

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2016 - Fascicolo II

(Estratto)

**L'iniziativa legislativa popolare e l'asimmetrica
regolamentazione nell'ambito regionale***

di Neliana Rodean

(Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico,
Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Verona)

(data di pubblicazione: 20 febbraio 2016)

* Scritto sottoposto a doppio referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L’iniziativa legislativa popolare nell’assetto regionale ordinario. – 2.1. Riconferme e novità nelle carte statutarie. – 2.2. L’incompleta e irregolare attuazione. – 3. L’iniziativa legislativa popolare nella “specialità” territoriale. – 4. Il connubio iniziativa popolare-referendum. – 5. Alcune riflessioni conclusive.

1. *Introduzione*

Il riconoscimento dell’autonomia degli enti territoriali caratterizza sempre di più l’evoluzione degli Stati democratici¹ e la partecipazione popolare alle decisioni politiche delle comunità territoriali desta sempre maggiore interesse. Per di più, con la riforma costituzionale in cantiere e le sue minime mutazioni sul versante degli strumenti di partecipazione popolare si è tentato, in qualche modo, di compiere un passo avanti nella reviviscenza di uno strumento considerato a volte obsoleto. Tale tentativo ci porta a riflettere sull’effettività di uno dei meccanismi, espressione della sovranità popolare, su cui si fonda la democrazia, ossia l’iniziativa dei cittadini nei processi decisionali.

L’istituto dell’iniziativa dei cittadini nel procedimento legislativo fu sviluppato in ambito regionale a seguito dell’«euforia partecipazionistica»² che caratterizzò gli anni Settanta e che portò all’approvazione delle prime Carte statutarie (oltre che la legge attuativa delle norme costituzionali relative alla partecipazione a livello nazionale) con la conseguente diversità nella costruzione del modello partecipativo delle comunità territoriali³, basato sull’integrazione della rappresentanza

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Verona

¹ G. ROLLA, *L’autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, in AA.VV., *Principio di autonomia e forma dello Stato: la partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, a cura di T. Groppi, Torino 1998, 15 ss.

² F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria regionale*, in *Quad. cost.*, 2/2003, 314.

³ L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna 2004, 251.

politica tradizionale con strumenti di democrazia diretta⁴. Sulla base del nuovo modello, all'inizio del decennio successivo quasi ogni regione si era dotata di una legge sul coinvolgimento popolare nella vita pubblica che prevedeva un ampio complesso di meccanismi partecipativi: la petizione; l'iniziativa legislativa popolare; il referendum abrogativo; il referendum consultivo (obbligatorio per istituire nuovi Comuni; quello riguardante le questioni di particolare interesse regionale; quello concernente le modifiche dello statuto regionale).

Al di là della "forza" partecipativa riprodotta sulla carta, in realtà, gli statuti erano rimasti confinati al modello partecipativo nazionale e gli strumenti prescritti, debolmente sviluppati a livello regionale, minimamente riuscirono a rivitalizzare la democrazia diretta.

Di fatto, il regionalismo italiano, che trova nella storia repubblicana più ampia espressione nelle successive riforme costituzionali del 1999 e del 2001⁵, non riesce a dar slancio ai meccanismi partecipativi e rafforzare il ruolo del popolo nonostante la riconferma dell'obiettivo costituzionale (in particolare l'art. 123, comma 1, Cost.) laddove vengono indicati tra i contenuti *necessari* dello Statuto regionale «l'esercizio del *diritto d'iniziativa* e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione», al fine di «tracciare linee di collegamento tra società politica e società civile e di innestare potenti elementi partecipativi nell'impianto rappresentativo della forma

⁴ Cfr. P. GAMBALE, *Brevi note sugli istituti della partecipazione nelle fonti statutarie e nei regolamenti consiliari di alcune Regioni del Mezzogiorno d'Italia*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 167-168/2010, 59-68; A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in AA.VV., *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. Catelani, E. Cheli, Bologna 2008, 120 ss.; M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, a cura di A. D'Atena, Milano 2008, 170 ss.

⁵ Sull'evoluzione storica delle Regioni italiane e sul diritto regionale in generale, cfr. F. BASSANINI, *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna 1976; T. TRABELLA, *Elementi di legislazione regionale, comunale e provinciale e di diritto costituzionale e amministrativo*, Firenze 1984; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano 1986; E. SPAGNA MUSSO, *Corso di diritto regionale*, Padova 1987; F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino 1991; P. CAVALERI, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: lezioni di diritto regionale*, Padova 1997; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 2000; A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino 2001; G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano 2002; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova 2003; T. TESSARO, P. MINETTI, *Manuale di diritto regionale: natura, ruoli, funzioni di Regioni, Province, Comuni: aggiornato con legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia)*, Rimini 2004; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna 2005; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2008; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, III ed., Torino 2012; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2010.

di governo regionale»⁶. Pertanto, erano proprio gli statuti delle Regioni a dover rispondere alle istanze di partecipazione⁷ e ad assicurare il dialogo tra la società e le istituzioni, traducendo in pratica l'“invito” prescritto dalla Costituzione e rompendo l'asse decisionale Presidente-Giunta-Consiglio mediante nuovi strumenti di partecipazione della società civile ai processi decisionali territoriali.

Arrivati, ormai, quasi alla fine del processo di approvazione degli statuti di “seconda generazione”⁸, esaminando accuratamente la produzione normativa regionale sul tema della partecipazione, e in particolare, dell'iniziativa legislativa popolare, ideato dalle riforme costituzionali di fine secolo scorso, risultano delle incongruenze e difformità tra le fonti (statuto, legge di attuazione, regolamento) che pregiudicano l'effettività dell'istituto nell'ordinamento regionale.

2. L'iniziativa legislativa popolare nell'assetto regionale ordinario

2.1. Riconferme e novità nelle carte statutarie

In linea di principio, i nuovi statuti riconfermano i meccanismi partecipativi tradizionali disposti dai testi di “prima generazione”, ma introducono elementi volti a rinnovare e rivitalizzare gli istituti democratici popolari. In primo luogo, valorizzano la partecipazione popolare al punto che l'istituto dell'iniziativa popolare diventa «principio» partecipativo nell'atto fondamentale regionale, in secondo luogo, prescrivono un rafforzamento tecnico volto ad imporre al Consiglio regionale l'obbligo di deliberazione dei progetti di iniziativa popolare ed uno politico attraverso l'istituto

⁶ M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in AA. VV., *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, a cura di A. D'Atena, Milano 2008, 165.

⁷ P. BARRERA, *Gli istituti di partecipazione*, in AA.VV., *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, a cura di F. Pizzetti, A. Poggi, Torino 2006, 115-139.

⁸ Ad eccezione della Basilicata, il cui Statuto è in corso di approvazione.

referendario come correttivo all'inefficienza degli organi rappresentativi⁹. Inoltre, il *novum* statutario si estende all'individuazione di un organo «di garanzia statutaria» incaricato di verificare la sussistenza del *quorum* richiesto o dei criteri dell'omogeneità, della chiarezza e dell'univocità del quesito¹⁰, all'introduzione di una fase consultiva (facoltativa od obbligatoria) prima dell'approvazione della proposta, così come all'innesto di principi sulla qualità della normazione e sulla non decadenza dei progetti legislativi popolari alla fine della consiliatura.

Del resto, la disciplina statutaria del procedimento legislativo non si rivela tanto dissimile da quella nazionale, prevedendo, con poche differenze normative, le stesse predisposizioni circa la forma, l'oggetto, i limiti di materia del progetto popolare e demandando alla legislazione regionale attuativa ed ai regolamenti consiliari di normare gli adempimenti e le garanzie necessari all'effettivo esercizio dell'iniziativa.

Entrando nel merito delle disposizioni riguardanti l'iniziativa legislativa, tutti gli Statuti regionali, ad esclusione di quello della Regione Puglia, dedicano un apposito Titolo o Capo al procedimento legislativo articolato nelle seguenti fasi: iniziativa, istruttoria e approvazione consiliare, promulgazione e pubblicazione.

Nell'individuare i soggetti ai quali spetta il potere di iniziativa, vi sono due distinte ipotesi: da un lato, l'ipotesi di iniziativa popolare *stricto sensu*, come inteso dalla legislazione nazionale, dall'altro, l'ipotesi di iniziativa di carattere istituzionale¹¹. Seguendo le indicazioni contenute nei precedenti Statuti, tutti gli Statuti regionali hanno legittimato: gli elettori (in numero variabile da Regione a Regione)¹², relativamente alla prima ipotesi, e la Giunta regionale, ciascun membro del

⁹ G. D'ELIA, L. PANZERI, *Statuti ordinari e legge regionale. Contributo allo studio del giusto procedimento legislativo*, Milano 2012, 55-60.

¹⁰ L'aspetto riguardante il giudizio di ammissibilità e legittimità, tuttavia, è sottovalutato e la distinzione dei ruoli fra chi valuta la regolarità della procedura e chi è chiamato a esprimersi sull'ammissibilità non è sempre chiara.

¹¹ E. FREDIANI, *La partecipazione popolare*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, a cura di P. Costanzo, Torino 2011, 337 ss.

¹² I nuovi Statuti regionali riconoscono, rispetto a quelli precedenti, ad altri soggetti la facoltà di presentare proposte di legge all'Assemblea regionale e precisamente: al Consiglio delle Autonomie locali (Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Toscana ed Umbria); al Consiglio dell'Economia e del lavoro (Campania, Liguria e Marche); ai Consigli delle città metropolitane (Liguria, Puglia e Toscana); ai Consigli delle Unioni dei Comuni che comprendono

Consiglio, i Consigli comunali (in numero variabile da Regione a Regione), i Consigli provinciali (singolarmente) in base alla seconda ipotesi. Le modalità di presentazione sono identiche in tutti gli Statuti (progetti redatti in articoli ed accompagnati da una relazione illustrativa¹³), mentre la disciplina relativa alla raccolta e all'autenticazione delle firme è demandata alle leggi regionali.

Con riguardo all'oggetto, soltanto il Piemonte ha previsto l'iniziativa popolare su atti diversi da leggi, ovvero su provvedimenti amministrativi di interesse generale¹⁴, mentre, tutti gli altri statuti disciplinano soltanto l'iniziativa popolare delle leggi. Da rilevare, inoltre, che gli atti fondamentali calabrese e campano¹⁵ non escludono a chiare lettere la nascita o il mutamento dei contenuti di un regolamento per mezzo di un'iniziativa popolare.

All'esercizio dell'iniziativa in via ordinaria da parte della Giunta o del Consiglio regionale non vi sono limiti di oggetto, salvo la competenza della Giunta regionale ad elaborare i bilanci e le relative proposte di legge. Limiti all'esercizio dell'iniziativa popolare derivano, invece, da specifiche disposizioni statutarie relative al numero minimo di firme necessarie a sostegno del progetto¹⁶ (a seconda della popolazione, dai 3000 richiesti in Umbria, ai 5.000 dell'Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Toscana, ai 7.000 in Veneto, agli 8.000 in Piemonte, ai 10.000 in Campania e Lazio, ai 15.000 in Puglia)¹⁷ e alle materie oggetto di iniziativa¹⁸ (sono

almeno cinque Comuni (Marche); ai Consigli delle Comunità montane non inferiori a due (Abruzzo); ai Consigli delle Comunità montane che comprendono almeno cinque Comuni (Marche).

¹³ Lo Statuto della Regione Umbria precisa che la relazione deve contenere le indicazioni necessarie per valutare la fattibilità del progetto di legge. Lo Statuto della Regione Calabria e quello della Campania prevedono, inoltre, che se la proposta di legge comporti una spesa a carico del bilancio regionale sia allegata alla proposta medesima una relazione tecnico-finanziaria.

¹⁴ Le varie forme e differenti modi e criteri della partecipazione popolare di cui dispongono le Regioni non sono stati particolarmente sperimentati. Ad esempio, solo lo Statuto dell'Emilia-Romagna prevede l'istruttoria in forma di pubblico contraddittorio a cui possono partecipare associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale.

¹⁵ Art. 56, St. Campania.

¹⁶ In alcuni casi, con l'approvazione dei nuovi statuti, il numero di firme necessarie per il sostegno di una iniziativa popolare è stato innalzato/raddoppiato (Campania, Lazio).

