



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2023

**La democrazia diretta può salvare
la democrazia rappresentativa?
Osservazioni sulle esperienze
di iniziativa referendaria
in Valle d'Aosta**

di Antonio Mastropaolo

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA DEMOCRAZIA DIRETTA PUÒ SALVARE
LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA?
OSSERVAZIONI SULLE ESPERIENZE DI INIZIATIVA
REFERENDARIA IN VALLE D'AOSTA

di Antonio Mastropaolo

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università della Valle d'Aosta

SOMMARIO: 1. DAL PICCOLO AL GRANDE; 2. DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA VS DEMOCRAZIA DIRETTA?; 3. COSA DICE LA COSTITUZIONE; 4. LA DISCIPLINA STATUTARIA; 5. LA LEGGE REGIONALE N. 19 DEL 25 GIUGNO 2003; 6. IL FALLIMENTO DEL PRIMO REFERENDUM PROPOSITIVO; 7. IL CASO DEL "PIROGASSIFICATORE"; 8. ALTRI TENTATIVI DI RICORSO AL REFERENDUM PROPOSITIVO; 9. È POSSIBILE RIVEDERE "DAL BASSO" LA FORMA DI GOVERNO?; 10. CONCLUSIONE.

1. Dal piccolo al grande

Recentemente, la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste si è scontrata con le aporie del referendum come strumento per rilevare la volontà del corpo elettorale nell'ambito di un procedimento legislativo¹. Non è la prima volta che la regione alpina affronta il problema, non fosse altro perché essa è stata la prima a prevedere il referendum propositivo². Nel caso valdostano, nonostante la denominazione, tale istituto si configura come un vero e proprio referendum "legislativo". Il livello di coinvolgimento decisionale del corpo elettorale è massimo. Secondo la legge vigente, il voto non determina solo l'avvio dell'*iter* destinato a trovare il suo compimento in una deliberazione del Consiglio regionale. Non ha la veste di una proposta legislativa popolare rinforzata³,

¹ Si vedano le considerazioni in tema di sovranità popolare in V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (1954)*, in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, pp. 114 ss.

² F. BAILO, *Gli istituti di partecipazione diretta*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN e L. TRUCCO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, 2020, p. 133.

³ Il modello di questa forma referendaria si può rintracciare nell'art. 73 c. 3 della Costituzione di Weimar dove è stabilito che «deve procedersi ad una votazione popo-

ma ha piuttosto la sostanza di una decisione su un testo definito, che elimina del tutto la fase di discussione consiliare, imponendo al Presidente della Regione l'obbligo, in caso di esito positivo del voto, di promulgare la legge (art. 14 c.2, l. reg. n. 19/2003)⁴. Si tratta quindi di una procedura che, in un contesto costituzionale fondato sul principio rappresentativo, solleva e ha sollevato fondati dubbi di legittimità, non facilmente risolvibili con l'argomento dell'appello al popolo⁵.

La *querelle*, che tenteremo di inquadrare in una prospettiva più ampia, non si è però conclusa con lo svolgimento di una consultazione popolare. Si è fermata dopo un logorante confronto che ha visto nei mesi contrapporsi i sostenitori di una preminente "sovranità del popolo"⁶, determinati a superare in tal modo lo stallo istituzionale che da anni affligge il sistema politico valdostano, e una parte della classe politica locale, per lo più quella prevalente in Consiglio Regionale, preoccupata delle conseguenze politiche e istituzionali derivanti dall'inserimento di questo meccanismo di coinvolgimento popolare nella definizione delle regole fondamentali della forma di governo rappresentativa della Regione⁷. La questione è stata quindi posta in termini radicali, come una alternativa tra due idee di sovranità inconciliabili⁸.

L'11 gennaio 2023 il Consiglio regionale ha chiuso, almeno tem-

lare se un decimo degli elettori richieda, sulla base di un concreto progetto di legge, che essa abbia luogo. Il progetto sottoposto alla consultazione popolare deve essere dettagliato. Esso deve essere sottoposto dal governo al Reichstag con l'indicazione del proprio parere in merito. La votazione non ha luogo se il progetto sia accettato dal Reichstag senza mutamento». Leggendo questa formulazione non si può fare a meno di notare che la "proposta" non è fatta dal popolo, ma al popolo.

⁴ Sulla questione definitiva si veda D. PORENA, *Il referendum 'legislativo' nell'esperienza regionale italiana e nei sistemi costituzionali stranieri: Materiali ed ipotesi per una lettura comparata del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa e referendum*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020, pp. 137-140.

⁵ Con questo non si vogliono mettere in dubbio i limiti dei sistemi rappresentativi cui la cosiddetta "democrazia diretta" vorrebbe porre rimedio. Per un approccio realistico al discorso sulla democrazia rappresentativa cfr. A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020.

⁶ Sulla natura controversa dell'idea di una "volontà del popolo" cfr. A. WEALE, *The Will of the People. A modern Mith*, Cambridge, 2018.

⁷ E. PALICI DI SUNI, *Il giudizio sull'ammissibilità del referendum. Il caso valdostano*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2018.

⁸ Aggiungiamo inoltre che questa vicenda ha sullo sfondo una fase istituzionale molto difficile per la Valle d'Aosta. Solo nella legislatura tra il 2013 e il 2018 si sono alternate ben sei Giunte con maggioranze differenti. La legislatura immediatamente

poraneamente, il confronto, respingendo, con soli due voti contrari, la domanda di procedere a un referendum consultivo sulle modalità di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale quali risultavano dalla proposta di legge regionale n. 58⁹. La richiesta era stata avanzata dopo che la Commissione per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare aveva giudicato inammissibile una analoga domanda di referendum propositivo. Come vedremo, il voto ha risolto la questione contingente, ma non ha risolto il problema politico e istituzionale che resta ancora di scottante attualità¹⁰.

