

Riforma dell'art. 71 Cost. Iniziativa popolare e *referendum*

FOCUS

11 marzo 2019
n. 13



Ufficio Affari Giuridici

*a cura di **Davide Antonio Ambroselli***

*Ufficio Affari Giuridici
Presidenza Gruppo Partito Democratico
Palazzo Cenci, 3° piano
Piazza Sant'Eustachio, 00186 Roma*

*Capo Ufficio: Simona Genovese
Segreteria: 06.6706.5130
affarijuridicpd@senato.it*

SOMMARIO

1. LA NUOVA PROCEDURA RINFORZATA DI INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE	1
1.1. LA "CONTROPROPOSTA" PARLAMENTARE	
1.2. IL REFERENDUM APPROVATIVO	
1.3. LA LEGGE DI ATTUAZIONE DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA E DEL RELATIVO REFERENDUM	
1.4. IL VAGLIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE	
2. SCHEMA - LA NUOVA INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE RINFORZATA.....	6
3. I PROFILI DI CRITICITÀ.....	7
4. CENNI COMPARATIVI.....	10
5. TESTO A FRONTE ART. 71 COST.....	12

1. LA NUOVA PROCEDURA RINFORZATA DI INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE

Approvata dalla Camera in prima lettura il 21 febbraio 2019 su proposta del M5S (A.C. 1173, *D'Uva e altri*), la proposta di legge costituzionale per la modifica dell'art. 71 della Costituzione introduce *ex novo* una procedura rinforzata per le **proposte di legge di iniziativa popolare che abbiano raggiunto un determinato numero di firme**. Essa prevede la possibilità di indizione di un **referendum approvativo** - istituto ad oggi estraneo al nostro ordinamento costituzionale - nei casi di eventuale inerzia, ovvero modifica della proposta originaria, da parte del legislatore ordinario entro un determinato lasso temporale¹.

Il testo è tuttora all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. 1089).

L'articolo 71, secondo comma, Cost. (testo vigente)

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

Ferma restando la procedura vigente di cui all'articolo 71, secondo comma, Cost., il provvedimento dispone una **nuova procedura rinforzata** per i casi in cui una proposta di legge d'iniziativa popolare raggiunga almeno **500mila firme**. In tal caso, qualora il Parlamento non giunga all'approvazione del testo **entro 18 mesi**, esso può essere sottoposto all'approvazione degli elettori tramite un **referendum approvativo**, salvo che i promotori non vi rinuncino ovvero che la Corte Costituzionale lo dichiari inammissibile. Si prevede difatti che

¹ Alla Camera il ddl cost. 1173 (D'Uva) è stato abbinato all'**A.C. 726 (Ceccanti e altri)** che, sinteticamente, prevede:

- l'innalzamento a 100.000 del numero minimo di firme per la proposta di iniziativa popolare;
- l'introduzione in Costituzione dell'istituto del *referendum* propositivo da attivarsi nei casi in cui le Camere non approvino la proposta entro 18 mesi ovvero approvino un testo modificato, qualora ne facciano richiesta 1 milione di elettori;
- la proposta soggetta a *referendum* popolare propositivo è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi e se ha partecipato alla votazione un numero di elettori almeno pari alla maggioranza degli elettori che hanno preso parte alla precedente votazione per l'elezione della Camera dei deputati;
- La Corte costituzionale è chiamata a dichiarare, entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta, l'ammissibilità del *referendum*.



sull'ammissibilità del referendum la Corte si esprima preventivamente al raggiungimento di almeno 200.000 firme. Per quello che concerne la validità del referendum, il testo iniziale del ddl Cost. non prevedeva un **quorum strutturale** di partecipazione, risultando pertanto valido qualunque fosse stato il numero dei votanti. **Con un emendamento a firma PD (Ceccanti e altri) si è disposto che per la validità della deliberazione referendaria, il testo debba ottenere il consenso della maggioranza dei votanti pari almeno ad un quarto degli aventi diritto al voto.**