¹⁷ Abruzzo: art. 31, par. 1, Statuto; art. 36, comma 1, lett. e, L.R. 19 dicembre 2007, n. 44 "Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa"; Basilicata: art. 40, par. 1, Statuto; art. 2, par. 1, L.R. 21 maggio 1980, n. 40 "Norme sull'iniziativa popolare delle leggi regionali e del referendum abrogativo"; Calabria: art.

escluse la materia fiscale e leggi di bilancio, revisione dello Statuto, approvazione dei piani e programmi regionali, leggi relative all'organizzazione della Regione e la situazione finanziaria dei propri dipendenti¹⁹, leggi elettorali, leggi relative alla ratifica di accordi con Stati esteri ed enti territoriali di altri Stati o di altre Regioni²⁰, leggi riguardanti vincoli paesaggistici ed ambientali²¹). Da rilevare che nello Statuto della Calabria, però, mancano le materie in cui un progetto popolare sia proponibile e addirittura la disciplina relativa alle materie escluse dall'ambito di applicazione

39, par. 1, Statuto; art. 1, par. 1, L.R. 5 aprile 1983, n.13 “Norme di attuazione dello statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum”; Campania: art. 12, par. 1, Statuto; art. 5, par. 1, L.R. 17 gennaio 1975, n. 4 “Iniziativa legislativa popolare e degli Enti locali”; Emilia-Romagna: art. 18, par. 2, lett. a, Statuto; art. 1, comma 1, lett. a, L.R. 22 novembre 1999, n. 34 “Testo unico in materia di iniziativa popolare” modificato dalla L.R. n. 8/2008; Lazio: art. 37, comma 1, Statuto; art. 1, L.R. 17 giugno 1980, n.63 “Disciplina del diritto di iniziativa popolare e degli enti locali per la formazione di leggi, regolamenti e provvedimenti amministrativi regionali”; Liguria: art. 7, comma 1, lett. a, Statuto; art. 1, comma 1, L.R. 28 novembre 1977, n. 44 “Norme di attuazione dello Statuto sull'iniziativa e sui Referendum popolari”; Lombardia: art. 34, comma 1, Statuto; art. 1, comma 1, L.R. 2 ottobre 1971, n. 1 “Norme sull'iniziativa popolare per la formazione di leggi e altri atti della regione”; Marche: art. 30, comma 1, lett. i, Statuto; art. 1, comma 1, lett. a, L.R. 5 settembre 1974, n. 23 “Iniziativa legislativa popolare”; Molise: art. 32, Statuto; Piemonte: art. 74, comma 2, Statuto; art. 1, comma 1, L.R. 16 gennaio 1973, n. 4 “Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo”; Puglia: art. 15, comma 1, Statuto; art. 1, comma 1, L.R. 16 aprile 1973, n. 9 “Partecipazione popolare all'attività normativa della Regione”; Toscana: art. 74, comma 1, Statuto; art. 1, L.R. 6 ottobre 2010, n. 51 “Norme sull'iniziativa popolare delle leggi”; Umbria: art. 35, comma 1, Statuto; art. 3, comma 2, L.R. 16 febbraio 2010, n. 14 “Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)”; Veneto: art. 38, comma 2, Statuto; art. 1, comma 1, L.R. 12 gennaio 1973, n. 1 “Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali”.

¹⁸ Gli Statuti di Umbria e Abruzzo non impongono limitazioni di materia, però, prevedono che il Consiglio regionale deve approvare a maggioranza assoluta in alcuni casi (art. 36, comma 4, St. Umbria e l'art. 32, comma 3, St. Abruzzo). Inoltre, nelle Regioni Marche e Molise non vi è alcuna restrizione.

¹⁹ Soltanto all'art. 2, comma 1, lett. b, L. R. n. 4/1973 della Regione Puglia e l'art. 2, L. R. n. 1/1971 della Regione Lombardia.

²⁰ Art. 50, comma 2, St. Lombardia.

²¹ Art. 10, comma 1, St. Liguria.

dell'istituto in esame si rifà alle prescrizioni della legge attuativa dello Statuto di “prima generazione”²².

Oltre alle esclusioni di materie esplicitate negli statuti, in alcune Regioni è stato individuato l'organo deputato alla verifica della sussistenza del *quorum* richiesto o dei criteri dell'omogeneità, della chiarezza e dell'univocità del quesito, anche se l'aspetto relativo al giudizio di ammissibilità e legittimità è in generale sottovalutato e la distinzione dei ruoli fra chi valuta la regolarità della procedura e chi è chiamato ad esprimersi sull'ammissibilità non è sempre chiara: la Consulta di garanzia statutaria nello Statuto dell'Emilia-Romagna; la Consulta statutaria nello Statuto della Liguria; l'Ufficio di presidenza del Consiglio ai sensi dello Statuto delle Marche; il Consiglio statutario nello Statuto della Puglia; la Commissione di garanzia secondo lo Statuto del Piemonte, Veneto, della Sardegna e Sicilia, delle due Province autonome. In alcune Regioni il giudizio di ammissibilità è anticipato al momento precedente alla raccolta delle firme, altre, invece, attribuiscono questa facoltà al Consiglio regionale stesso.

Nel rinforzare l'istituto in esame, gli statuti regionali affrontano altre due questioni rilevanti: la prima, relativa alla sorte dei progetti di legge, presentati al Consiglio regionale, per i quali non si sia perfezionato l'*iter* al termine della legislatura; la seconda, riguardante la obbligatorietà o meno della discussione della proposta di legge da parte del Consiglio regionale. Gli Statuti delle Regioni Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria e Puglia statuiscono la clausola della non decadenza dei progetti di legge di iniziativa popolare al termine della legislatura con la conseguente “ciclicità” sul piano della validità e riproponibilità; lo Statuto laziale, invece, statuisce una sorta di “ultrattività” – una variante “restrittiva” della più diffusa clausola di ripresentazione automatica delle proposte di iniziativa popolare nella consiliatura successiva, dato che le proposte popolari restano valide soltanto fino al termine della consiliatura successiva a quella nella quale tale proposta di legge è stata presentata²³.

Diversi statuti (Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana e Umbria) prevedono che le proposte di legge di iniziativa popolare siano portate all'esame del

²² Legge regionale 5 aprile 1983, n. 13 “Norme di attuazione dello statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum”, B.U. n. 26, 14 aprile 1983.

²³ Art. 60, comma 2, St. Lazio.

Consiglio entro un determinato numero di mesi (il termine varia da Regione a Regione)²⁴. Alcuni Statuti stabiliscono che, trascorso tale termine, il progetto sia iscritto all'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea e discusso con precedenza su ogni altra questione. Allo stadio prodromico della presentazione della proposta di legge subentra quello immediatamente consecutivo del preventivo esame da parte delle Commissioni consiliari.

Anche la prescrizione dei principi inerenti alla qualità della normazione rappresenta senz'altro un'importante innovazione delle nuove Carte statutarie regionali²⁵.

È evidente che gli statuti disciplinano la procedura che riconduce all'Assemblea, nella sua interezza, l'esercizio della potestà legislativa, lasciando alle Commissioni la funzione referente. La maggior parte rinvia espressamente al Regolamento interno la disciplina relativa alle modalità e termini per l'assegnazione e l'esame dei progetti di legge (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Puglia, Toscana ed Umbria). Lo Statuto della Regione Emilia Romagna, inoltre, prevede che il Regolamento interno «stabilisce le procedure, modalità e tempi per la pubblicazione e la diffusione dei progetti di legge, ai fini della consultazione e della partecipazione»²⁶. Lo Statuto ligure prevede che «il Regolamento interno stabilisce le modalità di definizione dei termini per l'esame delle iniziative legislative in Commissione, trascorsi i quali, su richiesta del proponente, il progetto viene discusso e votato dal Consiglio anche se la Commissione non ha concluso i propri lavori»²⁷.

²⁴ Lo Statuto della Regione Piemonte fissa dei termini massimi per l'esame in Commissione e poi per l'esame in Consiglio e prevede una sorta di intervento sostitutivo da parte di ciascun consigliere nel caso di inerzia del Consiglio.

²⁵ Lo Statuto della Regione Marche stabilisce che le proposte di legge assegnate alle Commissioni siano accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione.

²⁶ Art. 6, comma 1, lett. e). Inoltre, lo Statuto stabilisce anche le modalità per la nomina dei relatori. In particolare, lo Statuto prevede che «il Presidente della Commissione propone immediatamente alla stessa la nomina del relatore, cui spetta il compito di istruire e seguire l'*iter* complessivo del progetto di legge assegnato e, se richiesto da Consiglieri rappresentanti un quinto dei voti assegnati, viene nominato anche un relatore di minoranza. Il Regolamento interno definisce i mezzi e gli strumenti a disposizione del relatore per l'esercizio delle sue funzioni» (art. 50, comma 2).

²⁷ Art. 46, comma 4, Statuto della Liguria.

Sinteticamente, gli statuti prevedono che la proposta di legge, dopo l'esame della Commissione, sia approvata dal Consiglio articolo per articolo e con votazione finale sull'intero testo. Inoltre, tutti gli statuti regionali (ad esclusione di quello delle Marche) prevedono il ricorso alla procedura redigente, e (ad esclusione di quello della Puglia) stabiliscono che tale procedimento non può essere adottato qualora i progetti di legge riguardino modifiche statutarie, materie quali la legge elettorale, le leggi di notifica delle intese della Regione con altre Regioni, le leggi di approvazione del bilancio, la legge finanziaria o leggi tributarie. La disciplina di tale procedura è sicuramente uno degli elementi di novità delle nuove Carte statutarie, in quanto in quelle precedenti tale istituto aveva ricevuto scarsa attenzione.

Tutti i nuovi statuti comunque, ad esclusione di quelli della Toscana e dell'Umbria, prevedono la facoltà della Giunta regionale o di un certo numero di Consiglieri o di componenti della Commissione di richiamare la proposta di legge (in ogni momento sino all'esame conclusivo in Commissione) alla procedura normale²⁸.

Gli statuti delle Regioni Campania e Piemonte disciplinano il procedimento in sede deliberante nei casi e nelle forme stabiliti dal Regolamento interno.

Si noti, però, che nel tentativo di dare attuazione, anche sul piano della produzione normativa regionale, al principio di sussidiarietà stabilito dall'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione, si è configurato un "aggravamento" del procedimento di formazione delle fonti regionali attraverso la previsione di specifiche modalità procedurali di partecipazione e di consultazione di soggetti presenti nella comunità regionale.

Nel contesto del *novum* statutario è stata inserita una fase consultiva (facoltativa o obbligatoria) tra l'approvazione della proposta di legge e la promulgazione da parte degli organi di garanzia statutaria, ove istituiti dagli statuti regionali.

²⁸ Lo Statuto della Regione Lazio e quello della Regione Umbria prevedono rispettivamente che può essere richiesta la procedura normale di esame della proposta di legge anche da parte di un Presidente di un Gruppo consiliare non rappresentato nella Commissione e da un gruppo consiliare.

2.2. *L'incompleta e irregolare attuazione*

Certo è che non tutti gli statuti danno la stessa enfasi alla partecipazione popolare e disciplinano nella stessa forma l'istituto dell'iniziativa popolare. Alcune carte statutarie sono più incisive nell'affrontare il tema dei meccanismi partecipativi e nel normare lo strumento in esame nell'ambito regionale, altre restano scarse, semplicemente rinviando ad una legge attuativa o al regolamento consiliare per le modalità d'esercizio²⁹. Per di più, nel tentativo di rafforzare sotto il profilo politico l'istituto in esame non tutti i legislatori regionali hanno considerato il correttivo referendario, un tema già emerso in sede nazionale da parte dell'Assemblea costituente³⁰ o adottato da altri ordinamenti³¹.

I diversi vuoti lasciati dalla disciplina statutaria, da colmare con le norme di dettaglio demandate al legislatore, sono un aspetto problematico nel contesto del rapporto fra le generazioni statutarie in tema di partecipazione popolare alla funzione legislativa. Ad oggi, infatti, il legislatore calabrese³², campano³³, laziale³⁴, ligure³⁵, lombardo³⁶, marchigiano³⁷, molisano³⁸, pugliese³⁹,

²⁹ Ad esempio nelle Marche, lo Statuto dedica un titolo alla «partecipazione popolare e referendum su leggi e provvedimenti amministrativi», ma difetta di una disposizione sull'iniziativa popolare, salvo il rinvio di cui all'art. 30, sancendo che «la legge regionale stabilisce le modalità per la raccolta e l'autenticazione delle firme per la presentazione delle proposte di iniziativa popolare» e il Regolamento interno del Consiglio individua le modalità e le tempistiche per l'esame delle proposte popolari.

³⁰ A.C. Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 24 ottobre 1946, 422 ss.

³¹ Svizzera, Lettonia. Cfr. C. BOVA, *L'iniziativa legislativa popolare in Italia e Svizzera*, Padova 2012.

³² Legge regionale 5 aprile 1983, n. 13 "Norme di attuazione dello statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum", B.U. n. 26, 14 aprile 1983.

³³ *Legge regionale 17 gennaio 1975, n. 4 "Iniziativa legislativa popolare degli enti locali"*.

³⁴ Legge regionale 17 giugno 1980, n. 63 "Disciplina del diritto di iniziativa popolare e degli enti locali per la formazione di leggi, regolamenti e provvedimenti amministrativi regionali".

³⁵ Legge regionale 28 novembre 1977, n. 44 "Norme di attuazione dello Statuto sull'iniziativa e sui referendum popolari", B.U.R. n. 49, 14 dicembre 1977. Un tentativo di adeguare la disciplina e di sostituire la legge del 1977 al nuovo Statuto avvenne con la proposta di legge 26 novembre 2009, n. 515 "Norme in materia di iniziativa popolare e referendum".

³⁶ Legge regionale 2 ottobre 1971, n. 1 "Norme sull'iniziativa popolare per la formazione di leggi e altri atti della Regione", B.U.R. n. 33, 4 ottobre 1971.

piemontese⁴⁰ e veneto⁴¹ non hanno ancora approvato una legge di attuazione in tema di iniziativa legislativa popolare. Nella pratica, gli organi regionali e i comitati promotori si rifanno alla legge di attuazione delle disposizioni statutarie precedenti nonché ai regolamenti consiliari immutati.

Le leggi di attuazione del diritto d'iniziativa popolare presentano le norme di dettaglio su modalità, procedimento di vidimazione dei fogli, raccolta firme e deposito della proposta, regolano gli adempimenti procedurali del Consiglio – ricevibilità della proposta, intervento dei promotori in Commissione, sospensione del procedimento – che peraltro sono descritti a volte anche nei regolamenti consiliari. Spesso le stesse leggi illustrano la forma della proposta legislativa e rinviano alla fonte statutaria per la titolarità, confermano la non decadenza dei progetti d'iniziativa popolare oppure stabiliscono l'arco temporale che deve trascorrere tra la reiezione e la ripresentazione dei progetti respinti.

Le discordanti configurazioni normative sollevano qualche riserva sulla funzionalità delle iniziative legislative popolari in queste regioni e le regole divise tra “vecchie” e “nuove” norme fanno insorgere non poche problematiche sul piano giuridico.