Gli interrogativi sollevati dall'intera vicenda hanno però portata più ampia. Nelle prossime pagine tenterò di inquadrare la questione prendendo le mosse dal punto di vista dottrinale intorno al rapporto tra democrazia diretta e di democrazia rappresentativa quale si è consolidato in seguito alle innovazioni elaborate in sede di Assemblea costituente¹¹. Procederò, quindi, alla ricostruzione della disciplina valdostana e all'analisi dei tentativi di coinvolgimento popolare ivi condotti anche di recente, per valutare infine il significato politico-costituzionale del referendum regionale nelle sue varie declinazioni.

2. Democrazia rappresentativa vs democrazia diretta?

Nel dibattito pubblico democrazia rappresentativa e democrazia diretta sono sovente contrapposte, per suggerire una maggior vicin-

successiva si è conclusa con un inedito scioglimento anticipato del Consiglio. L'attuale Giunta sopravvive tra continue negoziazioni.

⁹ Qui il testo.

¹⁰ Peraltro, il problema non è mai negato dalle forze politiche che indicano come prioritaria la necessità di procedere a una riforma della legge elettorale, anche se poco è stato fatto in merito. Accanto alla proposta di legge per cui è stato richiesto il referendum consultivo, l'ultima iniziativa è stata la proposta di legge n. 67 presentata da Mauro Baccega e Pierluigi Marquis: "Nuove disposizioni in materia di forma di governo della Regione nonché di elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione. Abrogazione della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21, e modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3". Altre proposte l'hanno preceduta nella passata legislatura. E altre ancora sono state avanzate più di recente.

¹¹ E da ricordare come, pur da punti di vista differenti, molti costituenti convergessero sull'idea di uno Stato di tipo nuovo in cui «il popolo finalmente contava di più». Così M. FIORAVANTI, *Il cerchio e l'ellisse. I fondamenti dello stato costituzionale*, Bari-Roma, 2020, pp. 8 ss.

nanza della seconda all'ideale della sovranità popolare¹². La riflessione scientifica tratta invece la questione in maniera più articolata, anche solo in considerazione del fatto che di autentica democrazia diretta si potrebbe parlare unicamente qualora la volontà della comunità politica avesse modo di formarsi attraverso una deliberazione del popolo riunito in assemblea pubblica¹³. Tale condizione è tuttavia attuabile unicamente in collettività molto ristrette. Alla luce della complessità sociale propria del mondo moderno, comunemente si suppone che la formazione della volontà dello Stato democratico richieda qualche forma di mediazione. E, ad esempio, l'autorevole opinione di Kelsen, per il quale la democrazia moderna è realizzabile solo attraverso la rappresentanza politica¹⁴, ovvero attraverso un compromesso tra l'idea assoluta di libertà politica e il principio di divisione del lavoro¹⁵.

Nulla in ogni caso dal punto di vista costituzionale autorizza a considerare il referendum una manifestazione più genuina della volontà del popolo e dei suoi interessi in grado di sostituirsi alle imperfette istituzioni rappresentative¹⁶. Il referendum non prevede la presenza di un popolo che dibatte e formula una decisione. Si tratta piuttosto di uno strumento di partecipazione, che coinvolge il corpo elettorale al fine di meglio coniugare interesse pubblico e legittimazione democratica, che solo per brevità, ma impropriamente, si può definire un istituto di democrazia diretta. Il suo utilizzo va inteso come una opportunità di stimolo e controllo nei confronti del sistema politico, al fine di evita-

¹² Si veda in generale F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020. Sul carattere contraddittorio di questa opposizione cfr. O. CHESSA, *Dentro il Leviatano. Stato, sovranità e rappresentanza*, Milano, 2019, pp. 177 ss., nonché D. PALANO, *I due volti della democrazia diretta. Note per la genealogia di un progetto moderno*, in *Teoria politica*, n. 10/2020, pp. 341 ss.

¹³ Cfr. M. LUCIANI, Art. 75. *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione (fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso)*, La formazione delle leggi, tomo I, vol. 2, Bologna-Roma, 2005, pp. XLIV-74.

¹⁴ H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in *Il primato del parlamento*, Milano, 1982, p. 174.

¹⁵ H. KELSEN, *La democrazia*, in *Il primato del parlamento*, cit., p. 11.

¹⁶ Ricordiamo che i dubbi circa la conciliabilità di questi istituti di partecipazione con le forme della rappresentanza non sono mai mancati in dottrina sin dall'inizio. Giuseppe Guarino fu tra i primi nel dopoguerra a sostenere l'incompatibilità dell'istituto referendario con il sistema parlamentare. Cfr. G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, n. 1/1947, pp. 30 ss. Per una ricostruzione del dibattito si rinvia a P. BERRETTA, *Referendum e forma di governo, I. Profili comparativistici*, Catania, 1983, pp. 85 ss.

re che si apra un divario tra istituzioni e cittadini¹⁷, che è un pericolo incombente da sempre sui sistemi rappresentativi¹⁸. Il coinvolgimento del corpo elettorale ha essenzialmente lo scopo di perfezionare la formazione della volontà statale, e non quello di metterne in dubbio le fondamenta¹⁹.

Detto altrimenti: anziché ritenere il referendum un mezzo più autentico di esercizio della sovranità popolare²⁰, esso va considerato un complemento al sistema rappresentativo²¹, tanto più quando la formulazione degli interrogativi referendari non è frutto di un dibattito pubblico di qualche rilievo e responsabile. Il declino del ruolo dei grandi partiti nel favorire tale dibattito è sotto questo profilo un grave inconveniente²². Il referendum, nelle sue varie forme, conduce a una decisione senza vera deliberazione²³. Pertanto, è più opportunamente riconducibile alla vasta e variegata categoria politologica degli istituti di democrazia partecipativa. La limitazione intrinseca dell'istituto referendario consiste nell'impossibilità di favorire il compromesso inteso come "essenza" del parlamentarismo²⁴. Vale infatti ancora la teoria secondo cui solo la discussione parlamentare consente di raggiungere

¹⁷ C. MORTATI, *Significato del referendum*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/1960, p. 66.

