

La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma (Popular initiative in the Italian legislative procedure: from its ineffectiveness to the reform proposals)

NELIANA RODEAN*

Rodean, N., 2017. La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma. *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5), 1116-1143. Available from: <http://ssrn.com/abstract=3055268>



Resumen

Ante el resurgimiento de los instrumentos institucionales destinados a permitir la manifestación efectiva de la voluntad del pueblo, la iniciativa popular se configura como un elemento fundamental que garantiza el equilibrio entre la realidad participativa y la voluntad de los órganos de representación. Desafortunadamente, el fracaso de las iniciativas de los ciudadanos se ha atribuido a la falta de normas uniformes, de disposiciones coherentes y coordinadas entre sí, de requisitos y limitaciones bien definidos por parte de las instituciones que a través de su trabajo deberían asegurar la eficacia de la participación. Desde esta perspectiva, el presente trabajo se referirá, en primer lugar, a la capacidad de los ciudadanos para proponer proyectos de ley a nivel nacional y que encuentra una mayor expresión con la nueva reforma constitucional. En segundo lugar, se pondrán de relieve las diferencias que han marcado las dos generaciones estatutarias desde el punto de vista de la participación popular en el proceso legislativo regional y también se compararán los regímenes jurídicos específicos de la iniciativa popular en la realidad subnacional italiana.

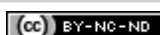
Palabras clave

Iniciativa legislativa popular; democracia directa; participación ciudadana; procedimiento legislativo; reforma constitucional italiana

Abstract

Faced with the revival of institutional instruments aim at achieving effective manifestation of the will of the people, the popular initiative is set up as pivotal element of the balance between participatory impulses and representative bodies. Unfortunately, the failure of citizens' initiatives would be more attributed to the lack of uniform regulations, of inconsistent provisions and not coordinated with each other, and of well-defined requirements and constraints in chief to bodies which through their work ensure the effectiveness of citizens' participation in decision-making processes. In this perspective, firstly, the paper presents the mechanism of

* Asociada de Investigación y Profesora Auxiliar de Derecho Constitucional. Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Verona. Via Montanari, 9 – 37100 Verona, Italia. Email: neliana.rodean@univr.it



popular initiative in the Italian legal system that find greater expression with the new constitutional reform. Secondly, it highlights the differences that have marked the two statutory generations from the point of view of popular participation in the regional legislative processes, and it will compare the normative structure of popular initiative in the Italian subnational reality.

Key words

Popular initiative; direct democracy; citizens' participation; decision-making process; Italian constitutional reform

Índice

1. Introducción.....	1119
2. Los ciudadanos en el procedimiento legislativo nacional.....	1120
2.1. La ineficaz positivización de la iniciativa legislativa popular.....	1120
2.2. Los instrumentos participativos en la actual reforma constitucional	1122
3. Los ciudadanos en los procedimientos legislativos regionales.....	1125
3.1. La “segunda generación” de la iniciativa legislativa popular regional: entre la continuación y la novedad	1125
3.2. La iniciativa popular y la ordenación del territorio “especial”	1129
3.3. La iniciativa legislativa reforzada.....	1133
4. Conclusiones	1137
Referencias.....	1138
Fuentes normativas	1139

1. Introducción

La iniciativa de los ciudadanos como instrumento de participación en el proceso de las decisiones políticas puede considerarse un tema, más que superado, nuevamente en boga si tenemos en cuenta que vuelve a ser un asunto central en los debates tanto a nivel estatal como subestatal y supranacional. La ocasión para volver a la cuestión de los instrumentos de democracia directa en el ordenamiento jurídico italiano ha surgido a raíz de los recientes acontecimientos constitucionales que dejan espacio a un refortalecimiento de los mecanismos de la iniciativa y del referéndum.

Desde los primeros pasos de la experiencia republicana, el referéndum fue visto como el instrumento más significativo e idóneo para corregir el “vacío” entre el pueblo y la representación. Sin embargo, al ampliar la esfera de los instrumentos de participación popular a la vida estatal, los Constituyentes han dado también al pueblo el poder de expresarse mediante la presentación de proposiciones de ley, convirtiéndolo en «titular de la soberanía incluso en la fase inicial del procedimiento legislativo» (Cervati 1985, 104). Aunque desde el principio la doctrina estuvo de acuerdo en la naturaleza preceptiva e inmediatamente operativa de las disposiciones constitucionales inherentes a ambos instrumentos, su regulación no se llevó a cabo hasta pasados 20 años con la famosa ley de 25 de mayo de 1970, la número 352; una ley que refleja más sombras que luces sobre la efectividad de los institutos democráticos en el ámbito ciudadano.

La participación del pueblo en el procedimiento legislativo se ha codificado a través de instrumentos de intervención “directa” de los ciudadanos con el derecho de sufragio, de acuerdo con el principio de soberanía popular constitucionalmente reconocido. El pueblo tiene el derecho de proponer una ley, es decir iniciar un procedimiento legislativo ordinario –*iniciativa legislativa popular*– o de proponer una modificación o abrogación una norma vigente –*iniciativa en el referéndum* (Bezzi 1990, 43).

Al afrontar y emprender un nuevo camino con renovada energía, la reforma constitucional propuesta por el Gobierno Renzi toma en consideración, entre varios aspectos, el tema controvertido de la eficacia de la participación popular en el proceso decisonal. Con esta reforma se intenta la reviviscencia de los clásicos mecanismos de intervención “directa” del pueblo en el íter legislativo, la iniciativa y el referéndum, y se emplean cambios que llevan a la superación de esa actitud participativa de carácter propositiva que hasta ahora ha caracterizado al ordenamiento jurídico italiano.

También en el ámbito regional los institutos participativos se desarrollaron como consecuencia de la «euforia participativa» (Cuocolo 2003, 314) que caracterizó los años 70 y que llevó a la aprobación de las primeras Cartas estatutarias (más allá de la ley de desarrollo de las normas constitucionales relativas a la participación a nivel nacional) con la consiguiente diferenciación en la construcción del modelo participativo de las comunidades territoriales (Paladin 2004, 251), basado en la integración de la representación política tradicional con instrumentos de democracia directa (Luciani 2008, 170; Mangia 2008, 120; Gambale 2010, 59-68). Sobre la base de este nuevo modelo, al comienzo de la década siguiente casi todas las Regiones se habían dotado de una ley sobre la participación popular en la vida pública que preveía un amplio complejo de mecanismos de participación popular: la petición, la iniciativa legislativa popular, el referéndum abrogativo; el referéndum consultivo (obligatorio para instituir nuevos ayuntamientos, aquel que se usa para las cuestiones de un particular interés regional o el necesario para la modificación de estatutos regionales).

Más allá de la “fuerza” participativa manifestada sobre el papel, en realidad, los Estatutos siguieron el modelo participativo nacional y los instrumentos prescritos, débilmente desarrollados a nivel regional, y poco aportaron para revitalizar la democracia directa.

De hecho, el regionalismo italiano, que encuentra en la historia republicana su más amplia expresión con las reformas constitucionales de 1999 y de 2001, no consigue dar impulso a los mecanismos participativos y reforzar el papel del pueblo a pesar de la reafirmación del objetivo constitucional (en particular, art. 123.1 de la Constitución Italiana - en adelante, CI) donde se incluye entre el contenido necesario de un Estatuto regional «el ejercicio del *derecho de iniciativa* y del *referéndum* sobre leyes y actuaciones administrativas de la Región», con el fin de «trazar líneas de unión entre la sociedad política y la sociedad civil y de insertar potentes elementos participativos en el sistema representativo de la forma de gobierno regional». Por tanto, eran los estatutos de las Regiones donde se debía de dar respuesta a las instancias de participación (Barrera 2006, 115) y asegurar el diálogo entre la sociedad y las instrucciones, traduciendo a la práctica la "invitación" prescrita en la Constitución y rompiendo el eje de toma de decisiones Presidente-Junta-Consejo mediante nuevos instrumentos de participación de la sociedad civil en procesos decisionales territoriales.

Llegados casi al final del proceso de aprobación de los estatutos de "segunda generación", y examinando cuidadosamente la producción normativa regional sobre el tema de la participación, y en particular, de la iniciativa legislativa popular, resultan algunas incongruencias y diferencias entre las fuentes (estatuto, ley de desarrollo, reglamento) que perjudican la efectividad de este instituto en el ordenamiento regional.

2. Los ciudadanos en el procedimiento legislativo nacional

2.1. La ineficaz positivización de la iniciativa legislativa popular

A día de hoy, la fórmula que permite al pueblo participar directamente en la formación de la ley está disciplinada en la fuente constitucional que, en el segundo apartado del art. 71 CI, señala que «el pueblo ejercita la iniciativa de las leyes, mediante la propuesta, por parte de al menos 50.000 electores, de un proyecto redactado en artículos».

La afirmación de la titularidad de los fundamentales poderes de producción normativa en el pueblo viene reforzada por la prescripción de las modalidades en que se desarrolla el ejercicio del derecho de iniciativa, más precisamente de la forma de la iniciativa – una propuesta redactada en artículos – así como del número de firmas necesarias para sostenerla – al menos 50.000 electores.

El hecho de que se imponga también a los ciudadanos electores la carga de presentar una *iniciativa formulada*, por un lado, conduce a igualar desde un punto de vista formal, esta iniciativa a las otras reguladas en el mismo artículo. Sin embargo, lejos de iniciar un procedimiento "especial", la iniciativa a la que se refiere el art. 71.2 CI, encierra en sí la fase endoprocedimental de un iter que, en todo lo demás, coincide con el procedimiento ordinario seguido por cualquier otra propuesta legislativa. Desde un punto de vista, el art. 71 CI, así formulado, no permite, ni distinguir o unir las diversas formas de iniciativa según su origen, ni ayuda a resolver las cuestiones relativas a la naturaleza jurídica del derecho en referencia al pueblo y su eficacia en el circuito legislativo y en el cuadro de relaciones institucionales (Della Morte 2008, 35).

Otro aspecto crítico se refiere a la aplicabilidad directa de la norma prevista en el art. 71.2 CI, que, a diferencia del art. 75 CI, no contiene ninguna remisión a la ley de desarrollo de las modalidades de ejercicio del derecho participativo, aunque una remisión sería superflua, ya que «la disciplina constitucional del instituto es suficientemente exhaustiva y completa para poder encontrar rápidamente aplicación» (Spagna Musso 1958, 252; Cereti 1966, 454; Virga 1979, 320; Mortati 1991, 729). En cualquier caso, cualquier desacuerdo al respecto está ya superado puesto que por ley 352/1970 se desarrolló esa norma, pero resulta relevante en cuanto que, antes de este desarrollo legislativo, la práctica parlamentaria había

mostrado significativos aspectos divergentes entre las dos Cámaras ante la presentación de proyectos de ley populares: las propuestas ciudadanas presentadas al Senado se consideraban admisibles, asignadas a las Comisiones competentes según la materia, llegando a veces a la aprobación final (Ley 1679/1962, de 25 de noviembre, sobre Medidas para el Crédito a la Cooperación); en la Cámara de diputados, en ausencia de una regla específica sobre las iniciativas ciudadanas, esos proyectos se rechazaban.

Mucho más relevante parece el tema de la aplicabilidad de los límites materiales, sobre los cuales la doctrina, razonando por analogía con respecto al referéndum abrogativo ex art. 75 CI, se muestra mucho menos concorde (Spagna Musso 1958, 253-54; Virga 1979, 331). Para parte de la doctrina (Bettinelli 1970, 61; Lavagna 1982, 656; Barile 1987, 479), no todas las leyes meramente formales (leyes de presupuestos y de ratificación de tratados internacionales) deberían excluirse del ámbito de aplicación del instituto popular; para otros, sin embargo, salvo la excepción del presupuesto, no se pueden aplicar los mismos límites materiales previstos en el párrafo segundo del art. 75 CI, dadas las diferencias en el plano de la *ratio* y de las *finalidades* entre los dos institutos. Según Cuocolo (1971b) «en el caso del referéndum el constituyente ha querido evitar la sumisión a la decisión popular directa de leyes respecto de las cuales el pueblo puede no tener en cuenta los intereses del Estado (...) sobre todo en la consideración de que la decisión popular es definitiva. Esto, sin embargo no puede repetirse para la iniciativa legislativa [en la que] los ciudadanos proponentes se limitan a poner en marcha un procedimiento». Otros autores admiten el instituto en la materia tributaria y en tema de amnistía e indulto por la debilidad del argumento contrario, según el cual el pueblo no dispondría de los elementos necesarios para hacer valoraciones imprescindibles para la presentación de los proyectos legislativos.