Un esempio eloquente è dato dalla Regione Liguria. L'art. 1 della legge regionale 28 novembre 1977, n. 44⁴², ad esempio, stabilisce che il diritto all'iniziativa non riguarda solo le leggi, ma anche i regolamenti e i provvedimenti amministrativi che competono al Consiglio regionale⁴³.

³⁷ Legge regionale n. 23 del 1974.

³⁸ Manca proprio una legge di attuazione degli strumenti di partecipazione popolare.

³⁹ Legge regionale 16 aprile 1973, n. 9 “Partecipazione popolare all'attività normativa della Regione”, B.U.R. n. 9, S.O., 16 aprile 1973.

⁴⁰ Legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 “Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo”, B.U.R. n. 3, 23 gennaio 1973.

⁴¹ Legge regionale 12 gennaio 1973, n. 1 “Norme sull'iniziativa popolare per le leggi e i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali”.

⁴² Legge regionale 28 novembre 1977, n. 44 “Norme di attuazione dello Statuto sull'iniziativa e sui referendum popolari”, B.U.R. n. 49, 14 dicembre 1977. Un tentativo di adeguare la disciplina e di sostituire la legge del 1977 al nuovo Statuto avvenne con la proposta di legge 26 novembre 2009, n. 515 “Norme in materia di iniziativa popolare e referendum”.

⁴³ Disposizione coerente con l'art. 9 del vecchio Statuto. Invece il vigente Statuto stabilisce al art. 45, comma 4 che «spetta a ciascun Consigliere e alla Giunta l'iniziativa per i regolamenti e per gli atti amministrativi di competenza consiliare».

L'art. 6 rinvia alle norme nazionali – dunque all'art. 8 della legge n. 352/1970, per quanto compatibile – per la modalità di apposizione delle firme. La legge del 1977 non prevede né l'organo incaricato ad accertare la legittimità dell'iniziativa legislativa popolare, né la chiarezza e l'univocità del quesito referendario⁴⁴.

A seguito del nuovo Statuto del 2009, la Campania non ha adottato una nuova legge di attuazione degli istituti di partecipazione popolare, specie per il referendum approvativo⁴⁵, nonostante il rinvio adoperato dallo Statuto ad una legge regionale che disciplini le modalità di proposizione e svolgimento della consultazione popolare⁴⁶. Stante il vuoto normativo, ci si riferisce ancora alla legge regionale n. 4/1975 che all'art. 5 prevede che l'iniziativa popolare si eserciti presentando progetti articolati all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale e all'art. 6 regola la fase della raccolta delle firme, da compiersi nei quattro mesi successivi alla presentazione. Inoltre, è prevista l'audizione dei primi cinque firmatari della proposta di legge nella Commissione consiliare competente⁴⁷.

Le disposizioni circa il giudizio di ammissibilità e ricevibilità formale delle proposte d'iniziativa popolare sono contenute in un nuovo regolamento⁴⁸. Infine, in entrambe le “nuove” fonti si riscontra la ripetizione relativa alla non decadenza dei progetti di iniziativa popolare alla fine della legislatura⁴⁹.

⁴⁴ Art. 10, comma 3, St. Liguria.

⁴⁵ Siccome il referendum approvativo non era contemplato nel precedente testo statutario, non è possibile fare riferimento alla legge di attuazione del vecchio Statuto, legge regionale 30 aprile 1975, n. 25 “Referendum popolare”. L'art. 5, comma 5 dello Statuto rinvia alla legge regionale per «disciplina[re] le modalità di proposizione e svolgimento del referendum approvativo».

⁴⁶ Art. 15, comma 5, St. Campania.

⁴⁷ Art. 5, comma 3, L.R. 4/1975: «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».

⁴⁸ Regolamento interno del Consiglio della Regione Campania, B.U.R. n. 57, 11 settembre 2012.

⁴⁹ Art. 54, comma 3, St. Campania. Art. 102, comma 1, Reg. Cons. reg. Campania: «Tutti i progetti di legge e gli altri atti il cui procedimento non si è perfezionato con la definitiva approvazione consiliare decadono alla conclusione della legislatura, salvo quelli di iniziativa popolare e di iniziativa degli enti locali così come previsto dalle disposizioni statutarie».

Incongruenze sul piano dei requisiti materiali sono contenute anche nella normativa lombarda. La legge attuativa è più restrittiva rispetto allo Statuto nell'indicare le materie escluse dall'esercizio del diritto di iniziativa sollevando dubbi sulla natura vincolante delle limitazioni aggiuntive. L'art. 2 conferma quindi l'esclusione della materia tributaria e di bilancio, dell'espropriazione dei suoli, della limitazione della proprietà fondiaria e delle modifiche statutarie, ma aggiunge ad esse una lunga lista di altre materie assai significative⁵⁰.

Il Molise si distingue in senso negativo nel panorama regionale. Innanzitutto, la disciplina dell'istituto in esame è scarsamente contenuta sia nello Statuto sia nel Regolamento del Consiglio e la disciplina difetta di una legge attuativa dei meccanismi partecipativi al procedimento decisionale regionale. La fonte statutaria molisana contiene il riferimento alla "petizione" e non all'iniziativa legislativa popolare e non prescrive né i meccanismi e i tempi per il controllo di regolarità e di ammissibilità delle proposte popolari, né individua nella Consulta statutaria l'organo idoneo ad esprimersi a riguardo. Per di più, l'atto fondamentale molisano non indica neppure i limiti di materia da ottemperare nell'esercizio del diritto di iniziativa nella formazione della legge regionale. Il vigente Regolamento consiliare⁵¹, che resta ancorato alla disciplina statuaria previgente, ripropone quanto già previsto a livello statutario circa la titolarità del potere di iniziativa e la forma articolata della proposta, le cui sottoscrizioni devono essere autenticate nelle forme previste dalla legge elettorale regionale per la presentazione delle candidature⁵².

⁵⁰ Art. 2, comma 1, L.R. 1/1971: «L'iniziativa popolare dei cittadini per la formazione di leggi ed atti della Regione [...] non si esercita nelle seguenti materie: a) tributaria e di bilancio; b) espropriazione dei suoli e limitazione della proprietà fondiaria; c) approvazione delle delibere relative all'assunzione dei mutui e all'emissione di prestiti; d) delibere concernenti l'assunzione e la cessione di partecipazioni regionali; e) nomina degli amministratori di enti e aziende dipendenti dalla Regione, nonché dei rappresentanti della Regione in enti e società a partecipazione regionale; f) formulazione dei pareri formalmente richiesti alla Regione dagli organi costituzionali della Repubblica; g) designazione dei componenti di Commissioni e di altri organi collegiali, spettante alla Regione; h) riesame nelle forme ordinarie e a maggioranza semplice, degli atti amministrativi rinviati alla Regione ai sensi dell'art. 125 della Costituzione; i) designazione, a norma del secondo comma dell'art. 83 della Costituzione, dei delegati della Regione per l'elezione del Presidente della Repubblica; l) formulazione dei pareri di cui agli artt. 132 e 133 della Costituzione; m) modifiche dello Statuto».

⁵¹ Regolamento del Consiglio regionale, approvato con deliberazione del 25 marzo 1985, n. 144.

⁵² Art. 68, Reg. Cons. Molise.

Come si riscontra in molte esperienze regionali, la legge attuativa⁵³ piemontese è antecedente al vigente Statuto⁵⁴. Quest'ultimo però non ha apportato innovazioni rilevanti alla materia, poiché la precedente disciplina è stata semplicemente trasfusa nella nuova Carta statutaria; pertanto, non si rischiano antinomie tra Statuto posteriore e legge anteriore rispondente all'allora vigente Statuto⁵⁵. I requisiti materiali sono enunciati solamente nella normativa regionale di attuazione⁵⁶ assieme ad altri adempimenti endoprocedimentali: la presentazione del progetto dai primi tre sottoscrittori all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale (art. 5), che nei successivi cinque giorni deve vidimare i moduli su cui verranno apposte le firme; la raccolta delle sottoscrizioni da compiere entro sei mesi dalla vidimazione (art. 3, co. 3); l'autenticazione delle firme da parte del pubblico ufficiale (art. 4).

Tra gli aspetti normativi che distinguono la disciplina dell'iniziativa popolare si individua la previsione, sia nello Statuto che nella legge attuativa, di un controllo di ammissibilità da parte del funzionario nominato responsabile del procedimento⁵⁷. Inoltre, per garantire l'efficacia dello strumento dell'iniziativa popolare, è previsto che, in caso di rinnovo del Consiglio, la proposta, il cui esame – in Ufficio di presidenza, in Commissione o in Consiglio – non si è compiuto entro il termine della consiliatura, sia sospesa. L'Ufficio di presidenza del nuovo Consiglio, a prescindere dallo stadio dell'esame, raggiunto dalla proposta nella precedente legislatura, dovrà valutare la ricevibilità e l'ammissibilità non prima di quattro mesi e non oltre sei mesi dalla prima

⁵³ Legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 "Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo", B.U.R. n. 3, 23 gennaio 1973.

⁵⁴ Legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1, modificata con le leggi regionali statutarie 13 novembre 2009, n. 2; 21 marzo 2013, n. 3; 9 aprile 2013, n. 4; 28 maggio 2013, n. 5.

⁵⁵ Legge statale 22 maggio 1971, n. 336, modificata dalla legge 31 maggio 1991, n. 180. La disciplina dell'iniziativa legislativa popolare era contenuta negli artt. 48-52.

⁵⁶ Art. 2, comma 1 definisce l'ambito di applicazione dell'istituto, escludendo dall'iniziativa popolare le leggi tributarie e di bilancio, le leggi concernenti l'organizzazione degli Uffici regionali, lo stato giuridico, il trattamento economico e il ruolo organico del personale. Il successivo comma, statuisce per la formazione di provvedimenti amministrativi di carattere generale di competenza del Consiglio, l'improponibilità delle iniziative riguardati «i regolamenti di attuazione delle leggi di cui prima, i regolamenti degli organi regionali; i provvedimenti amministrativi di mera esecuzione di norme legislative e regolamentari emanate dallo Stato o dalla Regione, e di mera esecuzione di delibere consiliari».

⁵⁷ Art. 76, comma 1, St. Piemonte; art. 5, L.R. 4/1973.

convocazione all'Aula⁵⁸. Si tratta di un aspetto alquanto diverso rispetto ad altre regioni, laddove ai progetti popolari viene garantita la non-decadenza senza alcun vincolo temporale al loro riesame e ripristino.

La riscrittura delle regole sulla partecipazione nel Veneto non è stata perfezionata e seguita da una rimodulazione tanto della legge attuativa che rinvia al precedente Statuto⁵⁹ quanto del Regolamento consiliare⁶⁰, con non poche conseguenze giuridiche nell'uso dello strumento.

La legge regionale del 1973 stabilisce innanzitutto la forma e i soggetti legittimati, ma con un diverso numero di sottoscrittori⁶¹. In base all'art. 1 della legge, se la proposta implica nuovi o maggiori spese, o minori entrate, occorre indicare «le forme di finanziamento o i mezzi per fronteggiare il minore introito», a differenza dello Statuto ai sensi del quale la copertura di leggi che comportino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, è assicurata «mediante riduzione di altra spesa o mediante maggiore o nuova entrata»⁶². Nel delimitare le materie escluse dal campo di applicazione dell'iniziativa popolare, la legge individua le leggi di bilancio, tributarie e di approvazione dei piani e programmi regionali⁶³.

Le modalità di presentazione della proposta e la procedura di raccolta firme sono dettagliatamente descritte agli artt. 4-6: la proposta popolare va presentata dal «presentatore ufficiale», che può coincidere col primo firmatario, all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, entro sei mesi dalla vidimazione dei moduli per le firme; il Consiglio regionale si pronuncia sull'ammissibilità della proposta entro trenta giorni dall'inoltro della relazione redatta dall'Ufficio di presidenza. È opportuno sottolineare che, sia sotto il profilo sostanziale della materia, in relazione ai limiti prima elencati, sia sotto il profilo formale della verifica della ritualità della procedura seguita, è il Consiglio regionale che deve deliberare e non un organo indipendente,

⁵⁸ Art. 9, L.R. 4/1973.

⁵⁹ Legge regionale 12 gennaio 1973, n. 1 “Norme sull'iniziativa popolare per le leggi e i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali”.

⁶⁰ Regolamento del Consiglio regionale, Provvedimento del Consiglio regionale, 30 aprile 1987, n. 456 (B.U.R. n. 31/1987), modificato con deliberazione del Consiglio regionale del 29 dicembre 2011, n. 111.

⁶¹ Art. 1, comma 1, L.R. 1/1973.

⁶² Art. 21, comma 5, St. Veneto.

⁶³ Art. 2, L.R. 1/1973.

dotato di competenze tecniche adeguate per lo svolgimento di tale specifica attività, di cui attualmente parla lo Statuto.

La previsione degli organi di garanzia statutaria così come l'obbligatorietà in capo all'Assemblea di prendere in considerazione i progetti popolari entro termini ben precisi (anche se non sempre identici) raffigurano le novità nel panorama statutario, volte a garantire l'effettività di questo strumento partecipativo. Tuttavia, questi aspetti non riguardano tutte le regioni e sono contenuti o nelle leggi attuative o nei regolamenti consiliari, per non parlare del fatto che la disciplina dell'organo di garanzia statutaria non è stata sempre regolata da un'apposita legge⁶⁴.