¹⁸ Si vedano le considerazioni in V. CRISAFULLI, *La sovranità*, cit., pp. 89 ss.

¹⁹ M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, pp. 31 ss.

²⁰ In questi termini non si può ritenere corretta l'affermazione per cui la decisione popolare su di una legge sia superiore alla deliberazione parlamentare. Il luogo della sovranità popolare nei sistemi rappresentativi è il parlamento.

²¹ Il tema della partecipazione come strumento funzionale al miglioramento della rappresentanza fu ribadito da Mortati in un convegno alla fine degli anni '60: «Ritengo che per superare il punto morto nel quale ci troviamo, per rompere il circolo nel quale ci si avvolge, si renda necessario dare maggiore voce al paese, predisporre strumenti che diano ad ogni cittadino la possibilità di partecipare più attivamente, più efficacemente alla vita politica. Il sistema rappresentativo dev'essere integrato da una molteplicità di mezzi per la diretta partecipazione popolare alla vita politica; il che gioverà, in definitiva, a vitalizzare il sistema medesimo». Cfr. C. MORTATI, *Intervento*, in L. PICCARDI, N. BOBBIO e F. PARRI, *La sinistra davanti alla crisi del parlamento*, Milano, 1967, p. 115.

²² G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089 («Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum»)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2019, pp. 5-6.

²³ V. PAZÉ, *Decisione senza deliberazione? Passato, presente e futuro dell'istituto referendario*, in *Iride*, n. 1/2020, pp. 117 ss.

²⁴ Ancora H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, cit., nonché *Essenza e*

una verità “relativa” accettabile nella sua provvisorietà da parte di coloro che sono soggetti alla legge e all’autorità dello Stato democratico. Sotto questo profilo, non solo il *referendum* non può ritenersi un sostituto più democratico della rappresentanza, ma rischia di alimentare quelle critiche che al momento tendono a relegare il popolo a sottoprodotto discorsivo dell’antiparlamentarismo²⁵, rivendicando per contro un ideale metafisico di “buon governo”, legato all’idea astratta e non meno dubbia di competenza tecnica²⁶.

3. Cosa dice la Costituzione

Alla luce di queste considerazioni occorre anche dar conto della distanza che si rileva tra ciò che è previsto dalla Costituzione per quanto riguarda il referendum a livello statale, e ciò che è invece stabilito per le regioni. È da notare innanzitutto che l’idea di consultazione popolare diretta attraverso referendum entrò in tensione in sede costituente con l’idea della rappresentanza come unico dispositivo conveniente a uno Stato democratico. Pur introducendo l’istituto nell’ordinamento, si ritenne prioritario salvaguardare la funzione legislativa del Parlamento da possibili interferenze, o comunque da dinamiche alternative di legittimazione, che avrebbero potuto comprometterne il ruolo centrale²⁷. Prevalsero i modelli e i timori tipici della tradizione liberale parlamentare²⁸. Il compromesso consistette nel prevedere solo un diritto di

valore della democrazia, in ID., *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna 1970.

²⁵ Negli ultimi decenni il ricorso al referendum è notevolmente cresciuto in chiave antiparlamentare. Cfr. S. TIERNEY, *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford, 2012, p. 4.

²⁶ Già nel ‘900 si sosteneva che il parlamento potesse essere sostituito efficacemente da una organizzazione corporativa in grado di meglio deliberare. Cfr. tra i tanti H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 186.

²⁷ Questa opinione è diffusa tra coloro che sostengono che la dimensione locale è la più idonea allo svolgersi di pratiche deliberative e perciò guardano con attenzione alle forme di partecipazione a livello regionale mediante referendum. Cfr. C. FAVAL, *Gli istituti di partecipazione a livello regionale: gli aspetti innovativi delle discipline nelle Regioni Liguria e Valle d’Aosta*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2017, p. 1.

²⁸ Per comprendere, almeno in parte, lo spirito dell’epoca, che si intravede in filigrana dietro queste posizioni, può forse essere utile rileggere le pagine di Adriano Olivetti, cariche di un afflato politico che nulla ha a che vedere con le forme disintermedie rivendicate oggi contro i partiti, né con le rivendicazioni di maggiore auton-

veto referendario²⁹. Pur riconoscendo le potenzialità educative dell'istituto³⁰, si preferì incanalare la partecipazione alla politica nazionale soprattutto nella forma dei partiti (art. 49 Cost.)³¹, incaricati dell'arduo compito di far coincidere rappresentanza e rispecchiamento³² attraverso la loro azione all'interno delle Camere, luogo istituzionale della sovranità (art. 70 Cost.).

Poiché però dal ricco dibattito costituente era emerso che, secondo le visioni di alcuni dei suoi protagonisti, il referendum avrebbe potuto essere uno strumento efficace di coinvolgimento del "popolo" nei processi di definizione dell'indirizzo politico, secondo il modello della Repubblica di Weimar³³, si prospettò per le regioni, intese sin dalle origini come un terreno più favorevole alla sperimentazione democratica³⁴, una maggiore apertura³⁵. Diverse voci si levarono a sostenere che l'istituto referendario a questo livello di governo, coinvolgendo comunità di cittadini più ristrette su questioni locali, non avrebbe minacciato la legittimità delle istituzioni rappresentative, ma avrebbe potuto

mia territoriale. Cfr. A. OLIVETTI, *Democrazia senza partiti. Fini e fine della politica (1949)*, Roma, 2013.

²⁹ Cfr. C. MORTATI, *Significato del referendum*, cit., p. 63. Sul referendum come forma di veto popolare si legge in A. V. DICEY, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution (1915)*, Indianapolis, 1981, p. CIX.

³⁰ Così si espresse Aldo Moro quando sostenne il referendum come stimolo per una «evoluzione della coscienza pubblica»: cfr. Atti Ass. Cost., II Sottocommissione, 16 ottobre 1947, p. 201.

