone anche altre modalità, caratterizzate tutte dall'elemento della loro previa organizzazione, del loro essere indirette³⁸⁸. In particolare la democrazia rappresentativa, come precedentemente sottolineato, convive con il rischio che si manifesti una discrasia tra l'attività dei governanti e la volontà dei governati. Lo strumento dell'iniziativa popolare si inserisce in tale contesto, configurandosi quale potestà del popolo di operare un controllo del rapporto tra governanti e governati, quale reazione del sovrano al cattivo funzionamento del suo strumento principale di governo, espresso per tramite della volontà elettorale³⁸⁹.

- L'iniziativa legislativa popolare come elemento partecipativo.

³⁷⁹ G. AMATO, La sovranità popolare nell'ordinamento italiano, in *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1962, p. 80.

³⁸⁰ C. MORTATI, Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano, in *Scritti giuridici in memoria di Orlando*, CEDAM, Padova, 1957, II, p. 111.

³⁸¹ E. TOSATO, Sovranità del popolo e sovranità dello Stato, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1957, p. 23.

³⁸² E. TOSATO, Sovranità del popolo, cit., p. 22.

³⁸³ G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1914, p. 473.

³⁸⁴ G. AMATO, La sovranità popolare cit., pp. 84-90.

³⁸⁵ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, p. 267.

³⁸⁶ C. LAVAGNA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 244.

³⁸⁷ G. AMATO, La sovranità popolare, cit., p. 93.

³⁸⁸ F. SANDERS, *Das Probleme der Demokratie*, Prag, 1934, p. 19.

³⁸⁹ G. AMATO, La sovranità popolare, cit., pp. 96-98.

Inquadrato lo strumento e il suo raccordo con il principio di sovranità popolare, si può quindi procedere ad esaminare le modalità con cui interviene nel sistema di democrazia rappresentativa. Detto che, come precedentemente esposto, non può parlarsene nei termini di uno strumento di democrazia diretta, se non a costo di confonderne il concetto proprio, presupponente un momento di diretta decisione popolare che in queste ipotesi risulta assente³⁹⁰, l'istituto in esame, insieme al *referendum*, costituirebbe l'innesto di un "tronco" partecipativo all'interno del sistema rappresentativo³⁹¹, per correggerne alcune problematiche e, come sovra delineato, per implementare l'esercizio della sovranità popolare. La decisione partecipativa andrebbe tenuta, in questa chiave, distinta dai modelli di democrazia deliberativa, fondati sul dialogo con i propri avversari, e si caratterizzerebbe per l'avere una primaria funzione di pressione verso le istituzioni³⁹². Si distingue, inoltre, da quella formulata secondo le modalità rappresentative proprie, per l'assenza di quel momento di dibattito e possibilità di formulazione di emendamenti che le è proprio e finisce per far dipendere i propri contenuti pressoché integralmente dalle modalità di formulazione della proposta³⁹³.

L'introduzione di elementi partecipativi all'interno del sistema rappresentativo è volta ad impedire la stasi e la deriva oligarchica che il sistema potrebbe subire³⁹⁴, tramite il terreno di una modifica o determinazione dell'agenda parlamentare³⁹⁵ o politica³⁹⁶. È tuttavia da tenere presente come l'inserimento di tali elementi debba tener conto dell'opposto rischio in cui intercorrono le democrazie plebiscitarie, il manifestarsi di derive autoritarie, e debba quindi porsi non in funzione di contrasto della rappresentanza, ma nella dinamica di un suo rafforzamento, precedentemente delineata³⁹⁷. Diviene quindi centrale il ragionamento sui limiti che tali innesti debbano trovare, differenziati a seconda dell'istituto di cui si discorre, per evitare il rischio di configurare un appello al popolo potenzialmente destabilizzante³⁹⁸. Le analisi e le indicazioni dei metodi di valorizzazione dell'iniziativa popolare dovranno quindi auspicabilmente svolgersi tenendo conto della caratterizzazione dell'istituto quale elemento partecipativo atto a contribuire ad un più efficiente funzionamento del sistema di democrazia rappresentativa, ma anche dell'esigenza del rispetto di limiti tali da evitare la configurazione di forme di governo plebiscitarie o dirette.

- B - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA COSTITUZIONE

di *Giovanni Savoia*

³⁹⁰ M. DELLA MORTE, Iniziativa legislativa popolare e democrazia partecipativa, in *Nuove Autonomie* 2008, p. 45.

³⁹¹ M. LUCIANI, Art. 75 cit. pp. 82-83.

³⁹² N. BOBBIO, Dilemmi della democrazia partecipativa, in *Dem. dir.*, 4, 2006, p. 14.

³⁹³ C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, V ed., p. 277.

³⁹⁴ E. FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen, 1958, p. 11.

³⁹⁵ V. ONIDA, Il referendum in una società capace di autogoverno, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Bompiani, 1978, p. 60.

³⁹⁶ R. DAHL, *Sulla democrazia*, trad. it. C. Paternò, Laterza, 2002, p. 41.

³⁹⁷ M. LUCIANI, Art. 75 cit., p. 106.

³⁹⁸ M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 13.

1. L'art. 71, comma 2, della Costituzione.

Occorre ora muovere dalle fonti normative che disciplinano l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento italiano.

In tal senso, rileva anzitutto l'art. 71, comma 2, Cost., a mente del quale "il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli".

Riecheggia qui, in primo luogo, il dettato dell'art. 1, comma 2, Cost., in virtù del quale "la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione": il popolo, dunque, come soggetto titolare della sovranità, riceve dalla Costituzione repubblicana l'attribuzione di una serie di poteri, tra cui quello dell'iniziativa legislativa, e va ad affiancarsi in tal modo agli altri soggetti cui la Carta fondamentale conferisce tale potestà, cioè il Governo, ciascun parlamentare, i consigli regionali e il CNEL³⁹⁹.

È stato così accolto nel testo costituzionale un sistema pluralistico, allo scopo di "ampliare i centri titolari del potere politico"⁴⁰⁰, in evidente discontinuità con quanto avveniva sotto la vigenza dello Statuto Albertino, in cui l'iniziativa spettava esclusivamente alle Camere e al Governo.

È bene sottolineare che il testo dell'art. 71, comma 2, Cost. vede il popolo come soggetto titolare del potere di esercitare l'iniziativa legislativa; tuttavia, il concetto è subito precisato dall'affermazione che la proposta, redatta in articoli, sia presentata da almeno cinquantamila elettori.

Di qui il rilevante problema ermeneutico, già accennato in precedenza, di dover intendere il popolo come entità giuridica a sé stante, titolare nel suo complesso della sovranità, oppure di identificare il popolo – in quanto entità sociologica, pre-giuridica – con il corpo elettorale (*melius* i cinquantamila elettori di cui parla la norma costituzionale)⁴⁰¹.

³⁹⁹ Celebre l'affermazione di C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 Cost.*, in *La Costituzione italiana: saggi*, CEDAM, Padova, 1954, p. 10: il contenuto della sovranità del popolo è "che [esso] non abbia la nuda sovranità (che praticamente è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)".

⁴⁰⁰ Così F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa* cit. p. 38; E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane* cit., parla di "sistema di titolarità (...) diffusa, aperta ed integrativa" (p. 199).

⁴⁰¹ Sul problema della qualificazione del popolo come soggetto giuridico, e per una ricostruzione del dibattito dottrinale sul punto, cfr. E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Il Politico* 1970, n. 3, p. 595 ss. (in particolare, n. 25), il quale riprende le tesi di Crisafulli secondo cui il popolo è entità distinta rispetto allo Stato soggetto; esso si manifesta attraverso le figure soggettive immediate previste nella Costituzione, come i partiti politici, i sindacati, il corpo elettorale. Cfr., in proposito, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, CEDAM, Padova, 1957, vol. I, p. 428 ss. *Contra* Mortati, secondo cui, per poter attribuire alla sovranità popolare un significato giuridico, occorre che si possa desumere, nel soggetto titolare di essa, "una volontà dotata di un certo grado di unitarietà e di almeno relativa continuità": così in C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando* cit., vol. II, p. 121, ma anche in ID., *Commento all'art. 1 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 27 ss.; cfr., inoltre, M. LUCIANI, *Commento all'art. 75 Cost.*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2005, p. 221, n. 7: la formulazione dell'art. 71, comma 2, Cost. "farebbe pensare che il soggetto attivo dell'iniziativa sia il popolo nel suo complesso, non già una sua frazione. Sennonché, per un verso ben si potrebbe dire che si tratta di una svista; per l'altro, il fatto che l'art. 71 precisi che l'esercizio dell'iniziativa avviene mediante l'intervento di cinquantamila elettori sta ad indicare che il popolo è comunque assistito da un *medium* che s'interpone tra di esso e la decisione di iniziativa".

Non è questa la sede per dilungarsi su tali, pur affascinanti, questioni, ma ci si può limitare a esprimere condivisione verso l'apparente paradosso segnalato da Massimo Luciani nel suo ponderoso studio, poc'anzi citato, sul *referendum* abrogativo: "proprio il rispetto della sovranità popolare impone di non considerare la parte come il tutto, il mediatore come il soggetto mediato".

Riprendendo la disposizione costituzionale oggetto di questa analisi, l'iniziativa legislativa popolare si esercita attraverso la presentazione di un progetto redatto in articoli da parte di almeno cinquantamila elettori⁴⁰². Il fatto che la Costituzione imponga anche ai cittadini elettori l'onere di presentare un progetto redatto in articoli (iniziativa c.d. formulata), da un lato conduce a equiparare, dal punto di vista formale, tale iniziativa alle altre disciplinate all'art. 71 Cost., in particolare a quella governativa e a quella parlamentare – ma su tale problema si tornerà più avanti – e dall'altro la distingue nettamente dalla petizione di cui all'art. 50 Cost., la quale si concretizza in una mera richiesta alle Camere che non attribuisce al cittadino alcuna pretesa nei confronti di queste⁴⁰³.

2. I lavori dell'Assemblea costituente.

In Assemblea costituente non si discusse a lungo di iniziativa legislativa popolare. Tuttavia, si decise di introdurla, insieme alle altre tipologie di iniziativa, realizzando quindi un sistema di pluralismo di iniziativa, contrariamente a quanto si prevedeva nella bozza prodotta dalla c.d. Commissione Forti nel periodo precostituente, in cui il sistema ipotizzato era essenzialmente dualistico (Governo e Camere).

La discussione sulla proposta di introdurre nel testo costituzionale l'iniziativa legislativa popolare iniziò nella seduta della Seconda Sottocommissione del 24 ottobre 1946, in cui il relatore Costantino Mortati propose la seguente formula: "L'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto articolato da parte di un decimo (o di un ventesimo) degli elettori".

Tale proposta suscitò un breve ma acceso dibattito, che coinvolse da una parte lo stesso relatore Mortati, favorevole all'introduzione nella Costituzione dell'iniziativa legislativa popolare, dall'altra alcuni componenti della commissione decisamente contrari⁴⁰⁴.

Emilio Lussu (Partito sardo d'azione) sottolineò l'inutilità dell'iniziativa popolare, in ragione della presenza di ampie garanzie – offerte dalle due Camere e dalle Assemblee

⁴⁰² Nota, a questo proposito, F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa* cit., p. 67-68, la maggior precisione della dizione di cui all'art. 71 Cost. ("almeno cinquantamila elettori") rispetto a quelle contenute negli artt. 75 e 138 Cost., "che sembrano fissare un numero esatto non superabile". Pare, tuttavia, ragionevole intendere anche le formule relative ai *referendum*, abrogativo e costituzionale, come se indichino il numero minimo di sottoscrizioni necessarie per poter fare richiesta di *referendum*.

⁴⁰³ In termini F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa* cit., p. 67; E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa legislativa popolare* cit., p. 605. Suggestiva appare la qualificazione del diritto di iniziativa legislativa popolare come "moderna evoluzione" del diritto di petizione; in tal senso E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa* cit., p. 249 s.: "il diritto di petizione ha carattere di reliquato storico e non attua in modo conforme ai principi e alle strutture che caratterizzano la forma democratica dello Stato le esigenze che sono alla base della sua attuale tutela costituzionale. Queste, al contrario, possono essere pienamente soddisfatte dalla iniziativa legislativa popolare". Cfr. anche, del medesimo Autore, *Note sul diritto di petizione*, in *Rass. dir. pubbl.* 1957, I, ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale* cit., p. 163 ss.

⁴⁰⁴ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma 1970, vol. VII, p. 1240-1241.

regionali – per i cittadini di esprimere la propria volontà, oltre a ricordare la rara previsione dell’istituto negli ordinamenti democratici, a vantaggio del *referendum*.

Anche Luigi Einaudi evidenziò l’inopportunità dell’istituto – poiché “se la corrente che si vale del diritto d’iniziativa è talmente larga da riuscire a far approvare la sua proposta, troverà sempre chi, in una delle due Camere o nel Governo stesso, si faccia iniziatore del progetto”⁴⁰⁵ – e concordò con Lussu sulla maggior efficacia del *referendum* abrogativo, che aveva dato buona prova nell’ordinamento svizzero.

A tali critiche Mortati replicò sostenendo l’opportunità dell’iniziativa legislativa popolare “allo scopo di frenare e limitare l’arbitrio della maggioranza”, che non è detto corrisponda sempre alla volontà popolare: sicché “è utile e democratico consentire questa possibilità di controllare il grado di rispondenza tra la politica del Governo e gli orientamenti popolari”⁴⁰⁶. È pur vero – rilevò Mortati – che si potrebbe fare a meno di tale istituto, come del diritto di petizione, essendo presenti negli Stati moderni “molti altri mezzi attraverso i quali una corrente di opinione pubblica può trovare la sua espressione”: tuttavia, tale considerazione non può essere ritenuta sufficiente “per escludere *a priori* anche questa possibilità di far arrivare al Parlamento la voce dei cittadini”⁴⁰⁷.

Sulla base di tali ragionamenti, la Sottocommissione approvò la proposta di Mortati, fissando in trecentomila il numero minimo di cittadini necessario per l’esercizio del diritto di iniziativa legislativa popolare.

Nella seduta del 21 gennaio 1947, si discusse circa l’ammissibilità di un *referendum* sulla proposta di iniziativa popolare, sia nel senso di prevedere un procedimento legislativo diverso da quello ordinario, con l’esclusione delle Camere e l’intero *iter* affidato al corpo elettorale; sia nella versione meno radicale di ipotizzare il *referendum* solo “qualora venga negato il corso alla proposta di iniziativa”. Mortati, infatti, aveva presentato il seguente testo: “Ove [il progetto di iniziativa popolare], 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”⁴⁰⁸.

La prima soluzione, contro cui si espressero – tra gli altri – il presidente Terracini, Einaudi e Perassi, fu subito respinta.

L’ipotesi, invece, di prevedere un *referendum* nel caso di mancata presa in considerazione o reiezione, da parte del Parlamento, della proposta di iniziativa popolare, originò un intenso dibattito tra i membri della Sottocommissione: Tosato e Terracini

⁴⁰⁵ *Ibidem*, p. 1240.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, p. 1240; nello stesso senso F. CUOCOLO, *Saggio sull’iniziativa legislativa* cit., p. 67, secondo cui non si può “giudicare irrilevante l’iniziativa popolare, non solo per il valore di pressione politica che la presentazione del progetto di legge da parte di cinquantamila o più elettori può avere, ma anche perché tale iniziativa può agire come freno all’attività del governo e della maggioranza parlamentare, contribuendo a far sì che essa si mantenga nel quadro delle esigenze del regime costituzionale”.

⁴⁰⁷ Cfr. *La Costituzione della Repubblica* cit., p. 1241; lo stesso Mortati, nella seduta del 17 gennaio 1947, affermò che, poiché “centomila elettori [poi ridotti a cinquantamila] hanno un peso politico ben superiore a quello di un gruppo di deputati”, l’istituto dell’iniziativa legislativa popolare ha “un prestigio e una influenza politica molto superiore a quella dei singoli deputati”: cfr. *La Costituzione della Repubblica* cit., p. 1650.

⁴⁰⁸ *Ibidem*, p. 1670.

sostennero che si dovesse limitare il referendum “soltanto nel caso che il popolo si manifesti in senso contrario ad una legge approvata dal Parlamento”⁴⁰⁹. Mortati replicò non vedendo “quale ragione logica, giuridica o politica induca a trattare 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”⁴¹⁰.

Tuttavia, il principio “che sia ammesso il *referendum* sui progetti di legge di iniziativa popolare respinti dal Parlamento” non fu approvato.

In sede di comitato di redazione, il testo approvato dalla sottocommissione fu trasformato nel seguente: “Il popolo ha sempre l’iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un disegno redatto in articoli”.

In Assemblea, al di là di talune critiche anche assai autorevoli⁴¹¹, il testo venne approvato senza particolari discussioni, con la sola eliminazione dell’avverbio “sempre”⁴¹². Pare, in proposito, doversi condividere l’opinione secondo cui – nel complesso – l’iniziativa popolare non riscontrò il vivo interesse dei Costituenti, che la intesero “alla stregua di una fattispecie minore del *referendum*”⁴¹³.

Giunti a questo punto, dopo aver analizzato la portata della norma della Costituzione che sancisce il diritto di iniziativa legislativa popolare, anche alla luce del dibattito sviluppatosi durante i lavori dell’Assemblea costituente, occorre ora soffermarsi su due questioni, che sono state oggetto delle riflessioni della dottrina.

Riprendendo le argomentazioni già in parte accennate nell’introduzione, bisogna, anzitutto, domandarsi se, così come configurata dalla Costituzione italiana, l’iniziativa popolare sia effettivamente un istituto di democrazia diretta.

In secondo luogo, si dovrà valutare il significato di tale istituto in un’ottica sistematica, confrontandolo con le altre forme di iniziativa legislativa.

3. Sulla qualificazione dell’iniziativa legislativa popolare come istituto di democrazia diretta.

⁴⁰⁹ *Ibidem*, p. 1671.

⁴¹⁰ *Ibidem*, p. 1671.

⁴¹¹ Si veda quanto affermato, nella seduta del 10 marzo 1947, da Vittorio Emanuele Orlando, in *La Costituzione della Repubblica* cit., vol. I, p. 292: “Così, dunque, l’iniziativa dell’attività legislativa compete al Governo e a tutti i membri di tutt’e due le Camere; e saranno un migliaio di persone, e forse anche più. Si aggiunge l’iniziativa di tutti i cittadini, purché siano raccolte cinquantamila firme. Ora, che cosa sono cinquantamila firme? Qual è la persona che si rispetta qua dentro, che non sia sicura di trovarne cinquantamila che corrispondono a meno di due quozienti? [...] Francamente, mi pare che sia questa una indiretta svalutazione dell’iniziativa parlamentare. In questo senso, voi indebolite il Governo, in quanto gli date, sì, una competenza che è di ordine superiore; ma la diffondete poi con tanta larghezza da ridurre a ben poco il contenuto di autorità che ne sarebbe il presupposto”. A tali critiche replicò il Presidente della Commissione per la Costituzione, Meuccio Ruini, nella seduta del 12 marzo 1947: “[Orlando] ci ha accusato di avere svalutato la iniziativa legislativa, dandola a 50.000 elettori. Ma anche negli ordinamenti passati la iniziativa legislativa la poteva avere un solo deputato. Ed allora perché non concederla a 50.000 elettori? La proposta di una legge non si identifica col *referendum*, ma si collega all’idea di risalire, non per le sole elezioni, alle forze vive ed originarie del popolo”: cfr. *La Costituzione della Repubblica* cit., p. 353.

⁴¹² “In omaggio allo spirito deflazionistico”, come disse l’on. Perassi nella seduta del 14 settembre 1947.

⁴¹³ R. ORRÙ, Art. 71, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, vol. II, p. 1359.

Orbene, al primo quesito, ossia alla possibilità di qualificare l'iniziativa popolare come istituto di democrazia diretta, la gran parte della dottrina ha dato risposta affermativa, si pure con accenti diversi⁴¹⁴. Se, infatti, qualcuno l'ha definita tale "non perché attribuisca la funzione legislativa direttamente ed interamente al popolo, ma in quanto realizza un concorso popolare nella formazione della legge"⁴¹⁵, altri hanno parlato di "volontà dei cittadini di intervenire direttamente per l'esercizio di una funzione di governo"⁴¹⁶; taluni l'hanno qualificata, genericamente, come "potere attinente alla funzione legislativa"⁴¹⁷, mentre altri ancora, pur inserendola tra gli "strumenti di partecipazione popolare alla vita dello Stato", ne hanno sottolineato la "profonda differenza" rispetto al *referendum*, "posto che solo nel secondo la volontà popolare ha un valore decisivo"⁴¹⁸.

Tuttavia, appare più aderente al testo e allo spirito della Costituzione – la quale ha inserito l'iniziativa popolare all'interno degli istituti che caratterizzano il procedimento legislativo ordinario, alla pari con le altre iniziative previste – un'interpretazione che ne escluda il carattere di istituto di democrazia diretta. Infatti, non potendosi prescindere dalla lettera della Costituzione, occorre rilevare che l'istituto in esame "si esaurisce nella mera proposta di un progetto redatto in articoli sul quale, in ultima istanza, può decidere solo il Parlamento"⁴¹⁹.

Come da alcuni sottolineato, "solo se all'iniziativa legislativa popolare non approvata si riconnettesse un referendum approvativo sulla materia oggetto di iniziativa ci troveremmo realmente di fronte ad uno strumento di democrazia diretta che prevede il ricorso al responso popolare"⁴²⁰.

Invero, l'iniziativa di cui all'art. 71, comma 2, Cost. non dà origine a un procedimento legislativo popolare "speciale", parallelo e concorrente con quello del Parlamento, ma costituisce semplicemente la prima fase di un *iter* che, per tutto il resto, coincide con quello ordinario che si sviluppa all'interno delle Camere in seguito alla presentazione di una proposta legislativa parlamentare o governativa. In altri termini, il corpo elettorale non possiede quella facoltà di incidere direttamente e definitivamente nella determinazione della

⁴¹⁴ In senso contrario cfr. A. PREDIERI, *Aspetti del processo legislativo in Italia*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, IV, CEDAM, Padova, 1974, p. 2469.

⁴¹⁵ Così E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa cit.*, p. 248.

⁴¹⁶ E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa legislativa popolare cit.*, p. 606, che prosegue: "Presentando un progetto redatto in articoli al Parlamento, il popolo interviene nel procedimento legislativo, concretando pienamente la sua prima fase e ingenerando precisi obblighi giuridici nelle Assemblee legislative".

⁴¹⁷ M. CAPURSO, *I poteri di democrazia diretta*, in *Studi economico-giuridici dell'Università di Cagliari*, CEDAM, Padova, 1966, p. 452.

⁴¹⁸ F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa cit.*, p. 65-66; nello stesso senso pare esprimersi A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in AA.VV., *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Seminario di studio – Roma, 11-13 dicembre 1979, Giuffrè, Milano, 1980, p. 139.

⁴¹⁹ Così E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa legislativa popolare cit.*, p. 600, il quale però, pur partendo dalla premessa che "la nozione di democrazia diretta comporta la possibilità da parte del popolo di manifestare la propria volontà politica in maniera definitiva e vincolante", giunge alla conclusione che l'iniziativa legislativa popolare costituirebbe una modalità di "esercizio di funzioni di governo", concorrendo non già con la volontà del Parlamento, bensì con quella del Governo, sicché il popolo parteciperebbe "direttamente alla formulazione della politica generale" (p. 604).

⁴²⁰ D. BEZZI, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare cit.*, p. 43. Di "‘zona grigia’ al confine tra i meccanismi della democrazia rappresentativa e gli strumenti della democrazia diretta" parla R. ORRÙ, *Art. 71 cit.*, p. 1369.

politica nazionale, che invece si ha nel caso del *referendum* ex art. 75 Cost., laddove sulla abrogazione di una determinata norma è la volontà popolare a esprimersi in ultima istanza.

Pare, dunque, preferibile l'impostazione di chi comprende l'iniziativa legislativa popolare all'interno degli istituti di partecipazione, poiché "tra rappresentanza e diretta sovranità popolare vi è una polarità radicale [...] che invece non si riscontra tra gli istituti di funzionamento del Parlamento e le procedure che tendono all'inclusione e alla partecipazione nella decisione democratica"⁴²¹.

4. Il rapporto con le altre forme di iniziativa legislativa.

Con riguardo al secondo quesito che ci si è posti in precedenza, e cioè alla posizione che l'iniziativa legislativa popolare riveste nei confronti delle altre iniziative previste dal testo costituzionale, la dottrina ha optato per soluzioni differenti.

A fronte di chi ha affermato la parità quantomeno formale tra i vari tipi di iniziativa⁴²², vi è stato chi, invece, ha sottolineato il carattere sussidiario e complementare delle altre iniziative rispetto a quella governativa⁴²³, talvolta evidenziando altresì i possibili pericoli di deviazione dall'indirizzo politico espresso dal Governo e dalla sua maggioranza parlamentare, in caso di massiccio utilizzo di altre forme di iniziativa legislativa⁴²⁴.

Merita di essere menzionata quell'opinione⁴²⁵ secondo cui la Costituzione avrebbe graduato il potere di iniziativa, attribuendolo primariamente al Governo per l'espletamento delle funzioni a esso proprie, secondariamente ai membri di ciascuna Camera in funzione integrativa di quella governativa⁴²⁶, e infine agli altri organi cui tale potere sia attribuito da legge costituzionale. Del tutto peculiare, in questa ricostruzione, sarebbe la posizione del

⁴²¹ D. PICCIONE, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, in Osservatorio AIC, maggio 2013, che richiama quell'autorevole dottrina che considera il *referendum* dell'art. 75 Cost. come istituto del regime rappresentativo. Pare, allora, che – *a fortiori* – medesimo ragionamento vada svolto per l'iniziativa legislativa popolare, in cui l'apporto decisionale del corpo elettorale è evidentemente assai meno incisivo.

⁴²² Così E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa* cit., p. 203, secondo cui "il secondo comma dell'art. 71 Cost. prevede l'attribuzione [al popolo] dello stesso potere d'iniziativa legislativa di cui godono Governo e membri delle Camere" (p. 248), anche se egli sottolinea subito dopo che l'istituto dell'iniziativa popolare "realizza un concorso della volontà popolare con quella delle Camere, senza (...) porla al suo posto in via di sostituzione" (p. 249). Cfr. anche F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa* cit., p. 41, per il quale, in concreto, "deve riconoscersi una posizione preminente all'iniziativa del Governo"; D. BEZZI, *Iniziativa legislativa popolare* cit., p. 25: "la Costituzione non solo non distingue rispetto all'efficacia le diverse ipotesi di iniziativa ma prevede espressamente che ogni disegno di legge sia esaminato dalle Camere secondo quanto stabilito dai regolamenti senza tener conto né della provenienza né della titolarità"; R. ORRÙ, *Art. 71* cit., p. 1360, secondo cui la formale equiparazione tra le varie forme di iniziativa legislativa consiste, anzitutto, nella "pari idoneità a provocare l'attivazione del procedimento di formazione della legge", e, inoltre, nella "pari soggezione di tutti i progetti di legge a talune regole comuni".

⁴²³ Cfr. P. G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 89.

⁴²⁴ In tal senso G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 214 s., il quale, con riguardo all'iniziativa legislativa popolare in determinate materie, evoca la possibilità di "gravi turbamenti dell'ordine pubblico" o dannose influenze "sul regolare svolgersi della vita pubblica"; cfr. anche E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa* cit., p. 235, il quale parla di potenziale "elemento perturbatore della dinamica del sistema", riferendosi all'iniziativa parlamentare.

⁴²⁵ E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa legislativa popolare* cit., p. 602 ss.

⁴²⁶ Di talché sarebbe contrario ai principi costituzionali un abuso dell'iniziativa legislativa parlamentare che si ponesse, dunque, in posizione concorrente – o addirittura sostitutiva – rispetto alla formulazione della politica generale, normalmente svolta dal Governo.

popolo – e, dunque, dell’iniziativa legislativa a esso conferita – che in tal modo eserciterebbe funzioni di governo, “esprimendo delle *precise direttive politiche*, partecipando, quindi, direttamente alla formulazione della politica generale”: l’iniziativa popolare, in altre parole, sarebbe caratterizzata “dallo stesso grado di priorità” rispetto a quella governativa⁴²⁷.

Orbene, sembra in proposito doversi condividere la tesi prevalente della parità formale tra i diversi tipi di iniziativa, poiché danno origine, tutti, a un identico procedimento legislativo dinanzi alle Camere: essi si distinguono unicamente – dal punto di vista sostanziale – per le dinamiche del rapporto Governo-Parlamento, anche alla luce delle evoluzioni che hanno caratterizzato negli ultimi tempi la forma di governo parlamentare italiana⁴²⁸.

Se ciò è vero, allora deve negarsi l’eccezionalità dell’istituto dell’iniziativa popolare rispetto al complesso del sistema rappresentativo disegnato dalla Costituzione. Infatti, partendo dal principio della parità formale di tutte le iniziative previste nel testo costituzionale, non si può che concludere nel senso di considerare l’iniziativa ex art. 71, comma 2, Cost. come una delle “forme e limiti” attraverso cui il popolo esercita – ai sensi dell’art. 1, comma 2, Cost. – la propria sovranità⁴²⁹.

5. Sulla diretta applicabilità dell’art. 71, comma 2, Cost. e sugli eventuali limiti all’iniziativa legislativa popolare.

Prima dell’approvazione della Legge 25 maggio 1970, n. 352 (che ha disciplinato principalmente il *referendum* abrogativo, ma contiene talune disposizioni anche con riguardo all’iniziativa legislativa popolare), la dottrina del tempo si era interrogata sulla possibilità di applicare direttamente la norma di cui all’art. 71, comma 2, Cost., che – a differenza dell’art. 75 Cost. – non contiene alcun rinvio alla legge ordinaria. E la risposta è stata quasi unanimemente affermativa, sulla base della considerazione che la disciplina costituzionale dell’istituto è sufficientemente esaustiva e completa da poter trovare subito applicazione⁴³⁰.

Detta problematica, in ogni caso, risulta del tutto superata, poiché, con la poc’anzi citata L. n. 352/1970, è stata data attuazione all’art. 71, comma 2, Cost. È bene, tuttavia, ricordarla in quanto le Camere – come verrà precisato in seguito – hanno adottato prassi assai differenti, in attesa dell’approvazione della legge: infatti, mentre la Camera dei deputati non

⁴²⁷ E. BETTINELLI, *Note sull’iniziativa legislativa popolare* cit., p. 604, il quale, invero, precisa il proprio ragionamento definendo comunque l’intervento popolare come straordinario rispetto all’agire governativo, in funzione correttiva “delle inevitabili imperfezioni e degli squilibri di ogni regime a struttura essenzialmente rappresentativa”: una sorta di “valvola di sicurezza del sistema” (p. 605).

⁴²⁸ “È dunque da escludere la compatibilità con il vigente assetto costituzionale di iniziative legislative ‘privilegiate’”, come ricorda D. GIROTTI, *Commento all’art. 71 Cost.*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, p. 645.

⁴²⁹ Paiono, dunque, fondati i dubbi circa la eventuale previsione di un iter speciale che privilegiasse – a livello di regolamenti parlamentari – l’iniziativa popolare rispetto alle altre, perché ciò metterebbe in crisi il principio della parità formale tra le varie iniziative.

⁴³⁰ In tal senso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1976, tomo II, p. 729, n. 3; E. SPAGNA MUSSO, *L’iniziativa* cit., p. 252; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale* cit. (implicitamente); P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 320; CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Editrice torinese, Torino, 1966, p. 454.

ha mai dato seguito alle iniziative popolari prima del 1970, il Senato le ha accolte, iniziandone l'esame nelle commissioni parlamentari competenti.

Ben più rilevante appare il tema dell'applicabilità, in via analogica, dei limiti contenuti all'art. 75 Cost. per il *referendum* abrogativo anche all'iniziativa popolare.

Qui la dottrina è apparsa molto meno concorde. Infatti, a fronte di quanti hanno escluso l'esercizio dell'iniziativa popolare nelle stesse materie nelle quali è vietato il ricorso al referendum (materia tributaria, amnistia e indulto, autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali)⁴³¹, altri hanno operato talune distinzioni.

Secondo alcuni, tutte le leggi meramente formali – come le leggi di bilancio o quelle di ratifica di trattati internazionali – sarebbero escluse dalla possibilità di esercitare un'iniziativa popolare⁴³².

Altri, invece, ritengono che, eccettuato il bilancio, non si possa escludere l'iniziativa popolare nelle materie indicate all'art. 75 Cost., perché diversa è la *ratio* del *referendum* rispetto all'iniziativa legislativa⁴³³.

Altri ancora, infine, ammettono l'istituto in esame nella materia tributaria e in tema di amnistia e indulto, per la debolezza dell'argomento contrario secondo cui il popolo non disporrebbe degli elementi necessari per una valutazione completa e ponderata dell'oggetto del progetto di legge⁴³⁴.

In ogni caso, preme già qui rilevare – ma lo si vedrà meglio in seguito – come la L. n. 352/1970 non si sia pronunciata sul punto dei limiti all'iniziativa popolare, e anche la prassi parlamentare si è orientata nel senso di ritenere non applicabili analogicamente i limiti di cui all'art. 75 Cost.

6. Prime conclusioni.

Che cosa dire, dunque, conclusivamente, dell'istituto fin qui esaminato?

Certamente può condividersi l'opinione di chi lo ritiene strumento utile di partecipazione dei cittadini alla vita politica nazionale, ulteriore e diverso rispetto ai tradizionali canali della rappresentanza partitica.

Attraverso l'iniziativa legislativa, infatti, gruppi organizzati di persone possono presentare le proprie istanze alle assemblee parlamentari sollecitando interventi normativi su questioni a loro particolarmente care.

⁴³¹ Cfr., in tal senso, P. VIRGA, *Diritto costituzionale* cit., p. 331; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale* cit., p. 214; E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa* cit., p. 253-254, secondo cui, ad esempio, in materia tributaria, il popolo "non dispone degli elementi necessari per quella valutazione di politica finanziaria che è alla base della presentazione di un disegno di legge del genere". Ma v. *contra*, F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa* cit., p. 71, n. 20.

⁴³² Così C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino, 1982, p. 656; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1987, p. 479; E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa legislativa popolare* cit., p. 617 s., secondo cui "l'iniziativa popolare è esclusa nei casi di iniziativa 'vincolata' che compete al Governo".

⁴³³ F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa* cit., p. 71 s.: "nel caso del referendum il costituente ha voluto evitare la sottoposizione alla decisione popolare diretta di leggi rispetto alle quali il popolo può non tener conto degli interessi complessivi dello Stato (...) soprattutto nella considerazione che la decisione popolare è definitiva. Questo però non può ripetersi per l'iniziativa legislativa [in cui] i cittadini proponenti si limitano a porre in moto un procedimento".

⁴³⁴ Così E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa legislativa popolare* cit., p. 618, che ammette anche la proponibilità, attraverso iniziativa popolare, di progetti di revisione costituzionale.

Il rischio, tuttavia, emerso prepotentemente negli ultimi tempi, è quello di vedere tutto il bene nel “popolo”, nei cittadini “bravi e onesti”, e tutto il male nella politica, nei rappresentanti eletti in Parlamento. Tale distorsione può indurre a privilegiare e rafforzare gli istituti di democrazia diretta (*melius*: di partecipazione), a discapito dell’ordinario svolgimento dell’attività legislativa e del rapporto Parlamento-Governo, che caratterizza la nostra forma di governo parlamentare.

Occorrerebbe, invece, rendere più solide le colonne del sistema rappresentativo – per esempio, disciplinando la democrazia interna dei partiti politici in attuazione dell’art. 49 Cost. – certamente integrato da quelle forme positive e benefiche di partecipazione, previste peraltro nel testo della Costituzione, ma che da queste non può essere radicalmente sostituito⁴³⁵.

Si procederà ora ad analizzare le ulteriori fonti normative che disciplinano l’iniziativa legislativa popolare, in particolare la Legge n. 352/1970 e i regolamenti delle Assemblee parlamentari, e si concluderà procedendo a una rassegna della prassi parlamentare dell’istituto in esame, cercando infine di formulare alcune proposte.

- C - LA DISCIPLINA LEGISLATIVA DELL’INIZIATIVA POPOLARE: LA LEGGE N. 352 DEL 1970.

di Costanza Masciotta

1. Premessa.

La dottrina, pressoché all’unanimità⁴³⁶, si è pronunciata *ab initio*, come visto in precedenza, a favore del carattere precettivo e dell’immediata operatività della disposizione costituzionale in tema di iniziativa legislativa popolare; il legislatore è intervenuto ad implementare la disciplina dell’istituto soltanto con la Legge 25 maggio 1970, n. 352, recante “Norme sui referendum previsti in Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo”.

Prima di questo intervento legislativo ordinario, la prassi parlamentare aveva mostrato significativi aspetti di divergenza tra le due Camere dinanzi alla presentazione di disegni di legge popolari: al Senato, infatti, gli atti di iniziativa popolare erano stati per lo più ritenuti ricevibili ed assegnati alle rispettive Commissioni competenti per materia, e in qualche caso si è giunti perfino alla loro traduzione in legge⁴³⁷; alla Camera dei deputati, invece, in assenza di una specifica normativa di riferimento volta a regolare puntualmente l’istituto, le proposte di iniziativa popolare erano state tutte ritenute irricevibili fino all’entrata in vigore della legge in esame.

⁴³⁵ È da vedersi con favore, dunque, la prudente e accorta proposta, elaborata dal Gruppo di lavoro sulle riforma istituzionali, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica, in cui si prevede che “al fine di valorizzare l’iniziativa popolare (...) il Regolamento della Camera deve prevedere l’obbligo di fissare l’esame effettivo in Aula entro tre mesi dal deposito della proposta” (Relazione finale presentata il 12 aprile 2013, p. 15).

⁴³⁶ In questo senso, V. CRISAFULLI, *Il manuale dei diritti del cittadino*, Ed. di cultura sociale, Roma, 1950, p. 107; E. SPAGNA MUSSO, *L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane* cit., p. 83; F. PERGOLES, *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1964, p. 249; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, p. 683.

⁴³⁷ Come è accaduto per la legge 25 novembre 1962, n. 1679 concernente “Provvedimenti per il credito alla cooperazione”.

La Legge n. 352/1970 è stata introdotta nell'ordinamento giuridico nazionale essenzialmente per disciplinare le modalità di attuazione dei *referendum* indicati dalla Carta Costituzionale (ex art. 75, 132, 138 Cost.). Cionondimeno questo atto normativo presenta alcune disposizioni significative volte a regolare l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare: in particolare si tratta degli artt. 48 e 49 del Titolo IV della legge stessa, ove quest'ultima disposizione rinvia, a sua volta, agli artt. 7 e 8 per quanto attiene la raccolta di firme dei proponenti, la loro autenticazione ed i certificati da allegare alla proposta legislativa.

Occorre innanzitutto precisare che le norme appena citate non consentono propriamente di inquadrare la Legge n. 352/1970 nell'alveo degli atti normativi di diretta attuazione dell'art. 71, comma 2, Cost., in quanto l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare ha cominciato ad operare nel sistema fin dal 1956 (anno in cui è stato presentato il primo progetto di legge di iniziativa popolare⁴³⁸, quindi molto tempo prima dell'approvazione del suddetto atto legislativo), in piena coerenza con la tesi dominante in dottrina, favorevole all'immediata applicazione della suddetta disposizione costituzionale.

2. Il contenuto normativo della Legge n. 352/1970.

Con l'art. 48 della Legge n. 352/1970, il legislatore ha quindi sostanzialmente codificato ed istituzionalizzato una prassi ormai consolidata presso il Senato della Repubblica, stabilendo che "la proposta, da parte di almeno 50 mila elettori, dei progetti di legge ai sensi dell'art. 71 comma secondo della Costituzione, deve esser presentata, corredata delle firme degli elettori proponenti, al Presidente di una delle due Camere" e spetterà poi alla Camera ricevente il compito di accertare la regolarità della richiesta provvedendo alla "verifica ed al computo delle firme dei richiedenti"⁴³⁹. Prosegue l'art. 48, comma 3, individuando, come soggetti suscettibili di essere qualificati come "proponenti" di un'iniziativa legislativa popolare, "i cittadini iscritti nelle liste elettorali previste nel Testo Unico 20 marzo 1967, n. 223 e coloro che siano muniti di una delle sentenze di cui al primo e all'ultimo comma dell'art. 45 del testo anzidetto"⁴⁴⁰, ovvero rispettivamente i cittadini italiani che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età⁴⁴¹ e che non siano colpiti da alcuna delle condizioni ostative all'esercizio del diritto di voto⁴⁴², nonché coloro che siano muniti di sentenza di accoglimento in materia di elettorato attivo della Corte d'Appello resa, su ricorso del cittadino, avverso le decisioni della Commissione elettorale.

Prescrive poi l'art. 49 della Legge n. 352/1970 che "la proposta popolare deve contenere il progetto redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le

⁴³⁸ Si tratta del primo progetto di legge di iniziativa popolare presentato al Parlamento, ed in particolare al Senato il 20 giugno 1956, sulla "delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia ed indulto"; tale progetto fu assegnato all'esame della II Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere) competente per materia, ma fu archiviato a seguito della relazione sfavorevole della maggioranza dei suoi componenti.

⁴³⁹ Art. 48, comma 2, Legge n. 352/1970.

⁴⁴⁰ Art. 45 T.U. 20 marzo 1967 n. 223: "Le sentenze della Corte d'appello sono comunicate immediatamente dalla cancelleria, oltreché al presidente della Commissione elettorale mandamentale, al sindaco che ne cura l'esecuzione e la notificazione, senza spesa, agli interessati" (comma 1); "Per l'esecuzione e notificazione delle sentenze della Corte di cassazione si osserveranno le disposizioni di cui al primo comma" (ult. comma).

⁴⁴¹ Anche se l'art. 1 del D.P.R. n. 223/1967 parlava di "ventunesimo anno di età".

⁴⁴² Si tratta delle cause di perdita della capacità elettorale, quali ad es. il fallimento, la condanna all'interdizione perpetua dai pubblici uffici e ulteriori tipologie di condanne.

norme”: appare significativo il fatto che solo per l’iniziativa popolare (e per quella del C.N.E.L.⁴⁴³) sia prescritta espressamente l’esigenza di una suddivisione interna del testo per singoli articoli e di una relazione illustrativa ad esso corredata che dia conto degli obiettivi perseguiti, in ottemperanza al generale obbligo di motivazione degli atti diretti a tutelare pubblici interessi⁴⁴⁴ e funzionale all’esigenza di assicurare una migliore intelligenza del progetto medesimo. La Presidenza della Camera assegnataria è chiamata a verificare la sussistenza della relazione accompagnatoria e, in mancanza, la proposta sarà dichiarata irricevibile; la relazione illustrativa potrà comunque esser consegnata direttamente alla Camera ricevente senza che sia necessario riprodurre il testo nei fogli sui quali sono apposte le firme .

Il riferimento previsto sia dal testo costituzionale sia dalla legge in esame ad un “progetto redatto in articoli” sta a significare che la proposta legislativa popolare deve concretarsi in un atto dotato di una precisa identità e rilevanza giuridica, un vero e proprio testo normativo che viene chiesto alle Camere di tradurre in legge (per questo dovrà presentare i requisiti formali della legge medesima) e che, oltre a mettere in moto il procedimento legislativo, dovrà delimitare la materia entro la quale tendenzialmente le successive attività degli organi parlamentari dovranno muoversi: il progetto di legge popolare dovrà quindi contenere specifiche disposizioni normative e non semplici manifestazioni ottative, di volontà o di opinione.

L’art. 49, comma 2, rinvia altresì alla disciplina prevista per il *referendum* agli artt. 7 ed 8 della Legge n. 352/1970 per quanto attiene le firme dei proponenti, la loro autenticazione ed i certificati da allegare alla proposta. Queste disposizioni in particolare concernono la raccolta delle sottoscrizioni e si limitano a codificare una prassi già attuata dai comitati promotori delle iniziative popolari presentate al Senato anteriormente all’entrata in vigore della presente legge.

Per avviare il procedimento, infatti, i promotori dell’iniziativa, a norma dell’art. 7 della legge in esame, devono presentarsi in numero non inferiore a dieci e muniti dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali di un Comune della Repubblica, o nell’elenco dei cittadini italiani residenti all’estero⁴⁴⁵, alla cancelleria della Corte di Cassazione per dichiarare la volontà di avviare l’iniziativa popolare e devono al contempo indicare il titolo del progetto di legge; “di ciascuna iniziativa è dato annuncio nella Gazzetta Ufficiale del giorno successivo a cura dell’Ufficio stesso”⁴⁴⁶. A seguito della pubblicazione dell’annuncio ed ai fini della raccolta delle sottoscrizioni, i promotori predispongono appositi fogli sui quali deve essere riprodotto il testo del progetto di legge redatto in articoli⁴⁴⁷; prescrive l’art. 49, ultimo comma, della Legge n. 352/1970 che “se il testo del progetto supera le tre facciate di

⁴⁴³ Art. 10 Legge 5 gennaio 1957, n. 33.

⁴⁴⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., pag. 683.

⁴⁴⁵ Questa previsione è stata introdotta da una modifica successiva, in particolare dall’art. 23 Legge 27 dicembre 2001, n. 459.

⁴⁴⁶ Art. 7, comma 2, Legge n. 352/1970. Prosegue l’art. 7, comma 3: “per la raccolta delle firme devono essere usati fogli di dimensioni uguali a quelli della carta bollata ciascuno dei quali deve contenere all’inizio di ogni facciata, a stampa o a stampigliatura, la dichiarazione della richiesta del referendum [nel nostro caso della proposta di iniziativa popolare] con le indicazioni prescritte dal citato art. 4”.

⁴⁴⁷ Si ricorda, invece, che il testo della relazione illustrativa può essere consegnato direttamente al momento della presentazione a una delle Camere.

ogni foglio, esso va contenuto in un foglio unito a quello contenente le firme, in modo che non possa essere distaccato e da vidimarsi contemporaneamente a quello”.

A questo punto i suddetti fogli devono essere presentati, a cura dei promotori o di qualsiasi elettore e ai fini della vidimazione, alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari: la vidimazione consiste nell'apposizione sui fogli del bollo dell'ufficio, della data e della firma del funzionario ad esso preposto il quale dovrà provvedere alla restituzione entro due giorni dalla presentazione⁴⁴⁸. Come precisa l'art. 49, non sono validi i fogli che siano stati vidimati oltre sei mesi prima della presentazione della proposta di legge ad una delle Camere.

Sui fogli vidimati devono quindi essere raccolte le firme di almeno cinquantamila elettori e, come precisa l'art. 8, comma 2, della legge, accanto alla sottoscrizione devono essere indicati per esteso il nome, il cognome, il luogo e la data di nascita dell'elettore ed il Comune nelle cui liste elettorali risulta iscritto o, se trattasi di cittadini italiani residenti all'estero⁴⁴⁹, l'iscrizione nelle liste elettorali dell'anagrafe unica dei cittadini italiani residenti all'estero.

Raccolte le firme, esse dovranno essere autenticate da un notaio o da un cancelliere della pretura o del tribunale nella cui circoscrizione è compreso il comune dove è iscritto l'elettore la cui firma è autenticata ovvero dal giudice conciliatore o dal segretario di detto comune. A tal proposito, occorre considerare che è intervenuto l'art. 14, comma 1, della Legge 21 marzo 1990, n. 53⁴⁵⁰ a delineare con precisione le autorità competenti ad eseguire le autenticazioni di cui all'art. 8, comma 3, della Legge n. 352/1970: tale disposizione in particolare individua “notai, giudici di pace, cancellieri e collaboratori delle cancellerie delle Corti di Appello, dei tribunali e delle preture, i segretari delle procure della Repubblica, i Presidenti delle province, i sindaci, gli assessori comunali e provinciali, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti e vice presidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali e provinciali ed i funzionari incaricati dal Sindaco e dal Presidente della Provincia”, nonché i consiglieri provinciali ed i consiglieri comunali che comunichino la propria disponibilità rispettivamente al Presidente della Provincia ed al Sindaco. A seguito di successive modifiche⁴⁵¹ l'art. 8, comma 3, della legge n. 352/1970 stabilisce che per i cittadini elettori residenti all'estero l'autenticazione è eseguita dal Console d'Italia competente; prosegue la disposizione legislativa affermando che il pubblico ufficiale può altresì dare atto della manifestazione di volontà dell'elettore analfabeta o comunque impedito ad apporre la firma⁴⁵².

L'autenticazione consiste appunto nell'attestazione, da parte di un pubblico ufficiale, che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità della persona che sottoscrive, deve recare “l'indicazione della data in cui avviene e può anche essere collettiva foglio per foglio”, cioè riferita a tutte le firme contenute in ciascun foglio:

⁴⁴⁸ Come espressamente previsto dall'art. 7, ultimo comma, Legge n. 352/1970.

⁴⁴⁹ Previsione introdotta dall'art. 23 Legge n. 459/2001.

⁴⁵⁰ Legge 21 marzo 1990, n. 53 “Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale”.

⁴⁵¹ Modifiche apportate dall'art. 1 d.l. 18 ottobre 1995 n. 432, convertito con modificazioni in Legge 20 dicembre 1995 n. 534; successivamente dall'art. 4 Legge 30 aprile 1999, n. 120; e infine dall'art. 23 Legge n. 459/2001.

⁴⁵² Prevede infine l'art. 8, comma 6, Legge n. 352/1970: “per le prestazioni del notaio, del cancelliere, del giudice conciliatore e del segretario comunale sono dovuti gli onorari stabiliti dall'art. 20, comma quinto, del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con D.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 e dalla tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962 n. 604”.

in questo caso, oltre alla data, l'autenticazione dovrà indicare anche il numero delle firme nel medesimo contenute; in ogni caso, se manca l'autenticazione le firme saranno nulle.

Infine, ai fogli recanti le firme autenticate devono essere allegati i certificati anche collettivi dei Sindaci dei comuni ai quali appartengono i sottoscrittori che ne attestino l'iscrizione nelle liste elettorali dei rispettivi comuni ovvero (per i cittadini residenti all'estero) la loro iscrizione nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero⁴⁵³; a tale scopo – prosegue l'ultimo comma dell'art. 8 della legge in commento – “i sindaci debbono rilasciare tali certificati entro quarantotto ore dalla relativa richiesta”. Completato il suddetto *iter* procedimentale, i promotori provvederanno, a norma dell'art. 48 della legge, alla presentazione “al Presidente di una delle due Camere, del progetto di legge corredato dalle firme degli elettori proponenti”, nonché dalla relazione illustrativa, da copia del verbale di presentazione alla Corte di Cassazione e da copia della Gazzetta Ufficiale nella quale è stato pubblicato l'annuncio dell'iniziativa.

Come si è visto, la disciplina normativa dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare contenuta nella legge del 1970 risulta piuttosto scarsa, soprattutto se comparata – ad esempio – all'esperienza austriaca⁴⁵⁴ o a quella elvetica⁴⁵⁵, caratterizzate da una legislazione federale che regola minuziosamente questo strumento di partecipazione. Non è un caso che la stessa dottrina abbia evidenziato alcune zone d'ombra nello schema normativo esaminato, alcune questioni rimaste per così dire aperte anche dopo l'entrata in vigore della legge medesima.

3. Sugli eventuali limiti all'iniziativa legislativa popolare.

Riprendendo un argomento già accennato in precedenza, emerge *in primis* il problema della sussistenza o meno di eventuali limiti *ratione materiae* nell'esercizio dell'iniziativa popolare: alcuni autori⁴⁵⁶ hanno infatti sostenuto, sulla base di un'interpretazione analogica dell'art. 75, comma 2, Cost., che i limiti di materia posti dai Padri Costituenti per l'istituto referendario fossero estendibili anche al potere di iniziativa popolare, non ammettendone così l'esercizio per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

Ebbene, appare significativo osservare come proprio la tesi fondata sull'interpretazione estensiva dell'art. 75, comma 2, Cost. sia stata fatta propria dalla maggioranza della Commissione Giustizia al Senato alla quale era stato assegnato il primo disegno di legge di iniziativa popolare, avente ad oggetto proprio la concessione di amnistia ed indulto. Nella relazione del Senatore Monni del 4 marzo 1957, infatti, si afferma: “è ovvio che, nella materia in esame, può essere apparso opportuno affidare la responsabilità dell'iniziativa al Parlamento piuttosto che all'ispirazione, variamente interessata, di più o meno vaste

⁴⁵³ Comma modificato dall'art. 23 Legge n. 459/2001.

⁴⁵⁴ Il riferimento è alla legge federale austriaca del 16 giugno 1931, la quale prevede tre diverse fasi: a) procedura di ammissibilità; b) procedura di registrazione; c) procedura di istruzione.

⁴⁵⁵ Il riferimento è alla legge federale svizzera del 23 marzo 1962.

⁴⁵⁶ In tal senso G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 215, ove afferma che “l'art. 75 Cost. ha voluto che certe materie venissero trattate esclusivamente dai responsabili organi costituzionali senza interferenze che si sono giudicate dannose o pericolose da parte del popolo” e tali considerazioni avrebbero impedito anche l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare nelle medesime materie. Nello stesso senso P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 331.

correnti popolari”⁴⁵⁷. Non deve essere però al contempo trascurato che la Presidenza del Senato, alla quale era stato presentato il suddetto disegno di legge, competente a valutare la ricevibilità della proposta popolare, non aveva sollevato alcun rilievo né addotto alcun limite di materia circa la ricevibilità del progetto, provvedendo conseguentemente all’assegnazione per l’esame di merito alla Commissione competente per materia, appunto la II Commissione Giustizia.

Occorre quindi evidenziare come la stessa dottrina maggioritaria⁴⁵⁸ non abbia accolto la tesi ermeneutica fondata sulla interpretazione analogica dell’art. 75 Cost., avuto riguardo alla diversa *ratio* e alle finalità profondamente divergenti sottese ai due istituti rispettivamente dell’iniziativa legislativa popolare e del *referendum*⁴⁵⁹, nonché alla luce della stessa Legge n. 352/1970 che, nel regolamentare l’istituto dell’iniziativa popolare, ha perseverato nel non positivizzare alcun limite di materia⁴⁶⁰; restano ovviamente ben salde le lezioni di illustri costituzionalisti⁴⁶¹ i quali ci insegnano che l’iniziativa legislativa appartiene in via esclusiva al Governo nel caso delle leggi di bilancio e più generalmente per tutte le leggi di autorizzazione⁴⁶² e di approvazione, “che presuppongono l’atto di un organo diverso dal Parlamento da autorizzare od approvare”.

In ultima analisi, quindi, non vi è ragione per escludere l’iniziativa popolare per le leggi di amnistia e di indulto e per quelle tributarie, soprattutto se guardiamo ai principi costituzionali e alla *ratio* sottesa all’istituto: la stessa Costituzione infatti non prevede espressamente alcun limite di materia per l’iniziativa legislativa popolare, neppure in riferimento all’attivazione del procedimento di revisione costituzionale⁴⁶³.

4. Sul potere di ritiro e sul ruolo del Comitato promotore dell’iniziativa popolare.

Un ulteriore profilo non è stato disciplinato nella legge n. 352/1970: la possibilità o meno di configurare il ritiro del progetto di iniziativa popolare e, in caso affermativo, la forma necessaria a consentirlo. È stato ampiamente discusso se, venendo meno il *quorum* prescritto dalla Costituzione dei cinquantamila elettori mediante il successivo ritiro

⁴⁵⁷ Parole riportate in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1957, p. 1319.

⁴⁵⁸ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., pag. 683; F. PERGOLESÌ, *Diritto costituzionale* cit., p. 252; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1965, p. 408; P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1964, p. 248; A. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, in *Noviss. dig. ital.*, vol. IX, UTET, Torino, 1963, p. 236; A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, p. 241; G. MAROZZA *L’iter legislativo: l’esame preliminare*, in *Il regolamento della Camera dei Deputati Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, p. 328; G. INVERNIZZI, *L’iniziativa legislativa nell’ordinamento italiano*, in *Montecitorio*, n. 6/1963, p. 30.

⁴⁵⁹ La prima si estrinseca nel potere di porre in movimento un procedimento la cui decisione ed il cui stesso ulteriore seguito dipendono dalle Assemblee rappresentative mentre nel secondo istituto la volontà popolare ha un valore decisivo e prevalente: cfr. F. CUOCOLO, *Saggio sull’iniziativa legislativa* cit., p. 66.