1.1. LA "CONTROPROPOSTA" PARLAMENTARE

Il ddl Cost. prevede che, qualora il **Parlamento approvi un testo di "controproposta"**² rispetto a quello di iniziativa popolare, esso venga trasmesso ad un "**organo terzo**" - la cui individuazione è rimessa alla legge attuativa - affinché valuti la corrispondenza tra il testo approvato dal Parlamento e quello di iniziativa popolare e, nei casi di accertata omogeneità di contenuti, **inibisca l'eventuale richiesta di referendum da parte del comitato promotore.**

Nei casi in cui il suddetto "**organo terzo**" **non ravvisi l'omogeneità di contenuti** oppure - secondo la terminologia introdotta dall'emendamento PD - "*che (il Parlamento) abbia apportato modifiche non meramente formali*" il comitato, non vedendo soddisfatta la *ratio* oggetto dell'iniziativa, è abilitato a richiedere un *referendum* sul testo di iniziativa popolare.

Medesima situazione si verifica nei casi in cui il **Parlamento, entro i 18 mesi** successivi al deposito del disegno di legge di iniziativa popolare presso una delle due Camere, **non approvi né la proposta popolare né una "controproposta"**. In questo caso la consultazione popolare, ove richiesta dal comitato promotore, vedrebbe il Parlamento scommettere sulla **volontà del corpo elettorale di mantenere lo status quo.**

1.2. IL REFERENDUM APPROVATIVO

Se la proposta di legge popolare sottoposta a *referendum* ottiene la maggioranza dei consensi pari **almeno ad un ¼ degli aventi diritto al voto**³ diventa legge. Diversamente, nei casi in cui il Parlamento abbia approvato un testo di "controproposta" e l'esito del *referendum* sia negativo (la proposta di legge popolare è respinta ovvero i consensi non raggiungono il *quorum* previsto) acquista efficacia il testo parlamentare già ritenuto dall' "organo terzo" non conforme allo spirito dell'iniziativa popolare. Il testo parlamentare rimane pertanto in uno stato di "quiescenza" fino all'esito del *referendum* approvativo. In tali casi la Corte Costituzionale è chiamata ad un controllo sul testo parlamentare prima dell'eventuale rinuncia dei promotori e della promulgazione (*v. infra*).

Nei casi invece in cui il Parlamento non abbia approvato alcuna "controproposta", l'esito referendario negativo non comporterà effetti sulla legislazione vigente.

² Questa l'espressione usata dalla Relatrice di maggioranza.

³ Il medesimo *quorum* è esteso anche al *referendum* abrogativo di cui all'art. 75 della Costituzione, con la modifica dell'attuale previsione che prevede, per la validità del *referendum* abrogativo, la partecipazione al voto della metà + 1 degli aventi diritto al voto

Il **referendum** approvativo verterà quindi in ogni caso sul testo di iniziativa popolare e mai su quello parlamentare, a differenza dell'originaria impostazione della riforma che prevedeva una sorta di "ballottaggio" tra i due testi⁴ tramite una rischiosa procedura competitiva.

1.3. LA LEGGE DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA IN MATERIA DI INIZIATIVA LEGISLATIVA E RELATIVO REFERENDUM

Il ddl Cost. prevede infine un rinvio alla legge attuativa ordinaria per stabilire le modalità di esercizio dell'iniziativa legislativa, quando esercitata da almeno 500mila elettori, e la disciplina del relativo *referendum*. Con un emendamento PD (Ceccanti e altri), si è disposto che la tale legge di **attuazione debba essere approvata a maggioranza assoluta** dei componenti di ciascuna Camera.