³¹ Manca nella Costituzione una formula come quella contenuta nella Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo (1948) all'art. 21: «Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti».

³² Sulla critica all'idea di rappresentanza come rispecchiamento si rinvia a M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico*, in ID., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna 2015, pp. 269 ss.

³³ Costantino Mortati, come è noto, si fece promotore di diverse forme di consultazione referendaria in Assemblea costituente che traevano ispirazione dai suoi studi. Cfr. C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946.

³⁴ Alla sua base si collocava l'idea che l'autonomia potesse costituire uno strumento di rafforzamento del principio democratico. Cfr. G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, 1975, pp. 277 ss.

³⁵ Come ebbe a rilevare Meuccio Ruini: «Il Comitato ha fatto il rilievo che – in materia di referendum regionale – v'è un consenso che potrebbe non esservi in materia di referendum nazionale ed ha ritenuto che non sia il caso, qui, di un vero e proprio rinvio a quando si sarà deciso sul referendum per le leggi dello Stato», cfr. Atti Ass. Cost., 17 luglio 1947, p. 5869.

essere una risorsa e un'opportunità per rafforzare il legame tra società e istituzioni. Si trattava di un'apertura che rifletteva il desiderio dei costituenti di favorire un maggiore integrazione tra popolo e Stato in un contesto democratico. Si giunse così, dopo lungo dibattito, alla formulazione dell'art. 123 Cost., il quale prevede di affidare la disciplina concreta del referendum regionale agli statuti, oltre che la possibilità di utilizzarlo sia per le leggi, sia per i provvedimenti amministrativi³⁶.

Nell'insieme, nonostante le possibilità dischiuse dal dettato costituzionale³⁷, prevalse però anche in sede regionale la prudenza dell'approccio nazionale, anche per la presenza di un sistema partitico forte, preoccupato di controllare i canali della partecipazione³⁸. Nella prima fase della storia delle regioni il legislatore regionale preferì seguire da vicino la normativa statale in materia di referendum abrogativo, a sua volta tardivamente introdotta con la Legge 25 maggio 1970, n. 352³⁹. Quindi non si allontanò troppo dall'impianto statale⁴⁰. Fu cioè interpretata in modo restrittivo l'armonia con la Costituzione richiamata dall'art. 123⁴¹. In ogni caso, ben pochi sono stati i referendum celebrati nella prima stagione statutaria. D'altro canto, nel tentativo di rinnovare lo Stato attraverso le regioni, queste ultime sperimentarono svariate altre forme di consultazione istituzionalizzata sia con le comunità territoriali sia con le forze sociali ed economiche, in sede di programmazione e di pianificazione e per l'elaborazione di leggi regionali e di provvedimenti amministrativi⁴². Si trattava di tentativi molto interes-

³⁶ Da subito non fu chiaro cosa si dovesse intendere per provvedimenti amministrativi. In astratto si può trattare di atti molto eterogenei tra loro accomunati solo dal fatto di non avere i caratteri di generalità e astrattezza propri della legge.

³⁷ Cfr. G. GALANTE, *La democrazia diretta regionale: il referendum abrogativo negli statuti di seconda generazione*, in *Diritti regionali*, n. 3/2020, pp. 10 ss.

³⁸ S. LUPO, *Partito e antipartito. Una storia politica della prima Repubblica (1946-78)*, Roma, 2004. Si veda anche sul rapporto principio d'autonomia e sistema dei partiti S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017.

³⁹ M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione*, cit., pp. 173-176.

⁴⁰ S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Bologna, 1997, pp. 75 ss.

⁴¹ Qualche ipotesi diversa di referendum fu comunque avanzata. Cfr. M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, n. 3/2008, p. 472.

⁴² Su questo tema si rinvia all'esauriente ricostruzione di G. FERRERO, *Dalle competenze alle politiche*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, a cura di M. DOGLIANI, J. LUTHER e A. POGGI, Torino, 2018, pp. 29 ss. Si vedano anche le suggestioni sulla monarchia consultiva in M. DOGLIANI, *Il riformismo sabauda e la*

santi, che si basavano però su una struttura politica e sociale forte e organizzata⁴³.

Più di recente, in un contesto culturale, politico e sociale diverso, con l'avvento della nuova stagione statutaria, all'inizio del nuovo secolo, è iniziata una fase di maggior apertura all'uso dei referendum "dal basso"⁴⁴, in particolare quello propositivo, favorita sia dal nuovo entusiasmo verso forme di disintermediazione del politico, sia dall'intento di valorizzare la partecipazione popolare nella definizione e approvazione degli indirizzi politici in un contesto in cui il sistema rappresentativo si riteneva perdesse sempre più di legittimità⁴⁵. L'attuazione di questa novità è stata però ancora molto lenta e, nonostante il sostegno di molti studiosi, le resistenze del sistema politico hanno faticato ad attenuarsi. A livello regionale si è continuato a limitarsi al referendum abrogativo e al referendum consultivo. Solo in pochi casi è stato introdotto, seppur tra molte incertezze, la figura del referendum "approvativo" o "propositivo"⁴⁶.

prima legislazione istituzionale della Regione Piemonte, in Il Piemonte delle autonomie, n. 2/2017.

⁴³ Per una ricostruzione complessiva del percorso delle autonomie si può rinviare a G. DE MARTIN, *Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi*, in *Scritti per Antonio D'Atena*, tomo II, Milano, 2015, pp. 805 ss.

⁴⁴ E non solo, almeno secondo la Corte costituzionale, che sembra su questo punto condizionata dall'ideale costituente della partecipazione e dell'integrazione: «alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali». Cfr. Corte cost., sent. n. 372/2004.