⁴⁶⁰ Afferma R. PINARDI, *Iniziativa legislativa popolare e conflitto fra poteri*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Jovene, Napoli, 2012, p. 876, che l’art. 71, comma 2, Cost. individua un “diritto di natura politica che è espressamente previsto dalla Carta Costituzionale” e che quindi “appare corretto affermare che limitazioni al suo esercizio devono trovare specifico fondamento nel testo stesso della Costituzione”.

⁴⁶¹ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., p. 681.

⁴⁶² Quali le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

⁴⁶³ Tanto più se pensiamo che il testo presentato alla Costituente *ab initio* riservava al Governo e alle Camere l’iniziativa della revisione costituzionale ma tale limitazione è poi stata espunta e non è ricomparsa nel testo definitivamente approvato.

dell'adesione da parte di un gruppo di firmatari, sia configurabile il ritiro della stessa proposta di legge validamente presentata ad una delle Camere in precedenza⁴⁶⁴ o se – piuttosto – sia indispensabile a tal fine l'intervento di tutti i cinquantamila sottoscrittori proponenti originari. In questo caso la dottrina, pur essendo edotta della difficoltà pratica di una sua configurazione concreta, propende per la seconda impostazione ermeneutica: appare del tutto logico che, nel silenzio del legislatore, il potere di ritiro del progetto di legge spetti a quegli stessi titolari del diritto di iniziativa legislativa che quel progetto hanno presentato, e al contempo debba essere esercitato con le medesime forme previste per la presentazione, quindi mediante la manifestazione di volontà dei cinquantamila sottoscrittori originari; infatti “ammettere che una frazione di firmatari, successivamente dissenzienti, possa provocare il ritiro della proposta popolare significa, in ultima analisi, voler attribuire tale potere ad una collegialità diversa da quella originaria” e “sembra assurdo far dipendere le sorti dell'iniziativa dal ripensamento di un numero di sottoscrittori anche esiguo (al limite potrebbe bastare la revoca dell'adesione di un solo firmatario) i quali facciano venire meno il quorum prescritto dalla Costituzione”⁴⁶⁵.

Una soluzione *de iure condendo*, sulla scorta dell'esperienza elvetica, potrebbe essere quella di riconoscere espressamente in via legislativa al Comitato promotore dell'iniziativa la titolarità del potere di ritiro della proposta popolare.

Tra le molteplici lacune della normativa in esame, infatti, il profilo più significativo concerne proprio la mancata positivizzazione legislativa della costituzione giuridica di un comitato promotore dell'iniziativa popolare al quale riconoscere validamente, oltre al potere di ritiro, anche quello di discutere e sostenere in Commissione il progetto di legge nonché l'eventuale facoltà di sollevare conflitto dinanzi alla Corte Costituzionale alla stregua dell'analogo potere, riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale⁴⁶⁶, al comitato promotore del *referendum*.

5. Le recenti proposte di modifica della disciplina dell'iniziativa popolare.

L'intento di valorizzare l'istituto in esame, nella consapevolezza della sua attitudine a implementare la qualità della democrazia rappresentativa ed a vitalizzare i canali di partecipazione nel coevo sistema parlamentare, ha animato vari progetti di riforma fin dalla prima metà degli anni ottanta del novecento. Già la prima Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, la c.d. Commissione Bozzi, insediatasi nel novembre del 1983 e conclusasi nel gennaio 1985, aveva posto nel programma di lavoro tra i suoi obiettivi primari proprio quello di ridefinire gli istituti di democrazia partecipativa con particolare riguardo all'iniziativa legislativa popolare, alla luce della profonda distanza venutasi a creare tra partiti politici e istanze della società e della conseguente crisi dei principi cardine della democrazia rappresentativa.

Il dibattito che caratterizzò i lavori della Commissione Bozzi fu molto ampio e vivace, al punto che emersero posizioni profondamente divergenti su molte delle questioni in

⁴⁶⁴ In questo senso, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., p. 687 e A. SANDULLI, *Legge* cit., p. 638.

⁴⁶⁵ E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa legislativa popolare* cit., p. 619.

⁴⁶⁶ A partire da Corte cost. ord. n. 17/1978 e sent. n. 69/1978.

discussione e nessuna modifica sostanziale fu introdotta nella disciplina dell'iniziativa legislativa popolare: le proposte di riforma, infatti, rimasero tutte lettera morta.

I lavori della Commissione si conclusero con una relazione di maggioranza che proponeva l'innalzamento del numero dei sottoscrittori necessari ad esercitare l'iniziativa a centomila elettori, riconosceva il diritto di un rappresentante dei promotori di presenziare alle sedute della commissione competente per materia, dedicate all'esame del progetto di iniziativa popolare – ma senza diritto di voto – e si riproponeva di introdurre un vero e proprio obbligo per il Parlamento di deliberare sulla proposta popolare entro venti mesi, rimettendo tuttavia ai regolamenti parlamentari la determinazione delle modalità e dei termini per assicurare l'osservanza di tale previsione. Ben cinque furono invece le relazioni di minoranza tra le quali spicca quella presentata da insigni personaggi della sinistra indipendente quali Rodotà, Pasquini e Milani, nella quale si propone di valorizzare il ruolo del Comitato Promotore dell'iniziativa popolare all'interno della procedura parlamentare attraverso la modifica del dettato costituzionale ed il riconoscimento al comitato medesimo della facoltà di adire la Corte Costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni alla stregua di quanto consentito dalla stessa giurisprudenza costituzionale al Comitato promotore del *referendum*. Come vedremo la possibilità di configurare un conflitto tra poteri su ricorso dei Comitati promotori di un progetto di iniziativa popolare, da dirimere dinanzi all'organo di giustizia costituzionale, è tornata in auge nell'attuale dottrina⁴⁶⁷ in riferimento a fatti od omissioni che si verifichino nell'ambito del giudizio della Camera assegnataria sulla ricevibilità della proposta e nel limitato arco temporale che va dal suo deposito presso uno dei due rami del Parlamento sino alla eventuale assegnazione alla commissione competente.

Tornando alla relazione di minoranza presentata da Rodotà a chiusura dei lavori della Commissione Bozzi, assume particolare rilievo al suo interno la previsione del ricorso ad un *referendum* popolare approvativo alternativamente nei casi di mancata deliberazione nel merito da parte del Parlamento sul disegno di legge popolare entro il termine di diciotto mesi dalla sua presentazione, ovvero in caso di decisione parlamentare di rigetto resa da una maggioranza inferiore ai 2/3 dei componenti oppure nell'ipotesi in cui, approvato il testo in Assemblea, esso risulti del tutto alterato nelle finalità e nel contenuto rispetto alla proposta popolare originaria.

Significativo anche il successivo tentativo di valorizzare l'istituto di democrazia partecipativa in esame, realizzato dalla terza Commissione Bicamerale presieduta da D'Alema, istituita nella XIII legislatura, la quale riaffermò la possibilità di prevedere un *referendum* approvativo per le proposte di iniziativa popolare promosse questa volta da almeno 800mila elettori, laddove le Camere non si fossero pronunciate nel merito entro 24 mesi dalla loro presentazione. Tuttavia anche i lavori di questa Commissione non si tradussero in risultati effettivi e sostanziali e naufragarono in un nulla di fatto: come vedremo fra breve, soltanto dalle modifiche dei regolamenti parlamentari approvate nell'autunno del 1988 deriveranno conseguenze di rilievo in ordine alla disciplina dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare nell'ambito dell'*iter* parlamentare.

- D - INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE E REGOLAMENTI PARLAMENTARI

⁴⁶⁷ Cfr. R. PINARDI, *Iniziativa legislativa popolare e conflitto tra poteri* cit.

di Giuseppe Donato

1. Quadro generale e problematiche antecedenti alla riforma degli anni settanta.

L'iniziativa legislativa popolare trova disciplina anche nell'ambito dei Regolamenti Parlamentari, in modo da permettere a una parte del corpo elettorale di esprimere un proprio orientamento, indicando alle Camere le scelte legislative da adottare⁴⁶⁸.

I regolamenti parlamentari non fanno uso di un'identica terminologia riguardo agli atti di iniziativa legislativa. Il Regolamento della Camera dei Deputati (d'ora in poi R.C.) distingue tra le iniziative del Governo, denominate disegni di legge ed altre iniziative denominate proposte di legge; per far riferimento agli atti di iniziativa nella loro globalità, senza voler operare alcuna distinzione, viene usata l'espressione di progetti di legge.

Il Regolamento del Senato della Repubblica (d'ora in poi R.S.), invece, denomina indifferentemente disegni di legge tutte le iniziative legislative.

I progetti di legge, quale che sia la loro provenienza, presentati a ciascun ramo del Parlamento sono annunciati in seduta, inseriti nell'ordine del giorno generale di ciascuna Assemblea e stampati nel più breve tempo possibile (art. 68 R.C. e 73 R.S.).

Prima dell'annuncio pubblico e dell'inserimento nell'ordine del giorno sono sottoposti a giudizio di ricevibilità da parte della presidenza dell'Assemblea. Tale giudizio riguarda solo l'esistenza e la validità formale dell'atto. Esso è volto a verificare che ci si trovi in presenza di un atto con i requisiti propri del progetto di legge e cioè un testo redatto in articoli e preceduto da una relazione illustrativa. Questo requisito, per quanto concerne i disegni di legge di iniziativa popolare, è stato criticato da parte della dottrina⁴⁶⁹, perché non previsto dall'art. 71 della Costituzione. Quest'interpretazione sembrerebbe confermata dall'art. 74 R.S. che limita il controllo presidenziale soltanto al numero delle firme, senza far seguire alla mancanza della relazione l'improcedibilità dell'iniziativa. Si deve, inoltre, verificare che l'iniziativa legislativa provenga da uno dei soggetti costituzionalmente legittimati.

Una volta che i progetti di legge siano stati stampati e distribuiti, si deve procedere alla loro assegnazione alle commissioni permanenti. Si tratta di un atto costituzionalmente necessario per il seguito del procedimento, in quanto l'art. 72 esclude la possibilità di un immediato esame delle iniziative legislative da parte dell'Assemblea⁴⁷⁰.

Profili problematici⁴⁷¹, comuni ad entrambi i Regolamenti, sono sorti nel considerare il potere di ritiro e di modifica dei disegni di legge di iniziativa popolare. Se vengono proposte delle modifiche tali da stravolgere il testo di iniziativa popolare, se viene scelto in commissione un testo base e gli altri sulla stessa materia fanno da emendamento, se deve essere redatto un testo base tale da far perdere l'individualità, occorre domandarsi a chi spetti difendere il testo legislativo di iniziativa popolare.

La difficoltà si riscontra nell'impossibilità pratica di poter esercitare il potere di ritiro. Su un punto la dottrina è concorde: riconoscere un'equivalenza tra potere di ritiro e di

⁴⁶⁸ G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1976, p. 104.

⁴⁶⁹ A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 221.

⁴⁷⁰ T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – N. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 253.

⁴⁷¹ Cfr. D. BEZZI, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare* cit., p. 47.

iniziativa⁴⁷². Titolari del potere di ritiro, dunque, sono gli stessi soggetti titolari del potere di iniziativa, i quali lo possono esercitare sino a quando la Camera cui è stato presentato il progetto non abbia deliberato.

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa popolare, alcuni hanno affermato che non sia possibile il ritiro⁴⁷³, altri che occorra l'assenso di tutti i firmatari⁴⁷⁴, altri ancora che basti il venir meno di uno dei 50.000 elettori⁴⁷⁵.

Per ovviare a tali problematiche, basterebbe ipotizzare la figura di un comitato promotore, i cui membri potrebbero essere gli stessi relatori, anche in commissione, della proposta. Altro problema consisterebbe nell'individuare il momento entro il quale operare il ritiro. Questo potrebbe essere esercitato solo presso la Camera investita per prima del provvedimento, ma il ritiro di un progetto deferito all'esame di una Commissione in sede referente potrebbe essere richiesto solo fino a che non risulti presentata alla Camera la relazione scritta, mentre l'esercizio dello stesso diritto nei confronti di un provvedimento assegnato ad una Commissione in sede legislativa potrebbe aver luogo fino al momento della chiusura della discussione generale e, comunque, prima del passaggio all'esame degli articoli⁴⁷⁶.

Ulteriori profili problematici, comuni ad entrambi i Regolamenti, erano presenti nel primo periodo Repubblicano, prima che venissero adottate le riforme degli anni settanta. Uno su tutti, l'antica prassi (che si riallaccia all'ordinamento vigente sotto lo Statuto Albertino, che prevedeva la decadenza di tutti i progetti non varati entro la fine della sessione, istituto peraltro non recepito nel nuovo sistema repubblicano) secondo la quale si riteneva che i provvedimenti per i quali non fosse stato completato l'*iter* parlamentare entro la scadenza della legislatura dovessero considerarsi decaduti e, se ripresentati nella successiva, fossero nuovamente costretti a ripercorrere le singole fasi del procedimento legislativo; ciò, in omaggio all'antico principio secondo il quale le Camere sogliono essere considerate corpi distinti da una legislatura all'altra, in quanto rispecchierebbero i successivi diversi orientamenti politici del corpo elettorale⁴⁷⁷.

Senza contare poi che, a causa delle gravi lacune dei regolamenti parlamentari, le iniziative popolari non godevano di alcuna priorità di fatto o di trattamenti procedurali distinti rispetto alle altre iniziative⁴⁷⁸. Tali situazioni sono mutate solo in parte, ma sostanzialmente non nei fatti, grazie alle modifiche regolamentari di seguito esposte.

2. Analisi del Regolamento della Camera dei Deputati.

Per quanto concerne il Regolamento della Camera dei Deputati, l'istituto in esame trova espresso riferimento nell'ambito dell'ultrattività della proposta oltre la legislatura all'art.

⁴⁷² C. MUSCARÀ, *Ritiro di progetti di legge*, in *Rass. Parlam.*, 1959, p. 80 ss.; E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa* cit., p. 145; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Palermo, 1975, p. 508.

⁴⁷³ A. CERVATI, *La formazione delle leggi*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, p. 107, nota 20.

⁴⁷⁴ E. SPAGNA MUSSO, cit., p. 142.

⁴⁷⁵ A. M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)* cit., p. 638.

⁴⁷⁶ C. MUSCARÀ, cit., p. 94.

⁴⁷⁷ V. LONGI et al. (a cura di), *Il regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, p. 341.

⁴⁷⁸ E. BETTINELLI, *Note sull'iniziativa popolare* cit., p. 608.

107, comma 4, R.C. rubricato appunto “Dei progetti di legge presentati nella precedente legislatura”. Tale articolo, già art. 103 nel Progetto di nuovo Regolamento, è stato presentato dalla Giunta del Regolamento (Relatori Bozzi, Luzzato, Rognoni) il 10 luglio 1970 in Assemblea. Nella parte introduttiva del Progetto, è chiaramente prevista la riassunzione *ope legis* nella nuova legislatura dei disegni di legge presentati nella legislatura precedente, sia ai fini della continuità se ne ricorrono i presupposti, sia ai fini del normale esame in sede referente o legislativa⁴⁷⁹.

Analizzando le note dei relatori al Progetto di Regolamento, si può evincere come lo spirito della norma fosse quello di introdurre un principio di continuità operativa nell’ambito delle legislature successive. La Giunta proponeva un meccanismo di abbreviazione procedurale attraverso la riassunzione dei lavori istruttori compiuti nella decorsa legislatura.

Si stabilisce che possono essere ripresentati per un riesame abbreviato i progetti di legge già presentati nella precedente legislatura e che abbiano concluso almeno la fase referente del loro *iter*. Per i progetti di legge di iniziativa popolare, non si è ritenuta necessaria tale ripresentazione⁴⁸⁰.

La Camera approva l'art. 103 (poi art. 107 R.C.), al quale non erano stati presentati emendamenti, in data 6 febbraio 1971, accogliendo così, in parte, la Proposta La Malfa della precedente IV Legislatura⁴⁸¹, la quale era incentrata sul principio della continuità legislativa, atta ad instaurare un meccanismo in grado di rendere possibile la ricezione da parte della nuove Camere di quella parte di lavoro fatto e non completato dalle precedenti e che esse, nella propria autonomia e sovranità, intendano far proseguire.

A detta dei suoi principali artefici, l'intavolazione progettuale sottesa alla riforma regolamentare del 1971 era incentrata, in tema di iniziativa legislativa, su un chiaro proposito di razionalizzazione.

Le direttrici di questo processo sono fondamentalmente due, a seconda che oggetto d'indagine siano le particolari condizioni d'esame osservate per le iniziative “esterne”, come l'iniziativa popolare, ovvero quelle predisposte per le iniziative “interne qualificate”: recepite dai gruppi parlamentari oppure nate in Commissione.

Comune a queste come alle altre iniziative risulta il panorama di limiti e vincoli ad esse approntati, di cui si è tentato di dar conto parlando dei limiti generali all'esercizio del diritto, nonché dell'improcedibilità di cui all'attuale art. 72, comma 2, del Regolamento della Camera.

A tal proposito, è da notare come il quarto comma del predetto art. 107 distingua il caso dei progetti già approvati dall'Assemblea od esaminati dalla Commissione, per cui vale la procedura ivi descritta, dall'ipotesi dei progetti ancora bisognosi d'ulteriore analisi, nuovamente deferiti alle Commissioni di merito, secondo la procedura ordinaria⁴⁸².

⁴⁷⁹ V. LONGI – M. STRAMACCI, *Il nuovo regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 16, ove è possibile leggere la relazione della Giunta per il Regolamento sul progetto di nuovo regolamento (relatori: Bozzi, Luzzatto e Rognoni), presentata alla Presidenza della Camera il 10 luglio 1970.

⁴⁸⁰ Camera dei Deputati, Doc. II, n. 1, 10 luglio 1970, p. 67.

⁴⁸¹ Camera dei Deputati, Doc. X, n. 14, 17 febbraio 1968.

⁴⁸² A. CASU, *L'iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari dopo la riforma del 1971*, in *Boll. cost. parl.*, 1986, p. 175.

Prima della riforma del Regolamento appena esposta, alla Camera dei Deputati era riscontrabile una prassi che prevedeva la c.d. “presa in considerazione”, secondo la quale, i progetti di legge prima di essere avviati alla procedura legislativa erano presi in considerazione con apposite deliberazioni dall'Assemblea plenaria e adottate dopo relazione orale della Commissione competente⁴⁸³.

L'istituto della presa in considerazione era regolato dalle disposizioni contenute negli artt. 133, comma 1, e 134 R.C., ma, all'atto pratico, rimase una semplice formalità risultando obbligatoria soltanto per le proposte di legge che implicavano direttamente o indirettamente conseguenze finanziarie, cioè nuove o maggiori spese ovvero minori entrate. La procedura dello svolgimento e della conseguente presa in considerazione per le proposte di legge di iniziativa parlamentare può farsi risalire ad una disposizione introdotta con il Regolamento del 1868, che operava una distinzione tra i progetti di iniziativa del Governo e quelli di iniziativa dei singoli parlamentari, denominando i primi “disegni di legge” e i secondi “proposte di legge”.

Secondo la dottrina prevalente⁴⁸⁴, l'istituto della presa in considerazione trova il suo fondamento storico nella disposizione contenuta nell'art. 10 dello Statuto Albertino, per cui, attraverso la deliberazione della presa in considerazione, la Camera faceva propria l'iniziativa legislativa esercitata dai singoli deputati. In dottrina, sono stati sollevati dubbi sulla costituzionalità delle norme regolamentari che disciplinano tale istituto nell'ordinamento costituzionale, nel quale titolari del diritto di iniziativa sono i singoli membri di ciascuna Camera⁴⁸⁵.

Nel giorno fissato per lo svolgimento, il proponente illustrava sommariamente le finalità del provvedimento. Il Regolamento consentiva che un solo oratore potesse prendere la parola per parlare contro la presa in considerazione, e, successivamente, per una prassi consolidata, anche se nessuna disposizione regolamentare risultava in tal senso, il Presidente chiedeva di conoscere il pensiero del Governo in proposito.

Come è stato correttamente rilevato⁴⁸⁶, non si trattava di un parere vero e proprio, in quanto il diritto di iniziativa non poteva essere vincolato all'assenso del Governo, ma di una semplice norma di correttezza che trovava il suo fondamento e la sua giustificazione nella considerazione che il Governo, disponendo di organi di accertamento indubbiamente superiori a quelli dei deputati, potesse recare un valido contributo di carattere tecnico al giudizio dell'Assemblea.

Successivamente la Camera deliberava se accordare o meno la presa in considerazione: in sede di votazione per la presa in considerazione di una proposta di legge non erano ammesse dichiarazioni di voto, poiché la Camera deliberava non sul merito, ma sulla opportunità del provvedimento.

In caso di diniego della presa in considerazione il provvedimento si considerava respinto e veniva cancellato dall'ordine del giorno. Quando, invece, la presa in considerazione fosse

⁴⁸³ V. LONGI, *Il regolamento della Camera* cit., p. 346, ove si afferma che con prassi costante si era stabilito che anche ai progetti di legge di soggetti od organi titolari del diritto di iniziativa legislativa diversi dal Governo fosse applicabile la procedura della presa in considerazione da parte dell'Assemblea.

⁴⁸⁴ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., p. 632.

⁴⁸⁵ V. LONGI, *Il regolamento della Camera* cit., p. 344.

⁴⁸⁶ V. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in *Studi sulla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1958, II, p. 457.

stata accordata, la proposta di legge veniva trasmessa alla Commissione competente e seguiva la procedura normale di esame e di approvazione prevista per i progetti governativi. Il proponente, peraltro, poteva evitare questa sorta di giudizio di delibazione preliminare sul provvedimento, rinunciando allo svolgimento e chiedendo che la proposta di legge venisse immediatamente trasmessa agli uffici.

Per ovviare all'inconveniente di un'eventuale inerzia del proponente che non chiedesse di svolgere la sua iniziativa legislativa (ovvero non dichiarasse di rinunziarvi), il Regolamento stabiliva che la proposta non svolta entro tre mesi – non computate le vacanze – dall'avvenuta autorizzazione, venisse considerata ritirata e fosse quindi cancellata dall'ordine del giorno.

Anche a prescindere dal profilo strettamente normativo, vi è da considerare che, in via di prassi, la procedura in esame si era col tempo ridotta a mera formalità, cosicché si era potuto affermare che “le Camere si mostrano molto corrive a prendere in considerazione i progetti dei propri colleghi (...), talché la presa in considerazione medesima, nell'ultimo ventennio, salvo in qualche rara occasione e sempre in riferimento a proposte di inchiesta parlamentare, non è mai stata denegata”⁴⁸⁷.

Tenuto conto di questo complesso di problemi – e anche delle difficoltà insorte nell'applicazione della procedura in esame alle proposte di iniziativa legislativa dei consigli regionali, per le quali era impossibile realizzare quel contraddittorio parlamentare che della presa in considerazione costituiva il necessario presupposto – l'abrogazione dell'istituto apparve pienamente giustificato e legittimo⁴⁸⁸.

L'art. 133 R.C. nulla disponeva a proposito delle iniziative legislative diverse da quelle governative e parlamentari, e cioè i progetti di legge dei consigli regionali, quelli del C.N.E.L. e quelli di iniziativa popolare. Una prassi costante aveva, però, stabilito che anche ai progetti di legge di soggetti od organi titolari del diritto di iniziativa legislativa diversi dal Governo fosse applicabile la procedura della presa in considerazione da parte dell'Assemblea, su relazione orale della Commissione permanente competente per materia.

Tale prassi si era consolidata soltanto per quanto concerne le proposte di iniziativa dei consigli regionali, poiché nessuna proposta di iniziativa popolare fu presentata in prima lettura alla Camera dei deputati, fino a che non furono approvati i nuovi regolamenti parlamentari all'inizio degli anni settanta, unitamente alla legge di attuazione dell'art. 71, comma 2, Cost. Tale istituto aveva assunto nel tempo un carattere di mero rituale privo di ogni valore sostanziale ed appariva poco conciliabile con l'art. 71 Cost. Per tali motivi la presa in considerazione è stata soppressa espressamente dal Regolamento del 1971⁴⁸⁹.

3. Analisi del Regolamento del Senato della Repubblica.

Per quanto concerne il Regolamento del Senato, l'iniziativa legislativa popolare è specificatamente disciplinata all'art. 74, rubricato i “Disegni di legge d'iniziativa popolare e disegni di legge d'iniziativa dei Consigli regionali”.

⁴⁸⁷ G. MAROZZA, *L'iter legislativo: l'esame preliminare*, in *Il regolamento della Camera dei Deputati* cit., p. 334-335.

⁴⁸⁸ A. CASU, *L'iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari* cit., p. 168.

⁴⁸⁹ V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 386 ss.

La versione originaria dell'articolo, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 1 marzo 1971, era composta da soli due commi, ancor oggi in vigore. Il primo prevede un controllo formale, da parte del Presidente dell'Assemblea, di verifica e computo del numero delle firme degli elettori proponenti, in modo da accertare la regolarità della proposta (manca una norma espressa nel R.C., ma la prassi è orientata nella medesima direzione). Il secondo comma prevede, in parallelo con la Camera dei Deputati, la non necessaria ripresentazione dei disegni di legge di iniziativa popolare prodotti nella precedente legislatura, i quali sono automaticamente assegnati alle Commissioni competenti e seguono la normale procedura.

Inoltre, entro i primi sette mesi, è possibile adottare la procedura d'urgenza ex art. 81 R.S.: l'Assemblea entro un mese dal deferimento, può deliberarne l'urgenza e la procedura abbreviata, che comporta, in sede referente la relazione orale della commissione e l'inserimento del progetto nel calendario o nello schema dei lavori immediatamente successivo, con discussione limitata ai soli interventi del relatore, del rappresentante del Governo, e dei proponenti gli emendamenti; in sede deliberante, l'obbligo per la commissione di metterlo all'ordine del giorno entro quindici giorni dall'approvazione della richiesta. Se invece il progetto di legge è stato approvato nella precedente legislatura dalla sola commissione referente, questa può deliberare di adottare, nei primi sette mesi dall'inizio della nuova legislatura, le relazioni allora presentate, salvo un preventivo esame sommario⁴⁹⁰.

Dai lavori preparatori e dalla relazione in Assemblea del Senatore Gronchi si può evincere come il secondo comma venne introdotto per ovviare a qualsiasi dubbio sulla natura dei disegni di legge di iniziativa popolare, anche se non fosse stata avanzata nei loro confronti ed accolta la richiesta di dichiarazione d'urgenza e di procedura abbreviata⁴⁹¹.

Modifiche corpose al Regolamento del Senato furono apportate nel 1988, e in particolare venne operata l'aggiunta del terzo e quarto comma all'art. 74. Nell'ambito della presente trattazione, interessa il comma terzo – dato che il quarto si applica ai disegni di legge presentati dai Consigli Regionali – ove si afferma che le competenti commissioni debbono iniziare l'esame dei disegni di legge di iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento. È consentita l'audizione di un rappresentante dei proponenti, designato dai primi dieci firmatari del disegno di legge.

Nei lavori della seduta pubblica del 22 novembre 1988⁴⁹² vennero proposte le modifiche all'art. 74. Una prima modifica, portata avanti dai senatori Pollice e Corleone, prevedeva che scaduto il termine di due mesi, i disegni di legge di iniziativa popolare fossero iscritti automaticamente all'ordine del giorno dell'Assemblea. I presentatori volevano proporre così tempi certi e perentori per la lettura dei progetti di legge di iniziativa popolare.

Il relatore alla modifica dei regolamenti parlamentari, Elia, affermò come la Giunta fosse contraria a questa impostazione, poiché riteneva che a nessun disegno di legge potesse essere concessa l'iscrizione automatica all'ordine del giorno dell'Assemblea. La posizione della Giunta era quella di far arrivare in Aula dei testi che avessero la possibilità di essere adottati dall'Assemblea, e dunque che fossero stati preventivamente esaminati in Commissione. L'emendamento, posto in votazione, non venne approvato.

⁴⁹⁰ A. MANNINO, *Diritto parlamentare* cit., p. 221.

⁴⁹¹ Resoconto stenografico della 413ª seduta pubblica del Senato della Repubblica, 17 febbraio 1971, p. 21020.

⁴⁹² Si veda il resoconto stenografico della 190ª seduta pubblica pomeridiana del Senato della Repubblica, 22 novembre 1988, p. 30.

Un ulteriore emendamento proposto dal Senatore Pollice prevedeva che i progetti di legge di iniziativa popolare fossero iscritti entro tre mesi dalla loro presentazione all'ordine del giorno dell'Assemblea e che un rappresentante designato dai promotori potesse partecipare ai lavori in commissione ed Aula, potendo esercitare tutti i poteri di Senatore tranne il voto.

Il Presidente della Giunta per il Regolamento si oppose a questa ulteriore proposta di automatismo dell'ingresso in Aula di un testo di legge, che non avesse affrontato l'*iter* in commissione. Propose inoltre di riformulare la parte inerente alla partecipazione di un rappresentante designato dai promotori, sostituendola con l'audizione di un rappresentante dei proponenti, designato tra i primi dieci firmatari del disegno di legge.

Il Gruppo del PCI presentò un ulteriore emendamento, al fine di seguire il dettato costituzionale ex art. 71, dando ai disegni di legge di iniziativa popolare una possibilità concreta di essere esaminati, senza scardinare gli automatismi procedurali che volevano evitare, come più volte sottolineato dalla Giunta per il Regolamento, una corsia preferenziale che consentisse loro un ingresso automatico in Aula. La proposta fu dunque quella di prevedere che le Commissioni parlamentari dovessero iniziare l'esame dei disegni di legge in questione, entro e non oltre un mese dalla loro assegnazione. Per cui, all'esito delle votazioni, all'art. 74 del Regolamento del Senato, venne aggiunto il terzo comma, come risulta dalla versione ancora in vigore: *“Le competenti Commissioni debbono iniziare l'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento. È consentita l'audizione di un rappresentante dei proponenti designato dai primi dieci firmatari del disegno di legge”*.

Nessuna discussione od opposizione particolare suscitò la proposta di aggiunta del quarto comma all'art. 74 del Regolamento, ove si afferma che i termini e la procedura previsti dal comma 3 si applicano anche alle proposte di legge presentate dai Consigli regionali ai sensi dell'articolo 121 Cost., e che è consentita l'audizione di un rappresentante del Consiglio regionale proponente.

Dunque, le proposte di legge di iniziativa popolare godono di un trattamento privilegiato rispetto alle altre perché al Senato, ma non alla Camera, la Commissione competente per materia deve iniziarne l'esame entro e non oltre un mese dal deferimento ex art. 74 R.S., e perché non decadono al termine della legislatura entro la quale sono presentate.

Al Senato, ad esse si applica la stessa disciplina delle proposte di legge approvate dall'Assemblea nella precedente legislatura e poi decadute per la mancata delibera da parte della Camera dei deputati: all'inizio della legislatura successiva, vengono assegnate alla Commissione competente per materia e seguono la procedura normale.

4. Recenti proposte di riforma dei Regolamenti Parlamentari.

In tempi recenti, l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare sembra aver goduto di nuova considerazione, soprattutto in ambienti istituzionali⁴⁹³.

Ciò è riscontrabile leggendo i resoconti di una seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati, tenutasi nel corso della XVI legislatura⁴⁹⁴. In quell'occasione il

⁴⁹³ N. LUPO – G. PERNICIARO, *Riforma del Regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2012, 1, p. 21.

Presidente Fini richiamò l'attenzione dei componenti sulla richiesta pervenuta "anche da parte di una associazione esterna alla Camera"⁴⁹⁵, di introdurre modifiche regolamentari al fine di garantire l'esame parlamentare delle proposte di iniziativa legislativa popolare, in modo da giungere a soluzioni largamente condivise. L'On. Bocchino si disse disponibile ad approfondire il tema della procedura di esame delle proposte di legge di iniziativa popolare, denotando la necessità di rinsaldare il rapporto tra le istituzioni e la società civile, e auspicando la previsione di un termine regolamentare per la conclusione dell'esame parlamentare delle proposte di legge di iniziativa popolare, ferma restando l'assoluta autonomia del Parlamento nella valutazione del merito.

L'On. Favia, ricordando casi, anche rilevanti, in cui l'esame di proposte di legge di iniziativa popolare in sede referente stentò a concludersi, con la conseguente mancata iscrizione delle stesse nel calendario dei lavori dell'Assemblea, propose di estendere anche a tali proposte di legge il meccanismo della riserva di una quota del tempo disponibile del programma dei lavori dell'Assemblea, al fine di restituire alle proposte di legge di iniziativa popolare, mediante l'effettività dell'esame parlamentare, quella dignità che loro compete.

Il Presidente Fini incaricò l'On. Bocchino di svolgere gli opportuni approfondimenti sulla materia, e questi concluse il lavoro affidatogli elaborando delle ipotesi di riforma regolamentare che presentò in una successiva seduta della Giunta⁴⁹⁶.

Nell'ambito della proposta di razionalizzazione dello svolgimento del procedimento legislativo in Commissione e in Assemblea, si ipotizzava di estendere a tutti i progetti di legge il regime previsto attualmente per la sessione di bilancio (possibilità di presentazione in Aula dei soli emendamenti già presentati in Commissione, salvo che non siano riferiti a parti modificate del testo). Tale limite, da applicare anche al Governo, mirerebbe a localizzare in Commissione l'impegno nell'elaborazione dei testi e a riqualificare il dibattito in Assemblea, concentrandolo sui temi più rilevanti ed evitando l'introduzione direttamente in Aula di questioni, anche pertinenti al testo, ma non previamente approfondite in sede referente. Si ipotizzava, inoltre, di prevedere una procedura che consentisse un effettivo esame, da parte dell'Assemblea, delle proposte di legge d'iniziativa popolare⁴⁹⁷.

Una recente prospettiva di riforma dei Regolamenti parlamentari per quanto concerne i disegni di legge di iniziativa popolare, si rinviene nella proposta avanzata dal comitato dei "saggi" nominati dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al termine del suo primo mandato presidenziale (marzo-aprile 2013), già in precedenza richiamato.

Nella Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali⁴⁹⁸, nella sezione concernente le proposte di modifiche riguardanti Governo e Parlamento, in modo tale da assicurare in misura maggiore rispetto al passato stabilità politica e rapidità di decisione, è segnalata l'opportunità di elevare il numero di sottoscrizioni richieste per la presentazione dei disegni di legge di iniziativa popolare, in modo da tener conto dell'aumento della

⁴⁹⁴ Si veda Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario, XVI legislatura, 18 gennaio 2012, p. 6.

⁴⁹⁵ Dalla lettura del resoconto, non si evince da parte di quale associazione esterna alla Camera sia arrivata tale sollecitazione.

⁴⁹⁶ Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, Resoconto sommario, XVI legislatura, 29 marzo 2012, p. 3.

⁴⁹⁷ Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, cit., p. 13.

⁴⁹⁸ Si veda la Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica e composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante, pubblicata il 12 aprile 2013, pp. 7-14.

popolazione rispetto ai dati del 1948 (quando gli italiani erano poco più di 46 milioni), per dare maggiore efficacia politica all'iniziativa.

Si segnala inoltre che dalla presentazione del progetto con il numero di firme prescritte, deve derivare uno specifico obbligo di deliberazione delle Camere. Per tale motivo, si auspica la revisione del Regolamento della Camera – in controtendenza rispetto alle generali previsioni che prevedono un adeguamento del Regolamento del Senato – che dovrebbe prevedere l'obbligo di fissare l'esame effettivo in Aula entro tre mesi dal deposito della proposta di legge di iniziativa popolare.

Mediante questa proposta si tenta dunque di rivitalizzare l'istituto, attraverso una sostanziale iscrizione automatica della proposta di legge di iniziativa popolare all'ordine del giorno dell'Assemblea. Si tratta di una soluzione che, com'è stato esposto in precedenza, era stata avanzata in sede di modifica del Regolamento del Senato già nel 1988, e che la Giunta per il Regolamento dell'epoca aveva fermamente respinto, non ritenendo possibile l'ingresso in Aula di un testo di legge che non avesse superato l'*iter* in Commissione.

- E - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA PRASSI PARLAMENTARE

*di Ilenia Bernardini e Francesca Romana Micheli*⁴⁹⁹

1. Utilizzo dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare dalla I alla XVII legislatura.

Dopo aver tratteggiato gli aspetti salienti dell'istituto in oggetto così come previsto in Costituzione, nella Legge n. 352/1970 e nei Regolamenti parlamentari, appare opportuno esaminare il ricorso a tale strumento nel corso della storia repubblicana.

È utile sin da subito sottolineare che l'utilizzo di tale strumento risulta del tutto assente nella I legislatura (1948-1953), sia al Senato che alla Camera dei Deputati.

Nella II legislatura (1953-1958), fu presentata al Senato della Repubblica una sola proposta di legge, rubricata "Delegazione del Presidente della Repubblica per la concessione dell'amnistia e dell'indulto", rimasta tuttavia da esaminare, senza ulteriori esiti.

Nella III legislatura (1958-1963), furono presentate quattro proposte di legge di iniziativa popolare al Senato, delle quali una solamente discussa e approvata ("Disposizioni per il credito alle cooperative") divenuta la Legge 25 novembre 1972 n. 1679. Le altre tre proposte presentate rimasero da esaminare al Senato, mentre alla Camera non pervenne nessun altro progetto di legge.

Nella IV legislatura (1963-1968) furono sette le proposte di legge presentate al Senato, di cui sei rimaste da esaminare e una assorbita da altri disegni di legge.

Nella V legislatura (1968-1972) furono presentate in tutto cinque proposte di legge, di cui due al Senato e tre alla Camera. Al Senato rimasero entrambe da assegnare, mentre delle tre giunte alla Camera una soltanto fu assegnata alla Commissione competente.

Nella VI legislatura (1972-1976) le proposte furono tredici, di cui quattro presentate con precedenza al Senato e nove con precedenza alla Camera.

⁴⁹⁹ I paragrafi 1, 3 e 4 e i grafici 1 e 3 sono di Ilenia Bernardini; i paragrafi 2, 5 e 6 e i grafici 2 e 3 sono di Francesca Romana Micheli.

Occorre sottolineare che di queste proposte due erano già state presentate al Senato nel corso della V legislatura e riproposte all'esame della stessa Camera ai sensi dell'art. 74, comma 2, del Regolamento del Senato e, allo stesso modo, tra quelle presentate alla Camera, già tre erano state proposte nella precedente legislatura e ripresentate ai sensi dell'art. 107, comma 4, del Regolamento della Camera. Nessuna di esse, tuttavia, diventò legge.

Nella VII legislatura (1976-1979) furono cinque le proposte di legge presentate al Senato⁵⁰⁰.

Alla Camera, invece, furono presentate dieci proposte di legge, delle quali nessuna divenuta legge.

Nella VIII legislatura (1979-1983) furono invece diciassette le proposte presentate alla Camera, due delle quali divenute legge (una in materia di istruzione: "Istituzione dell'università statale del Friuli" - L. n. 590/1982; l'altra in materia di trattamento di fine rapporto e norme pensionistiche: "Abolizione della cosiddetta 'sterilizzazione' dell'indennità di contingenza ai fini del computo dell'indennità di anzianità" - L. n. 297/1982). Al Senato le proposte furono cinque, di cui una sola divenuta legge ("Accoglienza della vita umana e tutela sociale della maternità").

Nella IX legislatura (1983-1987) furono ventuno le proposte di legge presentate alla Camera, di cui due divenute leggi (L. n. 121/1986, di conversione del d.l. 5 marzo 1986, n. 57 concernente revisione delle aliquote e delle detrazioni ai fini dell'applicazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche; L. n. 190/1985, "Riconoscimento giuridico dei quadri intermedi").

Nella X legislatura (1987-1992) le proposte presentate alla Camera furono ventitré, delle quali cinque divenute legge (L. n. 544/1988 "Elevazione dei livelli dei trattamenti sociali e miglioramenti delle pensioni"; L. n. 122/1989 "Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393"; L. n. 223/1990 "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato"⁵⁰¹; L. n. 157/1992 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"). Al Senato, invece, furono quattro le proposte presentate, di cui una approvata in testo unificato ("Abolizione del segreto di Stato per in delitti di strage e terrorismo").

Nella XI legislatura (1992-1994) risultano due progetti di legge di iniziativa popolare approvati al Senato ("Riforma delle norme legislative relative all'elezione della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica, dei consigli comunali e regionali"; "Norme per l'elezione della Camera dei Deputati attraverso il sistema uninominale maggioritario ad un turno con parziale correttivo proporzionale", cosiddetta 'Legge Mattarella', approvate ambedue in testo unificato)⁵⁰².

⁵⁰⁰ Non risulta dalla consultazione degli archivi del Senato l'esito delle proposte presentate nella VII legislatura.

⁵⁰¹ Interessante notare che due diverse proposte di legge di iniziativa popolare afferenti alla stessa materia (regolamentazione delle radiotelevisioni e divieto dell'interruzione pubblicitaria nei programmi televisivi destinati ai minori degli anni quattordici), presentate entrambe nel 1989, confluirono nella legge n. 223 del 1990, cosiddetta Legge Mammi, concernente la disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato.

⁵⁰² Dalla consultazione degli archivi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati risulta una non corrispondenza concernente il numero delle proposte di legge di iniziativa popolare presentate alle due Camere, nonché il numero di quante di esse siano divenute leggi.

Nella XII legislatura (1994-1996), secondo le risultanze degli archivi del Senato⁵⁰³, risultano presentati alla Camera dodici progetti di legge, mentre al Senato quattro. Una sola di esse presentata al Senato è divenuta legge (“Norme in tema di democrazia, rappresentanza e rappresentatività sindacali”).

Nella XIII legislatura (1996-2001) sono stati presentati ventisei progetti di legge alla Camera e sette al Senato. Quattro approvati in testo unificato, di cui tre alla Camera (L. n. 431/1998 “Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo”; L. n. 91/1999 “Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e tessuti”; L. n. 30/2000 “Legge quadro in materia di riordino dei cicli dell’istruzione”) e uno al Senato (L. n. 91/1999 “Norme per la manifestazione di volontà per il prelievo di organi e tessuti”).

Nella XIV legislatura (2001-2006) furono presentati ventinove progetti di legge alla Camera e cinque al Senato. Quattro di essi assorbiti, di cui due sono confluiti nella L. n. 189/2002 “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”, la cosiddetta Bossi-Fini. Degli altri due, solo uno è divenuto legge (L. n. 239/2004 “Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia”).

Nella XV legislatura (2006-2008) sono stati presentati sedici progetti di legge alla Camera e quattro al Senato, di cui nessuno divenuto legge.

Nella XVI legislatura (29 aprile 2008-14 marzo 2013) sono state presentate alle Camere ventisette proposte di legge di iniziativa popolare, in particolare ventuno alla Camera e sei al Senato. Venticinque di esse sono di natura ordinaria (ad es. “Regole democratiche sulle rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, la rappresentatività delle organizzazioni sindacali e il referendum per l’efficacia dei contratti collettivi di lavoro”; “Finanziamento della politica”; “Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei Deputati e reintroduzione del voto di preferenza”), mentre due di natura costituzionale (“Iniziativa quorum zero più democrazia” e “modifiche agli artt. 114, 117, 118, 119, 120, 132, 133 della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province”). L’unica approvata in testo unificato è la L. n. 96/2012, recante “Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici nonché misure per garantire la trasparenza ai controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l’armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali”.

Per concludere, nella XVII legislatura (a partire dal 15 marzo 2013), sono attualmente diciassette le proposte di legge presentate alla Camera ed assegnate alle Commissioni competenti, delle quali due soltanto risultano ancora da assegnare. Al Senato, invece se ne contano sei, di cui una sola non assegnata.

2. Alcune considerazioni circa il ricorso all’iniziativa legislativa popolare.

Al termine di questa rassegna si posso formulare due osservazioni di carattere generale al fine di sintetizzare i dati analizzati.

⁵⁰³ Dagli archivi della Camera dei Deputati risultano tuttavia numerazioni differenti.

Innanzitutto, si deve notare che l'utilizzo dell'istituto dell'iniziativa popolare rimane piuttosto contenuto sino alla fine degli anni Ottanta, periodo durante il quale il numero massimo delle proposte presentate arriva a ventidue (VIII legislatura). Un leggero incremento si nota invece a partire dalla X legislatura fino alla XIV, durante la quale il numero delle proposte di iniziativa popolare salirà fino a 34. Negli anni successivi si registra tuttavia un decremento nel ricorso a tale istituto, che si attesta nuovamente ai livelli immediatamente precedenti il picco degli anni Novanta, con numeri quindi superiori a quelli dei primi anni repubblicani.

Una ulteriore considerazione riguarda poi le materie oggetto delle proposte di legge popolari. Ad esempio, esse hanno maggiormente coinvolto, nel corso della XVI legislatura, la Commissione Affari costituzionali, seguita immediatamente dalla Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati. Ciò mostra in maniera evidente come l'istituto dell'iniziativa popolare rispecchi la realtà economica, sociale e culturale del nostro Paese che, dal 1948 ad oggi, appare profondamente mutata.

È chiaro, infatti, che le prime proposte di legge popolari, attinenti in maniera particolare al settore agricolo, delle cooperative e dei diritti sociali, coinvolgessero materie profondamente diverse da quelle attuali.

Nel corso del tempo si nota un progressivo spostamento dell'attenzione da parte della popolazione, che da tematiche quali il settore economico primario si sposta, pur nella continua onnipresenza dei diritti sociali, su tematiche di più ampio respiro politico come la forma di Governo, la legge elettorale (ad es. Legge Mattarella), le riforme costituzionali (indizione di *referendum* e Regioni), il conflitto di interessi⁵⁰⁴. A questo proposito la XVII legislatura costituisce l'esempio lampante del fatto che le iniziative legislative popolari siano il riflesso delle tematiche maggiormente dibattute all'interno della società civile, come i diritti di terza generazione quali il clima e le energie rinnovabili, a fianco a temi oramai risalenti, attinenti le riforme istituzionali, dei partiti e della politica.

Si nota, inoltre, una progressiva attenzione nei confronti di tematiche di diritto internazionale e dell'immigrazione, dovuto ai processi di integrazione europea e mondiale che hanno interessato il nostro Paese negli ultimi decenni.

Prendendo ancora esempi dall'attuale legislatura si ritrovano proposte di iniziativa legislativa per l'adeguamento alla media europea degli stipendi, per il reddito minimo garantito, per il rilancio economico e sociale e per la razionalizzazione della spesa pubblica.

Da un lato, quindi, il progressivo incremento nell'utilizzo dell'iniziativa legislativa popolare, dall'altro la strumentalizzazione sempre più stringente di questo istituto che continuamente si è prestato a veicolare le esigenze e le richieste della società civile al mondo istituzionale, hanno portato alla necessità di una riforma della normativa che lo regola, soprattutto nella parte disciplinata dai Regolamenti parlamentari. Le istituzioni, infatti, segnatamente quelle parlamentari, non possono non prestare attenzione agli stimoli riformatori provenienti dalla popolazione, anche perché, in questa fase di forte contestazione della politica partitocratica, un atteggiamento negativo in tal senso porterebbe a una dilatazione della frattura politica-società e a un'accelerazione della crisi di legittimità

⁵⁰⁴ Interessante notare come questi interventi della pubblica opinione, attraverso la proposizione di iniziative legislative, abbiano forzatamente influenzato il lavoro delle Camere, anche nella creazione di nuove fattispecie nel campo del diritto dell'informazione (Legge Mammi).

dei partiti e delle istituzioni. In questo contesto, le Camere non possono e non vogliono restare sorde. In questo senso va letta quindi la recente e rinnovata attenzione che la Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati ha riaperto su questo istituto e sulla necessità di una sua valorizzazione.

3. Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 18 gennaio 2012: intervento del Presidente Gianfranco Fini sulle proposte di legge di iniziativa popolare.

Nel corso della XVI legislatura, durante la seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati, il Presidente Gianfranco Fini ebbe modo di evidenziare che, anche da parte di una associazione esterna alla Camera, erano pervenute sollecitazioni affinché venissero introdotte, attraverso modifiche regolamentari, garanzie di esame parlamentare delle proposte di legge di iniziativa popolare.

Il Presidente sottolineò l'importanza del tema in oggetto che, riguardando uno strumento di democrazia diretta, ossia una forma di collegamento del Parlamento con la società civile, risultava come tale meritevole di approfondimento al fine di una valorizzazione di questo tipo di iniziative legislative – riconosciute a livello costituzionale – nelle procedure parlamentari, dato lo scarso rilievo che sino a quel momento esse avevano avuto nella prassi.

Tale approfondimento avrebbe dovuto consentire la verifica delle condizioni per procedere a una modifica del Regolamento della Camera nel senso suindicato.

La proposta del Presidente trovò consensi nel corso della seduta, anche se con qualche intervento di chi, pur considerando certamente rilevante la questione posta dal Presidente all'attenzione della Giunta, riteneva che vi fossero altri importanti temi di riforma sui quali fosse necessario avviare l'esame. Ciò al fine di pervenire ad una riforma regolamentare che investisse molteplici istituti, tra i quali senz'altro – ma non solo – quello delle procedure di esame delle proposte di legge di iniziativa legislativa popolare.

Altri parlamentari si dichiararono, invece, favorevoli ad approfondire con priorità il tema delle procedure di esame delle proposte di legge di iniziativa popolare.

Invero, secondo l'avviso di questi ultimi, la peculiare situazione politica del Paese e la necessità di rinsaldare il rapporto tra le istituzioni e la società civile, avrebbero dovuto indurre a prevedere un termine regolamentare per la conclusione dell'esame parlamentare delle proposte di legge popolari, ferma restando l'assoluta autonomia del Parlamento nella valutazione del merito. Inoltre, tale modifica regolamentare avrebbe dovuto inserirsi in un quadro più ampio di riforme, volte a rendere più trasparente l'attività parlamentare.

4. Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati dell'11 aprile 2013: intervento della Presidente Laura Boldrini.

Anche agli inizi dell'attuale legislatura (XVII), la Presidente Boldrini ha sottolineato l'urgenza di porre mano a un complessivo adeguamento delle norme regolamentari che risalgono, nel loro impianto, a più di quaranta anni fa, occorrendo la loro messa in sintonia con il nuovo ruolo del Parlamento nel contesto nazionale ed europeo.

Si tratta, in particolare, di pervenire a procedure legislative più razionali e spedite e di renderle più comprensibili per l'opinione pubblica; di dar luogo ad efficaci e penetranti strumenti per il controllo parlamentare sull'operato del Governo; di rafforzare le procedure

di informazione, soprattutto ad opera delle Commissioni; di raccordare l'azione del Parlamento alle esigenze della società civile e di avvicinare i cittadini all'Istituzione. In questo quadro, a giudizio della Presidente, occorre soprattutto valorizzare l'iniziativa legislativa popolare, garantendo tempi certi di esame per tali proposte.

Appare necessario, infatti, un adeguamento dei tempi delle decisioni parlamentari alla realtà e ai bisogni del Paese, dato che l'efficacia delle decisioni dipende anche dalla loro tempestività e che i tempi del procedimento legislativo ordinario sono attualmente troppo lunghi.

5. Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 22 maggio 2013: intervento della Presidente Laura Boldrini.

Da ultimo, appare di rilevante importanza anche il recentissimo intervento della Presidente della Camera nel corso della seduta della Giunta per il Regolamento del 22 maggio 2013.

La Presidente Boldrini ha ricordato la necessità, rilevata e condivisa anche nella precedente riunione, di porre mano con urgenza ad una riforma del Regolamento per rendere più chiare e comprensibili a tutti i cittadini le regole di funzionamento del Parlamento e, quindi, della dialettica democratica. A tal fine occorre garantire un effettivo e tempestivo seguito parlamentare alle proposte di legge d'iniziativa popolare e dare risposte alle istanze dei cittadini.

È degno di nota il seguito del discorso del Presidente, che procede ad una disamina delle proposte di legge presentate nel corso delle precedenti legislature, limitandosi tuttavia alla XVI e alla XV legislatura, e rilevando come troppe di queste ultime, negli anni più recenti, siano rimaste 'nei cassetti dei parlamentari'.

In particolare, nel corso della XVI legislatura, il Presidente sottolinea la presenza di una sola proposta di iniziativa popolare approvata dal Parlamento su 5303 proposte di legge complessivamente presentate alla Camera (di cui 20 di iniziativa popolare) e su 384 approvate. In altri termini, la percentuale è dello 0,003 %.

Neppure i dati della XV legislatura appaiono, in proposito, maggiormente confortanti: su 3444 progetti di legge presentati, 112 sono stati approvati, ma nessuno di essi è costituito da una delle 16 proposte di iniziativa popolare presentate.

Il Presidente ricorda, inoltre, un ulteriore elemento da tenere in conto, ossia l'esigenza evidenziata dal Governo di disporre di procedure e tempi certi e rapidi di approvazione dei disegni di legge funzionali all'attuazione del suo programma, anche al fine di limitare il ricorso allo strumento del decreto-legge.

Pur trattandosi di una esigenza da valutare positivamente, specie dinanzi all'abuso nella decretazione d'urgenza registratosi negli ultimi anni, il Presidente sottolinea che essa potrà essere soddisfatta pienamente solo qualora non determini uno schiacciamento del ruolo del Parlamento, ma ne salvaguardi invece le prerogative, soprattutto in chiave di recupero del necessario rapporto di fiducia con i cittadini e l'opinione pubblica.

Il rilancio del ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo si manifesta, inoltre, attraverso una rinnovata attenzione alla qualità delle leggi e alla loro semplificazione, al fine di agevolare, anziché aggravare, la vita e il lavoro dei cittadini. A tal riguardo, infatti,

non può sfuggire che la complessità e l'oscurità delle leggi costituisce una vera emergenza democratica poiché compromette la certezza del diritto ed i rapporti tra Istituzioni e società.

Negli ultimi anni il problema ha toccato la massima gravità a fronte di provvedimenti governativi di enormi dimensioni e con contenuti eterogenei, spesso sottoposti ad un voto parlamentare in tempi rapidissimi e senza possibilità di un adeguato esame.

È necessario, quindi, che il Parlamento recuperi il suo carattere democratico, orientandosi alla produzione di buone leggi, formulate in modo comprensibile e agevoli da attuare, attraverso un processo di semplificazione normativa ed applicativa.

6. Conclusioni.

Un intervento regolamentare volto a una modifica delle procedure di esame delle proposte di legge di iniziativa popolare al fine di introdurre garanzie circa l'effettività e i tempi di esame delle stesse, rappresenta, tutt'oggi, una importante risposta del Parlamento alla società civile in un momento in cui si registra una certa lontananza tra l'uno e l'altra.

Abbiamo visto come si siano verificati, a tal proposito, casi, anche rilevanti, in cui l'esame di proposte di legge di iniziativa popolare in sede referente abbia stentato a concludersi, con la conseguente mancata iscrizione delle stesse nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

Le proposte che emergono dalle riunioni della Giunta per il Regolamento della Camera prese in esame, al fine di soddisfare contestualmente l'esigenza di speditezza del procedimento legislativo prospettata dal Governo e quella di recupero di un ruolo positivo del Parlamento, riguardano la possibilità di attribuire un ruolo e un compito centrale alle Commissioni permanenti.

Esse, infatti, dovrebbero diventare la sede ordinaria di elaborazione dei testi legislativi e di esame degli emendamenti, assicurando un opportuno bilanciamento tra tempestività delle decisioni e qualità dell'approfondimento e dell'istruttoria.

Concentrare in Commissione la fase di definizione puntuale dei testi, su cui l'Assemblea dovrebbe poi esprimere valutazione di sintesi, consentirebbe, in una sede che è allo stesso tempo politica e tecnica, una effettiva interlocuzione con il Governo e con tutti gli altri soggetti coinvolti nella fase della decisione legislativa, ivi comprese le istanze della società civile, in ordine al provvedimento da esaminare.

Potrebbero, inoltre, valorizzarsi gli apporti dati dalle altre Commissioni e dal Comitato per la legislazione, al fine di restituire alle proposte di legge di iniziativa popolare, mediante l'effettività dell'esame parlamentare, quella dignità che loro compete.