Nonostante il vincolo di prescrivere le modalità e i tempi dell'*iter* procedimentale risieda nella fonte statutaria, i regolamenti consiliari compiono generalmente un semplice rinvio alla legislazione regionale vigente, disciplinando soltanto la clausola di non decadenza dei progetti pendenti alla fine della legislatura e in pochi casi la possibilità di ritiro dei progetti di legge popolari⁶⁵. Il Regolamento consiliare ligure (e non la legge attuativa), riapprovato a seguito del nuovo Statuto⁶⁶, nel disciplinare la fase iniziale del procedimento di formazione della legge regionale, ripropone le stesse disposizioni circa la forma del progetto, l'annuncio da parte del Presidente del Consiglio alla prima seduta successiva alla presentazione del progetto e la sua trasmissione alla Giunta (art. 79), il ritiro del progetto da parte dei proponenti «fino a che non ne sia esaurito l'esame in sede di Commissione consiliare» (art. 80), l'impossibilità di ripresentazione dei

⁶⁴ Il controllo sulla legittimità e ammissibilità delle proposte legislative di iniziativa popolare, è demandato alla Commissione di garanzia statutaria, organo «di consulenza e garanzia della Regione» (art. 62, St. Veneto). La disposizione statutaria compie un rinvio generalizzato alla legge regionale, che sarebbe dovuta intervenire a riguardo con puntualità. A ogni modo, la previsione di un parere ristretto alla funzione consultiva di quest'organo è alquanto indefinibile e suscita alcuni interrogativi sul piano meramente propositivo in mancanza (ancor oggi) di una legislazione di dettaglio. Cfr. G. PIPERATA, *Art. 62 – Commissione di garanzia statutaria*, in AA.VV., *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, a cura di L. Benvenuti, G. Piperata, L. Vandelli, Venezia 2012, 361-365; P. CAVALERI, E. GIANFRANCESCO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Torino 2013, 159-169.

⁶⁵ Art. 65, Reg. cons. Basilicata.

⁶⁶ Regolamento interno del Consiglio regionale, approvato con deliberazione del Consiglio regionale – Assemblea legislativa della Liguria 9 giugno 2006, n. 18, B.U.R., S.S., n. 25, 21 giugno 2006; modificato con deliberazioni del Consiglio regionale del 1 febbraio 2007, n. 4; 29 luglio 2008, n. 36; 30 luglio 2009, n. 19, 2 febbraio 2010, n. 1 e 25 gennaio 2011, n. 1.

progetti respinti prima che siano trascorsi quattro mesi dalla loro reiezione (art. 81); la clausola della non decadenza (art. 82). Occorre sottolineare il fatto che l'art. 111 del Regolamento dedicato all'iniziativa popolare rinvia semplicemente, per quanto riguarda l'*iter* procedimentale, alla legge di attuazione delle disposizioni statutarie (co. 1), ma prescrive un vincolo inderogabile per il Consiglio di «deliberare improrogabilmente in via definitiva sulle iniziative popolari entro un anno dalla loro presentazione» (co. 2).

Il Regolamento del Consiglio regionale lombardo, invece, sembra disinteressarsi della disciplina dell'iniziativa popolare, per lo meno nel testo ora vigente⁶⁷, tranne che per la partecipazione dei delegati dei proponenti (tra i tre e i dieci) alla discussione in Commissione (art. 40, co. 7, lett. a) e per la validità dei progetti popolari per due legislature consecutive (art. 133, co. 3).

Nelle altre regioni, nonostante l'adozione di nuove leggi attuative e regolamenti, la disciplina è altrettanto asimmetrica nel regolamentare l'istituto in esame.

Dopo alcune modifiche riportate dalla legge regionale 21 marzo 1998, n. 21, l'intero testo della legge abruzzese sull'iniziativa popolare e referendum è stato abrogato dall'art. 52 della legge regionale 19 dicembre 2007, n. 44⁶⁸, necessaria per l'attuazione del nuovo Statuto del 2004 e successivamente modificato dalla legge regionale 18 dicembre 2013, n. 52⁶⁹. Nella legge, le norme sull'iniziativa popolare restano in pratica immutate circa i soggetti legittimati e le modalità di esercizio. Anche il regolamento abruzzese oggi vigente⁷⁰ conserva le norme sui soggetti legittimati e sul divieto per i promotori di ritirare la proposta popolare. Per di più, riprendendo la disposizione della legge regionale n. 44/2007, sancisce il “congelamento” della proposta di legge in caso di scadenza o scioglimento anticipato del Consiglio, fino alla ripresa dell'*iter* da parte degli organi rinnovati (art. 65) e ribadisce quanto già previsto nella stessa legge di attuazione circa l'iscrizione di

⁶⁷ Regolamento generale del Consiglio regionale approvato con deliberazione del Consiglio regionale del 9 giugno 2009, n. 840, B.U.R., S.S., n. 25, 26 giugno 2009.

⁶⁸ L.R. 19 dicembre 2007, n. 44 “Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa”, disponibile su www.consiglio.regione.abruzzo.it.

⁶⁹ Legge regionale 18 dicembre 2013, n. 52 “Modifiche e integrazioni alla L.R. 19 dicembre 2007, n. 44”, Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Abruzzo, Speciale 27 dicembre 2013, n. 127.

⁷⁰ Deliberazione del Consiglio regionale n. 56/2 del 12 ottobre 2010.

diritto del progetto di legge al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta consiliare, una volta scaduto il termine di sei mesi dalla trasmissione della proposta alla Commissione e qualora quest'ultima non si sia pronunciata (art. 70, co. 6). Per rafforzare l'obbligo di deliberazione, il regolamento prescrive indistintamente che il Consiglio, a sua volta, deve deliberare sulla proposta avanzata entro dodici mesi successivi. Infine, è presente una norma, mutuata dal regolamento previgente, riguardante la partecipazione e l'intervento dei delegati nei lavori della Commissione per illustrare il progetto di legge e presentare documenti e relazioni⁷¹.

Ad oggi, di fronte alla mancata adozione di un nuovo Statuto in Basilicata, il quadro normativo resta vincolato a disposizioni coerenti dal punto di vista temporale ma caratterizzate, anche esse, da ripetizioni e lacune. Ad esempio, nonostante abbia dedicato un apposito titolo alla partecipazione popolare (Titolo VIII) ed all'iniziativa popolare (Titolo IX), lo Statuto è abbastanza scarno nel disciplinare l'istituto, rinviando alla legge regionale per le modalità di raccolta e autenticazione delle firme⁷² e al regolamento consiliare per le modalità e i tempi necessari per l'esame della proposta popolare, a fine di «garantirne la sollecita discussione»⁷³. Tuttavia, nonostante tale vincolo, il Regolamento consiliare lucano non prescrive alcun requisito, compiendo un semplice rinvio alla stessa legislazione regionale vigente (art. 66).

Le norme attuative del nuovo Statuto romagnolo si trovano nel “Testo unico in materia d'iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica”⁷⁴ che introduce il *novum* dell'organo garante e l'obbligatorietà per lo stesso di pronunciarsi sull'ammissibilità, sulla competenza regionale nella materia oggetto della proposta, sulla conformità della stessa alle norme della Costituzione e dello Statuto, sulla sussistenza dei requisiti per la presentazione della proposta e il rispetto dei limiti di materia, entro trenta giorni dal deposito del testo accompagnato dalla relazione illustrativa della proposta oggetto dell'iniziativa popolare⁷⁵. Quanto alla possibilità, come da

⁷¹ Art. 80, comma 4, Reg. Cons. reg.

⁷² Rispetto ad altre regioni, Lo Statuto attribuisce il diritto d'iniziativa, oltre che ai (doppio spazio) cittadini elettori, «alle organizzazioni regionali confederali dei lavoratori dipendenti e autonomi, purché la proposta sia sottoscritta [dallo stesso numero di elettori prescritto]» (art. 40).

⁷³ Art. 63, commi 2 e 3, St. Basilicata.

⁷⁴ Legge regionale 22 novembre 1999, n. 34, e le successive modifiche apportate dalla L.R. 10 luglio 2006 n. 8, L.R. 27 maggio 2008 n. 8, L.R. 18 luglio 2014 n. 17.

⁷⁵ Art. 6, comma 1, L.R. 34/1999.

Statuto, di sottoporre all'Assemblea questioni d'interesse rilevante, la legge di attuazione stabilisce che la proposta, accompagnata da una relazione illustrativa dei fini, deve essere esaminata dall'aula entro sei mesi dalla sua presentazione alla Commissione competente⁷⁶.

È infine il Regolamento dell'Assemblea a precisare – in tema di ripristino dei progetti popolari pendenti a fine legislatura – che il Presidente, all'inizio di ogni legislatura, dispone l'iscrizione all'ordine del giorno delle proposte di iniziativa popolare presentate nella precedente consiliatura e ancora in corso di esame, inviandole all'esame delle Commissioni competenti⁷⁷.

La vigente legge regionale umbra 10 febbraio 2010, n. 14⁷⁸, dando attuazione all'art. 35 dello Statuto, indica il numero delle sottoscrizioni necessarie all'avvio dell'*iter* legislativo, «calcolate sulla base del numero totale di [elettori] accertato nell'ultima revisione delle liste elettorali per l'elezione del Consiglio regionale in carica»⁷⁹ e si rifà alla stessa fonte per i requisiti formali e sostanziali del progetto di legge⁸⁰.

La legge rinnova e integra la disciplina con maggiori dettagli sull'*iter* e sul Comitato promotore (art. 7), sulla vidimazione dei fogli per la raccolta firme (art. 8), sulla loro autenticazione e verifica (art. 9)⁸¹ e sul deposito presso la Presidenza del Consiglio regionale (art. 10)⁸². L'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale deve pronunciarsi sull'ammissibilità dei progetti di legge

⁷⁶ Art. 10-*bis*, comma 1, L.R. 34/1999.

⁷⁷ Art. 120, comma 1, Regolamento interno dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

⁷⁸ Legge regionale 16 febbraio 2010, n. 14 “Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)”, B.U.R., S.O., n. 2 al n. 9, 24 febbraio 2010.

⁷⁹ Art. 3, comma 2, L.R. 14/2010.

⁸⁰ Art. 4, comma 1, L.R. 14/2010: «La proposta d'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». Rispetto allo Statuto, invece non viene in rilievo il riferimento al preambolo. Ai sensi dell'art. 5, le proposte popolari si possono presentare su ogni materia di competenza regionale, «con esclusione della revisione dello Statuto regionale, delle leggi di organizzazione interna del Consiglio, di bilancio, finanziarie e tributarie».

⁸¹ Il controllo viene effettuato dal responsabile nominato dall'Ufficio di presidenza.

⁸² La durata della campagna di raccolta delle firme è di centottanta giorni; entro venti giorni successivi alla scadenza del termine, a pena di decadenza, almeno uno dei delegati deposita il progetto presso l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

entro quarantacinque giorni dal deposito del progetto: gli spetta verificare la competenza della Regione sulla materia e la conformità del testo alle norme della Costituzione e dello Statuto (art. 11).

Anche la disciplina regolamentare ha subito delle mutazioni ma non introduce novità di rilievo. Il Regolamento vigente, come novellato dalla delibera del Consiglio regionale n. 141 dell'8 maggio 2007⁸³, replica le norme sopradescritte riguardanti l'assegnazione del progetto alla Commissione competente (art. 18) e l'obbligo di deliberazione da parte di essa (art. 31)⁸⁴, l'istruttoria in sede referente (art. 26) e aggiunge l'esclusione dell'esame in sede redigente per le proposte di legge popolari (art. 28).

Tra le regioni che hanno provveduto all'attuazione delle fonti che disciplinano l'iniziativa dei cittadini nel processo decisionale regionale, l'esempio toscano viene ritenuto quello più completo e coordinato. Rispetto ad altre realtà subnazionali, l'iniziativa popolare in Toscana è disciplinata da una nuova legge regionale che dà attuazione all'art. 74 dello Statuto e innova la disciplina sia sotto il profilo dei criteri di ricevibilità sia sul piano procedimentale⁸⁵. Il procedimento consente ad almeno tre promotori di presentare la proposta di legge al Presidente del Consiglio, che dopo un'istruttoria tecnica degli uffici consiliari e sentito l'Ufficio di presidenza, valuta la procedibilità del testo prima della raccolta delle firme⁸⁶.

⁸³ Regolamento interno, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 8 maggio 2007, n. 141 (B.U.R. n. 22, S.O. n. 1, 23 maggio 2007), integrato con le deliberazioni del 14 luglio 2009, n. 315 (B.U.R. n. 34, 29 luglio 2009) e del 10 giugno 2010, n. 3 (B.U.R. n. 28, 23 giugno 2010).

⁸⁴ Per l'art. 31, Reg. Cons. reg. entro due mesi dall'assegnazione le Commissioni debbono riferire al Consiglio il loro parere (comma 1); è prevista una proroga del termine di non oltre un mese, previa richiesta al Presidente del Consiglio (comma 2); decorsi i termini il progetto viene inserito direttamente nell'ordine del giorno (comma 3) e il Presidente riferisce all'Assemblea (comma 5).

⁸⁵ Legge regionale 6 ottobre 2010, n. 51 "Norme sull'iniziativa popolare delle leggi", B.U.R. n. 41, 11 ottobre 2010, modificata dalla L.R. 18 giugno 2013, n. 30, B.U.R. n. 30, 26 giugno 2013.

⁸⁶ Art. 7, comma 1, L.R. 51/2010.