⁴⁵ L'intento politico di valorizzare forme di partecipazione popolare trova conferma a livello locale nell'art. 8 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

⁴⁶ Tra le regioni a statuto ordinario solo una ha previsto un referendum "legislativo", accanto all'abrogativo e al consultivo, simile a quello valdostano. L'art. 15 dello Statuto della Regione Campania prevede che qualora nel termine di sei mesi dalla presentazione la proposta di iniziativa legislativa popolare non sia approvata, o sia approvata ma con modifiche sostanziali, essa sia sottoposta al voto popolare. Tale referendum approvativo però è escluso «sullo Statuto e sulle leggi di revisione dello Statuto». Diversamente, l'art. 62 dello Statuto della Regione Lazio stabilisce che i soggetti che possono promuovere il referendum abrogativo possano presentare al Presidente del Consiglio regionale una proposta di legge regionale da sottoporre a referendum propositivo popolare. Qualora il Consiglio regionale non deliberi in ordine alla proposta di legge da sottoporre al referendum entro un anno dalla dichiarazione di am-

4. La disciplina statutaria

Considerazioni analoghe possono essere fatte per le regioni a statuto speciale⁴⁷. Pure nel loro caso ha prevalso la reticenza verso gli istituti di democrazia diretta. Nella stesura originaria dello Statuto della Valle d'Aosta non mancavano però alcuni riferimenti alla democrazia dal "basso". Si legge un cenno al «popolo valdostano» nell'art. 27⁴⁸, un riferimento ad una forma di referendum consultivo all'art. 30⁴⁹ e nell'art.

missibilità, il Presidente della Regione, con proprio decreto, indice il referendum sulla proposta. Se l'esito è positivo, il Consiglio è tenuto ad esaminare, entro sessanta giorni dalla proclamazione, la proposta di legge sottoposta al referendum. Tale referendum comunque non è ammesso «per leggi concernenti le modifiche dello Statuto» (art. 63). Non dissimile è quanto disposto dall'art. 83 dello Statuto della Regione Piemonte, dove si disciplina il referendum consultivo e si stabilisce che, in caso di esito favorevole, il Presidente della giunta regionale è tenuto a proporre al Consiglio un disegno di legge sull'oggetto del quesito sottoposto a referendum. Anche l'art. 12 dello Statuto della Regione Calabria stabilisce che nel caso in cui il referendum consultivo abbia raggiunto il quorum strutturale del 30% degli aventi diritto al voto, il Consiglio regionale ha l'obbligo di pronunciarsi sull'oggetto del referendum entro 120 giorni. La Regione Basilicata prevede che il Consiglio regionale sia tenuto a deliberare, con le modalità fissate dal regolamento interno, sulle materie oggetto del referendum consultivo nella ipotesi in cui abbia avuto esito positivo (art. 58). Non è ammesso in questo caso il referendum «sulle disposizioni dello Statuto» (art. 57). In tutti questi casi l'iniziativa referendaria non limita le prerogative del Consiglio regionale. La Regione Veneto prevede la possibilità che si svolgano referendum consultivi su provvedimenti o proposte di provvedimento di competenza del Consiglio. «Se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, il Consiglio è tenuto ad esaminare l'argomento entro novanta giorni dalla proclamazione dei risultati e a motivare le decisioni eventualmente adottate in difformità» (art. 27 c. 2). Anche in questo caso il referendum non si può svolgere su «delle leggi e degli atti amministrativi regionali che disciplinano gli organi a rilevanza statutaria» (art. 26 c. 4 lett. c).

⁴⁷ Non si entrerà qui nel merito delle differenze *ab origine* delle regioni ordinarie e delle regioni a statuto speciale che sono da ricondursi a due diverse idee di autonomia. Ci soffermiamo qui solo sulla questione delle forme di consultazione popolare. Si veda da ultimo A. D'ATENA, *Le trasformazioni della specialità regionale, le leggi statutarie e la forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023.

⁴⁸ Il testo originario così recitava: «L'iniziativa delle leggi regionali spetta alla Giunta regionale, ai membri del Consiglio della Valle ed al popolo valdostano».

⁴⁹ Era previsto che: «Un disegno di legge adottato dal Consiglio della Valle è sottoposto a "referendum" popolare su deliberazione della Giunta o quando ne sia fatta domanda da un terzo dei consiglieri o da almeno quattromila elettori. Non è ammesso il "referendum" per le leggi tributarie e di approvazione di bilanci. Le modalità di attuazione del "referendum" sono stabilite con legge regionale». La l. reg. 7 maggio 1975, n. 16, abrogata dall'art. 49 della l. reg. 25 giugno 2003, n. 19, disciplinava questa

50 u.c. un rinvio al procedimento previsto dall'art. 123 per la disciplina dell'iniziativa legislativa popolare e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi⁵⁰. Ciò almeno sino alle modifiche introdotte allo Statuto con la Legge costituzionale n. 2 del 31 gennaio 2001⁵¹, intervenuta proprio per colmare la distanza dalle regioni ordinarie a seguito delle novità introdotte dall'art. 123 Cost.⁵².

Si è aperta così la stagione delle leggi statutarie. Nel nuovo testo si dava un maggior rilievo non solo all'iniziativa legislativa popolare, ma anche al referendum nelle sue varie declinazioni come espressione di una democrazia dal basso, rilevante nel quadro della forma di governo, la cui disciplina era rimessa a una legge regionale atipica⁵³.

Nella sua riscrittura l'art. 15 comma 2 stabilisce che:

1) «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata con la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, determina ... l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo» (comma 2).

2) «La legge regionale di cui al secondo comma non è sottoposta al visto di cui al primo comma dell'articolo 31. Su di essa il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione».

3. Tale legge statutaria può essere sottoposta a referendum regio-

particolare ipotesi di consultazione popolare connotandola come referendum abrogativo, quindi forzando il testo dello Statuto. Regolava poi anche il referendum consultivo previsto dall'art. 42 dello Statuto oltre che l'iniziativa legislativa popolare. Cfr. F. BAILO, *Gli istituti di partecipazione diretta*, cit., p. 135.

⁵⁰ Così disponeva: «Le disposizioni concernenti le materie indicate nell'art. 123 della Costituzione della Repubblica possono essere modificate con le forme prevedute nello stesso articolo».