7. Appendice.

Figura 1: Prospetto generale proposte di iniziativa popolare

Proposte di Legge di iniziativa popolare						
Legislature	Presentate al Senato	Presentate alla Camera	Totale Pdl popolari	Non divenute Legge	Divenute Legge	% divenute leggi
I	0	0	0	0	0	0%
II	1	0	1	1	0	0%
III	4	0	4	3	1	25%
IV	7	0	7	6	1 (assorbita)	14.3%
V	2	3	5	5	0	0%
VI	4	9	13	13	0	0%
VII	5	10	15	15	0	0%
VIII	5	17	22	19	3	13.6%
IX	0	21	21	19	2	9.5 %
X	4	23	27	22	5	18.5%
XI	2	21	23	21	2	8%
XII	4	12	16	15	1	6.2%
XIII	7	26	33	29	4 (in testo unificato)	12.1%
XIV	5	29	34	30	4 (assorbiti)	11.8%
XV	4	16	20	20	0	0%
XVI	6	21	27	26	1 (in testo unificato)	3.70%
XVII	6	17	23	23	0	0%
Totale	66	225	291	267	24	8.2%

Figura 2: Le proposte di iniziativa legislativa popolare nei due rami del Parlamento: differenze rispetto alla camera scelta per la presentazione del progetto

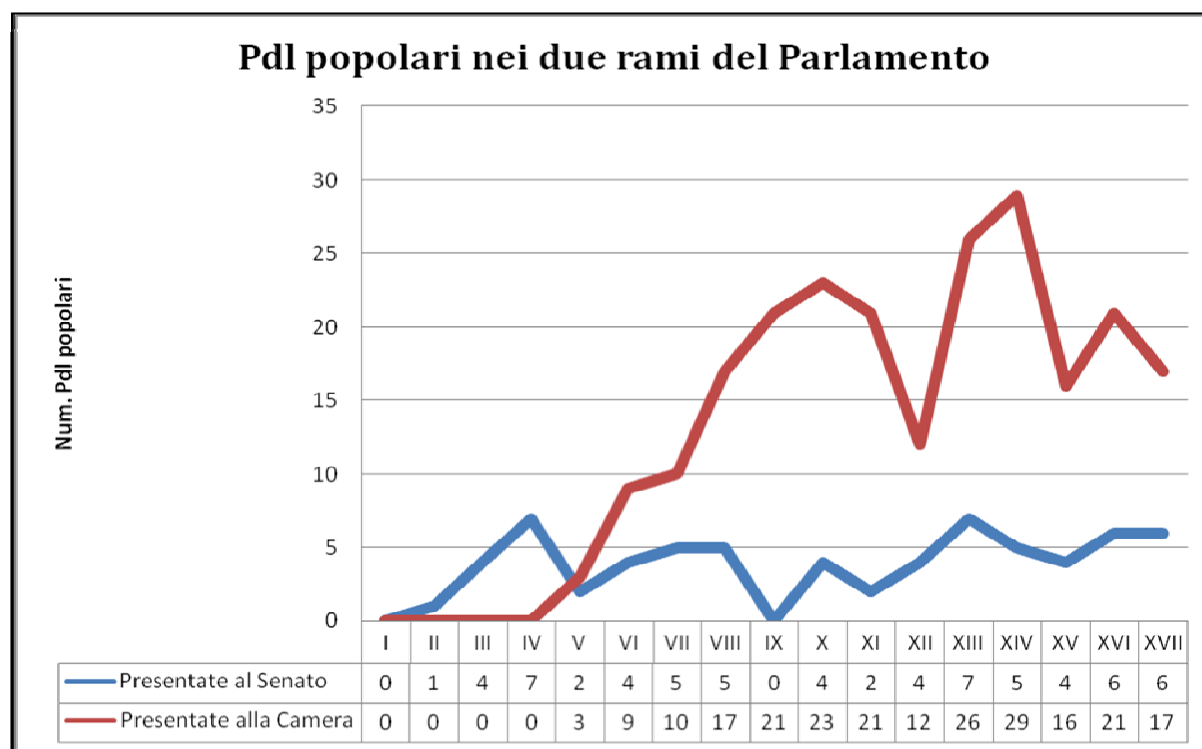
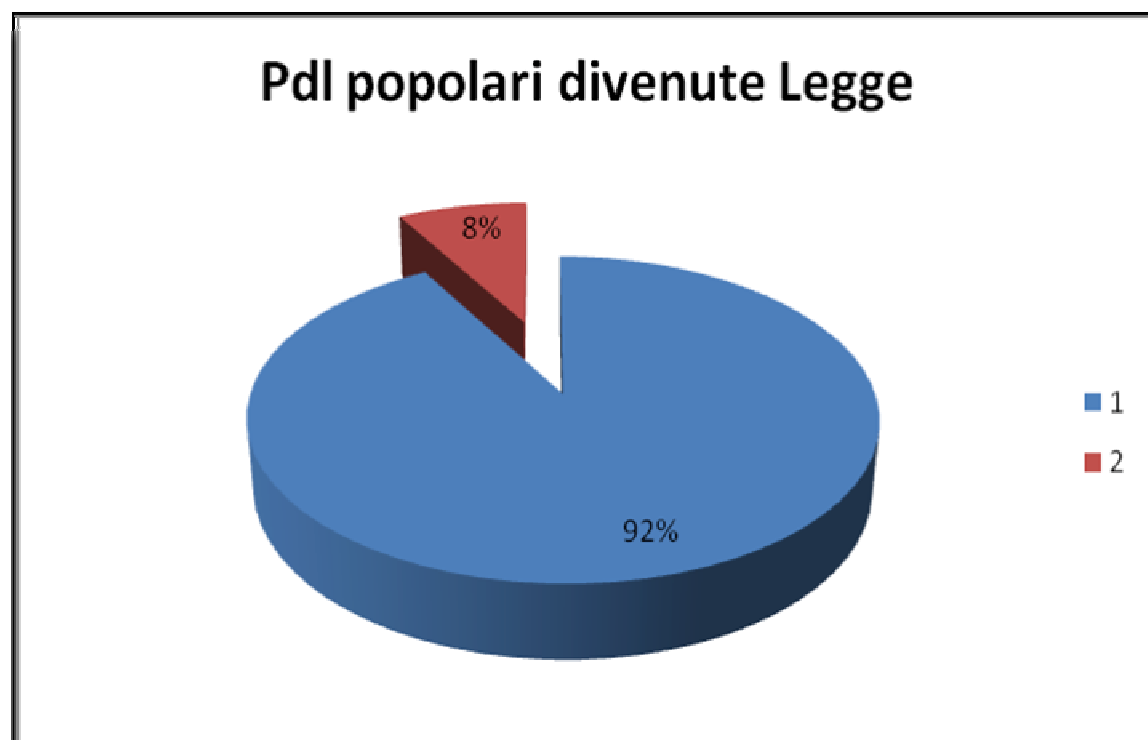


Figura 3: Percentuale delle proposte di iniziativa legislativa popolare divenute Legge: 8% su un totale di 291 pdl popolari presentati in XVII legislature



V

**L'iniziativa legislativa popolare
dell'Italia: livello regionale**

di

Luigi Conte Fabiani

Davide De Lungo

Marco Magnani

Andrea Macchiavello

Alessandro Redirossi

Francesco Sanchini

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE DELL'ITALIA: LIVELLO REGIONALE

SOMMARIO: -INTRODUZIONE A- L' INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE IN ABRUZZO. 1. LA DISCIPLINA STATUTARIA – 2. LE LEGGI DI ATTUAZIONE – 3. L'ISTITUTO NEI REGOLAMENTI DEL CONSIGLIO REGIONALE E LA PRASSI.- B - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE BASILICATA. 1. L'INIZIATIVA POPOLARE NELLO STATUTO - 2. LA DISCIPLINA DEL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO REGIONALE E DELLA LEGGE ATTUATIVA - 3. INIZIATIVA POPOLARE E PRASSI. - C - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE CALABRIA. 1. L'INIZIATIVA POPOLARE NELLO STATUTO - 2. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA E DEL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO REGIONALE - 3. INIZIATIVA POPOLARE E PRASSI. - D - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE CAMPANIA. 1. L'INIZIATIVA POPOLARE E IL REFERENDUM APPROVATIVO NELLO STATUTO - 2. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA E DEL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO REGIONALE - 3. INIZIATIVA POPOLARE E PRASSI. - E - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA .1. L'INIZIATIVA POPOLARE NELLO STATUTO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA - 2. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA E DEL REGOLAMENTO D'ASSEMBLEA - 3. INIZIATIVA POPOLARE E PRASSI. - F- L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE FRIULI - VENEZIA GIULIA. 1. L'INIZIATIVA POPOLARE NELLO STATUTO DELLA REGIONE FRIULI - VENEZIA GIULIA. – 2. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA E IL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO REGIONALE. – 3. INIZIATIVA POPOLARE E PRASSI. - G -L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE LAZIO. 1. L'INIZIATIVA POPOLARE NELLO STATUTO - 2. LA DISCIPLINA DEL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO REGIONALE E DELLA LEGGE ATTUATIVA - 3. INIZIATIVA POPOLARE E PRASSI.. - H -L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE LIGURIA. 1. LA DISCIPLINA STATUTARIA – 2. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA – 3. LA LEGGE REGIONALE 19/2006 E IL RUOLO DELLA CONSULTA STATUTARIA – 4. PRASSI E CASISTICA. - I - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE LOMBARDIA. 1. L'INIZIATIVA POPOLARE NELLO STATUTO DELLA REGIONE LOMBARDIA. – 2. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA E IL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO REGIONALE. – 3. INIZIATIVA POPOLARE E PRASSI. - J - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE MARCHE. 1. L'INIZIATIVA POPOLARE NELLA DISCIPLINA DELLO STATUTO DELLA REGIONE MARCHE - 2. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA ED IL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO REGIONALE - 3. INIZIATIVA POPOLARE E PRASSI. - K - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE IN MOLISE. 1. PREMESSA – 2. LA DISCIPLINA STATUTARIA – 3. L'ISTITUTO NELLA DISCIPLINA DEL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO. - L - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE PIEMONTE. 1. LA DISCIPLINA STATUTARIA, LEGISLATIVA E DEL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO – 2. LA LEGGE 25/2006 E IL RUOLO DELLA COMMISSIONE DI GARANZIA – 3. PRASSI E CASISTICA. - M - L' INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE PUGLIA. 1. LA DISCIPLINA STATUTARIA – 2. LA LEGGE DI ATTUAZIONE – 3. L'ISTITUTO NEL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO REGIONALE E LA PRASSI. - N- L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE SARDEGNA. 1. L'INIZIATIVA POPOLARE NELLO STATUTO - 2. LA DISCIPLINA DEL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO REGIONALE - 3. INIZIATIVA POPOLARE E PRASSI. - O - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE SICILIA. 1. L'INIZIATIVA POPOLARE NELLO STATUTO, NELLA DISCIPLINA LEGISLATIVA E NEL REGOLAMENTO DELL'ASSEMBLEA REGIONALE - 2. INIZIATIVA POPOLARE E PRASSI P- L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE TOSCANA 1. LA DISCIPLINA DELL'INIZIATIVA POPOLARE NELL'ART. 74 DELLO STATUTO DELLA REGIONE TOSCANA - 2. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA ED IL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO DELLA REGIONE TOSCANA - 3. INIZIATIVA POPOLARE E PRASSI. - Q – L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE TRENTINO - ALTO ADIGE 1. L'INIZIATIVA POPOLARE NELLO STATUTO DELLA REGIONE TRENTINO – ALTO ADIGE. – 2. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA E IL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO REGIONALE. - 3. L'INIZIATIVA POPOLARE NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO. – 4. L'INIZIATIVA POPOLARE NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO. - R- L' INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE UMBRIA. 1. LA DISCIPLINA STATUTARIA – 2. LE LEGGI DI ATTUAZIONE – 3. L'ISTITUTO NEI REGOLAMENTI DEL CONSIGLIO REGIONALE E LA PRASSI. - S - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE VALLE D'AOSTA. 1. LA DISCIPLINA STATUTARIA E LEGISLATIVA – 2. IL REFERENDUM PROPOSITIVO (UNA INIZIATIVA POPOLARE “RAFFORZATA”) – 3. PRASSI E CASISTICA - T- L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE VENETO. 1. L'INIZIATIVA POPOLARE NELLO STATUTO DELLA REGIONE VENETO. – 2. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA E IL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO REGIONALE. – 3. INIZIATIVA POPOLARE E PRASSI.

- INTRODUZIONE⁵⁰⁵ -

Tracciare un quadro dell'iniziativa legislativa popolare all'interno dell'esperienza regionale italiana è compito non semplice, in particolare a livello di prassi. Se è possibile infatti

⁵⁰⁵ L'introduzione è stata curata da tutti gli autori di questo capitolo.

individuare delle linee comuni circa la disciplina statutaria, legislativa e regolamentare, meno semplice appare ricomporre in un discorso unitario le diverse esperienze regionali circa la concreta applicazione di un istituto di questo genere.

Fino ai primi anni del 2000, infatti, l'istituto ha sofferto di un generale disinteresse da parte dei soggetti che pure si vedevano riconosciuti dalle norme statutarie e legislative il diritto di iniziativa legislativa.

Con l'entrata in vigore dei nuovi Statuti la situazione si è andata modificando, non tanto in senso pienamente positivo, ossia verso un'applicazione generalizzata dell'istituto, ma più verso una frammentazione del quadro regionale, portando a profonde differenze a livello di "prassi" tra le diverse regioni.

Riferendosi innanzitutto al livello statutario, si è potuto osservare come, tanto nelle regioni a statuto ordinario quanto in quelle a statuto speciale, non manchino norme di principio nelle quali viene sottolineata l'importanza, in generale, della partecipazione dei cittadini alla vita politica e amministrativa delle Regioni; da tali norme si evince la base del *favor* del legislatore nei confronti dell'iniziativa popolare.

Non si può certamente affermare che gli Statuti, tanto quelli attuali quanto quelli previgenti, offrano una disciplina puntuale della materia, demandando a leggi regionali di attuazione e a norme regolamentari del Consiglio le disposizioni di dettaglio.

Proprio riferendosi alle leggi di attuazione emerge un primo dato di frammentazione del quadro regionale: si deve infatti constatare come non tutte le Regioni abbiano, ad oggi, provveduto ad approvare una nuova disciplina normativa circa l'iniziativa popolare, mantenendo quella facente riferimento a testi statutari non più in vigore e provocando, conseguentemente, problemi di interpretazione e di compatibilità tra le fonti.

Al di là di questo dato, quello che emerge dall'analisi delle discipline legislative regionali è una certa identità disciplinare circa il procedimento e le norme di garanzia. E' previsto che il testo debba essere redatto in articoli e accompagnato da una relazione illustrativa; in alcune regioni è prevista anche una relazione finanziaria se la proposta comporti maggiori oneri per la Regione. Con le sole eccezioni di Trentino e Molise, tutte le leggi di attuazione regionale prevedono l'eccezione di decadenza (con la particolarità delle Marche che prevede un numero minimo di firme); la disciplina di molte regioni prevede inoltre il rimborso delle spese sostenute per l'autenticazione delle firme raccolte, l'assistenza da parte di un organo (quasi sempre l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale) per la redazione del testo, la previsione che se la proposta non viene discussa dal Consiglio stesso entro un termine stabilito (oscillante, a seconda della Regione, tra i 3 e i 6 mesi dalla sua presentazione), la stessa viene iscritta di diritto nell'ordine del giorno della prima seduta successiva e discussa con precedenza su ogni altro argomento. Ancora, molte regioni prevedono la partecipazione ai lavori dei primi tre proponenti e, al fine di tutelare l'intenzione originaria della proposta, è spesso disposto che il testo su cui discutere sia quello depositato, escludendo dunque la possibilità di apportare modifiche. Tutte le leggi di attuazione prevedono inoltre un controllo di ammissibilità, con l'eccezione della Sicilia e della valle d'Aosta che prevedono addirittura un doppio controllo.

In riferimento ai controlli è interessante notare come in alcune regioni il giudizio di ammissibilità sia stato affidato alle costituite o costituenti Consultazioni statutarie (nella denominazione di volta in volta prescelta). L'intervento sulla materia referendaria e su

quella dell'iniziativa popolare costituisce infatti una delle funzioni tipicamente attribuite a questo organo.

Interessante è il caso del Trentino – Alto Adige che a livello provinciale, in particolare nella provincia autonoma di Trento, presenta una disciplina di molto più favorevole che a livello regionale. Da segnalare poi un particolare istituto presente in Campania, Valle D'Aosta e provincia autonoma di Trento. Si tratta del referendum propositivo⁵⁰⁶, un istituto "misto" nato con il fine di rafforzare l'iniziativa popolare: esso segue nella sua prima parte il procedimento previsto per quest'ultima. Tuttavia, se l'iniziativa popolare non viene approvata entro sei mesi o due anni (provincia di Trento) o subisce *modifiche sostanziali* (Campania, Valle D'Aosta), essa è automaticamente sottratta al Consiglio (in caso di leggi) o alla Giunta (regolamenti) ed è sottoposta al voto popolare. Il referendum è considerato valido se, raggiunto il quorum (50% degli aventi diritto in Campania e nella Provincia autonoma di Trento, 45% in Valle d'Aosta), la maggioranza dei votanti abbia espresso voto favorevole. Va anche detto che tale istituto è rimasto "su carta" in Campania, mancando disposizioni attuative in materia, non essendo previsto nel vecchio Statuto e quindi nella legge di attuazione ancora oggi in vigore in Campania.

Venendo, infine, alla prassi, la ricerca ha limitato il campo di analisi alle ultime due legislature; si è potuto così constatare come, se in linea generale possiamo parlare di un timido rinnovato interesse per questo istituto, scendendo nel particolare la forbice della disuguaglianza tra le diverse esperienze è molto ampia. Si passa infatti da Regioni più "virtuose" quali Basilicata, Calabria e Toscana, che hanno all'attivo tra le dieci e le quindici proposte, ad altre, come Abruzzo, Friuli – Venezia Giulia e Lombardia, che invece presentano per tale strumento uno scarso interesse, come è dimostrato dall'assenza di proposte di matrice popolare; caso a parte è quello del Molise, unica Regione che ancora oggi non si è dotata di alcuna legge di attuazione dell'istituto.

Va infine segnalato come al numero di proposte presentate, già di per sé piuttosto basso, segua una percentuale di approvazione ancora più esigua. Questo è dovuto a vari motivi, in particolare all'assorbimento di tali progetti in altri, di origine differente, e all'inosservanza dei termini previsti a livello legislativo e regolamentare che determina un notevole allungamento dei tempi.

- A - L' INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE IN ABRUZZO

di Luigi Conte Fabiani

1. La disciplina statutaria.

Iniziando la nostra analisi dal primo statuto della Regione, entrato in vigore con la legge n. 480 del 22 luglio 1971, rileviamo come l'istituto non godesse di molte disposizioni specifiche. Era previsto dall'art. 49 c. 1°, per il quale: "L'iniziativa delle leggi e dei

⁵⁰⁶ Pur avendo caratteristiche simili a quelle dei referendum previsti in Valle D'Aosta e nella provincia autonoma di Trento, in realtà quello campano è denominato "referendum approvativo" (art.15 Statuto) in quanto può di fatto esautorare il Consiglio regionale della decisione normativa. Vedi *infra*.

regolamenti regionali appartiene a ciascun Consigliere regionale e alla Giunta, ai Consigli comunali in numero non inferiore a cinque, ai singoli Consigli provinciali e agli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila". Il c. 2° specificava che l'iniziativa si esercitava mediante la presentazione di un progetto di legge redatto in articoli all'Ufficio di Presidenza del Consiglio; era inoltre disposto che gli articoli potessero essere illustrati secondo quanto previsto nell'allora vigente Regolamento interno del Consiglio. Il legislatore statutario, inoltre, da una parte non tralasciava di sottolineare il valore delle forme di partecipazione popolare⁵⁰⁷, dall'altra tracciava i limiti dell'iniziativa popolare riguardo l'oggetto delle proposte di legge⁵⁰⁸. Con l'entrata in vigore del vigente statuto, legge regionale n. 5 del 23 gennaio 2004, successiva alla revisione del Titolo V della Costituzione, assistiamo ad una maggiore attenzione dedicata all'istituto in questione, tanto che la partecipazione popolare ricopre il valore di "principio" all'interno dello Statuto. In particolare, l'art. 12 c. 1° afferma che "tutti gli elettori"⁵⁰⁹, anche residenti all'estero, hanno diritto di partecipare a proposte legislative ed ai referendum regionali; la legge regola l'esercizio di tali diritti conformemente allo statuto, assicurandone l'effettività". Rimane confermata all'art. 31 c. 1° la disposizione di cui all'art. 49 c. 1° dello Statuto previgente circa l'iniziativa legislativa, spettante, tra gli altri, "agli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila", mentre la previsione di cui all'art. 31 c. 2° circa la modalità di esercizio dell'iniziativa, ossia la presentazione al Presidente del Consiglio regionale di un progetto di legge redatto in articoli e accompagnato da una relazione illustrativa, presenta alcune piccole differenze rispetto alla normativa previgente⁵¹⁰. A differenza dello statuto precedente, infine, riscontriamo una disposizione maggiormente garantista verso tale istituto, ossia l'art. 32 c. 3°, ai sensi del quale le leggi disciplinanti gli istituti di partecipazione previsti dallo Statuto devono essere approvate a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale.

2. Le leggi di attuazione

La prima legge regionale contenente la regolamentazione dell'istituto fu la n. 6 del 25 gennaio 1974. L'art. 1 si limitava, in sostanza, a ribadire quanto già affermato dall'art. 49 c. 1° del previgente Statuto circa i soggetti legittimati e dal c. 2° sulla modalità di esercizio⁵¹¹.

⁵⁰⁷ Art. 64 c. 1°: "La Regione promuove tutte le iniziative intese ad assicurare una effettiva, costante e democratica partecipazione popolare alla politica regionale, che deve essere un nodo concreto e reale di presenza".

⁵⁰⁸ Art. 66 unico comma: "Sono escluse dalla iniziativa popolare la materia tributaria e quelle relative al bilancio e alla programmazione".

⁵⁰⁹ Sempre nello stesso comma il legislatore si preoccupa di dare una definizione di cittadini elettori: "Sono elettori della Regione i cittadini maggiorenni, iscritti nelle liste elettorali dei Comuni dell'Abruzzo anche se vivono all'estero; la legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto degli abruzzesi residenti all'estero e ne assicura l'effettività".

⁵¹⁰ Nello specifico: la presentazione è fatta al Presidente del Consiglio e non più all'Ufficio della Presidenza del Consiglio ed è prevista espressamente una relazione illustrativa invece del generico richiamo alle disposizioni del Regolamento interno.

⁵¹¹ Art. 1 legge 6/1974: "L'iniziativa popolare per la formazione delle leggi e dei regolamenti, nonché dei provvedimenti amministrativi di competenza del Consiglio regionale si esercita mediante presentazione di un progetto, redatto in articoli, per quanto attiene alle proposte legislative e regolamentari, e di uno schema, per quanto

La legge disponeva poi che il progetto fosse accompagnato da una relazione illustrativa (art. 2) e che non poteva avere ad oggetto materia di bilancio o tributaria⁵¹² (art. 3). Era prevista la possibilità per i promotori di farsi assistere per la redazione del progetto dall'Ufficio legislativo del Consiglio tramite una domanda per iscritto alla Presidenza del Comitato regionale; l'assistenza era subordinata tuttavia ad una verifica di ammissibilità da parte dell'Ufficio della Presidenza, il quale stabiliva anche le modalità dell'assistenza stessa. Gli art. 5ss erano dedicati al modo attraverso cui gli elettori esercitavano l'iniziativa, ossia mediante l'apposizione della propria firma⁵¹³, per la quale era disposta l'autenticazione⁵¹⁴, su moduli vidimati non oltre sei mesi prima dalla Regione, che dovevano riportare il testo della proposta, i presentatori della stessa e, in allegato, i certificati attestanti l'iscrizione dei sottoscrittori alle relative liste elettorali. Erano poi previste delle forme di garanzia per l'esercizio del diritto, quali il rimborso, da parte della Regione, delle spese di accertamento delle firme⁵¹⁵ e la previsione circa gli elettori analfabeti o impossibilitati a firmare⁵¹⁶. Venendo al procedimento successivo alla raccolta delle firme, la legge 6/1974 prevedeva la presentazione da parte di almeno tre presentatori all'Ufficio di Presidenza del Comitato regionale seguita da un processo verbale da parte di un funzionario dell'Ufficio stesso nel quale si dava atto della presentazione, indicando la sua data, il deposito dei documenti, il numero delle firme raccolte e il nome e il domicilio dei delegati con il diritto di partecipare alla discussione che seguiva all'eventuale dichiarazione di ammissibilità da parte dell'Ufficio di Presidenza del Comitato regionale, la quale doveva avvenire all'unanimità entro quindici giorni dalla data del deposito. Entro trenta giorni dalla dichiarazione di ammissibilità, il Presidente del Consiglio regionale ne disponeva la trasmissione alle commissioni consiliari competenti per materia ed entro tre mesi la iscriveva nel calendario dei lavori del Consiglio regionale dopo aver sentito i capigruppo consiliari. I c. 3° e 4° dell'art. 10 prevedevano, infine, due ulteriori garanzie per questo istituto: la prima era la già citata partecipazione dei delegati alla discussione della proposta, la seconda riguardava l'automatica iscrizione della proposta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio e la sua discussione con precedenza su ogni altro argomento qualora l'iscrizione non fosse

concerne i provvedimenti amministrativi, sottoscritti da almeno 5000 cittadini iscritti nelle liste elettorali per l'elezione del Consiglio regionale d'Abruzzo o muniti di una delle sentenze di cui al primo ed all'ultimo comma dell'art.45 del Testo Unico 1967, n. 223".

⁵¹² Peraltro tale previsione risultò essere una ripetizione di quanto già espressamente previsto dall'art. 66 dello Statuto allora vigente.

⁵¹³ Art. 6 c. 1°: "L'iniziativa viene esercitata dall'elettore proponente mediante apposizione della propria firma sui moduli di cui all'articolo precedente; accanto alla firma devono essere indicati per esteso il suo nome e cognome, luogo e data di nascita, ed il Comune nelle cui liste elettorali è iscritto".

⁵¹⁴ Art 6 c. 2°: "La firma deve essere autenticata da un notaio o da un cancelliere di qualunque Ufficio giudiziario nella cui circoscrizione è compreso il Comune presso cui è iscritto l'elettore, ovvero dal Giudice conciliatore, dal Sindaco, dal segretario di detto Comune, ovvero dal segretario dell'amministrazione provinciale".

Art. 6 c. 3°: "L'autentica delle firme deve indicare la data in cui essa avviene; può essere unica per tutte le firme contenute in ciascun modulo, ma in detto caso deve indicare il numero di firme contenute nel modulo".

⁵¹⁵ Art: 8: "Le spese per l'autenticazione del minimo delle firme sono a carico della Regione, nella misura stabilita per i diritti dovuti per l'autentica ai Segretari comunali [...].

Per ottenere il rimborso di tali spese, i presentatori della proposta o dello schema di deliberazione devono farne domanda scritta da depositarsi insieme con la proposta o schema, indicando il nome del delegato a riscuotere la somma complessiva, con effetto liberatorio".

⁵¹⁶ Art. 6 c. 4°: "Il Pubblico Ufficiale che procede all'autenticazione dà atto della manifestazione di volontà dell'elettore analfabeta o comunque impossibilitato ad apporre la propria firma".

avvenuta entro tre mesi dal deposito della stessa. Successivamente questa materia venne regolata dalla legge n. 86 del 11 dicembre 1987. L'art. 1 c. 1°, illustrando le modalità di esercizio del diritto di iniziativa, innovava la disciplina previgente, aggiungendo l'obbligo di accompagnare la proposta di legge da una relazione che ne illustrasse le finalità⁵¹⁷. Sulle modalità di svolgimento, la normativa ricalcava quella antecedente⁵¹⁸, escludendosi solamente la previsione per cui i fogli non dovessero essere stati vidimati da oltre sei mesi e prevedendo che i primi tre sottoscrittori fossero legittimati a depositare la proposta⁵¹⁹. Rimanevano invece confermate le garanzie del rimborso per le spese di autenticazione e l'assistenza agli elettori analfabeti e per coloro che fossero stati impediti a firmare. Il procedimento successivo alla raccolta delle firme aveva subito qualche modifica rispetto alla legge previgente: rimaneva ferma la previsione del deposito della proposta presso l'Ufficio della Presidenza del Consiglio regionale, il quale aveva trenta giorni di tempo per decidere sulla ricevibilità della stessa. In caso di proposta viziata per irregolarità della documentazione, l'Ufficio doveva fissare un termine non superiore a trenta giorni per la sanatoria, dandone immediato avviso al Presidente della Giunta regionale che a sua volta era tenuto ad avvisare tempestivamente i promotori affinché sanassero le irregolarità. In seguito, nella prima seduta successiva alla riunione dell'Ufficio della Presidenza, il Consiglio doveva decidere sull'ammissibilità; in caso di esito positivo si disponeva che la proposta venisse trasmessa alla Commissione competente che aveva l'obbligo, sentiti comunque i promotori o i delegati, di presentare entro due mesi la propria relazione al Consiglio il quale, a sua volta, aveva un mese per prendere in esame la proposta. In questa fase dell'iter erano previste numerose garanzie per favorire le proposte di iniziativa popolare: in primo luogo, qualora la Commissione non avesse rispettato il termine di due mesi, la proposta era iscritta di diritto nell'ordine del giorno del Consiglio. Se invece era quest'ultimo a non prendere in esame la proposta entro un mese dalla relazione della Commissione, si riconosceva, in primo luogo, la facoltà per ciascun Consigliere "di chiedere ed ottenere il passaggio alla votazione finale entro il mese successivo" ex art. 7 c. 4° e se anche questo termine non era rispettato la proposta era iscritta all'ordine del giorno e discussa con precedenza su ogni altro argomento nella prima seduta del Consiglio regionale. Inoltre, l'art. 7 c. 6° disponeva che la proposta doveva essere comunque portata all'esame del Consiglio entro il termine redatto dai proponenti. Infine, altra norma da cui emergeva il *favor* del legislatore verso questo istituto era l'art. 8, per il quale la proposta si doveva ritenere automaticamente sospesa se non era stato possibile prenderla in esame per

⁵¹⁷ Art. 1 c. 1°: "L'iniziativa popolare e degli Enti Locali, di cui al Titolo IV dello Statuto della Regione Abruzzo, si esercita mediante la presentazione di una proposta contenente il testo del progetto, accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità. La proposta di iniziativa popolare deve essere sottoscritta da almeno 5 mila cittadini iscritti nelle liste elettorali per l'elezione del Consiglio Regionale dell'Abruzzo".

⁵¹⁸ Art. 3 c. 1°-4°: "La proposta viene esercitata dagli elettori proponenti mediante apposizione delle proprie firme.

Accanto a ciascuna firma devono essere indicati per esteso nome e cognome, luogo e data di nascita e il Comune nelle cui liste elettorali il proponente è iscritto.

La firma deve essere autenticata da un notaio o da un cancelliere di qualunque Ufficio giudiziario nella cui circoscrizione è compreso il Comune dove è iscritto l'elettore, omero dal Giudice Conciliatore, dal Sindaco, o dal Segretario di detto Comune. L'autenticazione può essere altresì eseguita da funzionari dei Comuni o delle Amministrazioni provinciali all'uopo incaricati rispettivamente dai Sindaci o dai Presidenti.

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".

⁵¹⁹ L'art. 5 della legge 6/1974 prevedeva invece che i presentatori fossero designati dai promotori dell'iniziativa.

rinnovazione del Consiglio regionale; il suo iter doveva riprendere “nel medesimo stadio di esame nel quale era stata sospesa, immediatamente dopo la costituzione della nuova Giunta regionale e della Commissione Consiliare competente” (c. 2°). Anche questa seconda legge regionale è stata abrogata e sostituita da quella ad oggi in vigore, n. 44 del 19 dicembre 2007, necessaria per l’attuazione del nuovo statuto approvato nel 2004. Al di là dell’art. 1 nel quale, tra le finalità della legge, è indicata la disciplina delle modalità di esercizio dell’iniziativa delle leggi regionali, l’istituto dell’iniziativa popolare è regolato dagli art. 36ss. Non vi sono novità rilevanti in tema di soggetti legittimati, essendo previsto sempre il numero minimo di cinquemila elettori del Consiglio regionale, così come la modalità di esercizio, consistendo nuovamente in una proposta di legge accompagnata da una relazione illustrativa che ne espliciti finalità e contenuto. Viene poi ripresa dall’art. 38 una disposizione contenuta nella prima legge attuativa del precedente Statuto, legge regionale n. 6/1974, ma assente in quella successiva, ossia la possibilità per i promotori dell’iniziativa di chiedere di essere affiancati, nella redazione dei testi, alla struttura consiliare addetta all’assistenza legislativa⁵²⁰. E’ stata, inoltre, introdotta una fase, antecedente lo svolgimento dell’iniziativa popolare, che rappresenta una novità rispetto alla normativa previgente: è previsto il deposito in triplice copia del testo della proposta e della relazione illustrativa, corredati da una serie di documenti⁵²¹, presso l’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale da parte dei promotori dell’iniziativa, i quali rimangono i primi tre sottoscrittori del testo e che, in questa circostanza, devono indicare i delegati⁵²². Sempre in questa fase, viene nominato dall’Ufficio di Presidenza o da un funzionario da esso delegato un dirigente regionale come responsabile del procedimento: è questa un’altra delle novità più significative rispetto alle disposizioni precedenti. Il responsabile, per prima cosa, ex art. 39 c. 5° “redige verbale della presentazione del progetto di legge, facente fede del giorno e

⁵²⁰ Art. 38: “1. I titolari del diritto di iniziativa di cui all’articolo 36 che intendono presentare una proposta legislativa possono chiedere all’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale di essere assistiti nella redazione dei testi dalla struttura consiliare addetta all’assistenza legislativa. Allo stesso fine possono richiedere alle strutture della Giunta regionale dati e informazioni, anche per quanto attiene agli aspetti finanziari della proposta.

2. L’Ufficio di Presidenza delibera in ordine alle richieste e prende gli opportuni accordi con il Presidente della Giunta regionale in ordine all’assistenza da fornire ai sensi del comma 1”.

⁵²¹ Art. 39 c. 1°: “1. Al fine di raccogliere le firme di almeno cinquemila elettori necessarie a esercitare l’iniziativa legislativa di cui all’articolo 36, i primi tre sottoscrittori, che assumono la qualità di promotori della raccolta, depositano presso l’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale:

a) il testo e la relazione illustrativa della proposta oggetto dell’iniziativa legislativa, ciascuno in tre esemplari, redatti ai sensi dell’articolo 37, su fogli recanti in calce le firme dei promotori, corredate delle indicazioni ed autenticate a norma dell’articolo 7;

b) i certificati, anche collettivi, comprovanti l’iscrizione dei promotori nelle liste elettorali di un Comune della Regione;

c) i fogli da vidimare occorrenti per la raccolta delle firme necessarie alla presentazione dell’iniziativa legislativa, contenenti le indicazioni di cui all’articolo 40, comma 1”.

⁵²² In base all’art. 39 c. 3° e 4°: “All’atto del deposito i promotori indicano i nomi, il domicilio e gli eventuali ulteriori recapiti postali, telefonici, telematici e di telefax di tre soggetti, che possono essere i promotori stessi o altri, che assumono la funzione di delegati, i quali:

a) ricevono tutte le comunicazioni riguardanti il procedimento;

b) intervengono nelle fasi del procedimento;

c) esercitano le azioni, i ricorsi ed ogni altra iniziativa a tutela dell’iniziativa legislativa. In mancanza di precisazioni diverse, da riportarsi nel verbale di cui al comma 5, i delegati possono agire disgiuntamente.

4. Le eventuali comunicazioni ai delegati sono effettuate mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento; in caso di urgenza sono effettuate via telefax o per via telematica, assicurando il ricevimento della comunicazione”.

dell'ora dell'avvenuto deposito"⁵²³. Successivamente deve, entro venti giorni dal deposito, vidimare i fogli destinati alla raccolta delle firme, dare notizia di ciò ai delegati e redigere processo verbale del ritiro dei fogli da parte di uno di loro. Di seguito, si può procedere alla raccolta delle firme che deve concludersi non oltre il novantesimo giorno dalla vidimazione, a pena di nullità. L'art. 42 scandisce le ulteriori fasi del procedimento, prevedendo che entro venti giorni dalla scadenza del termine appena detto uno dei promotori deve provvedere al deposito dei fogli con le firme, correlati dalla documentazione richiesta⁵²⁴, presso l'Ufficio della Presidenza del Consiglio regionale a pena di decadenza, eventualmente dichiarata dal responsabile del procedimento e comunicata ai delegati. Sempre il responsabile, al momento del deposito, redige processo verbale, raccoglie le dichiarazioni dei delegati ed entro quaranta giorni dal deposito svolge il proprio potere di verifica⁵²⁵, dichiarando, nei casi previsti⁵²⁶, nulle le firme. terminate queste operazioni, redige un verbale, contenente i propri rilievi, che viene inviato al Collegio per le garanzie statutarie e comunicato ai delegati. Il Collegio ha, a sua volta, dieci giorni per deliberare sulla ricevibilità del progetto di legge e, entro i successivi quarantacinque giorni, sull'ammissibilità dello stesso, in base alla competenza regionale della materia oggetto della proposta e sulla conformità della stessa alle norme costituzionali e statutarie. Hanno diritto ad intervenire a questa riunione, presentando anche documenti e relazioni, i delegati, a cui deve essere comunicata la data della stessa almeno cinque giorni prima. Del parere sull'ammissibilità il Collegio informa entro cinque giorni i delegati e il Presidente del Consiglio regionale. A questo punto l'iter si allinea abbastanza con quello delle altre regioni: il Consiglio assegna il progetto di legge alla Commissione competente, informando i delegati, i quali hanno il diritto di partecipare ai lavori della stessa. La Commissione comunica la propria relazione al Consiglio regionale che avrà, da quel giorno, sei mesi per pronunciarsi sul progetto di legge; in caso contrario, esso è iscritto di diritto al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta successiva del Consiglio il quale, a quel punto, ha dodici mesi di tempo per decidere nel merito. Ricontriamo, infine, ulteriori garanzie previste dalla legge verso questo istituto, peraltro riprese dalla disciplina previgente: innanzitutto, l'art. 47, il quale dispone, in caso di

⁵²³ Il verbale è sottoscritto dai promotori ai quali viene rilasciata una copia mentre un'altra viene inviata dal responsabile del procedimento al Consiglio regionale entro due giorni lavorativi per le garanzie statutarie, come disposto dall'art. 39 c. 6°.

⁵²⁴ Nello specifico, art. 7 c. 6°, a cui rimanda l'art. 42 c. 2°.

⁵²⁵ Art. 42 c. 4°: "Entro quaranta giorni dal deposito di cui al comma 2, il responsabile del procedimento verifica: a) se il numero delle firme dichiarate dai depositanti corrisponde a quello delle firme effettivamente presenti sui fogli vidimati e se tali firme sono almeno cinquemila, calcolate ai sensi dell'articolo 36;

b) se le firme di almeno cinquemila elettori, calcolate ai sensi dell'articolo 36 risultano raccolte entro il termine di cui al comma 1;

c) se le firme di almeno cinquemila elettori, calcolate ai sensi dell'articolo 36 sono autenticate secondo quanto disposto dall'articolo 41;

d) se le firme di almeno cinquemila elettori, calcolate ai sensi dell'articolo 36 sono corredate del certificato di iscrizione del sottoscrittore nelle liste elettorali di un Comune della Regione o delle dichiarazioni sostitutive di cui al comma 6 dell'art. 7°".

⁵²⁶ Art. 42 c. 5: "Il responsabile del procedimento dichiara nulle le firme:

a) prive delle indicazioni di cui al comma 1 dell'articolo 7, o con indicazioni non corrispondenti a quanto richiesto dalla stessa norma;

b) autenticate oltre il termine di cui al comma 1;

c) non regolarmente autenticate, o non corredate della certificazione d'iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Regione o della dichiarazione sostitutiva di cui al comma 6 dell'articolo 7°".

scadenza o scioglimento anticipato del Consiglio regionale, . L'iter riprende nello stesso stato di analisi in cui si trovava al momento della sospensione non appena vengano ricostituiti la Giunta regionale e la Commissione consiliare competente. Altra norma garante è l'art. 48 circa il rimborso da parte della Regione delle spese sostenute per l'autenticazione delle firme, sottoposto comunque ad alcune condizioni⁵²⁷.

3. L'istituto nei Regolamenti del Consiglio regionale e la prassi.

L'istituto dell'iniziativa popolare viene disciplinato anche nei due regolamenti interni del Consiglio che si sono succeduti nel corso degli anni. In quello previgente, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 56/3 del 9 febbraio 1977, si ribadiva quanto già previsto dallo Statuto allora vigente e dalla corrispondente legge di attuazione circa i soggetti legittimati, tra i quali figuravano cinquemila elettori del Consiglio regionale. Poche le disposizioni specifiche riguardanti l'istituto: vi era l'art. 49 c. 6°, il quale escludeva la possibilità di ritiro delle proposte di iniziativa popolare da parte dei promotori, a differenza di quelli presentati dai consiglieri o dalla Giunta regionale. In base poi all'art. 61 c. 5° la Commissione aveva inoltre, in sede di discussione, la facoltà di convocare i primi tre sottoscrittori della proposta al fine di ricevere delucidazioni sulla stessa. Questo regolamento è stato sostituito da quello tutt'ora vigente, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 56/2 del 12 ottobre 2010, il quale, a sua volta, mantiene ferma la previsione riguardo i soggetti legittimati, tra cui almeno cinquemila elettori del Consiglio regionale. Anche in questo nuovo testo, le disposizioni riguardanti specificamente l'istituto dell'iniziativa popolare non costituiscono un numero elevato. Rimane invariato, ex art. 62 c. 4°, il divieto di ritirare la proposta di legge per i promotori della stessa. L'art. 65 riprende poi la disposizione, già contenuta nella legge regionale n. 44 del 19 dicembre 2007, circa l'automatica sospensione della proposta di legge in caso di scadenza o scioglimento anticipato del Consiglio regionale e della ripresa dell'iter, dopo l'insediamento del nuovo Consiglio e della Commissione consiliare competente, nel medesimo stato di analisi in cui si trovava al momento della sospensione. Anche il successivo art. 70 c. 6° ribadisce quanto già previsto nella stessa legge di attuazione circa l'iscrizione di diritto del progetto di legge al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta utile del Consiglio una volta scaduto il termine di sei mesi dalla trasmissione della proposta alla Commissione senza che quest'ultima si sia pronunciata; il Consiglio, a sua volta, dovrà decidere nei dodici mesi successivi. Infine, è presente una norma, mutuata dal regolamento previgente, riguardante la

⁵²⁷ Art. 48: "1. La Regione eroga i rimborsi nella misura di cui al comma 2 a copertura forfetaria delle spese per l'autenticazione del numero minimo di firme prescritto a condizione che:

a) sia stata deliberata la ricevibilità e l'ammissibilità della proposta di iniziativa popolare, ai sensi degli articoli 43 e 44;

b) sia stato regolarmente svolto il referendum abrogativo e ad esso abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto al voto.

2. La Regione eroga le seguenti somme:

a) un euro per ogni firma nel caso di referendum abrogativo;

b) settanta (70) centesimi di euro nel caso della proposta di iniziativa popolare.

3. Per ottenere il rimborso di cui al comma 1 i promotori presentano, contestualmente al deposito degli atti di cui agli articoli 4 e 39, domanda scritta indicando il nome del delegato a riscuotere la somma complessiva, con effetto liberatorio".

partecipazione dei delegati ai lavori della Commissione⁵²⁸. Venendo alla prassi, si deve constatare come tale istituto, nonostante gli sforzi del legislatore regionale per vitalizzarlo e valorizzarlo, rimanga ancora oggi solo “sulla carta”, non essendo state mai approvate leggi di iniziativa popolare e mancando anche proposte, in tal senso, presentate in Consiglio.

- B - L’INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE BASILICATA

di Davide De Lungo

1. L’iniziativa popolare nello Statuto

Lo Statuto della Basilicata prevede, a fianco dell’iniziativa legislativa popolare esercitabile da non meno di 2mila elettori, il diritto d’iniziativa anche per le organizzazioni regionali confederali dei lavoratori dipendenti ed autonomi, purché la proposta sia sottoscritta da almeno 2mila elettori. La disposizione, da segnalarsi se non altro per il suo valore simbolico, evidenzia l’intento di includere un’istanza *latu sensu* corporativa nel procedimento di decisione normativa, ma correlativamente anche quello di garantire una posizione per certi versi privilegiata alle strutture che tradizionalmente consentono l’interlocuzione con i pubblici poteri dei cittadini più difficilmente in condizione di attivarsi per influenzare concretamente il processo politico.

Lo Statuto, per il resto è assai scarno, facendo ampio rinvio alla legge regionale e al regolamento interno del Consiglio, affinché pongano una disciplina quanto più favorevole all’istituto. Merita tuttavia ricordare: il principio dell’unanimità, per la decisione da parte dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio circa la regolarità della proposta di iniziativa popolare (in mancanza decide il Consiglio); l’obbligo per l’Ufficio di presidenza di iscrivere la proposta al calendario dei lavori del Consiglio entro 3 mesi dalla presentazione, con l’ulteriore vincolo, qualora entro tale termine non sia stata presa alcuna decisione, di discuterne in aula con precedenza su ogni altro argomento; è infine stabilito che in ogni caso il disegno di iniziativa popolare è discusso nel testo del proponente.

2. La disciplina del Regolamento del Consiglio regionale e della legge attuativa

Il regolamento consiliare si limita a prevedere la clausola di salvezza dei progetti di iniziativa popolare pendenti presentati nella consiliatura precedente: in base all’art.68 infatti, il Presidente del Consiglio dispone, all’inizio della nuova consiliatura, che essi siano iscritti all’ordine del giorno ed inviati alle competenti commissioni consiliari.

E’ dunque la legge regionale attuativa 21 maggio 1980, n.40, a costituire il nucleo regolatorio portante della materia, anche (e invero singolarmente) per quanto attiene l’iter legis.

⁵²⁸ Art. 80 c. 4° del vigente regolamento: “Nell’esame dei progetti di legge di iniziativa popolare, il Presidente della Commissione consiliare comunica tempestivamente la data in cui il progetto è discusso ai soggetti delegati a norma di legge che hanno facoltà di intervenire alla seduta della Commissione per illustrare il progetto di legge e presentare documenti e relazioni”.

L'art.1 della legge in commento precisa che la proposta debba essere redatta in articoli e accompagnata da una relazione che ne illustri contenuto e finalità. E' in ogni caso precluso all'iniziativa popolare attingere alle materia tributarie e di bilancio.

Gli artt.6-11 disciplinano in modo assai dettagliato la fase di raccolta delle firme, autenticazione e deposito presso l'Ufficio di Presidenza del Consiglio; è prevista la ripetizione delle sole spese inerenti l'autenticazione.

Gli art.2-5 delineano invece la fase di esame ed approvazione delle proposte di legge.

In base all'art.2, la Presidenza del Consiglio assegna alla commissione competente i progetti di legge depositati, dandone immediato annuncio nel Bollettino Ufficiale della Regione.

L'art.3 prevede una disciplina piuttosto garantista in caso di eventuale dichiarazione di improponibilità. Qualora, su relazione della competente Commissione consiliare, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ravvisi improponibilità del disegno di legge per contrasto con la Costituzione, con lo Statuto regionale, ovvero con la stessa legge 40/1980, entro 15 giorni dalla data di ricezione della relazione suddetta provvede a respingerlo con atto motivato. Tale atto (di cui è dato conto nel Bollettino Ufficiale) deve essere inviato al primo proponente e agli altri 9 presentatori le cui firme sono richieste per la fase preliminare.

Un progetto di legge dichiarato improponibile può, decorsi almeno 3 mesi, essere in ogni caso ripresentato in un testo modificato che tenga conto delle osservazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

L'art.4 prevede infine la possibilità per la commissione che esamina i progetti di ammettere alla discussione una delegazione formata da non più di 10 proponenti, i quali possono farsi assistere ove lo ritengano da un numero di esperti non superiore a 3.

3. Iniziativa popolare e prassi

La prassi evidenzia la piena vitalità dell'istituto dell'iniziativa popolare.

Nella VIII consiliatura (2005-2010) sono stati presentati 7 disegni d'iniziativa popolare, recanti rispettivamente: "Riconoscimento del reddito sociale minimo"; "Spazi di confronto al femminile"; "Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali"; "Riduzione del prezzo alla pompa della benzina"; "Provvidenze a favore di soggetti residenti in Basilicata affetti da patologie tumorali, sottoposti a terapie fuori Regione e solo in ambito nazionale"; "Percorso formativo volto a conseguire il titolo di operatore socio-sanitario per i parenti, fino al quarto grado di parentela dei pazienti affetti da patologie di tipo cronico degenerativo, stati vegetativi, stati di coscienza minimi e patologie terminali, ivi compreso l'autismo nonché la successiva formazione di una ADI (Assistenza domiciliare integrata) di tipo familiare"; "Promozione della cultura architettonica e del paesaggio attraverso iniziative culturali ed azioni di sensibilizzazione volte a promuovere la qualità del progetto di architettura con azioni tese a garantirne il valore ed a salvaguardare la professionalità dei progettisti". Fra i provvedimenti elencati, solo quest'ultimo è stato approvato ed è divenuto legge.

Nella IX consiliatura (2010-2013), oltre ad essere automaticamente ripresentati i primi 6 provvedimenti non esaminati nella precedente consiliatura, sono state depositate 2 nuove proposte: "Modifiche alla legge regionale 38/2002 – Testo unico in materia di indennità di

carica, di funzione, di rimborso spese, di missione, di fine mandato e di assegno vitalizio spettanti ai consiglieri della Regione Basilicata – ed alla legge regionale 28/2010 – Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2010 e Bilancio pluriennale 2011”; “Reddito minimo garantito”. Nel complesso, è stata approvata la proposta recante “Spazi di confronto al femminile”, originariamente presentata nella VIII consiliatura, mentre è stata esaminata e rigettata la prima proposta depositata nella IX consiliatura.

La maggior parte delle iniziative ha riguardato misure sociali e assistenziali ampiamente sentite dalla comunità, ma che non hanno trovato appieno il sostegno della politica, benché entrambe le consiliature siano state guidate da maggioranze di centro-sinistra.

- C - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE CALABRIA

di Alessandro Redirossi

1. L'iniziativa popolare nello Statuto

Lo Statuto della Regione Calabria realizza, sin dalle dichiarazioni di principio, un'apertura verso gli istituti di partecipazione popolare. Nella parte dedicata alle norme programmatiche della legge statutaria (Statuto n.25/2004), la partecipazione popolare è intesa in senso estensivo, come *generica partecipazione alla “vita” delle istituzioni e come apertura alla “consultazione” della società civile*⁵²⁹. In base all'art.4 c. 1° è compito della Regione promuovere la partecipazione dei singoli e delle formazioni sociali *“alla vita delle istituzioni regionali, al fine di realizzare una democrazia compiuta e lo sviluppo civile delle popolazioni”*. Ad affermarsi è quindi una decisa apertura dell'ordinamento regionale verso una forma di democrazia partecipativa, ereditata dalla precedente disciplina statutaria. La legge statutaria del 1971 raccoglieva infatti un rilevante numero di disposizioni volte a stimolare una maggiore attenzione da parte degli organi regionali verso le istanze provenienti dai cittadini. L'art.39 c. 1° del vecchio Statuto prevedeva una partecipazione dei cittadini alle scelte politiche e alla funzione legislativa e amministrativa; l'art.40 c. 2° la promozione di indagini conoscitive che si avvalessero della diretta partecipazione dei cittadini interessati; l'art.40 c.1° il coinvolgimento delle formazioni sociali nella definizioni delle scelte politiche. Questo impianto, che guardava favorevolmente alla partecipazione dei cittadini all'amministrazione della cosa pubblica, è stato parzialmente inglobato nelle dichiarazioni di principio e programmatiche dello Statuto del 2004 ed è stato sviluppato attraverso un rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare e l'introduzione di un referendum consultivo in grado di incidere sull'esercizio della funzione legislativa.

La disciplina relativa all'iniziativa legislativa popolare si colloca all'interno del Titolo V, dedicato al processo di formazione di leggi e regolamenti regionali. Rispetto ad altri Statuti, quello calabrese non esclude espressamente la possibilità di esercitare l'iniziativa popolare

⁵²⁹ M.LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in A.D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 170 ss.

per i regolamenti regionali. Se raffrontato alla precedente disciplina statutaria, lo St. Calabria n.25/2004 ha rafforzato l'istituto secondo molteplici direttrici. Innanzitutto il numero di sottoscrizioni richieste per la presentazione dell'iniziativa (cinquemila in base all'art.39 c. 1°) è stato congelato rispetto al 1971, evitando l'innalzamento della soglia che si riscontra in altre esperienze regionali. A livello procedimentale si è realizzata un'ulteriore restrizione dell'arco temporale entro il quale il Consiglio regionale è chiamato a iscrivere il progetto di legge all'ordine del giorno, portandolo dai sei mesi del vecchio Statuto ai tre dell'attuale (art.40 c. 2°). Come per le altre esperienze regionali, anche nello Statuto calabrese vige un'eccezione per i progetti di iniziativa popolare rispetto al principio della decadenza dei disegni di legge con la fine della legislatura (art.39 c. 4°). Inoltre, secondo l'art. 29, prima dell'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare, la Commissione competente ascolta i rappresentanti dei firmatari secondo le norme del Regolamento consiliare. Appare discutibile, invece, la mancata previsione nello Statuto di un elenco di materie escluse dall'oggetto del progetto di legge popolare. Lasciare al legislatore e alla sua volontà politica la determinazione delle stesse, espone infatti l'istituto a spinte più o meno restrittive da parte delle maggioranze politiche, specie in condizioni di crisi del rapporto di rappresentanza. Lo Statuto non contiene nemmeno una disciplina di dettaglio circa l'oggetto del controllo di ammissibilità delle proposte di legge, ma prevede che il progetto debba essere redatto in articoli, illustrato da una relazione descrittiva e, nel caso in cui comporti spese a carico del bilancio regionale, da una relazione tecnico- finanziaria (art.39 c. 1°).

La novità in tema di partecipazione popolare alla funzione legislativa è rappresentata dall'introduzione del referendum propositivo previsto dall'art.12. La consultazione popolare può avere ad oggetto questioni di *interesse regionale*, quando a farne richiesta sia il quaranta per cento dei consiglieri regionali oppure il dieci per cento del corpo elettorale. E' previsto un quorum strutturale del trenta per cento degli elettori e in caso di esito positivo della consultazione il Consiglio regionale è obbligato a pronunciarsi sull'oggetto del referendum entro centoventi giorni dal suo svolgimento. Tale istituto non gode di alcun collegamento con l'iniziativa legislativa popolare in senso classico, ma potrebbe comunque rappresentare un efficace strumento di partecipazione del corpo elettorale alla determinazione degli indirizzi politici regionali, oltre che una valida alternativa in caso di mancato accoglimento da parte degli organi rappresentativi delle istanze sociali collegate alla presentazione dei progetti di legge di matrice popolare.