A pesar de que la doctrina (Crisafulli 1950, 107; Spagna Musso 1958, 83; Pergolesi 1964, 249; Mortati 1991, 683) insistió en la inmediata aplicación de la disposición constitucional, el legislador tardó en implementar la disciplina del instituto veinte años. La Ley 352/1970, creada especialmente para regular las modalidades de actuación de las tipologías de referéndum previstas en la Constitución, contiene sin embargo disposiciones significativas que regulan también el instituto de la iniciativa legislativa popular. El ejercicio del derecho de los electores del art. 71.2 CI, se regula expresamente en los arts. 48 y 49 del Título IV. Sin embargo, para obtener una imagen completa del instituto de la iniciativa popular en la formación de la ley, estas disposiciones, de carácter general, deben ser complementadas por las contenidas en los arts. 7 y 8 de la misma ley, en cuanto a las firmas de los solicitantes, su autenticación y los certificados que deben adjuntarse a la propuesta así como para la autenticación de las hojas y por el art. 14.1 de la Ley 53/1990, con respecto a la indicación de las autoridades competentes para realizar la autenticación. A pesar del avance que supone la aprobación de esta normativa, lo cierto es que la iniciativa popular seguía estando regulada sin mucho detalle. El instituto de la iniciativa legislativa popular plantea numerosas problemáticas no del todo resueltas, dejando todavía abierta la cuestión de la participación popular en el ordenamiento jurídico italiano.

Tanto el aumento del interés en la iniciativa popular, como los continuados intentos para llevar las instancias de la sociedad civil al mundo institucional han llevado a la necesidad de reformar las reglas del instituto, especialmente las contenidas en las normas parlamentarias, aunque, al final, los contenidos normativos son algo diferentes. Más allá de las diferencias en el léxico y en la nomenclatura de las dos Cámaras, adquiere relevancia la naturaleza jurídica del “anuncio” del proyecto: este sería un “acto debido” conectado con los efectos del ejercicio popular del poder de iniciativa y el Presidente de la Asamblea, en cuanto que puede dictar una «serie de actos instrumentales dirigidos a la instauración del procedimiento de formación de la ley a cuya iniciativa se dirige», debe anunciar a la Cámara el proyecto propuesto que a continuación viene asignado a la Comisión competente. En esta sede, sólo el

Reglamento del Senado prevé un plazo para el inicio del examen de los proyectos de ley en comisión: «las Comisiones competentes deben iniciar el examen de las proposiciones de ley de iniciativa popular a ellas asignadas dentro y no más allá del mes desde su traslado». ¹ De manera diferente, el Reglamento de la Cámara se limita a indicar el plazo dentro del cual el texto debería ser examinado, para pasar después al Pleno para la discusión y la deliberación. ² Además, el Reglamento dicta con claridad el orden de examen de los proyectos de ley, estableciendo una “prevalencia” ³ que va a desfavorecer a los de iniciativa popular, que muy a menudo son condenados por la práctica al olvido, sin que llegara nunca al Pleno (Pirro 1995, 97-105). ⁴

En el plano jurídico, no hay dudas en lo que se refiere a la obligación de iniciar el examen del proyecto, pero las cuestiones no resueltas se centran en la obligación de deliberación y las condiciones de procedibilidad del Pleno. Cervati (1985) argumenta que ante la falta de pronunciamiento por la Constitución sobre la obligación de deliberación de las proposiciones de ley, corresponde a los reglamentos parlamentarios establecer las condiciones de procedibilidad, teniendo en cuenta la reserva constitucional que “protege” a la materia.

Dejando aparte las diferencias normativas del procedimiento y las incertezas jurídicas concernientes a la obligación de deliberación en Pleno, la insuficiencia de los reglamentos parlamentarios se traduce, en un sentido práctico, en un verdadero incumplimiento del efectivo ejercicio de la soberanía popular *ex art. 1 CI* y del completo desarrollo de las modalidades idóneas que permiten al pueblo expresarse mediante propuestas legislativas *ex art. 71 CI*.

2.2. Los instrumentos participativos en la actual reforma constitucional

Tras casi 50 años de los primeros intentos de desarrollar los instrumentos participativos, con la reforma constitucional propuesta por el Gobierno de Renzi se toma en consideración uno de los aspectos cuanto menos controvertido y no resuelto de la democracia directa italiana, o sea, la efectividad de la participación popular en el proceso de toma de decisiones. Con esta reforma se intenta una vuelta a los mecanismos de intervención “directa” del pueblo en el íter legislativo, la iniciativa y el referéndum, introduciendo los cambios necesarios para superar el modelo propositivo ⁵ mediante la combinación del referéndum propositivo con la iniciativa popular.

Inicialmente, el proyecto de revisión constitucional no incluía ningún cambio en los instrumentos de democracia directa, pero luego, como resultado de los debates en Comisión, la cuestión de la participación popular se reconsideró para mejorar los

¹ Art. 74.3, Reglamento del Senado (en adelante, RS).

² Art. 81.1, Reglamento de la Cámara (en adelante, RC): «las relaciones de las Comisiones sobre los proyectos de ley introducidos en el programa de trabajo de la Asamblea deben ser presentadas en el plazo de dos meses desde el inicio del examen en la sede de referencia».

³ Art. 76, RC: «El orden del examen de los proyectos de ley en Comisión se conforma a las decisiones adoptadas en aplicación de las normas (...) sobre la organización de los trabajos [y] el orden de examen sigue el orden de presentación con prioridad por los proyectos indicados en el segundo párrafo del art. 81», esto es, los proyectos de ley sobre los que se ha declarado su urgencia y los diseños de ley de conversión de los decretos-leyes.

⁴ Es también verdad que a causa del excesivo número de proyectos de ley propuestos, las Cámaras se encuentran con la imposibilidad de proceder a su deliberación y ello constituiría un ulterior problema en el *iter* de la iniciativa legislativa popular.

⁵ La importancia propositiva de las intervenciones populares se encuentra tanto en la formación de la ley constitucional (*vid.* el eventual referéndum aprobatorio en el esquema del procedimiento de revisión constitucional), como de una ley formal (la mencionada iniciativa legislativa popular), más que en el ámbito del referéndum abrogativo, aunque en este último caso la dinámica propositiva viene completada por el elemento decisorio de la consulta al electorado sobre la derogación de la norma vigente propuesta propiamente por los ciudadanos que, en el caso de resultado positivo, origina una nueva fuente de derecho equivalente a una ley proveniente del órgano titular de la soberanía popular. Según Butler y Ranney (1978), el referéndum abrogativo forma parte de la categoría de la iniciativa popular más que de la del referéndum en cuanto que el cuerpo electoral es llamado a pronunciarse sobre una propuesta proveniente de una fracción del electorado. La misma idea la comparten Freixes Sanjuán y Poptcheva (2009, 37-46).

mecanismos de participación ciudadana en la vida pública. Así, en consonancia con los objetivos del reformador, los instrumentos de democracia directa han sido reformulados y reubicados dentro de la arquitectura institucional que se desea renovar, teniendo en cuenta su pertinencia y sus cambios en comparación con respecto a la configuración clásica (Cuocolo 1971a, 610-11).

La nueva formulación del art. 71 CI propuesta por el diseño de ley constitucional mejora la institución de la iniciativa de las leyes transformándola de una sencilla herramienta propositiva en un instrumento de auténtica y efectiva participación de los ciudadanos en el ejercicio de la función legislativa, o mejor aún, de la función integradora de las reglas comunes que rigen los procesos normativos y que conforman la toma de decisiones en los órganos constitucionalmente habilitados para ello. Además, la reforma constitucional propuesta por el Gobierno interviene en la dimensión propositiva de la participación popular que viene regulada a través del referéndum abrogativo ex art. 75 CI.

Entrando en el tema de las disposiciones relativas a la iniciativa legislativa contenidas en el art. 11 del proyecto de ley constitucional propuesto por el Gobierno Renzi no. 1429-D⁶ el instrumento participativo resulta algo fortalecido. En primer lugar, el primer párrafo del art. 71 CI se actualiza con un nuevo párrafo que propone una especie de "obligatoriedad" en la Cámara de diputados: debe proceder, en el plazo de seis meses, al examen de un diseño de ley si el Senado de la República, por resolución adoptada por mayoría absoluta de sus miembros, así lo solicita.⁷ A pesar de conservar la misma prescripción del primer párrafo del art. 71 CI en lo que se refiere a la titularidad de la iniciativa legislativa, junto con lo dispuesto en el art. 23 del proyecto de ley constitucional del Gobierno, que deroga el art. 99 CI y que se refiere a la supresión del CNEL, el derecho a iniciar un procedimiento legislativo viene redimensionado.

Al regular el instituto de la iniciativa legislativa a instancia popular, el segundo párrafo del art. 11 del proyecto de ley constitucional propone modificaciones muy significativas: a) se modifica el quórum de representatividad, aumentando la actual cantidad de 50.000 firmas de ciudadanos con derecho de voto para el inicio del procedimiento a 150.000;⁸ b) se añade el principio garantista para hacer efectivo el examen y la deliberación final sobre los proyectos de ley popular, aun «en los tiempos, en las formas y en los límites establecidos por los reglamentos parlamentarios»;⁹ c) se añade un párrafo tercero dirigido a fortalecer la potencialidad propositiva que conecte el instrumento de la iniciativa ciudadana con los referenda

⁶ Véanse las actas parlamentarias y las propuestas de enmiendas relativas al proyecto de ley constitucional no. 1429-D, en Senado de la República 2017. El procedimiento de revisión de la Constitución y de las leyes Constitucionales establecido en el art. 138 CI prevé que las «[I]eyes de revisión de la Constitución y demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada una de las Cámaras en dos votaciones sucesivas con intervalo de espera entre ellas de no menos de tres meses, y serán aprobadas por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara en la segunda votación. Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, cuando así lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. La Ley sometida a referéndum no se promulgará si no fuere aprobada por la mayoría de los votos válidos. No se convocará referéndum si la Ley se aprobara en la segunda votación por cada una de las Cámaras por mayoría de dos tercios de sus respectivos componentes».

⁷ En el texto original del proyecto de ley constitucional presentado al Senado, AS-1429 (Senado de la República 2017), tal disposición se contenía en el art. 9: «El Senado de la República puede, con deliberación adoptada por mayoría absoluta de sus miembros, solicitar a la Cámara de los diputados proceder al examen de un diseño de ley. En tal caso, la Cámara de los diputados procede al examen y se pronuncia en el plazo de seis meses desde la fecha de la deliberación del Senado de la República».

⁸ En Comisión se adoptaron los cambios señalados al art. 71 CI con la aprobación de la enmienda 9.1000 (texto 2), que elevaba a 250.000 las inscripciones necesarias para la presentación de propuestas de ley de iniciativa popular y a la vez de añadía la nueva disposición según la cual: «la discusión y la deliberación final sobre las propuestas de ley de iniciativa popular están garantizadas en los tiempos, en las formas y en los límites establecidos por los reglamentos parlamentarios». Después, en Aula, el art. 9 pasó a ser el art.11, se aprobó con la aceptación de la enmienda de los relatores sobre la cual el número de las inscripciones necesarias para la presentación de las propuestas populares se rebajó a 150.000.

⁹ La otra novedad de la enmienda 9.1000 (texto 2).

populares propositivos y de dirección y que individualice otras formas de consulta, allí donde esté prevista la participación de varias formaciones sociales.¹⁰

A pesar de algunas propuestas de enmiendas,¹¹ el mismo texto del proyecto de ley constitucional llegado a la Cámara volvió al Senado el pasado marzo para la segunda lectura.

La otra novedad prevista en el proyecto constitucional se refiere al art. 15 que regula el referéndum abrogativo. Originariamente, parecía que quedaba inalterada la disposición inherente al referéndum abrogativo y el texto de las reformas que llegó a la Comisión en el Palacio Madama no preveía cambios para el art. 75 CI. A continuación, en la fase de discusión parlamentaria, tanto en la Comisión como en el Pleno, las normas se cambiaron. Se introdujo un doble quórum: permaneció la necesidad de reunir 150.000 firmas (o el apoyo de cinco Consejos regionales) para iniciar un referéndum abrogativo,¹² el quórum de participación para la validez de la consulta popular actualmente previsto, o sea, la mayoría de las personas con derecho a voto, permanece invariado si la solicitud proviene de un número de electores superiores a 500.000 pero inferior a 800.000, sin embargo se rebaja –la mayoría de los votantes en las últimas elecciones y no mayoría del conjunto de personas con derecho a voto– en el caso en que vengan reunidos los apoyos de 800.000 electores.