⁵¹ In merito alle idee di democrazia che animavano lo Statuto, cfr. A. MASTROPAOLO, *Ieri, oggi, domani: quale autonomia per la Valle d'Aosta?*, in *Federalismi.it*, n. 11/2018.

⁵² In seguito alle modifiche della potestà statutaria introdotta dalla Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, sui processi di progressivo avvicinamento tra i due regionalismo si veda di recente M. ROSINI, *I 20 anni della "clausola di maggior favore": un bilancio con riguardo allo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige /Südtirol*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2022.

⁵³ Cfr. M. ROSINI, *Le leggi statutarie delle regioni speciali: uno sguardo alla disciplina dell'istituto referendario*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2003.

nale, disciplinato a sua volta da apposita legge: «qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio della Valle. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Se la legge è stata approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio della Valle, si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un quindicesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio della Valle»⁵⁴.

A parte il procedimento previsto riguardo la sua regolazione, lo Statuto nulla dice però quanto ai possibili limiti della consultazione referendaria. L'unico ulteriore richiamo è quello nei confronti dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica. L'unico elemento che può trarsi è quello contenuto all'art. 27, comma 2, dove si stabilisce che l'iniziativa legislativa appartiene alla Giunta e ai membri del Consiglio e se ne riserva la disciplina alla legge statutaria. Alla medesima legge spetta il compito di regolare il «referendum sulle leggi della Regione»⁵⁵. Tale espressione pare individuare un solo oggetto possibile del referendum sollevando però qualche dubbio interpretativo poiché sembra riferirsi alle sole leggi vigenti e non altri atti o proposte di atti⁵⁶, diversamente da quanto invece è previsto dall'art. 123 Cost.⁵⁷. Tuttavia, sia il referendum propositivo sia il referendum consultivo, pure richiamati in modo esplicito dall'art. 15 comma 2, per loro natura, non possono avere a oggetto che proposte di legge, nel primo caso presentate da una frazione del corpo elettorale, nel secondo anche provenienti dalla Giunta e dai membri del Consiglio, mentre solo il referendum abrogativo può in effetti avvenire

⁵⁴ Il referendum confermativo previsto dallo Statuto non rientra nelle categorie delle iniziative "dal basso" poiché interviene in un procedimento legislativo voluto dalle forze politiche che siedono in Consiglio. È uno strumento previsto per favorire il più ampio consenso riguardo alle iniziative legislative sulla forma di governo regionale. La disciplina è contenuta nella l. reg. 22 aprile 2002, n. 4.

⁵⁵ Questa formula riprende la dicitura dell'art. 123 Cost. che in effetti non contiene un elenco delle tipologie referendarie.

⁵⁶ Si sottolinea questo punto in P. ZUDDAS, *La potestà legislativa*, in *Lineamenti*, cit., p. 50.

⁵⁷ Tale formulazione peraltro ricorre simile anche nella riformulazione dell'art. 60 dello Statuto del Trentino-Alto Adige: «Con legge regionale sono regolati l'esercizio dell'iniziativa popolare e il referendum per le leggi regionali».

su leggi regionali in vigore⁵⁸. In considerazione di ciò lo stesso legislatore regionale, seguendo il procedimento previsto dall'art. 15, non ha disciplinato solo il referendum abrogativo, ma anche il referendum propositivo e il referendum consultivo, e ha anche previsto, in linea peraltro con quanto disposto dall'art. 123 comma 1, la possibilità che il referendum consultivo possa svolgersi su provvedimenti amministrativi prima che si proceda alla loro adozione.

Altro non può essere desunto direttamente. Entrano quindi qui in gioco valutazioni che implicano il riferimento alle conclusioni raggiunte a livello nazionale. Se secondo orientamenti consolidati può ritenersi che lo strumento del referendum possa essere utilizzato per incidere sull'attività di indirizzo politico svolta dalle istituzioni rappresentative, non è chiaro invece in che misura possa intervenire su materie riservate alla legge statutaria. Non solo dunque relative alla stessa disciplina referendaria, ma anche alla «forma di governo della Regione» e in particolare alle modalità di elezione del Consiglio della Valle, del Presidente della Regione e degli assessori, ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, ai rapporti tra gli organi della Regione, alla presentazione e dell'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, nonché all'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali (Art. 15 c. 2). Sembra più corretto e coerente con gli orientamenti nazionali ritenere che la riserva di procedimento delineata dall'art. 15⁵⁹ collochi questa particolare fonte su un piano nella gerarchia diverso rispetto

⁵⁸ Ricordiamo che nella prima formulazione dell'art. 50 u.c. dello Statuto si prevedeva che: «Le disposizioni concernenti le materie indicate nell'art. 123 della Costituzione della Repubblica possono essere modificate con le forme previste nello stesso articolo». Dunque, con legge regionale deliberata dal Consiglio a maggioranza assoluta e approvata con legge della Repubblica, secondo quanto stabilito nella formulazione originaria dell'art. 123, era possibile disciplinare la forma di governo, il diritto di iniziativa legislativa e il referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. In sostanza si riconosceva alla Regione la possibilità, oggi apparentemente esclusa, di prevedere referendum anche su provvedimenti amministrativi. Una formulazione più corretta, in considerazione delle indicazioni normative contenute nell'art. 27, sarebbe stato probabilmente introdurre la dicitura «referendum sulle proposte di legge».

⁵⁹ Ai commi 4 e 5 dell'art. 15 è stabilito che la legge statutaria, approvata a maggioranza assoluta, possa essere sottoposta a referendum regionale qualora, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio. Poi disciplinato dalla l. reg. 22 aprile 2002, n. 4.

alla legge ordinaria, pure se le materie che ne costituiscono l'oggetto sono state "decostituzionalizzate"⁶⁰. Se ne può ricavare un limite implicito ed ineludibile alla possibilità di iniziative referendarie di tipo sia propositivo sia abrogativo, che abbiano ad oggetto la forma di governo nei suoi vari aspetti, comprese⁶¹, però in modo differente da quanto avviene a livello nazionale, le modalità di elezione del Consiglio.