2. La disciplina legislativa e del Regolamento del Consiglio regionale

Come si è osservato, lo Statuto calabrese ha lasciato diversi vuoti nella disciplina dell'iniziativa popolare, demandando la disciplina di dettaglio al legislatore⁵³⁰. Proprio questo punto rappresenta uno degli aspetti più problematici del rapporto fra seconda generazione statutaria e partecipazione popolare alla funzione legislativa. Ad oggi, infatti, il legislatore calabrese risulta inadempiente, in quanto non ha ancora provveduto ad approvare una legge di attuazione in materia di iniziativa popolare sulle leggi. Nella prassi, gli organi regionali e i comitati promotori delle iniziative legislative hanno fatto riferimento alla legge

⁵³⁰ In base all'art.39 c. 3° "Le ulteriori modalità per l'esercizio del diritto di iniziativa dei Consigli provinciali e comunali e degli stessi elettori sono stabilite da apposita legge regionale".

di attuazione del vecchio Statuto (l.reg. Calabria n. 13/83), che interviene sia su aspetti procedurali che su aspetti non affrontati dal legislatore statutario, come la compiuta definizione dell'oggetto dell'iniziativa. In base all'art. 2 della l. reg. Calabria n. 13/1983 non possono formare oggetto di proposte popolari le leggi tributarie e quelle di approvazione del bilancio regionale di previsione e delle sue variazioni, di autorizzazione all'esercizio provvisorio, di approvazione del conto consuntivo. L'art.4 introduce la possibilità di un supporto tecnico a richiesta dei promotori da parte dell'ufficio legislativo per la stesura della proposta di legge⁵³¹, mentre gli artt.5,6 e 7 disciplinano le modalità di raccolta e deposito delle sottoscrizioni. L'art. 10 della legge affida l'esame di ammissibilità della proposta di iniziativa popolare all'Ufficio di presidenza, chiamato entro trenta giorni dalla presentazione a pronunciarsi all'unanimità sul rispetto dei limiti, dei requisiti e delle procedure prescritti dallo Statuto e dalla stessa legge. In assenza di unanimità, la decisione sull'ammissibilità spetta al Consiglio regionale, con voto a maggioranza assoluta dei componenti. La rigidità del controllo di ammissibilità viene attenuata in caso di violazione degli artt.5 e 6 della legge relativi alla modalità di raccolta delle firme, per i quali viene concesso ai promotori un arco temporale di quindici giorni per la regolarizzazione. Superato l'esame di ammissibilità, il presidente del Consiglio comunica la proposta nella prima seduta ordinaria dell'assemblea. L'art. 12 della legge prevede un meccanismo di audizione per i promotori dell'iniziativa, che è stato recepito anche dal Regolamento consiliare (art. 73), in base al quale i primi tre sottoscrittori possono illustrare la proposta nella competente Commissione consiliare. Lo stesso articolo stabilisce che lo schema di legge oggetto della discussione del Consiglio è quello originale, mentre gli emendamenti apportati dalla Commissione vengono trasmessi all'assemblea separatamente. In base all'art.15 esiste un meccanismo, che può essere avviato da un voto all'unanimità della Commissione consiliare o dei due terzi del Consiglio, per riunire più progetti di legge di iniziativa popolare riguardanti medesime tematiche e avviare un esame abbinato degli stessi.

E' attualmente ferma nella competente Commissione consiliare la proposta di legge n.117/2010 di attuazione delle nuove norme statutarie in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum. Non mancano alcune novità rispetto alla precedente disciplina, sia riguardo ai limiti di materia per l'iniziativa popolare che a livello procedimentale. La proposta di legge limita ulteriormente il campo di intervento dell'iniziativa popolare, che non può avere come oggetto leggi urbanistiche e di tutela dell'ambiente, leggi di attuazione e di esecuzione delle normative comunitarie nonché le leggi di ratifica, attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali della Regione e le intese con altre regioni italiane. In base alla nuova bozza, il controllo di ammissibilità sarebbe affidato al Presidente del

⁵³¹ In base all'art. 4 *"I cittadini che intendono presentare una proposta possono chiedere per iscritto all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, riassumendo le finalità e le principali caratteristiche del progetto da formare, di essere assistiti nella sua redazione dall'ufficio legislativo del Consiglio ed eventualmente, tramite lo stesso, da altri uffici della Regione. L'ufficio di Presidenza decide in merito entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza e comunica la decisione relativa al primo firmatario. In caso di ammissione all'assistenza, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ne determina le modalità per quanto riguarda i rapporti con gli uffici, l'acquisizione e la consultazione di leggi, atti amministrativi, studi ed elaborati della Regione. L'assistenza non è ammessa solo nel caso che il contenuto della proposta esuli dalle materie di competenza della Regione o sia escluso dall'iniziativa popolare ai sensi dell'art. 2; il provvedimento di diniego è motivato e non preclude il diritto degli interessati alla presentazione del progetto"*.

Consiglio, con possibilità per i promotori di richiedere avverso la decisione una pronuncia di ammissibilità a maggioranza assoluta da parte dell'assemblea.

Non esiste una disciplina di attuazione nemmeno per il nuovo referendum consultivo previsto dall'art. 12 dello Statuto, nonostante l'art. 13 rimandi a un'apposita legge regionale la disciplina di dettaglio. Il già citato progetto di legge n.117/2010 contiene però alcune norme utili ai fini di una valutazione degli effetti che tale strumento potrebbe produrre sull'esercizio della funzione legislativa a livello regionale. L'aspetto più interessante della proposta ferma in Commissione riguarda proprio l'impatto della richiesta di consultazione referendaria ex art.12 dello Statuto sull'attività legislativa svolta dal Consiglio, che *"sospende il procedimento di esame e di approvazione dei progetti di legge cui la proposta si riferisce"*. Si tratta di una disposizione che, qualora il progetto di legge fosse approvato, determinerebbe una maggiore incisività dell'istituto e un possibile collegamento di fatto con l'iniziativa popolare. In questo senso, il referendum consultivo potrebbe rappresentare uno strumento di stimolo e indirizzo del corpo elettorale verso l'assemblea legislativa, utile a sbloccare l'impasse anche su iniziative legislative di matrice popolare che spesso trovano un ostacolo insormontabile nell'esame in Commissione, i cui tempi tendono endemicamente a dilatarsi. Altro tema rilevante in materia di incisività del referendum consultivo resta quello del controllo di ammissibilità da parte della Consulta di garanzia statutaria, cui l'art.57 c.5° affida sia il controllo sulla compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto che quello sulla regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum. Mentre nel primo caso gli spazi di discrezionalità sembrano ridursi al minimo, specie in assenza di una nuova legge di attuazione, nel caso del referendum consultivo il ruolo della Consulta potrebbe rivelarsi tutt'altro che marginale. In particolare sarà interessante valutare se sarà il legislatore a definire in maniera più compiuta la nozione di *materie di interesse regionale* che possono formare oggetto delle proposte di referendum consultivo o se la valutazione verrà effettuata caso per caso dalla Consulta, con conseguenti ricadute in termini espansivi o restrittivi sull'efficacia dell'istituto.

3. Iniziativa popolare e prassi

Alle modifiche statutarie introdotte nel 2004 ha fatto seguito una maggiore attenzione del corpo elettorale per lo strumento dell'iniziativa legislativa, sebbene il dato quantitativo resti del tutto trascurabile. Negli ultimi tredici anni⁵³², sono stati infatti presentati solo dodici progetti di iniziativa popolare, ma è utile notare come la loro distribuzione all'interno delle tre legislature sia abbastanza disomogenea, con cinque proposte concentrate negli ultimi tre anni e le altre sette presentate nel corso dei dieci anni (e due legislature) precedenti. Le proposte di legge popolare presentate dopo l'approvazione del nuovo Statuto hanno subito sorti diverse unite da un unico filo conduttore: il mancato rispetto del limite temporale oltre il quale il ddl deve essere obbligatoriamente discusso in Consiglio (art.40 c. 2° St.Calabria). Nella prassi, dopo l'esame di ammissibilità dell'Ufficio di presidenza, i progetti di legge si sono arenati nelle Commissioni al momento del rilascio del parere e dell'esame di merito dei provvedimenti. Una tendenza che finisce con lo sconfiggere totalmente l'impianto costruito dal legislatore statutario, neutralizzando di fatto l'efficacia

532 I dati e la documentazione regionale relativa ai progetti di legge presentati sono circoscritti all'arco temporale 2000-2013.

degli strumenti che hanno introdotto a livello ordinamentale un più spinto *favor* per l'iniziativa popolare. E' da segnalare, però, che un quarto delle proposte presentate nelle ultime tre legislature hanno poi concluso il loro iter in Consiglio con l'approvazione finale⁵³³. A livello politologico è interessante evidenziare come le proposte di legge siano intervenute anche su materie tutt'altro che settoriali o riferibili a ristretti gruppi di interessi ma abbiano toccato, in funzione di stimolo, anche settori molto rilevanti per gli indirizzi politici generali regionali. Costatazione, questa, che nell'attuale contesto di profonda crisi del rapporto di rappresentanza suggerirebbe al legislatore regionale di valorizzare lo strumento dell'iniziativa legislativa, tramite una legge di attuazione capace di inverare nell'ordinamento la nozione estensiva di partecipazione contenuta nello Statuto.

- D - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE CAMPANIA

di Alessandro Redirossi

1. L'iniziativa popolare e il referendum approvativo nello Statuto

Lo Statuto della Regione Campania (n. 6/2009) racchiude in sé tutte le spinte e le contraddizioni che hanno caratterizzato la seconda stagione statutaria e il suo rapporto con gli istituti della partecipazione popolare. Quella accolta fra i principi fondamentali dello Statuto (art. 1 c.3°) sembra essere una concezione restrittiva⁵³⁴ della nozione di partecipazione popolare, intesa come semplice compartecipazione della società civile ai processi decisionali pubblici. Una formula che appare meno ampia di quella di altre carte regionali, come quelle di Calabria ed Emilia-Romagna, nelle quali si guarda alla società civile come soggetto agente e principale nella vita delle istituzioni. Qui il legislatore statutario opta invece per un approccio in base al quale l'ente regionale è chiamato a garantire la partecipazione democratica dei cittadini alla determinazione e all'attuazione dell'indirizzo politico regionale, intendendo però tale partecipazione come accessorio e non come elemento propulsivo principale delle scelte politiche. Se nelle dichiarazioni di principio si opta per una formula meno aperta, è nel Titolo III dedicato a partecipazione, trasparenza e referendum che si compie un'accelerazione in direzione di un'enorme incisività degli istituti di partecipazione e in particolare dell'iniziativa legislativa popolare oggetto di questa ricerca. Dopo aver ribadito che "*le attività legislative e amministrative della Regione sono informate ai principi della partecipazione*" di cittadini, associazioni e formazioni sociali (art. 11 c. 1°), il legislatore statutario configura l'iniziativa legislativa popolare in termini del tutto nuovi rispetto alle altre esperienze regionali, operando un rafforzamento dell'istituto per mezzo di un collegamento diretto con il *referendum approvativo*.

⁵³³ Si tratta delle l.reg. Calabria nn. 20/2003, 21/2004, 29/2008.

⁵³⁴ Sulla distinzione fra concezione estensiva e restrittiva M.LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in A.D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 170 ss.

Andando per ordine, l'iniziativa legislativa popolare ordinaria è disciplinata nei suoi caratteri fondamentali nell'art.12 dello Statuto. In merito al numero di elettori chiamati a sottoscrivere la proposta di legge affinché sia valida, nello Statuto del 2009 si registra un deciso innalzamento della soglia per l'ammissibilità, che passa dai cinquemila elettori dello Statuto del 1971 ai diecimila dell'attuale. Per quanto riguarda l'oggetto dell'iniziativa popolare, scompare il riferimento a provvedimenti amministrativi di interesse generale⁵³⁵, nonostante la previsione dell'art.123 c. 2° Cost⁵³⁶ e quella di principio dell'art.11 c. 1°. Tale impostazione è confermata dall'art.56 sulla potestà regolamentare, nel quale non è previsto un potere di iniziativa popolare per i regolamenti regionali. Non possono formare oggetto di iniziativa popolare le proposte di modifica o revisione dello Statuto regionale, le leggi tributarie e di bilancio e la legge finanziaria regionale (art.12 c. 3°). A livello procedimentale, l'iniziativa legislativa popolare gode di un trattamento preferenziale, che riguarda sia l'iter che la decadenza delle proposte. In base all'art.54, il progetto di legge è portato all'esame del Consiglio regionale entro tre mesi dalla data di presentazione. Scaduto il termine, è iscritto all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale e discusso *con precedenza* su ogni altro argomento. Inoltre, in deroga rispetto a quanto accade per tutti gli altri progetti di legge, la proposta popolare non decade con la fine della legislatura (art. 53 c. 3°) e in ogni caso non è esercitabile nel semestre antecedente alla scadenza del Consiglio regionale (art. 12 c. 5°). Lo Statuto non disciplina le modalità e l'oggetto del controllo di ammissibilità del progetto di legge, ma si limita a dettare una serie di requisiti per la validità della proposta. Il progetto deve essere redatto in articoli e illustrato da una relazione descrittiva (art. 12 c. 1°) e, per quanto riguarda la previsione di spese a carico del bilancio regionale, deve essere corredato da una relazione tecnico-finanziaria (art. 53).

Fin qui, il legislatore statuario campano non sembra distaccarsi significativamente dalle altre esperienze regionali, ma è con il collegamento fra progetto di iniziativa popolare e referendum approvativo che si compie un deciso passo in avanti in termini di efficacia e incisività dell'istituto. L'art. 15 configura una fattispecie di referendum che non ha eguali nel resto delle esperienze statutarie regionali, fatta eccezione per ordinamenti speciali come la Provincia autonoma di Bolzano⁵³⁷ e la Regione Valle d'Aosta⁵³⁸, che prevedono forme referendarie dai tratti comuni rispetto a quella campana. In base all'art. 15 dello Statuto della Campania una frazione qualificata del corpo elettorale (cinquantamila elettori) può presentare una proposta di legge o di regolamento affinché sia sottoposta per l'approvazione al referendum popolare. Quindi i regolamenti amministrativi, a differenza di quanto avviene

⁵³⁵ In base all'art. 51 c. 1° dello Statuto del 1971 era possibile presentare proposte di iniziativa popolare per *“la formazione delle leggi, dei regolamenti regionali e dei provvedimenti amministrativi di interesse generale della Regione”*

⁵³⁶ In base all'art.123 c. 2° Cost. *“Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali”*.

⁵³⁷ La Provincia autonoma di Bolzano prevede un referendum “propositivo” che costringe il Consiglio a pronunciarsi. In caso negativo, la proposta di legge è sottoposta a referendum: questo meccanismo trasforma un referendum formalmente propositivo in sostanzialmente approvativo.

⁵³⁸ Anche in Valle d'Aosta è previsto (art. 3, l. reg. n. 5/2006) che i promotori possano presentare una proposta di legge che viene sottoscritta da una parte qualificata del corpo elettorale e presentata all'organo legislativo affinché la faccia propria senza modificazioni. Nel caso in cui l'organo legislativo non intenda approvare la proposta presentata è possibile promuovere il referendum mediante il quale il corpo elettorale accetta o respinge la proposta di legge.

per l'art. 12 con riferimento all'iniziativa popolare ordinaria, vengono ricompresi fra gli atti che possono costituire oggetto di una proposta ex art.15. A rendere unico nel suo genere il modello della proposta popolare previsto dall'art. 15 è però il meccanismo contenuto nel secondo comma della disposizione, in base al quale se l'iniziativa popolare non viene approvata entro sei mesi, o subisce *modifiche sostanziali*, essa è automaticamente sottratta al Consiglio (in caso di leggi) o alla Giunta (regolamenti) e sottoposta al voto popolare. In virtù di tale disposizione, l'iniziativa popolare di cinquantamila elettori assume i caratteri di una vera e propria *proposta di legge popolare rinforzata*⁵³⁹, dando vita a quello che Della Morte⁵⁴⁰ identifica come un *atipico pronunciamento popolare diretto*, costitutivo di effetti giuridici di carattere normativo e conseguente a un'inadempienza formale o sostanziale dell'organo legislativo. La dirompente efficacia dello strumento ha spinto il legislatore statuario a stringere gli spazi della proposta di legge popolare rinforzata rispetto a quelli dell'iniziativa ordinaria ex art. 12. Il meccanismo del referendum approvativo è infatti escluso per le leggi di bilancio, tributarie, finanziarie, di governo, del territorio, di tutela ambientale e sullo stato giuridico dei consiglieri regionali, per le leggi relative ai rapporti internazionali e con l'Unione europea, oltre che sullo Statuto e sulle leggi di revisione statutaria. Inoltre, per il referendum è previsto un quorum strutturale oltre a quello funzionale, per cui la proposta viene approvata solo nel caso in cui alla consultazione prenda parte la maggioranza degli aventi diritto e sia raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Per evitare inopportuni intrecci con le tornate elettorali, la proposta di legge non può essere presentata nei sei mesi antecedenti alla scadenza del Consiglio regionale e nei sei mesi successivi alla convocazione dei comizi elettorali per la formazione dei nuovi organi regionali.

Il meccanismo, che rafforza notevolmente l'iniziativa popolare, finisce di fatto per aprire la strada a una significativa compressione della potestà normativa degli organi rappresentativi regionali, sollevando alcuni dubbi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni dell'art. 15 dello Statuto campano. Le perplessità maggiori riguardano il secondo comma, che vincola la funzione normativa dell'organo rappresentativo, costretto ad approvare la proposta popolare senza apportare modifiche sostanziali per evitare il referendum. Entrano così in gioco il rapporto fra le due nozioni di democrazia rappresentativa e diretta e il vincolo, per gli Statuti regionali, di articolare la relazione fra gli istituti dell'una e dell'altra tenendo conto del limite della necessaria *armonia con la Costituzione* (art.123 co.1° Cost.). Gli indirizzi della dottrina sul punto non sono univoci. Seguendo l'impostazione⁵⁴¹ di Guzzetta e Marini, si potrebbe concludere per l'illegittimità della disposizione per contrasto con i principi dell'ordinamento costituzionale, in base ai quali gli istituti della democrazia diretta *“hanno una funzione sussidiaria, complementare ed integrativa rispetto a quelli di democrazia rappresentativa”*⁵⁴². Una costruzione, quella

⁵³⁹ Come fa notare M.DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Roma, 2012, p.197, il referendum approvativo campano non è assimilabile alla disciplina contenuta nell'art.62 dello Statuto del Lazio che disciplina semplicemente una sorta di garanzia d'esame rinforzata.

⁵⁴⁰ M.DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, cit., p.197 ss.

⁵⁴¹ Cfr. *La forma di governo in Valle d'Aosta, pareri resi da V. Onida, G. Guzzetta, F.S. Marini, S. Mangiameli e dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare*, in www.federalismi.it, n.15/2007

⁵⁴² Ivi

costituzionale, che sembra quindi incompatibile con un meccanismo che non permetta all'assemblea rappresentativa né di bloccare l'iter di approvazione della proposta popolare né di fornire un'alternativa al corpo elettorale⁵⁴³. Olivetti⁵⁴⁴ segnala la necessità che le discipline statutarie includano meccanismi che garantiscano un contraddittorio con i promotori del referendum, ma ritiene legittimi istituti di partecipazione popolare che non escludano un passaggio delle proposte in Consiglio e la possibilità per l'assemblea o la Giunta di normare sulla materia in questione. Onida⁵⁴⁵ sembra guardare con favore a nuove fattispecie referendarie. Pur sottolineando come una forma di democrazia diretta che si estrinseca nell'attribuzione al corpo elettorale di una vera e propria potestà legislativa non sia rintracciabile nella disciplina del referendum a livello costituzionale, il costituzionalista opta per un'interpretazione meno restrittiva dell'autonomia statutaria delle Regioni. Per Onida i principi costituzionali esigono l'adozione di una forma di governo regionale incentrata sul sistema rappresentativo, ma nello stesso tempo non escludono l'adozione di forme di governo in cui lo spazio per gli istituti di democrazia diretta sia più ampio rispetto alla disciplina statale, anche in considerazione del fatto che la dimensione della Regione può favorire il buon funzionamento di tali istituti. In ogni caso segnala come profilo critico il fatto che l'organo rappresentativo non possa presentare al corpo elettorale una proposta alternativa da mettere a confronto con quella popolare, determinando così un parziale squilibrio fra istituto di democrazia diretta e sistema rappresentativo.

Allo stato attuale, in assenza di una legge di attuazione sugli istituti di partecipazione, non è possibile fare previsioni circa le ricadute del meccanismo del referendum approvativo sulla proposta di iniziativa popolare previsto dallo Statuto. Su questo terreno si giocherà la principale partita del rapporto dialettico fra democrazia rappresentativa, diretta e partecipativa su scala regionale.

2. La disciplina legislativa e del Regolamento del Consiglio regionale

Alle novità introdotte dallo Statuto del 2009, non ha fatto seguito l'approvazione di una nuova legge di attuazione per gli istituti di partecipazione popolare e i referendum. Per quanto riguarda la proposta di legge di iniziativa popolare, in considerazione del mancato intervento del legislatore regionale, nella prassi si continua a far riferimento alle disposizioni della l. reg. Campania n. 4/1975 che pongono non pochi aspetti problematici, se si considera che sono spesso in contrasto con quelle del nuovo Statuto⁵⁴⁶. In questi anni di vuoto normativo, i comitati promotori delle iniziative legislative hanno comunque fatto riferimento a livello procedimentale alla datata legge del 1975. L'art. 5 stabilisce che

⁵⁴³ Si legge nel parere di G. Guzzetta e F.S. Marini in *La forma di governo in Valle d'Aosta*, cit. : "qualora si ritenesse che il mancato adeguamento del Consiglio ed il conseguente obbligo di indire il referendum renda la legge approvata dall'organo rappresentativo tamquam non esset, le conclusioni sarebbero abnormi. In questo caso, infatti, si giungerebbe all'assurdo di far pronunciare, con efficacia deliberativa, il corpo elettorale su di una proposta promossa da una frazione assai ridotta di cittadini e non anche su quella approvata dalla maggioranza del Consiglio che, statutariamente, ne rappresenta una assai più ampia".

⁵⁴⁴ M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, p.450

⁵⁴⁵ *La forma di governo in Valle d'Aosta*, cit.

⁵⁴⁶ E' il caso, ad esempio, dell'art. 2, che prevede un elenco di materie per le quali non è possibile esercitare l'iniziativa popolare molto più ampio rispetto a quello dello Statuto del 2009.

l'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di proposte all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. Gli artt.5 e 6 disciplinano poi le modalità per la raccolta delle firme, circoscrivendola in un arco temporale di quattro mesi⁵⁴⁷ e il terzo comma dell'art. 5 introduce un meccanismo per l'audizione⁵⁴⁸ dei primi cinque firmatari della proposta di legge da parte della Commissione consiliare competente. Per quanto riguarda l'esame di ammissibilità della proposta di legge, il Regolamento interno del Consiglio (n. 57/2012) assegna al Presidente dell'assemblea il compito di giudicare sull'ammissibilità e ricevibilità formale delle proposte di iniziativa popolare. In caso di esito positivo, il Presidente del Consiglio assegna il progetto di legge alle Commissioni consiliari competenti per l'espressione dei relativi pareri in base a quanto previsto dall'art. 100 del Regolamento. L'art.7 della l.reg. Campania n. 4/1975 stabilisce che il progetto viene affidato alla Commissione consiliare competente per materia, o, in difetto, al Consiglio per un esame che, come rivela la prassi, è sia di ammissibilità che di merito. La legge limita questa seconda fase a un arco temporale di trenta giorni, dopo il quale la proposta ritenuta ammissibile è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio e discussa entro tre mesi dalla presentazione. Tale previsione è in sintonia con l'art. 54 del nuovo Statuto che, come si è già osservato, ha reso ancor più spinto il *favor* dell'ordinamento regionale per la proposta popolare, stabilendo che, superato il termine dei tre mesi, il progetto è iscritto all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio e *discusso con precedenza su ogni altro argomento*.

Grave inadempienza è invece quella del legislatore regionale in merito all'attuazione della disciplina statutaria riguardante il nuovo referendum approvativo⁵⁴⁹, collegato all'istituto dell'iniziativa popolare. Non è infatti possibile fare riferimento alla legge di attuazione del vecchio Statuto (l.reg. Campania n. 25/1975) in quanto il referendum approvativo non era previsto dal precedente testo statutario. Inoltre lo Statuto del 2009 ha affidato alla Consulta di garanzia statutaria (art. 57, c.3°) il controllo di ammissibilità, precedentemente affidato per i referendum all'Ufficio di presidenza, o in mancanza di unanimità, al Consiglio.

Come evidenzia Della Morte⁵⁵⁰, l'intervento della legge di attuazione inciderà fortemente sulla portata dell'istituto. Spetterà al legislatore il delicato compito di calibrare il livello di efficacia del meccanismo ex art.15 dello Statuto, intervenendo ad esempio sulla nozione di *modifiche sostanziali* in senso restrittivo o espansivo nei confronti della possibilità di attivare il percorso referendario collegato all'iniziativa popolare. Compito della legge sarà anche quello di fare chiarezza sugli effetti giuridici della consultazione referendaria che approvi la proposta popolare e sulla possibilità da parte del Consiglio di

⁵⁴⁷ In base all'art.5: "*Le firme per la presentazione del progetto di legge devono essere raccolte su moduli forniti e vidimati dalla Regione. A cura dei proponenti dovrà essere riportato su di essi il testo articolato del progetto con in calce le firme. [...]La proposta non può essere presentata su fogli vidimati da oltre quattro mesi.*".

⁵⁴⁸ "*Il primo firmatario della proposta designa, nel modulo in calce al testo del progetto, cinque elettori legittimati alla presentazione della proposta, della relazione, e ad essere ascoltati dalla competente Commissione consiliare*".

⁵⁴⁹ In base allo Statuto (art.15.5), infatti, la legge regionale "*disciplina le modalità di proposizione e svolgimento del referendum approvativo*".

⁵⁵⁰ M.DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, cit., p.200 e ss.

approvare successivamente delle controriforme⁵⁵¹. Sarà inoltre necessario delimitare i confini del controllo di ammissibilità da parte della Consulta di garanzia statutaria, specie se si considera che l'organo in questione potrebbe intervenire severamente in materia di omogeneità della proposta legislativa, in assenza di adeguate disposizioni a tutela della stessa⁵⁵².

3. Iniziativa popolare e prassi

Alle novità introdotte dallo Statuto e all'immobilismo del legislatore ha fatto seguito, a livello di prassi, un'esperienza assai scarsa collegata all'istituto dell'iniziativa legislativa popolare. Dai rapporti sulla legislazione e dalle banche dati regionali⁵⁵³ disponibili emerge un quadro abbastanza desolante, nel quale l'iniziativa popolare assume quantitativamente un ruolo del tutto trascurabile rispetto a quella consiliare e della Giunta. Nella legislatura 2005-2010 è stato presentato un solo progetto di legge, a un anno dall'entrata in vigore del nuovo Statuto, mentre dal 2010 ad oggi sono solamente due i progetti di legge di iniziativa popolare. Se a livello quantitativo il dato relativo a tali proposte è del tutto insignificante, non si può dire lo stesso degli esiti dei procedimenti di esame o approvazione. Il progetto di iniziativa popolare n. 47/2010 è stato infatti collegato ad altri due progetti di iniziativa consiliare per la ridefinizione della normativa in oggetto con la legge n. 26/2012. Nel corso dell'esame l'Ufficio di Presidenza ha dimostrato una certa elasticità in merito all'interpretazione delle disposizioni statutarie, decidendo di sospendere piuttosto che bloccare l'iter della proposta di legge⁵⁵⁴ che era stata presentata, in contrasto con l'art. 12 c. 3° dello Statuto, nel semestre precedente alla scadenza naturale del Consiglio. Iter che è stato poi ripreso al momento dell'insediamento della nuova assemblea regionale, con l'assegnazione alle Commissioni competenti per l'esame di ammissibilità e di merito. In questo caso, il clima di collaborazione e l'apertura dell'assemblea rispetto all'iniziativa popolare ha portato all'approvazione di una legge che ha tenuto conto degli indirizzi espressi nella proposta dei cittadini e licenziata dal Consiglio quasi all'unanimità. Destino diverso quello della proposta n.223/2011 in materia di energia solare che, pur dopo un iter legislativo che è andato ben oltre i limiti temporali dettati dallo Statuto e il passaggio in tre Commissioni (la I sull'ammissibilità, la VII sul merito e la II sulle norme finanziarie) è arrivata all'approvazione unanime da parte del Consiglio. La neonata l.reg.Campania n.1/2013 è stata però pesantemente menomata, con l'approvazione di un emendamento alla legge finanziaria che ha abrogato le disposizioni portanti dell'intera normativa, neutralizzando *ex post* l'impatto dell'iniziativa popolare. Proprio quest'ultimo caso riporta alle considerazioni svolte in tema di referendum approvativo: in presenza della legge di attuazione per le consultazioni referendarie la proposta di iniziativa popolare avrebbe potuto

⁵⁵¹ Come suggerisce Della Morte, *Ivi.*, p.200, non è chiaro se le argomentazioni della Corte Costituzionale nella sentenza n.199/2012 in ordine al divieto di ripristino della disciplina abrogata possano estendersi anche all'ambito regionale e a forme referendarie diverse da quelle abrogative.

⁵⁵² In questo senso si esprime S.MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, p.198.

⁵⁵³ I dati disponibili sono riferiti alle ultime due legislature.

⁵⁵⁴ V. Delibera n.628/2010 dell'Ufficio di presidenza Regione Campania

essere ripresentata, nella sua veste rinforzata, per congelare eventuali modifiche apportate dal Consiglio con il ricorso al corpo elettorale.

- E - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

di Francesco Sanchini

1. L'iniziativa popolare nello Statuto della Regione Emilia-Romagna

Lo Statuto della Regione Emilia-Romagna individua tra i soggetti legittimati a presentare un progetto di legge popolare almeno cinquemila elettori, ciascun Consiglio provinciale ed uno o più Consigli comunali che rappresentino una popolazione di almeno cinquantamila abitanti⁵⁵⁵.

Questi soggetti, oltre a poter essere assistiti dagli uffici della Regione per la stesura dei progetti e per la richiesta di dati ed informazioni, possono altresì sottoporre al Consiglio una questione di rilevante interesse *"eventualmente presentando proposte anche in termini generali"* cui l'Assemblea è chiamata a rispondere entro sei mesi⁵⁵⁶.

Con riguardo all'oggetto non sono ammessi progetti di iniziativa popolare nelle ipotesi di revisione statutaria, per leggi tributarie o di bilancio e qualora l'iniziativa sia esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea legislativa⁵⁵⁷.

In proposito è opportuno riflettere sul fatto che, al di fuori delle ipotesi in cui l'iniziativa sia riservata alla Giunta (come nel caso della legge di bilancio), risultano immotivate ulteriori limitazioni all'iniziativa popolare data la sua funzione di impulso e non di vincolo per il Consiglio regionale⁵⁵⁸.

Un profilo interessante riguarda la disciplina dei controlli cui è assoggettata la proposta, consistenti nella verifica della sussistenza del *quorum* richiesto e nella declaratoria di ammissibilità da parte della Consulta di Garanzia statutaria⁵⁵⁹.

I progetti qualora siano trascorsi sei mesi dalla loro presentazione senza che l'Assemblea si sia pronunciata vengono posti al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta utile. In questo caso il Consiglio dovrà decidere nel merito entro i successivi dodici mesi⁵⁶⁰.

Un ulteriore elemento rilevante si rinviene nel fatto che il progetto di iniziativa popolare non decade al termine della legislatura, diversamente da tutti gli altri⁵⁶¹.

⁵⁵⁵ Art. 18, c. 1°, St. Emilia-Romagna. Con riguardo all'avvio del procedimento legislativo ed all'iniziativa legislativa in Emilia-Romagna si veda in particolare A. DI CAPUA, *Il procedimento legislativo nei nuovi statuti*, in E. CATELANI (a cura di), *L'attuazione statutaria nelle Regioni. Un lungo cammino*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 100 s.

⁵⁵⁶ Art. 18, cc. 3° e 6°, St. Emilia-Romagna.

⁵⁵⁷ Art. 18, c. 4°, St. Emilia-Romagna.

⁵⁵⁸ P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, III ed., 2012, p. 238.

⁵⁵⁹ Art. 18, c. 3° e art. 69, c. 1°, lett. b), St. Emilia-Romagna.

⁵⁶⁰ Art. 18, c. 5°, St. Emilia-Romagna. In proposito si deve segnalare che "[l]a bozza degli esperti, pur segnalando qualche problema di legittimità, prevedeva il referendum in caso di mancata approvazione consiliare [...]". Tali problemi sembrerebbero in ogni caso "superabili [...] perché l'approvazione referendaria potrebbe sempre essere evitata dal Consiglio e quindi non [si configurerebbe] una violazione della potestà legislativa che l'art. 121 della Costituzione gli affida. Problematica, semmai, sarebbe la collocazione della legge referendaria nel sistema delle fonti regionali (modificabile o abrogabile da una successiva legge regionale? Impugnabile dal Governo davanti alla Corte costituzionale?). In tal senso M. CARLI, *Lo Statuto dell'Emilia-Romagna. Principi e partecipazione*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2005, p. 28.

Questa previsione, assieme al complesso dei meccanismi posti a tutela dell'istituto, appare coerente con l'intento di "*promuove[re] la democrazia partecipata*"⁵⁶², obiettivo espressamente contemplato nel Preambolo dello Statuto.

2. La disciplina legislativa e del Regolamento d'Assemblea

La disciplina di attuazione delle disposizioni statutarie è contenuta nella legge n. 34 del 1999, "*Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica*", così come modificata dalle leggi n. 8 del 2006 e n. 8 del 2008 che hanno reso compatibile questa regolamentazione con il nuovo Statuto.

Al di là delle disposizioni prettamente procedurali che attengono all'esercizio dell'iniziativa popolare⁵⁶³, assume un particolare rilievo l'aspetto inerente l'esame di ammissibilità della proposta.

In via preliminare giova, tuttavia, rilevare che questo esame è preceduto da una verifica sulla regolarità dell'autenticazione delle firme e sul fatto che siano corredate dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali di un Comune della Regione⁵⁶⁴.

Una volta che i promotori hanno depositato presso l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale il testo, la relazione illustrativa e gli altri atti espressamente richiesti, infatti, il responsabile del procedimento deve procedere a tale controllo entro dieci giorni. Se questa verifica non ha esito positivo dichiara l'improcedibilità della proposta, altrimenti ne trasmette immediatamente il testo all'organo deputato all'esame di ammissibilità⁵⁶⁵.

La Consulta di Garanzia statutaria è chiamata a pronunciarsi entro i successivi trenta giorni in merito a quattro ambiti che riguardano: la competenza regionale nella materia oggetto della proposta, la conformità alle norme della Costituzione e dello Statuto regionale, la sussistenza dei requisiti richiesti per la presentazione della proposta ed il rispetto dei limiti materiali⁵⁶⁶.

Tre incaricati hanno diritto di intervenire ed illustrare il progetto alla riunione in cui la Consulta procede al suo esame, al termine del quale dà comunicazione al Presidente di Assemblea⁵⁶⁷.

È opportuno, in proposito, riflettere sul fatto che sebbene in linea di massima le funzioni della Consulta di Garanzia statutaria siano prevalentemente consultive e conseguentemente il grado di incisività dei pareri della stessa siano per lo più non vincolanti, la verifica di ammissibilità delle proposte di iniziative popolare - ed anche delle richieste di referendum - sembrerebbe avere un diverso peso.

⁵⁶¹ Art. 50 c. 6°, St. Emilia-Romagna.

⁵⁶² Si riporta il secondo capoverso del Preambolo dello Statuto: "*La Regione Emilia Romagna [...] [t]rae la legittimazione della propria azione dal voto degli elettori; promuove la democrazia partecipata e il confronto permanente con le organizzazioni della società; riconosce e favorisce l'autonomia degli Enti e delle comunità locali; opera per la rappresentanza trasparente degli interessi e per la coesione sociale*".

⁵⁶³ Si vedano in particolare l'art. 5 "*Esercizio dell'iniziativa popolare*", l'art. 7 "*Vidimazione dei fogli per le firme*", l'art. 8 "*Raccolta delle firme*", l. reg. Emilia-Romagna n.34/1999.

⁵⁶⁴ Art. 5, c. 6°, l. reg. Emilia-Romagna n.34/1999.

⁵⁶⁵ Art. 5, c. 7°, l. reg. Emilia-Romagna n.34/1999.

⁵⁶⁶ Art. 6, c. 1°, l. reg. Emilia-Romagna n.34/1999.

⁵⁶⁷ Art. 6, cc. 2° e 3°, l. reg. Emilia-Romagna n.34/1999.

Questo tipo di attività, difatti, parrebbe indirizzarsi verso un esito più penetrante atteso il *"carattere prevalentemente formale delle valutazioni da effettuare e la natura quasi sempre procedurale dei possibili vizi da rilevare"*⁵⁶⁸.

La Consulta, nella successiva fase di esame della regolarità della proposta⁵⁶⁹, è chiamata in primo luogo a deliberare sulla validità della stessa entro dieci giorni dal ricevimento del verbale con cui il responsabile dà atto dei riscontri effettuati e, successivamente, a trasmettere la deliberazione al Presidente dell'Assemblea⁵⁷⁰.

A tal punto il Presidente, dichiarata la regolarità della proposta, la trasmette alla Commissione competente per materia nella quale gli incaricati hanno la facoltà di intervenire e di presentare documenti e relazioni⁵⁷¹.

In merito a ciò si deve ricordare che il Regolamento assembleare stabilisce che il Presidente, all'inizio di ogni legislatura, dispone che siano iscritti all'ordine del giorno generale ed inviati all'esame delle Commissioni competenti i progetti di iniziativa popolare pendenti alla fine della precedente legislatura⁵⁷².

Qualora la proposta comporti nuove o maggiori spese a carico del bilancio della Regione deve contenere, nel testo del progetto di legge o nella relazione, gli elementi necessari per la determinazione del relativo onere finanziario⁵⁷³.

Sarà compito del relatore richiedere la scheda finanziaria - in cui sono quantificate le entrate e indicati gli oneri relativi alle singole misure previste - agli uffici regionali competenti⁵⁷⁴.

Con riguardo alla possibilità, menzionata dallo Statuto, di sottoporre all'Assemblea questioni di rilevante interesse, nella legge di attuazione si precisa che la proposta deve essere accompagnata da una relazione che ne illustri le finalità. In tal caso l'organo assembleare deve procedere all'esame entro sei mesi dalla presentazione della proposta alla Commissione competente⁵⁷⁵.

Nella legge viene dedicato anche uno specifico Capo alla disciplina dell'iniziativa dei Consigli provinciali e comunali⁵⁷⁶.

L'unica disposizione che lo compone, l'art. 11, prevede un procedimento che si fonda anch'esso sulla trasmissione della deliberazione all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea

⁵⁶⁸ C. NAPOLI, *Le consulte di garanzia statutaria nei nuovi statuti regionali: alla ricerca di un modello*, in E. CATELANI (a cura di), *L'attuazione statutaria nelle Regioni. Un lungo cammino*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 142.

⁵⁶⁹ Si veda in particolare l'art. 9 - *"Esame di regolarità della proposta"* che dopo aver affermato al c. 1° che *"Le sottoscrizioni per la presentazione della proposta di iniziativa popolare sono raccolte ed autenticate entro i centottanta giorni successivi alla data di vidimazione del foglio vidimato col numero uno. Le firme raccolte dopo tale termine sono nulle. Fa fede la data di autenticazione delle firme"*, rimette al responsabile del procedimento una serie di verifiche formali (cc. 2°, 3°, 4°, 5° e 6°).

⁵⁷⁰ Art. 9, c. 7°, l. reg. Emilia-Romagna n.34/1999.

⁵⁷¹ Art. 10, cc. 1° e 2°, l. reg. Emilia-Romagna n.34/1999. La disposizione a conferma di quanto stabilito nello Statuto precisa, al c. 4°, che *"[t]rascorsi sei mesi dalla trasmissione alla Commissione assembleare della proposta, senza che su di essa l'Assemblea si sia pronunciata, la proposta è iscritta al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea, la quale deve decidere nel merito entro i successivi dodici mesi"*.

⁵⁷² Art. 120, c. 1°, Regolamento interno dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

⁵⁷³ Art. 2 c. 2°, l. reg. Emilia-Romagna n.34/1999.

⁵⁷⁴ Art. 48, c. 2°, Regolamento interno dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna. Al c. 1° si precisa che *"Nella scheda sono indicati inoltre i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione e le loro fonti, nonché ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede di esame istruttorio"*.

⁵⁷⁵ Art. 10-bis, c. 1°, l. reg. Emilia-Romagna n.34/1999.

⁵⁷⁶ Capo III - *"Iniziativa dei Consigli provinciali e comunali"*.

legislativa regionale e sul relativo esame di ammissibilità e di regolarità svolto da parte della Consulta di Garanzia statutaria⁵⁷⁷.

3. Iniziativa popolare e prassi

In Emilia Romagna l'iniziativa popolare non ha riscosso particolare successo malgrado la puntuale regolamentazione che assiste questo istituto a livello di fonte statutaria, legislativa e del Regolamento assembleare.

La prassi, infatti, dimostra come tale strumento non abbia ricevuto un'applicazione particolarmente frequente nelle più recenti legislature, attestandosi le proposte di iniziativa popolare su valori molto bassi.

Nello specifico il Rapporto sulla VII Legislatura della Regione (anni 2000-2005) mette in evidenza come del tutto trascurabile risulti il numero delle 4 proposte di legge di iniziativa popolare, a fronte di 329 progetti di legge complessivamente presentati⁵⁷⁸.

Tra di esse, peraltro, solo una - concernente l'*"Istituzione del Parco regionale della vena del gesso romagnola"* successivamente abbinata ad un progetto di legge di iniziativa consiliare - è stata approvata ed è diventata legge regionale n.10 del 2005⁵⁷⁹.

Nel Rapporto si dà anche conto del fatto che a questi pochi progetti di legge non è stato dato un immediato seguito considerato che, all'interno dei 117 progetti di legge giacenti al termine della VII Legislatura, 2 sono di iniziativa popolare⁵⁸⁰.

Nel Rapporto sull'VIII Legislatura (anni 2005-2010) si mette in evidenza quanto trascurabile sia il peso dell'iniziativa popolare e degli Enti locali, attestandosi complessivamente su un numero di 3 progetti. Tra di essi 2, presentati nel 2005 da Enti locali, derivano dalla precedente Legislatura e sono stati iscritti nuovamente all'ordine del giorno dell'Assemblea legislativa perché non ancora trattati, ai sensi di quanto previsto dall'art.18, c. 5°, dello Statuto⁵⁸¹.

⁵⁷⁷ Art. 11, cc. 1°, 6°, 7° e 8°, l. 34/1999.

⁵⁷⁸ Terzo rapporto sulla Legislazione - Volume primo, Rapporto sulla VII Legislatura della Regione Emilia-Romagna, p. 33, reperibile all'indirizzo web: <http://www.assemblea.emr.it/assemblea-legislativa/struttura-organizzativa/legislativo-e-qualita-della-legislazione/rapporto-sulla-legislazione-della-regione-emilia-romagna/rapporto-legislazione-regione-er2>.

⁵⁷⁹ Ivi, p.45. Si tratta del Progetto di legge di iniziativa delle Amministrazioni provinciali di Ravenna e di Bologna e delle amministrazioni comunali di Borgo Tossignano, Casola Valsenio, Riolo Terme, Brisighella, Fontanelice e Casalfiumanese recante: *"Istituzione del Parco della Vena del Gesso Romagnola"*. Gli altri progetti sono il Progetto di legge di iniziativa popolare, presentato dal Consiglio comunale di Maranello, recante: *"Disciplina regionale delle opere di bonifica. Attribuzione delle funzioni alle Province in attuazione della Legge 1990, n.142. Soppressione dei consorzi di bonifica"* (già oggetto consiliare della VI Legislatura), il Progetto di legge di iniziativa popolare recante: *"Deroghe alla legge 22 novembre 1999 n. 34, recante 'Testo unico in materia di iniziativa popolare e di referendum'"* ed infine il Progetto di iniziativa del Consiglio provinciale di Piacenza, recante: *"Progetto di legge regionale in materia di bonifica e contestuale abrogazione delle leggi regionali 2 agosto 1984 n. 42 e 23 aprile 1987 n. 16"*.

⁵⁸⁰ Ivi, p.53.

⁵⁸¹ Ottavo rapporto sulla Legislazione della Regione Emilia-Romagna - VIII Legislatura (2005-2010), p. 57, reperibile all'indirizzo web: <http://www.assemblea.emr.it/assemblea-legislativa/struttura-organizzativa/legislativo-e-qualita-della-legislazione/rapporto-sulla-legislazione-della-regione-emilia-romagna/rapporto-legislazione-regione-er2>. In particolare il Progetto di legge di iniziativa popolare, presentato dal Consiglio comunale di Maranello, recante: *"Disciplina regionale delle opere di bonifica. Attribuzione delle funzioni alle Province in attuazione della Legge 1990, n.142. Soppressione dei consorzi di bonifica"* ed il Progetto di iniziativa del Consiglio provinciale di Piacenza, recante: *"Progetto di legge regionale in materia di bonifica e contestuale abrogazione delle leggi regionali 2 agosto 1984 n. 42 e 23 aprile 1987 n. 16"* erano già oggetto consiliare nella VII Legislatura.

Nella sostanza, quindi, solo un progetto è stato presentato durante la Legislatura - nel 2006 - recante *"Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali"*. Nel gennaio del 2008 però è stato approvato un ordine del giorno di non passaggio ad articoli⁵⁸².

Sulla base dei dati forniti dal Rapporto sulla legislazione 2011, al termine del secondo anno di avvio della IX legislatura, sono stati proposti ed iscritti all'ordine del giorno generale dell'Assemblea legislativa solamente 3 progetti di legge di iniziativa popolare, peraltro tutti presentati da Enti locali⁵⁸³.

Esclusi i due progetti derivanti dalla precedente legislatura - e presentati rispettivamente nella VI e nella VII - ci si riferisce al Progetto di legge d'iniziativa del Consiglio provinciale di Piacenza recante: *"Modificazioni alla L.R. 2 agosto 1984, n. 42 "Nuove norme in materia di enti di bonifica. Delega di funzioni amministrative"*. Nel rapporto si precisa anche che *"[a]l 31 dicembre 2011 i progetti di cui sopra sono ancora tutti giacenti, in quanto nessuno dei tre è approdato in Aula"*⁵⁸⁴.

Nel dicembre 2011, è stato avanzato un ulteriore progetto recante *"Disposizioni a sostegno della riduzione della produzione dei rifiuti solidi urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata domiciliare con tariffa puntuale, e dell'impiantistica funzionale al riuso e al riciclaggio. Competenze dei Comuni per la gestione del servizio di igiene urbana. Abrogazione e sostituzione della legge regionale 19 agosto 1996, n. 31"*. In merito ad esso la Consulta di Garanzia statutaria si è pronunciata in termini di parziale ammissibilità⁵⁸⁵.

L'ultimo Rapporto sulla Legislazione relativo agli anni 2010/2012 individua la presenza 2 progetti di legge di iniziativa popolare divenuti oggetti consiliari nell'anno 2012. Tra di essi, oltre a quello ora menzionato del dicembre 2011, è presente quello contenente *"Disposizioni a sostegno della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata domiciliare con tariffa puntuale e dell'impiantistica funzionale al riuso e al riciclaggio. Competenze dei Comuni per le operazioni di gestione del servizio di igiene urbana privi di rilevanza economica. Regolamentazione del ristoro ambientale collegato all'impiantistica di smaltimento e di recupero diverso dal riciclaggio"*⁵⁸⁶.

⁵⁸² *Ivi*, p. 64.

⁵⁸³ *Decimo rapporto sulla legislazione della Regione Emilia Romagna, IX Legislatura - anno 2011*, p. 45, reperibile all'indirizzo web: <http://www.assemblea.emr.it/assemblea-legislativa/struttura-organizzativa/legislativo-e-qualita-della-legislazione/rapporto-sulla-legislazione-della-regione-emilia-romagna/rapporto-legislazione-regione-er2>.

⁵⁸⁴ *Ibidem*.

⁵⁸⁵ *Decimo rapporto sulla legislazione della Regione Emilia Romagna*, cit., p.46. Progetto di legge d'iniziativa dei Consigli Comunali di Galeata, Bertinoro, Savignano sul Panaro, Monte San Pietro, Medicina e Bazzano. Nel Rapporto si precisa che *"La Consulta di Garanzia statutaria si è già pronunciata dichiarandone la parziale ammissibilità ai fini della successiva raccolta delle 5000 firme previste dallo Statuto della Regione Emilia-Romagna; pertanto, l'iter di tale progetto è ancora in una fase iniziale"*. Sullo stesso argomento, nel corso del 2012, la Consulta di Garanzia statutaria ha dichiarato la regolarità delle proposte di due gruppi di Comuni emiliani: si vedano in proposito la *Delibera* n.5 del 19 ottobre 2012 e la *Delibera* n. 7 del 26 ottobre 2012, reperibili sul sito www.assemblea.emr.it.

⁵⁸⁶ *Undicesimo rapporto sulla legislazione della Regione Emilia Romagna, IX Legislatura, 2012*, p. 36, reperibile all'indirizzo web: <http://www.assemblea.emr.it/assemblea-legislativa/struttura-organizzativa/legislativo-e-qualita-della-legislazione/rapporto-sulla-legislazione-della-regione-emilia-romagna/rapporto-legislazione-regione-er2>. Progetto di iniziativa dei Consigli Comunali di Montevoglio, Sasso Marconi, Crespellano, Castello d'Argile, Forlì, Tredozio e Montechiarugolo.

Nello stesso Rapporto sulla Legislazione viene operata, poi, una ricognizione di sintesi dei dati sin qui menzionati. Si conferma, infatti, che nel triennio preso in esame l'iniziativa popolare e degli Enti locali si è attestata sul valore di 5 proposte di legge - tutte di iniziativa degli Enti locali - tra le quali 2 derivano dalla passata Legislatura in quanto non trattate in precedenza⁵⁸⁷.

Si evidenzia, poi, che al 31 dicembre 2012 solo 2 delle 5 proposte menzionate risultano ancora giacenti. Le altre 3 proposte, difatti, sono state *"abbinate e successivamente licenziate dalla Commissione assembleare competente, approdando poi in Aula, dove è stata approvata, in materia di bonifica, la L.R. n.7/2012. Le 2 proposte di legge giacenti, invece, vertono sulla materia dei rifiuti"*⁵⁸⁸.

Sulla base dei più recenti dati ricavabili dall'attività della Consulta di Garanzia statutaria, infine, si rileva che nell'anno 2013 è stata dichiarata l'ammissibilità di una proposta di legge regionale di iniziativa popolare denominata *"Norme per la creazione della rete regionale contro la violenza di genere e per la promozione della cultura dell'inviolabilità, del rispetto e della libertà delle donne"*⁵⁸⁹.

Al di là dei dati presentati con riferimento all'istituto in analisi - che non appaiono particolarmente consistenti - è comunque da segnalare una particolare attenzione della Regione Emilia-Romagna affinché la democrazia partecipativa possa favorire una maggiore inclusione dei cittadini e delle loro organizzazioni nei processi decisionali di competenza delle istituzioni elettive. In proposito si ricorda che il Consiglio regionale, nel febbraio 2010, ha approvato la [legge n. 3](#) contenente *"Norme per la definizione e la promozione della partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali"*.

- F- L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE FRIULI - VENEZIA GIULIA

di Marco Magnani

1. L'iniziativa popolare nello Statuto della Regione Friuli - Venezia Giulia.

Lo Statuto della Regione Friuli - Venezia Giulia⁵⁹⁰, all'articolo 27, afferma che l'iniziativa delle leggi regionali appartiene alla Giunta regionale, a ciascun consigliere regionale e agli elettori, in numero non inferiore a quindicimila.

Con specifico riferimento all'iniziativa legislativa popolare, l'articolo 12 dello Statuto rinvia a una legge regionale, approvata a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale, che determini *"l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali"*⁵⁹¹, ovviamente sulle materie che lo Statuto stesso riserva alla potestà legislativa regionale⁵⁹².

2. La disciplina legislativa e il Regolamento del Consiglio regionale

⁵⁸⁷ Undicesimo rapporto sulla legislazione della Regione Emilia Romagna, cit., p. 29.

⁵⁸⁸ *Ibidem*.

⁵⁸⁹ Delibera n.11 del 12 marzo 2013, reperibile sul sito www.assemblea.emr.it.

⁵⁹⁰ Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 ("Statuto speciale della Regione autonoma Friuli - Venezia Giulia"), più volte modificata e integrata, da ultimo con legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

⁵⁹¹ Art. 12, c. 1, l. cost. 1/63, aggiunto dall'art. 5, c. 1, lett. d), legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

⁵⁹² V. artt. 4-7 l. cost. 1/63.

La Regione Friuli – Venezia Giulia ha dato attuazione al rinvio contenuto nell’articolo 12 dello Statuto con una legge regionale del 2003⁵⁹³, che si pone appunto l’obiettivo di disciplinare, tra le altre cose, le “modalità di esercizio dell’iniziativa popolare delle leggi regionali”⁵⁹⁴.

La normativa stabilisce che la proposta di legge di iniziativa popolare, sottoscritta da almeno quindicimila elettori, deve essere presentata al Presidente del Consiglio regionale; alla Presidenza del Consiglio regionale spetta la verifica delle firme raccolte⁵⁹⁵.

Inoltre, è importante notare la presenza di uno strumento abbastanza insolito nel panorama delle discipline regionali in materia: il referendum propositivo.

L’articolo 23 della legge attuativa, infatti, prevede che i soggetti titolari dell’iniziativa per il referendum abrogativo⁵⁹⁶ possono presentare al Consiglio Regionale una proposta di legge da sottoporre a referendum popolare.

Qualora il Consiglio regionale non abbia deciso sulla proposta entro un anno dalla deliberazione che accerta la regolarità della richiesta, il Presidente della Regione indice con decreto il referendum popolare sulla proposta stessa: se l’esito è favorevole, cioè se partecipa alla consultazione la maggioranza degli aventi diritto e si raggiunge la maggioranza dei voti validi espressi, il Consiglio regionale “è tenuto ad esaminare la proposta di legge sottoposta a referendum” entro sessanta giorni dalla proclamazione dei risultati del referendum.

Per quanto riguarda le modalità e i limiti del ricorso al referendum propositivo, l’articolo 23 rinvia a quanto stabilito con riferimento al referendum abrogativo.

Ciò significa, in primo luogo, che non possono essere oggetto di una proposta di legge sottoposta a referendum propositivo la materia tributaria e di bilancio, l’istituzione di nuovi Comuni o nuove Province, o la modifica delle loro denominazioni o circoscrizioni, e il funzionamento degli organi statutari della Regione⁵⁹⁷.

La proposta è presentata all’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale; i promotori devono essere almeno cinquecento ed essere iscritti nelle liste elettorali di Comuni appartenenti ad almeno tre diverse circoscrizioni elettorali; qualora la proposta riguardi una legge da applicarsi solo in una parte del territorio regionale, almeno la metà dei promotori deve essere residente in quella parte; il Presidente del Consiglio regionale informa il Consiglio regionale e il Presidente della Regione, che entro cinque giorni dà notizia della proposta sul Bollettino ufficiale della Regione⁵⁹⁸.

Sull’ammissibilità della proposta decide all’unanimità l’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, entro trenta giorni dalla presentazione, valutando il rispetto delle prescrizioni di legge; qualora non si raggiunga l’unanimità, decide il Consiglio regionale nella prima seduta utile⁵⁹⁹.

⁵⁹³ Legge regionale 7 marzo 2003, n. 5 (“Norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento del referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all’iniziativa popolare delle leggi regionali”).

⁵⁹⁴ V. art. 1 l. reg. 5/03.

⁵⁹⁵ V. art. 22 l. reg. 5/03.

⁵⁹⁶ A norma dell’art. 2 l. reg. 5/03, un numero di elettori non inferiore a trentamila o almeno due Consigli provinciali.

⁵⁹⁷ V. art. 4 l. reg. 5/03.

⁵⁹⁸ V. art. 5 l. reg. 5/03.

⁵⁹⁹ V. art. 6-7 l. reg. 5/03.

Una volta terminata la raccolta delle firme, che non può superare i cinque mesi dal momento della vidimazione degli appositi fogli da parte della Regione⁶⁰⁰, la richiesta di referendum deve essere presentata da almeno cinque promotori all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, che entro sessanta giorni dalla presentazione verifica le firme e la regolarità della richiesta, con possibilità di sanatoria in caso di irregolarità entro trenta giorni dalla comunicazione dell'Ufficio di Presidenza; alla riunione dell'Ufficio di Presidenza può partecipare una delegazione dei promotori, composta da non più di cinque delegati⁶⁰¹.

Per quanto, a prima vista, il meccanismo ora descritto possa apparire come un valido incentivo per il Consiglio regionale perché esamini la proposta di iniziativa popolare, va sottolineato il fatto che i tempi lunghi del procedimento e, soprattutto, l'alto numero di firme richiesto (almeno trentamila elettori) ne diminuiscono fortemente la portata applicativa.