La legge di attuazione dovrà in particolare:

- a) disciplinare il concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare;
- b) individuare il loro numero massimo⁵;
- c) disciplinare le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori;
- d) disciplinare le modalità per dare piena conoscenza agli elettori:
 - dell'eventuale "controproposta" parlamentare così come
 - dello *status quo*, ovvero la normativa vigente sulla stessa materia qualora il Parlamento avesse deciso di non intervenire;
- e) indicare l' "organo terzo" deputato al vaglio di conformità del testo parlamentare rispetto a quello popolare.

1.4. IL VAGLIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

La **Corte costituzionale**, sulla base dell'integrazione apportata dall'art. 3 del DDL Cost. alla legge costituzionale n. 1 del 1953, è chiamata al vaglio di **ammissibilità del referendum approvativo della proposta popolare** già al raggiungimento delle 200.000 firme (vedi, *infra*). Allo stesso tempo, sulla base delle modifiche introdotte alla Camera, "*spetta altresì alla Corte costituzionale dichiarare, prima dell'eventuale rinuncia dei promotori, che la proposta approvata dalle Camere non può essere sottoposta a promulgazione se non è conforme all'articolo 71, quarto comma, della Costituzione.*"

⁴ L'iniziale previsione del "**doppio voto referendario**" contenuta nel disegno di legge costituzionale originario poteva essere scaturigine di una serie di problematiche di non poco conto. Difatti, la previsione di **sottoporre entrambi i testi al referendum approvativo** - risultando approvato quello che avesse beneficiato di più voti - rischiava di mettere in seria **tensione istituzionale** il Parlamento rispetto al corpo elettorale, in particolar modo nei casi in cui di esito referendario favorevole alla proposta popolare, interpretabile come "sconfitta" della proposta parlamentare e relativa sconfessione della funzione parlamentare.

⁵ Si fa riferimento al numero massimo di proposte presentabili in un determinato arco temporale (anno, legislatura, etc.)



La Corte costituzionale è chiamata a valutare l'ammissibilità del *referendum* approvativo sul testo di iniziativa popolare, così come la conformità del testo parlamentare di "controproposta" prima della sua eventuale promulgazione⁶ (nei casi di rinuncia da parte del comitato promotore ovvero di esito negativo del *referendum*), sulla base dei seguenti limiti e principi riferiti al testo all'esame:

- a) sia conforme alla Costituzione⁷;
- b) abbia contenuto omogeneo;
- c) provveda ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che esso importi;

e che **non riguardi** materie:

- d) ad iniziativa riservata;
- e) che presuppongano intese o accordi, sulla base di norme di rango costituzionale;
- f) che prevedano una procedura o una maggioranza speciale per la loro approvazione.

Per leggi ad **iniziativa riservata** si intendono quelle leggi concernenti materie la cui iniziativa è demandata unicamente ad un organo specifico. Si parla pertanto di iniziativa riservata quando, in determinati casi, il potere di poter proporre una proposta di legge al Parlamento non è libero a tutti i soggetti previsti, bensì limitato a uno o pochi di questi. Le leggi ad iniziativa riservata possono prevedere una precedente intesa (tra Stato e confessione religiosa o tra Stato e Regione) rispetto all'approvazione dell'atto. Rientrano in questa casistica le leggi che concernono i patti con lo Stato Vaticano (art. 7 Cost.) ovvero le intese con le altre confessioni religiose (art. 8 Cost.); le leggi che dispongano maggiore autonomia per le regioni a Statuto ordinario (art. 116 Cost.). Sono altresì ad iniziativa riservata (in questo caso di iniziativa del Comune interessato) le leggi che dispongono il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province nell'ambito di una Regione (art. 133 Cost.). Sono infine ad iniziativa riservata (da parte del Governo) le leggi di bilancio e di rendiconto consuntivo (art. 81, comma 1), o di iniziativa vincolata (o dovuta) nei quali l'atto va necessariamente presentato in Parlamento (dal Governo) entro certi limiti temporali come nel caso della legge di conversione del decreto legge (art. 77 Cost.).