La mayor parte de las enmiendas presentadas en la Cámara se refieren a la mayoría necesaria para la validez del referéndum abrogativo.¹³

El art. 15 de la reforma constitucional, en la redacción dada por la enmienda de los relatores,¹⁴ más allá del doble quórum y el doble número de firmas necesarias, no prevé más, como estaba previsto inicialmente en el texto realizado en la Comisión de Asuntos constitucionales del Senado, el juicio preventivo de admisibilidad por parte de la Consulta una vez reunidas la mitad de las firmas necesarias, esto es, 400.000 peticiones. Además, la nueva norma propone límites a las materias objeto de consulta al disponer ahora que el referéndum abrogativo no puede ser admitido para las leyes tributarias y de presupuestos, de amnistía y de indulto, de autorización

¹⁰ Párrafo añadido al texto aprobado en el Senado en primera lectura (texto 1): «Con el fin de favorecer la participación de los ciudadanos en la determinación de las políticas públicas, la ley constitucional establece condiciones y efectos de referéndum popular propositivo y de dirección, así como de otras formas de consulta, incluso de las formaciones sociales. Con ley aprobada por ambas Cámaras se dispone las modalidades de desarrollo».

¹¹ La enmienda 11.400 proponía añadir al tercer párrafo lo siguiente: «En las iniciativas de al menos 500.000 electores se pueden presentar a las Cámaras diseños de leyes redactados en artículos, para que sean examinados de acuerdo con lo establecido en el art. 70, párrafo primero. Cada diseño de ley, si que las Cámaras no concluyen su examen en seis meses o bien lo rechazan, se somete a referéndum popular deliberativo. Una ley constitucional establece las condiciones, las formas, los términos de presentación y los límites de admisibilidad de los diseños de ley establecidos en el primer párrafo y las modalidades de desarrollo del referéndum deliberativo». La enmienda 11.200 proponía el vínculo de la votación final sobre los proyectos de ley en los doce meses siguientes a su presentación y que, en caso de inercia del legislador, a petición de al menos 500.000 electores, se someta a referéndum popular para su aprobación. Además añadía la inadmisibilidad del referéndum para las leyes constitucionales.

¹² La enmienda 15.5000 (texto 2), presentada por los relatores y asumida en el Aula, aumenta a 500.000 el número de firmas (el texto de la Comisión lo había fijado en 800.000) y sustituye el párrafo cuarto por el siguiente: «La propuesta sometida a referéndum resulta aprobada si ha participado en la votación la mayoría de las personas con derecho a voto o, si pedido por 800.000 electores, la mayoría de los votantes en las últimas elecciones a la Cámara de los diputados, y si se alcanza la mayoría de los votos válidamente emitidos.».

¹³ Véanse las enmiendas 15.5, 15.23, 15.680. De hecho, la propuesta de enmienda 15.28 añadía la obligatoriedad de la Cámara a pronunciarse en el plazo de seis meses (inicialmente doce) y regulaba el referéndum propositivo: «La propuesta sometida a referéndum propositivo se aprueba si se alcanza la mayoría de los votos válidamente emitidos y si ha participado a la votación un número de electores al menos igual a la mayoría de los electores (1/10) que han participado en la última elección a la Cámara de los diputados. El Parlamento procede, en el plazo de los tres meses siguientes a la celebración del referéndum, a la aprobación del proyecto de iniciativa popular. No se admite el referéndum propositivo para las leyes tributarias de presupuestos, de amnistía e indulto. La ley determina las modalidades de desarrollo del referéndum propositivo.»

¹⁴ Inicialmente los relatores habían propuesto un millón de firmas.

de ratificación de tratados internacionales y que la pregunta deberá guardar relación con «la derogación total o parcial de una ley o un acto con fuerza de ley».¹⁵

Al final, permanece idéntico el reenvío operado por el vigente texto constitucional a una concreta ley constitucional que determine las modalidades de desarrollo de los referenda (teniendo presente la introducción en el ordenamiento de dos nuevos instrumentos referendarios, los referenda propositivos y de dirección). Y así, incluso en este caso se puede desarrollar ulteriormente las disposiciones constitucionales mediante una concreta ley o bien a través de un cambio en la Ley 352/1970, siempre con el deseo de no tener que esperar otras dos décadas.

3. Los ciudadanos en los procedimientos legislativos regionales

3.1. La “segunda generación” de la iniciativa legislativa popular regional: entre la continuación y la novedad

El regionalismo italiano se redimensionó con las reformas constitucionales de 1999 y 2001 que llevaron a la aprobación de nuevas Cartas estatutarias, que comprendieron cambios en el tema de participación popular.

En términos generales, los nuevos Estatutos de las Regiones ordinarias vuelven a confirmar los mecanismos participativos tradicionales dispuestos en los textos de la “primera generación”, pero introducen elementos dirigidos a renovar y revitalizar los institutos democráticos populares. En primer lugar, valorizan la participación popular hasta el punto de que el instituto de la iniciativa popular se convierte en “principio” participativo en el acto fundamental de la Región, en segundo lugar, prescriben un refuerzo técnico dirigido a imponer al Consejo regional la obligación de deliberar los proyectos de iniciativa popular y uno político a través del instituto referendario como correctivo a la ineficiencia de los órganos representativos (D’Elia y Panzeri 2012, 55-60). Además, la novedad estatutaria se extiende a la individualización de un órgano «de garantía estatutaria» encargado de verificar la subsistencia del quórum requerido o de los criterios de la homogeneidad, de la claridad y de la univocidad de la pregunta, a la introducción de una fase consultiva (facultativa u obligatoria) antes de la aprobación de la propuesta, así como a la unión de principios sobre la calidad de la regulación y sobre la no caducidad de los proyectos legislativos populares al final del periodo de sesiones.

Por lo demás, la regulación estatutaria del procedimiento legislativo no se revela muy diferente de la nacional, previendo, con pocas diferencias normativas, las mismas predisposiciones acerca de la forma, el objeto, los límites materiales del proyecto popular, y demandando a la legislación regional de desarrollo y a los reglamentos de los Consejos que se regulen las garantías necesarias para el efectivo ejercicio de la iniciativa.

Entrando en la cuestión de las disposiciones referentes a la iniciativa legislativa, todos los Estatutos regionales, salvo el de la Región de Apulia, dedican un título o capítulo concretos al procedimiento legislativo articulado en las siguientes fases: iniciativa, instrucción y aprobación del Consejo, promulgación y publicación.

Al individualizar los sujetos a los cuales corresponde el poder de iniciativa, hay dos hipótesis distintas: desde un lado, la hipótesis de iniciativa popular *stricto sensu*, como ocurre en la legislación nacional, por otro, la hipótesis de iniciativa de carácter institucional (Frediani 2011, 337). Siguiendo las indicaciones contenidas en los Estatutos precedentes, todos los Estatutos regionales, han legitimado a: los electores (en número variable dependiendo de la Región),¹⁶ la Junta regional, cada miembro

¹⁵ El texto enviado a la Comisión del Senado proponía la derogación de artículos o partes de ellos siempre que tuvieran un valor normativo autónomo, formulación rechazada en Aula con el fin de evitar que se transformaran en el denominado “referendum manipulativo”.

¹⁶ Los nuevos Estatutos regionales reconocen a otros sujetos, respecto a los precedentes, la facultad de presentar propuestas de ley a la Asamblea regional y en concreto: al Consejo de las Autonomías Locales

del Consejo, los Consejos municipales (en número variable de Región a Región), los Consejos provinciales (singularmente). Las modalidades de presentación son idénticas en todos los Estatutos (proyectos redactados en artículos y acompañados de un informe explicativo),¹⁷ mientras que la norma relativa a la recogida y a la autenticación de las firmas corresponde a las leyes regionales.

En lo que respecta al objeto, sólo el Piemonte ha previsto la iniciativa popular sobre los actos distintos de la ley, o bien sobre actos administrativos de interés general,¹⁸ mientras, todos los otros Estatutos regulan sólo la iniciativa popular de las leyes. Es de resaltar, además, que los estatutos calabrés (2015, art. 43) y campano (2009, art. 56) no excluyen de modo claro la aprobación o el cambio de los contenidos de un reglamento por medio de una iniciativa popular.

Para el ejercicio de la iniciativa en vía ordinaria por parte de la Junta o del Consejo regional no existen límites objetivos, salvo la competencia de la Junta regional de elaborar los presupuestos y las propuestas de ley. Los límites al ejercicio de la iniciativa popular derivan, en cambio, de las disposiciones estatutarias relativas al número mínimo de firmas necesarias para sostener el proyecto¹⁹ (dependiendo de la población, desde los 3.000 peticionarios en Umbría a los 15.000 en Apulia)²⁰ y a las materias objeto de iniciativa²¹ (están excluidas la materia fiscal y las leyes de

(Basilicata, Calabria, Campania, Lacio, Liguria, Marcas, Toscana y Umbría); al Consejo de la Economía y del Trabajo (Campania, Liguria y Marcas); a los Consejos de las Ciudades Metropolitanas (Liguria, Apulia y Toscana); a los Consejos de las Uniones de Ayuntamientos que comprenden al menos cuatro (Basilicata) o cinco Ayuntamientos (Marcas); a los Consejos de las Comunidades de Montaña no inferiores a dos (Abruzos); a los Consejos de las Comunidades de Montaña que comprenden al menos cinco Ayuntamientos (Marcas).

¹⁷ El Estatuto de la Región de Umbría (2005) precisa que la relación debe contener las indicaciones necesarias para valorizar la factibilidad del proyecto de ley. El Estatuto de la Región de Basilicata (2016) y el de Calabria (2015) y Campania (2009) prevén, además, que si la propuesta de ley comporta un gasto a cargo del presupuesto regional se debe añadir a la propuesta misma una relación técnico-financiera.

¹⁸ Las variadas formas y diferentes modos y criterios de la participación popular de que disponen las Regiones no se han experimentado particularmente. Por ejemplo, sólo el Estatuto de la Emilia-Romaña prevé la instrucción en forma de contradictorio público en la cual pueden participar asociaciones, comités y grupos de ciudadanos que tengan un interés de carácter no individual.

¹⁹ En algunos casos, con la aprobación de los nuevos estatutos, el número de firmas necesarias para el apoyo de una iniciativa popular se ha elevado o redoblado (Basilicata, Campania, Lacio).

²⁰ Una propuesta popular puede ser presentada por 4.000 peticionarios de Basilicata, 5.000 de Abruzos, Calabria, Emilia-Romaña, Liguria, Marcas, Toscana, 7.000 en Véneto, 8.000 en Piemonte o por los 10.000 en Campania y Lacio. Véanse las disposiciones relativas: Abruzos: art. 31.1 Estatuto; art. 36.1(e) Ley Regional 44/2007, de 19 de diciembre, Normas sobre el referéndum abrogativo, consultivo y de la iniciativa legislativa; Basilicata: art. 15.2 Estatuto (2016); art. 2.1 Ley Regional 40/1980, de 21 de mayo, Normas sobre la iniciativa popular de las leyes regionales y del referéndum abrogativo; Calabria: art. 39.1, Estatuto; art. 1.1, Ley Regional 13/1983, de 5 de abril, Normas de desarrollo del Estatuto para la iniciativa legislativa popular y para los referenda.; Campania: art. 12.1, Estatuto.; art. 5.1 Ley Regional 4/1975, de 17 de enero, Iniciativa legislativa popular y de los Entes locales; Emilia-Romaña: art. 18.2(a) Estatuto; art. 1.1(a) Ley Regional 34/1999, de 22 de noviembre, Texto único en materia de iniciativa popular modificado por la Ley Regional 8/2008; Lacio: art. 37.1 Estatuto; art. 1 Ley Regional 63/1980, de 17 de junio, Normas sobre el derecho de iniciativa popular y a los entes locales para la formación de leyes, reglamentos y actos administrativos regionales; Liguria: art. 71(a) Estatuto; art. 11 Ley Regional 44/1977, de 28 noviembre, Normas de desarrollo del Estatuto sobre la iniciativa y sobre los referenda populares; Lombardía: art. 341 Estatuto; art. 11 Ley Regional 1/1971, de 2 de octubre, Normas sobre la iniciativa popular para la formación de leyes y otros actos de la Región; Marcas: art. 30.1(i) Estatuto; art. 11(a) Ley Regional 23/1974, de 5 de septiembre, Iniciativa legislativa popular; Molise: art. 32 Estatuto; Piemonte: art. 74.2 Estatuto; art. 11 Ley Regional 4/1973, de 16 de enero, Iniciativa popular y de los entes locales y referéndum abrogativo y consultivo; Apulia: art. 15.1 Estatuto; art. 11 Ley Regional 9/1973, de 16 de abril, Participación popular en la actividad normativa de la Región; Toscana: art. 74.1 Estatuto; art. 1 Ley Regional 51/2010, de 6 de octubre, Normas sobre la iniciativa popular de las leyes; Umbría: art. 35.1 Estatuto; art. 3.2, Ley Regional 14/2010, de 16 de febrero, Normas sobre los institutos de participación en las funciones de las instituciones regionales (Iniciativa legislativa y referendaria, derecho de petición y consulta); Véneto: art. 38.2 Estatuto; art. 1.1 Ley Regional 1/1973, de 12 de enero, Normas sobre la iniciativa popular para las leyes y los reglamentos regionales, sobre el referéndum abrogativo y sobre los referenda consultivos regionales.