Infine, la legge attuativa richiede⁶⁰² che la proposta di legge contenga il testo del progetto, redatto in articoli e corredato da una relazione illustrativa dei contenuti e delle finalità⁶⁰³.

La disciplina legislativa non trova particolare integrazione nel Regolamento del Consiglio regionale⁶⁰⁴, che si limita sostanzialmente a confermare alcune disposizioni dello Statuto e della legge attuativa.

Infatti, il capo intitolato "Disposizioni relative a procedimenti legislativi di iniziativa popolare" si apre con il rinvio alla legge regionale di attuazione⁶⁰⁵ e si sofferma poi sulla procedura del referendum propositivo⁶⁰⁶, affermando che, qualora questo abbia avuto esito favorevole, la proposta di legge sottoposta al referendum è iscritta di diritto all'ordine del giorno del Consiglio regionale entro sessanta giorni dalla proclamazione dei risultati del referendum.

L'unico elemento di rilievo introdotto dal Regolamento è la prescrizione secondo la quale le proposte di legge di iniziativa popolare, il cui esame non sia terminato nel corso della legislatura in cui sono state presentate, non sono soggette a decadenza, al contrario di tutti gli altri disegni di legge, ma vengono trasferite per l'esame alla legislatura successiva⁶⁰⁷.

3. Iniziativa popolare e prassi

⁶⁰⁰ Per le modalità di raccolta e autenticazione delle firme, v. artt. 8-9 l. reg. 5/03.

⁶⁰¹ V. artt. 10-11 l. reg. 5/03.

⁶⁰² V. art. 24 l. reg. 5/03, che rinvia agli artt. 8-9, all'interno del capo dedicato al referendum abrogativo, per le modalità di raccolta e autenticazione delle firme.

⁶⁰³ L'art. 25 l. reg. 5/03 fa rinvio, per integrare la disciplina, alla legge regionale 2 maggio 1988, n. 22 ("Disciplina del referendum abrogativo delle leggi regionali previsto dall'articolo 33 dello Statuto, del referendum popolare di cui all'articolo 7 dello Statuto e della presentazione delle proposte di legge di iniziativa popolare"), che è stata però abrogata dalla legge regionale 23 giugno 2010, n. 11 ("Semplificazione del sistema normativo. Abrogazione di disposizioni legislative").

⁶⁰⁴ Delibera del Consiglio regionale del 6 ottobre 2005 ("Regolamento interno del Consiglio regionale della Regione Friuli – Venezia Giulia"), modificata da deliberazione del Consiglio regionale 25 ottobre 2007 e, da ultimo, da deliberazione del Consiglio regionale 3 marzo 2010.

⁶⁰⁵ V. art. 129, c. 1, Reg. Cons. reg..

⁶⁰⁶ V. art. 130 Reg. Cons. reg..

⁶⁰⁷ V. art. 129, c. 2, Reg. Cons. reg..

I dati che emergono dall'analisi della produzione legislativa della Regione Friuli – Venezia Giulia⁶⁰⁸ dimostrano inequivocabilmente come lo strumento dell'iniziativa popolare sia largamente in disuso.

Tanto nella IX quanto nella X legislatura, non sono state approvate leggi di iniziativa popolare, né, elemento ancora più preoccupante, risulta che siano state presentate proposte di iniziativa popolare⁶⁰⁹.

- G -L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE LAZIO

di Davide De Lungo

1. L'iniziativa popolare nello Statuto

L'assieme delle disposizioni dello statuto laziale restituisce un *favor* per gli istituti di democrazia diretta assolutamente peculiare⁶¹⁰.

Già la fisionomia dell'iniziativa legislativa, a tacere della disciplina dei referendum, pare modulata per schiudere molteplici virtualità alla "democrazia di prossimità"⁶¹¹.

L'art.37 riconosce l'iniziativa legislativa (oltreché alla Giunta, a ciascun consigliere regionale) a ciascun consiglio provinciale, ad almeno 5 consigli comunali che rappresentino almeno 10mila abitanti, al CAL (relativamente alle funzioni degli enti locali, ai rapporti tra gli stessi e la Regione e alla revisione dello Statuto) e agli elettori della Regione, in numero non inferiore a 10mila; ogni iniziativa deve consistere in un articolato accompagnato da relazione illustrativa.

Se il numero relativamente basso di cittadini rappresentati o firmatari, in proporzione alla popolazione complessiva, agevola l'utilizzo dello strumento, sono però i presidi posti a tutela dell'effettività dello stesso a fare del Lazio un unicum sul piano della comparazione regionale.

E invero, l'art.37, al comma 3, pone un termine assai stringente al Consiglio per l'esame delle proposte di legge del Consiglio delle autonomie locali, dei consigli provinciali e comunali nonché di quelle d'iniziativa popolare: queste devono infatti essere discusse in ogni caso entro 6 mesi dalla presentazione.

Per le sole leggi d'iniziativa popolare, l'art.60 dispone anche una sorta di "l'ultrattività", giacché restano valide fino al termine della consiliatura successiva a quella nella quale la proposta di legge è stata presentata. Si tratta di una variante della più diffusa clausola di ripresentazione automatica delle proposte di iniziativa popolare nella consiliatura successiva.

⁶⁰⁸ V. il "Rapporto sulla legislazione regionale e sulle altre attività consiliari", pubblicato con cadenza annuale dal Consiglio regionale e disponibile su www.consiglio.regione.fvg.it; l'ultimo rapporto pubblicato risale al 2011.

⁶⁰⁹ La produzione legislativa regionale è abbastanza ridotta: nel 2006 sono state approvate 29 leggi, che diventano 32 nel 2007, 18 nel 2008, 25 nel 2009, 23 nel 2010 e 19 nel 2011.

⁶¹⁰ Come evidenziato peraltro anche da M.RUOTOLO- G.SERGES, a cura di, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 280 ss. La partecipazione popolare si può dire incastonata al cuore dei meccanismi decisionali, e dunque fatta propria dallo Statuto in senso "estensivo": cfr. M.LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in a.d'atena (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 170 ss.

⁶¹¹ Cfr. U.ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2/2008, cit.p.175.

Un regime analogo è dettato dall'art.54 del regolamento del Consiglio per le leggi presentate dagli enti locali.

L'art.62 disciplina invece il referendum propositivo, configurandolo come una sorta di iniziativa popolare rinforzata: 50mila elettori possono presentare al Presidente del Consiglio regionale una proposta redatta in articoli corredata da relazione illustrativa, affinché sia sottoposta a referendum popolare; qualora il Consiglio non abbia deliberato in ordine alla proposta entro 1 anno dalla dichiarazione di ammissibilità, il Presidente della Regione deve indire con proprio decreto il referendum sulla proposta stessa.

A ben vedere, l'istituto in commento ha carattere complesso: nella prima fase esibisce tutti i tratti dell'iniziativa popolare, pur con la necessità di una soglia minima "aggravata" di firmatari; la seconda fase è quella del referendum vero e proprio, ma il crisma dell'eventualità ne disvela la funzione accessoria ed in ultima analisi garantistica, rispetto all'effettività della proposta popolare.

Il peso prevalente, nell'economia dell'istituto, della parte riconducibile all'iniziativa popolare è confermata dai commi 4 e 5 dell'art.62, a tenore dei quali, se l'esito referendario è favorevole, il Consiglio è tenuto ad esaminare la proposta di legge oggetto della consultazione popolare, la quale peraltro non decade allo scadere della consiliatura. Inoltre, nella fase preliminare del referendum gli uffici sono tenuti a prestare ai promotori tutta l'assistenza tecnica necessaria: disposizione che ricalca quanto espressamente previsto dall'art.112 del regolamento del Consiglio proprio per l'iniziativa legislativa popolare.

Il referendum propositivo, e con esso la sottostante proposta di legge popolare, trova però il limite dell'unitarietà ed omogeneità dell'oggetto, essendo inoltre precluso con riferimento a taluni ambiti materiali: leggi concernenti le modifiche allo Statuto, leggi di bilancio e finanziarie, leggi tributarie nonché quelle che danno attuazione a intese con altre Regioni ovvero ad accordi con Stati o a intese con enti territoriali interni ad altri Stati. La legge regionale, in base allo Statuto, può poi porre limiti al numero di richieste referendarie formulabili annualmente.

2. La disciplina del Regolamento del Consiglio regionale e della legge attuativa

Il quadro normativo prefigurato dallo Statuto è completato dal regolamento del Consiglio regionale e dalla legge regionale attuativa 17 giugno 1980, n. 63.

Occorre premettere che entrambi gli atti sono anteriori al nuovo Statuto e recano ancora la soglia di 5mila elettori per le proposte di iniziativa popolare; la previsione deve pertanto ritenersi superata in parte qua e deve essere adeguata alla nuova soglia di 10mila elettori.

Esaminando in primo luogo la disciplina del regolamento interno, all'art.54 che ribadisce il principio di non decadenza dei disegni di legge di iniziativa popolare al termine della consiliatura, segue l'art.57: esso estende anche ai presentatori di queste ultime la possibilità di formulare la richiesta d'urgenza all'atto di presentazione, fruendo così dei conseguenti sgravi procedurali.

L'art.63 prevede che le proposte di iniziativa popolare debbano essere esaminate nel testo presentato e discusse in aula: il programma ed il calendario dei lavori devono riservare a tale attività il tempo necessario. In ogni caso, trascorsi 4 mesi dalla presentazione, si apre per esse una corsia preferenziale, in quanto il Presidente del Consiglio è tenuto ad iscriverle

all'ordine del giorno dell'aula e questa deve discuterne con precedenza su ogni altro argomento.

Anche l'iter di formulazione, presentazione e verifica della regolarità formale delle proposte è oggetto di previsioni di favore.

Ai sensi dell'art.112, le strutture di supporto della Presidenza del Consiglio devono fornire tutta l'assistenza tecnica necessaria ai soggetti che la richiedono ai fini della formulazione della proposta.

Una volta redatta in articoli e corredata di relazione illustrativa, la proposta è depositata presso l'Ufficio di Presidenza che, in base all'art.110, ne trasmette copia ai consiglieri ed alla giunta regionale e le iscrive all'ordine del giorno della seduta successiva alla data della loro presentazione per la preliminare trattazione da parte dell'aula.

L'aula verifica la regolarità formale delle proposte e le sottopone all'esame della commissione consiliare competente; durante i lavori, sono ammessi ad illustrare l'atto i primi cinque sottoscrittori.

La eventuale dichiarazione di irregolarità formale è subordinata all'onere di motivazione e necessita della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

Infine, ulteriori prescrizioni sono recate dalla legge regionale 63/1980.

Vi si specifica che la relazione illustrativa deve dar conto delle finalità della proposta e delle singole disposizioni di cui l'articolo si compone; laddove importino nuove o maggiori spese, le proposte debbono altresì indicare l'ammontare degli oneri previsti e i relativi mezzi di copertura.

Ulteriori previsioni di dettaglio sono dettate dagli artt.5-8 con riferimento al procedimento di vidimazione dei fogli, raccolta delle firme e modalità di deposito della proposta; l'art.12 prevede poi la rimborsabilità delle spese sostenute per i fogli utilizzati per la raccolta firme e per l'autenticazione: disposizione che ulteriormente incoraggia la fruizione dello strumento dell'iniziativa popolare. Gli artt. 9-11 disciplinano il versante degli adempimenti interni del Consiglio, che sono poi stati recepiti dalle successive modifiche del regolamento consiliare; ad esse pertanto si rimanda.

3. Iniziativa popolare e prassi

Nonostante una disciplina positiva estremamente favorevole, il ricorso all'iniziativa legislativa popolare è del tutto inconsistente: nel periodo compreso fra il 2005 ed i primi mesi del 2013 (corrispondenti alla VIII, IX e all'inizio della X consiliatura) è stato presentato, nel 2011, un solo disegno di iniziativa popolare, recante "Proposta di modifica della legge regionale Lazio 9 luglio 1998, n. 27 Disciplina regionale della gestione dei rifiuti"; non essendosi pervenuti all'esame prima della fine della consiliatura precedente, esso è stato automaticamente riproposto nell'attuale.

Non è privo di significato rilevare che l'ultima proposta di iniziativa popolare approvata risale al 1999⁶¹².

⁶¹² Legge regionale 5 ottobre 1999, n.25, recante "Istituzione del comune di Fonte Nuova per distacco delle frazioni di Tor Lupara di Mentana e di Santa Lucia di Mentana dal comune di Mentana (provincia di Roma) e della frazione di Tor Lupara di Guidonia Montecelio per distacco dal comune di Guidonia Montecelio (provincia di Roma)".

- H - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE LIGURIA

di Andrea Macchiavello

1. La disciplina statutaria

La disciplina dell'iniziativa legislativa popolare in Liguria trova la sua disciplina in primo luogo (nel rispetto di quanto previsto dall'art. 123 Cost.), nello Statuto regionale⁶¹³.

In particolare bisogna fare riferimento all'art. 7 che disciplina gli elementi fondamentali dell'istituto stabilendo che l'iniziativa legislativa popolare si esercita con la presentazione di una proposta articolata da parte di almeno cinquemila elettori della Regione (numero che corrisponde, ai fini di un raffronto con il dato numerico di altre Regioni, allo 0,32% della popolazione regionale⁶¹⁴).

L'art. 7 è espressamente rubricato "Iniziativa popolare"; tuttavia contiene al suo interno due distinte ipotesi di iniziativa: da un lato (c. 1°, lett. a) l'ipotesi di iniziativa popolare in senso stretto, come inteso anche dalla legislazione nazionale, dall'altro (c. 1°, lett. b, c, d) l'ipotesi di iniziativa popolare "impropria", ovvero di carattere istituzionale⁶¹⁵, dove i proponenti sono gli enti locali (Comuni, Provincia o Città Metropolitana). Questa seconda ipotesi, comune anche ad altri statuti regionali, era già presente nello statuto precedente e risponde all'esigenza di valorizzare proprio gli enti locali territoriali quali enti esponenti degli interessi delle comunità che rappresentano⁶¹⁶.

Il medesimo articolo contiene poi ai cc. 2° e 3° due strumenti di garanzia procedurale volti a rafforzare tale istituto: da un lato la previsione rilevante con cui si stabilisce che l'Assemblea Legislativa ha l'obbligo di deliberare sull'iniziativa in via definitiva entro un anno⁶¹⁷; dall'altro la previsione che tali iniziative non sono soggette a decadenza al termine della legislatura.

All'art. 10 sono invece stabiliti, con una disciplina condivisa con l'istituto dei referendum (abrogativo e consultivo), i limiti per materia posti all'iniziativa popolare, che dunque non può intervenire in relazione a leggi riguardanti l'ordinamento degli organi e degli uffici regionali, lo status dei consiglieri regionali, il bilancio, i tributi e le finanze, i vincoli paesaggistici ed ambientali, gli accordi ed intese internazionali della Regione nonché l'attuazione della normativa comunitaria⁶¹⁸.

Sempre all'art. 10 si precisa inoltre che il giudizio di ammissibilità dell'iniziativa popolare è affidato alla Consulta Statutaria che ne deve accertare la legittimità. La

⁶¹³ Lo Statuto della Regione Liguria è stato approvato con legge statutaria 3 maggio 2005 n. 1, pubblicata sul BUR 4 maggio 2005 n. 4, parte I.

⁶¹⁴ La percentuale è calcolata sul dato della popolazione (1.567.339 abitanti) al 31 dicembre 2011 (fonte Istat).

⁶¹⁵ E. FREDIANI, *La partecipazione popolare*, in P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 337 ss.

⁶¹⁶ F. CUOCOLO, *Commento allo Statuto della Regione Liguria*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 168 ss.

⁶¹⁷ La medesima disposizione (rafforzata dall'avverbio *improrogabilmente*) è poi contenuta anche all'art. 111 del Regolamento del Consiglio. Peralto come osserva M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, pubblicato su www.issirfa.cnr.it, settembre 2006, non è specificato quali siano le eventuali conseguenze in caso di inadempimento, rendendo debole tale previsione.

⁶¹⁸ Cfr. anche l'art. 45 c. 3° St. in cui si stabilisce che l'iniziativa legislativa relativa alle leggi di approvazione del bilancio e agli atti ad essa collegati è riservata alla Giunta regionale.

disciplina di questo giudizio si completa con la lettura dell'art. 75 St. In cui si precisa che la Consulta esprime questo parere entro venti giorni e che tale parere è obbligatorio. Inoltre si aggiunge al c. 6° che il parere negativo sulla ammissibilità delle iniziative popolari comporta la decadenza di queste. Sul ruolo della Consulta statutaria si ritornerà tuttavia più avanti per alcune considerazioni riguardanti la natura giuridica del parere e il momento in cui questo è reso (vd. *infra*).

2. La disciplina legislativa

A livello legislativo, come anticipato, la disciplina è contenuta nella legge regionale 44 del 1977. Si tratta, come evidente, di una legge di molto anteriore al nuovo Statuto, che trova pertanto la propria base giuridica nello Statuto del 1971. Poiché all'indomani della promulgazione del nuovo Statuto non è intervenuta alcuna modifica alla legge, non mancano punti di contraddizione e previsioni legislative che si trovano oggi privi di base giuridica statutaria e che verranno man mano evidenziati nel corso della trattazione. Non va peraltro tralasciato che nel 2009 (VIII legislatura) è stato presentato, su iniziativa dei membri dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale⁶¹⁹ (consiglieri Ronzitti, Monteleone, Morgillo, Muratore, Rocca) una proposta di legge (P.D.L. 515, presentata il 26 novembre 2009) avente ad oggetto "Norme in materia di iniziativa popolare e referendum" con lo scopo di sostituire la legge del 1977 adeguando la disciplina di questi istituti al nuovo Statuto. Tuttavia la proposta, che pure avrebbe permesso una piena ed adeguata razionalizzazione della materia, non ha avuto seguito.

Un primo elemento di frizione è rinvenibile già all'art. 1 dove si stabilisce che il diritto all'iniziativa riguarda la formazione non solo delle leggi, ma anche dei regolamenti e dei provvedimenti amministrativi di competenza del Consiglio regionale. Questa espansione del diritto all'iniziativa era perfettamente coerente con il testo del vecchio statuto che conteneva analoga previsione nell'art. 9. Nel nuovo Statuto, al contrario, si indica, quale oggetto dell'iniziativa, soltanto la legge, peraltro specificandosi all'art. 45 St. che l'iniziativa per i regolamenti e per gli atti amministrativi di competenza consiliare spetta a ciascun consigliere e alla Giunta, escludendosi pertanto altri soggetti⁶²⁰.

Sempre l'art.1 conferma invece la soglia numerica delle firme occorrenti per presentare la proposta, ovvero di cinquemila elettori, soglia che d'altra parte già compariva nel vecchio Statuto.

L'art. 2 elenca i casi in cui non sia possibile presentare una proposta di iniziativa popolare. Anche in questo caso è necessario compiere alcune precisazioni: i limiti sono infatti posti in parte per le leggi in parte per i provvedimenti diversi dalla legge e poiché, come detto poco sopra, i provvedimenti devono intendersi esclusi dalla possibilità di iniziativa popolare perde efficacia la parte dell'articolo relativa ai limiti per questo caso.

Riguardo alla procedimento previsto per presentare l'iniziativa, l'art. 3 conferma la necessità di presentare un testo redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne

⁶¹⁹ Formato all'epoca dai consiglieri Ronzitti, Monteleone, Morgillo, Muratore, Rocca.

⁶²⁰ Proprio nel progetto del 2009, nella relazione agli articoli, si legge che l'art. 2 ribadisce, come previsto dallo Statuto, che l'iniziativa popolare è riservata ai soli provvedimenti legislativi.

illustri le finalità e le singole disposizioni e si precisa che qualora la proposta comporti nuove o maggiori spese queste devono essere indicate nel loro ammontare insieme ai mezzi individuati per farvi fronte. In ogni caso, la legge si premura anche di prevedere la possibilità per i proponenti di ottenere assistenza nella fase di redazione da parte dell'Ufficio legislativo (art. 4): in questo caso i proponenti possono fare richiesta all'Ufficio di presidenza del Consiglio il quale decide sul punto nel termine di trenta giorni, indicando, in caso di esito positivo, le modalità per quanto riguarda i rapporti con gli Uffici, l'acquisizione di leggi, atti amministrativi, studi ed elaborati della Regione⁶²¹.

Per procedere alla raccolta delle firme, almeno tre (ma non più di dieci) elettori, in qualità di promotori⁶²², devono presentarsi all'ufficio competente del Consiglio regionale per la numerazione, datazione, e vidimazione dei fogli nei quali devono essere raccolte le firme⁶²³. Su ogni foglio deve inoltre essere riportato il testo della proposta di legge.

L'art. 6 contiene un rimando alle norme nazionali per la modalità di apposizione delle firme, rinviando, per quanto compatibile, all'art. 8 della legge 352 del 1970.

Conclusa la fase della raccolta delle firme, la proposta corredata di relazione e relativa documentazione deve essere depositata presso l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale che procederà entro dieci giorni alla verifica dei fogli e delle firme presentate nonché dei certificati elettorali dei sottoscrittori. Qualora le firme risultino insufficienti o vengano riscontrate irregolarità formali per la inosservanza di disposizioni relative a vidimazione o alla modalità della raccolta delle firme l'Ufficio provvede a darne comunicazione ai promotori assegnando un termine, non inferiore a quindici giorni, per la regolarizzazione.

Si prevede poi all'art. 8 l'ipotesi di decadenza della proposta: se infatti un certo numero di sottoscrittori ritirasse la propria firma riducendo il numero di queste al di sotto della soglia delle cinquemila, la proposta deve intendersi decaduta; vi sono tuttavia dei limiti: il ritiro dell'adesione può avvenire solo fino a quando la Commissione non abbia iniziato l'esame della proposta ed in ogni caso non oltre sei mesi dal deposito di questa e, inoltre, il ritiro della firma non è permesso ai promotori.

Al termine della verifica formale ad opera dell'Ufficio di presidenza, la legge prevede che la proposta sia iscritta all'ordine del giorno della prima seduta ordinaria del Consiglio regionale successiva alla verifica. In questa seduta l'Ufficio di Presidenza deve provvedere a stabilire, con priorità su ogni altro oggetto, la data di inizio dell'esame nella commissione competente e in consiglio regionale. L'art. 12 prevede che durante l'esame in Commissione i primi cinque promotori hanno diritto di illustrare la proposta e sono pertanto invitati alla seduta⁶²⁴. A tutela e garanzia della proposta è inoltre previsto al terzo comma del medesimo

⁶²¹ L'art. 4 c. 4° prevede al contrario che il provvedimento di diniego di assistenza, limitato al caso in cui il contenuto della proposta esuli dalle materie di competenza della regione o sia escluso dall'iniziativa ai sensi dell'art. 2, debba essere motivato e non preclude il diritto degli interessati alla presentazione del progetto.

⁶²² Muniti ciascuno di certificato di iscrizione nelle liste elettorali di un Comune della Regione.

⁶²³ Tali fogli devono esser restituiti ai promotori entro 10 gironi dalla presentazione e ulteriori fogli possono essere presentati anche nel corso della raccolta delle firme (art. 5 c. 3°). Si specifica inoltre che i fogli devono essere di dimensioni uguali a quelle della carta bollata, composti di quattro facciate, ognuna di venticinque righe. Possono essere tra loro sigillati anche in più gruppi dall'Ufficio di cui si è detto che attesta che la legatura è stata effettuata antecedentemente alla raccolta delle firme (art. 5 c. 2°).

⁶²⁴ L'invito, si prescrive, deve essere dato con un congruo preavviso. Allo stesso tempo si stabilisce che il mancato preavviso equivalga a rinuncia all'illustrazione della proposta.

articolo che le proposte siano portate all'esame del Consiglio nel testo redatto dai proponenti. Pertanto il testo non può essere modificato in Commissione e gli eventuali emendamenti devono essere trasmessi separatamente dalla proposta. Ciò che invece può compiere la Commissione è la riunione di più proposte vertenti su oggetti identici o strettamente connessi. In questo caso la Commissione deve sentire in proposito il parere dei promotori e decidere poi all'unanimità; se l'unanimità non è raggiunta decide il Consiglio con la maggioranza dei due terzi.

Quali meccanismi sono invece previsti a tutela della proposta qualora si giunga a scadenza e scioglimento del consiglio regionale? L'art. 14 della legge prevede che le proposte di iniziativa legislativa popolare in questi casi non decadono ma all'inizio del funzionamento del nuovo consiglio sono deferite alla commissione competente e seguono la normale procedura⁶²⁵.

3. La legge regionale 19/2006 e il ruolo della Consulta statutaria

Per le ragioni temporali che già sono state sottolineate, la legge del 1977 non disciplina il ruolo della Consulta statutaria nel procedimento dell'iniziativa legislativa popolare. Alle disposizioni statutarie che prevedono questo organo di garanzia e consultivo (art. 10, 74, 75 St.) si è invece data attuazione con la legge 19 del 2006 che istituisce l'organo e ne detta le regole di funzionamento.

L'art. 3 indica dunque tra le funzioni quella di esprimere un parere obbligatorio sulla ammissibilità delle iniziative popolari, parere che, secondo l'art. 5, deve essere espresso entro venti giorni dal momento della richiesta⁶²⁶. Sempre l'art. 5 dispone, riprendendo quanto già stabilito nello Statuto che il parere negativo determina la decadenza della proposta⁶²⁷.

Non sono stati pochi gli interrogativi determinati da una normativa che si mostra incompleta e lacunosa. Il primo nodo da sciogliere è costituito dalla necessità di individuare il momento del giudizio di ammissibilità davanti alla Consulta. L'art. 10 c. 4° St. può infatti lasciare dubbi in proposito: vi si afferma infatti che il giudizio di ammissibilità è compiuto prima dell'inizio della raccolta delle sottoscrizioni degli elettori e deve essere espresso entro venti giorni dalla presentazione del quesito referendario alla Consulta. Ora, la formulazione del testo potrebbe lasciare intendere che tale disposizione si applichi esclusivamente ai quesiti referendari e non anche alla proposta di iniziativa popolare⁶²⁸. Tuttavia soccorre in questo senso quanto affermato dall'art. 136 Reg. Cons. che afferma, sciogliendo qualsiasi

⁶²⁵ Viene pertanto introdotta anche una deroga a quanto stabilito all'art. 82 del Regolamento del Consiglio regionale.

⁶²⁶ Come specificato all'art. 4 l. reg. 19/2006 la Consulta esprime pareri a maggioranza dei suoi componenti, le astensioni equivalgono a voto negativo e in caso di parità prevale il voto del Presidente. Inoltre qualora il parere sia dotato co il dissenso espresso e argomentato di uno o più componenti, il parere deve essere congruamente motivato in relazione alle ragioni addotte dal dissenziente.

⁶²⁷ Il termine "decadenza" è utilizzato in questa sede forse in maniera impropria se per decadenza si considera l'evento legato al decorso del tempo stabilito per l'esercizio di un diritto: il progetto di legge del 2009 (art. 6 c. 3°) affermava invece che la dichiarazione di inammissibilità comportava il rigetto della proposta.

⁶²⁸ Cfr. C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in Quad. reg., n. 1-2, gennaio-agosto 2007, p. 287 ss.

dubbio, che “il parere sull’ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie abrogative è espresso dalla Consulta statutaria prima della raccolta delle sottoscrizioni prevista dall’articolo 10 dello Statuto”. Rispetto dunque al dettato della legge del 1977 si deve perciò ritenere aggiunta una fase anteriore alla raccolta delle firme nella quale il presidente del Consiglio regionale – è il Consiglio infatti l’interlocutore dei promotori e, ex art. 79 c. 1° Reg. Cons., i progetti sono sempre presentati al Presidente – faccia richiesta alla Consulta del parere. Questa porzione di procedimento, sarebbe stata definitivamente stabilita nella proposta del 2009 a cui si accennava sopra. L’art. 6 del progetto disponeva infatti che i cittadini che intendono presentare la proposta dovevano comparire quali promotori davanti al Presidente del consiglio regionale il quale avrebbe provveduto a trasmettere immediatamente la proposta alla consulta che si sarebbe dunque espressa nei venti giorni successivi.

L’altro nodo rilevante, comune peraltro ad altri casi, riguarda la natura giuridica del parere della Consulta. Ad esso fa riferimento peraltro la stessa relazione che accompagnava il progetto del 2009 in cui si afferma che «*la questione che maggiormente ha richiesto approfondimenti è stata quella relativa alla qualificazione giuridica degli accertamenti e valutazioni di ammissibilità espressi “mediante pareri obbligatori” della Consulta statutaria*». Poiché infatti parere obbligatorio determina in caso di esito negativo, la reiezione della proposta, sorgeva il problema se inquadrare tale atto come parere *strictu sensu* o come provvedimento. Se si ritiene valida la prima interpretazione ciò porterebbe alla necessità di creare un procedimento entro cui il parere si inserisce e individuare un organo con il compito di decidere in via definitiva. Tuttavia seguendo l’intenzione dello Statuto, che all’art. 75 intende *affidare* il giudizio di ammissibilità alla Consulta, la relazione proponeva la interpretazione del parere come provvedimento amministrativo autonomo⁶²⁹.

4. Prassi e casistica

L’utilizzo dell’istituto dell’iniziativa legislativa popolare si presenta assai limitato⁶³⁰. Nelle ultime due legislature si contano solo due casi, dei quali solo uno registrato agli atti come proposta di legge. Maggiori sono stati invece i casi di iniziativa legislativa popolare “impropria” con proponenti gli enti locali ex art. 7 c. 1° lett. b) e c).

Dunque si dà conto in questa sede dei due soli casi di iniziativa popolare *strictu sensu*.

Nell’VII legislatura è stato presentato un progetto di legge di iniziativa popolare relativa all’unificazione di due comuni in provincia di Savona, Albissola Marina e Albisola

⁶²⁹ Dello stesso parere anche F. BAILO, *La Consulta statutaria*, in P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 429 e C. MIGNONE, *I collegi regionali*, cit., p. 309 ss. e 313 ss.

⁶³⁰ Cfr. *Rapporto 2012 sullo stato della legislazione (relativo all’anno 2011)*, ove si indica che nel corso del 2011, su 78 progetti di legge presentati, nessuno era di iniziativa popolare; nel 2010, su 127 progetti di legge 3 erano di iniziativa popolare: il dato tuttavia sconta la il fatto che siano ricompresi nella categoria anche i progetti di legge presentati dagli enti locali, uno solo è iniziativa in senso stretto. Il *Rapporto 2010 sullo stato della legislazione della regione Liguria all’inizio della IX legislatura* registra che nel corso della VIII legislatura (2005-2010) vi è stato un solo caso di iniziativa legislativa popolare (vd. pag. 133, tabella 38).

Superiore⁶³¹. La proposta (P.D.L. 378) è stata presentata il 15 dicembre del 2003 ed assegnata alla I Commissione. Pur essendo oggetto di discussione in Commissione (dove ottiene peraltro parere negativo), e rinviata più volte in Consiglio, non raggiunge alcun esito entro la fine della legislatura. La proposta è stata pertanto riassunta nella VIII legislatura (P.D.L. 1) e assegnata nuovamente alla I Commissione la quale, nella seduta del 24 maggio 2006, decise, all'unanimità, di proporre al Consiglio la questione sospensiva sulla proposta di legge indicata in oggetto, accordata dal Consiglio in data 5 giugno.

Infine è stata nuovamente riassunta nella IX legislatura (P.D.L. 1), assegnata alla I Commissione, risultando, per ultimo, inserita nel programma trimestrale dei lavori del Consiglio Regionale Gennaio-Marzo 2013⁶³².

Il secondo caso è il seguente. Nell'VIII legislatura è stato oggetto di esame da parte della Consulta statutaria un progetto di legge di iniziativa popolare riguardante la disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni. La valutazione di ammissibilità da parte della Consulta statutaria ha avuto tuttavia esito negativo e il parere è stato espresso nella deliberazione della Consulta n. 6 del 15 dicembre 2008⁶³³. Questo ha comportato la decadenza della proposta senza pertanto che si giungesse alla fase successiva di assegnazione alla Commissione e di esame in Consiglio.

L'inammissibilità è stata motivata in relazione a due profili: in primo luogo, l'assenza di indicazione della copertura delle nuove spese previste (ex art. 117 Cost., 48 St. Liguria, art. 31 l.r. 44/1977) e, in secondo luogo, il contrasto del contenuto con il limite di oggetto previsto dall'art. 10 c. 1° dello Statuto dal momento che le nomine in enti e organizzazioni rientrano nella materia dell'ordinamento degli organi e degli uffici regionali.

- I - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE LOMBARDIA

di Marco Magnani

1. L'iniziativa popolare nello Statuto della Regione Lombardia

Il nuovo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia, entrato in vigore nel 2008⁶³⁴, sottolinea già all'interno dei principi generali, di cui al Titolo I, l'importanza della partecipazione dei cittadini all'attività legislativa e amministrativa della regione.

⁶³¹ Non vi è errore di battitura rispetto ai due nomi (l'uno con doppia "s" e l'altro con una "s"); nella scelta del nome per il nuovo Comune ci si rifarebbe alla tradizione storica, scegliendo "Albisola" con una sola "S", forti del parere diffuso che il termine con due "S" debba considerarsi un errore di trascrizione, consolidato nel tempo, intervenuto intorno alla fine del 1800.

⁶³² Il caso si presenta peraltro complesso per una serie di ragioni collegate al procedimento. In primo luogo si osserva che in questi casi il meccanismo di raccolta delle firme è poco efficace, dal momento che potrebbe essere raggiunta la soglia minima a livello regionale senza peraltro ottenere una sola sottoscrizione degli abitanti dei Comuni interessati; in secondo luogo permane la necessità, costituzionalmente prevista ex art. 133, di procedere in ogni caso a referendum tra le popolazioni interessate e viene osservato (ragione per la quale si procede a sospensiva) che la legge ligure che attua la previsione costituzionale non prevede la possibilità di verificare il raggiungimento del quorum e della volontà degli abitanti per ciascun Comune separatamente.

⁶³³ Pubblicata nel BUR del 24 dicembre 2008, n. 18, parte prima, p. 673.

⁶³⁴ Legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1 ("Statuto d'autonomia della Lombardia"), entrata in vigore in data 1 settembre 2008, dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione.

In particolare, l'articolo 8, intitolato significativamente "Partecipazione", afferma che la Regione "promuove la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, e il partenariato con le forze sociali ed economiche⁶³⁵ per la formazione delle politiche e per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative"⁶³⁶, oltre a favorire la diffusione presso i cittadini stessi dei risultati della propria attività legislativa e amministrativa.

Uno degli strumenti tipici per rendere effettiva tale partecipazione è l'iniziativa legislativa popolare.

In proposito, l'articolo 34 stabilisce che l'iniziativa delle leggi regionali appartiene ad ogni consigliere regionale, al Presidente della Giunta regionale, al Consiglio delle Autonomie, ad un numero di elettori non inferiore a cinquemila, ad ogni Consiglio provinciale e a un numero di Consigli comunali non inferiore a cinque, o comunque con una popolazione complessiva non inferiore a venticinquemila elettori.

In tutti i casi, l'iniziativa è esercitata con la presentazione al Presidente del Consiglio Regionale di un testo, redatto in articoli e corredato da una relazione illustrativa del contenuto e delle finalità della proposta di legge⁶³⁷.

Con specifico riferimento all'iniziativa popolare, l'articolo 50 rinvia a una legge regionale che ne disciplini l'esercizio, in conformità con l'articolo 34 dello Statuto⁶³⁸, fissando al contempo dei limiti per materia.

Il secondo comma dell'articolo 50, infatti, stabilisce che non è ammessa l'iniziativa popolare in materia statutaria, elettorale, finanziaria, tributaria, di bilancio, di ratifica di accordi con Stati esteri e di intese con enti territoriali di altro Stato o con altre Regioni.

Infine, al terzo comma, si prevede che il controllo sull'ammissibilità delle proposte di legge di iniziativa popolare sia svolto dalla Commissione garante dello Statuto⁶³⁹, un organo di garanzia, autonomo e indipendente, incaricato della "valutazione della conformità dell'attività regionale allo Statuto"⁶⁴⁰.

Il quadro così delineato si differenzia sensibilmente dalla disciplina contenuta nel precedente Statuto del 1971⁶⁴¹, pur conservandone le linee di fondo.

La partecipazione dei cittadini alla determinazione della vita politica regionale, infatti, era già in quest'ultima sede considerata un valore irrinunciabile, tanto che il secondo comma dell'articolo 1 dello Statuto impegnava la Regione a garantire "la partecipazione democratica di tutti i cittadini alla realizzazione della politica regionale."

⁶³⁵ Il richiamo alle forze sociali ed economiche è contenuto anche nell'articolo 36 dello Statuto, il quale prevede la loro partecipazione, insieme agli enti locali, "nella formazione e attuazione delle leggi", tramite le modalità stabilite nel Regolamento generale del Consiglio regionale.

⁶³⁶ Art. 8, c. 1, lett. a), l. reg. statutaria 1/2008.

⁶³⁷ V. art. 34, c. 2, l. reg. statutaria 1/2008.

⁶³⁸ V. art. 50, c. 1, l. reg. statutaria 1/2008.

⁶³⁹ L'articolo 60 dello Statuto elenca le funzioni della Commissione garante dello Statuto, tra le quali, appunto, l'espressione dei pareri previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e referendum.

⁶⁴⁰ Art. 59, c. 1, l. reg. statutaria 1/2008. L'articolo 59 dello Statuto indica solo alcuni caratteri fondamentali della Commissione garante dello Statuto, come la composizione della stessa e la durata in carica dei membri, e fa poi riferimento alla legge attuativa per la fissazione delle modalità di funzionamento dell'organo: tale legge, però, non è ancora stata approvata.

⁶⁴¹ Legge 22 maggio 1971, n. 339 ("Statuto della Regione Lombardia"), modificato da ultimo con legge 23 ottobre 1985, n. 583.

L'articolo 38, poi, stabiliva che l'iniziativa delle leggi regionali apparteneva ai consiglieri regionali, alla Giunta, agli elettori e ai Consigli provinciali e comunali, rinviando ad un apposito titolo le disposizioni più di dettaglio.

Tale Titolo, il VII, dedicato proprio alla "Iniziativa popolare", si apriva con l'articolo 56, che fissava in cinquemila il numero minimo di elettori che dovevano essere firmatari di una proposta di legge di iniziativa popolare⁶⁴².

Per quanto si facesse rinvio, all'articolo 57, a una legge regionale per disciplinare l'esercizio dell'iniziativa popolare, già lo Statuto prevedeva la possibilità per i promotori di richiedere assistenza all'Ufficio legislativo del Consiglio regionale⁶⁴³ e l'ammissione dei promotori stessi alla discussione della proposta di legge nelle commissioni consiliari⁶⁴⁴.

Soprattutto, agli articoli 58 e 59, lo Statuto introduceva alcune garanzie procedurali a favore delle proposte di legge di iniziativa popolare.

In primo luogo, entro tre mesi dalla presentazione, l'Ufficio di Presidenza era chiamata ad inserire la proposta nel calendario dei lavori del Consiglio regionale⁶⁴⁵; inoltre, qualora entro quattro mesi dall'assegnazione alla commissione consiliare competente per materia non fosse stata presa alcuna decisione, la proposta di iniziativa popolare era iscritta "di diritto" all'ordine del giorno del Consiglio regionale, che doveva deliberare su questa nella prima seduta utile e con precedenza su ogni altro argomento⁶⁴⁶; in ogni caso, il testo all'esame del Consiglio regionale era quello presentato dai proponenti, senza, cioè, gli emendamenti eventualmente presentati in commissione⁶⁴⁷.

Infine, l'articolo 60 escludeva che potessero essere oggetto di iniziativa popolare la materia tributaria e di bilancio, l'espropriazione dei suoli e la limitazione della proprietà fondiaria, oltre alla modifica dello Statuto.

L'ammissibilità della proposta di iniziativa popolare era rimessa alla valutazione, all'unanimità, dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale; qualora non si raggiungesse in questa sede l'unanimità, la decisione spettava al Consiglio regionale⁶⁴⁸.

Lo Statuto del 1971 disegnava così un procedimento ispirato da un forte *favor* per le proposte di iniziativa popolare, per le quali si creava, se non altro, un obbligo di esame in Consiglio regionale.

Tale procedimento, però, non è stato confermato dallo Statuto del 2008⁶⁴⁹, che non ripropone nemmeno il titolo appositamente dedicato all'iniziativa popolare; inoltre, e nonostante la promozione di strumenti di partecipazione quali quelli indicati dagli articoli 8

⁶⁴² Titolari dell'iniziativa sono anche ciascun Consiglio provinciale e un numero di Consigli comunali non inferiore a cinque, o comunque con una popolazione complessiva non inferiore a venticinquemila elettori; v. art. 56, c. 2, l. 339/72.

⁶⁴³ V. art. 57, c. 2, l. 339/71.

⁶⁴⁴ V. art. 57, c. 3, l. 339/71.

⁶⁴⁵ V. art. 58, c. 1, l. 339/71.

⁶⁴⁶ V. art. 59, c. 1, l. 339/71.

⁶⁴⁷ V. art. 59, c. 2, l. 339/71.

⁶⁴⁸ V. art. 60, cc. 2-3, l. 339/71.

⁶⁴⁹ L'articolo 38 dello Statuto del 2008 prevede un procedimento analogo per le proposte di iniziativa di Consigli provinciali e comunali: se entro sei mesi dalla presentazione non è stata presa alcuna decisione, la proposta, nel testo dei proponenti, è sottoposta nella prima seduta utile all'esame del Consiglio regionale, che delibera su questa con precedenza su ogni altro argomento.

e 9⁶⁵⁰, sono previsti limiti per materia all'esercizio dell'iniziativa popolare più ampi di quelli contenuti nello Statuto del 1971.

Da ultimo, va segnalata una significativa differenza in tema di controllo sull'ammissibilità delle proposte di iniziativa popolare: in origine tale controllo spettava all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale (o al Consiglio regionale stesso, qualora non si raggiungesse l'unanimità in sede di Ufficio di Presidenza), mentre ora è affidato alla neonata Commissione garante dello Statuto.

2. La disciplina legislativa e il Regolamento del Consiglio regionale

Il rinvio contenuto nell'articolo 57 dello Statuto del 1971 è stato prontamente soddisfatto con la legge regionale n. 1 del 1971⁶⁵¹, che disciplina minuziosamente le modalità di esercizio dell'iniziativa legislativa popolare.

L'articolo 1 della legge attuativa conferma la previsione statutaria, fissando in cinquemila il numero minimo di elettori che devono sottoscrivere la proposta di iniziativa popolare; tale proposta deve contenere il testo del progetto, redatto in articoli e accompagnato da una relazione che ne illustri il contenuto e le finalità.

Rispetto allo Statuto, la legge attuativa è più restrittiva quanto ai limiti per materia: infatti, oltre alla materia tributaria e di bilancio, all'espropriazione dei suoli, alla limitazione della proprietà fondiaria e alle modifiche statutarie, già escluse dalla norma statutaria, l'articolo 2 individua un lungo elenco di materie che non possono essere oggetto di iniziativa popolare (assunzione di mutui ed emissione di prestiti; assunzione e cessione di partecipazioni regionali; nomina degli amministratori di enti e aziende dipendenti dalla Regione e dei rappresentanti della Regione in enti e società a partecipazione regionale; designazione dei componenti di commissioni e altri organi collegiali; designazione dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica)⁶⁵².

La legge attuativa conferma poi la possibilità per i promotori dell'iniziativa popolare di richiedere assistenza all'Ufficio legislativo del Consiglio regionale⁶⁵³, disciplina le modalità della raccolta delle firme⁶⁵⁴, che non può avvenire su fogli vidimati dalla Regione da oltre sei mesi, e pone le spese per l'autenticazione delle firme a carico della Regione⁶⁵⁵.

La proposta, insieme alla relazione, deve essere presentata all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale⁶⁵⁶, il quale, entro quindici giorni dalla presentazione, delibera all'unanimità sull'ammissibilità, con riguardo ai limiti statutari e per materia, nonché al rispetto delle prescrizioni della legge attuativa; se non si raggiunge l'unanimità, la decisione spetta al Consiglio regionale⁶⁵⁷.

⁶⁵⁰ L'articolo 9 dello Statuto ("Pubblicità e trasparenza") considera i principi di pubblicità e trasparenza dell'azione legislativa e amministrativa come uno strumento per la partecipazione dei cittadini all'attività e alla formazione delle politiche della Regione.

⁶⁵¹ Legge regionale 2 ottobre 1971, n. 1 ("Norme sull'iniziativa popolare per la formazione di leggi e altri atti della Regione").

⁶⁵² V. art. 2, c. 1, lett. a-m), l. reg. 1/71.

⁶⁵³ V. art. 3, c. 1, l. reg. 1/71.

⁶⁵⁴ V. artt. 4-5 l. reg. 1/71.

⁶⁵⁵ V. art. 7 l. reg. 1/71.

⁶⁵⁶ V. art. 6 l. reg. 1/71.

⁶⁵⁷ V. art. 8 l. reg. 1/71.

Si tratta, con tutta evidenza, di un sistema incompatibile con il ruolo della Commissione garante dello Statuto creata nel 2008: tuttavia, il fatto che tale organo non abbia ancora iniziato ad operare, a causa della mancanza della legge attuativa, fa sì che tuttora il controllo sull'ammissibilità sia svolto dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e, eventualmente, dal Consiglio stesso⁶⁵⁸.

In ogni caso, entro dieci giorni dalla dichiarazione di ammissibilità, l'Ufficio di Presidenza assegna la proposta alla commissione consiliare competente per materia e, entro tre mesi dal deposito, la iscrive nel calendario dei lavori del Consiglio regionale⁶⁵⁹; sono ammessi a partecipare alla discussione in commissione i delegati indicati dai promotori⁶⁶⁰.

Se la proposta di legge di iniziativa popolare non è iscritta nel calendario nei termini previsti, essa è iscritta "di diritto" all'ordine del giorno del Consiglio regionale e discussa nella prima seduta utile, con precedenza su ogni altro argomento⁶⁶¹; il testo all'esame del Consiglio regionale è quello dei proponenti, privo, cioè, degli eventuali emendamenti promossi in commissione⁶⁶².

Come si nota chiaramente, le previsioni della legge attuativa seguono molto da vicino le indicazioni contenute negli articoli 58 e 59 dello Statuto del 1971: nonostante lo Statuto del 2008 non preveda, come già detto, garanzie analoghe, è comunque da ritenere che la disciplina ora descritta rimanga in vigore, in quanto non in contrasto con le nuove disposizioni statutarie.

L'analiticità della legge di attuazione consente poi al Regolamento generale del Consiglio regionale di disinteressarsi sostanzialmente della questione: infatti, il nuovo Regolamento consiliare⁶⁶³ non vi dedica nessuna indicazione specifica, mentre quello precedente⁶⁶⁴ si limitava ad ammettere la partecipazione dei delegati dei proponenti alla discussione in commissione⁶⁶⁵.

3. Iniziativa popolare e prassi

L'esame della prassi⁶⁶⁶ riguardante l'iniziativa legislativa popolare in Lombardia rivela dati assolutamente scoraggianti.

Con riferimento alla VII legislatura, sono state approvate 34 leggi nel 2002, 30 nel 2003, 41 nel 2004 e 12 nella prima parte del 2005: di queste, nessuna era di iniziativa popolare.

⁶⁵⁸ Sul punto, con specifico riferimento alla situazione lombarda, v. AA. VV., *"Gli organi di garanzia statutaria: analisi della normativa, modelli adottati ed esperienze nelle regioni italiane. Indicazioni per il contesto lombardo"*, Eupolis Lombardia, Milano, 2011 (pubblicazione a cura del Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche Regionali della Regione Lombardia).

⁶⁵⁹ V. art. 9, c. 1, l. reg. 1/71.

⁶⁶⁰ V. art. 9, c. 2, l. reg. 1/71.

⁶⁶¹ V. art. 9, c. 3, l. reg. 1/71.

⁶⁶² V. art. 9, c. 4, l. reg. 1/71.

⁶⁶³ Deliberazione del Consiglio regionale del 9 giugno 2009, n. 840 ("Regolamento generale del Consiglio regionale").

⁶⁶⁴ Deliberazione del Consiglio regionale del 10 ottobre 1984.

⁶⁶⁵ In numero non inferiore a tre e non superiore a dieci: v. art. 105 Regolamento del Consiglio regionale del 1984.

⁶⁶⁶ V. i Rapporti sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale, pubblicati ogni anno ad opera del Consiglio regionale e disponibili su www.consiglio.regione.lombardia.it.

Nel corso della VIII legislatura, sono state approvate 10 leggi nel 2005, 32 nel 2006, 36 nel 2007, 38 nel 2008, 33 nel 2009 e 12 nei primi mesi del 2010; di nuovo, nessuna era di iniziativa popolare.

Anche la IX legislatura, con 22 leggi approvate nel 2010, 26 nel 2011, 21 nel 2012 e nessuna nei primi mesi del 2013, quando si è chiusa anticipatamente la legislatura, ha seguito il medesimo andamento: di tutte le leggi approvate, nessuna era di iniziativa popolare.

Per trovare una proposta di iniziativa popolare che sia stata tradotta in legge bisogna risalire fino al 2001: si tratta di numeri talmente bassi da far ritenere che l'istituto sia vittima di un sostanziale disinteresse.

Ciò è dovuto, in parte, alla poca attenzione e, per così dire, al fastidio delle istituzioni nei confronti di iniziative "dal basso", ma bisogna sottolineare anche un altro aspetto: spesso, infatti, i progetti di iniziativa popolare subiscono il fenomeno della "cattura" da parte di altri soggetti.

In questo senso, un esempio può essere illuminante.

Per contrastare il dilagare della violenza sulle donne e il fenomeno del c.d. "femminicidio", su cui negli ultimi mesi il dibattito è stato particolarmente acceso, è stata presentata una proposta di legge di iniziativa popolare, che prevedeva l'istituzione di una rete regionale antiviolenza e di un tavolo permanente tra istituzioni e associazioni, il monitoraggio continuo del fenomeno e la predisposizione di un piano pluriennale di intervento e di formazione degli operatori.

La mobilitazione dei promotori ha portato il tema al centro del dibattito politico e ha spinto diversi partiti (PD, Sel, Pdl) a presentare a loro volta dei disegni di legge in materia.

Ciò ha fatto sì che le diverse proposte venissero accorpate, arrivando così all'approvazione di una legge⁶⁶⁷ i cui contenuti sono in tutto simili a quelli dell'iniziativa popolare e il cui merito, però, è stato ascrivito alla capacità di mediazione dei partiti politici.

Un buon esempio, insomma, di come spesso il genuino entusiasmo dei promotori di leggi di iniziativa popolare finisca per essere distorto e piegato a seconda del calcolo politico⁶⁶⁸.

- J - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE MARCHE

di Francesco Sanchini

1. L'iniziativa popolare nella disciplina dello Statuto della Regione Marche

Lo Statuto della Regione Marche, pur ricomprendendo un autonomo titolo riservato alla "*Partecipazione popolare e referendum su leggi e provvedimenti amministrativi*", non riserva all'iniziativa popolare un'apposita disposizione.

L'unico riferimento a tale istituto presente nella disciplina statutaria è contenuto nell'art.30 il quale, nell'ambito dell'iniziativa legislativa, puntualizza che "[l]a legge

⁶⁶⁷ Si tratta della legge regionale 3 luglio 2012, n. 11 ("Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza").

⁶⁶⁸ V. AA. VV., *Violenza sulle donne, la Regione approva una legge per combatterla*, in www.milano.corriere.it, 26 giugno 2012.

*regionale stabilisce le modalità per la raccolta e l'autenticazione delle firme per la presentazione delle proposte di iniziativa popolare*⁶⁶⁹.

Il Regolamento interno del Consiglio è chiamato, poi, ad individuare i modi ed i termini per l'esame delle proposte di iniziativa popolare⁶⁷⁰.

2. La disciplina legislativa ed il Regolamento del Consiglio regionale

La disciplina dell'iniziativa popolare trova la propria sede nella legge regionale n. 23 del 1974 non essendo stata introdotta alcuna regolamentazione organica in materia in seguito all'adozione del nuovo Statuto del 2005.

Tra i soggetti che possono esercitarla la legge individua cinquemila cittadini che siano elettori del Consiglio regionale al momento della sottoscrizione, le Organizzazioni regionali confederali dei lavoratori⁶⁷¹, ciascun Consiglio provinciale ed almeno cinque Consigli comunali⁶⁷².

Si prevede, poi, che la proposta di legge debba contenere il testo del progetto redatto in articoli e che sia accompagnata da una relazione che ne illustri il contenuto e le finalità⁶⁷³.

In tal senso gli elettori o i singoli enti promotori possono chiedere all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale la consulenza dell'Ufficio legislativo della Regione al fine di redigere la proposta⁶⁷⁴.

L'Ufficio di Presidenza è chiamato a deliberare sull'ammissibilità delle richieste ed a stabilire modalità e limiti dell'assistenza⁶⁷⁵.

Particolari disposizioni assistono il procedimento di raccolta, vidimazione ed autenticazione delle firme oltre che di rimborso delle spese sostenute⁶⁷⁶.

La proposta di iniziativa popolare deve essere depositata presso l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale il quale, entro il termine di trenta giorni dal deposito, decide unanimemente sull'ammissibilità della stessa. Nell'ipotesi in cui l'unanimità non sia raggiunta è chiamato ad esprimersi in merito il Consiglio regionale nella prima seduta successiva alla riunione dell'Ufficio di Presidenza⁶⁷⁷.

L'Ufficio di Presidenza stabilisce un termine al fine di sanare la proposta viziata da irregolarità formali: nell'ipotesi in cui le stesse sussistano anche nella proposta ripresentata, questa sarà dichiarata inammissibile⁶⁷⁸.

Se entro novanta giorni dal deposito non è stata dichiarata l'inammissibilità, la proposta si intende ammessa. Il Presidente del Consiglio regionale la trasmetterà entro dieci giorni dalla declaratoria di ammissibilità alla Commissione consiliare competente per materia⁶⁷⁹.

⁶⁶⁹ Art. 30, c. 2°, St. Marche.

⁶⁷⁰ *Ibidem*.

⁶⁷¹ Ai sensi dell'art.1, c. 2°, l. reg. Marche n. 23/1974, in questa ipotesi "*la proposta di legge deve essere sottoscritta da almeno cinquemila cittadini elettori del consiglio regionale al momento della sottoscrizione*".

⁶⁷² Art. 1, c. 1°, l. reg. Marche n. 23/1974.

⁶⁷³ Art. 2, c. 1°, l. reg. Marche n. 23/1974.

⁶⁷⁴ Art. 3, c. 1°, l. reg. Marche n. 23/1974.

⁶⁷⁵ Art. 3, c. 2°, l. reg. Marche n. 23/1974.

⁶⁷⁶ Artt. 4 e 5, l. reg. Marche n. 23/1974.

⁶⁷⁷ Art. 8, c. 1°, l. reg. Marche n. 23/1974.

⁶⁷⁸ Art. 8, c. 4°, l. reg. Marche n. 23/1974.

⁶⁷⁹ Art. 9, c. 1°, l. reg. Marche n. 23/1974.

In questa sede sono ammessi alla discussione il presentatore ufficiale ed i primi due sostituti, le osservazioni dei quali sono riportate nella relazione che la Commissione redige sulla proposta per il Consiglio⁶⁸⁰.

La proposta è portata in discussione in aula nel testo redatto dai proponenti e corredata dagli eventuali emendamenti che siano stati approvati in Commissione⁶⁸¹.

È opportuno ricordare che la l. reg. 23/1974 è espressamente richiamata dall'art. 8 della l. reg. n. 10/1995 in relazione alle proposte di legge di iniziativa popolare per l'istituzione di nuovi Comuni o per il mutamento delle circoscrizioni e delle denominazioni di quelli esistenti, anche se una specifica regolamentazione assiste questa ipotesi⁶⁸².

Con riguardo alla disciplina contenuta nel Regolamento interno del Consiglio regionale, oltre a richiamare le modalità previste nella legge per l'analisi delle proposte di legge di iniziativa popolare, si prevede che queste ultime siano assegnate alle Commissioni competenti all'inizio della nuova legislatura qualora siano sottoscritte da almeno cinquemila elettori e presentate nella legislatura precedente⁶⁸³.