La legge regionale 10 febbraio 2010, n. 14⁸⁷ rinnova e integra la disciplina umbra con maggiori dettagli sull'*iter* e sul Comitato promotore (art. 7), sulla vidimazione dei fogli per la raccolta firme (art. 8), sulla loro autenticazione e verifica (art. 9)⁸⁸ e sul deposito presso la Presidenza del Consiglio regionale (art. 10)⁸⁹. L'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale deve pronunciarsi sull'ammissibilità dei progetti di legge entro quarantacinque giorni dal deposito del progetto: gli spetta verificare la competenza della Regione sulla materia e la conformità del testo alle norme della Costituzione e dello Statuto (art. 11). Disposizioni di favore precisano che i delegati dei promotori hanno diritto di intervenire e presentare relazioni e documenti nella discussione; in più, l'Ufficio di presidenza può convocarli per ulteriori chiarimenti. I delegati sono informati del parere adottato entro cinque giorni. Se viene dichiarata inammissibile, la proposta è invalida e i promotori non possono avvalersi dei rimborsi per l'autenticazione delle firme, che altrimenti sono a carico della Regione (art. 69). Se il giudizio è positivo, il Presidente del Consiglio regionale assegna il progetto alla Commissione competente, dando tempestiva comunicazione ai delegati, che hanno diritto di intervenire nella seduta (art. 12). Il comma 4 – sulla base dell'art. 36, comma 3 dello Statuto – prevede che «trascorsi sei mesi dalla presentazione del progetto di legge, senza che su di esso il Consiglio si sia pronunciato, lo stesso [sia] iscritto al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta utile del Consiglio, il quale lo discute con precedenza su ogni altro argomento».

Lo strumento d'iniziativa popolare, regolato dallo Statuto, è completato dal Regolamento consiliare⁹⁰ per le procedure di ammissione dei promotori all'istruttoria e l'assegnazione del testo della proposta dal Presidente del Consiglio regionale alle Commissioni consiliari⁹¹.

⁸⁷ Legge regionale 16 febbraio 2010, n. 14 “Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)”, B.U.R., S.O., n. 2 al n. 9, 24 febbraio 2010.

⁸⁸ Il controllo viene effettuato dal responsabile nominato dall'Ufficio di presidenza.

⁸⁹ La durata della campagna di raccolta delle firme è di centottanta giorni; entro venti giorni successivi alla scadenza del termine, a pena di decadenza, almeno uno dei delegati deposita il progetto presso l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

⁹⁰ Regolamento interno del Consiglio regionale della Toscana 14 luglio 2009, n. 10, B.U.R.T. n. 26 del 24 luglio 2009.

Ebbene, le disarmoniche prescrizioni circa l'istituto dell'iniziativa popolare nella formazione della legge regionale attenuano il valore della partecipazione che la fonte statutaria tende a rinforzare. Dal punto di vista del nuovo ruolo della partecipazione dei cittadini, dell'attuale configurazione dell'iniziativa legislativa popolare e dell'organo di garanzia statutaria, tali disposizioni sarebbero da adeguare il prima possibile, senza trascurare ulteriormente le incidenze giuridiche.

3. *L'iniziativa legislativa popolare nella "specialità" territoriale*

Lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia⁹², al Capo IV relativo alla formazione della legge regionale, e in particolare all'art. 27, disciplina la titolarità del potere di iniziativa delle leggi regionali (la Giunta regionale, ciascun consigliere regionale, gli elettori, purché siano almeno quindicimila) e i requisiti formali di una proposta popolare (progetto redatto in articoli accompagnato da una relazione che ne illustri i contenuti e le finalità). Inoltre, l'art. 12 demanda ad una legge regionale, approvata a maggioranza assoluta dal Consiglio, la determinazione delle modalità e delle condizioni dell'esercizio del diritto di iniziativa popolare⁹³, chiaramente nell'ambito materiale riservato dallo Statuto.

Con la legge regionale 7 marzo 2003, n. 5⁹⁴, il Friuli-Venezia Giulia ha attuato l'art. 12 dello Statuto, disciplinando «la richiesta, l'indizione e lo svolgimento dei referendum abrogativi, propositivi e consultivi, nonché le modalità di esercizio dell'iniziativa popolare delle leggi

⁹¹ Ai sensi dell'art. 120, comma 2, Reg. Cons. reg. Toscana, i promotori possono partecipare alla deliberazione della Commissione.

⁹² Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, L. cost. 31 gennaio 1963, n. 1, G.U. n. 29, 1 febbraio 1963, modificata e integrata da L. cost. 23 febbraio 1972, n. 1 (G.U. n. 63, 7 marzo 1972); L. 6 agosto 1984, n. 457 (G.U. n. 223, 14 agosto 1984); L. cost. 12 aprile 1989, n. 3 (G.U. n. 87, 14 aprile 1989); L. cost. 23 settembre 1993, n. 2 (G.U. n. 226, 25 settembre 1993); L. 23 dicembre 1996, n. 662 (G.U. n. 303, 28 dicembre 1996); L. cost. 31 gennaio 2001, n. 2 (G.U. n. 26, 1 febbraio 2001); L. 27 dicembre 2002, n. 289 (G.U., S.S., n. 305, 31 dicembre 2002).

⁹³ Art. 12, comma 1, L. cost. 1/63, aggiunto dall'art. 5, comma 1, lett. d), L. cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

⁹⁴ 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", B.U.R n. 11, 12 marzo 2003.

regionali». È proprio il connubio tra iniziativa popolare e il referendum propositivo che sottolinea la peculiarità dell'istituto in questa regione.

A sua volta, il Regolamento del Consiglio regionale⁹⁵ conferma alcune norme dello Statuto e della legge attuativa. L'unica novità di rilievo introdotta dal Regolamento riguarda la clausola di "sopravvivenza" delle proposte popolari pendenti: qualora l'esame dei progetti legislativi popolari non si completi durante la consiliatura in cui sono stati presentati, essi non decadono, essendo ripristinati nella successiva allo stesso stadio di avanzamento⁹⁶.

Lo Statuto speciale della Regione sarda demanda semplicemente ad una legge regionale le norme relative all'«esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo»⁹⁷. In tal senso, l'art. 32 della legge regionale statutaria 10 luglio 2008, n. 1⁹⁸, attuando le disposizioni statutarie, individua tra i soggetti legittimati a proporre un progetto di legge, gli elettori, in numero non inferiore a diecimila, riprendendo la disposizione dell'art. 29 dello Statuto⁹⁹. Lo stesso articolo prescrive i requisiti formali e sostanziali che condizionano la legittima applicazione del potere di iniziativa popolare¹⁰⁰, stabilendo, a garanzia dell'effettività dello strumento, un termine preciso (due anni) entro il quale il Consiglio deve deliberare sul progetto e la non decadenza dello stesso alla scadenza della legislatura consiliare.

La stessa legge statutaria rinforza l'istituto dell'iniziativa popolare accostandolo a una consultazione popolare, il cui esito favorevole vincola il Consiglio a deliberare sulla proposta popolare avanzata, lasciandolo nella piena disponibilità dei contenuti¹⁰¹.

⁹⁵ Regolamento interno del Consiglio regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia, Consiglio regionale, 6 ottobre 2005, modificato il 25 ottobre 2007 e successivamente il 3 marzo 2010.

⁹⁶ Art. 129, comma 2, Reg. Cons. reg. Friuli-Venezia Giulia.

⁹⁷ Art. 15, Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, G.U. n. 58, 9 marzo 1948.

⁹⁸ Legge regionale statutaria 10 luglio 2008, n. 1, B.U.R. n. 23, 18 luglio 2008.

⁹⁹ Articolo abrogato dall'art. 3, L. cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

¹⁰⁰ Art. 32, commi 1 e 4: «L'iniziativa legislativa [popolare] si esercita con la presentazione di progetti redatti in articoli e accompagnati da una relazione illustrativa; [...] non è ammessa per le leggi tributarie e di bilancio, in materia di provvedimenti concernenti designazioni o nomine e non può essere esercitata nei sei mesi antecedenti alla scadenza del Consiglio regionale».

¹⁰¹ Art. 4, L.R. stat. 1/2008. *Infra* par. 4.

In tema d’iniziativa popolare delle leggi regionali, le stesse disposizioni statutarie relative alle condizioni di ricevibilità (art. 71) e alla non decadenza della proposta popolare (art. 75) si riconfermano nel Regolamento interno del Consiglio, che poi le integra con quelle riguardanti l’ammissibilità della proposta da parte della Presidenza del Consiglio, l’assegnazione alla Commissione permanente competente e il consueto percorso riconducibile all’aula per l’approvazione finale (artt. 73-74). Inoltre, il Regolamento stabilisce all’art. 76 il divieto di ripresentazione dei progetti respinti prima che siano trascorsi sei mesi dalla loro reiezione.

Lo Statuto della Regione Sicilia¹⁰² si presenta tra i meno aperti agli istituti di partecipazione popolare, anche perché l’Assemblea regionale siciliana non è mai intervenuta per ampliare la loro disciplina. Infatti, l’art. 12 sancisce il numero di firme necessarie per l’avvio del procedimento legislativo da parte degli elettori della Regione e la forma articolata di tale proposta (comma 1); la disciplina di dettaglio è rimandata ad una legge successiva (comma 2). Di fatto, la cornice normativa è scarna e il legislatore ha discrezionalità in tema di ammissibilità, dei limiti *ratione materiae* o altre garanzie relative all’istituto; non a caso, la legge regionale n. 1/2004 contiene tra l’altro l’intera disciplina dell’iniziativa legislativa popolare¹⁰³.

Pur essendo previsti strumenti che agevolano l’iniziativa dei cittadini, altre caratteristiche dell’*iter*, di fatto, ostacolano l’uso concreto di questo istituto da parte degli elettori.

La legge attuativa delle norme di cui all’art. 12 dello Statuto propone le stesse disposizioni nella parte introduttiva del Titolo V circa la titolarità, i requisiti e i limiti per lo svolgimento del diritto di iniziativa popolare e descrive dettagliatamente le fasi tecnico-procedimentali dell’*iter*¹⁰⁴. La peculiarità della disciplina siciliana consiste nel “controllo raddoppiato”, che attribuisce gli esami di regolarità ed ammissibilità della proposta ad organi diversi: “giudice” della regolarità è la Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa legislativa¹⁰⁵, mentre il

¹⁰² Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (G.U. n. 58, 9 marzo 1948), modificata dalle leggi cost. 23 febbraio 1972, n. 1 (G.U. n. 63, 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (G.U. n. 87, 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (G.U. n. 26, 1 febbraio 2001).

¹⁰³ L.R. 10 febbraio 2004, n. 1 “Disciplina dell’istituto del referendum nella Regione siciliana e norme sull’iniziativa legislativa popolare e dei Consigli comunali o provinciali”, G.U.R. n. 1, 2 giugno 2004.

¹⁰⁴ Artt. 35-37, L.R. 1/2001.

¹⁰⁵ Art. 38, L.R. 1/2001.

controllo di ammissibilità spetta al Presidente dell'Assemblea¹⁰⁶. Per il resto, l'*iter* è identico alle altre esperienze: l'assegnazione alla Commissione legislativa competente; l'intervento dei promotori per illustrare il progetto; la valutazione della Commissione, che entro sei mesi deve essere deferita all'Assemblea; l'iscrizione all'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea qualora la Commissione non abbia deliberato entro il termine prestabilito¹⁰⁷.

Il Regolamento dell'Assemblea, invece, non prevede l'esercizio dell'iniziativa popolare, tranne un indiretto riferimento di cui all'art. 67-ter, laddove è indicata la possibilità per le Commissioni legislative di sollecitare, in sede di valutazione dei progetti di legge inclusi quelli di iniziativa popolare, una relazione tecnica circa gli oneri apportati da ogni singola disposizione e le relative coperture.

L'*iter legis* previsto in Trentino-Alto Adige e la conformazione dell'iniziativa popolare sono influenzati dalla struttura della Regione. In base allo Statuto d'Autonomia¹⁰⁸, la Regione e le Province autonome possono emanare norme legislative¹⁰⁹: mentre una legge regionale regola l'esercizio dell'iniziativa popolare a livello regionale¹¹⁰, una legge provinciale, approvata a maggioranza assoluta dal rispettivo Consiglio, norma l'esercizio dello stesso diritto per le leggi provinciali¹¹¹. A livello regionale, la legge del 1972¹¹² dà attuazione alle disposizioni statutarie, mentre il Regolamento interno del Consiglio regionale¹¹³ si limita ad indicare soltanto che, *ex art.*

¹⁰⁶ Art. 39, L.R. 1/2001.

¹⁰⁷ Art. 40, L.R. 1/2004.

¹⁰⁸ D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 "Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige", G.U. n. 301, 20 novembre 1972.

¹⁰⁹ Artt. 4-7 d.P.R. 670/1972 per la Regione e artt. 8-10 d.P.R. 679/1972 per le Province autonome.

¹¹⁰ Art. 60, St. Trentino-Alto Adige.

¹¹¹ Art. 47, comma 2, St. Trentino-Alto Adige.

¹¹² Legge regionale 16 luglio 1972, n. 15 "Norme sull'iniziativa popolare nella formazione delle leggi regionali e provinciali", B.U.R. n. 35, 1 agosto 1972.

¹¹³ Regolamento interno del Consiglio regionale, approvato con deliberazione del Consiglio regionale del 19 febbraio 1953, emendato e integrato nelle sedute del 25 maggio 1954, 24 luglio 1958, 9 novembre 1967, 7 maggio 1969, 16 gennaio 1974, 14 gennaio 1975, 19 aprile 1979, 14 gennaio 1982, 10 giugno 1982, 16 settembre 1982, 19 gennaio 1993, 14 maggio 1997, 13 marzo 2001, 8 settembre 2003, 20 settembre 2011, con le disposizioni previste dalle LL.RR. 23 febbraio 2011, n.1 e 14 aprile 2011, n. 3.

60 dello Statuto, sono titolari dell'iniziativa legislativa i consiglieri regionali, la Giunta regionale e il popolo (art. 89).