⁶ Nei casi in cui il comitato promotore abbia rinunciato al *referendum* oppure l'esito di quest'ultimo non abbia visto l'approvazione del testo di iniziativa popolare vuoi per mancato raggiungimento del quorum oppure per bocciatura da parte del corpo elettorale.

⁷ Con l'emendamento della relatrice il controllo preventivo della Corte avrà ad oggetto la Costituzione nella sua interezza e non "i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, nonché dal diritto europeo ed internazionale", come recitava la precedente formulazione.

2. SCHEMA: INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE RINFORZATA

Tra 50.000 e 499.999 firme → Procedura ordinaria già prevista in Costituzione: il Parlamento è libero di poter dare seguito o meno all'iniziativa legislativa popolare

Almeno 200.000 firme → **Il comitato promotore** può inoltrare la proposta di iniziativa popolare alla Corte Costituzionale per un **vaglio preventivo di ammissibilità** del *referendum*

① esito **negativo** → **la procedura si arresta**

② esito **positivo** → Al raggiungimento delle 500.000 firme si attiverà la procedura rinforzata

Almeno 500.000 firme → La proposta di legge segue la procedura "rinforzata"

① **Il Parlamento approva** una controproposta:

① L' "organo terzo" *ritiene* la proposta parlamentare conforme rispetto alla volontà del comitato promotore → **Il testo parlamentare è legge**

② L' "organo terzo" *non ritiene* la proposta parlamentare conforme rispetto alla volontà popolare →

a) **Il comitato rinuncia** all'indizione del *referendum* → il testo parlamentare è sottoposto ad un controllo *preventivo* da parte della Corte costituzionale:

- La corte ritiene *conforme* ai limiti di cui all'art. 71 la legge parlamentare → **il testo parlamentare è legge**
- La corte ritiene *non conforme* ai limiti di cui all'art. 71 la legge parlamentare → **la procedura si arresta**

b) **Il comitato intende procedere** con il *referendum* → il testo di iniziativa parlamentare è sottoposto a *referendum*:

1. la maggioranza dei voti pari almeno ad un quarto degli aventi diritto al voto è favorevole → **La proposta popolare è legge**

2. *non* è favorevole → il testo parlamentare è sottoposto ad un controllo *preventivo* da parte della Corte costituzionale:

- La corte ritiene *conforme* ai limiti di cui all'art. 71 la legge parlamentare → **il testo parlamentare è legge**
- La corte ritiene *non conforme* ai limiti di cui all'art. 71 la legge parlamentare → **la procedura si arresta**

② **Il Parlamento non approva** alcun testo di controproposta entro 18 mesi:

→ **Il comitato rinuncia** all'indizione del *referendum* → **la procedura si arresta**

→ **il comitato intende procedere** con il *referendum* → il testo di iniziativa parlamentare è sottoposto a *referendum*:

① la maggioranza dei votanti pari almeno ad un quarto degli aventi diritto al voto è favorevole → **La proposta popolare è legge**

② *non* è favorevole → **la procedura si arresta**

3. I PROFILI DI CRITICITÀ

Il testo in esame presenta diversi profili di criticità, specialmente sul versante della **tenuta del principio rappresentativo** messo in tensione dalla **forte compressione della funzione legislativa parlamentare** e in particolare dalla **possibilità di "sconfessione" dell'attività delle Camere**. Difatti, l'inerzia del Parlamento, ovvero la scelta di approvare una "controproposta", comporta in ogni caso la possibilità di attivazione di un *referendum* popolare "approvativo" sul **testo originariamente presentato, degradando la funzione legislativa del Parlamento in una posizione quasi ancillare rispetto all'iniziativa stessa**. Un rovesciamento di non poco conto dato che, non a caso, i Costituenti **non** inquadrono l'iniziativa popolare nel primo comma dell'art. 71, che dispone i soggetti abilitati all'iniziativa legislativa. La scelta di dedicare un comma specifico all'iniziativa popolare (art. 71, comma 2, tramite la raccolta di 50.000 firme e la predisposizione di un testo per articoli) rappresenta la volontà specifica dell'Assemblea Costituente **di non parificare** tale procedura rispetto all'iniziativa che promana dal Governo, da ciascun parlamentare, dai Consigli Regionali e dal Cnel.