3. Iniziativa popolare e prassi

⁶⁸⁰ Art. 9, cc. 2° e 3°, l. reg. Marche n. 23/1974. Al c. 2°, in particolare, si prevede che "[p]uò essere eventualmente presentata anche una relazione di minoranza".

⁶⁸¹ Art. 9, c. 4°, l. reg. Marche n. 23/1974.

⁶⁸² Si vedano in particolare gli artt. 8, 9 e 10 della l. reg. Marche n. 10/1995 concernente "Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche": "Art. 8 - Iniziativa legislativa regionale - 1. L'iniziativa legislativa regionale per l'istituzione di nuovi comuni o per il mutamento delle circoscrizioni e delle denominazioni di quelli esistenti è esercitata secondo le norme di cui all'[articolo 44 dello Statuto regionale](#). 2. Alle proposte di legge di iniziativa popolare si applicano le norme di cui alla [L.R. 5 settembre 1974, n. 23](#), nonché le norme di cui agli articoli 9 e 10 della presente legge. 3. Indipendentemente dall'adozione dell'iniziativa popolare, ciascun consiglio comunale o la maggioranza degli elettori residenti in comuni, frazioni o borgate, interessati all'adozione di uno dei provvedimenti previsti dagli articoli 2, 3, 4 della presente legge, possono fare richiesta adeguatamente motivata alla giunta regionale affinché promuova la procedura per la presentazione di una propria proposta di legge. 4. Le firme degli elettori richiedenti devono essere autenticate ai sensi dell'[articolo 5 della L.R. 23/1974](#). Le spese per l'autenticazione delle firme sono a carico della Regione qualora alla richiesta venga dato corso secondo quanto previsto al comma 5. 5. La giunta regionale, verificata la regolarità della richiesta, nonché la sua conformità al programma di riordinamento territoriale, presenta la relativa proposta di legge entro sessanta giorni. In caso contrario, la giunta regionale è tenuta a riferire alla competente commissione consiliare.

Art. 9 - Pareri dei Consigli comunali e provinciali - 1. La proposta di legge di cui all'articolo 8, ritualmente presentata all'ufficio di presidenza del consiglio regionale, è trasmessa entro quindici giorni ai consigli comunali interessati e al consiglio provinciale territorialmente competente, per la formulazione entro sessanta giorni dalla ricezione di un parere di merito. 2. La proposta di legge è successivamente inviata, unitamente ai pareri degli enti locali, alla competente commissione del consiglio regionale, che la trasmette con propria relazione al consiglio stesso.

Art. 10 - Referendum consultivo - 1. Il Consiglio regionale, dopo che la commissione consiliare si sia espressa sulla proposta di legge di cui all'articolo 8, delibera sulla indizione del referendum consultivo sulla proposta di legge. 2. Il presidente della giunta regionale fissa con proprio decreto la data di effettuazione del referendum, in seguito alla trasmissione della deliberazione consiliare di cui al comma 1. 3. La data di effettuazione è fissata a norma dell'[articolo 8, secondo comma, della L.R. 5 aprile 1980, n. 18](#). 4. Il referendum consultivo sulla proposta di legge per l'istituzione di nuovi Comuni, mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto che vi hanno partecipato".

⁶⁸³ Art. 97, c. 1°, Regolamento interno del Consiglio regionale. Rilevante è anche l'art. 75 ai sensi del quale "[l]e proposte di iniziativa popolare sono esaminate con le modalità previste dalla legge regionale e quelle, in quanto applicabili, contenute nel presente capo".

L'iniziativa popolare ha trovato nella Regione Marche, tendenzialmente, una scarsa utilizzazione nell'ambito dell'iniziativa legislativa complessivamente considerata.

Di questa propensione viene data testimonianza, in modo specifico, nei Rapporti sullo Stato della legislazione della Regione i quali testimoniano il ruolo marginale di questo istituto nel susseguirsi delle legislature.

Una conferma di questo dato si rinviene sicuramente nel Rapporto sulla legislazione 2004-2005. In esso viene dato atto di come durante l'intera Legislatura - la VII⁶⁸⁴ - tra i progetti di legge presentati solo uno sia stato di iniziativa popolare e due degli Enti locali, evidenziando così la scarsa utilizzazione dello strumento in analisi⁶⁸⁵.

Nella stessa Legislatura, poi, è emerso che delle proposte presentate - una proposta nel 2002 e due nel 2003 - nessuna è stata approvata⁶⁸⁶.

Questo dato è stato oggetto di particolare considerazione nel Rapporto del 2003 nel quale sono state evidenziate alcune criticità nella regolazione dell'istituto riconducibili alla rigidità della procedura di approvazione delle proposte in questione. Esse infatti *"non potendo essere abbinate [...] ad altre devono essere discusse in aula nel testo presentato originariamente"*⁶⁸⁷.

Durante tutta l'VIII Legislatura - la successiva - all'analisi dei progetti di legge, distinti per tipo di iniziativa e per anno, si nota che l'iniziativa popolare è risultata del tutto assente. Nel periodo compreso tra il maggio 2005 ed il febbraio 2010, difatti, non è stata avanzata alcuna proposta di legge di iniziativa popolare⁶⁸⁸.

Una maggiore vivacità si rinviene sul versante dell'iniziativa degli Enti locali i quali hanno presentato complessivamente 8 progetti di legge⁶⁸⁹.

Alla luce dell'ultimo Rapporto disponibile relativo all'anno 2011, infine, si evince che nella prima parte della IX Legislatura vi è una conferma della scarsa utilizzazione dell'istituto in analisi a livello di prassi.

Si registra, infatti, che nell'ambito di 168 progetti di legge complessivamente presentati tra il 2010 ed il 2011, è stato presentato un unico progetto di iniziativa popolare riguardante la richiesta di distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel

⁶⁸⁴ Il periodo considerato va dal 16 aprile 2000 al 2 aprile 2005.

⁶⁸⁵ Rapporto sulla legislazione della Regione Marche (Gennaio 2004-Marzo 2005), p. 11, reperibile all'indirizzo web: http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/rapporti_sullo_stato_della_legislazione/index.php.

⁶⁸⁶ Rapporto 2002 sullo Stato della legislazione e sull'attività istituzionale del Consiglio regionale, p. 42, reperibile all'indirizzo web: http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/rapporti_sullo_stato_della_legislazione/index.php.

⁶⁸⁷ Rapporto 2003 sullo Stato della legislazione e sull'attività istituzionale del Consiglio regionale, p. 17, reperibile all'indirizzo web: http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/rapporti_sullo_stato_della_legislazione/index.php. In questo senso si riporta l'esempio di una *"proposta iscritta all'ordine del giorno dell'aula contestualmente ad altra proposta di analogo contenuto ad iniziativa della Giunta. [...] [S]olo quest'ultima è stata approvata sebbene con emendamenti che, di fatto, raccoglievano alcune indicazioni contenute nella proposta ad iniziativa popolare"*. Si tratta in particolare della l.reg. n.24/2003.

⁶⁸⁸ Rapporto sullo stato della legislazione della Regione Marche e sull'attività istituzionale dell'Assemblea, gennaio 2009 - febbraio 2010, Sintesi dell'VIII Legislatura, p. 15, reperibile all'indirizzo web: http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/rapporti_sullo_stato_della_legislazione/index.php. Giova rilevare, ad ogni modo, che dal Rapporto emerge anche che gli Enti locali hanno presentato un totale di otto progetti di legge rispettivamente uno nel 2006, uno nel 2007 e 6 nel 2008.

⁶⁸⁹ *Ibidem*. Il Rapporto precisa in particolare che, delle 8 proposte complessivamente presentate dagli Enti locali, 2 sono state presentate rispettivamente nel 2006 e nel 2007 mentre 6 sono state presentate nel 2008.

Comune di Mondolfo, con il conseguente mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali, ai sensi della l. reg. 16 gennaio 1995, n. 10. Questa proposta non ha avuto però seguito in sede di approvazione⁶⁹⁰.

- K - L' INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE MOLISE

di Luigi Conte Fabiani

1. Premessa

Riguardo tale regione, l'analisi dell'iniziativa popolare è purtroppo ridotta alla sola disciplina statutaria e regolamentare del Consiglio regionale; si deve infatti constatare come, ad oggi, il Molise sia, in questo campo, una delle regioni meno virtuose, non avendo ancora approvato una legge regionale che disciplini l'iniziativa popolare. Conseguenza della mancanza di una normativa di riferimento in materia è l'assenza di tale istituto anche a livello di prassi.

2. La disciplina statutaria

Nel primo Statuto della regione, approvato con la legge n. 347 del 22 maggio 1971, già l'art. 1 c. 2° precisava che “la Regione [...] garantisce la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche della comunità nazionale e della politica regionale, alla funzione legislativa ed amministrativa”. Appariva dunque evidente la volontà del legislatore statutario di promuovere gli istituti di partecipazione, tra i quali veniva ricompresa anche l'iniziativa popolare. L'art. 32 disponeva, infatti, che tra i soggetti legittimati all'iniziativa legislativa vi erano anche gli elettori della Regione in numero non inferiore a duemila, i quali dovevano sottoscrivere⁶⁹¹ una proposta di legge redatta in articoli. Tale statuto è stato poi sostituito da quello oggi vigente, entrato in vigore nel 2011. Anche nel nuovo testo, il legislatore regionale mantiene la volontà di valorizzare gli istituti di partecipazione popolare, come si evince dall'art. 9, per il quale la Regione persegue le sue finalità ispirandosi, tra le altre cose, “alla valorizzazione della partecipazione dei singoli, delle formazioni sociali, delle associazioni e degli enti civili e religiosi alla vita delle istituzioni, garantendo il loro apporto alla formazione delle politiche regionali”. Risulta confermata dall'art. 40 c. 2° la previsione per cui tra i soggetti legittimati ad esercitare l'iniziativa popolare vi sono almeno duemila cittadini elettori del Consiglio regionale ma al successivo c. 4° sono posti dei limiti in

⁶⁹⁰ *Rapporto sullo stato della Legislazione della Regione Marche e sull'attività istituzionale dell'Assemblea 2011*, p.22, reperibile all'indirizzo web: http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/rapporti_sullo_stato_della_legislazione/index.php. Nel Rapporto si evidenzia anche che nessuna iniziativa è stata avanzata da parte di Enti locali.

⁶⁹¹ Art. 33 c. 4°: “Le sottoscrizioni delle proposte di legge presentate dagli elettori devono essere autenticate nelle forme previste dalla legge elettorale regionale per la presentazione delle candidature”.

materia di oggetto della proposta⁶⁹². Il nuovo testo riprende anche le norme in materia di esercizio del diritto da parte degli elettori⁶⁹³. E' stata invece introdotta, riguardo il procedimento legislativo regionale, una disposizione di maggiore garanzia verso l'istituto, ossia la previsione che le proposte di legge di iniziativa popolare sono iscritte comunque all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale, trascorsi quattro mesi dalla loro assegnazione alla Commissione competente, la quale dovrà comunque fornire al Consiglio la propria relazione, anche in forma orale, prima che lo stesso possa esaminarle.

3. L'istituto nella disciplina del regolamento del Consiglio

Il vigente regolamento del Consiglio regionale, approvato con deliberazione del 25 marzo 1985, n. 144, non dedica uno spazio consistente all'istituto dell'iniziativa popolare. Nel solo art. 68 riscontriamo un riferimento che, peraltro, consiste semplicemente nel ribadire quanto già previsto a livello statutario circa la legittimazione all'iniziativa legislativa: questa può essere esercitata da almeno duemila elettori che sottoscrivono un progetto di legge redatto in articoli le cui sottoscrizioni devono essere autenticate nelle forme previste dalla legge elettorale regionale per la presentazione delle candidature.

- L - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE PIEMONTE

di Andrea Macchiavello

1. La disciplina statutaria, legislativa e del regolamento del Consiglio

L'istituto della iniziativa legislativa popolare trova la sua disciplina nello Statuto regionale, nella legge regionale e nel Regolamento del Consiglio regionale.

La fonte statutaria contiene la disciplina dell'istituto nel titolo IV, dedicato, nel complesso, agli istituti di partecipazione. In particolare è dedicato all'iniziativa popolare (unitamente all'iniziativa degli enti locali) il capo II. Tuttavia si presenta in materia piuttosto essenziale – anche se sufficientemente completo – rinviando esplicitamente alle altre due fonti – legge e Regolamento – per quanto riguarda, rispettivamente l'esercizio dell'iniziativa e le modalità per assicurare un effettivo esame da parte del Consiglio.

Va peraltro considerato come la legge regionale a cui si farà riferimento (legge regionale 16 gennaio 1973 n. 4) appartenga ad una fase temporale anteriore al nuovo Statuto, trattandosi di una legge di pochi anni successiva al vecchio Statuto⁶⁹⁴ del 1971, testo normativo che costituisce dunque la sua base giuridica. Tuttavia poiché il nuovo Statuto non

⁶⁹² Art. 40 c. 4°: “L'iniziativa legislativa delle Province, dei Comuni e dei soggetti di cui ai commi 2 e 3 non è ammessa per la revisione dello Statuto e per le leggi tributarie e di bilancio”.

⁶⁹³ L'art. 41 prevede infatti che l'iniziativa è esercitata mediante la presentazione di una proposta di legge redatta in articoli sottoscritta dagli elettori, le cui firme sono autenticate nelle forme di legge.

⁶⁹⁴ Approvato con la legge statale 22 maggio 1971, n. 336 e modificato successivamente dalla legge 31 maggio 1991, n. 180. La disciplina della iniziativa legislativa popolare era contenuta negli artt. 48-52.

ha apportato alla materia alcuna sostanziale innovazione⁶⁹⁵, verificandosi perlopiù una mera traslazione della precedente disciplina nella nuova sede, non vi sono (come invece altrove accade) rischi di contraddizioni ed antinomie tra Statuto successivo e legge anteriore.

È stato peraltro osservato che questo rinvio corposo effettuato dallo Statuto alle norme di legge e regolamentari potrebbe in un certo senso porsi in maniera ambigua rispetto al dettato dell'art. 123 Cost. nella misura in cui in tale sede sembra essere indicata una riserva statutaria in materia di disciplina dell'esercizio del diritto di iniziativa. Tuttavia, come si vedrà più avanti, da un lato questo rischio di elusione della riserva è fugato dalla disciplina comunque sufficientemente completa contenuta nello Statuto e dall'altro proprio questa apertura ha permesso interventi legislativi come quello che ha introdotto la Commissione di garanzia⁶⁹⁶.

Si procederà nell'esame seguendo parallelamente entrambe le fonti – Statuto e legge, facendo laddove opportuno cenno al regolamento del Consiglio – nel tentativo di dare una esplicazione organica dell'istituto, indicando di volta in volta la fonte della disciplina⁶⁹⁷.

Oggetto della proposta di iniziativa popolare possono essere, secondo quanto stabilito all'art. 74 c. 1° St., le leggi e i provvedimenti amministrativi di interesse generale⁶⁹⁸. La legge 4/1973 all'art. 1 (c. 2°) definisce ulteriormente l'ambito di applicazione dell'istituto individuando alcuni limiti *ratione materiae*: l'esercizio dell'iniziativa popolare è infatti escluso per le proposte riguardanti le leggi tributarie e di bilancio, le leggi concernenti l'organizzazione degli Uffici regionali, lo stato giuridico, il trattamento economico ed il ruolo organico del personale. Allo stesso modo sono esclusi, in relazione ai provvedimenti amministrativi di carattere generale, le proposte riguardanti i regolamenti di attuazione delle leggi regionali per le quali è prevista l'esclusione, i regolamenti degli organi regionali nonché i provvedimenti amministrativi di mera esecuzione di norme legislative e regolamentari emanate dallo Stato o dalla Regione e di mera esecuzione di delibere consiliari.

Per ciò che riguarda le modalità di presentazione, si prescrive che la proposta debba essere sottoscritta da almeno ottomila elettori⁶⁹⁹ della Regione, secondo forme (la cui determinazione è appunto rinviata alla legge) che garantiscano l'autenticità delle firme e la conoscenza dell'oggetto da parte dei presentatori (art. 74 c. 2° St., art. 1 c. 1° l.r.).

Il progetto deve essere redatto in articoli e corredato di una relazione scritta che ne espliciti il contenuto e ne illustri le finalità (art. 74 c. 3° St., art. 1 c. 1° l.r.).

In riferimento alla modalità di esercizio, sulla base del rinvio dello Statuto, è la legge regionale a prevedere le disposizioni di dettaglio. La raccolta delle firme deve avvenire su fogli di dimensione uguale a quelli di carta bollata, e all'inizio di ciascun foglio deve essere stampato, a cura dei proponenti, il testo del progetto. Le firme pertanto sono apposte in

⁶⁹⁵ Una modifica, forse di rilievo più terminologico e simbolico che giuridico *strictu sensu*, si ha quando all'art. 74 si usa l'espressione i "cittadini" sostituendo il termine "popolo" usato all'art. 54 del precedente Statuto.

⁶⁹⁶ Cfr. P. BARRERA, *Gli istituti di partecipazione*, in F. PIZZETTI - A. POGGI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Piemonte*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 123.

⁶⁹⁷ Per brevità si indicherà con "St." lo statuto del 2005 e con "l.r." la legge regionale di riferimento 4/1973.

⁶⁹⁸ Sul punto si veda anche F. LEVI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Piemonte*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 239 ss.

⁶⁹⁹ Si tratta di una percentuale pari a circa lo 0,18% della popolazione regionale. Tale previsione, contenuta già nello statuto del 1971, e dunque nella legge regionale del 1973, non viene modificata nel nuovo statuto sebbene sia presumibilmente mutata la consistenza numerica della popolazione complessiva.

calce al progetto, dopo che l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale avrà provveduto a vidimare, entro 5 giorni dalla presentazione, ogni foglio su cui sia stampato il progetto.

Accanto alla firma apposta sul foglio, deve esser indicato per esteso il nome e il cognome, il luogo e la data di nascita e il Comune nelle cui liste l'elettore è iscritto (art. 3, l. r.). La firma deve poi essere autenticata da un notaio o da un cancelliere di qualunque ufficio giudiziario nella cui circoscrizione è compreso il Comune dove è iscritto l'elettore oppure dal Sindaco o dal segretario del Comune⁷⁰⁰.

Si specifica inoltre che l'autenticazione deve indicare la data in cui avviene e può essere anche collettiva, cioè foglio per foglio: in questo caso, oltre alla data, deve essere indicato anche il numero delle firme contenute nel foglio⁷⁰¹. Alla proposta devono infine essere allegati i certificati che attestino l'iscrizione dei firmatari alle liste elettorali dei Comuni della Regione.

La legge fa riferimento anche alle spese che occorrono per le procedure dell'esercizio dell'iniziativa: si stabilisce infatti che le spese necessarie per l'autenticazione delle firme, nella misura stabilita per i diritti dovuti ai Segretari comunali, sono a carico della Regione, a condizione che la proposta sia dichiarata ammissibile. Si tratta dunque di un rimborso successivo per ottenere il quale i primi tre sottoscrittori devono fare domanda al Presidente della Giunta regionale al momento del deposito della proposta (art. 4 c. 7°, l.r.)⁷⁰².

Una volta conclusasi la fase della raccolta delle firme ed in possesso di tutta la documentazione necessaria, i primi tre sottoscrittori devono depositare la proposta di iniziativa popolare presso l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. Un funzionario appositamente delegato è tenuto a redigere processo verbale dando atto della data di deposito e dei documenti depositati ed indicando i nomi dei tre presentatori e il numero delle firme raccolte su dichiarazione degli stessi (art. 76 c. 1°, St; art. 5, l.r.).

Inizia a questo punto la fase di esame della proposta, dapprima in relazione alla ammissibilità e, in seguito, eventualmente, nel merito fino a giungere, qualora il procedimento vada a buon fine, all'approvazione in Consiglio.

Il giudizio preliminare di ammissibilità compete all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, organo presso il quale, come già visto, è stata depositata la proposta. Esso provvede entro 30 giorni ad emettere un giudizio in relazione all'osservanza dei requisiti prescritti dalla legge; sia lo Statuto che la legge prevedono che tale giudizio debba essere conferito all'unanimità; in caso contrario la deliberazione in questione compete al Consiglio nel plenum (art. 76 c. 1° St.; art. 7 c. 1° l.r.)⁷⁰³.

La legge indica la possibilità di una proroga del termine fino a novanta giorni nel caso di particolare complessità nella verifica della documentazione, prevedendo tuttavia la comunicazione ai promotori.

Nel caso in cui la proposta depositata non sia inammissibile ma presenti tuttavia delle irregolarità, lo stesso Ufficio di presidenza può stabilire un termine non più lungo di trenta

⁷⁰⁰ La legge prevedeva in aggiunta anche la figura del Giudice Conciliatore, scomparsa dopo l'istituzione del Giudice di pace.

⁷⁰¹ Nel medesimo articolo si aggiunge anche che il pubblico ufficiale che procede all'autenticazione raccoglie la volontà dell'elettore analfabeta o comunque impedito ad apporre la firma.

⁷⁰² Si specifica inoltre che deve essere indicato chi, tra essi, sia delegato alla riscossione di tale somma con effetto liberatorio (art. 4 c. 8°, l.r.)

⁷⁰³ Si veda *infra* sull'intervento della Commissione di garanzia

giorni entro cui si possa procedere alla sanatoria dei vizi dandone peraltro immediata comunicazione al Presidente della Giunta regionale. Compete a quest'ultimo infatti comunicare ai promotori la concessione del termine affinché procedano a sanare le irregolarità (art. 7, c. 3° l.r.).

Se il giudizio di ammissibilità ha esito positivo, il Presidente del Consiglio regionale provvede ad assegnare il progetto alla Commissione consiliare competente per l'esame preventivo. Durante l'esame in Commissione possono essere sentiti i promotori dell'iniziativa (per lo Statuto i primi tre sottoscrittori), che hanno diritto di illustrare i contenuti della proposta. La Commissione deve presentare al Consiglio la propria relazione entro il termine di tre mesi. Si aprono a questo punto due possibili percorsi. Se la Commissione presenta la relazione nel termine stabilito il Consiglio deve, entro i due mesi successivi, prendere in esame il progetto; se il Consiglio non provvede all'esame entro il termine, viene riconosciuta a ciascun consigliere la facoltà di chiedere ed ottenere il passaggio alla votazione finale entro il mese successivo e, scaduto anche questo termine, la proposta è iscritta di diritto nell'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale con priorità su ogni altro argomento. Nel caso in cui al contrario la Commissione non approvi alcuna relazione entro i tre mesi previsti, la proposta è direttamente iscritta nell'ordine del giorno del Consiglio regionale.

La legge specifica peraltro un elemento decisivo a garanzia dell'intenzione dei proponenti e dei sottoscrittori: il testo che viene sottoposto all'esame del Consiglio deve essere quello redatto dai proponenti (art. 8 c. 5° l.r.) escludendo pertanto la possibilità che la Commissione apporti emendamenti o modifiche al testo. Potrà soltanto, qualora lo ritenga, inserire le proprie osservazioni e punti di critica nella relazione da inviare al Consiglio.

Va infine osservato quali strumenti sono disposti a tutela dell'iniziativa popolare qualora, per i tempi ristretti, per l'inerzia del legislatore o per altre vicende politiche si giunga al termine della legislatura, con la conseguente rinnovazione del Consiglio regionale, senza che si sia giunti all'esame della proposta da parte dell'Ufficio di presidenza o della Commissione competente o del Consiglio. In questo caso la legge – e, si noti, non lo Statuto – prevede che la proposta si intende automaticamente sospesa. L'Ufficio di presidenza del nuovo Consiglio, è tenuto infatti, indipendentemente dallo stadio dell'esame raggiunto dalla proposta nella precedente legislatura, ad esaminare la ricevibilità e l'ammissibilità non prima di quattro mesi e non oltre sei mesi dalla data della prima convocazione del Consiglio⁷⁰⁴ (art. 9 l.r.).

In proposito deve essere fatta una notazione finale relativa alle disposizioni che riguardano l'iniziativa popolare contenute nel regolamento del Consiglio, a cui, come osservato inizialmente, lo stesso Statuto rimanda specificamente. Non si trovano in realtà nel regolamento norme di particolare garanzia per i progetti di iniziativa popolare. Al di là della previsione di attribuzione di competenza all'Ufficio di Presidenza per quanto concerne il giudizio di ammissibilità e ricevibilità formale in materia, il regolamento si limita a prevedere pochi altri elementi procedurali. L'art. 83 relativo alla dichiarazione d'urgenza prevede che per i progetti di iniziativa popolare siano legittimati a richiederla tre consiglieri o la Giunta (non è dunque norma di particolare garanzia per i proponenti); infine l'art. 115

⁷⁰⁴ Per l'esame della proposta si seguono le stesse norme esaminate in precedenza.

dispone che coloro che vogliono avvalersi dell'istituto dell'iniziativa popolare possono chiedere all'Ufficio di Presidenza supporto degli Uffici del Consiglio regionale.

2. La legge 25/2006 e il ruolo della Commissione di garanzia

Va infine ricordato un recente intervento legislativo (legge regionale 26 luglio 2006, n. 25) con cui è stata introdotta nell'ordinamento regionale la Commissione di garanzia⁷⁰⁵. Tale organo, istituito in attuazione degli articoli 91 e 92 dello Statuto, ha un ruolo meno profondo e rilevante rispetto ad analoghi organismi di garanzia previsti in altre Regioni. In materia di iniziativa popolare raccoglie in realtà le funzioni già attribuite in passato alla Commissione consultiva regionale per i procedimenti di iniziativa legislativa popolare e degli Enti locali e di referendum creata dalla legge regionale n. 55 del 1990.

Adesso, come in passato, la Commissione ha un compito meramente consultivo nei confronti dell'Ufficio di presidenza che rimane pienamente titolare del giudizio di ammissibilità delle iniziative (come peraltro ben specificato all'art. 75 St., dove si specifica che il giudizio *competete* all'Ufficio di Presidenza).

Questo è ben chiaro guardando all'art. 8 della legge istitutiva del 2006 laddove al c. 3° prevede che la Commissione debba essere sentita per un parere dagli enti regionali che intervengono nei procedimenti disciplinati dalla legge 4 del 1973. Questo parere, richiesto dall'Ufficio di presidenza, deve essere reso, secondo quanto specificato all'art. 6, entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali l'organo può comunque procedere.

Al c. 2° dell'art. 8 è poi previsto una più generale funzione consultiva per quanto riguarda le questioni tecnico giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione al caso concreto delle norme statutarie e delle leggi regionali in materia di istituti di partecipazione.

3. Prassi e casistica

La sorte dell'istituto della iniziativa legislativa popolare non ha conosciuto in Piemonte casi numerosi di applicazione. Scorrendo rapidamente le legislature si individuano i seguenti dati:

Legislature	Numero proposte di iniziativa popolare
I legislatura	0
II legislatura	0
III legislatura	0
IV legislatura	1
V legislatura	2
VI legislatura	0

⁷⁰⁵ La Commissione è composta da sette membri eletti dal Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti. I membri sono costituiti da un magistrato a riposo, due professori universitari di materie giuridiche, due avvocati con almeno 15 anni di servizio e due ex consiglieri regionali; essi durano in carica per sei anni e non sono rieleggibili (cfr. art. 3 l.r. 25/2006)

VII legislatura	1
VIII legislatura	2
IX legislatura	1

Tuttavia nei dati sopraindicati sono considerate per ciascuna legislatura anche le proposte per le quali non è stata raggiunto alcun esito alla fine di una legislatura e quindi automaticamente sospese e riassunte d'ufficio nelle legislature successive.

Tuttavia ci si attiene ora ad un esame più approfondito delle sole ultime due consiliature.

Nell'ottava legislatura vi è stato un caso di proposta di iniziativa legislativa popolare terminata con esito positivo, ovvero con approvazione in Consiglio e promulgazione. Si tratta della proposta di legge n. 477 che riguardava l' istituzione di Centri anti-violenza con case rifugio. La proposta è stata presentata il 24 agosto 2007 ed è divenuta legge il 29 maggio del 2009 (legge 29 maggio 2009, n. 16)⁷⁰⁶. Si tratta, come intuibile dal titolo, di una legge in materia di assistenza e sicurezza sociale, composta di 12 articoli. Seguendo l'iter che si è illustrato nel paragrafo precedente, la proposta è stata assegnata dapprima alla Commissione IV, in sede referente, e alla Commissione I, in sede consultiva, il 17 ottobre 2007 (a distanza dunque di poco meno di due mesi dalla presentazione) e successivamente licenziata all'unanimità il 27 marzo del 2009 (l'esame in commissione si è dunque protratto a lungo). Trasmessa al Presidente del Consiglio regionale due giorni dopo, è stata poi approvata, a distanza di due mesi, dall'Aula.

Nella nona, nonché attuale, legislatura, è stato invece riassunto un progetto di legge già presentato nella settima legislatura (e successivamente già riassunto nell'ottava).

Si tratta di una proposta di legge in materia di libertà educativa che propone strumenti efficaci di sostegno alle famiglie per garantire, nel rispetto del principio di sussidiarietà, una piena scelta educativa da parte dei genitori. Nella settima legislatura la proposta, presentata l'11 settembre 2003, era stata assegnata alle commissioni VI, in sede referente, e I, in sede consultiva, per l'esame ma non aveva raggiunto alcun esito prima della fine della legislatura. Era stata pertanto riassunta nel 2005 (ottava legislatura) e nuovamente assegnata alle medesime commissioni che avevano provveduto all'esame congiuntamente con due progetti (uno di iniziativa consiliare ed uno di iniziativa della Giunta) vertenti sul medesimo oggetto. Anche in questo caso la proposta non ha raggiunto alcuna sanzione prima della fine della legislatura e conseguentemente è stata sospesa ex art. 9 l.r. 4/1973 e riassunta per la seconda volta nella nona legislatura. Ad oggi rimane assegnata per l'esame alle due commissioni consiliari già indicate.

- M - L' INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE PUGLIA

di Luigi Conte Fabiani

1. La disciplina statutaria

⁷⁰⁶ Pubblicata in data 4 giugno 2009 sul Bollettino Ufficiale n. 22 ed entrata in vigore in data 19 giugno 2009 .

Già con il primo statuto, introdotto con la legge n. 349 del 22 maggio 1971, emergeva una certa considerazione verso gli istituti di partecipazione popolare, come si evinceva dall'art. 1 c. 3°, per il quale la Regione garantiva la più ampia partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica regionale. In tema di legittimazione, l'art. 54 disponeva che l'iniziativa legislativa poteva essere esercitata da almeno quindicimila elettori, rinviando l'ulteriore disciplina sulle modalità di esercizio del diritto a successive leggi regionali.

Questo testo è stato sostituito dal quello attualmente vigente, approvato nel 2004. Non manca, anche nella nuova normativa, la volontà del legislatore di valorizzare la partecipazione popolare, come si evince dall'art. 8 c. 2°, ai sensi del quale "la Regione favorisce la partecipazione delle autonomie locali e funzionali e delle formazioni sociali all'esercizio dell'attività legislativa" e dall'art. 13 c. 1° lett. a, per il quale la Regione riconosce "nella partecipazione attiva e consapevole dei cittadini l'elemento essenziale della vita pubblica democratica". In modo specifico, all'iniziativa popolare è dedicato l'art. 15, il quale dispone che tale diritto si esercita mediante presentazione di un progetto di legge redatto in articoli e sottoscritto da almeno quindicimila elettori, previsione ripresa dal testo previgente, escludendo tuttavia che tale proposta possa riguardare la revisione dello Statuto⁷⁰⁷, la materia tributaria e di bilancio e che possa essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza del Consiglio regionale. Nei commi successivi, seguono poi delle disposizioni dalle quali emerge il *favor* legislativo verso tale istituto, quali la non decadenza dei progetti di legge non esaminati per via di scioglimento anticipato o scadenza del Consiglio e l'assistenza ai proponenti da parte di servizi e strutture che il Consiglio deve garantire tramite regolamento. Tale organo deve, inoltre, stabilire i tempi e le modalità per l'esame delle proposte, verifica la sussistenza del quorum e ne dichiara l'ammissibilità.

2. La legge di attuazione

L'unica legge di attuazione statutaria in materia di iniziativa legislativa è la n. 9 del 16 aprile 1973, la quale, tuttavia, era stata introdotta in riferimento allo Statuto previgente; questo comporta, in virtù dell'entrata in vigore del nuovo testo statutario, la necessità di un'operazione interpretativa circa l'applicazione della legge in questione in riferimento alle norme dello Statuto vigente. L'art. 1 ribadisce quanto già previsto dalla normativa statutaria precedente ma anche da quella oggi in vigore circa l'esercizio del diritto mediante la presentazione di un progetto di legge redatto in articoli e sottoscritto da almeno quindicimila elettori del Consiglio regionale, aggiungendo al c. 2° che la proposta deve essere accompagnata da una relazione che ne illustri contenuto e finalità ed escludendo che le proposte possano avere per oggetto la materia tributaria e di bilancio. Riguardo la redazione del progetto da sottoporre a sottoscrizione, la legge prevede la possibile

⁷⁰⁷ Al riguardo, M. Olivetti ne *Il nuovo statuto della Regione Puglia*, <http://www.issirfa.cnr.it>, afferma come questa limitazione sia "piuttosto singolare, se si considera che ogni decisione in materia sarebbe comunque riservata al Consiglio regionale e che, d'altro canto, l'art. 123 Cost. prevede la possibilità dell'intervento popolare in sede di referendum sospensivo-confermativo sullo statuto medesimo, aprendo così la via ad una forma importante di partecipazione popolare nella redazione della Carta fondamentale della Regione".

assistenza da parte dell'Ufficio di Presidenza e del Consiglio regionale⁷⁰⁸. La normativa presenta, poi, alcune disposizioni circa le modalità di raccolta delle firme e la loro autenticazione⁷⁰⁹, disponendo inoltre che esse vanno poste in calce al progetto, su fogli vidimati dalla Regione non da oltre sei mesi, e che debbono essere allegati i certificati, anche collettivi, che attestano l'iscrizione dei sottoscrittori alle relative liste elettorali. Su di un modulo in calce al progetto sono inoltre indicati i presentatori dello stesso, designati dai promotori; i primi, in numero non inferiore a tre, presentano il progetto e la relativa documentazione all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, rilasciano le prescritte dichiarazioni al funzionario dell'Ufficio incaricato di redigere processo verbale⁷¹⁰ e depositano, insieme al progetto, la domanda di rimborso delle spese sostenute per l'autenticazione delle firme⁷¹¹. Effettuato il deposito, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale deve deliberare all'unanimità entro quindici giorni circa l'ammissibilità della proposta. Nel caso in cui sia dichiarata l'inammissibilità o manchi l'unanimità, sarà il Consiglio regionale a decidere nella prima riunione successiva a quella dell'Ufficio di Presidenza. Se invece viene dichiarata l'ammissibilità all'unanimità, entro trenta giorni l'Ufficio di Presidenza, integrato come previsto dall'art. 9⁷¹², trasmette il progetto alla Commissione consiliare competente per materia ed entro tre mesi dal deposito lo iscrive nel calendario dei lavori del Consiglio; se quest'ultimo termine non viene rispettato, la proposta è iscritta all'ordine del giorno della prima seduta successiva del Consiglio e viene discussa con precedenza su ogni altro argomento. Vi sono poi ulteriori garanzie verso questo istituto: in primo luogo, le proposte devono essere portate all'esame del Consiglio nel testo dei proponenti. E' prevista inoltre la partecipazione dei delegati ai lavori della Commissione competente, dovendo, perciò, i primi essere informati con congruo anticipo della data della

⁷⁰⁸ Art. 3: "L'elettore o gli elettori che intendono farsi promotori di una proposta possono chiedere alla Presidenza del Consiglio regionale di essere assistiti, nella redazione del progetto su cui raccogliere le firme dei proponenti, dall'Ufficio legislativo del Consiglio stesso.

La richiesta deve essere formulata per iscritto, e l'Ufficio di presidenza ne verifica l'ammissibilità e stabilisce le modalità dell'assistenza anche per quanto concerne l'effettiva disponibilità delle informazioni e dei dati, attinenti alla proposta, raccolti dagli organismi regionali".

⁷⁰⁹ Art. 5 c. 1°-3°: "L'iniziativa viene esercitata dall'elettore proponente mediante apposizione della propria firma sui moduli di cui all'articolo precedente accanto alla firma devono essere indicati per esteso il suo nome e cognome, luogo e data di nascita ed il Comune nelle cui liste elettorali è iscritto.

La firma deve essere autenticata da un notaio, o da un cancelliere di qualunque ufficio giudiziario nella cui circoscrizione è compreso il Comune dove è iscritto l'elettore, ovvero dal Giudice conciliatore, dal Sindaco o dal Segretario di detto Comune, ovvero dal Segretario dell'Amministrazione provinciale.

L'autenticazione delle firme deve indicare la data in cui essa avviene; può essere unica per tutte le firme contenute in ciascun modulo; ma in questo caso deve indicare il numero di firme contenute nel modulo.

⁷¹⁰ Art. 6 c. 2°: "Un funzionario dell'Ufficio, mediante processo verbale, dà atto della presentazione della proposta, della sua data e del deposito dei documenti. Nel verbale indica inoltre, giusta dichiarazione dei presentatori, il numero delle firme raccolte, il nome ed il domicilio dei delegati a partecipare in numero non inferiore a tre e non superiore a dieci, alla discussione prevista dal successivo art. 9, secondo comma".

⁷¹¹ Art. 7: "Le spese per l'autenticazione del minimo delle firme sono a carico della Regione, nella misura stabilita per i diritti dovuti per l'autentica ai segretari comunali, qualora sia stata dichiarata l'ammissibilità ai sensi del successivo art. 5.

Per ottenere il rimborso di tali spese, i presentatori della proposta devono farne domanda scritta da depositarsi insieme con la proposta, indicando il nome del delegato a riscuotere la somma complessiva, con effetto liberatorio".

⁷¹² L' art. 9 c. 1° dispone che l'Ufficio di Presidente del Consiglio regionale debba essere integrato dai Presidenti dei gruppi consiliari, dai Presidenti delle Commissioni permanenti e dal Presidente o dal Vice Presidente della Giunta regionale o da un suo rappresentante.

riunione, e viene tutelato l'effettivo esercizio del diritto dell'elettore analfabeta o comunque impossibilitato a firmare ai sensi dell'art. 5 c. 4°⁷¹³. Infine, l'art. 14 dispone che le proposte di iniziativa popolare non decadono al termine della legislatura regionale.

3. L'istituto nel regolamento interno del Consiglio regionale e la prassi

Il Regolamento attualmente vigente, approvato con DCR n. 951/88, dimostra di essere in linea con quanto previsto dallo Statuto previgente e dalla legge regionale di attuazione circa la volontà di valorizzare l'iniziativa popolare; tuttavia, al di là dell'art. 12 c. 4°, in cui si dispone che le proposte presentate nella precedente legislatura, le quali come detto non decadono alla fine della stessa, siano riprese in esame con l'assegnazione alla Commissione competente, non vi sono norme specifiche riguardo tale istituto, applicandosi dunque le disposizioni generali circa il procedimento legislativo regionale. Venendo alla prassi, dobbiamo sottolineare come la Puglia sia una delle regioni in cui maggiormente tale istituto ha conosciuto, pur presentando comunque un numero di proposte abbastanza basso, un rinnovato interesse, soprattutto negli ultimi anni; basti considerare che quattro delle cinque proposte di iniziativa popolare presentate al Consiglio dagli anni '70 ad oggi sono state depositate nel corso delle ultime due legislature, ossia in un arco temporale di appena otto anni, essendo l'ultima ancora in corso. Di queste cinque, due sono state rinviare, due sono state respinte⁷¹⁴, mentre una è stata approvata. Ad oggi, dunque, abbiamo in Puglia una sola legge regionale di iniziativa popolare, la n. 29 del 31 ottobre 2007 avente ad oggetto lo smaltimento di rifiuti, pericolosi o meno, sul territorio. La proposta ha seguito l'iter ordinario, con l'assegnazione in sede referente alla Commissione V (ambiente e utilizzazione del territorio) nell'ottobre 2006, la successiva iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio regionale il 17/05/2007, a cui è seguito il rinvio nuovamente in Commissione, e, infine, la definitiva approvazione del Consiglio nell'ottobre dello stesso anno.

- N- L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE SARDEGNA

di Davide De Lungo

1. L'iniziativa popolare nello Statuto

L'iniziativa legislativa popolare trova un primo nucleo di disciplina nell'art.32 della Legge Regionale Statutaria 10 luglio 2008, n.1, che sostituisce in parte qua la scarna previsione dell'art.29 dello Statuto previgente⁷¹⁵.

⁷¹³ Art. 5 c. 4°: "Il pubblico ufficiale che procede alle autenticazioni dà atto della manifestazione di volontà dell'elettore analfabeta o comunque impossibilitato ad apporre la propria firma".

⁷¹⁴ Tra cui, recentemente, quella in materia di pari opportunità, la cui bocciatura ha generato numerose polemiche, la quale prevedeva, per l'elezione del Consiglio regionale, liste elettorali composte da candidati di entrambi i sessi in numero uguale e la doppia preferenza, una per genere.

⁷¹⁵ Il quale si limitava a prevedere che "l'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di un disegno di legge da parte di almeno diecimila elettori".

Ai sensi della normativa in commento, l'iniziativa legislativa spetta al popolo, oltre che a ciascun consigliere regionale e alla Giunta, e si esercita con la presentazione di progetti redatti in articoli e accompagnati da una relazione illustrativa; è richiesta la sottoscrizione di 10mila elettori: sotto tale aspetto in nulla innova l'art.32 rispetto all'abrogato art.29.

Il 3° e il 4° comma pongono poi dei tratti peculiari, che valgono a differenziare l'iniziativa legislativa popolare rispetto a quella di cui sono titolari i supremi organi di indirizzo politico: per un verso, presidiano l'effettività della stessa fissando un termine perentorio, entro il quale il Consiglio deve deliberare sul progetto, affiancandovi poi il principio di non decadenza al termine della legislatura; per altro verso, delimitano sia l'ambito materiale dell'iniziativa popolare, escludendo che essa possa riguardare leggi tributarie e di bilancio ovvero afferenti designazioni o nomine, sia quello temporale, giacché tale diritto non può esercitarsi nei 6 mesi antecedenti alla scadenza del Consiglio regionale.

Nel complesso le disposizioni esaminate non si discostano apprezzabilmente, per contenuti e strumenti prescelti, dall'omologa disciplina adottata dalla generalità delle Regioni o da quella statale.

2. La disciplina del Regolamento del Consiglio regionale

Il quadro normativo prefigurato a livello statutario trova ulteriore svolgimento nel regolamento del Consiglio regionale.

Vengono in specifico rilievo gli artt.72, 74 e75, che ricalcano, integrandoli, i disposti dell'art.34 della Legge Statutaria 1/2008.

L'art.72 prevede che ai fini della ricevibilità, i progetti di legge (muniti di relazione illustrativa) debbano quantomeno constare di una parte dispositiva, con ciò allentando l'onere di redazione in articoli. Qualora comportino spese, inoltre, è necessaria l'indicazione della copertura finanziaria; a tal fine il comma 3 impegna la Presidenza del Consiglio ad assicurare a tutti i consiglieri adeguato accesso alle informazioni di carattere finanziario. Il tenore letterale della disposizione solleva un interrogativo: se da un canto l'indicazione della copertura finanziaria appare onere dettato per la generalità dei soggetti dotati dell'iniziativa, la limitazione del diritto d'accesso "privilegiato" alle informazioni ai soli consiglieri pone una irragionevole disparità di trattamento a carico del cittadino, che *naturaliter* già soffre di una condizione di asimmetria informativa; in via interpretativa potrebbe dunque superarsi la lettera della disposizione, sancendo un impegno della Presidenza del Consiglio anche nei confronti delle richieste provenienti da comuni cittadini: supporto peraltro ampiamente previsto dalla normativa di altre Regioni.

L'art.74 attribuisce al Presidente del Consiglio il vaglio di regolarità della proposta, dovendo questi verificare il computo delle firme prima dell'annuncio del progetto in assemblea. Una volta adempiuta tale verifica, la proposta è trasmessa alla commissione permanente competente per materia e segue il comune *iter legis*, fatta salva la clausola di non decadenza al termine della legislatura: ex art.75, qualora l'esame non sia stato completato nel corso della legislatura in cui è stata presentata, la proposta popolare non decade e viene trasferita all'esame della legislatura successiva.

3. Iniziativa popolare e prassi

Analizzando la prassi delle ultime due consiliature, tre sono le linee direttrici che emergono: un ricorso non infrequente, a paragone di altre Regioni, all'iniziativa legislativa popolare; i temi ricorrenti oggetto delle proposte medesime; lo scarso (*rectius*: nullo) seguito che le iniziative popolari trovano una volta presentate in Consiglio.

Nella XIII consiliatura (2004-2008) sono state presentate 3 proposte di iniziativa popolare, recanti rispettivamente: "Norme in materia del trattamento economico dei consiglieri regionali della Sardegna"; "Norme in materia di istituzione del servizio idrico integrato, individuazione e organizzazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36"; "Riduzione costo carburanti per i residenti in Sardegna". Nessuna di esse è stata approvata e nemmeno discussa.

Nella XIV consiliatura (2009-2013) le proposte di iniziativa popolare sono state ben 4: "Legge regionale per la conservazione e valorizzazione dei prodotti sardi e dei derivati dalla lavorazione di semole e sfarinati di grano duro"; "Riduzioni e soppressioni degli emolumenti e dei contributi spettanti ai consiglieri regionali della Sardegna, dei contributi a favore dei gruppi consiliari, delle consulenze"; "Norme per la riduzione del numero dei consiglieri regionali e per la determinazione di principi in materia di legislazione elettorale. Legge regionale ai sensi dell'articolo 15 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3"; "Proposta di istituzione e disciplina del servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate nella Regione autonoma della Sardegna, ai sensi degli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3". Ad esse vanno aggiunte le 3 della consiliatura precedente oggetto di riassegnazione automatica. Anche nella XIV consiliatura, nessuna proposta è stata approvata e nemmeno discussa.

Il tema dominante oggetto dell'iniziativa popolare è stato senz'altro quello del taglio dei costi della politica. Il che aiuta a comprendere per un verso perché ad avvalersi dell'istituto in discorso siano prevalentemente partiti per i quali la guida della Giunta non è *de facto* contendibile, ovvero organizzazioni extrapartitiche (in primo luogo sindacali); d'altro canto, rende manifeste le ragioni per le quali, tanto sotto la maggioranza di centro-sinistra che di centro-destra, i progetti non siano arrivati neanche alla fase della discussione (con relativa, sgradita pubblicità).

- O - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE SICILIA

di Alessandro Redirossi

1. L'iniziativa popolare nello Statuto, nella disciplina legislativa e nel Regolamento dell'Assemblea regionale

Lo Statuto della Regione Sicilia (l. cost. n.2/48) è il più datato all'interno del nostro ordinamento e certamente fra quelli meno aperti agli istituti della partecipazione popolare. In questo senso è possibile rilevare come dato critico il fatto che l'Assemblea regionale siciliana non abbia mai apportato modifiche in senso espansivo alla disciplina degli istituti di partecipazione a livello statutario. Neanche nel disegno di legge costituzionale di

revisione dello Statuto del 2005⁷¹⁶ è possibile rintracciare una volontà da parte del legislatore statutario di rafforzare e ampliare gli istituti della partecipazione, sulla scorta di quanto avvenuto nelle altre discipline statutarie regionali. Il ddl, bocciato⁷¹⁷, non prevedeva infatti né nel nuovo preambolo, né nel Titolo I dedicato ai “Principi” alcun riferimento alla nozione di partecipazione dei cittadini alla determinazione degli indirizzi politici regionali. Un’omissione significativa, peraltro non isolata, in quanto anche il resto del progetto di revisione non aveva in alcun modo previsto nuove garanzie procedurali o corsie preferenziali per l’iniziativa legislativa di matrice popolare. La disciplina statutaria in materia rimane così ancorata al solo art. 12 dello Statuto del 1948, che nel primo comma fissa a diecimila il numero di sottoscrizioni necessarie per la proposta popolare e nel secondo rimanda a un’apposita legge la disciplina di dettaglio. La Regione Sicilia, non avendo dato vita negli anni ad alcuna revisione dello Statuto in questo ambito, ha optato dunque per una disciplina minimale, che ha sostanzialmente offerto carta bianca al legislatore su questioni centrali come l’ammissibilità, i limiti di materia, le garanzie dell’istituto.

L’iniziativa legislativa popolare è infatti completamente disciplinata dalla l.reg.Sicilia n.1/2004 sia per quanto riguarda gli aspetti procedurali che i limiti e le garanzie. A livello procedurale non viene sconfessata la costruzione comune al quadro normativo delle altre Regioni, volto a istituire una corsia preferenziale per i progetti di iniziativa popolare, ma non mancano aspetti critici che possono rappresentare certamente un ostacolo per il concreto utilizzo dello strumento da parte del corpo elettorale. Peculiarità della legge siciliana è quella di aver previsto un doppio livello di controllo per il progetto di legge sottoscritto dagli elettori, articolandolo nelle due fasi dell’esame di regolarità e ammissibilità della proposta e affidandolo a soggetti diversi. Il primo livello di controllo spetta a un organo *ad hoc*, la Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa legislativa istituita dalla l.reg.Sicilia n.14/2001⁷¹⁸. Si tratta di un organo composto da cinque dirigenti dell’amministrazione regionale nominati con decreto del Presidente della Regione e che ha la durata di una legislatura. L’art. 35 c. 2° affida al presidente della Commissione o a un suo delegato la funzione di responsabile del procedimento, che si apre prima della sottoscrizione della proposta con il deposito presso la segreteria dell’organo del testo della proposta di legge, dei certificati elettorali dei promotori (che la legge definisce *incaricati*) e dei fogli da vidimare. Il legislatore siciliano ha previsto tempi abbastanza stretti per la raccolta delle firme, che deve avvenire entro 90 giorni dalla vidimazione del primo foglio, pena nullità delle sottoscrizioni (art. 38 c.1°). E’ previsto poi un altro limite temporale di venti giorni per il deposito dei fogli vidimati e sottoscritti dagli elettori, la cui violazione si traduce automaticamente nella decadenza della proposta⁷¹⁹. La proposta di legge, una volta superato lo scoglio di questi stringenti limiti temporali, è soggetta al

⁷¹⁶ Si tratta del disegno di legge costituzionale di revisione dello Statuto (Atto n.1410 Senato), approvato dall’Assemblea regionale nella seduta n. 281 del 30 marzo 2005.

⁷¹⁷ Sul disegno di legge hanno espresso parere negativo la I Commissione (seduta n.54 del 21 luglio 2009) e l’Aula (seduta n. 106 del 29 luglio 2009)

⁷¹⁸ A norma dell’art.8 “E’ istituita presso l’Assessorato regionale competente in materia di elezioni la Commissione regionale per il referendum. Essa è composta da cinque membri, compresi il presidente ed il segretario, scelti fra i dirigenti dell’Amministrazione regionale”

⁷¹⁹ In base all’art.38 c.2° “La decadenza è dichiarata d’ufficio dal responsabile del procedimento ed è comunicata agli incaricati stessi”

controllo di regolarità da parte del Presidente della Commissione o di un suo delegato, volto ad accertare la conformità della raccolta firme ai limiti formali e procedurali previsti dalla legge⁷²⁰. Nel caso in cui siano ritenute valide meno di diecimila firme la proposta viene dichiarata invalida, in quanto irricevibile; in caso di superamento del vaglio di regolarità la stessa viene invece trasmessa a cura del responsabile del procedimento alla Segreteria generale dell'Assemblea regionale per l'inoltro al Presidente dell'Assemblea. Si avvia così la fase del controllo di ammissibilità della proposta, che deve risolversi entro un termine di trenta giorni. L'art. 39 elenca i criteri cui il Presidente dell'Assemblea deve conformarsi per esprimersi in merito all'ammissibilità, individuati nell'accertamento di una competenza regionale nella materia oggetto della proposta e della sua conformità a Statuto e Costituzione. Il vaglio di ammissibilità si estende anche al rispetto degli articoli 33 e 34 dello Statuto che riguardano, rispettivamente, i requisiti e i limiti della proposta popolare. Con riguardo ai requisiti, la legge siciliana non si distanzia significativamente dall'esperienza delle altre discipline regionali, prevedendo che il progetto sia redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità ed il contenuto e preveda le risorse per fronteggiare nuovi o maggiori spese a carico del bilancio regionale. La proposta popolare non può avere ad oggetto leggi tributarie e di bilancio, quella elettorale e quelle che incidono direttamente sulla forma di governo (artt. 8 bis, 9 c. 3°, 41 bis); quelle relative all'organizzazione interna della Regione e degli enti locali; quelle di recepimento della normativa comunitaria e in materia di attività internazionale della Regione. Il secondo comma dell'art. 34 prevede, poi, che l'iniziativa popolare non può essere presentata nell'anno antecedente alla scadenza dell'Assemblea regionale, previsione più restrittiva rispetto a quanto previsto da altri ordinamenti regionali. La legge prevede un meccanismo di consultazione fra i promotori dell'iniziativa popolare e il Presidente dell'Assemblea regionale prima della decisione in merito all'ammissibilità: gli *incaricati* possono infatti chiedere di essere ascoltati e produrre relazioni e documenti inerenti la proposta, mentre il Presidente può decidere di convocarli per ottenere chiarimenti e ulteriori elementi di valutazione. In seguito alla deliberazione di ammissibilità, il Presidente assegna la proposta di legge alla Commissione legislativa competente, di fronte alla quale i promotori hanno la facoltà di intervenire e illustrare il progetto (art. 40 c. 2°). Anche la legge siciliana ha costruito una corsia preferenziale per l'iniziativa popolare, che deve approdare in Assemblea regionale, dove viene iscritta al primo punto all'ordine del giorno, entro sei mesi dal deposito in Commissione (art. 40 c. 4°). Anche in questo caso non sfugge come il legislatore siciliano sia stato meno deciso rispetto ad altri Statuti e leggi attuative dell'istituto, visto che il limite temporale entro il quale la proposta deve essere discussa in Assemblea regionale avrebbe potuto essere ridotto a tre mesi, proprio sulla scorta delle altre esperienze regionali. Il Regolamento assembleare non ha introdotto strumenti, procedure o meccanismi che incidano sull'esercizio dell'iniziativa popolare, fatta eccezione per l'art. 67 *ter* che prevede la possibilità da parte delle Commissioni legislative di richiedere

⁷²⁰ In base all'art. 38 c. 3° "Entro quaranta giorni dal deposito il responsabile del procedimento verifica: a) se il numero delle firme dichiarate dai depositanti corrisponde a quello delle firme effettivamente presenti sui fogli vidimati e se tali firme sono almeno diecimila; b) se almeno diecimila delle firme di cui alla lettera a) risultano raccolte entro il termine di cui al comma 1; c) se almeno diecimila delle firme di cui alla lettera b) sono autenticate secondo quanto disposto dall'articolo 37; d) se almeno diecimila delle firme di cui alla lettera c) sono corredate del certificato di iscrizione del sottoscrittore nelle liste elettorali di un comune della Regione".

all'Esecutivo anche per i disegni di legge di iniziativa popolare la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture.

2. Iniziativa popolare e prassi

Dall'approvazione della l.reg.Sicilia n.1/2004 sono stati presentati solo cinque disegni di legge di iniziativa popolare, a conferma della scarsa incidenza e attrattiva dell'istituto. L'esiguità del fenomeno non impedisce comunque di svolgere alcune considerazioni sulla prassi riguardante l'iniziativa popolare, dalle quali partire per individuare le maggiori criticità che mettono a repentaglio il suo peso e la sua efficacia all'interno dell'ordinamento. Il fenomeno più rilevante è quello del mancato rispetto da parte degli organi rappresentativi regionali della disciplina dettata dallo Statuto e dalla legge del 2004. In particolare l'endemica violazione della disciplina statutaria e legislativa riguarda la disposizione contenuta nell'art.40 c.4° in ordine ai limiti temporali imposti alle Commissioni legislative per una pronuncia sulla proposta popolare e la sua trasmissione, entro sei mesi, all'Assemblea regionale che è obbligata a discuterla iscrivendola al primo punto all'ordine del giorno. L'evidenza pratica dimostra come i ddl di matrice popolare siano destinati a rimanere arenati nelle Commissioni legislative, per mesi o anni, prima di arrivare all'esame dell'Assemblea regionale. In tre casi su cinque⁷²¹ i ddl popolari sono stati recuperati dalla precedente legislatura per approdare nelle Commissioni anche a tre anni dalla loro presentazione. Proprio nelle Commissioni si è proceduto anche ad abbinare i ddl di iniziativa popolare con altri progetti legislativi aventi lo stesso oggetto, sbloccando l'iter per l'esame dei provvedimenti⁷²².