In base all'art. 1 della legge regionale del 1972, ogni elettore può essere promotore¹¹⁴ di una proposta di legge d'iniziativa popolare, formata da un testo redatto in articoli e da una relazione illustrativa di contenuti e finalità; quanto ai limiti di materia, non è ammessa l'iniziativa popolare in materia tributaria e di bilancio. Occorrono almeno quattromila sottoscrittori: di essi, gli iscritti nelle liste elettorali di Comuni dello stesso comprensorio o della stessa comunità di valle non possono essere più di duemila; la soglia minima dei firmatari scende a duemila per le leggi provinciali (e si dimezza anche il limite massimo per l'identità di comprensorio o comunità di valle)¹¹⁵. Se i promotori o i firmatari appartengono alla minoranza ladina e sono iscritti nelle liste elettorali dei Comuni di Bolzano, sono sufficienti mille firme; se i Comuni sono della provincia di Trento, il limite scende a cinquecento¹¹⁶. La Presidenza del Consiglio, regionale o provinciale, annuncia comunque l'iniziativa popolare nel Bollettino ufficiale della Regione e la deferisce alla Commissione consiliare competente¹¹⁷.

Lo Statuto prevede una disciplina piuttosto garantista per le ipotesi di dichiarazione di improcedibilità. Spetta proprio alla Presidenza del Consiglio (regionale o provinciale) esaminare la proposta entro quindici giorni dalla presentazione, dichiarandola inammissibile qualora risulti in contrasto con la Costituzione, con lo Statuto, con il principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina, o con la legge attuativa¹¹⁸. Una proposta ritenuta ammissibile viene invece esaminata dalla Commissione competente entro trenta giorni dall'assegnazione; in quella sede partecipa e interviene il primo proponente, al quale vengono comunicati gli emendamenti entro sette

¹¹⁴ Promotore può essere ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali per le elezioni del Consiglio regionale; dopo la L. cost. 2/2001, che ha modificato l'art. 25 dello Statuto speciale per cui «Il Consiglio regionale è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano», l'iscrizione ora è riferita alle liste elettorali per l'elezione dei due Consigli provinciali.

¹¹⁵ Art. 2, commi 1 e 2, L.R. 15/1972, come sostituito dalla L.R. 2 settembre 1974, n. 7.

¹¹⁶ Art. 2, comma 3, L.R. 15/1972, come sostituito dalla L.R. 2 settembre 1974, n. 7 e modificato dall'art. 3, comma 1, L.R. 19 febbraio 1980, n. 9.

¹¹⁷ Art. 2, comma 4, L.R. 15/1972.

¹¹⁸ Art. 3, L.R. 15/1972.

giorni dalla fine dei lavori, così che lui abbia altri quindici giorni di tempo per presentare osservazioni alla Presidenza del Consiglio regionale o provinciale¹¹⁹.

La legge di attuazione sancisce alcune disposizioni sul procedimento, rimandando per il resto al Regolamento interno del Consiglio regionale o provinciale.

Quanto alla legislazione provinciale, la Provincia autonoma di Trento ha approvato la sua legge provinciale in materia d'iniziativa nel 2003¹²⁰: un intero titolo (Titolo IV, artt. 19 e 20) è dedicato all'iniziativa popolare che viene rafforzata mediante l'accostamento del referendum propositivo qualora il Consiglio provinciale, nei due anni successivi alla presentazione della proposta, non abbia ancora iniziato l'esame del progetto di legge: non è nemmeno richiesta alcuna raccolta di sottoscrizioni¹²¹.

Il Regolamento interno del Consiglio provinciale trentino¹²², che pure precede la legge attuativa in tema d'iniziativa, di fatto completa la disciplina, normando dettagliatamente la presentazione del progetto popolare (art. 93), l'assegnazione alle Commissioni permanenti (art. 94) o alla Commissione allargata (art. 94 *bis*), la distribuzione e l'annuncio in aula (art. 94), la procedura d'urgenza (art. 96), la ripresentazione (art. 95) e il ritiro dei progetti (art. 97); l'*iter* in Commissione (art. 101). Infine, anche questo Regolamento "salva" i progetti di legge di iniziativa popolare pendenti a fine consiliatura, trasferendoli all'esame della successiva senza che intervenga la decadenza¹²³.

¹¹⁹ Art. 4, L.R. 15/1972, come sostituito dall'art. 1, L.R. 9/1980.

¹²⁰ Legge provinciale 5 marzo 2003, n. 3 "Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali", B.U. 11 marzo 2003, n. 10, suppl. n. 1, c.d. "legge sui referendum provinciali" in base all'art. 9 della L.P. 12 settembre 2008, n. 16.

¹²¹ Art. 19, commi 8 e 9, L.P. 3/2003.

¹²² Regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, approvato con la delibera del Consiglio provinciale 6 febbraio 1991, n. 3, B.U. n. 9, S.O. n. 3, 26 febbraio 1991.

¹²³ Artt. 132 e 133, Reg. Cons. prov. Trento, come modificati dal n. 2 della delibera del Consiglio provinciale 13 marzo 1997, n. 3, dall'art. 17 dell'allegato alla delibera del Consiglio provinciale 8 ottobre 2004, n. 15 (art. 132) e dall'art. 5 dell'allegato alla deliberazione 23 luglio 2002, n. 4 (art. 133).

Altrettanto ha fatto la Provincia autonoma di Bolzano, la quale ha adottato una legge provinciale *ex art. 47* dello Statuto, disciplinando l'iniziativa legislativa popolare¹²⁴. La legge riporta i consueti requisiti formali¹²⁵, prescrive la fase della raccolta delle firme¹²⁶ e il rafforzamento tecnico, imponendo la deliberazione da parte del Consiglio provinciale entro sei mesi sulla proposta avanzata dichiarata ammissibile¹²⁷.

La peculiarità consiste nelle disposizioni garantiste a favore dei promotori, come per esempio la possibilità di ritirare la proposta in caso di «modifica sostanziale della disciplina complessiva o delle circostanze che hanno indotto alla presentazione dell'iniziativa popolare»¹²⁸.

In maniera non dissimile dal regolamento previsto nella provincia di Trento, quello del Consiglio provinciale di Bolzano ripresenta i requisiti circa la titolarità dell'iniziativa legislativa¹²⁹, e rinvia alla legge attuativa dello Statuto per le norme di dettaglio. Inoltre, nel tutelare i promotori e garantire un'effettiva efficacia di tale istituto¹³⁰, il Regolamento esclude la decadenza dei progetti popolari a fine consiliatura¹³¹.

Le norme relative all'istituto in esame contenute nello Statuto della Valle d'Aosta¹³², rispetto alle altre esperienze regionali, sono scarse, prescrivendo che l'iniziativa appartiene al

¹²⁴ Legge provinciale 18 novembre 2005, n. 11 "Iniziativa popolare e referendum", B.U. n. 48, 29 novembre 2005.

¹²⁵ Artt. 1 e 2, L.P. 11/2005.

¹²⁶ Art. 4, L.P. 11/2005.

¹²⁷ Art. 4, comma 3, L.P. 11/2005, aggiunto dall'art. 1, comma 1, L.P. 4/2009.

¹²⁸ Art. 4, comma 4, L.P. 11/2005, aggiunto dall'art. 1, comma 2, L.P. 4/2009. Il ritiro può essere chiesto «fino a quando non è stato votato in Consiglio provinciale il passaggio alla discussione articolata», mediante una comunicazione motivata inviata all'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale e pubblicata sul Bollettino regionale.

¹²⁹ Art. 86 Reg. Cons. prov. Bolzano, 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.

¹³⁰ Regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, approvato con la deliberazione del Consiglio provinciale 12 maggio 1993, n. 4 e modificato con le delibere del Consiglio provinciale 11 dicembre 2001, n. 7; 7 maggio 2003, n. 5; 4 maggio 2011, n. 3; 9 marzo 2012, n. 2; 18 aprile 2012, n. 6; 26 giugno 2012, n. 8; 11 luglio 2012, n. 10 e 17 settembre 2013, n. 6.

¹³¹ Art. 120, Reg. Cons. prov. Bolzano.

¹³² Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, modificata dalla L. cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

popolo, oltre che alla Giunta ed ai membri del Consiglio, e rinviando per le modalità d'esercizio alla disciplina contenuta nella legge regionale.

La legge regionale 25 giugno 2003, n. 19¹³³ reca le norme sugli strumenti partecipativi, ponendo in stretta connessione tra loro l'iniziativa popolare e il referendum propositivo. La legge riconosce il potere di iniziativa del processo legislativo in capo agli elettori¹³⁴ che sottoscrivano un progetto redatto in articoli, accompagnato dalla relazione illustrativa delle finalità, del contenuto e delle coperture finanziarie di eventuali nuove spese o minori entrate¹³⁵. Inoltre, prevede i limiti materiali e la "sopravvivenza" della proposta di legge di iniziativa popolare, qualora, in caso di rinnovo del Consiglio della Valle, esso non abbia adottato una deliberazione sulla proposta di legge di iniziativa popolare¹³⁶.

Il Regolamento consiliare¹³⁷ replica la garanzia della non decadenza dei progetti legislativi popolari pendenti, qualora non si deliberi su di essi prima dello scioglimento o del rinnovo del Consiglio regionale¹³⁸. D'altronde, tale fonte non contiene altre disposizioni concernenti l'istituto in esame operando semplicemente un rinvio alla disciplina attuativa e stabilendo che «l'iniziativa

¹³³ Legge regionale 25 giugno 2003, n. 19 "Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale" (B.U. n. 28, 1 luglio 2003), modificata successivamente dalla Legge regionale 14 marzo 2006, n. 5 (B.U. n. 12, 21 marzo 2006). Inizialmente, le disposizioni dello Statuto furono attuate dalla 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, il cui Titolo III regolava l'iniziativa popolare.

¹³⁴ La L. cost. 2/2001 ha abrogato l'art. 28 dello Statuto che prevedeva la soglia di almeno tremila elettori.

¹³⁵ Art. 2, L.R. 19/2003.

¹³⁶ Art. 5, comma 4, L.R. 19/2003.

¹³⁷ Regolamento interno per il funzionamento del Consiglio regionale, approvato con deliberazione n. 3690/VIII del 20 aprile 1988 e modificato con deliberazioni n. 1349/IX del 2 luglio 1990, n. 2121/IX del 7 maggio 1991, n. 2551/IX del 26 settembre 1991, n. 4349/IX del 24 marzo 1993, n. 450/X del 26 gennaio 1994, n. 2107/XI del 12 luglio 2001, n. 2645/XI del 22 maggio 2002, n. 858/XII del 6 ottobre 2004, n. 1430/XII del 28 luglio 2005, n. 2443/XII del 24 gennaio 2007, n. 3366/XII del 5 marzo 2008, n. 694/XIII del 28 luglio 2009, n. 973/XIII del 13 gennaio 2010, n. 1301/XIII del 14 luglio 2010, n. 1885/XIII del 22 giugno 2011 e n. 203/XIV del 23 ottobre 2013.

¹³⁸ Art. 111, Reg. Cons. reg. Valle d'Aosta: «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».

legislativa popolare e l'iniziativa referendaria sono esercitate con l'osservanza delle procedure di cui alla legge regionale 25 giugno 2003, n. 19»¹³⁹.

4. *Il connubio iniziativa popolare-referendum*

La scelta di dedicare un paragrafo a parte su questo connubio non è casuale, nella misura in cui si ritiene opportuno affiancare all'iniziativa dei cittadini quel meccanismo in grado di dare effettività al procedimento legislativo ideato dalla volontà del corpo elettorale.

C'è da sottolineare fin dal principio che l'accoppiamento iniziativa legislativa-referendum è uno dei punti chiave nell'analisi delle fonti regionali, sia per quanto riguarda la sua isolata regolamentazione sia in relazione alla sua configurazione quale correttivo all'inefficienza del legislatore.

La congiunzione tra iniziativa dei cittadini e il referendum è prevista soltanto, tra le regioni a statuto ordinario, in Campania, Calabria e Lazio e nelle regioni speciali, ad eccezione della Sicilia. Data l'incidenza fortemente differenziata nella forma di governo di queste regioni, l'istituto referendario connesso all'iniziativa si configura più che altro come un'iniziativa legislativa rinforzata. Ciò impone una descrizione analitica del complesso procedimento per poter successivamente sottolineare la forza politica, così come i nodi problematici, che questi strumenti presentano di fronte all'inerzia dell'organo di democrazia indiretta.

Il Titolo III dello Statuto campano dà più impulso all'iniziativa dei cittadini, statuendo una "corsia" preferenziale ai progetti di legge popolari, rafforzando l'istituto e congiungendolo direttamente al meccanismo inedito del referendum approvativo¹⁴⁰.

¹³⁹ Art. 35, Reg. Cons. reg. Valle d'Aosta.