²¹ Los Estatutos de Umbría (2005) y Abruzos (2007) no imponen limitaciones materiales, sin embargo, prevén que el Consejo regional debe aprobar por mayoría absoluta en algunos casos (art. 36.4, Estatuto de Umbría 2005 y el art. 32.3, Estatuto de Abruzos 2007). Además, en las Regiones de Las Marcas y Molise no existe ninguna restricción.

presupuestos, la revisión del Estatuto, la aprobación de los planes y programas regionales, las leyes relativas a la organización de la Región y la situación financiera de los propios empleados públicos,²² las leyes electorales, las leyes relativas a la ratificación de acuerdos con Estados extranjeros y entes territoriales de otros Estados o de otras Regiones,²³ las leyes referentes a los vínculos paisajísticos y medioambientales).²⁴ Conviene resaltar que desde el Estatuto de Calabria, sin embargo, se echan en falta una referencia a las materias propuestas por las proposiciones de ley de iniciativa popular así como la disciplina relativa a las materias excluidas del ámbito de aplicación.

Más allá de las exclusiones materiales explicitadas en los Estatutos, en algunas Regiones se ha individualizado el órgano encargado de la verificación de la subsistencia del quórum requerido o de los criterios de homogeneidad, de la claridad y de la univocidad de la pregunta, aunque el aspecto relativo al juicio de admisibilidad y legitimidad está en general infravalorado y la distinción de los papeles entre quién valora la regularidad del procedimiento y quién está llamado a expresarse sobre la admisibilidad no está siempre clara: la Consulta di Garanzia Statutaria en Basilicata y Emilia-Romaña; la Consulta statutaria en Liguria; la Oficina de Presidencia del Consejo en las Marca; Consejo estatutario en Apulia; la Comisión de garantía en Piamonte, Véneto, Cerdeña y Sicilia, de las dos Provincias autónomas. En algunas Regiones, el juicio de admisibilidad se anticipa al momento precedente a la recogida de las firmas, otras, en cambio, atribuyen esta facultad al mismo Consejo regional.

Al reforzar el instituto que estamos examinando, los estatutos regionales afrontan otras dos cuestiones relevantes: la primera, relativa a la suerte de los proyectos de ley, presentados ante el Consejo regional, para los cuales no se ha llegado al perfeccionamiento del procedimiento al término de la legislatura; la segunda, que se refiere a la obligatoriedad o no de la discusión de la propuesta de ley por parte del Consejo regional. Los Estatutos de las Regiones de Calabria, Campania, Emilia-Romaña, Liguria y Apulia establecen la cláusula de la no caducidad de los proyectos de ley de iniciativa popular al término de la legislatura; en cambio sólo el Estatuto del Lacio establece una especie de "ultraactividad": una variante "restrictiva" de la más amplia cláusula de la renovación de la presentación de las propuestas de iniciativa popular en la siguiente legislatura del Consejo, dado que las propuestas populares seguirán siendo válidas sólo hasta la finalización del siguiente mandato regional respecto de la legislatura en que tal propuesta de ley fue efectivamente presentada.²⁵

Diversos Estatutos (Basilicata Calabria, Campania, Emilia-Romaña, Lacio, Liguria, Piamonte, Toscana y Umbría) prevén que las propuestas de ley de iniciativa popular se pongan en conocimiento del Consejo en un plazo determinado (los meses varían de Región a Región).²⁶ Algunos estatutos establecen que, transcurrido ese plazo, el proyecto se incluya en el orden del día de la primera reunión del Pleno y que se discuta con preferencia sobre otras cuestiones. A esta fase de la presentación de la propuesta de ley le sigue inmediatamente la fase del examen preventivo por parte de las Comisiones del Consejo. También la obligación de respetar los principios inherentes a la calidad de la normativa representan sin duda una importante novedad en las nuevas Cartas estatutarias regionales.²⁷

²² Sólo el art. 2.1.(b) Ley Regional 4/1973 de la Región de Apulia y el art. 2 Ley Regional 1/1971 de la Región de Lombardía.

²³ Estatuto de Lombardía 2008, art. 50.2.

²⁴ Estatuto de Liguria 2007, art. 10.1.

²⁵ Estatuto de Lacio (2004), art. 60.2.

²⁶ El Estatuto de la Región de Piamonte (2005) establece el límite máximo de tiempo para su examen en Comisión y luego para su examen en el Consejo y proporciona una especie de sustituto de la acción de cada consejero en el caso de la falta de acción del Consejo.

²⁷ El Estatuto de la Región de Las Marcas (2005) establece que las propuestas de ley asignadas a las Comisiones se acompañan de un análisis técnico-normativo y de impacto de la regulación.

Es evidente que los Estatutos regulan el procedimiento que lleva al Pleno, en su integridad, el ejercicio de la potestad legislativa, dejando a las Comisiones la función correspondiente. La mayor parte remite al Reglamento interno la regulación relativa a las modalidades y plazo para la asignación y examen de los proyectos de ley (Abruzos, Basilicata, Calabria, Emilia-Romaña, Liguria, Marcas, Apulia, Toscana y Umbría). El Estatuto de la Región Emilia-Romaña (2015), además, prevé que el Reglamento interno deberá establecer «el procedimiento, modalidad, y plazos para la publicación y la difusión de los proyectos de ley, con el fin de su consulta y participación» (Estatuto de la Región Emilia-Romaña 2015, art. 6.1(e)).²⁸

Sintéticamente, las cartas estatutarias prevén que la propuesta de ley, después del examen en Comisión, deberá ser aprobada por el Consejo artículo por artículo y con una votación final sobre el conjunto del texto. Además, todos los Estatutos regionales (salvo el de Las Marcas) prevén la delegación legislativa en comisión y (salvo el de Apulia) establecen que tal procedimiento no puede ser adoptado si los proyectos de ley se refieren a reformas estatutarias, materias como la ley electoral, las leyes de notificación de acuerdos de la Región con otras Regiones, las leyes de presupuestos, la ley financiera o leyes tributarias. Todos los nuevos Estatutos, salvo el de Toscana y Umbría, prevén la facultad de la Junta Regional o de un cierto número de Consejeros o de componentes de la Comisión de derivar la propuesta de ley (en cualquier momento hasta el examen conclusivo de la Comisión) al procedimiento ordinario.²⁹ Por su parte, los Estatutos de Basilicata, Campania y Piamonte regulan el procedimiento en sede de deliberación en los casos y en las formas establecidos por los Reglamentos internos.

Con objeto de potenciar el principio de subsidiariedad establecido en el último párrafo del art. 118 CI, los procedimientos de formación de las normas regionales ha pasado a integrar oportunidad de participación y de consulta de los sujetos presentes en la comunidad regional. Entre las novedades estatutarias se ha añadido una fase consultiva (facultativa u obligatoria) entre la aprobación de la propuesta de ley y la promulgación por parte de los órganos de garantía estatutaria, allí donde han sido creados por los Estatutos regionales.

Es cierto que no todos los Estatutos tratan con el mismo énfasis la participación popular ni regulan de la misma forma el instituto de la iniciativa popular. Algunas cartas estatutarias son más incisivas al afrontar el tema de los mecanismos participativos y al regular este instrumento en el ámbito regional, otras son escasas, remitiendo simplemente a una ley de desarrollo o al Reglamento del Consejo las modalidades de ejercicio.³⁰ Por lo demás, en el intento de reforzar la iniciativa legislativa popular no todos los legisladores regionales han considerado el correctivo referendario, un tema que ya surgió a nivel nacional en la Asamblea Constituyente (1946) o que ha sido adoptado por otros ordenamientos.³¹

²⁸ Además, el Estatuto establece las modalidades para el nombramiento de los relatores. En particular, el Estatuto prevé: «el Presidente de la Comisión propone inmediatamente a la misma el nombramiento del relator, a quien corresponde el deber de instruir y seguir el íter del conjunto del proyectos de ley asignado y, si así se solicita por los Consejeros que representen un quinto de los votos asignados, se nombra también un relator por parte de la minoría. El Reglamento interno define los medios y los instrumentos de que dispone el relator para el ejercicio de sus funciones» (Estatuto de la Región Emilia-Romaña 2015, art. 50.2).

²⁹ El Estatuto del Lacio (2004) y el de Umbría (2005) prevén respectivamente que se puede solicitar el procedimiento ordinario de examen de la propuesta de ley incluso por parte de un Presidente de un Grupo parlamentario del Consejo sin representación en la Comisión y por un Grupo del Consejo.

³⁰ Por ejemplo, en Las Marcas, el Estatuto (2005) dedica un título a la «participación popular y referéndum sobre leyes y actuaciones administrativas», pero carece de una disposición sobre la iniciativa popular, salvo la remisión que el art. 30 establece al decir que «la Ley Regional establece las modalidades para la recogida y la autenticación de las firmas para la presentación de las propuestas de iniciativa popular» y el Reglamento interno del Consejo concreta las modalidades y los tiempos para el examen de las propuestas populares.

³¹ Suiza, Letonia. Cfr. Bova 2012, Rodean 2014.

Las diferentes lagunas en la norma estatutaria, que deben cubrirse con las normas de desarrollo encargadas al legislador, son un aspecto problemático en el contexto de la relación entre las diversas generaciones de Estatutos. Hasta la fecha, de hecho, el legislador lucano, calabrés, campano, latino, ligur,³² lombardo, marquesano,³³ molisano,³⁴ pullés, piemontés o el véneto aún no han aprobado el desarrollo legislativo de la iniciativa legislativa popular. En la práctica, los órganos regionales y los comités promotores siguen actuando con las leyes de desarrollo de los antiguos Estatutos así como con los Reglamentos del Consejo que no han variado.

Las leyes de desarrollo del derecho de iniciativa popular contienen normas de sobre las modalidades, el procedimiento de autenticación de las hojas, la recogida de firmas y el depósito de la propuesta o las obligaciones procedimentales en el Consejo – recepción de la propuesta, intervención de los promotores en la Comisión, suspensión del procedimiento – que, por otro lado, también suelen estar detalladas en los Reglamentos de los Consejos. A menudo las mismas leyes ilustran la forma de la propuesta legislativa y remiten a la fuente estatutaria para la titularidad, confirman la no caducidad de los proyectos de iniciativa popular o establecen un arco temporal que debe pasar entre el rechazo y la posibilidad de volverlos a presentar.

La disparidad entre las distintas configuraciones normativas no favorece la funcionalidad de las iniciativas legislativas populares en estas Regiones y, además, la división entre “viejas” y “nuevas” normas hace surgir no pocos problemas en el plano jurídico de su efectividad.

En lo que respecta a los Reglamentos de los Consejos, a pesar de la obligación de prescribir las modalidades y los tiempos del iter normativo que compete a la fuente estatutaria, obligan generalmente a una simple remisión a la legislación regional vigente, regulando sólo la cláusula de la no caducidad de los proyectos pendientes al término de la legislatura y en pocos casos la posibilidad de retirar los proyectos de ley de iniciativa popular (Reglamento interno del Consejo de la Región de Basilicata 2014, Art. 65).

3.2. La iniciativa popular y la ordenación del territorio “especial”

La iniciativa popular se configura en un modo más incisivo en el nivel de las Regiones especiales sobre todo por haber conectado –a excepción de Sicilia– tal instituto con el referéndum propositivo. En cualquier caso, incluso en las Regiones de Estatuto especial existen discontinuidades, repeticiones y remisiones entre las fuentes que regulan el instituto *a quo*.

El Estatuto del Friuli-Venecia Julia (1963), en el capítulo IV relativo a la formación de las leyes regionales, y en particular su art. 27, regula la titularidad del poder de iniciativa de las leyes regionales (la Junta regional, cualquier consejero regional, al menos 15.000 electores) y los requisitos formales de la propuesta popular (proyecto redactado en artículos acompañado de una memoria que ilustre los contenidos y las finalidades). Además, el art. 12 exige una Ley Regional, aprobada por mayoría absoluta del Consejo, que determine las modalidades y las condiciones para el ejercicio del derecho de iniciativa popular (Ley Constitucional 1/1963, art. 12.1), claramente en el ámbito material reservado por el Estatuto. Con la Ley Regional 5/2003, Friuli-Venecia Julia ha desarrollado el art. 12 del Estatuto regulando «la solicitud, la proclamación, y el desarrollo de los referenda abrogativos, propositivos y consultivos, así como las modalidades de ejercicio de la iniciativa popular de las leyes regionales».

³² Un intento de sustituir la Ley Regional 44/1977 y de adecuar la disciplina al nuevo Estatuto tuvo lugar con la propuesta de ley 515/2009, de 26 de noviembre, Normas en materia de iniciativa popular y referéndum.