Con la modifica costituzionale in esame, diversamente, si può facilmente immaginare che l'iniziativa legislativa popolare verrà in ogni caso sottoposta a *referendum*, risultando prevedibile che si verifichino sempre le condizioni necessarie per il suo svolgimento, che sono: *a*) l'approvazione di una "controproposta" parlamentare; *b*) ovvero la sua mancata approvazione o l'inerzia del Parlamento nei 18 mesi previsti.

Ciò significa che la proposta di iniziativa popolare viene elevata al di sopra delle proposte legislative degli altri soggetti istituzionali cui la Costituzione attribuisce l'iniziativa in quanto, sulla base delle premesse esposte, solo l'iniziativa popolare beneficerebbe della possibilità di approvazione diretta da parte del popolo, anche in assenza di qualunque vaglio parlamentare.

3.1. LE LIMITAZIONI PER MATERIE

Discutibile appare la scelta di **prevedere limitazioni per materia piuttosto blande** per la proposta di legge di iniziativa popolare. La legge di iniziativa legislativa popolare rinforzata potrà vertere, a titolo esemplificativo, su fattispecie penali, sulla disciplina fiscale, su ambiti che investano i diritti delle minoranze, etc.⁸ Anche le **limitazioni** citate rispetto ai profili di **ammissibilità al referendum** rimessi alla Corte Costituzionale (al raggiungimento delle 200.000 firme⁹) risultano in ogni caso non sufficienti ad evitare che il Parlamento possa essere svuotato della sua funzione legislativa.

3.2. IL VAGLIO PREVENTIVO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Tra l'altro, la stessa scelta di introdurre un **vaglio preventivo di ammissibilità al raggiungimento delle 200.000 firme** da parte della Corte Costituzionale deve ritenersi discutibile. È difatti principio consolidato della giurisprudenza costituzionale che la Consulta si attivi solo nei casi di **rilevanza e attualità** del quesito.

⁸ Cfr. Dossier servizio studi Camera e Senato, 16 ottobre 2018, p. 8.

⁹ Il testo originario prevedeva 100.000 firme, successivamente elevato con un emendamento approvato in Commissione 1° Affari Cost. della Camera.

La Corte potrebbe essere sommersa da proposte di iniziative popolari che poi successivamente non raggiungono la quantità necessaria di firme necessarie ai fini dell'attivazione della procedura rinforzata, vanificandone il vaglio di costituzionalità, con conseguente inutile aggravio del lavoro della Corte. Non è chiaro, inoltre, se la Corte possa pronunciarsi nuovamente sul testo già vagliato in sede di ammissibilità al raggiungimento delle 200.000 firme congiuntamente al testo approvato dalle Camere che "risponde" al testo dei promotori.