¹⁴⁰ Cfr. A. D'ALOIA, *Il nuovo statuto della Regione Campania. Appunti sulla funzione legislativa regionale*, in *www.federalismi.it*, 2/2010. Per un inquadramento della partecipazione nel nuovo Statuto campano, cfr. S. PRISCO, *Il nuovo Statuto della Regione Campania: gli istituti di partecipazione*, in *www.federalismi.it*, 8/2009; sul meccanismo del referendum approvativo, cfr. V. DE SANTIS, *Il referendum approvativo nel nuovo Statuto della Regione Campania*, in *www.federalismi.it*, 10/2009. Art. 15, commi 3 e 4, St. Campania: Il referendum approvativo non è ammesso per le leggi di bilancio, tributarie, finanziarie, di governo del territorio, di tutela ambientale e nemmeno per quelle vertenti sullo stato giuridico dei consiglieri regionali, sui rapporti internazionali e con l'Unione europea, nonché sullo Statuto e

Se complessivamente la struttura dello Statuto campano non si discosta dal modello adoperato dal legislatore di altre regioni, l'innesto del referendum approvativo nel procedimento contribuisce al potenziamento dell'istituto di iniziativa popolare. Si viene a creare una situazione completamente nuova per una regione ad autonomia ordinaria che va oltre il consueto meccanismo referendario propositivo, vincolando il Consiglio a pronunciarsi sulla proposta di legge o di regolamento avanzata dai cinquantamila elettori della Regione. Il vero *unicum* è l'art. 15, co. 2: se l'iniziativa popolare non è approvata entro sei mesi, o subisce «modifiche sostanziali», la proposta è automaticamente sottratta al Consiglio (in caso di proposte di legge) o alla Giunta (nell'ipotesi di proposte di regolamento) e sottoposta al voto popolare. Di fatto, l'iniziativa popolare diventa ad ogni effetto una *proposta di legge popolare rinforzata*: si ha dunque un atipico pronunciamento popolare diretto¹⁴¹, avente effetti giuridici di carattere normativo, che fa seguito all'inerzia o all'inadempienza formale e sostanziale dell'organo legislativo.

Nonostante lo Statuto rinvii ad una legge regionale che disciplini le modalità di proposizione e svolgimento della consultazione popolare¹⁴², tuttora non è stata approvata una nuova legge di attuazione degli istituti di partecipazione popolare, specie per il referendum approvativo¹⁴³. Stante il vuoto normativo, ci si riferisce ancora alla legge regionale n. 4/1975 che all'art. 5 prevede che l'iniziativa popolare si eserciti presentando progetti articolati all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale e all'art. 6 regola la fase della raccolta delle firme, da compiersi nei quattro mesi

sulle leggi di revisione statutaria. Per la validità del referendum occorre sia il *quorum* strutturale sia funzionale: la proposta è approvata solo se alla consultazione partecipa la maggioranza degli aventi diritto e si raggiunga la maggioranza dei voti validamente espressi. Per non sovrapporsi alle consultazioni elettorali, non è consentito presentare proposte di legge negli ultimi sei mesi di legislatura regionale e nei sei mesi che seguono alla convocazione dei comizi elettorali per formare i nuovi organi regionali.

¹⁴¹ M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano 2012, 197.

¹⁴² Art. 15, comma 5, St. Campania.

¹⁴³ Siccome il referendum approvativo non era contemplato nel precedente testo statutario, non è possibile fare riferimento alla legge di attuazione del vecchio Statuto, legge regionale 30 aprile 1975, n. 25 "Referendum popolare". L'art. 5, comma 5 dello Statuto rinvia alla legge regionale per «disciplina[re] le modalità di proposizione e svolgimento del referendum approvativo».

successivi alla presentazione. Inoltre, è prevista l'audizione dei primi cinque firmatari della proposta di legge nella Commissione consiliare competente¹⁴⁴.

Allo stesso modo, in Calabria, la novità in tema di partecipazione popolare alla funzione legislativa è rappresentata dalla comparsa del referendum propositivo tra i meccanismi partecipativi. Ai sensi dell'art. 12, su richiesta del 10% del corpo elettorale, una consultazione popolare può riguardare questioni d'interesse regionale. Affinché sia valida, occorre raggiungere il *quorum* strutturale del 30% degli elettori. In caso di esito positivo, il Consiglio regionale deve pronunciarsi sulla proposta oggetto di referendum entro centoventi giorni dal suo svolgimento. Questo strumento non è però legato direttamente all'iniziativa legislativa popolare *stricto sensu*, costituendo solamente uno strumento aggiuntivo nel complesso della partecipazione degli elettori alla determinazione degli indirizzi politici locali e rappresentando 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.

Ovviamente, non esiste una disciplina di attuazione nemmeno per il nuovo referendum consultivo previsto dall'art. 12 dello Statuto, nonostante l'art. 13 demandi ad un'apposita legge regionale la disciplina di dettaglio. Nel progetto di legge n. 117/2010 sono presenti norme utili per valutare i possibili effetti di tale strumento sull'esercizio della funzione legislativa nella Regione. L'aspetto più interessante della proposta ferma in Commissione riguarda soprattutto l'impatto della richiesta di consultazione referendaria sull'attività legislativa del Consiglio: esso «sospende il procedimento d'esame e di approvazione dei progetti di legge cui la proposta si riferisce». Se il progetto di legge fosse approvato in questa forma, il referendum consultivo guadagnerebbe in incisività e lo si potrebbe collegare di fatto all'iniziativa popolare, in quanto assumerebbe un ruolo di stimolo e indirizzo del corpo elettorale verso l'assemblea legislativa, potendo 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 – *ex art. 57, co. 5, St.* – da parte della Consulta di garanzia statutaria,

¹⁴⁴ Art. 5, comma 3, L.R. 4/1975: «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».

chiamata a verificare la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto, nonché la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum.

Tuttavia, non è ancora chiaro se la nozione di *materie di interesse regionale*, che possono essere oggetto delle proposte di referendum, sarà meglio definita dal legislatore o se la valutazione verrà effettuata caso per caso dalla Consulta, con conseguenti ricadute in termini espansivi o restrittivi sull'efficacia dell'istituto.

Per ultimo, anche lo Statuto vigente della Regione Lazio¹⁴⁵ si mostra particolarmente attento agli strumenti di democrazia diretta¹⁴⁶, prescrivendo sia l'iniziativa legislativa popolare sia la sua variante rinforzata. Il referendum propositivo è configurato come una sorta di iniziativa popolare rinforzata: il Presidente del Consiglio regionale riceve da cinquantamila elettori un progetto articolato accompagnato dalla relazione illustrativa, perché sia sottoposto a referendum popolare; se l'Assemblea non delibera sulla proposta entro un anno da quando è stata dichiarata ammissibile, il Presidente della Regione deve indire, con decreto, il referendum avente ad oggetto la proposta popolare¹⁴⁷.

Di fatto, si tratta di un istituto complesso: la prima fase è del tutto simile all'iniziativa popolare, tranne che per il maggior numero di firme richieste; la fase seguente si presenta come eventuale, a garanzia dell'effettività della proposta popolare. A norma dell'art. 62, commi 3 e 4, se l'esito del referendum è favorevole, il Consiglio deve esaminare la proposta entro sessanta giorni. Inoltre, la proposta popolare oggetto di referendum non decade con la fine della consiliatura¹⁴⁸. L'art. 63 dispone i criteri di ammissibilità: il referendum propositivo, e con esso la sottostante proposta di legge popolare, deve rispondere ai principi di unitarietà e omogeneità, nonché di improponibilità dell'oggetto¹⁴⁹; ulteriori limiti circa il numero di richieste referendarie formulabili annualmente possono essere configurati e imposti dalla legge regionale¹⁵⁰.

¹⁴⁵ Legge statutaria, 11 novembre 2004, n. 1, "Nuovo Statuto della Regione Lazio", B.U.R., S.O., n. 1, 10 novembre 2004, modificata con la legge statutaria 4 ottobre, 2012, n.1, e con legge statutaria 14 ottobre 2013, n. 1.

¹⁴⁶ Cfr. AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, a cura di M. Ruotolo, G. Serges, Torino 2012.

¹⁴⁷ Art. 62, comma 2, St. Lazio.

¹⁴⁸ Art. 62, comma 5, St. Lazio.

¹⁴⁹ Art. 63, comma 2, St. Lazio: «I referendum abrogativi e propositivi di leggi regionali non sono ammessi in relazione alle leggi concernenti le modifiche allo Statuto, leggi di bilancio e finanziarie, leggi tributarie nonché quelle

La peculiarità dell'*iter* previsto in Friuli-Venezia Giulia si riscontra nel Capo V laddove vengono disposti i meccanismi partecipativi – l’iniziativa legislativa popolare e il referendum propositivo – configurando in tal modo un regime di autentica partecipazione alla vita pubblica regionale. L’iniziativa legislativa popolare, non esaminata dall’organo deputato a farlo entro un determinato termine¹⁵¹, viene connessa all’istituto referendario; qualora l’organo non decida su una proposta legislativa popolare nei dodici mesi successivi alla deliberazione che accerta la regolarità della richiesta (art. 23) e ne facciano richiesta almeno trentamila elettori o almeno due Consigli provinciali (art. 2), il Presidente della Regione deve indire il referendum popolare sulla proposta legislativa presentata. Se l’esito del referendum è favorevole, se cioè alla consultazione ha partecipato 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 consultazione popolare.

In tema di referendum propositivo, la suddetta disposizione rinvia alle regole dettate per il referendum abrogativo¹⁵². Il procedimento si distingue, tra l’altro, per la necessità che a presentare la proposta di legge all’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale siano almeno cinquecento promotori, iscritti nelle liste elettorali di Comuni appartenenti ad almeno tre circoscrizioni elettorali differenti; inoltre, se la proposta riguarda una legge da applicare solo ad una parte della Regione, almeno la metà dei promotori deve risultare residente in quel territorio. Il progetto viene successivamente depositato presso l’Ufficio di presidenza del Consiglio che, entro 30 giorni, si

che danno attuazione ad intese con altre Regioni ovvero ad accordi con Stati o ad intese con enti territoriali interni ad altri Stati».

¹⁵⁰ Art. 63, comma 3, St. Lazio.

¹⁵¹ Art. 23, L.R. 5/2003.

¹⁵² Art. 4, comma 1, L.R. 5/2003: «Non possono essere sottoposte a referendum abrogativo: a) le leggi regionali istitutive di tributi; b) le leggi regionali di bilancio o di variazione del bilancio; c) le leggi o disposizioni di legge regionale il cui contenuto sia reso obbligatorio da norme dello Statuto, di leggi costituzionali ovvero da norme statali vincolanti per il legislatore regionale o che siano meramente riproduttive di tali norme; d) le leggi istitutive di nuovi Comuni o nuove Province o modificative delle loro circoscrizioni o denominazioni; e) le leggi approvate ai sensi dell’articolo 12 dello Statuto; f) le leggi o disposizioni di legge regionale connesse al funzionamento degli organi statutari della Regione; g) le leggi o disposizioni di legge regionale che influiscono sulla determinazione del bilancio del Consiglio regionale».

pronuncia all'unanimità sull'ammissibilità della proposta, verificando che siano rispettati i requisiti di legge; in mancanza dell'unanimità, la decisione spetta al Consiglio regionale, che delibera nella prima seduta utile¹⁵³. Dopo la dichiarazione della sua ammissibilità, il Presidente del Consiglio regionale informa l'Assemblea e il Presidente della Regione ed entro cinque giorni la proposta è comunicata sul Bollettino ufficiale regionale¹⁵⁴.

Affinché le firme a sostegno del referendum siano valide, è necessario raccoglierle entro cinque mesi dalla vidimazione dei moduli da parte della Regione¹⁵⁵. La richiesta di consultazione viene presentata nuovamente all'Ufficio di presidenza del Consiglio che, entro sessanta giorni, è chiamato ad esprimere un giudizio sulla validità delle firme e sulla regolarità della richiesta¹⁵⁶, da comunicare tempestivamente ai promotori. Eventuali irregolarità possono essere sanate entro trenta giorni. Occorre evidenziare che alla riunione dell'Ufficio di presidenza può partecipare una delegazione dei promotori, composta da non più di cinque elettori proponenti¹⁵⁷.

Sebbene l'*iter* illustrato incentivi, sulla carta, il Consiglio regionale ad esaminare le proposte d'iniziativa popolare, nella prassi, i tempi lunghi del procedimento e, soprattutto, l'alto numero di firme richiesto (almeno trentamila elettori¹⁵⁸) diminuiscono fortemente la portata applicativa di questo strumento.

Le «[d]isposizioni relative ai procedimenti legislativi d'iniziativa popolare» del regolamento adoperano un rinvio direttamente alla legge regionale di attuazione¹⁵⁹ e prescrive il referendum propositivo, ripetendo l'obbligatorietà in capo all'Assemblea, entro sessanta giorni dalla

¹⁵³ Artt. 6 e 7, L.R. 5/2003.

¹⁵⁴ Art. 5, comma 9, L.R. 5/2003.

¹⁵⁵ Art. 8, comma 4, L.R. 5/2003: «La richiesta di referendum non può essere presentata su moduli vidimati da oltre cinque mesi». Sulle modalità relative all'apposizione e all'autenticazione delle firme, si veda l'art. 9, L.R. 5/2003.

¹⁵⁶ Art. 10, comma 1, L.R. 5/2003: «L'Ufficio di presidenza, entro sessanta giorni dal deposito della richiesta, svolge le operazioni di computo e controllo delle firme, e verifica la regolarità della richiesta di referendum, con riguardo ai requisiti ed alle procedure prescritti nel presente capo; tale deliberazione è comunicata entro sette giorni al Presidente della Regione ed è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione».

¹⁵⁷ Art. 11, comma 2, L.R. 5/2003.

¹⁵⁸ Art. 2, comma 1, L.R. 5/2003: «Il referendum regionale abrogativo è indetto quando lo richiedano almeno 30.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di Comuni della regione oppure due Consigli provinciali».

¹⁵⁹ Art. 129, comma 1, Reg. cons. reg. Friuli-Venezia Giulia.

proclamazione favorevole dei risultati, di iscrivere di diritto all'ordine del giorno del Consiglio regionale la proposta legislativa dei cittadini.