³³ Falta propiamente una ley de desarrollo de los instrumentos de participación popular.

³⁴ Falta propiamente una ley de desarrollo de los instrumentos de participación popular.

A su vez, el Reglamento del Consejo regional (Reglamento interno del Consejo de la Región de Friuli–Venecia-Julia 2005). confirma algunas normas del Estatuto y de la ley de desarrollo. La única novedad relevante introducida por el Reglamento se refiere a la cláusula de “supervivencia” de las propuestas populares pendientes: si el examen de los proyectos legislativos populares no se completa durante el mandato del Consejo en el que se han presentado, no decaen, tomándose en el siguiente mandato en la misma fase en que se había quedado (Reglamento Interno del Consejo de la Región Friuli–Venecia-Julia 2005, art. 129.2).

El Estatuto especial de la Región de Cerdeña (1948) exige simplemente una Ley Regional con normas relativas al «ejercicio del derecho de iniciativa legislativa del pueblo y la regulación del referéndum regional abrogativo, propositivo y consultivo» (Ley constitucional 3/1948, art. 15). En este sentido, el art. 32 de la Ley Regional estatutaria 1/2008, al desarrollar las disposiciones estatutarias, individualiza entre los sujetos legitimados para proponer un proyecto de ley a los electores, en un número no inferior a 10.000, tomando la disposición del art. 29 del Estatuto sardo (1948).³⁵ El mismo artículo prescribe los requisitos formales y sustanciales que condicionan la legítima aplicación del poder de iniciativa popular,³⁶ estableciendo, como garantía de la efectividad del instrumento, un plazo preciso de dos años durante el cual el Consejo debe deliberar sobre el proyecto y la no caducidad del mismo al final de la legislatura del Consejo.

La misma Ley Estatutaria refuerza el instituto de la iniciativa popular dirigiéndolo a una consulta popular, cuyo resultado favorable vincula al Consejo en deliberar sobre la propuesta popular avanzada, dejándole la plena disponibilidad en el contenido (Ley Regional estatutaria 1/2008, art. 4. *Infra* par. 4).

En tema de iniciativa popular de las leyes regionales, las mismas disposiciones estatutarias relativas a las condiciones de recepcionabilidad (Ley Regional estatutaria 1/2008, art. 71) y a la no caducidad de la propuesta popular (*Idem*, art. 75) se confirma en el Reglamento interno del Consejo, que después las integra con aquellas que se refieren a la admisibilidad de la propuesta de parte de la Presidencia del Consejo, la asignación de la Comisión permanente competente y el recorrido habitual para su aprobación final (*Idem*, arts. 73-74). Además, el Reglamento establece en el art. 76 la prohibición de volver a presentar los proyectos anteriormente rechazados durante un plazo de seis meses.

El Estatuto de la Región de Sicilia (1948) es de los más restrictivos en relación a los institutos de participación popular, también porque la Asamblea regional siciliana nunca ha tratado de ampliar esta materia. De hecho, el art. 12 establece el número de firmas necesarias para comenzar el procedimiento legislativo de parte de los electores de la Región y la forma articulada de tal propuesta (*Idem*, párrafo 1º); la regulación en detalle se deja para una ley posterior (*Idem*, párrafo 2º). De hecho, el marco normativo está vacío y el legislador tiene discrecionalidad en tema de admisibilidad, de los límites materiales u otras garantías relativas al instituto; es por ello que la Ley Regional 1/2004 contiene entre otras cosas la regulación completa de la iniciativa legislativa popular.

La ley de desarrollo del art. 12 del Estatuto de Sicilia (1948) propone las mismas disposiciones en la parte introductoria del Título V acerca de la titularidad, los requisitos y los límites para el desarrollo del derecho de iniciativa popular y describe detalladamente las fases técnico-procedimentales del iter (Ley Regional 1/2004, arts. 35-37). La peculiaridad de la regulación siciliana consiste en el “doble control”, que atribuye los exámenes de legitimidad y admisibilidad de la propuesta a órganos diferentes: el “juez” de la legitimidad es la Comisión

³⁵ Artículo derogado por el art. 3 de la Ley Constitucional 2/2001.

³⁶ Art. 32.1 y 4: «La iniciativa legislativa [popular] se ejercita con la presentación de proyectos redactados en artículos y acompañados de un informe explicativo (...); no se admite para las leyes tributarias y de presupuestos, en materia de actos relativos a programas y nombramientos y no puede ser ejercida en los seis meses anteriores a la disolución del Consejo regional.»

regional para los referéndum y la iniciativa legislativa (*Idem*, art. 38), mientras que el control de admisibilidad corresponde al Presidente de la Asamblea (*Idem*, art. 39). Para el resto, el iter es idéntico a las otras experiencias: la asignación a la Comisión legislativa competente; la intervención de los promotores para ilustrar el proyecto; la valoración de la Comisión, que en el plazo de 6 meses debe ser llevada al Pleno para la inscripción en el orden del día de la primera sesión de la Asamblea, si la Comisión no ha deliberado en el plazo preestablecido (*Idem*, art. 40).

El Reglamento de la Asamblea, en cambio, no prevé el ejercicio de la iniciativa popular, salvo por una indirecta referencia en el art. 67 ter donde se indica la posibilidad para las Comisiones legislativas de solicitar, en la sede de la valoración de los proyectos de ley, incluidos los de iniciativa popular, una memoria técnica en torno a los costes de cada disposición y las coberturas pertinentes.

El iter legislativo en Trentino–Alto Ádige y la conformación de la iniciativa popular están influidas por la estructura de la Región. De acuerdo con el Estatuto de Autonomía (1972, por Decreto del Presidente de la República (en adelante, d.P.R.) 670/1972, de 31 de agosto), la Región y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano pueden emanar normas legislativas (Estatuto de Trentino-Alto Ádige 1972, arts. 4-10): mientras una Ley Regional regula el ejercicio de la iniciativa popular a nivel regional (Estatuto de Trentino-Alto Ádige 1972, art. 60), una ley provincial, aprobada por mayoría absoluta del respectivo Consejo, regula el ejercicio del mismo derecho para las leyes provinciales (*Idem*, art. 47.2). A nivel regional, la Ley 15/1972 desarrolla las disposiciones estatutarias, mientras el Reglamento interno del Consejo regional de Trentino-Alto Ádige (1953) se limita a indicar sólo que, ex art. 60 del Estatuto, son titulares de la iniciativa legislativa los consejeros regionales, la Junta regional y el pueblo (*Idem*, art. 89).

Sobre la base del art. 1 de la Ley Regional 15/1972, cada elector puede ser promotor³⁷ de una propuesta de ley de iniciativa popular, formada por un texto redactado en artículos y por un informe explicativo de contenidos y finalidades; en cuanto a los límites materiales, no se admite la iniciativa popular en materia tributaria ni presupuestaria. Se necesitan al menos 4.000 suscriptores: de ellos, los inscritos en las listas electorales de los Ayuntamientos del mismo distrito o de la misma comunidad de valle no pueden ser más de 2.000; la cifra mínima de firmantes baja a 2.000 para las leyes provinciales (y se divide por la mitad también el límite máximo para la identidad de distrito o comunidad de valle) (Ley Regional 15/1972, art. 2.1 y 2, como han sido modificados por la Ley Regional 7/1974, de 2 de septiembre). Si los promotores o los firmantes pertenecen a la minoría ladina y están inscritos en las listas electorales de los Ayuntamientos de Bolzano, son suficientes 1.000 firmas; si los Ayuntamientos son de la Provincia de Trento, el límite baja hasta los 500 (Ley Regional 15/1972, art. 2.3, como ha sido modificado por la Ley Regional 7/1974, de 2 de septiembre, y por el art. 3.1 de la Ley Regional 9/1980, de 29 de mayo). La Presidencia del Consejo, regional o provincial, anuncia de todos modos la iniciativa popular en el Boletín Oficial de la Región y la dirige a la Comisión del Consejo competente (Ley Regional 15/1972, art. 2.4).

El Estatuto de Trentino–Alto Ádige (1972) prevé una regulación más que garantista en relación a una hipotética declaración de inadmisibilidad. Corresponde a la Presidencia del Consejo (regional o provincial) examinar la propuesta en el plazo de 15 días desde la presentación, declarándola inadmisibile si resulta contrario a la Constitución, con el Estatuto, con el principio de tutela de las minorías lingüísticas alemanas y ladina, o con la ley de desarrollo (Ley Regional 15/1972, art. 3). Una propuesta considerada admisible se examina, en cambio, por la Comisión competente

³⁷ Promotor puede ser cada ciudadano inscrito en las listas electorales para las elecciones del Consejo regional; después, la Ley Constitucional 2/2001, que ha modificado el art. 25 del Estatuto especial por el cual «El Consejo regional está compuesto por los miembros de los Consejos provinciales de Trento y de Bolzano», la inscripción ahora se refiere a las listas electorales para las elecciones de los dos Consejos provinciales.

en el plazo de 30 días desde la asignación; en esa fase participa e interviene el primer proponente, al cual se le comunican las enmiendas en el plazo de 7 días desde el final de los trabajos, para que tenga otros 15 días para presentar observaciones ante la Presidencia del Consejo regional o provincial (Ley Regional 15/1972, art. 4, como ha sido sustituido por el art. 1 de la Ley Regional 9/1980).

La ley de desarrollo establece algunas disposiciones sobre el procedimiento, remitiendo para el resto al Reglamento interno del Consejo regional o provincial.

En cuanto a la legislación provincial, la Provincia autónoma de Trento ha aprobado su ley provincial (3/2003) sobre iniciativa en 2003: un título entero (Título IV, arts. 19-20) está dedicado a la iniciativa popular que viene reforzada mediante la combinación del referéndum propositivo si el Consejo provincial, en los dos meses siguientes a la presentación de la propuesta no ha iniciado todavía el examen del proyecto de ley. No se pide siquiera ninguna recogida de suscriptores (Ley Provincial 3/2003, art. 19.8 y 9).

El Reglamento interno del Consejo provincial de Trento (1991), que apenas precede a la ley de desarrollo en tema de iniciativa, de hecho completa la materia, regulando detalladamente la presentación del proyecto popular (art. 93), la asignación de las Comisiones permanentes (art. 94) o de la Comisión de expertos (art. 94 bis), la distribución y el anuncio en la cámara (art. 94), el procedimiento de urgencia (art. 96), la nueva presentación (art. 95), el retiro de los proyectos (art. 97) y el íter en Comisión (art. 101). En fin, también este Reglamento declara la no caducidad los proyectos de leyes de iniciativa popular pendientes al final del mandato del Consejo, transfiriéndolo al examen durante la legislatura posterior (*Idem*, arts. 132 y 133, como han sido modificados por el art. 17 del Adjunto a la deliberación del Consejo provincial de 8 octubre de 2004, n. 15 (art. 132) y por el art. 5 del adjunto a la deliberación de 23 de julio de 2002, n. 4 (art. 133).

Igualmente, la Provincia autónoma de Bolzano ha adoptado una ley provincial (11/2005) ex art. 47 del Estatuto, regulando la iniciativa popular. La ley se refiere a los requisitos formales habituales (Ley Provincial 11/2005, arts. 1 y 2), prescribe la fase de la recogida de las firmas (*Idem*, art. 4) y el refuerzo técnico imponiendo la deliberación por parte del Consejo provincial en el plazo de seis meses sobre la propuesta avanzada declarada admisible (Ley provincial 11/2005, Art. 4.3, añadido por el art. 1.1 de la Ley provincial 4/2009).

Una particularidad de este régimen jurídico es la previsión de que los promotores tienen la posibilidad de retirar la propuesta en caso de «cambio sustancial de la regulación o de las circunstancias que han llevado a la presentación de la iniciativa popular» (Ley Provincial 11/2005, Art. 4.4, añadido por Ley Provincial 4/2009, art. 1.2).³⁸

De manera no muy diferente al Reglamento previsto en la provincia de Trento, el del Consejo provincial de Bolzano presenta los requisitos acerca de la titularidad de la iniciativa legislativa (Reglamento interno del Consejo de la Provincia autónoma de Bolzano 1993, art. 86, modificado por el art. 34 del Adjunto a la deliberación del Consejo provincial 3/2011, de 4 de mayo y después sustituido por el art. 7 del Adjunto a la deliberación del Consejo regional 6/2012, de 18 de abril), y remite a la ley de desarrollo del Estatuto para las normas de detalle. Además, al tutelar los promotores y garantizar una efectiva eficacia de tal instituto (Reglamento interno del Consejo de la Provincia autónoma de Bolzano 1993), el Reglamento excluye la caducidad de los proyectos populares al final del mandato del Consejo (*Idem*, art. 120).

³⁸ El proyecto de ley puede ser retirado «hasta antes de que sea votado en el Consejo provincial el pase a la discusión articulada», mediante una comunicación motivada enviada a la Oficina de Presidencia del Consejo provincial y publicada en el Boletín regional.