Ma il caso più emblematico della cattiva salute in cui versa l'istituto a livello regionale è sicuramente quello del ddl n. 611 del 2010 *"Istituzione della Provincia Regionale di Gela"*. Il progetto, che ha di gran lunga superato la soglia delle diecimila sottoscrizioni richieste (ne sono state raccolte oltre diciottomila), è rimasto fermo in Commissione legislativa "Affari istituzionali" per l'esame di competenza per quasi quattrocento giorni. In seguito all'inerzia dell'organo legislativo, il comitato promotore ha notificato all'Ars una diffida stragiudiziale ad adempiere, che ha accelerato l'approdo del ddl in Assemblea regionale. I parlamentari siciliani hanno però bocciato la proposta di iniziativa popolare con la delibera del 23 dicembre 2011, che ha spinto il comitato promotore a impugnare la decisione dell'Assemblea di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Il comitato ha motivato il ricorso appellandosi alla violazione dell'art. 133 della Costituzione sulla nascita dei liberi consorzi di comuni e degli artt.11(libertà di riunione e associazione), 14 (divieto di discriminazione), 17 (divieto dell'abuso di diritto) e 53 (salvaguardia dei diritti riconosciuti) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tutta la vicenda dimostra come la mancata previsione di strumenti idonei a garantire l'efficacia delle norme in materia di iniziativa legislativa popolare possano dare

⁷²¹ I ddl nn.103,104 3 105 sono stati presentati nel 2010 e recuperati nell'attuale legislatura, all'inizio del 2013, per essere affidati alle Commissioni competenti.

⁷²² E' il caso del ddl n.102 del 2010 in materia di *"Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque. Disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico in Sicilia"* che il 27 febbraio 2013 è stato abbinato ai ddl nn. 125 e 106 per l'esame in Commissione.

vita a dinamiche distruttive per la partecipazione dei cittadini alla determinazione degli indirizzi politici, ponendo in contrapposizione democrazia rappresentativa e diretta. Proprio in virtù di tale considerazione, sarebbe opportuno innanzitutto valorizzare l'istituto dell'iniziativa legislativa e la nozione di partecipazione sia a livello statutario che legislativo e prevedere anche degli organi di garanzia che effettivamente tutelino il corpo elettorale in caso di abusi degli organi rappresentativi, pena la completa inefficacia degli strumenti di democrazia diretta o partecipativa.

- P- L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE TOSCANA

di Francesco Sanchini

1. La disciplina dell'iniziativa popolare nell'art. 74 dello Statuto della Regione Toscana

L'istituto dell'iniziativa popolare trova la propria disciplina nello Statuto della Regione Toscana all'art.74. Tale disposizione individua tra i soggetti legittimati ad esercitarla cinquemila elettori della Regione, almeno tre Consigli comunali, ciascun Consiglio provinciale, la Città metropolitana e il Consiglio delle autonomie locali⁷²³.

Il precetto statutario, poi, oltre a rimettere al Regolamento interno l'individuazione delle modalità di ammissione dei promotori all'esame istruttorio⁷²⁴, precisa che la proposta debba essere votata nel merito non oltre nove mesi dalla presentazione⁷²⁵.

Il fatto che sia precisato che la proposta debba essere votata "nel merito", in particolare, ha lo scopo di evitare che si consolidino pratiche dilatorie inверatesi durante la vigenza del precedente Statuto. In assenza di tale inciso, infatti, non era infrequente che "*giunto il progetto "forzatamente" in Consiglio*", fosse poi rinviato da parte del Consiglio stesso alla Commissione competente "*con l'intento di procrastinare una decisione nel merito*"⁷²⁶.

Rispetto allo Statuto previgente, la disciplina ora richiamata, appare sicuramente più concisa dato che in precedenza⁷²⁷ - al di là di una precisa indicazione degli atti oggetto dell'iniziativa - veniva anche indicato il procedimento che doveva essere seguito. Esso prestava, tra l'altro, specifica attenzione alla compatibilità della proposta con il piano pluriennale di spesa e con il bilancio e prevedeva che la proposta fosse oggetto di una delibera consiliare non oltre sei mesi⁷²⁸.

⁷²³ Art. 74, c.1°, St. Toscana. Per una panoramica completa dell'avvio del procedimento legislativo nella Regione Toscana si veda in particolare A. DI CAPUA, *Il procedimento legislativo nei nuovi statuti*, cit., p. 103.

⁷²⁴ L'ammissione dei promotori all'esame istruttorio della proposta da parte delle Commissioni consiliari è un dato che indica un particolare profilo di specialità nella disciplina dell'iniziativa popolare contenuta nello Statuto della Regione Toscana, in tal senso A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 112.

⁷²⁵ Art. 74, cc. 2° e 3°, St. Toscana.

⁷²⁶ BROGI E., *Commento all'art. 23*, in CARETTI P.- CARLI M.- ROSSI E., *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 123.

⁷²⁷ Artt. 76 e 77 del previgente Statuto della Regione Toscana del 26 novembre 1970. Sulla disciplina statutaria in tema di partecipazione si veda P. CARETTI, *Partecipazione, iniziativa e referendum*, in E. CHELI - U. DE SIERVO - G. STANCANELLI - D. SORACE - P. CARETTI, (a cura di), *Commento allo statuto della regione Toscana*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 517-535.

⁷²⁸ Per una riflessione di più ampio respiro sulla partecipazione nel nuovo Statuto della Regione Toscana si vedano le considerazioni di A. PERTICI, *Introduzione al Titolo VIII - La partecipazione*, in P. CARETTI - M. CARLI - E.

2. La disciplina legislativa ed il Regolamento del Consiglio della Regione Toscana

Una particolare rilevanza nella disciplina dell'istituto la ricopre oggi la legge regionale n.51 del 2010 recante "*Norme sull'iniziativa popolare delle leggi*".

Questo testo dà attuazione alla disposizione statutaria ed innova la regolamentazione dell'istituto prima contenuta nella legge regionale n. 19 del 1972 recante "*Norme sull'iniziativa popolare delle leggi, dei regolamenti e degli atti amministrativi*"⁷²⁹.

Un dato su cui è necessario porre preliminarmente attenzione riguarda il Preambolo della legge che ricomprensive, tra gli intenti enunciati, quello di predisporre un procedimento agevole nell'ottica di "*favorire la partecipazione dei cittadini elettori alla formazione degli atti legislativi di competenza regionale*" e di "*stimolare l'interesse dell'elettore al funzionamento dell'istituzione Consiglio regionale in quanto espressione della volontà popolare*"⁷³⁰.

Con riguardo alla proposta di legge, tra i suoi requisiti generali, si richiede che sia redatta in un preambolo e in articoli e che venga accompagnata da una relazione illustrativa che ne indichi lo scopo ed i contenuti. Il progetto deve essere accompagnato anche da una relazione tecnico-finanziaria per l'ipotesi in cui siano previste spese o minori entrate. La mancanza di questi requisiti comporta l'improcedibilità della proposta stessa⁷³¹.

Per facilitare il ricorso allo strumento in analisi è fatta salva, inoltre, la possibilità per i promotori dell'iniziativa di fruire dell'assistenza degli uffici del Consiglio regionale per la formulazione tecnica della proposta⁷³².

Con riguardo ai limiti, indicati dall'art.3, c. 1°, della l. reg. n.51/2010, non è ammesso ricorrere all'istituto in esame per modifiche dello Statuto e per leggi di bilancio.

In proposito è stato rilevato che, se con riferimento alla non ammissibilità in materia di bilancio non sussistono dubbi poiché l'iniziativa è in questo caso riservata per Statuto alla Giunta, in relazione alle modifiche statutarie sorgono alcune perplessità. Non si comprende, difatti, la ragione di una simile scelta soprattutto alla luce della considerazione che a livello statale l'iniziativa popolare può riguardare anche proposte di legge costituzionale⁷³³.

Con riguardo al procedimento un dato da mettere in evidenza attiene al fatto che almeno tre promotori devono presentare la proposta di legge al Presidente del Consiglio il quale,

ROSSI, *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, cit., p. 377, secondo il quale "[l]'esiguità del contenuto del Titolo [VIII - 'La Partecipazione'] dimostra come, nonostante sia stata più volte sottolineata con notevole enfasi la necessità di potenziare la partecipazione, come risulta anche dai lavori preparatori (in particolare nella seduta della Commissione Speciale Statuto del 12 febbraio 2001 si affermava che 'dovranno essere rilanciati i temi della partecipazione attiva e responsabile dei cittadini alla vita pubblica con strumenti in parte consolidati e in parte da costruire [...]'), non risulta poi esser stata dedicata a questi temi un'attenzione significativamente superiore a quella riservata loro dal precedente Statuto".

⁷²⁹ Si vedano in proposito i punti 1 e 2 del Preambolo della l. reg. Toscana n. 51/2010: "1. A seguito dell'approvazione dell'articolo 74 dello Statuto che ha introdotto nuove disposizioni in materia di iniziativa popolare delle leggi, si è manifestata la necessità di una nuova disciplina legislativa di attuazione in sostituzione della preesistente legge regionale 14 luglio 1972, n. 19 (Norme sull'iniziativa popolare delle leggi, dei regolamenti e degli atti amministrativi); 2. Sono intervenute nel corso degli anni nuove normative statali e regionali, nonché modifiche nell'organizzazione del Consiglio regionale tali da rendere obsoleta la vigente normativa".

⁷³⁰ Punto 3 del Preambolo della l. reg. Toscana n. 51/2010.

⁷³¹ Art. 2, cc. 1°, 2° e 4°, l. reg. Toscana n. 51/2010.

⁷³² Art. 4, l. reg. Toscana n. 51/2010.

⁷³³ In tal senso G. TARLI BARBIERI, *Statuto regionale, referendum e proposte di iniziativa popolare sulla normativa elettorale: opportunità e limiti*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. 1/2012, p. 24.

sulla base di un'istruttoria tecnica svolta da parte degli Uffici consiliari e sentito l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ne valuta la procedibilità prima dell'inizio della raccolta delle firme⁷³⁴.

Questo meccanismo vuole chiaramente evitare una raccolta delle firme che poi si riveli del tutto inefficace, qualora l'iniziativa non risulti conforme ai requisiti richiesti⁷³⁵.

Alla luce della disciplina contenuta nel Regolamento del Consiglio all'art. 120, c. 1°, in seguito allo svolgimento dell'istruttoria preliminare, le proposte vengono assegnate dal Presidente del Consiglio regionale alle Commissioni consiliari chiamate ad esprimere i relativi pareri. È fatta salva la possibilità, per i promotori che partecipano alle sedute della Commissione referente, di intervenire nella stessa su autorizzazione del Presidente della Commissione⁷³⁶.

Con l'intento di tutelare la volontà espressa dagli elettori sottoscrittori, poi, si prevede che la proposta sia sottoposta al voto dell'Aula nel testo originale entro nove mesi, mentre gli eventuali emendamenti della Commissione consiliare referente devono essere presentati a parte⁷³⁷.

In proposito la disciplina del Regolamento interno del Consiglio regionale prevede che, se nel termine indicato la proposta non è già stata esaminata, essa venga iscritta di diritto all'ordine del giorno dell'ultima seduta utile prima della scadenza del termine con precedenza su ogni altro argomento⁷³⁸.

Con riguardo alla riassunzione di precedenti proposte il Regolamento fa, infine, riferimento alla possibilità per il Consiglio di decidere di riassumere proposte presentate nella precedente legislatura qualora ciò sia indicato dal Presidente o richiesto dai promotori⁷³⁹.

3. Iniziativa popolare e prassi

Nella Regione Toscana l'istituto dell'iniziativa popolare non ha riscontrato un particolare successo nelle varie legislature che si sono succedute. Ultimamente, tuttavia, se ne apprezza un più frequente utilizzo.

I Rapporti sullo stato della legislazione della Regione, difatti, evidenziano come questo istituto si sia attestato su valori molto bassi fino alla prassi più recente ed individuano un carattere per lo più "asfittico" che lo caratterizza oramai "già da tempo"⁷⁴⁰.

In particolare nel Rapporto sulla legislazione del 2003 viene operata una ricognizione - in valori percentuali - delle proposte di legge presentate annualmente nelle prime sette legislature regionali, dato da cui è possibile comprendere la marginalità dello strumento all'interno della dimensione complessiva dell'iniziativa legislativa⁷⁴¹.

⁷³⁴ Art. 7, c. 1°, l. reg. Toscana n. 51/2010.

⁷³⁵ Si veda in tal senso il punto 5 del *Preambolo*.

⁷³⁶ Art. 120, cc. 1° e 2°, Regolamento del Consiglio regionale.

⁷³⁷ Art. 15, cc. 1° e 2°, l. reg. Toscana n. 51/2010.

⁷³⁸ Art. 120, c. 3°, Regolamento del Consiglio regionale.

⁷³⁹ Art. 94, c. 6°, Regolamento del Consiglio regionale.

⁷⁴⁰ Si veda in proposito il *Rapporto sulla Legislazione 2003, Parte I*, A. TONARELLI, "La formazione delle leggi regionali: iniziativa, procedimento, esiti", p.11, reperibile all'indirizzo web: <http://www.consiglio.regione.toscana.it>.

⁷⁴¹ *Rapporto sulla Legislazione 2003, Parte I*, cit., p. 11, Tab.1 - *proposte di legge presentate annualmente nelle sette legislature regionali: ripartizione per soggetto iniziatore e tasso mensile di iniziativa*, nel quale si indicano i

Di questa tendenza viene data testimonianza anche nel Rapporto sulla legislazione 2004-2005 che, al termine della VII legislatura, evidenzia l'assenza pressoché assoluta dell'iniziativa popolare "*tale da far sì che tutta la settima legislatura ne risulti immune*", con l'eccezione dell'anno 2002 in cui è stata presentata una proposta⁷⁴².

A partire dall'inizio dell'VIII legislatura, ed in particolare tra il 2005 ed il 2006, si è registrata una ripresa dell'iniziativa popolare.

In questo lasso di tempo quattro sono state le proposte presentate, sia di iniziativa popolare che degli Enti locali e sono: la "*Proposta di modifica alla legge regionale 23 gennaio 1998, n.7 Istituzione del servizio sanitario volontario di vigilanza ambientale*" (presentata dai Consigli comunali di Lucca, Altopascio, Pescaglia), la proposta per la "*Ripubblicizzazione del servizio idrico integrato della Regione Toscana*", la proposta relativa alla "*Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone del mare territoriale*" (presentata dai Consigli comunali di Pisa, Viareggio e Cecina) ed infine la proposta avente ad oggetto "*Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti tipici regionali*"⁷⁴³.

Durante la medesima legislatura, e più precisamente nel 2007, questo trend è sembrato arrestarsi poiché solo la Giunta e i consiglieri sono risultati attivi nella presentazione di proposte di legge, non rilevandosi alcuna proposta proveniente da soggetti esterni all'ordinamento regionale⁷⁴⁴.

Nel 2008 e nel 2009 sono state presentate rispettivamente la proposta di iniziativa popolare n. 5, "*Interventi per la promozione e la valorizzazione delle famiglie toscane*" e la proposta di iniziativa popolare n. 6, "*Valorizzazione e tutela degli sport della tradizione 'Gioco del pallone col bracciale e pallatamburello'*"⁷⁴⁵.

Un vero e proprio "incremento record" si è però registrato all'inizio della IX legislatura, momento a partire dal quale l'andamento dell'iniziativa popolare è sembrato muoversi in netta crescita rispetto al passato.

Nel periodo compreso tra l'aprile 2010 e il dicembre 2011, difatti, sono state presentate - o comunque intraprese le procedure di presentazione di - ben otto diverse proposte di legge di iniziativa popolare riguardanti tematiche eterogenee.

L'elemento di novità attiene al fatto che l'iniziativa non è più stata esercitata esclusivamente da gruppi di cittadini ma, altresì, da Enti locali che hanno presentato

seguenti valori: nella I legislatura 0,3%, nella II legislatura 0,7%, nella III legislatura 1,0%, nella IV legislatura 1,4%, nella V legislatura 3,1%, nella VI legislatura 0,5%, nella VII-anno 2000 0,0%, nella VII-anno 2001 0,0%, nella VII anno 2002 1,3%, nella VII anno 2003 0,0%. Il dato relativo alla VI legislatura, in particolare, si riferisce a tre proposte di legge di iniziativa popolare e degli enti locali ex art 75 dello Statuto che non sono state approvate: in proposito si veda il *Rapporto sulla legislazione 2000-2001*, p. 20, reperibile all'indirizzo web: <http://www.consiglio.regione.toscana.it>.

⁷⁴² *Rapporto sulla legislazione 2004-2005, Parte I*, A. TONARELLI, "*La formazione delle leggi regionali: iniziativa, procedimento, esiti*", p.20, reperibile all'indirizzo web: <http://www.consiglio.regione.toscana.it>.

⁷⁴³ *Rapporto sulla legislazione maggio 2005- dicembre 2006*, A. TONARELLI, *Dinamiche e proprietà del procedimento legislativo regionale all'avvio dell'ottava legislatura*, p. 6, reperibile all'indirizzo web: <http://www.consiglio.regione.toscana.it>.

⁷⁴⁴ *Rapporto sulla legislazione 2007*, A. TONARELLI, *Iniziativa legislativa e produzione legislativa nel 2007: aspetti quantitativi*, p. 3, reperibile all'indirizzo web: <http://www.consiglio.regione.toscana.it>.

⁷⁴⁵ Si vedano in proposito il *Rapporto sulla legislazione 2008*, A. TONARELLI, *Iniziativa legislativa e procedimento legislativo*, p.2 e il *Rapporto sulla legislazione gennaio 2009-febbraio 2010*, A. TONARELLI, *Iniziativa legislativa e procedimento legislativo*, p.2, reperibile all'indirizzo web: <http://www.consiglio.regione.toscana.it>.

proposte inerenti la tutela dei diritti, come quelle in materia di residenzialità sociale e concernenti altresì l'istituzione di una Consulta regionale per i diritti umani.

Le altre proposte hanno riguardato la modifica della legge regionale urbanistica, l'ampliamento del parco della Maremma, la valorizzazione degli sport tradizionali, la riduzione dei costi della politica, l'istituzione del Comune unico dell'Elba e l'istituzione del Comune unico del Casentino⁷⁴⁶.

Assume un peculiare rilievo la proposta d'iniziativa popolare n.3/2010 dal titolo *"Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)"* sulla quale l'Ufficio legislativo, in sede istruttoria, ha avuto modo di evidenziare alcuni profili di legittimità relativi ad incongruenze con i principi e con i contenuti della normativa regionale che si proponeva di modificare.

Nel Rapporto sulla legislazione 2011 si rileva in particolare che *"anche in questo caso, come altri nella scorsa legislatura, le proposte d'iniziativa popolare delle leggi non hanno mai avuto un esito positivo e sono state sempre respinte dall'aula"*. Questa proposta è stata tuttavia apprezzata perché, seppur respinta, *"ha visto un impegno delle diverse forze politiche presenti in Consiglio regionale, affinché alcuni elementi della proposta venissero tenuti presenti in vista della modifica organica della legge 1/2005"*⁷⁴⁷.

Con riguardo all'anno 2012, delle 80 proposte di legge complessivamente presentate, 4 sono state promosse dai soggetti di cui all'art. 74 dello Statuto. Nello specifico, due provengono dal Corpo elettorale, una da parte di tre Consigli comunali e una da parte di un Consiglio provinciale (queste ultime due proposte sono uguali per testo ed oggetto)⁷⁴⁸.

In ogni caso si rileva che, seppur l'intento del Consiglio regionale rispetto alle proposte presentate non si sia orientato in linea di massima nel senso della diretta approvazione dei testi proposti, questi ultimi sono stati comunque rinviati in altra sede per la loro trattazione. Così facendo se ne è riconosciuto l'interesse e la rilevanza. In proposito si può prendere in considerazione il caso della mancata approvazione della proposta sulla "residenzialità sociale" che è stata seguita da una risoluzione tesa all'implementazione di simili interventi in ambito territoriale. Nello stesso senso la non approvazione della proposta relativa alla "Consulta per i diritti umani" è stata accompagnata da un'indicazione alla Prima Commissione di affrontare l'argomento attraverso la valutazione di una sua organica immissione nella disciplina legislativa in vigore in materia⁷⁴⁹.

In un simile quadro i dati emersi suscitano un interesse particolare poiché l'iniziativa popolare si conferma, già per la seconda volta nella stessa Legislatura, un istituto in crescente utilizzazione.

⁷⁴⁶ Rapporto sulla legislazione 2011, A. CHELLINI, *Relazione di sintesi*, p. 14, reperibile all'indirizzo web: <http://www.consiglio.regione.toscana.it>.

⁷⁴⁷ Rapporto sulla legislazione 2011, D. FERRARO, *Politiche per il governo del territorio*, p. 55, reperibile all'indirizzo web: <http://www.consiglio.regione.toscana.it>.

⁷⁴⁸ Si tratta delle proposte di legge di iniziativa popolare nn. 8 e 9 (*"Disposizioni inerenti l'educazione e la tutela in tema di diritti fondamentali e l'istituzione della Consulta regionale per i Diritti umani"*), presentate rispettivamente dal Consiglio provinciale di Firenze e dai Consigli comunali di Scandicci, Calenzano, Impruneta.

⁷⁴⁹ Rapporto sulla legislazione 2012, A. CHELLINI, *Relazione di sintesi*, p. 17 s., reperibile all'indirizzo web: <http://www.consiglio.regione.toscana.it>. Si veda in proposito anche il caso della precedente proposta popolare in materia di tutela dello sport di tradizione, presentata nel 2010, confluita sostanzialmente nella l. reg. n. 15 per la tutela e la valorizzazione delle tradizioni popolari.

Questa forma di partecipazione si sta pertanto contraddistinguendo per una rinnovata attenzione che nella fase attuale certamente rappresenta *"una delle possibili risposte alle esigenze di partecipazione diretta sempre più avvertite in gran parte dell'opinione pubblica"*⁷⁵⁰.

- Q – L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE TRENTINO - ALTO ADIGE

di Marco Magnani

1. L'iniziativa popolare nello Statuto della Regione Trentino - Alto Adige

La particolare configurazione della Regione Trentino - Alto Adige ha delle ricadute in tema di potestà legislativa: lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige⁷⁵¹, infatti, indica le materie su cui la Regione e le Province autonome hanno potestà di emanare norme legislative⁷⁵².

Di conseguenza, lo stesso Statuto contiene due diversi rinvii per quanto riguarda l'iniziativa legislativa popolare.

Da un lato, l'articolo 60⁷⁵³ rinvia a una legge regionale la disciplina dell'esercizio dell'iniziativa popolare per le leggi regionali; dall'altro, l'articolo 47, al secondo comma⁷⁵⁴, prevede che una legge provinciale, approvata a maggioranza assoluta dal Consiglio provinciale, determini, tra le altre cose, "l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali."

2. La disciplina legislativa e il Regolamento del Consiglio regionale

Anche il Regolamento interno del Consiglio regionale⁷⁵⁵ si limita ad affermare, all'articolo 89, che l'iniziativa legislativa spetta ai consiglieri regionali, alla Giunta regionale e al popolo, ai sensi dell'articolo 60 dello Statuto.

Il rinvio di cui agli articoli 47 e 60 dello Statuto è soddisfatto da una legge regionale del 1972⁷⁵⁶, a norma della quale ogni elettore può essere promotore di una proposta di legge di iniziativa popolare, che deve contenere un testo, redatto in articoli, e una relazione illustrativa dei contenuti e delle finalità⁷⁵⁷; con riferimento all'oggetto, non è ammessa l'iniziativa popolare per la materia tributaria e di bilancio⁷⁵⁸.

⁷⁵⁰ *Rapporto sulla legislazione 2011*, A. CHELLINI, cit., p. 14.

⁷⁵¹ Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 ("Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige").

⁷⁵² V. gli artt. 4-5-6-7 D.P.R. 670/72 per la Regione e gli artt. 8-9-10 D.P.R. 679/72 per le Province autonome.

⁷⁵³ Come sostituito dall'art. 4, c. 1, lett. ff), legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

⁷⁵⁴ Introdotto dall'art. 4, c. 1, lett. v), legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

⁷⁵⁵ Deliberazione del Consiglio regionale del 19 febbraio 1953, più volte modificato, da ultimo con deliberazione 20 settembre 2011.

⁷⁵⁶ Legge regionale 16 luglio 1972, n. 15 ("Norme sull'iniziativa popolare nella formazione delle leggi regionali e provinciali").

⁷⁵⁷ V. art. 1, cc. 1-2, l. reg. 15/72.

⁷⁵⁸ V. art. 1, c. 3, l. reg. 15/72.

Più specificamente, per le leggi regionali la proposta deve essere sottoscritta da un numero minimo di quattromila elettori, di cui non più di duemila iscritti nelle liste elettorali di Comuni appartenenti allo stesso comprensorio o alla stessa comunità di valle⁷⁵⁹; per le leggi provinciali, invece, il numero minimo di firmatari è fissato in duemila, di cui non più di mille iscritti nelle liste elettorali di Comuni appartenenti allo stesso comprensorio o alla stessa comunità di valle⁷⁶⁰.

Si prevede poi che il numero minimo di elettori scenda a mille nel caso in cui i promotori o i firmatari appartengano al gruppo linguistico ladino e siano iscritti nelle liste elettorali di Comuni della provincia di Bolzano, e a cinquecento nel caso in cui i promotori o i firmatari siano iscritti nelle liste elettorali di Comuni della provincia di Trento dove si parla ladino⁷⁶¹. In tutti i casi, la Presidenza del Consiglio, regionale o provinciale, dà l'annuncio dell'iniziativa popolare nel Bollettino ufficiale della Regione e la assegna alla commissione consiliare competente per materia⁷⁶².

La stessa Presidenza del Consiglio, regionale o provinciale, ha il compito di dichiarare improponibile la proposta di iniziativa popolare, qualora ravvisi che la stessa è in contrasto con la Costituzione, con lo Statuto o con il principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina, oppure che non rispetta i requisiti fissati dalla legge attuativa.

Quindi, se la Presidenza del Consiglio, regionale o provinciale, ritiene la proposta improponibile, entro 15 giorni dalla presentazione la respinge con provvedimento motivato, che viene comunicato ai primi tre presentatori e alle commissioni consiliari competenti e pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione⁷⁶³.

La dichiarazione di improponibilità non esclude la riproposizione della proposta, decorsi almeno tre mesi, con un testo modificato secondo le osservazioni della Presidenza del Consiglio regionale o provinciale.

Tale dichiarazione ha anche un altro effetto, più prosaico: le spese per l'autenticazione delle firme sono poste a carico della Regione o della Provincia autonoma, tuttavia tale rimborso non è dovuto se la proposta di iniziativa popolare è, per l'appunto, dichiarata improponibile⁷⁶⁴.

Se, invece, la proposta è ritenuta proponibile, la commissione competente è tenuta ad esaminarla entro trenta giorni dalla ricezione: alla discussione partecipa anche il primo proponente, al quale sono comunicati, entro sette giorni dalla conclusione dei lavori, gli emendamenti della commissione, in modo che entro i successivi quindici giorni possa presentare le proprie osservazioni alla Presidenza del Consiglio regionale o provinciale⁷⁶⁵.

Eventuali disegni di legge dal contenuto analogo, presentati dopo quello di iniziativa popolare, possono essere discussi soltanto in seguito alla approvazione o alla reiezione di quest'ultimo, "salvo che i primi tre presentatori non ne accettino l'abbinamento"⁷⁶⁶: si tratta di una disposizione che mira a salvaguardare la genuinità del testo di iniziativa popolare e,

⁷⁵⁹ V. art. 2, c. 1, l. reg. 15/72, come sostituito dalla legge regionale 2 settembre 1974, n. 7.

⁷⁶⁰ V. art. 2, c. 2, l. reg. 15/72, come sostituito dalla legge regionale 2 settembre 1974, n. 7.

⁷⁶¹ V. art. 2, c. 3, l. reg. 15/75, come sostituito dalla legge regionale 2 settembre 1974, n. 7 e successivamente modificato dall'art. 3, c. 1, legge regionale 19 febbraio 1980, n. 9.

⁷⁶² V. art. 2, c. 4, l. reg. 15/72.

⁷⁶³ V. art. 3 l. reg. 15/72.

⁷⁶⁴ V. art. 11 l. reg. 15/72.

⁷⁶⁵ V. art. 4 l. reg. 15/72, come sostituito dall'art. 1, l. reg. 9/80.

⁷⁶⁶ Art. 6 l. reg. 15/72.

soprattutto, ad evitare che manovre politiche ne depotenzino l'azione o "si appropriino" dei suoi contenuti.

Se il progetto di legge viene rinviato dal Commissario del Governo, la Presidenza del Consiglio provinciale dispone entro quarantacinque giorni dal rinvio una nuova votazione del Consiglio provinciale, preceduta dall'esame in commissione secondo le normali procedure⁷⁶⁷.

Sono poi previste alcune norme procedurali: i promotori, in numero non inferiore a quattro, devono presentarsi alla segreteria generale della Presidenza del Consiglio regionale o provinciale, al fine di procedere alla raccolta delle firme⁷⁶⁸; dell'iniziativa è dato annuncio sul Bollettino ufficiale della Regione, a cura della Presidenza del Consiglio regionale o provinciale; la raccolta delle firme deve seguire modalità precise⁷⁶⁹ e, soprattutto, deve concludersi entro sei mesi dalla vidimazione ad opera della Regione degli appositi fogli.

Il quadro legislativo così delineato non si mostra particolarmente favorevole all'iniziativa legislativa popolare, dal momento che non sono previste procedure che impongano, quantomeno, l'obbligo di esame da parte del Consiglio regionale o provinciale e, elemento ancora più grave, a livello regionale non è prevista nemmeno una eccezione che permetta ai progetti di legge di iniziativa popolare di evitare la decadenza con il termine della legislatura.

Di fatto, l'inattività del Consiglio regionale è in grado di far decadere tutte le proposte di iniziativa popolare con la chiusura della legislatura, dato che spiega, almeno in parte, il pressoché nullo ricorso all'istituto⁷⁷⁰.

3. L'iniziativa popolare nella Provincia autonoma di Trento

La Provincia autonoma di Trento ha dato attuazione al rinvio di cui all'articolo 47 dello Statuto con una legge provinciale del 2003⁷⁷¹, il cui Titolo IV è intitolato appunto "Iniziativa popolare".

In base all'articolo 19 di tale legge, l'iniziativa delle leggi provinciali si esercita con la presentazione di un progetto, redatto in articoli e accompagnato da una relazione che ne illustra i contenuti, sottoscritto da almeno duemilacinquecento elettori; il numero minimo di firmatari scende a cinquecento elettori se il progetto di legge riguarda disposizioni che coinvolgono gli interessi delle minoranze linguistiche ladine, mochene o cimbre⁷⁷².

La legge attuativa, dopo aver confermato che non possono essere oggetto di iniziativa popolare la materia tributaria e di bilancio⁷⁷³, prevede che il progetto di legge sia presentato

⁷⁶⁷ V. art. 7 l. reg. 15/72, come modificato dall'art. 2 l. reg. 9/80.

⁷⁶⁸ Per le modalità della presentazione della proposta, v. artt. 9-10 l. reg. 15/72.

⁷⁶⁹ V. art. 8, cc. 3-4-5, l. reg. 15/72.

⁷⁷⁰ Il Consiglio regionale della Regione Trentino – Alto Adige, a differenza di quanto avviene nella stragrande maggioranza delle altre Regioni, non cura la pubblicazione di un rapporto annuale sullo stato della legislazione regionale, non consentendo così un'analisi della prassi e del ricorso all'iniziativa legislativa popolare.

⁷⁷¹ Legge 5 marzo 2003, n. 3 ("Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali").

⁷⁷² V. art. 19, cc. 1-2, l. prov. 3/03.

⁷⁷³ V. art. 19, c. 3, l. prov. 3/03.

da almeno tre proponenti alla Presidenza del Consiglio provinciale, perché esegua una prima verifica⁷⁷⁴.

Se il progetto di legge è ritenuto in contrasto con la Costituzione o con lo Statuto, o se non rispetta le prescrizioni della legge attuativa, entro quindici giorni dalla presentazione la Presidenza del Consiglio provinciale lo respinge con provvedimento motivato, comunicato al primo proponente e pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione⁷⁷⁵.

La dichiarazione di improponibilità ha come risultato anche quello di rendere non dovuto il rimborso delle spese per l'autenticazione delle firme, altrimenti a carico del bilancio provinciale⁷⁷⁶.

Se, invece, la Presidenza del Consiglio provinciale ritiene proponibile il progetto di legge, entro quarantacinque giorni dalla presentazione inizia la trattazione nella commissione consiliare competente per materia, ai cui lavori ha diritto di partecipare il primo proponente⁷⁷⁷.

La legge prevede poi un meccanismo particolarmente efficace per obbligare il Consiglio provinciale a discutere la proposta.

Infatti, se, entro due anni dalla presentazione al Consiglio provinciale, questo non ha ancora iniziato l'esame del progetto di legge, lo stesso è sottoposto a referendum "secondo la procedura prevista per il referendum propositivo"⁷⁷⁸, senza necessità di procedere alla raccolta delle firme: il Presidente della Provincia promulga la legge di iniziativa popolare qualora prevalgano i voti favorevoli, sul presupposto della partecipazione al voto della metà più uno degli aventi diritto⁷⁷⁹.

Come ulteriore aiuto ai promotori di un'iniziativa popolare, essi possono chiedere al Presidente del Consiglio provinciale di essere assistiti dagli uffici del Consiglio provinciale, ai quali possono anche richiedere dati e informazioni⁷⁸⁰.

Alcune precisazioni in materia sono contenute anche nel Regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Trento⁷⁸¹, che ribadisce, all'articolo 92⁷⁸², che l'iniziativa delle leggi provinciali spetta "al Popolo, ai Consiglieri e alla Giunta", e che per l'iniziativa popolare valgono le disposizioni della legge attuativa cui fa rinvio l'articolo 47 dello Statuto. Per i disegni di legge di iniziativa popolare, il presidente della commissione assegnataria convoca il primo firmatario, o un suo delegato, per illustrare i contenuti del testo e partecipare ai lavori⁷⁸³, senza diritto di voto ma con facoltà di proporre emendamenti⁷⁸⁴.

⁷⁷⁴ V. art. 19, c. 4, l. prov. 3/03.

⁷⁷⁵ V. art. 19, c. 6, l. prov. 3/03.

⁷⁷⁶ V. art. 23-24 l. prov. 3/03.

⁷⁷⁷ V. art. 19, c. 7, l. prov. 3/03.

⁷⁷⁸ Art. 19, c. 8, l. prov. 3/03.

⁷⁷⁹ Riguardo alle modalità di sottoscrizione e presentazione del progetto di legge di iniziativa popolare, l'art. 19, c. 9 fa rinvio a quanto stabilito dal Titolo I della legge attuativa con riferimento al referendum propositivo.

⁷⁸⁰ V. art. 20 l. prov. 3/03.

⁷⁸¹ Deliberazione del Consiglio provinciale 6 febbraio 1991, n. 3.

⁷⁸² Come modificato dal n. 2 della delibera del Consiglio provinciale 13 marzo 1997, n. 3 e dall'art. 13 dell'allegato alla delibera del Consiglio provinciale 8 ottobre 2004, n. 15.

⁷⁸³ V. art. 47, c. 2, Reg. Cons. prov..

⁷⁸⁴ V. art. 101 Reg. Cons. prov., come modificato dal n. 2 della delibera del Consiglio provinciale 13 marzo 1997, n. 3.

Se la commissione approva degli emendamenti, il testo emendato è inviato al “proponente” (da intendersi come il primo firmatario), che può presentare osservazioni al Presidente del Consiglio provinciale entro il termine da quest’ultimo assegnato⁷⁸⁵.

Infine, il Regolamento, dopo aver nuovamente richiamato il rinvio alla legge attuativa provinciale di cui all’articolo 47 dello Statuto, stabilisce che i disegni di legge di iniziativa popolare, se il loro esame non è stato completato nella legislatura in cui sono stati presentati, non incorrono in decadenza con il termine della stessa ma sono trasferiti all’esame della successiva⁷⁸⁶, in deroga rispetto alla regola generale della decadenza dei disegni di legge non esaminati allo scadere della legislatura⁷⁸⁷.

Si tratta di una clausola di particolare importanza, in quanto permette di salvaguardare il lavoro compiuto dai promotori e di ridurre l’impatto negativo sulla proposta dell’inattività del Consiglio provinciale: opportunamente, quindi, la legge provinciale la prevede, a differenza della normativa regionale.

Nonostante questo, i dati che emergono dall’analisi della produzione legislativa della Provincia autonoma di Trento⁷⁸⁸ non permettono di nutrire grande ottimismo in merito all’iniziativa popolare: nel periodo che va dal 1999 al 2008⁷⁸⁹, soltanto due proposte di iniziativa popolare sono state approvate, una nel 1999 e una nel 2008⁷⁹⁰.

Nel corso della XIV legislatura, dal 2008 al 2013, sono state presentate quattro proposte di legge di iniziativa popolare: una è stata rigettata dal Consiglio provinciale⁷⁹¹; due sono state assegnate all’esame delle commissioni competenti, che ancora non si sono pronunciate⁷⁹²; una è diventata legge⁷⁹³.

4. L’iniziativa popolare nella Provincia autonoma di Bolzano

⁷⁸⁵ V. art. 101 bis Reg. Cons. prov., introdotto dall’art. 14 dell’allegato alla delibera del Consiglio provinciale 8 ottobre 2004, n. 15.

⁷⁸⁶ V. art. 132 Reg. Cons. prov., come modificato dal n. 2 della delibera del Consiglio provinciale 13 marzo 1997, n. 3 e dall’art. 17 dell’allegato alla delibera del Consiglio provinciale 8 ottobre 2004, n. 15.

⁷⁸⁷ V. art. 133 Reg. Cons. prov., come modificato dal n. 2 della delibera del Consiglio provinciale 13 marzo 1997, n. 3 e dall’art. 5 dell’allegato alla delibera del Consiglio provinciale 23 luglio 2004, n. 4.

⁷⁸⁸ V. i rapporti su “L’attività normativa provinciale”, pubblicati a cura del Consiglio provinciale e disponibili su www.parlamentiregionali.it; l’ultimo rapporto pubblicato risale al 2008.

⁷⁸⁹ In generale, la produzione legislativa provinciale è numericamente limitata: nel 1999 sono state emanate solo 6 leggi, che diventano 14 nel 2000, 12 nel 2001, 16 nel 2002, 8 nel 2003, 14 nel 2004, 21 nel 2005, 12 nel 2006, 24 nel 2007 e 19 nel 2008.

⁷⁹⁰ Legge provinciale 4 agosto 2008, n. 15 (“Distretto agricolo del Garda trentino”), che istituisce il parco agricolo dell’Alto Garda trentino; la proposta aveva raccolto addirittura più di ottomila firme.

⁷⁹¹ La proposta aveva ad oggetto “Modificazioni della legge elettorale provinciale in materia di compatibilità tra il ruolo di consigliere provinciale e quello di assessore provinciale e in materia di limiti alla rieleggibilità alla carica di consigliere provinciale” e aveva raccolto poco meno di tremilacinquecento sottoscrizioni.

⁷⁹² La prima ha ad oggetto “Iniziativa politica dei cittadini. Disciplina della partecipazione popolare, dell’iniziativa legislativa popolare, dei referendum e modificazioni della legge elettorale provinciale” e ha raccolto quasi quattromila firme; la seconda, invece, sottoscritta da quasi settemila elettori, contiene “Disposizioni per il contrasto alle discriminazioni determinate dall’orientamento sessuale, dall’identità di genere o dall’intersessualità”.

⁷⁹³ Legge provinciale 24 aprile 2012, n. 6 (“Modificazioni della legge provinciale sulla caccia in materia di indennizzi per danni causati dalla fauna selvatica”).

Facendo seguito al rinvio contenuto nell'articolo 47 dello Statuto, la Provincia autonoma di Bolzano ha adottato una legge provinciale per disciplinare l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare⁷⁹⁴.

Vi si prevede, innanzitutto, che la proposta deve essere sottoscritta da almeno ottomila elettori⁷⁹⁵; deve contenere il testo del progetto di legge, redatto in italiano e in tedesco e diviso per articoli, una relazione illustrativa delle finalità e del contenuto dello stesso e l'indicazione della copertura finanziaria nel caso in cui preveda nuove o maggiori spese per il bilancio provinciale⁷⁹⁶; deve essere presentata da almeno tre promotori all'Ufficio di Presidenza del Consiglio provinciale⁷⁹⁷.

Il vaglio di ammissibilità della proposta è affidato proprio all'Ufficio di Presidenza del Consiglio provinciale, che, oltre a verificare le firme, dichiara l'inammissibilità del progetto di legge in caso di mancato raggiungimento del numero minimo di sottoscrizioni o di mancato deposito delle stesse entro quattro mesi dalla data di vidimazione degli appositi fogli da parte della Regione⁷⁹⁸.

Se la proposta è ammissibile, il Presidente del Consiglio provinciale la assegna alla commissione competente per materia⁷⁹⁹; concluso l'esame in commissione, o trascorsi sei mesi dalla assegnazione senza che si sia concluso l'esame, la proposta è iscritta "al primo punto dell'ordine del giorno della successiva seduta del Consiglio provinciale", che deve concludere la trattazione nei sei mesi successivi⁸⁰⁰.

La legge attuativa ha così costruito un meccanismo dotato di grande efficacia, in grado di garantire l'esame da parte del Consiglio provinciale delle proposte di legge di iniziativa popolare.

Inoltre, sempre nell'ottica di tutelare i promotori di tale iniziativa, essi possono ritirarla fino al momento della votazione in Consiglio provinciale del passaggio alla discussione articolata, con una comunicazione motivata inviata all'Ufficio di Presidenza del Consiglio provinciale e pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione, in caso di "modifica sostanziale della disciplina complessiva o delle circostanze che hanno indotto alla presentazione dell'iniziativa popolare"⁸⁰¹.

Un'ulteriore forma di tutela è prevista dal Regolamento del Consiglio provinciale⁸⁰².

Dopo aver ribadito che l'iniziativa delle leggi appartiene al popolo, ai consiglieri e alle consigliere provinciali, alla Giunta provinciale e al Consiglio dei Comuni, e aver rinviato, per quanto riguarda l'iniziativa popolare, alla legge provinciale attuativa dello Statuto⁸⁰³, il

⁷⁹⁴ Legge provinciale 18 novembre 2005, n. 11 ("Iniziativa popolare e referendum").

⁷⁹⁵ V. art. 1 l. prov. 11/05.

⁷⁹⁶ V. art. 2, c. 1, l. prov. 11/05.

⁷⁹⁷ V. art. 2, c. 2, l. prov. 11/05.

⁷⁹⁸ V. art. 4, cc. 1-2, l. prov. 11/05; per le modalità di raccolta e autenticazione delle firme, v. art. 3 l. prov. 11/05.

⁷⁹⁹ La commissione è chiamata anche ad accertare la competenza provinciale nella materia oggetto dell'iniziativa popolare: soltanto quando si verifichi tale condizione, infatti, è prevista a favore dei promotori una somma "a titolo di rimborso spese", pari a 0,50 € per ogni firma valida; tale rimborso grava sul bilancio del Consiglio provinciale. V., sul punto, gli artt. 17 e 19 l. prov. 11/05.

⁸⁰⁰ Art. 4, c. 3, l. prov. 11/05, come sostituito dall'art. 1, c. 1, legge provinciale 7 settembre 2009, n. 4.

⁸⁰¹ Art. 4, c. 4, l. prov. 11/05, aggiunto dall'art. 1, c. 2, l. prov. 4/09.

⁸⁰² Deliberazione del Consiglio provinciale 12 maggio 1993, n. 4 ("Regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano").

⁸⁰³ V. art. 86 Reg. Cons. prov., modificato dall'art. 34 dell'allegato alla delibera del Consiglio provinciale 4 maggio 2011, n. 3 e poi sostituito dall'art. 7 dell'allegato alla delibera del Consiglio regionale 18 aprile 2012, n. 6.

Regolamento⁸⁰⁴ stabilisce che i disegni di legge di iniziativa popolare non decadono al termine della legislatura in cui sono stati presentati, in deroga rispetto agli altri disegni di legge, nonché alle mozioni e alle interrogazioni, la cui trattazione non si sia conclusa durante la legislatura di presentazione.

Come detto anche per la Provincia autonoma di Trento, da questo punto di vista la legislazione provinciale si dimostra più avanzata rispetto a quella regionale, che non prevede eccezioni a favore delle proposte di iniziativa popolare rispetto alla normale regola della decadenza dei disegni di legge al termine della legislatura⁸⁰⁵.

- R- L' INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE UMBRIA

di Luigi Conte Fabiani

1. La disciplina statutaria

L'istituto dell'iniziativa popolare è ben presente a livello statutario sin dal vecchio testo, approvato nel 1971⁸⁰⁶, secondo quanto disposto dall'art. 123 c. 1° Cost.⁸⁰⁷. La disciplina ivi prevista presenta dei tratti di specialità che si riveleranno essere una costante anche nel testo dei successivi statuti. Dopo una generale previsione per cui la legge regionale avrebbe dovuto prevedere gli strumenti a garanzia della partecipazione all'esercizio dell'attività legislativa, amministrativa e regolamentare della Regione da parte delle formazioni sociali, una prima disposizione più specifica si aveva all'art. 59 c. 2°: "Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi e dei regolamenti regionali mediante la proposta, da parte di almeno 3.000 elettori, di un progetto redatto in articoli". Il successivo comma 3° demandava poi ad ulteriori leggi regionali la disciplina specifica di tale istituto, non solo da parte dei cittadini ma anche di ulteriori soggetti, quali Consigli provinciali e comunali. Tratti speciali emergevano inoltre nel successivo art. 60; il comma 1° prevedeva infatti che "qualora sulle proposte d'iniziativa popolare non sia stata presa alcuna decisione entro sei mesi dalla loro presentazione, la proposta è iscritta di diritto all'ordine del giorno del Consiglio e discussa nella prima seduta, con precedenza su ogni altro argomento" mentre per il comma 2° "le proposte d'iniziativa popolare sono in ogni caso sottoposte all'esame del Consiglio nel testo dei proponenti". Appariva chiaramente da tali disposizioni come il legislatore statutario avesse voluto privilegiare l'istituto dell'iniziativa popolare, anche in virtù dell'espressa previsione di esso nella Costituzione⁸⁰⁸. Un'attenzione ancora maggiore veniva poi riservata

⁸⁰⁴ V. art. 120 Reg. Cons. prov..

⁸⁰⁵ La Provincia autonoma di Bolzano non ha mai pubblicato nessun rapporto sulla legislazione, cosa che impedisce un esame della prassi dell'istituto dell'iniziativa popolare.

⁸⁰⁶ Legge n. 344 del 22/05/1971, (Gazzetta Uff. 14/06/1971, n. 148).

⁸⁰⁷ Art. 123 c. 1° Cost.: "Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione".

⁸⁰⁸ M. Luciani, su questo punto, sottolinea ne *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, <http://www.issirfa.cnr.it>, come "in questo modo la Costituzione faceva delle regole della partecipazione popolare uno dei contenuti essenziali e necessari dello statuto. La dottrina, anzi, come è noto, aveva rinvenuto proprio in questo passaggio il segno più evidente dell'originalità di impostazione della Costituzione, che attendeva dai futuri statuti una risposta adeguatamente ardimentosa".

nel secondo statuto del 1992⁸⁰⁹: in esso l'iniziativa era infatti inserita già nel titolo II intitolato "Principi programmatici", in particolare all'art. 13 c. 1°, ai sensi del quale "la Regione riconosce nel diritto dei cittadini a partecipare all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di indirizzo politico, un riferimento essenziale della propria azione". Una previsione che, oltre a non essere presente nel precedente statuto, rafforzava ulteriormente la considerazione che il legislatore regionale aveva per istituti come l'iniziativa legislativa popolare, quasi a voler sollecitare la cooperazione e il confronto con l'opinione pubblica regionale. Nel dettaglio, l'art. 63 c. 3° non innovava particolarmente la normativa previgente, disponendo che "i cittadini della Regione e le loro associazioni ed organizzazioni esercitano l'iniziativa delle leggi, dei regolamenti regionali e degli atti amministrativi di indirizzo e programmazione, di cui all'art. 43, mediante la proposta, da parte di almeno 3.000 elettori, di un progetto redatto secondo le modalità stabilite dalla legge regionale". Il successivo art. 64 riprendeva in maniera pressoché identica l'art. 60 del precedente statuto riguardo alla previsione dell'iscrizione di diritto all'ordine del giorno del Consiglio e alla loro discussione con precedenza su qualsiasi altro argomento delle proposte di iniziativa popolare se su di esse non si fosse arrivati ad alcuna decisione nei sei mesi seguenti la presentazione da fare nel testo dei proponenti. In seguito, con la riforma del titolo V della Carta costituzionale, si è avuto l'inizio di una nuova stagione statutaria che ha rapidamente condotto all'approvazione di un ulteriore statuto nel 2005⁸¹⁰. Nell'attuale testo l'iniziativa popolare viene prevista *in primis* dall'art. 20 c. 1°, per il quale "La Regione, al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali" e c. 2°, per cui "la partecipazione si attua mediante l'iniziativa legislativa [...]". Come osserva giustamente Massimo Luciani, lo statuto umbro accoglie un'interpretazione restrittiva del concetto stesso di partecipazione, coincidente "con la compartecipazione ai processi decisionali pubblici ovvero con l'assunzione di responsabilità decisionali pubbliche"⁸¹¹. In secondo luogo, l'art. 35 c. 1°, in riferimento all'iniziativa legislativa, prevede che essa spetta, tra gli altri, "agli elettori della Regione in numero non inferiore a tremila", confermando dunque il disposto degli statuti previgenti. Il c. 2° fornisce ulteriori indicazioni sulle modalità di esercizio della stessa, da una parte confermando la normativa precedente, nell'affermare che l'iniziativa legislativa si ha con la presentazione di un progetto di legge al Presidente del Consiglio, dall'altra introducendo un ulteriore onere, quale una relazione che deve accompagnare il progetto stesso, utile per valutarne la fattibilità. Il c. 3° demanda a leggi regionali la disciplina delle ulteriori modalità di esercizio del diritto da parte degli elettori, mentre il c. 4° fa emergere il *favor* del legislatore statutario verso questo istituto, prevedendo che le proposte di legge di iniziativa popolare, contrariamente dalle disposizioni

⁸⁰⁹ Legge n. 44 del 23/01/1992 (Gazzetta Uff. 01/02/1992, n.26).

⁸¹⁰ Legge regionale n. 21 del 16 aprile 2005 (B.U. 18 aprile 2005, n. 17, Ed. str.), modificata a sua volta dalla legge regionale 4 gennaio 2010, n. 1 (B.U. 5 gennaio 2010, S.O. n. 1)

⁸¹¹ M. Luciani, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, cit. L'autore non fa mistero di propendere questa interpretazione a quella più estensiva che intende la partecipazione come "generica partecipazione alla "vita" delle istituzioni e come apertura alla "consultazione" della società civile", accolta da altre regioni come Emilia-Romagna e Calabria. Luciani infatti sostiene che tramite la prima interpretazione si arginerebbe il rischio di equivocare le garanzie statutarie e si collegherebbe meglio la crescita democratica regionale ai mezzi propri per tale fine, ossia gli istituti di partecipazione.

generalisti sul punto, non decadono al termine della legislatura. Infine, l'art. 36 c. 3° ripropone la disciplina speciale in materia di procedimento legislativo, già prevista dalle precedenti norme statutarie⁸¹².

2. Le leggi di attuazione

Come è emerso dall'analisi della normativa statutaria, alle leggi regionali è demandata la disciplina puntuale delle modalità di esercizio dell'iniziativa popolare. La prima legge in questione è la n. 4 del 10 luglio 1972, la quale all'art. 2 c. 1° disponeva che i cittadini partecipassero all'esercizio delle funzioni proprie della Regione in via preventiva e successiva. L'art. 3 limitava poi l'oggetto della partecipazione preventiva⁸¹³ mentre l'art. 4 ne esplicava le modalità⁸¹⁴, tra le quali vi era appunto l'iniziativa legislativa. All'iniziativa popolare era dedicato il capo III del titolo I: dal combinato disposto degli articoli 9 e 10 emergeva che essa si esercitava in due modi, indiretto tramite la proposta deliberata da Consigli comunali e provinciali e diretto tramite le proposte dei cittadini, su tutte le materie di competenza della Regione, tramite un progetto di legge redatto per articoli, in forma scritta, da parte dei soggetti legittimati⁸¹⁵ e depositato presso l'Ufficio della Presidenza del Consiglio. Circa la modalità di esercizio del diritto, dagli art. 23ss. emergeva come essa consistesse in una raccolta di firme su determinati moduli vidimati⁸¹⁶ con contemporaneo accertamento dell'identità dei firmatari⁸¹⁷ e successivo deposito dei moduli firmati presso la

⁸¹² L'art. 36 c. 3° prevede infatti che “i progetti di legge di iniziativa dei Consigli provinciali, dei Consigli comunali, di iniziativa popolare e di iniziativa del Consiglio delle Autonomie locali sono portati all'esame del Consiglio regionale entro sei mesi dalla loro presentazione. Scaduto tale termine, il progetto è iscritto all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale e discusso con precedenza su ogni altro argomento”; tale disposto lo abbiamo rintracciato già nell'art. 60 c. 1° dello Statuto del 1971 e nell'art. 64 dello Statuto del 1992.

⁸¹³ Art. 3: “1. La partecipazione al processo di formazione della volontà ha per oggetto:

a) gli atti legislativi e regolamentari;

b) i provvedimenti amministrativi di carattere generale;

c) le proposte di iniziativa legislativa alle Camere da parte del Consiglio regionale di cui all'[art. 121 secondo comma della Costituzione](#), nonché quelle tendenti a promuovere referendum abrogativo di leggi nazionali a norma dell'[art. 75 della Costituzione](#)”.

⁸¹⁴ Art. 4: “1. La partecipazione preventiva si esplica mediante:

1) la presentazione di pareri e di proposte di modifica per collaborare alla formazione di provvedimenti legislativi, regolamentari ed amministrativi di carattere generale;

2) la presentazione delle petizioni e delle interrogazioni di cui all' [art. 10 dello Statuto](#);

3) l'iniziativa delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti amministrativi di cui agli artt. 59 e 69 dello [Statuto](#).

2. Le Commissioni consiliari decidono i modi di attuazione della partecipazione, attraverso la promozione di incontri consultivi o la richiesta di pareri scritti”.

⁸¹⁵ L'art. 22 precisava come fossero soggetti legittimati 3000 cittadini elettori del Consiglio Regionale.

⁸¹⁶ Art. 23: “1. Il cittadino esercita il diritto di iniziativa apponendo la propria firma in calce ad un progetto redatto per articoli, esteso in appositi moduli vidimati e rilasciati dall' Ufficio di Presidenza del Consiglio ai soggetti promotori della iniziativa che ne facciano richiesta.

2. La firma deve essere leggibile ed accanto ad essa debbono essere apposti luogo e data di nascita”.

⁸¹⁷ Art. 24: “1. La firma va apposta alla presenza del Segretario comunale o di un Notaio, Cancelliere della Pretura o del Tribunale, o del Giudice conciliatore, il quale accerta l'identità del firmatario e ne garantisce l'autenticità, anche con certificato collettivo”.