Al contrario, invece, il referendum consultivo, non precludendo in alcun modo l'autonomia deliberativa del Consiglio, ma rientrando nella attività istruttoria precedente, può ritenersi ammissibile anche nelle materie coperte dalla riserva di legge statutaria. La considerazione, talvolta avanzata, secondo cui il Consiglio verrebbe condizionato sul piano politico, risulta discutibile, poiché le attività di pressione sulle sue scelte sono inevitabili in un contesto democratico, senza però che ciò comporti mettere in discussione il suo ruolo di mediazione tra le diverse esigenze in campo.

Occorre infine soffermarsi sulle conseguenze del referendum abrogativo e di quello propositivo. Nel primo si può ritenere operi il "divieto di ripristino" consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale sul referendum abrogativo nazionale. Come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 199/2012, per cui «un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effet-

⁶⁰ Questo aspetto fu da subito avvertito. Si veda ad esempio: T.E. FROSINI, *Le forme di governo regionali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2001, p. 1062.

⁶¹ Non sembra qui condivisibile quell'opinione che ritiene possibile un referendum abrogativo regionale sulle leggi elettorali in analogia con quanto riconosciuto a livello nazionale. Non occorre qui ricordare il dibattito passato sull'ammissibilità di un tale referendum già a livello nazionale. Rileva solo il fatto che nella formulazione dell'art. 15 le modalità di elezione del consiglio sono parte integrante della forma di governo regionale, la cui disciplina, nel suo complesso, è rimessa a una legge statutaria cui si riconosce una forza differente dalla legge ordinaria. Si veda l'opinione espressa in R. LOUVIN, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via a nuovi scenari*, in *Federalismi.it*, n. 14/2007, p. 10.

to»⁶². Tale vincolo risulta comunque limitato dal fatto che il legislatore ordinario «conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata»⁶³.

Nel caso del referendum propositivo, assente a livello statale, si finisce però inevitabilmente per sostenere che la legge esito del procedimento abbia una particolare forza passiva, in ragione del coinvolgimento del corpo elettorale: un qualcosa in più rispetto al semplice “divieto di ripristino”, che metterebbe in discussione, subordinandolo a una presunta più autentica volontà del popolo, il principio rappresentativo, pur sempre prevalente nel nostro sistema costituzionale⁶⁴. Pertanto, forse sarebbe meglio assumere che il testo approvato dal corpo elettorale, non quindi dal popolo nella sua interezza, sia una legge *tout court*, e che nulla impedisca al Consiglio regionale di approvarne una diversa in seguito, assumendo piena responsabilità politica di una simile decisione.

5. La legge regionale n. 19 del 25 giugno 2003

La disciplina dell’iniziativa legislativa popolare e del referendum propositivo, abrogativo e consultivo è contenuta nella l. reg. 25 giugno 2003, n. 19, come modificata dalla l. reg. 14 marzo 2006, n. 5, e dalla l. reg. 20 marzo 2017, n. 3 e poi dalla l. reg. 27 novembre 2017, n. 17, approvate tutte grazie alla presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare e la prima addirittura in seguito a una iniziativa legislativa sottoponibile a referendum propositivo⁶⁵. La legge si suddivide

⁶² Si veda G. FERRI, *Abrogazione popolare e vincolo per il Legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o delle «circostanze di fatto»*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2/2013, pp. 275 ss.

⁶³ Corte cost., sent. n. 33/1993.

⁶⁴ Anche l’art. 26 dello Statuto affida espressamente tutte le funzioni normative al Consiglio regionale.

⁶⁵ Ricordiamo che in altre regioni a statuto speciale sono state approvate nel tempo alcune leggi statutarie per disciplinare l’iniziativa legislativa popolare e le varie forme di referendum. Non mancano le differenze. In particolare, possiamo osservare, con riguardo agli effetti del referendum propositivo, che in Friuli-Venezia Giulia la l. reg. 7 marzo 2003, n. 5 prevede che, in caso di esito favorevole, il Consiglio regionale debba esaminare la proposta sottoposta a referendum (art. 23 c. 4). La stessa cosa avviene in Sardegna dove la disciplina però è contenuta nella l. reg. 10 luglio 2008, n. 1 che non si

in diverse sezioni: il Capo I disciplina l'iniziativa legislativa popolare e il referendum propositivo (artt. 1-15); il Capo II regola il referendum abrogativo (artt. 16-39); il Capo III istituisce la Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare (art. 40); il Capo IV tratta il referendum consultivo ex art. 42 St. e infine il Capo V riguarda il referendum consultivo⁶⁶.

La legge regola così le principali ipotesi di consultazione popolare⁶⁷. Oltre a disciplinare l'iniziativa legislativa popolare, istituto di lunga tradizione, ma di scarsa applicazione nella storia repubblicana, si prevedono pertanto il referendum abrogativo e il referendum consultivo per le modifiche territoriali, in precedenza già disciplinati dalla l. reg. 7 maggio 1975, n. 16. A queste figure si aggiunge la disciplina del referendum consultivo, volto «a conoscere l'orientamento degli elettori», che può essere deliberato dal Consiglio della Valle a maggioranza assoluta, prima di adottare provvedimenti legislativi o amministrativi