Las normas relativas a la iniciativa popular en el Estatuto del Valle de Aosta (1948) son bastante escasas, prescribiendo que la iniciativa pertenece al pueblo, como también a la Junta y a los miembros del Consejo, y remitiendo a la Ley Regional las modalidades de ejercicio.

Hoy la Ley Regional de 25 de junio de 2003, n. 19, reúne las normas de los instrumentos participativos, estableciendo una estrecha conexión entre la iniciativa popular y el referéndum propositivo. La ley reconoce el poder de iniciativa del proceso legislativo para los electores que suscriban un proyecto redactado en artículos, acompañado por el informe explicativo de las finalidades, del contenido y de las coberturas financieras ante eventuales gastos nuevos o menores ingresos (Ley Regional 19/2003, art. 2). Además de prever los límites materiales y la no caducidad de la propuesta de ley de iniciativa popular, si, en caso de renovación del Consejo del Valle, no se haya adoptado aún una deliberación sobre la propuesta de ley de iniciativa popular (*Idem*, art. 5.4).

El Reglamento del Consejo³⁹ replica la garantía de la no caducidad de los proyectos legislativos populares pendientes, si no se deliberan antes de la disolución del Consejo regional.⁴⁰ Por otro lado, tal fuente no contiene otras disposiciones concernientes al instituto en examen operando simplemente una remisión a la regulación de desarrollo, estableciendo que «la iniciativa legislativa popular y la iniciativa referendaria se ejercen con la observancia de los procedimientos de la Ley Regional de 25 de junio de 2003, n. 19» (Reglamento interno del Consejo de la Región de Valle de Aosta 1988, art. 35).

3.3. La iniciativa legislativa reforzada

La conjunción entre la iniciativa legislativa popular y el referéndum está prevista sólo en Campania, Calabria y Lacio (entre las Regiones ordinarias) y en las Regiones con Estatuto especial, excepto Sicilia. Dada la incidencia claramente variable en la forma de gobierno de estas Regiones, la institución del referéndum conectado con la iniciativa popular se configura principalmente como una iniciativa legislativa reforzada. Esto requiere una descripción detallada del procedimiento para posteriormente poder hacer hincapié en la fuerza política, así como la problemática que presentan estas herramientas frente a la dinámica del órgano de democracia indirecta.

El Título III del Estatuto de la Campania da más impulso a la iniciativa de los ciudadanos, otorgando un curso preferente a los proyectos de ley populares, reforzando este instituto y vinculándolo directamente con el mecanismo inédito del referéndum aprobativo (Estatuto de la Región de Campania 2009).⁴¹

³⁹ Reglamento interno para el funcionamiento del Consejo regional, aprobado con deliberación no. 3690/VIII del 20 de abril de 1988 y modificado con deliberaciones n. 1349/IX del 2 de julio de 1990, n. 2121/IX del 7 de mayo de 1991, n. 2551/IX del 26 de septiembre de 1991, n. 4349/IX del 24 de marzo de 1993, n. 450/X del 26 de enero de 1994, n. 2107/XI del 12 de julio de 2001, n. 2645/XI del 22 de mayo de 2002, n. 858/XII del 6 de octubre de 2004, n. 1430/XII del 28 de julio de 2005, n. 2443/XII del 24 de enero de 2007, n. 3366/XII del 5 de marzo de 2008, n. 694/XIII del 28 de julio de 2009, n. 973/XIII del 13 de enero de 2010, n. 1301/XIII del 14 de julio de 2010, n. 1885/XIII del 22 de junio de 2011 y n. 203/XIV del 23 de octubre de 2013.

⁴⁰ Reglamento interno del Consejo de la Región de Valle de Aosta 1988, Art. 111: «Los proyectos de ley, excluidos aquellos de iniciativa popular, las propuestas de reglamento, las propuestas de actos administrativos, las mociones, los órdenes del día, las resoluciones, las interpelaciones y las interrogaciones no examinadas y no tratadas por el Consejo decaen al terminar su mandato».

⁴¹ Arts. 15.3 y 15.4, Estatuto de Campania (2009): «El referéndum aprobativo no se admite para las leyes de presupuestos, tributarias, financieras, de gobierno del territorio, de tutela del medio ambiente y tampoco para aquellas que conciernen al estatuto jurídico de los consejeros regionales, sobre relaciones internacionales y con la Unión Europea, así como sobre el Estatuto y sobre las leyes de revisión estatutaria». Para la validez del referéndum debe existir un quórum estructural y funcional: la propuesta es aprobada sólo si en la consulta participa la mayoría de los votantes y se alcanza la mayoría de los votos válidamente emitidos. Para que no se superpongan con las elecciones, no está permitido presentar propuestas de ley en los últimos seis meses de la legislatura regional y en los seis meses siguientes a la convocatoria de elecciones para formar los nuevos órganos regionales.

Si la estructura global del Estatuto de la Campania no se desvía del modelo utilizado por el legislador en otras Regiones, la inclusión del referéndum aprobativo contribuye al fortalecimiento del instituto de iniciativa popular. Se crea una situación completamente nueva en una Región de estatuto ordinario que va más allá del mecanismo clásico del referéndum propositivo, instando al Consejo a pronunciarse sobre determinada ley o reglamento, propuesto por 50.000 electores en la Región. El carácter único de esta iniciativa reside en el art. 15.2: si la iniciativa popular no es aprobada dentro de seis meses o es sometida a «cambios sustanciales», la propuesta se sustrae del conocimiento del Consejo (en las propuestas de ley) o de la Junta (en el caso de los proyectos de reglamento) y se somete directamente a consideración del cuerpo electoral. De hecho, la iniciativa popular se convierte, a todos los efectos, en una propuesta de ley popular “reforzada”: es un inédito pronunciamiento popular directo (Della Morte 2012, 197), que surte efectos jurídicos de carácter normativo, que corrige la inacción o la falta de cumplimiento formal o sustancial del órgano legislativo.

A pesar de la remisión que realiza el Estatuto a una Ley Regional que debe regular las modalidades de propuestas y desarrollar la consulta popular (Estatuto de Campania 2009, art. 15.5), todavía no ha sido aprobada una nueva ley sobre los institutos de participación popular, especialmente para el referéndum aprobativo.⁴² Dado el vacío normativo, nos remitimos aún a la Ley Regional 4/1975 que en el art. 5 establece que la iniciativa popular se ejercita presentando proyectos de ley a la Presidencia del Consejo regional. En el art. 6 regula la fase de recogida de firmas, que se realizará durante los cuatro meses siguientes a la presentación. Además, está prevista la audiencia de los cinco primeros firmantes del proyecto de ley ante la Comisión competente del Consejo.⁴³

También en Calabria se incluye por primera vez el referéndum propositivo entre los mecanismos de participación directa. De acuerdo con el art. 12 (Estatuto de Calabria 2015), a petición del 10% del electorado, se puede convocar un referéndum relativo a asuntos de interés regional. Para ser válido, es necesario alcanzar el quórum estructural del 30% de los votantes. Si tiene éxito, el Consejo regional debe pronunciarse sobre la propuesta sometida a referéndum dentro de los 120 días desde su celebración. Esta herramienta no está vinculada directamente a la iniciativa legislativa popular *stricto sensu*, constituyendo solamente un instrumento adicional dentro de la participación de los votantes en la determinación de la voluntad política local y representando una alternativa viable en caso de no aceptación por parte de los órganos representativos de las demandas sociales vinculadas con la presentación de las propuestas de ley de origen popular.

Todavía no existe un régimen jurídico específico para el nuevo referéndum consultivo previsto en el art. 12 del Estatuto (2015), a pesar de que el art. 13 (*Idem*) remite a una posterior Ley Regional su desarrollo en detalle. En el proyecto de ley 117/2010 existen normas útiles para valorar los posibles efectos de este instrumento en el ejercicio de la función legislativa en la Región. El aspecto más interesante de esta propuesta se refiere principalmente al impacto de la petición de referéndum sobre la actividad legislativa del Consejo: “suspende el procedimiento de examen y aprobación del proyecto de ley a que la propuesta se refiere”. De este modo, el referéndum consultivo ganaría importancia política y estaría conectado directamente con la iniciativa popular, asumiendo una función de estímulo al

⁴² Dado que el referéndum aprobativo no estaba contemplado en el anterior texto estatutario, no es posible hacer referencia a la ley de actuación del viejo Estatuto: Ley Regional 25/1975, de 30 de abril “Referéndum popular”. El art. 5.5 del Estatuto reenvía a la Ley Regional para “disciplinar las modalidades de propuesta y el desarrollo del referéndum aprobativo”

⁴³ Art. 5.3, Ley Regional 4/1975: «El primer firmante de la propuesta designa, en el módulo inicial al texto del proyecto, 5 electores legitimados para la presentación de la propuesta, de la memoria y para ser escuchados por la Comisión competente del Consejo».

legislador y desbloqueando el estancamiento de las iniciativas legislativas populares en fase de Comisión.

Otra cuestión importante con respecto a la eficacia del referéndum consultivo es la concerniente al control de admisibilidad –ex art. 57.5 Est– por parte de la Consejo de garantía estatutaria, llamada a comprobar la compatibilidad de los proyectos de leyes y de reglamento con el Estatuto, así como la regularidad y admisibilidad de las solicitudes de referéndum.

Sin embargo, no está todavía claro si el concepto de materias de interés regional, que pueden ser objeto del referéndum, será mejor definida por el legislador o si la evaluación se realizará caso por caso por el Consejo, con los consiguientes efectos expansivos o restrictivos sobre la efectividad de este instituto.

Finalmente, también el Estatuto vigente de la Región del Lacio (2004) se muestra especialmente generoso con los instrumentos de democracia directa (Ruotolo y Serges 2012, 280), recogiendo tanto la iniciativa legislativa popular clásica como su variante reforzada. El Presidente del Consejo regional podrá recibir un proyecto de ley firmado por 50.000 electores acompañado por un informe explicativo, con el fin de ser sometido a referéndum. Si la Asamblea no valora la propuesta dentro de un año desde que fue admitida, el Presidente de la Región debe convocar, por decreto, un referéndum relativo a dicha la propuesta popular (Estatuto de Lacio 2004, art. 62.2).

Durante la primera fase, su funcionamiento es muy similar a la iniciativa popular, excepto por el mayor número de firmas necesarias; la siguiente fase queda condicionada a la voluntad de la Cámara aunque se garantiza la efectividad de la iniciativa popular. De acuerdo con el art. 62, párrafos 3 y 4, si el resultado del referéndum es favorable, el Consejo debe examinar la propuesta en el plazo de 60 días. Además, el objeto de la propuesta de referéndum popular no decae al finalizar el mandato del Consejo (*Idem*, art. 62.5). El art. 63 dispone los criterios de admisibilidad: el referéndum propositivo, y con él la propuesta de iniciativa popular, debe respetar los principios de unidad y homogeneidad.⁴⁴ También podrían establecerse por ley límites adicionales respecto al número de peticiones de referéndum que pueden ser formuladas anualmente (*Idem*, art. 63.3).

La peculiaridad del proceso previsto en Friuli-Venecia Julia se encuentra en el capítulo V donde se recogen los mecanismos de participación, la iniciativa legislativa popular y el referéndum propositivo, configurando así un auténtico sistema de participación directa en la vida pública regional. La iniciativa legislativa popular, si no es examinada por el órgano parlamentario llamado a hacerlo en un plazo determinado (Ley Regional 5/2003, art. 23), se conecta de nuevo de forma directa con un referéndum: si el órgano no decide sobre la propuesta legislativa popular dentro de los 12 meses posteriores a la resolución que admite la regularidad de la petición (*Idem*, artículo 23) y si la respaldan al menos 30.000 electores o dos Consejos provinciales (*Idem*, artículo 2), el Presidente de la Región debe convocar un referéndum sobre la propuesta legislativa presentada. Si el referéndum es favorable, es decir, si ha participado en la consulta la mayoría de los electores y se alcanza la mayoría de votos válidos, el Consejo regional está obligado a examinar la propuesta de ley sometida a referéndum en el plazo de 60 días desde la consulta popular.

Respecto al referéndum propositivo, la regulación remite a las reglas para el referéndum abrogativo.⁴⁵ El procedimiento difiere, entre otras cosas, en la

⁴⁴ Estatuto de Lacio 2004, art. 63.2: «Los referéndum abrogativos y propositivos de leyes regionales no son admitidos en relación a leyes que traten de reformar el Estatuto, leyes de presupuestos y financieras, leyes tributarias así como aquellas que aplican los acuerdos con otras Regiones o acuerdos con Estados o con entes territoriales internos de otros Estados.»