3.3. IL CONTROLLO PREVENTIVO DELLA CORTE SULLE CONTROPROPOSTE DEL PARLAMENTO

Irragionevole appare anche la disposizione secondo la quale spetterebbe *"altresì alla Corte costituzionale dichiarare, prima dell'eventuale rinuncia dei promotori, che la proposta approvata dalle Camere non può essere sottoposta a promulgazione se non è conforme all'articolo 71, quarto comma, della Costituzione."* Sulla base della disposizione assisteremmo ad un **controllo preventivo da parte della Corte costituzionale sull'eventuale testo di "controproposta" parlamentare: sarebbe l'unico caso nel nostro ordinamento nel quale una legge parlamentare subisca un controllo preventivo da parte della Corte Costituzionale.** Mentre un controllo preventivo di costituzionalità da parte della Corte appare congruo rispetto ad un testo di iniziativa popolare, è difetti del tutto inedita - e per molti versi discutibile - la possibilità di sottoporre ogni "controproposta" parlamentare al vaglio preventivo di costituzionalità. Non è chiara la *ratio* della previsione. Cosa differenzia una qualsiasi legge dello Stato rispetto ad una che agisca sul medesimo oggetto di un testo di iniziativa popolare? Per quale motivo una legge dello Stato, per il solo fatto di disporre sul medesimo oggetto di una di iniziativa popolare rinforzata, deve ricevere un controllo preventivo da parte della Corte Costituzionale **mentre tutte le altre leggi continuerebbero ad essere valutate solo in via diretta o incidentale** (in ogni caso successivamente rispetto all'entrata in vigore dell'atto)? L'incongruità della previsione risulta ancora più evidente se si pensa che la risposta del Parlamento può avvenire unicamente entro 18 mesi dal deposito della proposta di iniziativa popolare rinforzata, perché unicamente entro quel lasso di tempo l'eventuale omogeneità di contenuti può avere un effetto inibente rispetto alla richiesta di *referendum* da parte del comitato promotore. Pertanto, **una legge approvata dal Parlamento successivamente allo scadere dei 18 mesi non subirebbe il sindacato preventivo da parte della Corte costituzionale, perché fuori dalla procedura "rinforzata", mentre la medesima legge approvata entro i 18 mesi dovrà essere preventivamente sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale, prima della sua promulgazione.** Inoltre, rimanendo all'ipotesi di un controllo preventivo della Corte costituzionale **solo** per le leggi di "controproposta" rispetto ad un testo di iniziativa popolare, si ricorda che tra i limiti cui la Corte dovrà rifarsi vi rientra il requisito dell'omogeneità di contenuto. Viene quindi da chiedersi **per quale motivo una legge dello Stato, qualora intervenga in "risposta" ad una popolare, debba avere necessariamente il requisito della omogeneità di contenuti.** Quale è il valore tutelato con la previsione della omogeneità della legge in questo caso? Non certo l'autodeterminazione di scelta dell'elettore, non essendo sottoposto, in ogni caso, il testo parlamentare al voto referendario. In definitiva il controllo preventivo per le sole leggi di "controproposta" appare non reggersi rispetto all'architettura delle fonti del diritto esistente, quasi **come se si fosse voluto inserire nell'ordinamento (in modo del tutto irragionevole) un nuovo *genus* di legge ordinaria,** quella di controproposta parlamentare, dalla disciplina peculiare.

3.4. L'ORGANO TERZO

Le modifiche introdotte alla Camera hanno previsto di demandare ad un **"organo terzo"** la **valutazione sulla corrispondenza tra il testo parlamentare e quello popolare**, al fine di verificare se la difformità sia tale da inibire la possibilità richiesta referendaria da parte del comitato promotore. **La scelta su quale sia "l'organo terzo" è demandata alla legge di attuazione**, da approvarsi con maggioranza assoluta. Più coerente con l'impianto costituzionale sarebbe stata la scelta di affidare espressamente tale scrutinio alla Corte Costituzionale ovvero alla Corte di Cassazione, individuando da subito il soggetto istituzionale chiamato a valutare se il testo parlamentare abbia modificato *in modo significativo i principi ispiratori della proposta popolare ovvero i suoi contenuti essenziali* (Cfr., a contrario, Corte Cost. n. 68 del 1978 in materia di ammissibilità del *referendum* abrogativo.).

3.5. IL NUMERO MASSIMO DI PROPOSTE PRESENTABILI

Molto discutibile e per certi versi pericolosa appare la scelta di **non prevedere già in Costituzione un limite massimo di proposte presentabili, demandando la scelta alla legge di attuazione**. Il Parlamento potrebbe essere costretto a lavorare unicamente in "risposta" alle proposte di iniziativa popolare, con seria compressione del programma di governo che potrebbe subire un vero e proprio svuotamento in vista della grande quantità di iniziative popolare, sulle materie più disparate, capaci di ingolfare il lavoro del Parlamento.