Segreteria dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale entro sei mesi dal loro ritiro⁸¹⁸. Erano poi previste agli art. 27ss ulteriori garanzie a tutela dell'esercizio del diritto quali: assistenza per i cittadini impossibilitati a sottoscrivere⁸¹⁹, rimborsi per le spese di autenticazione⁸²⁰, la possibilità di essere assistiti dall'Ufficio Legislativo del Consiglio⁸²¹ e il diritto di partecipazione ai lavori della Commissione che promuoveva la consultazione di una rappresentanza dei cittadini proponenti⁸²². La legge 4/1972 è stata poi abrogata dalla vigente legge regionale n. 14 del 10 febbraio 2010, successiva all'entrata in vigore del nuovo statuto della Regione Umbria. Innanzitutto, l'art. 1 c. 1° della presente legge ribadisce quanto già disposto dall'art. 20 dello Statuto, affermando che: "la Regione promuove la partecipazione dei cittadini, singoli ed associati, alle funzioni legislative, amministrative e di governo delle istituzioni regionali e l'esercizio del referendum quale istituto di democrazia partecipativa", intenzione ulteriormente rafforzata dai numerosi obiettivi di questa legge, enumerati dal successivo c. 3°⁸²³, e dalla garanzia della partecipazione a tutte le fasi dei procedimenti ex c. 4°. L'iniziativa legislativa è uno degli strumenti attraverso cui si attua la partecipazione, ex art. 2; nello specifico l'art. 3 c. 2°, nel prevedere che "l'iniziativa popolare delle leggi è esercitata da tremila elettori del Consiglio

⁸¹⁸ Art. 26: "1. I fogli contenenti la proposta e le firme autenticate devono essere depositati dai promotori della iniziativa presso la Segreteria dell' Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, nel termine di sei mesi dal ritiro degli stampati.

2. Alla proposta devono essere allegati i certificati elettorali, anche collettivi, rilasciati dai Sindaci dei Comuni di appartenenza dei sottoscrittori, attestanti la iscrizione dei medesimi nelle relative liste elettorali".

⁸¹⁹ Art. 25: "1. Il pubblico ufficiale provvede personalmente alla stesura del nome, cognome e generalità del cittadino analfabeta o comunque impedito a sottoscrivere dopo aver raccolto la sua dichiarazione di volontà indicando a margine i motivi dell' impedimento".

⁸²⁰ Art. 27: "1. La Regione rimborsa le spese di autenticazione delle firme nella misura stabilita per i diritti dovuti per l' autentica ai Segretari comunali, limitatamente al numero minimo previsto per l' ammissibilità della proposta ed ai soli casi in cui la medesima venga dichiarata ammissibile.

2. La richiesta di rimborso deve essere presentata dai promotori unitamente alla proposta e deve contenere l' indicazione del soggetto delegato a riscuotere la somma ed a rilasciare la quietanza liberatoria".

⁸²¹ Art. 28: "1. I soggetti che intendono promuovere la proposta possono chiedere per iscritto all' Ufficio di Presidenza del Consiglio di essere assistiti dall' Ufficio Legislativo del Consiglio.

2. L'Ufficio di Presidenza delibera sulla ammissibilità e stabilisce modalità e limiti dell'assistenza".

⁸²² Art. 29: "1. I cittadini proponenti hanno diritto a partecipare ai lavori della Commissione che promuove la consultazione, tramite rappresentanti appositamente delegati in numero non superiore a tre.

2. I rappresentanti hanno facoltà di presentare una relazione alla Commissione.

3. I nomi dei rappresentanti di cui al comma precedente devono risultare in calce alla proposta e prima delle firme".

⁸²³ Art 1 c. 3°: "3. La presente legge persegue altresì gli obiettivi di:

a) contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;

b) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori;

c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche;

d) creare e favorire nuove [forme](#) di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società;

e) contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione;

f) contribuire alla parità di genere;

g) favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati;

h) sollecitare e attivare l'impegno e la partecipazione di tutti alle scelte e alla vita delle comunità locali e regionale;

i) valorizzare i saperi, le competenze e l'impegno diffusi nella società;

j) promuovere la diffusione delle migliori pratiche di partecipazione e dei relativi modelli;

k) valorizzare le esperienze partecipative in atto".

regionale, calcolati sulla base del numero totale di essi accertato nell'ultima revisione delle liste elettorali per l'elezione del Consiglio regionale in carica", ribadisce quanto già previsto dall'art. 35 c. 1° dello Statuto. Allo stesso fenomeno assistiamo con l'art. 4 riguardante le caratteristiche del progetto di legge⁸²⁴. In base all'art. 5, le proposte di iniziativa popolare possono essere presentate su ogni materia di competenza della Regione ma non possono essere leggi di revisione dello [Statuto regionale](#), di organizzazione interna del Consiglio, di bilancio, finanziarie e tributarie. La modalità di esercizio dell'iniziativa popolare rimane l'apposizione della propria firma da parte degli elettori, come stabilito dall'art. 7 che riprende la previgente disciplina ma in maniera assai più dettagliata circa il procedimento e il comitato promotore⁸²⁵, i fogli su cui raccogliere le firme⁸²⁶, l'autenticazione e la verifica delle stesse⁸²⁷, il deposito di tutta la documentazione⁸²⁸. I progetti di legge sono poi

⁸²⁴ Art. 4: "1. La proposta di iniziativa deve contenere il testo del progetto di legge, redatto in forma scritta e in articoli, ed essere accompagnata da una relazione che ne indichi le finalità e fornisca i necessari elementi per valutare la fattibilità dell'iniziativa". Il testo presenta delle analogie evidenti con l'art. 35 c. 2° dello Statuto.

⁸²⁵ Art. 7: "1. Gli elettori esercitano il diritto di iniziativa apponendo la propria firma in calce ad un progetto redatto in articoli, e corredato dalla relazione di cui all' [articolo 4](#) , esteso su appositi moduli vidimati e rilasciati dall'Ufficio di presidenza del Consiglio ai soggetti promotori dell'iniziativa, costituiti da almeno tre elettori del Consiglio regionale, che ne facciano richiesta.

2. La firma deve avere a fianco il nome ed il cognome del firmatario a carattere stampatello ed accanto ad essa devono essere indicati luogo e data di nascita.

3. Unitamente al progetto di legge di cui al [comma 1](#) , i promotori dell'iniziativa depositano i certificati, anche collettivi, comprovanti l'iscrizione dei promotori nelle liste elettorali di un Comune della regione.

4. Un dirigente regionale, designato dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale o un funzionario da lui delegato, svolge la funzione di responsabile del procedimento.

5. All'atto del deposito i promotori indicano i nomi, il domicilio e gli eventuali ulteriori recapiti postali, telefonici, telematici e di telefax di tre soggetti, che possono essere i promotori stessi o altri, che assumono la funzione di delegati, i quali:

a) ricevono tutte le comunicazioni riguardanti il procedimento;

b) intervengono nelle fasi del procedimento;

c) esercitano le azioni, i ricorsi ed ogni altra iniziativa a tutela dell'iniziativa legislativa. In mancanza di precisazioni diverse, da riportarsi nel verbale di cui al [comma 7](#) , i delegati possono agire disgiuntamente.

6. Le eventuali comunicazioni ai delegati sono effettuate mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento; in caso di urgenza sono effettuate via telefax o per via telematica, assicurando il ricevimento della comunicazione.

7. Il responsabile del procedimento di cui al [comma 4](#) redige verbale della presentazione del progetto di legge, facente fede del giorno e dell'ora dell'avvenuto deposito. Il verbale, nel quale si dà conto delle indicazioni di cui al [comma 5](#) , è sottoscritto dai promotori e dal responsabile. Ai promotori è rilasciata copia del verbale".

⁸²⁶ Art. 8: "1. Le firme per la presentazione della proposta di iniziativa popolare sono raccolte esclusivamente su fogli di carta semplice di dimensione uguale a quelli della carta bollata, firmati e vidimati a norma del [comma 2](#) . Ciascun foglio da vidimare contiene, stampato in epigrafe, il testo del progetto di legge.

2. Entro venti giorni dal deposito di cui al [comma 7 dell'articolo 7](#) , il responsabile del procedimento di cui al [comma 4 dell'articolo 7](#) :

a) procede alla vidimazione dei fogli destinati alla raccolta delle firme. A tal fine appone su ciascun foglio il numero d'ordine, il timbro, la data e la propria firma;

b) dà notizia dell'avvenuta vidimazione ai delegati di cui al [comma 5 dell'articolo 7](#) , uno almeno dei quali provvede al ritiro dei fogli.

3. Delle operazioni di consegna dei fogli vidimati è redatto processo verbale sottoscritto dai delegati e dal responsabile del procedimento".

⁸²⁷ Art. 9: "1. L'elettore appone la propria firma, in calce al progetto, sui fogli vidimati ai sensi dell' [articolo 8](#) . Accanto ad ogni firma sono indicati, in modo chiaro e leggibile, il nome e il cognome per esteso, il luogo e la data di nascita ed il Comune della regione nelle cui liste elettorali l'elettore è iscritto, nonché gli estremi del documento di riconoscimento. Le firme prive di tali indicazioni, o con indicazioni non corrispondenti a quanto richiesto, sono nulle.

2. Le firme non possono essere raccolte su fogli separati da quelli su cui è stampata la proposta di iniziativa popolare.

sottoposti ad un vaglio di ammissibilità, ex art. 11, che rappresenta una novità rispetto alla normativa previgente: l'Ufficio di Presidenza del Consiglio della Regione deve deliberare entro quarantacinque giorni dal deposito del progetto, verificando la competenza regionale sulla materia oggetto dello stesso e la sua conformità alle norme della Costituzione e dello Statuto. Emerge, in questo punto, il *favor* del legislatore, essendo previsto che, cinque giorni prima della riunione per il vaglio di ammissibilità, i delegati del comitato promotore siano informati, avendo il diritto di intervenire e presentare relazioni e documenti, oltre a poter essere convocati dall'Ufficio della Presidenza per altri chiarimenti. Entro cinque giorni dall'adozione, i delegati vengono informati della deliberazione. In seguito al

3. Le firme sono autenticate da uno dei soggetti indicati dall' [articolo 14, comma 1 della legge 21 marzo 1990, n. 53](#) (Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale), come modificato dall' [articolo 4 della legge 30 aprile 1999, n. 120](#) (Disposizioni in materia di elezione degli organi degli enti locali, nonché disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale), o dai Consiglieri regionali che dichiarano la loro disponibilità al Presidente del Consiglio regionale.

4. L'autenticazione reca l'indicazione della data in cui è effettuata; può essere unica per tutte le firme apposte su ciascun foglio e, in questo caso, indica il numero delle firme complessivamente autenticate.

5. Il pubblico ufficiale che procede all'autenticazione dà atto della manifestazione di volontà dell'elettore analfabeta o impossibilitato ad apporre la propria firma.

6. L'iscrizione nelle liste elettorali di un Comune della regione è comprovata dai relativi certificati, anche collettivi, dei sottoscrittori o da dichiarazione sostitutiva di certificazione ai sensi dell' [articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445](#) (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa)".

⁸²⁸ Art. 10: "1. I fogli contenenti il progetto di legge e le firme autenticate devono essere depositati dai promotori dell'iniziativa presso la Presidenza del Consiglio regionale, nel termine di centottanta giorni dalla data di vidimazione del foglio vidimato col numero uno.

2. Entro il termine di venti giorni successivi alla scadenza del termine di cui al [comma 1](#) , a pena di decadenza, almeno uno dei delegati di cui al [comma 5 dell'articolo 7](#) , deposita presso l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale i fogli contenenti le firme unitamente ai certificati o alle dichiarazioni sostitutive dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali. La decadenza è dichiarata d'ufficio dal responsabile del procedimento ed è comunicata ai delegati.

3. Il responsabile del procedimento redige processo verbale in cui dà atto dell'avvenuto deposito e raccoglie le dichiarazioni dei depositanti, rese sotto la loro responsabilità, in ordine:

- a) al numero delle firme raccolte entro il termine di cui al [comma 1](#) e depositate;
- b) alla regolarità delle autenticazioni delle firme;
- c) alla regolarità e al numero delle certificazioni allegate;
- d) alla assenza di firme doppie.

4. Entro quaranta giorni dal deposito di cui al [comma 2](#) , il responsabile del procedimento verifica:

a) se il numero delle firme dichiarate dai depositanti corrisponde a quello delle firme effettivamente presenti sui fogli vidimati e se tali firme sono almeno tremila, calcolate ai sensi dell' [articolo 3](#) ;

b) se le firme di almeno tremila elettori, calcolate ai sensi dell' [articolo 3](#) risultano raccolte entro il termine di cui al [comma 1](#) ;

c) se le firme di almeno tremila elettori, calcolate ai sensi dell' [articolo 3](#) sono autenticate secondo quanto disposto dall' [articolo 9](#) ;

d) se le firme di almeno tremila elettori, calcolate ai sensi dell' [articolo 3](#) sono corredate del certificato di iscrizione del sottoscrittore nelle liste elettorali di un Comune della regione o delle dichiarazioni sostitutive di cui al [comma 2 dell'articolo 10](#) .

5. Il responsabile del procedimento dichiara nulle le firme:

a) prive delle indicazioni di cui al [comma 1 dell'articolo 9](#) , o con indicazioni non corrispondenti a quanto richiesto dalla stessa norma;

b) autenticate oltre il termine di cui al [comma 1](#) ;

c) non regolarmente autenticate, o non corredate della certificazione d'iscrizione nelle liste elettorali di un Comune della regione o della dichiarazione sostitutiva di cui al [comma 5 dell'articolo 9](#) .

6. Il responsabile del procedimento redige verbale in cui si dà atto del risultato dei riscontri effettuati a norma dei commi 4 e 5 e delle loro conseguenze. Il verbale è comunicato ai delegati di cui al [comma 5 dell'articolo 7](#) " .

risponso positivo, l'art. 12 dispone che il Presidente del Consiglio regionale assegni il progetto alla Commissione competente, dandone comunicazione ai delegati, i quali hanno diritto di intervenire durante la seduta della stessa, la quale, infine, presenta al Consiglio la propria relazione. Per concludere, il c. 4° riprende l'art. 36 c. 3° dello Statuto, disponendo che "trascorsi sei mesi dalla presentazione del progetto di legge, senza che su di esso il Consiglio si sia pronunciato, lo stesso è iscritto al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta utile del Consiglio, il quale lo discute con precedenza su ogni altro argomento". Ad ulteriore garanzia, viene previsto dall'art. 69 il rimborso delle spese di autenticazione delle firme, norma peraltro già presente nella legge antecedente.

3. L'istituto nel regolamento del Consiglio regionale e la prassi

Venendo all'analisi della disciplina dei regolamenti interni del Consiglio regionale che si sono avvicinati nel tempo, dobbiamo sottolineare come non vi siano molte particolarità significative in riferimento alle proposte di legge di iniziativa popolare. Il primo regolamento, entrato in vigore con la legge regionale n. 22 del 6 settembre 1972, non presentava alcuna norma specifica relativa all'istituto in questione. Il secondo regolamento, introdotto dalla legge regionale n. 62 del 24 agosto 1981, presentava, a sua volta, un'unica disposizione in riferimento all'iniziativa popolare: l'art. 20 c. 5° per il quale, qualora le Commissioni competenti non avessero riferito al Consiglio entro il termine previsto dall'art. 60 c. 1° dello Statuto allora vigente, ossia sei mesi dalla data di presentazione delle proposte di legge, il Presidente del Consiglio regionale avrebbe dovuto nominare un relatore che avrebbe riferito direttamente al Consiglio stesso. Con l'entrata in vigore del secondo Statuto della Regione nel 1992, venne emanato anche un nuovo regolamento con la legge regionale n. 14 del 16 aprile 1998; anche questo terzo testo non introdusse novità di rilievo in materia di iniziativa legislativa ma si limitò a confermare la disposizione già vista all'art. 22 c. 6°, con l'unica differenza che, sempre nel caso non fosse stato rispettato il termine ex art. 64 del nuovo Statuto, sempre sei mesi dalla data di presentazione delle proposte di legge di iniziativa popolare, sarebbe stato direttamente il Presidente del Consiglio regionale a riferire in assemblea al posto della Commissione incaricata. Il vigente regolamento, infine, introdotto con la delibera del Consiglio regionale n. 141 dell'8 maggio 2007, oltre che riproporre all'art. 31 c. 5° la normativa già vista, presenta solo un'ulteriore previsione di una qualche rilevanza: l'art. 28 c. 1° esclude per le proposte di legge di iniziativa popolare l'esame in sede redigente, a differenza della maggior parte delle stesse per le quali è normalmente disposto, salvo che facciano richiesta del procedimento ordinario la Giunta regionale o un gruppo consiliare. Venendo alla prassi, dobbiamo constatare come, nonostante i buoni propositi rilevati sia nella disciplina statutaria che legislativa, questo istituto non abbia mai storicamente goduto della medesima attenzione; possiamo anzi dire che l'aspirazione del legislatore regionale sia rimasta per lo più disattesa, almeno fino al periodo più recente; infatti, possiamo oggi osservare come negli ultimi dieci anni siano state approvate tre leggi di iniziativa popolare da parte del Consiglio regionale: sono la legge regionale n. 20 del 12 novembre 2002, la n. 13 del 16 febbraio 2010 e la n. 16 del 19 ottobre 2012. Emerge una caratteristica comune di tali normative, ossia l'avere come oggetto temi

di carattere economico-sociale⁸²⁹, la cui valorizzazione si evince in maniera chiara dai testi legislativi⁸³⁰.

- S - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE VALLE D'AOSTA

di Andrea Macchiavello

1. La disciplina statutaria e legislativa

L'istituto dell'iniziativa legislativa popolare trova in Valle d'Aosta una scarsa e laconica disciplina a livello statutario se raffrontata a quella di altre Regioni.

L'art. 27, dedicato alla iniziativa legislativa in generale indica, al c. 2°, la previsione dell'iniziativa legislativa popolare (insieme all'istituto del referendum abrogativo) rinviando, per la disciplina, alla legge regionale prevista dall'art. 15 dello Statuto.

Va peraltro osservato come il dettato dell'art. 27 sia stato modificato dalla legge costituzionale 2 del 2001 che ha separato l'istituto di cui si tratta dalle altre forme di iniziativa legislativa, dedicando ad esso, come visto, il secondo comma. La medesima legge costituzionale ha peraltro provveduto ad abrogare l'art. 28 St. che recitava "L'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di un disegno di legge da parte di almeno tremila elettori".

L'attuale disciplina è dunque contenuta prevalentemente nella legge regionale del 25 giugno 2003 n. 19, (come modificata successivamente dalla legge del 14 marzo 2006 n. 5) recante "Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo, consultivo, ai sensi dell'art. 15 secondo comma dello Statuto speciale"⁸³¹. Si tratta dunque di una legge contenente la disciplina di tutti gli istituti di democrazia diretta a livello regionale.

L'iniziativa legislativa popolare trova in questa sede una ricca e articolata disciplina.

Si prescrive innanzitutto che l'iniziativa debba essere esercitata da millecinquecento cittadini. Il numero è proporzionalmente elevato, oltre l'1% della popolazione regionale⁸³², e tuttavia dimezzato rispetto a quanto previsto precedentemente dallo Statuto.

Riguardo ai requisiti richiesti per la presentazione, si prevede che la proposta di legge debba essere redatta in articoli ed accompagnata da una relazione che ne illustri le finalità e

⁸²⁹ La prima legge riguarda infatti l'istituzione dell'Albo delle imprese con certificato di conformità allo standard SA 8000, la seconda è in tema di disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia mentre la più recente disciplina modalità di contrasto alle infiltrazioni mafiose sul territorio.

⁸³⁰ Art. 1 l. r. 20/2002: "La Regione dell'Umbria riconosce il valore irrinunciabile dei diritti umani, economici, sociali e sindacali indicati nelle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia e ne promuove l'attuazione anche attraverso la diffusione di una cultura della responsabilità sociale nei consumatori e nelle imprese"; art. 1 c. 1° l. r. 13/2010: "La Regione Umbria riconosce la famiglia quale nucleo fondante della società, secondo quanto previsto dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo, dai Trattati internazionali in materia, dalla Costituzione, dallo Statuto regionale".

⁸³¹ La legge abroga e sostituisce la precedente legge 7 maggio 1975 n. 16 ("Norme sui referendum previsti dallo Statuto speciale per la Valle d'Aosta e sull'iniziativa legislativa del popolo valdostano"), modificata dalla legge 30 dicembre 1999, n. 40. La disciplina della iniziativa popolare era contenuta nel Titolo III, artt. 31-38.

⁸³² La percentuale è calcolata sulla popolazione secondo i dati al 31.12.2011 (fonte Istat).

il contenuto nonché gli elementi necessari per la determinazione dell'onere finanziario che dovesse nascere qualora siano previsti nuove spese o minori entrate (art. 2).

Riguardo ai limiti di oggetto, sono in ogni caso escluse da tale tipologia di iniziativa le leggi tributarie e di bilancio, le leggi in materia di autonomia funzionale del Consiglio della Valle e le leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale (art. 3 c. 1°).

Oltre a limiti *ratione materiae* sono previsti anche limitazioni di carattere temporale: è infatti prescritto all'art. 3 c. 2° che non sia possibile esercitare l'iniziativa nei sei mesi antecedenti la scadenza del Consiglio della Valle.

Prima di passare ad esaminare il procedimento dell'esercizio dell'iniziativa popolare deve essere osservato che all'art. 4 si dispone in merito all'assistenza ai promotori da parte delle strutture della Regione. Infatti, coloro che intendono presentare una proposta possono chiedere all'Ufficio di presidenza del Consiglio di essere assistiti nella redazione del testo dalla struttura competente del Consiglio. Allo stesso tempo si prevede che i presentatori possano richiedere dati ed informazioni alle strutture della Giunta anche in merito alle questioni finanziarie attinenti alla proposta. In merito a queste richieste delibera l'Ufficio di presidenza prendendo accordi con il Presidente della Regione sui dati che devono essere forniti dalla Giunta.

Riguardo alle modalità di esercizio, a differenza della maggioranza dei casi, il procedimento si arricchisce in questa Regione di una fase preliminare di esercizio dell'iniziativa antecedente alla raccolta delle firme.

Si prevede, infatti, all'art. 5, che alcuni elettori dei Comuni della Regione (almeno tre e non più di cinque) assumano la qualità di promotori presentando alla Segreteria generale del Consiglio della Valle il testo e la relazione della proposta su fogli contenenti in calce anche le firme di un numero di elettori⁸³³ compreso tra i 200 e i 300.

Al momento della presentazione della proposta sono inoltre indicati i dati e recapiti di due delegati scelti tra i promotori che avranno la funzione di rappresentare i sottoscrittori dell'iniziativa ricevendo le comunicazioni riguardanti il procedimento, intervenendo nelle fasi del procedimento stesso ed esercitando le azioni i ricorsi e ogni iniziativa idonea a tutela dell'iniziativa legislativa popolare.

Di questa prima fase viene redatto processo verbale ad opera del Segretario generale del Consiglio della Valle che deve essere sottoscritto dai promotori e contenere le dichiarazioni relative al numero delle firme apposte in calce, regolarità delle firme e certificazioni allegate, assenza di firme doppie ed indicazione dei delegati.

Entro 10 giorni dal deposito del testo della proposta il Segretario generale deve verificare che almeno 200 delle firme siano autenticate regolarmente e siano corredate dei certificati di iscrizione nei registri richiesti.

Vi è dunque un primo scrutinio a cui possono seguire due esiti. Nel caso di esito negativo la proposta di iniziativa legislativa è dichiarata improcedibile e il procedimento si conclude. In caso di esito positivo il Segretario generale trasmette entro tre giorni il testo della proposta – corredata dalla relazione illustrativa – alla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare⁸³⁴.

⁸³³ La qualità di elettore regionale deve essere contestualmente comprovata mediante l'allegazione del certificato di iscrizione dei promotori e dei sottoscrittori nelle liste dei comuni della Regione (art. 5 c. 1° lett. b)

⁸³⁴ La Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare è prevista all'art. 40 l.r. 19/2003. È nominata dal Consiglio entro quattro mesi dalla data del suo insediamento ed è composta da tre membri

In entrambi i casi sono previsti obblighi di carattere informativo: sia in caso di dichiarazione di improcedibilità sia in caso di trasmissione alla commissione il segretario generale deve informare i delegati e il Presidente della Regione, il quale provvederà a darne notizia sul Bollettino Ufficiale, nonché, in caso di esito positivo, a pubblicare il testo dell'iniziativa corredata della relazione illustrativa (art. 6).

In seguito, entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione del testo sul Bollettino, la Commissione deve deliberare sulla ammissibilità della proposta pronunciandosi, come è specificato, espressamente e motivatamente in merito ad alcuni profili: la competenza regionale nella materia oggetto della proposta di legge, la conformità della proposta alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale e ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 2 (forma della presentazione e previsioni relative a mezzi per far fronte a eventuali nuove spese), la insussistenza dei limiti di materia e di tempo previsti all'art. 3 della legge.

La deliberazione della Commissione deve essere comunicata entro cinque giorni dalla sua adozione ai delegati e al Presidente della Regione il quale, entro dieci giorni, deve disporre la pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Durante la fase dell'istruttoria in Commissione i delegati vengono informati, con almeno cinque giorni di anticipo, della riunione con cui la Commissione inizia l'esame della proposta al fine di valutarne l'ammissibilità. A questo proposito è garantito il diritto per i delegati di intervenire alla riunione per illustrare la proposta e produrre relazioni e documenti di cui la Commissione deve dare conto nella propria decisione. La stessa Commissione ha peraltro la possibilità di convocare i delegati quando lo ritenga opportuno per chiedere chiarimenti o ulteriori elementi di valutazione.

Una volta terminata la fase preliminare, ha luogo la raccolta delle firme di almeno millecinquecento elettori⁸³⁵ della Regione che deve concludersi entro i tre mesi successivi alla data di vidimazione del foglio vidimato con il numero uno⁸³⁶. Entro dieci giorni dalla scadenza dei tre mesi i delegati devono depositare le firme raccolte presso il Segretario generale del Consiglio della Valle il quale procederà, dopo aver redatto processo verbale del deposito, a verificare che il numero delle firme dichiarato corrisponda a quello delle firme effettivamente raccolte e che, in ogni caso, sia sufficiente e inoltre che le firme siano autenticate e corredate del certificato di iscrizione nelle liste elettorali⁸³⁷.

Una volta conclusa tale verifica, il Segretario generale dà atto con apposito verbale del risultato dei riscontri, eventualmente dichiarando la proposta irricevibile nel caso in cui il numero delle firme al momento del deposito – e in seguito alle verifiche effettuate – non

effettivi e dei rispettivi supplenti, esperti in discipline giuridiche pubblicistiche indicati dal Presidente della Corte d'Appello di Torino e scelti tra docenti universitari, avvocati iscritti all'albo speciale per le giurisdizioni superiori ed ex componenti della Corte costituzionale. Ha sede presso il Consiglio della Valle e si appoggia alla segreteria organizzativa del Consiglio per il supporto organizzativo. Rimane in carica per tutta la durata della legislatura.

⁸³⁵ Tra questi sono computati anche i primi sottoscrittori (da 200 a 300) che avevano apposto la loro firma al fine di presentare la proposta.

⁸³⁶ La legge prevede regole particolareggiate sulla vidimazione dei fogli e sulla raccolta e autenticazione delle firme. Si rimanda dunque agli artt. 8 e 9 della legge 19/2003.

⁸³⁷ Si aggiunge poi che sono dichiarate nulle le firme raccolte in assenza dei requisiti dell'art. 9, quelle raccolte oltre il termine, quelle non regolarmente autenticate o non corredate della certificazione d'iscrizione nelle liste elettorali dei Comuni della regione, quelle apposte su fogli non vidimati.

sia idoneo. Il verbale è poi trasmesso ai delegati, al Presidente del Consiglio della Valle e al Presidente della Regione il quale ne cura la pubblicazione sul Bollettino Regionale entro i dieci giorni successivi.

Inizia pertanto la fase di esame in Consiglio regionale. Entro cinque giorni dalla pubblicazione del verbale sul Bollettino, il Presidente del Consiglio regionale avvia l'iter del procedimento legislativo e assegna la proposta di legge alla Commissione consiliare competente per materia avendo cura peraltro di darne comunicazione ai delegati. Questi ultimi sono anche destinatari della comunicazione da parte dei Presidenti delle Commissioni assegnatarie che indica la data in cui la proposta sarà discussa, al fine di dare la possibilità agli stessi delegati di intervenire per illustrare la proposta e presentare documenti e relazioni.

Se entro sessanta giorni dall'assegnazione la Commissione consiliare non si pronuncia, è prevista l'iscrizione d'ufficio nell'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale, che deve deliberare entro i successivi sessanta giorni.

La legge prevede un'ulteriore garanzia a tutela dell'iniziativa legislativa popolare, comune peraltro ad altre leggi regionali in materia. Qualora non si giunga ad alcuna deliberazione prima dello scioglimento naturale e del conseguente rinnovo del Consiglio regionale, la proposta non è oggetto di decadenza ma deve intendersi automaticamente sospesa⁸³⁸. Infatti si prevede che il Presidente del nuovo Consiglio della Valle, indipendentemente dallo stato in cui l'esame della legge si trovasse al termine della legislatura precedente, deve avviare nuovamente l'iter del procedimento non oltre sei mesi dalla data della prima convocazione del Consiglio. Va peraltro aggiunto, a margine di quanto disciplinato dalla legge regionale, ciò che è disposto dal Regolamento del consiglio regionale: l'art. 35, ridotto ad un unico comma a seguito di una deliberazione del 2005, rimanda integralmente alla legge che si è appena esaminata⁸³⁹.

2. Il referendum propositivo (una iniziativa popolare “rafforzata”)

⁸³⁸ L'art. 111 del regolamento del Consiglio della Valle prevede infatti che “I progetti di legge, esclusi quelli di iniziativa popolare, le proposte di regolamento, le proposte di atti amministrativi, le mozioni, gli ordini del giorno, le risoluzioni, le interpellanze e le interrogazioni non esaminati e non trattati dal Consiglio decadono allo scadere della legislatura”

⁸³⁹ Ci si riferisce alla deliberazione del Consiglio Regionale n. 1430/XII del 28 luglio 2005. Nella formulazione originaria l'art. 35 del Regolamento del Consiglio della Valle recitava:

“(Iniziativa popolare) 1. L'iniziativa popolare, in materia di legislazione regionale, si esercita mediante il deposito alla Presidenza del Consiglio regionale di progetti di legge recanti le firme di almeno tremila elettori. Per le procedure valgono le disposizioni contenute nel presente articolo e le norme della legge regionale 7 maggio 1975, n. 16 e successive modificazioni.

2. Il Presidente del Consiglio, ai fini della verifica e del computo delle firme dei proponenti, istituisce, sotto la sorveglianza di uno dei Consiglieri Segretari, un ufficio per il referendum.

3. Il Consiglio, accertata la regolarità della richiesta e acquisito, se del caso, il parere obbligatorio sulla parte finanziaria, ai sensi dell'articolo 86 della legge regionale 7 dicembre 1979, n. 68, sottopone il progetto di legge all'esame della Giunta e delle Commissioni consiliari competenti.

4. Il Consiglio deve prendere una decisione definitiva in merito ai progetti di legge di iniziativa popolare entro un anno dalla data di deposito dei progetti stessi alla Presidenza del Consiglio.”.

La disciplina fin ora esaminata non esaurisce tuttavia la materia dell'iniziativa legislativa popolare. La legge del 2003 prevede infatti un ulteriore strumento di intervento dei cittadini: si tratta dell'istituto del referendum *propositivo*. A dispetto del nome si tratta in realtà di un istituto misto dove all'iniziativa legislativa popolare si somma un'ulteriore fase referendaria. Ci troviamo di fronte, in sostanza, ad una iniziativa legislativa popolare "rafforzata", con requisiti di accesso più stringenti ma, al contempo, efficacia maggiore.

L'accesso a questo strumento richiede infatti una raccolta di firme pari al 5% della popolazione⁸⁴⁰ nonché la specificazione, sui fogli destinati alla sottoscrizione, che la proposta potrà essere sottoposta a un referendum propositivo.

Il procedimento segue quello previsto (ed illustrato sopra) per l'iniziativa popolare "semplice". Tuttavia, al momento dell'esame in Consiglio, qualora questo non approvi la proposta di legge presentata o una legge che, modificata nel passaggio in Commissione, ne recepisca in ogni caso i principi ispiratori e i contenuti essenziali⁸⁴¹, il Presidente della Regione deve indire entro i trenta giorni successivi un referendum propositivo sulla proposta di legge.

Il referendum è valido se partecipa almeno il 45% degli elettori e la proposta è approvata se la risposta affermativa (il "sì") raggiunge la maggioranza dei voti. Se il risultato è sfavorevole la proposta è respinta e non può essere ripresentata prima di cinque anni dalla data di pubblicazione del risultato sul Bollettino Ufficiale. Al contrario, se il risultato è favorevole – qui dunque è il vero elemento peculiare di garanzia – la proposta è approvata e il Presidente della Regione provvede a promulgarla. Questo esito "forte" e immediato del referendum è peraltro una novità introdotta solo nel 2006. In precedenza, infatti, si prevedeva che, a seguito dell'approvazione della proposta nel referendum, il Presidente fosse semplicemente tenuto ad assegnare la proposta alle competenti commissioni consiliari per un nuovo iter legislativo, non essendo dunque garantito alcun esito positivo. Da notare peraltro, come si dirà in seguito, che la modifica apportata nel 2006 è scaturita proprio da una proposta di iniziativa popolare – finalizzata anch'essa al referendum propositivo sebbene secondo il vecchio procedimento – che tuttavia trovò approvazione in Aula prima di arrivare alla consultazione popolare⁸⁴².

3. Prassi e casistica

Limitandosi alle ultime due consiliature, si riscontra, come prevedibile, un numero di iniziative popolari piuttosto esigue ma probabilmente maggiore rispetto ad altre regioni. Altrettanto esigua è la percentuale di iniziative giunte ad una deliberazione positiva e dunque trasformatesi in legge regionale. Solo due sono i casi che giungono alla approvazione in Consiglio ed entrambi costituiscono applicazione dell'istituto del referendum propositivo (in uno dei due casi prima della riforma del 2006).

⁸⁴⁰ Il 5% degli elettori è calcolato al 31 dicembre dell'anno antecedente la data di presentazione della proposta di legge sulla base delle risultanze dell'ultima revisione semestrale delle liste elettorali.

⁸⁴¹ A giudicare sulla eventuale conformità del testo modificato alla proposta originaria è la Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, che si esprime con parere entro dieci giorni dalla richiesta del Presidente della Regione.

⁸⁴² Un analogo meccanismo è previsto anche dallo Statuto della Regione Campania. Si rimanda peraltro all'esame dell'istituto di quella Regione anche per alcune considerazioni sul punto.

Nel corso dell'ultima legislatura (la XIII, 2008-2013) è stato presentato un solo progetto di iniziativa popolare che ha avuto tuttavia un esito positivo a seguito della consultazione popolare. Si tratta del progetto di legge n. 177 riguardante la proposta di modifica della legge regionale 3 dicembre 2007 n. 31 ("Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti") che prevedeva l'introduzione del divieto di costruire impianti a caldo di smaltimento di rifiuti urbani, al fine di non incrementare le emissioni inquinanti sul territorio regionale. Il testo, composto da un solo articolo, è stato presentato il 29 dicembre 2011, è stato assegnato alle Commissioni III (Assetto del territorio) e V (Servizi sociali, qua rilevante in ragione della competenza sulla tutela della salute) dalle quali ha ottenuto un parere negativo ed infine è stato rigettato in Aula nell'aprile 2012. Tuttavia poiché si trattava di un referendum propositivo il testo è stato sottoposto a consultazione popolare⁸⁴³: poiché ha votato il 48,92% degli aventi diritto, il quorum (fissato, come visto, dalla legge al 45%) è stato raggiunto e il "sì" ha vinto nettamente con il 94% dei voti. Conseguentemente la legge è stata promulgata, diventando la legge regionale 23 novembre 2012, n. 33.

Nel corso della XII legislatura (2003-2008) sono invece state presentate sei proposte di iniziativa popolare, tutte nate con la richiesta di successivo referendum propositivo, che è stato poi effettuato per cinque di queste⁸⁴⁴.

La prima proposta è stata la n. 89, presentata il 29 agosto del 2005, che proponeva la modifica della legge 19/2003 (ovvero quella che disciplina la materia di cui si tratta) con l'intenzione di rendere l'istituto del referendum propositivo più efficace di quanto fosse in passato superando il valore meramente consultivo del referendum e attribuendo pertanto un effettivo potere decisionale al voto popolare. Assegnata alla Commissione I (Istituzioni e autonomia), la proposta è soggetta alla riunione con altri due progetti di iniziativa consiliare (n. 87 e n. 88) e il testo è pertanto modificato e ampliato, recependo tuttavia le istanze dell'iniziativa popolare. Il parere sul nuovo testo da parte della Commissione è pertanto positivo e l'Aula del Consiglio lo approva. Conseguentemente non si giunge alla fase della consultazione popolare e la proposta è promulgata come legge 5/2006.

Le altre proposte della XII legislatura sono le seguenti⁸⁴⁵:

- n. 138 (Disposizioni in materia di preferenza unica nelle elezioni del Consiglio regionale della Valle d'Aosta);
- n. 139 (Disposizioni per l'elezione diretta della Giunta regionale della Valle d'Aosta);
- n. 140 (Dichiarazione preventiva delle alleanze politiche);
- n. 141 (Disposizioni per favorire l'equilibrio della rappresentanza tra i generi nelle elezioni del Consiglio regionale della Valle d'Aosta);
- n. 147 (Disposizioni per la realizzazione di un unico e nuovo presidio ospedaliero regionale).

⁸⁴³ Il referendum è stato indetto con decreto del presidente della Regione 23 aprile 2012, n. 116, pubblicato sul BUR n. 19 del 2 maggio 2012, parte II, p. 1615.

⁸⁴⁴ A queste va poi aggiunto un ulteriore caso relativo ad una proposta di iniziativa (da sottoporre a referendum propositivo) sulla riduzione dei costi dell'energia elettrica a favore delle famiglie residenti in Valle d'Aosta, depositata il 16 maggio 2006 alla Segreteria generale del Consiglio e pubblicata sul BUR n. 25 del 20 giugno 2006, parte II, p. 3279. La proposta è stata tuttavia ritenuta inammissibile dalla Commissione con delibera pubblicata sul BUR n. 35 del 22 agosto 2006, parte II, 4471.

⁸⁴⁵ Pubblicate, nel testo presentato, sul BUR n. 27 del 4 luglio 2006, parte II, p. 3507 ss.

Tutte queste proposte sono state presentate con la richiesta espressa di referendum propositivo. Poiché in nessuno di questi casi il Consiglio si è pronunciato favorevolmente al termine dell'iter consiliare e poiché tuttavia è stato espresso un giudizio di ammissibilità da parte della Commissione per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare⁸⁴⁶, è stato indetto un referendum per tutte e cinque le proposte⁸⁴⁷. Il referendum, svoltosi il 18 novembre 2007, non ha raggiunto il quorum previsto e ciò ha determinato, di conseguenza, la decadenza delle proposte.

- T- L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE NELLA REGIONE VENETO

di Marco Magnani

1. L'iniziativa popolare nello Statuto della Regione Veneto

Il recente Statuto della Regione Veneto, approvato solo nel 2012⁸⁴⁸, afferma all'articolo 9, intitolato "Partecipazione" e contenuto nel Capo I – "I principi" – del Titolo I – "Il Veneto", che "la Regione promuove la partecipazione ai processi di determinazione delle proprie scelte legislative e amministrative da parte dei cittadini, delle formazioni sociali, degli utenti e delle associazioni che perseguono la tutela di interessi generali."⁸⁴⁹

Uno degli strumenti più efficaci per garantire tale partecipazione è, almeno a livello teorico, l'iniziativa legislativa popolare.

In proposito, l'articolo 20 dello Statuto stabilisce che l'iniziativa delle leggi e dei regolamenti regionali spetta ad almeno settemila elettori, ad ogni consigliere regionale, alla Giunta regionale e al Consiglio della Autonomie locali, oltre che ad ogni Consiglio provinciale, ai Consigli dei Comuni capoluogo o Città metropolitane, e ai Consigli comunali in numero non inferiore a dieci o, comunque, con una popolazione complessiva non inferiore a ventimila abitanti⁸⁵⁰.

Con specifico riferimento alle proposte di iniziativa popolare, lo stesso articolo 20 introduce alcune garanzie: i titolari dell'iniziativa legislativa possono richiedere l'assistenza dell'Ufficio legislativo del Consiglio regionale, e il primo firmatario di una proposta di iniziativa popolare è ammesso ai lavori della commissione consiliare cui questa è assegnata⁸⁵¹; i progetti di legge di iniziativa popolare non decadono al termine della legislatura⁸⁵² e, qualora "non sia stata presa alcuna decisione" dopo sei mesi dalla presentazione, sono iscritti all'ordine del giorno e discussi dal Consiglio regionale⁸⁵³.

⁸⁴⁶ Le deliberazioni della Commissione relative all'ammissibilità delle proposte sono pubblicate sul BUR n. 35 del 22 agosto 2006, parte II, p. 4471 ss.

⁸⁴⁷ I decreti di indizione dei 5 referendum possono reperirsi sul BUR n. 25 dell' 8 giugno 2007, suppl. n. 1 del 19 giugno 2007, parte II, p. 3322 ss.

⁸⁴⁸ Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 ("Statuto del Veneto").

⁸⁴⁹ L'articolo 22 dello Statuto, inoltre, prevede che le "organizzazioni maggiormente rappresentative" siano coinvolte nell'elaborazione delle politiche che riguardano l'economia e il lavoro, "al fine di garantire il più efficace apporto delle categorie produttive" alla definizione di tali politiche.

⁸⁵⁰ V. art. 20, cc. 1-2, l. reg. statutaria 1/12.

⁸⁵¹ V. art. 20, c. 5, l. reg. statutaria 1/12.

⁸⁵² V. art. 20, c. 4, l. reg. statutaria 1/12.

⁸⁵³ V. art. 20, c. 6, l. reg. statutaria 1/12, che stabilisce la stessa garanzia anche a favore dei progetti di legge di iniziativa degli enti locali.

Infine, l'articolo 62 dello Statuto, che disciplina la Commissione di garanzia statutaria, organo "di consulenza e garanzia della Regione", prevede che la stessa decida sulla legittimità ed ammissibilità delle proposte legislative di iniziativa popolare⁸⁵⁴.

Quest'ultimo aspetto costituisce la novità maggiore in materia rispetto al precedente Statuto del 1971⁸⁵⁵, ma, ad oggi, l'attività della Commissione è bloccata dalla mancanza di una legge attuativa dell'articolo 62.

Per quanto riguarda, invece, il resto della disciplina dell'iniziativa popolare, lo Statuto del 2012 ricalca sostanzialmente quello del 1971, pur con alcune differenze che meritano di essere sottolineate.

Anche lo Statuto del 1971 affermava che "la partecipazione democratica è momento importante nella formazione e nella attuazione dei piani e dei programmi di sviluppo"⁸⁵⁶ e che "la Regione promuove la partecipazione democratica alla determinazione delle proprie scelte legislative e amministrative mediante il concorso dei cittadini e degli enti locali, e gli apporti autonomi dei sindacati, delle organizzazioni sociali, economiche e professionali"⁸⁵⁷.

Con riferimento all'iniziativa legislativa popolare, l'articolo 38 fissava in cinquemila il numero minimo di elettori firmatari della proposta e faceva rinvio a una legge regionale per la disciplina delle modalità di esercizio, stabilendo, al contempo, che tali proposte non erano soggette a decadenza con il termine della legislatura⁸⁵⁸.

L'articolo 41, inoltre, autorizzava i promotori a richiedere l'assistenza dell'Ufficio legislativo del Consiglio regionale, ammetteva il primo firmatario a partecipare ai lavori della commissione incaricata di esaminare la proposta e stabiliva che un disegno di legge, su cui non fosse stata presa nessuna decisione entro sei mesi dalla sua presentazione, era iscritto di diritto all'ordine del giorno del Consiglio regionale e da questo discusso nella prima seduta utile, con precedenza su ogni altro argomento.

Proprio quest'ultimo punto segna una differenza rispetto alla normativa odierna, che limita tale garanzia soltanto alle proposte di legge di iniziativa popolare; inoltre, lo Statuto del 2012 ha aumentato di duemila unità il numero minimo di firmatari dell'iniziativa popolare, passando da cinquemila a settemila elettori.

2. La disciplina legislativa e il Regolamento del Consiglio regionale

Una legge regionale del 1973⁸⁵⁹ contiene la disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, stabilendo innanzitutto che essa si esercita mediante la presentazione di una proposta, sottoscritta da almeno cinquemila elettori, contenente il testo del progetto redatto in articoli e una relazione che ne attesti il contenuto e le finalità⁸⁶⁰; qualora la proposta implichi nuovi

⁸⁵⁴ Per l'elenco delle competenze della Commissione di garanzia statutaria, v. art. 62, c. 2, lett. a-c), l. reg. statutaria 1/12, che rinvia alla legge regionale la puntuale indicazione delle funzioni della Commissione, nonché la disciplina delle modalità di funzionamento della stessa.

⁸⁵⁵ Legge 22 maggio 1971, n. 340 ("Statuto della Regione Veneto").

⁸⁵⁶ V. art. 5, c. 3, l. 340/71.

⁸⁵⁷ Art. 35, c. 1, l. 340/71: sono quasi le stesse parole utilizzate dall'articolo 9 dello Statuto del 2012.

⁸⁵⁸ L'articolo 36 dello Statuto del 1971, inoltre, sanciva il diritto di ogni cittadino, associazione o ente di far pervenire al Consiglio regionale osservazioni o proposte sui progetti di legge in discussione.

⁸⁵⁹ Legge regionale 12 gennaio 1973, n. 1 ("Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali").

⁸⁶⁰ V. art. 1, c. 1, l. reg. 1/73.

o maggiori spese, o minori entrate, è necessario indicare le forme di finanziamento per farvi fronte⁸⁶¹.

Va sottolineato il fatto che il numero minimo di elettori (cinquemila) è coerente con il dettato dell'articolo 38 dello Statuto del 1971, ora però superato dal nuovo Statuto, il cui articolo 20 fissa in settemila il numero minimo di elettori firmatari: di conseguenza, sul presupposto della prevalenza dello Statuto sulla legge regionale, la disposizione in questione è da ritenersi implicitamente abrogata.

La legge regionale prevede poi limiti per materia, escludendo che possano essere oggetto di iniziativa popolare le leggi di bilancio, tributarie e di approvazione dei piani e programmi regionali⁸⁶².

E' ammessa la possibilità per i promotori di fare richiesta al Presidente del Consiglio regionale per ottenere assistenza da parte dell'Ufficio legislativo del Consiglio regionale: sulla richiesta decide l'Ufficio di Presidenza, con una deliberazione che indichi le modalità dell'assistenza oppure i motivi del rifiuto⁸⁶³.

La proposta di legge di iniziativa popolare deve essere presentata dal "presentatore ufficiale"⁸⁶⁴ all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale⁸⁶⁵, entro sei mesi dalla vidimazione dei fogli su cui effettuare la raccolta delle firme⁸⁶⁶.

Entro trenta giorni dalla presentazione, il Consiglio regionale decide in merito all'ammissibilità della proposta, su relazione dell'Ufficio di Presidenza⁸⁶⁷.

Anche questa norma appare in contrasto con il nuovo Statuto, che, all'articolo 62, affida il controllo sull'ammissibilità delle proposte di legge di iniziativa popolare alla neonata Commissione di garanzia statutaria: la mancanza, però, di una legge attuativa che permetta il funzionamento dell'organo comporta la sopravvivenza della disposizione.

Peraltro, anche il Regolamento del Consiglio regionale⁸⁶⁸, all'articolo 46, prevede che sull'ammissibilità delle proposte di legge di iniziativa popolare decida il Consiglio regionale, su relazione dell'Ufficio di presidenza⁸⁶⁹.

In ogni caso, una volta dichiarata l'ammissibilità, il presentatore ufficiale ha diritto di partecipare ai lavori della commissione consiliare assegnataria, la quale non può modificare, neppure con l'assenso di quest'ultimo, il testo della proposta; il presentatore ufficiale, inoltre, può prendere la parola anche durante la discussione in Consiglio regionale, fino al momento della votazione⁸⁷⁰.

⁸⁶¹ V. art. 1, c. 3, l. reg. 1/73.

⁸⁶² V. art. 2 l. reg. 1/73.

⁸⁶³ V. art. 3 l. reg. 1/73.

⁸⁶⁴ La figura del presentatore ufficiale coincide con quella del "primo firmatario" utilizzata nello Statuto del 2012.

⁸⁶⁵ V. art. 5 l. reg. 1/73.

⁸⁶⁶ Per le modalità della raccolta delle firme, v. art. 4 l. reg. 1/73, che precisa che i fogli devono essere vidimati a tale scopo dal presidente della Consiglio regionale o da un suo delegato.

⁸⁶⁷ V. art. 6 l. reg. 1/73.

⁸⁶⁸ Provvedimento del Consiglio regionale del 30 aprile 1987, n. 456 ("Regolamento del Consiglio regionale"), da ultimo modificato con deliberazione del Consiglio regionale del 29 dicembre 2011, n. 111.

⁸⁶⁹ L'articolo 47 determina una preclusione per tutti i progetti di legge respinti, che non possono essere ripresentati in corso di legislatura, se non dopo che sia trascorso un anno oppure con modifiche sostanziali: il faticoso procedimento di raccolta e autenticazione delle firme rende tale ipotesi residuale per i progetti di legge di iniziativa popolare, i quali, una volta respinti, ben difficilmente vengono ripresentati.

⁸⁷⁰ V. art. 7 l. reg. 1/73.

Qualora la proposta di legge di iniziativa popolare sia dichiarata ammissibile, le spese per l'autenticazione delle firme sono rimborsate dalla Regione al presentatore ufficiale⁸⁷¹.

3. Iniziativa popolare e prassi

L'analisi dei dati riguardanti la produzione legislativa della Regione Veneto delinea un quadro sconcertante circa la vitalità dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare⁸⁷².

Nel corso della VIII legislatura, dal 2005 al 2010, sono state approvate in totale 152 leggi, di cui 74 di iniziativa della Giunta regionale, 68 del Consiglio regionale, 8 miste, 1 degli enti locali e 1 popolare.

Durante la IX legislatura, iniziata nel 2010, non è ancora stata approvata nessuna legge di iniziativa popolare⁸⁷³, ma sono state presentate tre nuove proposte, cui si aggiungono i cinque progetti di legge non discussi nella precedente legislatura.

Quest'ultimo dato può spingere verso un cauto ottimismo, se consideriamo che nel corso della VI legislatura era stato presentato un solo progetto di legge di iniziativa popolare, senza successo, nella VII ne erano stati presentati cinque, tutti senza successo, e nella VIII due, uno dei quali, come detto, diventato legge.

A titolo di esempio, va ricordata una proposta di iniziativa popolare, risalente al 2004, che aveva raccolto più di ventimila firme, cioè il quadruplo del numero minimo all'epoca richiesto.

I promotori dell'iniziativa, espressione del "Movimento per la vita" e di altre associazioni "pro life", chiedevano di consentire la presenza dei propri volontari all'interno dei consultori e degli ambulatori regionali in cui si pratica l'aborto, in modo da poter informare, *in limine* dell'operazione, le pazienti sulle alternative percorribili.

Il tema, particolarmente caro allo schieramento politico di centrodestra, e in particolare al centrodestra veneto, caratterizzato storicamente da una forte vicinanza al mondo cattolico, ha scatenato ovviamente un'alta conflittualità tra i partiti, anche in considerazione del probabile contrasto con la normativa nazionale di cui alla legge n. 194 del 1978⁸⁷⁴.

Ciò ha fatto sì che la proposta popolare fosse respinta, ma, contemporaneamente, il Consiglio Regionale, forte dell'appoggio di quasi tutte le forze politiche, se ne è "appropriato" e ha approvato un testo⁸⁷⁵ che, pur con qualche cautela in più rispetto alla proposta originale, riconosce a tutte le associazioni legalmente riconosciute il diritto di fare informazione all'interno delle strutture sanitarie e sociosanitarie regionali su questioni etiche e tematiche riguardanti la vita, con "pari opportunità di comunicazione".

Addirittura, il testo approvato dal Consiglio regionale supera per ampiezza i contenuti della proposta popolare, estendendo il diritto di fare informazione a tutte le strutture sanitarie e sociosanitarie regionali.

⁸⁷¹ V. art. 27 l. reg. 1/73.

⁸⁷² V. il "Rapporto sulla legislazione del Veneto", pubblicato nel novembre 2012 a cura del Consiglio regionale e disponibile su www.consiglioveneto.it.

⁸⁷³ I dati sono aggiornati al 31 agosto 2012.

⁸⁷⁴ Legge 22 maggio 1978, n. 194 ("Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza").

⁸⁷⁵ Legge regionale 27 luglio 2012, n. 27 ("Disciplinare le iniziative di promozione dei diritti etici e della vita nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie").

Si tratta di un esempio che rende bene l'idea di come spesso le iniziative legislative popolari subiscono il fenomeno della “cattura” da parte di altri soggetti istituzionali.

Appendice: tabella riassuntiva

	Numer o di firme ⁸⁷⁶	Ecce- zione di deca- denza	Iscrizion e di diritto ai lavori del Consigli o	Organi di garanzi a / controll o	Limiti circa l'oggett o dell' iniziati v a	Numero di proposte depositat e ultime due legislatur e	Numero di proposte approvat e ultime due legislatur e
Abruzzo	5000 (0,38%)	sì	sì	sì	no	0	0
Basilicata	2000 (0,35%)	si	si	si	si	9	2
Calabria	5000 (0,26%)	sì	sì	sì	sì	10	1
Campania	10000 (0,17%)	sì	sì	sì	sì	3	2
Emilia- Romagna	5000 (0,11%)	si	si	si	si	9	3
Friuli- Venezia Giulia	15000 (1,23%)	sì	sì ⁸⁷⁷	no	sì	0	0
Lazio	10000 (0,18%)	si	si	no	no	1	0
Liguria	5000 (0,32%)	sì	sì	sì	sì	2 ⁸⁷⁸	0
Lombardia	5000 (0,05%)	no	sì	no ⁸⁷⁹	sì	9	0
Marche	5000 (0,32%)	/	/	si	/	9	/
Molise	2000 (0,64%)	no	sì	no	sì	/ ⁸⁸⁰	/

⁸⁷⁶ Tra parentesi, il dato percentuale è riferito al numero di firme necessarie in rapporto alla popolazione regionale.

⁸⁷⁷ Tramite referendum propositivo.

⁸⁷⁸ Di cui una non è giunta neppure alla qualifica di “proposta di legge”, in quanto dichiarata inammissibile dalla Consulta Statutaria.

⁸⁷⁹ Lo Statuto del 2008 prevede una “Commissione garante dello Statuto”, ancora priva, però, di una legge di attuazione e quindi non ancora in funzione.

⁸⁸⁰ La regione Molise, ad oggi, è priva di una legge di attuazione dell'istituto.

Piemonte	8000 (0,18%)	sì	/	sì ⁸⁸¹	sì	3 ⁸⁸²	1
Puglia	15000 (0,37%)	sì	sì	sì	sì	4	1
Sardegna	10000 (0,61%)	sì	sì	no	sì	7	0
Sicilia	10000 (0,20%)	sì	sì	sì	sì	5	0
Toscana	5000 (0,13%)	sì	sì	sì	sì	17	/
Umbria	3000 (0,33%)	sì	sì	sì	sì	3	2
Trentino- Alto Adige	4000 (0,38%)	no	sì	no	sì	- ⁸⁸³	-
Valle D'Aosta	1500 (1,18%)	sì	sì	sì	sì	7	2
Veneto	7000 (0,14%)	sì	sì	no ⁸⁸⁴	sì	10 ⁸⁸⁵	1

⁸⁸¹ Con mera funzione consultiva.

⁸⁸² Di cui una, tuttavia, è costituita dalla riassunzione nella legislatura successiva di una proposta presentata in quella precedente.

⁸⁸³ Il Consiglio regionale della Regione Trentino – Alto Adige non cura la pubblicazione di un rapporto annuale sullo stato della legislazione regionale, non consentendo così un'analisi della prassi e del ricorso all'iniziativa legislativa popolare.

⁸⁸⁴ Lo Statuto del 2012 prevede una "Commissione di garanzia statutaria", ancora priva, però, di una legge di attuazione e quindi non ancora in funzione.

⁸⁸⁵ Di cui cinque sono costituite dalla riassunzione nella legislatura successiva di proposte presentate in quella precedente.