Similarmente all'esperienza friulana, in caso di inerzia dell'organo legislatore sardo la legge attuativa configura veri meccanismi di democrazia diretta. L'art. 4 statuisce il referendum propositivo, prescrivendo che una proposta articolata accompagnata da una relazione illustrativa e dall'indicazione specifica degli indirizzi per la disciplina della materia¹⁶⁰, deve essere presentata da quindicimila elettori al Consiglio regionale¹⁶¹, che, entro due mesi dall'atto di accertamento dell'ammissibilità della richiesta, è chiamato a deliberare. Se entro tale termine il legislatore regionale non delibera definitivamente, il Presidente della Regione è tenuto a indire il referendum avente ad oggetto la proposta popolare.

Un'approvazione popolare del progetto legislativo vincola il Consiglio regionale a deliberare. La rigidità del procedimento non lascia spazio a ulteriori deroghe, imponendo all'Assemblea di pronunciarsi entro sei mesi dalla pubblicazione del risultato referendario; in caso contrario, il Presidente del Consiglio iscrive la proposta all'ordine del giorno dell'Assemblea, che la esamina nella prima seduta utile.

La legge regionale valdostana inserisce tra i meccanismi partecipativi il referendum propositivo, che data la natura dello strumento si trasforma in una *iniziativa popolare rinforzata*. In effetti, l'*iter* procedimentale si caratterizza per la previsione di un'eventuale ulteriore fase di intervento del corpo elettorale di fronte all'inerzia del legislatore regionale e in presenza di una mirata richiesta da parte di una frazione degli elettori. Qualora il Consiglio non approvi la proposta di legge popolare o una legge che ne raccolga i principi e i contenuti fondamentali, e di fronte ad una richiesta pervenuta da almeno il 5% degli elettori della Regione¹⁶² spetta al Presidente indire, entro trenta giorni, il referendum sulla proposta popolare presentata. Tale proposta viene approvata

¹⁶⁰ Art. 4, comma 5, elenca le materie escluse dall'esercizio di tale iniziativa: tributaria e di bilancio, quelle per le quali è previsto l'obbligo di attuazione della normativa comunitaria o relative all'esecuzione di accordi o intese internazionali della Regione, quella relativa all'ordinamento degli organi statutari regionali e degli uffici regionali.

¹⁶¹ Il comma 2 dell'art. 4 prescrive dei limiti temporali alla presentazione: «[la proposta di legge] non può essere presentata nei sei mesi anteriori alla scadenza del Consiglio e prima che siano trascorsi sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni regionali».

¹⁶² Calcolato al 31 dicembre dell'anno che precede la data di presentazione della proposta di legge. Art. 12, commi 1 e 2, L.R. 19/2003.

se alla consultazione partecipa il 45% degli elettori e se i «sì» raggiungono la maggioranza dei voti validamente espressi¹⁶³. Se la proposta è respinta dai cittadini, non può essere ripresentata prima di cinque anni¹⁶⁴; se invece l'esito è positivo, il Presidente della Regione, nei dieci giorni che seguono al ricevimento del verbale dell'Ufficio elettorale regionale, promulga la legge e ne cura la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione¹⁶⁵.

Infine, si trova disciplinata nella legge attuativa (e non nel regolamento consiliare) la clausola della non decadenza dei progetti di legge per i quali è stato richiesto il referendum propositivo¹⁶⁶.

5. Alcune riflessioni conclusive

Non c'è dubbio che in ambito regionale, il legislatore si è spinto oltre il quadro normativo nazionale, riconoscendo l'importanza dell'iniziativa popolare e compiendo, rispetto al passato, qualche significativo progresso. Attraverso il potenziamento degli strumenti di democrazia diretta, i legislatori statutari hanno aperto i processi decisionali alla partecipazione dei cittadini in modo più incisivo e hanno rivalutato il ruolo e la capacità del Consiglio regionale, pur restando nell'ambito di un sistema rappresentativo, di dialogare realmente con la società civile.

Tuttavia, le previsioni che si mostrano fondamentali per garantire una effettiva partecipazione popolare non sembrano sufficienti per corroborare le potenzialità di successo dell'iniziativa popolare. I requisiti formali e gli aspetti procedurali sono disciplinati in maniera assai diversa, non uniforme, e collocati in fonti differenti, in presenza di rinvii, ripetizioni e addirittura omissioni; ciò rende impossibile identificare un modello, per lo meno, funzionale. Si pensi ad esempio, alla imprecisione operata dallo Statuto ligure laddove il riferimento agli "abitanti" possa lasciar intendere che siano inclusi tra i promotori anche i cittadini non residenti in questa regione,

¹⁶³ Per lo svolgimento del referendum propositivo, la legge rinvia alle modalità previste per il referendum abrogativo di cui al Capo II (art. 15, L.R. 19/2003).

¹⁶⁴ Art. 14, comma 4, L.R. 19/2003.

¹⁶⁵ Art. 14, commi 1 e 2, L.R. 19/2003.

¹⁶⁶ Art. 14, comma 5, L.R. 19/2003.

alle disposizioni previste solo in alcuni casi a favore di questo strumento – la richiesta della presentazione della relazione tecnico-finanziaria assieme al progetto popolare accompagnato dalla relazione illustrativa; le forme particolari di assistenza a favore dei promotori nella stesura del loro progetto, nella facoltà di sostenere il loro progetto e di partecipare ai lavori della Commissione consiliare; la possibilità di ritiro del progetto popolare proposto; l'esistenza di un organo di garanzia statutaria che valuta l'ammissibilità dei progetti popolari – o alle disposizioni diverse che escludono l'esercizio dell'iniziativa popolare su alcune materie o addirittura la subordinazione di tale esercizio al rispetto di determinati limiti temporali. Garanzie di quest'ultimo tenore, che indiscutibilmente hanno contribuito a rafforzare l'istituto *de quo* ma che pregiudicano la sua effettività proprio per la diversità nel regolamentare i tempi volti a imporre alle assemblee elettive di esaminare i progetti popolari e la presenza isolata del referendum come correttivo alla loro inerzia.

Ora veniamo al punto cardine: l'effettività dell'istituto dell'iniziativa popolare attraverso il referendum. In molte occasioni è stato ribadito che il nodo più controverso è dato dall'inerzia del legislatore di fronte alle iniziative popolari e che sicuramente l'introduzione di un referendum propositivo, o addirittura di una disposizione simile all'ordinamento svizzero relativa all'obbligo di presa in considerazione, favorirebbe la rivitalizzazione degli istituti di democrazia partecipativa nell'assetto costituzionale italiano¹⁶⁷. Il referendum propositivo, disciplinato finora solamente da alcune fonti normative regionali, è in realtà un istituto con connotati diversi ma configurato comunque come variante rafforzativa dell'iniziativa legislativa popolare¹⁶⁸.

Indipendentemente dalla forma e dalla condizione d'autonomia, nel regionalismo italiano si distinguono due versioni: una, in cui la disciplina positiva collega all'eventuale esito favorevole del referendum propositivo unicamente l'obbligo per i Consigli (regionali o provinciali) di esaminare la proposta di legge, senza ulteriori vincoli di merito (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Provincia di

¹⁶⁷ S. P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum* in AA.VV., *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Roma-Bari, 1992, 77-80.

¹⁶⁸ G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Parere in merito ai profili di legittimità della disciplina e del procedimento per il referendum propositivo su proposte di legge di iniziativa popolare nella Regione Valle d'Aosta ed alle particolari attribuzioni e responsabilità del Presidente della Regione*, in www.federalismi.it, 2007.

Trento, Lazio, Calabria)¹⁶⁹; l'altra, in cui l'eventuale esito positivo della consultazione ha effetti più incisivi e sostitutivi della volontà delle assemblee legislative attribuendo a questo istituto un carattere sostanzialmente deliberativo (Valle d'Aosta, Provincia di Bolzano, Campania).

Nella "prima versione", il connubio tra iniziativa popolare e referendum non pone problemi sul piano della legittimità in quanto viene configurato solamente un rafforzamento tecnico relativo all'obbligatorietà in capo alle assemblee regionali di esaminare la proposta di legge senza escludere (o sostituire) la funzione di cui sono titolari. L'avvio della procedura referendaria è connesso alla loro inerzia inducendole a esercitare i propri poteri e assumere le responsabilità che permangono integre. Perciò il Consiglio potrebbe approvare una legge che si discosta dai contenuti del progetto popolare, con conseguenze solamente di carattere politico.

La "seconda versione" del referendum propositivo (o "approvativo" nel caso campano) sostanzia quel referendum generalmente definito "costitutivo" o "deliberativo", idoneo a consacrare immediatamente nella forma della legge le scelte dei cittadini contenute nel progetto di legge, rimettendo al corpo elettorale la decisione finale sull'iniziativa e configurando, in tal modo, il popolo quale sovrano legislatore. Proprio la *ratio* di questa configurazione solleva qualche dubbio sulla compatibilità con lo statuto e sulla conformità al limite di armonizzazione con il testo costituzionale.

¹⁶⁹ La normativa del Friuli-Venezia Giulia stabilisce che qualora il Consiglio regionale non abbia deliberato sulla proposta di legge entro un anno dalla data della deliberazione che accerta la regolarità della richiesta degli elettori, il Presidente della Regione, con decreto, indice referendum (art. 23, comma 2, L.R. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003). In caso di esito favorevole, il Consiglio regionale, entro sessanta giorni dalla proclamazione dei risultati, è tenuto a esaminare la proposta di legge (art. 23, comma 4, L.R. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003). Diversamente, la normativa trentina. Qualora il Consiglio provinciale non abbia iniziato l'esame di una proposta di legge d'iniziativa popolare entro ventiquattro mesi dalla sua presentazione presso il Consiglio stesso, essa è sottoposta a referendum [...] senza necessità di raccolta delle sottoscrizioni (art. 19, comma 8, L.R. 3/2003). Viene inoltre stabilito il termine di sei mesi entro il quale il referendum propositivo deve aver luogo e l'eventuale esito positivo impone alla Giunta provinciale o al Consiglio, secondo la rispettiva competenza, di attuare semplicemente, entro tre mesi, il risultato referendario (eventualmente anche attraverso atti regolamentari ed amministrativi). Si tratta in questo caso di referendum avente carattere sostanzialmente di indirizzo, cfr. M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i referendum*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, a cura di M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, Bologna 2006, 392.

Questo modello di *iter* basato sulla volontà deliberativa del corpo elettorale si pone in contrasto con le previsioni statutarie che affidano agli organi rappresentativi l'esclusiva titolarità della funzione legiferante dato che il referendum viene configurato come istituto diretto a scavalcare questa funzione di fronte alla protratta inefficienza delle assemblee o all'approvazione di una legge che non rispecchi i principi ispiratori e i contenuti essenziali della proposta popolare¹⁷⁰. Infatti, non resta al Consiglio che trasformare normativamente i principi e i contenuti del progetto di legge dettati dai proponenti attribuendo a essi il potere di esautorare l'autonomia normativa del legislatore regionale¹⁷¹. Ma non sono proprio i principi generali dell'ordinamento a considerare gli istituti di democrazia diretta come sussidiari, complementari e integrativi a quelli di democrazia indiretta e non sostitutivi¹⁷²?

L'interrogativo sulla legittimità dell'espropriazione della funzione del Consiglio dal corpo elettorale trova risposta nella misura in cui si bilancia la previsione *ex art.* 121 Cost., che, nonostante la fase referendaria, imporrebbe il perfezionamento dell'atto legislativo in sede d'assemblea¹⁷³, con la disposizione relativa alla competenza statutaria in materia di "referendum" e "forma di governo" di cui all'art. 123 Cost., laddove si riconosce la ripartizione delle funzioni tra gli organi regionali, ivi compreso il corpo elettorale che si esprime mediante referendum. Tuttavia, le perplessità sono difficili da superare alla stregua di una decisione deliberativa diretta dei cittadini senza il filtro dei loro rappresentanti o per di più, di fronte a un'eventuale proposta del Consiglio al fine di "innovare" l'ordinamento (e Statuto) relativa al riconoscimento degli elettori quali organi "legislativi" regionali.

¹⁷⁰ Da aggiungere in caso valdostano, le leggi approvate dal Consiglio recanti modifiche che eccedono i meri adeguamenti tecnici, redazionali e linguistici.

¹⁷¹ M. ROSINI, *Le leggi statutarie delle regioni speciali: uno sguardo alla disciplina dell'istituto referendario*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2003, 25. Cfr. G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Parere in merito*, cit.; S. MANGIAMELLI, *Parere reso ai Delegati dei Comitati promotori delle proposte di iniziativa popolare in materia di riforma elettorale da sottoporre a referendum propositivo*, in www.federalismi.it, 15/2007.

¹⁷² P.L. ZAMPETTI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in AA.VV., *Quarant'anni dalla Costituzione. Atti del IV convegno dell'Associazione italiana di dottrina dello stato*, a cura di G. Gerin, Padova 1990, 11-23.

¹⁷³ P. PASSAGLIA, *Le fonti del diritto*, in AA.VV., *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, a cura di R. Romboli, Torino 2009, 173 ss.

Semmai, per sfuggire alle molteplici riserve e criticità, sarebbe da attribuire al Consiglio quella capacità di proporre un contro-progetto; in tal modo, un'alternativa proposta agli stessi cittadini non avrebbe il significato di svuotarlo delle sue attribuzioni e responsabilità bensì di renderlo efficace nella dialettica tra proponenti e l'assemblea.

Oltre alle lacune normative non di poco rilievo, resta fermo che l'insuccesso delle iniziative popolari in ambito regionale sarebbe da attribuire maggiormente alla mancanza di una regolamentazione uniforme, di disposizioni coerenti e coordinate tra loro, di requisiti ben definiti e di vincoli in capo ad organi che, tramite il loro operato, garantiscano l'effettività della partecipazione dei cittadini nei processi decisionali.