⁴⁵ Ley Regional 5/2003, art. 4.1: «No pueden someterse a referéndum abrogativo: a) las leyes regionales que establezcan tributos; b) las leyes regionales de presupuestos o de modificación de presupuestos; c)

necesidad de que el proyecto de ley presentado ante la Oficina de la Presidencia del Consejo regional tenga al menos 500 promotores, registrados en las listas electorales de municipios pertenecientes, al menos, a tres distritos electorales diferentes. Además, si la propuesta versa sobre una ley aplicable solamente a una parte de la Región, al menos la mitad de los promotores deben ser residentes en ese territorio. El proyecto es posteriormente presentado en la Oficina de la Presidencia del Consejo regional que, en el plazo de 30 días, se pronunciará por unanimidad sobre la admisibilidad de la propuesta, asegurándose que se respetan los requisitos legales. En ausencia de unanimidad, la decisión corresponde al Consejo regional, que deliberará sobre la misma en su primera sesión válida (Ley Regional 5/2003, arts. 6 y 7). Después de su admisión, el Presidente del Consejo regional informa al Pleno y al Presidente de la Región y en el plazo de 5 días la propuesta es publicada en el Boletín Oficial de la Región (*Idem*, art. 5.9).

Para que las firmas en apoyo del referéndum sean válidas es necesario recogerlas en el plazo de cinco meses desde la aprobación de los módulos por la Región.⁴⁶ La solicitud de consulta se presenta otra vez a la Oficina de la Presidencia del Consejo regional que, en el plazo de sesenta días, está llamada a pronunciarse sobre la validez de las firmas y la regularidad de la solicitud (*Idem*, art. 10.1), comunicándolo inmediatamente a los promotores. Cualquier irregularidad puede ser subsanada en el plazo de treinta días. Debe señalarse que a la reunión de la Oficina de la Presidencia del Consejo regional podrá participar una delegación de los promotores compuesta por no más de cinco de los electores proponentes (*Idem*, art. 11.2).

Aunque el proceso ilustrado parezca incentivar, sobre el papel, el examen por el Consejo regional de propuestas de iniciativa ciudadana, en la práctica, los largos tiempos del procedimiento y, sobre todo, el gran número de firmas exigidas (por lo menos 30.000 electores)⁴⁷ disminuyen ostensiblemente las posibilidades de emplear este instrumento.

En las «Disposiciones relativas a los procedimientos legislativos de iniciativa popular» del Reglamento se produce una remisión a la Ley Regional de desarrollo (Reglamento del Consejo de la Región de Friuli – Venecia Julia 2005, art. 129.1) y se regula el referéndum propositivo, repitiendo la exigencia de Pleno, dentro de los 60 días de la proclamación de los resultados favorables, se inscriba la propuesta legislativa popular en el orden del día del Consejo regional.

Similarmente a la experiencia de Friuli, en el caso de Cerdeña también se integran en la legislación regional verdaderos mecanismos de democracia directa. El art. 4 regula el referéndum propositivo, exigiendo una propuesta de articulado acompañada de un informe explicativo y con indicación de la materia que disciplina,⁴⁸ presentada por 15.000 votantes al Consejo regional.⁴⁹ Este, en el plazo de dos meses desde la admisión de la propuesta, está llamado a conocer de dicha propuesta. Si dentro de

las leyes o disposiciones de Ley Regional cuyo contenido esté reservado a la ley por el Estatuto, de leyes constitucionales o de normas estatales vinculantes para el legislador regional o que simplemente reproduzcan esas normas; d) las leyes que instituyan nuevos Ayuntamientos o nuevas Provincias o que modifiquen sus circunscripciones o denominaciones; e) las leyes aprobadas conforme al artículo 12 del Estatuto; f) las leyes o disposiciones de Ley Regional conectadas al funcionamiento de los órganos estatutarios de la Región; g) las leyes o disposiciones de Ley Regional que influyen en la determinación del presupuesto del Consejo regional.»

⁴⁶ Ley Regional 5/2003, art. 8.4: «La solicitud de referéndum no puede ser presentada en los módulos por otros cinco meses.» Sobre las modalidades de firma y su autenticidad véase Ley Regional 5/2003, art. 9.

⁴⁷ Ley Regional 5/2003, art. 2.1: «el referéndum regional abrogativo será organizado cuando lo soliciten al menos 30.000 electores inscritos en las listas electorales de Ayuntamientos de la Región o dos Consejos provinciales.»

⁴⁸ Art. 4, 5, enumera las materias excluidas del ejercicio de esta iniciativa: tributaria, presupuestaria, aquellas para las cuales está prevista la actuación de la normativa comunitaria, las relativas a la ejecución de acuerdos o intereses internacionales de la región y aquellas relativas a la regulación de los órganos o el gobierno regionales.

⁴⁹ El apartado 2 del art. 4 define los límites temporales a la presentación: «[la propuesta de ley] no puede ser presentada durante los seis meses anteriores a la disolución del Consejo ni antes de que hayan transcurrido seis meses desde la fecha de celebración de las elecciones regionales»

dicho plazo de dos meses el legislador regional no actúa, el Presidente de la Región está obligado a convocar el referéndum sobre la propuesta popular.

La aprobación popular del proyecto legislativo obliga al Consejo regional a someterlo a deliberación. La rigidez del procedimiento no deja lugar a excepciones, obligando al Pleno a pronunciarse dentro de los seis meses desde la publicación del resultado del referéndum; de lo contrario, el Presidente del Consejo inscribirá la propuesta en el orden del día del Pleno, que conocerá de la misma en su primera sesión válida.

La Ley Regional del Valle de Aosta (19/2003) incluye también entre los mecanismos de participación el referéndum propositivo. En la práctica, el procedimiento se caracteriza por contemplar una posible intervención del cuerpo electoral, al margen de la inercia del legislador regional, si existe una solicitud específica de una fracción de los votantes. Concretamente, si el Consejo no aprueba el proyecto de ley popular o una ley que recoge los principios básicos y contenidos de la misma, si al menos el 5% de los votantes en la Región⁵⁰ así lo solicita, el Presidente convocará, en el plazo de treinta días, un referéndum popular sobre la propuesta presentada.

Esta propuesta será aprobada si en la consulta participa el 45% de los votantes y el "Sí" alcanza a la mayoría de los votos válidamente emitidos.⁵¹ Si la propuesta es rechazada por los ciudadanos, no puede ser presentada de nuevo hasta que transcurran cinco años (Ley Regional 19/2003, art. 14.4). Si tiene éxito, el Presidente de la Región, en los diez días siguientes a la recepción de las actas de la Oficina Regional Electoral, promulgará la ley y ordenará su publicación en el Boletín Oficial de la Región (*Idem*, art. 14.1 y 2).

Por último, está prevista en la ley de desarrollo (no en el Reglamento del Consejo) una cláusula que evita la caducidad de los proyectos de ley para los cuáles se ha solicitado el referéndum propositivo (Ley Regional 19/2003, art. 14.5).

4. Conclusiones

En el presente estudio hemos presentado un análisis centrado, primordialmente, en el instituto de iniciativa popular, presentando sus propias características y peculiaridades en el sistema italiano nacional y regional.

La implementación de este instrumento se efectuó en circunstancias políticas y momentos históricos diferentes. En el contexto nacional, asistimos a una implementación muy tardía de los institutos de democracia directa y, en particular, de la iniciativa popular. En el contexto actual, la nueva reforma constitucional ha tratado de dar un nuevo impulso a este instrumento, actualizando determinados aspectos formales y consolidando las normas para que sea más eficaz a través de acoplamiento iniciativa-referendum. En lo que respecta a la realidad regional italiana, también debemos constatar una lenta actuación de la iniciativa popular en los procesos decisionales, así como una implementación asimétrica e inconsistente. Las bases jurídicas de la iniciativa popular varían significativamente en función de los sujetos titulares, el número de firmantes, los requisitos de validez, la celebración de un referéndum, las normas relativas a la financiación y la transparencia, el control de legitimidad y la función de los órganos de control de los proyectos populares, así como de los procedimientos que se siguen en sede de los consejos en relación a la adopción como legislación de las propuestas presentadas.

Además de los vacíos normativos, muy significativos, el fracaso de las iniciativas populares en Italia también se debería a la falta de normas uniformes, coherentes y coordinadas entre sí, y a la falta de definición de unas limitaciones bien definidas a los órganos constitucionales a las que se dirigen que, en realidad, deberían

⁵⁰ Calculados a 31 de diciembre del año precedente a la fecha de presentación de la propuesta de ley. Ley Regional 19/2003, art. 12.1 y 2.

⁵¹ Para el desarrollo del referéndum propositivo la ley remite a las modalidades previstas para el referéndum abrogativo contenidas en el Cap. II (Ley Regional 19/2003, art. 15).

asegurarse de garantizar la eficacia de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

Referencias

- Barile, P., 1987. *Istituzioni di diritto pubblico*. Padua: Cedam.
- Barrera, P., 2006, Gli istituti di partecipazione. En: F. Pizzetti y A. Poggi, eds. *Commento allo statuto della Regione Piemonte*. Turín: Giappichelli, 115-139.
- Bettinelli, E., 1970. Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano. *Il Politico*, 35 (3), 589-623.
- Bezzi, D., 1990. *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*. Milán: Giuffrè.
- Bova, C., 2012. *L'iniziativa legislativa popolare in Italia e Svizzera*. Padua: Cedam.
- Butler, D. y Ranney A., 1978. *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Cereti, C., 1966. *Diritto costituzionale italiano*. Turín: Editrice Torinese.
- Cervati, A.A., 1985. La formazione delle leggi. Art.71. En: G. Branca y A. Pizzorusso, eds. *Commentario alla Costituzione*. Bologna-Roma: Zanichelli-II Foro italiano, 70-123.
- Crisafulli, V., 1950. *Il manuale dei diritti del cittadino*. Roma: Edizioni di cultura sociale.
- Cuocolo, F., 1971a. Iniziativa legislativa. *Enciclopedia del Diritto*, XXI. Milán: Giuffrè.
- Cuocolo, F., 1971b. *Saggio sull'iniziativa legislativa*. Milán: Giuffrè.
- Cuocolo, F., 2003. La nuova potestà statutaria regionale. *Quaderni costituzionali*, 2, 295-318.
- D'Elia, G. y Panzeri, L., 2012. *Statuti ordinari e legge regionale. Contributo allo studio del giusto procedimento legislativo*. Milán: Giuffrè.
- Della Morte, M., 2008. Iniziativa legislativa popolare e democrazia partecipativa. *Nuove autonomie*, 1-2, 33-52.
- Della Morte, M., 2012. *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*. Milán: Giuffrè.
- Freixes Sanjuán, T., y Poptcheva, E.M., 2009. Iniciativa legislativa popular: estudio comparativo de la situación legal en los estados miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE. *Pliegos de Yuste: revista de cultura y pensamiento europeos*, 9-10 (1), 37-46.
- Frediani, E., 2011. La partecipazione popolare. En: P. Costanzo, ed. *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*. Turín: Giappichelli, 326-356.
- Gambale, P., 2010. Brevi note sugli istituti della partecipazione nelle fonti statutarie e nei regolamenti consiliari di alcune Regioni del Mezzogiorno d'Italia. *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 167-168, 59-68.
- Lavagna, C., 1982. *Istituzioni di diritto pubblico*. Turín: Utet.
- Luciani, M., 2008. Gli istituti di partecipazione popolare. En: A D'Atena, ed. *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*. Milán: Giuffrè, 165-179.
- Mangia, A., 2008. Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti. En: E. Catelani y E. Cheli, eds. *I principi negli statuti regionali*. Bologna: Il Mulino, 117-150.

- Mortati, C., 1991. *Istituzioni di diritto pubblico*. Editado por F. Modugno, A. Baldassarre y C. Mezzanotte, 10ª ed. Padua: Cedam.
- Paladin, L., 2004. *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*. Bologna: Il Mulino.
- Pergolesi, F., 1964. *Diritto costituzionale*. Padua: Cedam.
- Pirro, A., 1995. Un istituto di democrazia diretta "sui generis": l'iniziativa legislativa popolare. *Nuovi studi politici*, 25, 97-105.
- Rodean, N., 2014. *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*. Milán: FrancoAngeli.
- Ruotolo, M. y Serges, G., eds., 2012. *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*. Turín: Giappichelli.
- Spagna Musso, E., 1958. *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. Il potere di iniziativa legislativa*. Nápoles: Jovene.
- Virga, P., 1979. *Diritto costituzionale*. 9.ªed. Milán: Giuffrè.