3.6. IL QUORUM DI PARTECIPAZIONE AL REFERENDUM

Allo stesso modo, doveva ritenersi inaccettabile **la scelta originaria di non prevedere un *quorum* minimo di partecipazione (*quorum* strutturale) ai fini della validità del *referendum***. Con le modifiche introdotte durante l'esame in 1° Commissione alla Camera si è invece previsto che **la proposta sottoposta a *referendum* risulti approvata qualora abbia ottenuto la maggioranza dei voti validamente espressi che rappresentino un quarto degli aventi diritto al voto**. Il medesimo *quorum* è quindi esteso al *referendum* abrogativo di cui all'art. 75 della Costituzione, sostituendo l'attuale previsione che prevede che per la validità del *referendum* abrogativo sia necessaria la partecipazione al voto della metà + 1 degli aventi diritto al voto¹⁰.

¹⁰ Cfr. A.C. 726 Ceccanti giustamente esclude la possibilità di proporre iniziative legislative meramente abrogative di disposizioni vigenti.

4. CENNI COMPARATIVI

La partecipazione diretta del popolo alla formazione della legge tramite l'iniziativa legislativa riveste negli altri ordinamenti le forme più svariate. L'istituto non è identico in tutti gli Stati, quindi è opportuno adottare le due distinzioni classiche: l'iniziativa popolare e l'iniziativa legislativa popolare.

L'iniziativa popolare, nota nell'esperienza degli Stati federati americani (*popular initiative*) e della Svizzera (*Volksinitiativen*), è un atto di legislazione popolare diretta in cui il popolo è l'esclusivo e sovrano titolare della procedura di proposta e di deliberazione, che si svolge interamente all'esterno delle istituzioni parlamentari. L'iniziativa può essere *diretta*, qualora il pronunciamento dell'intero corpo elettorale consegua automaticamente all'iniziativa, o *indiretta*, qualora la votazione popolare intervenga solo nel caso in cui il legislatore non abbia provveduto conformemente alla volontà popolare.

L'iniziativa legislativa popolare indiretta (iniziativa ad Parlamentum), è quindi una procedura con cui i cittadini possono organizzarsi per sottoporre una particolare questione all'ordine del giorno dell'assemblea dei rappresentanti. In tali casi può non conseguire alcun voto popolare, lasciando al parlamento la volontà o meno di dare seguito all'iniziativa (*iniziativa partecipativa*), ovvero concedere un intervento successivo del corpo elettorale (*iniziativa indiretta*).

Il costituzionalismo europeo contemporaneo contempla meccanismi referendari e, marginalmente, istituti di iniziativa popolare. La nascita degli ordinamenti liberal-democratici avvenne nel contesto di un nuovo impianto costituzionale nel quale la sovranità popolare assunse una valenza particolare: le consultazioni popolari - manifestazioni della sovranità - divennero la regola per l'approvazione delle nuove Carte costituzionali. A questo momento "alto" di partecipazione popolare non corrispose il medesimo interesse verso gli istituti di democrazia diretta.

Tra gli Stati membri dell'UE soltanto undici ordinamenti prevedono a livello nazionale l'istituto dell'iniziativa popolare. Generalmente si tratta di un'iniziativa indiretta con o senza obbligo di deliberazione da parte del Parlamento, disciplinata nella sezione dedicata al procedimento legislativo, nella quale sono enunciati i requisiti formali. In generale la fonte costituzionale fa menzione dell'istituto demandando alla fonte primaria la regolamentazione dello stesso¹¹.

In **Romania, Polonia e Lituania** non vi alcuna possibilità per i cittadini di decidere sull'atto finale, ad esempio indicando un *referendum* nazionale qualora il testo del progetto popolare sia stato respinto o significativamente modificato dal Parlamento.