Fuentes normativas

Generales

- Asamblea Constituyente 1946. Comisión para la Constitución, Subcomisión Segunda. Sumario de la sesión del jueves 24 de octubre [online] (en italiano). Disponible en: http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed036/sed036nc.pdf [Con acceso el 18 de octubre de 2017], 422.
- Constitución Italiana 1948. *Gazzetta Ufficiale* 298, de 27 diciembre de 1947.
- Ley 1679/1962, de 25 de noviembre. Provvedimenti per il credito alla cooperazione. *Gazzetta Ufficiale* 326, de 22 diciembre.
- Ley 352/1970, de 25 de mayo. Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo. *Gazzetta Ufficiale, Serie General*, 147, de 15 junio.
- Ley 53/1990, de 21 de marzo. Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale. *Gazzetta Ufficiale, Serie General*, 68, de 22 marzo.
- Proyecto de ley constitucional no. 1429-D [online]. Disponible en: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/955273/index.html> [con acceso el 17 de agosto 2016].
- Reglamento de la Cámara, 1971 [online]. Disponible en: <http://leg16.camera.it/437?conoscerelacamera=237> [con acceso el 15 de agosto de 2016].
- Reglamento del Senado, 1971. Disponible en: <https://www.senato.it/1043> [con acceso el 15 de agosto 2016].
- Senado de la República, 2016. *Atto Senato n.1429* [online]. Disponible en: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/44283.htm> [con acceso el 18 de octubre de 2017].
- ##### Abruzos
- Estatuto de la Región de Abruzos, 2007. *Boletín Oficial de la Región 1, Extraordinario* de 10 enero.
- Ley Regional 44/2007, de 19 de diciembre, Normas sobre el referéndum abrogativo, consultivo y de la iniciativa legislativa. *Boletín Oficial de la Región 10 Extraordinario*, de 21 diciembre.

Apulia

Estatuto de la Región de Apulia, 2004. *Boletín Oficial de la Región* 17, del 11 de noviembre.

Ley Regional 9/1973, de 16 de abril, Participación popular en la actividad normativa de la Región. *Boletín Oficial de la Región* 9, S.O., de 16 de abril.

Basilicata

Estatuto de la Región de Basilicata, 2016. Ley Estatutaria 1/2016. *Approvazione dello Statuto della Regione Basilicata*, de 17 de noviembre. *Boletín Oficial de la Región* 42, de 17 de noviembre.

Ley Regional 40/1980, de 21 de mayo, Normas sobre la iniciativa popular de las leyes regionales y del referéndum abrogativo. *Boletín Oficial* 17, de 26 mayo (texto actualizado y coordinado con Ley Regional 12/2001, de 6 de marzo. *Boletín Oficial* 17, de 10 marzo).

Reglamento interno del Consejo de la Región de Basilicata, 2014 [online].

Disponible en:

<http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/site/consiglio/section.jsp?sec=107058> [con acceso el 15 de agosto de 2016].

Bolzano

Ley Provincial 11/2005, de 18 de noviembre, Iniciativa popular y referéndum. *Boletín Oficial* 48, de 29 de noviembre; modificada con la Ley provincial 4/2009, de 7 septiembre. *Boletín Oficial* 38, de 15 septiembre.

Reglamento interno del Consejo de la Provincia autónoma de Bolzano, 1993. Consejo provincial. *Boletín Oficial* 25, S.O. 1, de 1 junio.

Calabria

Estatuto de la Región de Calabria, 2015. Ley Regional 15/2015, de 6 julio. *Boletín Oficial de la Región* 44, de 6 julio.

Ley Regional 13/1983, de 5 de abril, Normas de desarrollo del Estatuto para la iniciativa legislativa popular y para los referenda. *Boletín Oficial de la Región* 26 de 14 de abril (texto coordinado con Ley Regional 17/2012, de 30 de mayo. *Boletín Oficial de la Región* 10 de 1 de junio, S.S 3 de 6 de junio de 2012; y Ley Regional 9/2016, de 1 de marzo, *Boletín Oficial de la Región* 12, de 10 de febrero).

Campania

Estatuto de la Región de Campania, 2009. Ley Regional 6/2009, de 28 de mayo. *Boletín Oficial de la Región* 34, de 3 de junio.

Ley Regional 4/1975, de 17 de enero, Iniciativa legislativa popular y de los Entes locales [online]. Disponible en:

http://www.consiglio.regione.campania.it/cms/CM_PORTALE_CRC/servlet/Docs?dir=storicoleggiregionali/1975&file=LR_4_75.pdf [con acceso el 15 de agosto de 2016].

Cerdeña

Estatuto especial de la Región autónoma Cerdeña, 1948. Ley Constitucional 3/1948, de 26 de febrero. *Gazzetta Ufficiale* 58, de 9 de marzo.

Ley Regional estatutaria 1/2008, de 10 de julio. *Boletín Oficial de la Región* 23, de 18 de julio.

Emilia-Romaña

Estatuto de la Región de Emilia-Romaña, 2015. Ley Regional 13/2005, de 31 de marzo. *Boletín Oficial de la Región* 61, de 1 de abril.

Ley Regional 34/1999, de 22 de noviembre, Texto único en materia de iniciativa popular" modificado por la Ley Regional 8/2008 [online]. Disponible en: <http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:1999:34> [con acceso el 15 de agosto de 2016].

Friuli-Venecia-Julia

Estatuto especial de la Región autónoma Friuli-Venecia-Julia, 1963. Ley Constitucional 1/1963, de 31 de enero. *Gazzetta Ufficiale* 29, de 1 de febrero. Modificada e integrada en 2012, por Ley 289/2002, de 27 de diciembre. *Gazzetta Ufficiale* 305, S.S, de 31 diciembre.

Ley Regional 5/2003, de 7 de marzo, Normas relativas a la solicitud, proclamación y desarrollo del referéndum abrogativo, propositivo y consultivo y a la iniciativa popular de las leyes regionales. *Boletín Oficial de la Región* 11, de 12 de marzo.

Reglamento interno del Consejo de la Región de Friuli-Venecia-Julia, 2005 [online]. Disponible en: <http://www.consiglio.regione.fvg.it/pagine/istituzione/regolamentointerno.asp?sectionId=167&subSectionId=173> [con acceso el 15 de agosto de 2016].

Lacio

Estatuto de la Región de Lacio, 2004. Ley Estatutaria 1/2004, de 11 de noviembre. Nuevo Estatuto de la Región Lacio, *Boletín Oficial de la Región* 1 S.O. de 10 de noviembre, modificada con la Ley Estatutaria 1/2012, de 4 de octubre, y Ley Estatutaria 1/2013, de 14 de octubre.

Ley Regional 63/1980, de 17 de junio, Normas sobre el derecho de iniciativa popular y a los entes locales para la formación de leyes, reglamentos y actos administrativos regionales [online]. Disponible en: <http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=leggiregionali&pg=176> [con acceso el 15 de agosto de 2016]

Liguria

Estatuto de la Región de Liguria, 2007. Ley Estatutaria 1/2007, de 5 octubre. *Boletín Oficial de la Región* 16, de 17 octubre.

Ley Regional 44/1977, de 28 noviembre, Normas de desarrollo del Estatuto sobre la iniciativa y sobre los referenda populares. *Boletín Oficial de la Región* 49, de 14 de diciembre.

Lombardía

Estatuto de la Región de Lombardía, 2008. Ley Regional Estatutaria 1/2008, de 30 de agosto. *Boletín Oficial de la Región* 35, S.O. 1 de 31 de agosto.

Ley Regional 1/1971, de 2 de octubre, Normas sobre la iniciativa popular para la formación de leyes y otros actos de la Región. *Boletín Oficial de la Región* 33, de 4 octubre.

Marcas (Las)

Estatuto de la Región de Las Marcas, 2005. Ley Estatutaria 1/2005, de 8 de marzo. *Boletín Oficial de la Región. Edición especial* 1, de 15 de marzo.

Ley Regional 23/1974, de 5 de septiembre, Iniciativa legislativa popular. *Boletín Oficial de la Región* 35, de 7 septiembre.

Molise

Estatuto de la Región de Molise 2014. Ley Regional 10/2014 [online], de 18 de abril. Disponible en: <http://www3.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1071> [con acceso el 15 de agosto de 2016].

Piamonte

Estatuto de la Región de Piamonte 2005. Ley Regional estatutaria 1/2005 [online], de 4 de marzo. Disponible en: http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/home_statuto.html [con acceso el 15 de agosto de 2016].

Ley Regional 4/1973, de 16 de enero, Iniciativa popular y de los entes locales y referéndum abrogativo y consultivo. *Boletín Oficial de la Región* 3, de 23 enero.

Sicilia

Estatuto especial de la Región autónoma de Sicilia, 1948. Ley Constitucional 2/1948, de 26 de febrero, *Gazzetta Ufficiale* 58, de 9 de marzo; modificada por las leyes constitucionales 1/1972, de 23 de febrero, *Gazzetta Ufficiale* 63 de 7 de marzo; 3/1989, de 12 de abril, *Gazzetta Ufficiale* 87 de 14 de abril; y 2/2001, de 31 de enero, *Gazzetta Ufficiale* 26 de 1 de febrero.

Ley Regional 1/2004, de 10 de febrero, Normas sobre el referéndum en la Región siciliana y normas sobre la iniciativa legislativa popular y de los Consejos municipales o provinciales. *Boletín Oficial de la Región* 1, de 2 de junio.

Toscana

Estatuto de la Región de Toscana, 2005. *Boletín Oficial de la Región* 12, de 11 de febrero.

Ley Regional 51/2010, de 6 de octubre, Normas sobre la iniciativa popular de las leyes. *Boletín Oficial de la Región* 41, de 11 de octubre.

Trentino-Alto Ádige

Estatuto de Trentino–Alto Ádige, 1972. Decreto del Presidente de la República 670/1972, de 31 de agosto, Aprobación del texto único de las leyes constitucionales relativas al estatuto especial para Trentino–Alto Ádige. *Gazzetta Ufficiale* 301, de 20 de noviembre.

Ley Provincial 3/2003, de 5 de marzo, Disposiciones en materia de referéndum propositivo, referéndum consultivo, referéndum abrogativo e iniciativa popular de las leyes provinciales. *Boletín Oficial* 10 suplemento 1, de 11 de marzo; modificada por la Ley provincial 16/2008, de 12 de septiembre, Ley sobre el referéndum provincial.

Ley Regional 15/1972, de 16 de julio, Normas sobre la iniciativa popular para la formación de las leyes regionales y provinciales. *Boletín Oficial de la Región* 35, de 1 de agosto. Modificada por la Ley Regional 7/1974, de 2 de septiembre. *Boletín Oficial* 41, de 3 septiembre, y la Ley Regional 9/1980, de 29 de mayo. *Boletín Oficial* 31, de 10 de junio.

Reglamento interno del Consejo regional de Trentino–Alto Ádige, 1953 [online]. Disponible en: <http://www.consiglio.regione.taa.it/it/attivita-consigliare/regolamenti.asp> [con acceso el 15 de agosto 2016].

Trento

Reglamento interno del Consejo de la Provincia autónoma de Trento 1991. Consejo provincial. *Boletín Oficial* 9, S.O. 3, de 26 de febrero.

Umbría

Estatuto de la Región de Umbría, 2005. Ley Estatutaria 21/2005, de 16 de abril. *Boletín Oficial de la Región, Edición especial 17*, de 18 de abril.

Ley Regional 14/2010, de 16 de febrero, Normas sobre los institutos de participación en las funciones de las instituciones regionales (Iniciativa legislativa y referendaria, derecho de petición y consulta). *Boletín Oficial de la Región 9*, de 24 de febrero.

Valle de Aosta

Estatuto especial de Valle de Aosta, 1948 [online]. Ley Constitucional 4/1948, de 26 de febrero, modificada por la Ley Constitucional 2/2001, de 31 de enero. Disponible en: <http://www.consiglio.vda.it/app/statutospeciale> [con acceso el 15 de agosto de 2016].

Ley Regional 19/2003, de 25 de junio, Disciplina de la iniciativa legislativa popular, del referéndum propositivo, abrogativo y consultivo, de acuerdo con el artículo 15, párrafo segundo, del Estatuto especial. *Boletín Oficial 28*, de 1 de julio; modificada por la Ley Regional 5/2006, de 14 de marzo. *Boletín Oficial 12*, de 21 de marzo.

Reglamento interno del Consejo de la Región de Valle de Aosta, 1988 [online].

Disponible en: <http://www.consiglio.vda.it/app/regolamentoconsiglioregionale> [con acceso el 15 de agosto de 2016].

Véneto

Estatuto de la Región de Véneto, 2012. Ley Regional estatutaria 1/2012, de 17 de abril. *Boletín Oficial de la Región 30*, de 17 de abril.

Ley Regional 1/1973, de 12 de enero, Normas sobre la iniciativa popular para las leyes y los reglamentos regionales, sobre el referéndum abrogativo y sobre los referenda consultivos regionales [online]. Disponible en: <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/1973/73lr0001.html?numLegge=1&annoLegge=1973&tipoLegge=Alr> [con acceso el 15 de agosto de 2016].