¹¹ Per esempio in Austria l'istituto popolare (*Volksbegehren*) è contenuto nell'art. 41 (2) del B-VG che ne stabilisce solamente i principi di base dell'istituto, mentre la legge di attuazione (*Volksbegehrensgesetz*) ne dà piena attuazione negli aspetti più delicati relativi alla procedura. Le costituzioni spagnola e portoghese fanno più o meno la stessa cosa, demandando ad una legge organica la disciplina dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare.



Nella costituzione dell'**Austria** del 2012, si stabilisce che «il popolo esercita il potere tramite i suoi rappresentanti o, in casi eccezionali, in modo indiretto», sancendo in modo chiaro ed inequivocabile come gli istituti di democrazia diretta e partecipativa siano strumenti integrativi ed eccezionali rispetto al tradizionale circuito della democrazia rappresentativa.

Nella costituzione di Bonn in **Germania** si decise addirittura di escludere tali istituti, dopo l'infelice utilizzo che ne venne fatto durante l'esperienza della Repubblica di Weimar. Ancora oggi gli istituti di democrazia diretta non sono presenti nell'assetto costituzionale federale, mentre sono presenti a livello dei Land. A livello federale non sono di fatto presenti strumenti di democrazia diretta, mentre lo sono in tutte le regioni (*Länder*) ed a livello comunale. Anche a livello dei *Land* gli istituti di democrazia diretta rappresentano un fenomeno relativamente recente: fino al 1989 l'unica regione (*Land*) a disporre di strumenti di democrazia diretta era il *Baden-Württemberg*.

In **Francia**, il nuovo assetto costituzionale instauratosi nel 1946 contemplava unicamente il *referendum* in materia costituzionale, indetto qualora il progetto non fosse «stato adottato in seconda lettura dell'Assemblea Nazionale con la maggioranza dei due terzi o [...] votato con la maggioranza dei tre quindi di ciascuna delle Assemblee». Fu con la Quinta Repubblica che la costituzione Francese, sulla base di una norma ancora in vigore, trasformò la formula referendaria in un istituto peculiare della partecipazione popolare alla vita pubblica. L'iniziativa appartiene ad «un quinto dei membri del parlamento, sostenuto da un decimo degli elettori iscritti alle liste elettorali», ovvero circa un milione di persone. Possiamo quindi parlare in questo caso di una iniziativa parlamentare "sostenuta" dai cittadini elettori. Inoltre tale procedura prevede l'impossibilità di «abrogazione di una disposizione legislativa promulgata da meno di un anno» e, come visto trovi il sostegno di almeno un milione di persone.

Volendo chiudere il panorama comparato con gli **Stati Uniti**, rileviamo come l'iniziativa legislativa sia uno strumento presente nelle Carte costituzionali di ventuno stati, tra cui quattordici prevedono l'iniziativa legislativa diretta e nove, l'iniziativa popolare indiretta. Tale tipo di istituti *non sono presenti* a livello centrale, rimanendo quindi una disciplina unicamente interna degli stati federati.

5. TESTO A FRONTE

Art. 71 Cost.	A.S. 1089
<p>L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.</p> <p>Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.</p>	<p><i>identico</i></p> <p><i>identico</i></p>
	<p><i>Quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un referendum per deliberarne l'approvazione. Se le Camere la approvano con modifiche non meramente formali, il referendum è indetto sulla proposta presentata, ove i promotori non vi rinunzino. La proposta approvata dalle Camere è sottoposta a promulgazione se quella soggetta a referendum non è approvata.</i></p> <p><i>Il referendum non è ammissibile se la proposta non rispetta la Costituzione, se è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo. La proposta sottoposta a referendum è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto.</i></p> <p><i>Con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera sono disciplinati l'attuazione dell'iniziativa legislativa esercitata da almeno cinquecentomila elettori e del relativo referendum, il concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare, il loro numero massimo, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere.</i></p>