occupa solo di istituti di partecipazione dal basso, ma dà una complessiva attuazione dell'art. 15 dello Statuto speciale. L'art. 4 c. 3 stabilisce che «Decorsi sei mesi dall'atto di accertamento della ammissibilità della richiesta, qualora il Consiglio regionale non abbia deliberato definitivamente sulla proposta, il Presidente della Regione indice il referendum». Nella provincia autonoma di Trento invece la legge 5 marzo 2003, n. 3 stabilisce che, in caso di esito positivo, gli organi provinciali debbano adottare entro tre mesi le iniziative e i provvedimenti per l'attuazione ai risultati (art. 16). Anche nella provincia di Bolzano la legge 18 novembre 2005, n. 11. Prevede la possibilità che il Consiglio promulghi «una legge provinciale che corrisponde al progetto di legge da sottoporre a referendum, apportando unicamente eventuali adeguamenti tecnici, redazionali e linguistici» (art. 15, c. 4bis). Se non lo fa, la proposta di legge è sottoposta a referendum e, in caso di esito positivo, il Presidente è tenuto a promulgarla (art. 15, c. 5). La Sicilia è invece un caso a sé. Lo Statuto prevede diversi tipi di leggi statutarie: per il sistema elettorale dell'Assemblea regionale (art. 3, c. 1), per lo scioglimento anticipato (art. 8 bis, c. 1), per la forma di governo (artt. 9-10) per i referendum (art. 13 bis). La disciplina dell'iniziativa legislativa è riservata invece alla legge ordinaria (art. 12). Al momento occorre in materia referendaria fare riferimento alla l. reg. 10 febbraio 2004, n. 1 che non prevede però il referendum propositivo.

⁶⁶ È stato notato come gli statuti ordinari rinviino la disciplina dell'istituto referendario alla legge regionale. Mentre nelle regioni a statuto speciale sono le leggi statutarie l'hanno disciplinato in modo dettagliato. La riserva di legge statutaria è stata quindi interpretata come una riserva assoluta. Cfr. M. ROSINI, *op.cit.*, p. 5

⁶⁷ Possiamo qui menzionare il fatto che accanto alle forme di iniziativa legislativa popolare disciplinate dalla legge in esame, è previsto anche dal Regolamento interno per il funzionamento del Consiglio regionale un diritto di petizione, che può essere esercitato nei confronti del Consiglio regionale stesso da qualsiasi cittadino «per chiedere provvedimenti sulle materie di competenza del Consiglio stesso» (art. 36).

«di particolare rilevanza generale», su richiesta della Giunta regionale, o di almeno un terzo dei consiglieri regionali o di almeno un cinquantesimo degli elettori (art. 45). Per esso, in quanto applicabili, si osservano le disposizioni di cui al Capo II, «relative alla raccolta e alla verifica delle firme» e «le disposizioni per lo svolgimento del referendum abrogativo» (art. 46)⁶⁸.

Tale referendum consultivo non è dotato, sul piano giuridico formale, di un valore vincolante nei confronti della formazione della volontà degli organi che l'hanno indetto⁶⁹, né tantomeno ha carattere normativo tale da incidere sul diritto vigente. Esso ha nell'ambito del procedimento normativo una funzione esclusivamente ricognitiva «dell'orientamento degli elettori». È dunque una espressione di quella che la Corte costituzionale ha definito «partecipazione politica popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 della Costituzione: manifestazione che ha una spiccata valenza politica ed ha rilievo sul piano della consonanza tra la comunità politica e l'organo pubblico, nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di orientamenti e di valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere»⁷⁰. Non si può pertanto ricondurre «a un qualsiasi spontaneo esercizio della libertà di manifestazione del pensiero da parte di più cittadini coordinati tra loro», ma è piuttosto «preordinato a rinsaldare i legami tra rappresentanti e rappresentati»⁷¹.

L'istituto non esiste solo in Valle d'Aosta e il suo peso politico è stato negli anni riconosciuto dalla dottrina e dalla Corte costituzionale

⁶⁸ Il punto è di particolare rilievo. All'art. 46 si richiamano le disposizioni relative allo svolgimento contenute nel Capo II, ma non espressamente i limiti del referendum abrogativo contenuti nel medesimo Capo all'art. 17. Al contrario nella disciplina del referendum propositivo si richiamano i limiti del referendum abrogativo all'art. 12 e successivamente le disposizioni per lo svolgimento del referendum abrogativo di cui al Capo II. In assenza di un rinvio espresso ai limiti sembrerebbe potersi svolgere un referendum consultivo su qualsiasi legge e che non valgano i limiti previsti per il referendum abrogativo.

⁶⁹ Ciò non esclude che via sia un potenziale condizionamento dei provvedimenti legislativi e normativi interessati dal quesito. Cfr. sul punto V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013, p. 324.

⁷⁰ Corte cost., sent. n. 256 del 1989, n. 279 del 1994, n. 107 del 1983, n. 496 del 2000, n. 365 del 2007.

⁷¹ La Corte costituzionale non consente lo svolgimento di referendum regionali consultivi sui processi decisionali dello Stato, che coinvolgano interessi di carattere nazionale o che abbiano ad oggetto scelte di rilievo costituzionale. Si veda Corte cost., sent. n. 256 del 1989, n. 496 del 2000, n. 118 del 2015.

(con riferimento in particolare a consultazioni regionali, come quelle della Regione Veneto sulla c.d. secessione⁷²), per mettere in luce come non possa essere utilizzato al fine di incidere sull'ordine delle competenze statali e regionali con il rischio di «influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato»⁷³. Ciò non esclude però che a livello regionale possa essere utilizzato nella ricognizione dell'orientamento degli elettori su temi di rilievo locale, pur nella consapevolezza che anche in questo contesto si possano produrre effetti di carattere politico la cui scala risulta però essere limitata allo spazio istituzionale regionale.

Molto diverso è invece il referendum propositivo previsto dalla medesima legge. Esso si presenta di primo acchito come una sorta di variante rafforzata dell'iniziativa legislativa popolare. In realtà, è un vero e proprio procedimento legislativo alternativo a quello consiliare. Poche, comunque, le differenze relative ai requisiti formali di presentazione⁷⁴. Mentre l'iniziativa legislativa popolare è esercitata da almeno millecinquecento elettori dei comuni della Regione, nel caso in cui si intenda sottoporre a referendum propositivo una proposta di legge popolare occorre che essa sia presentata da almeno il 5 per cento degli elettori dei comuni della Regione e precisando che il testo sarà sottoposto a referendum qualora ricorrano le condizioni di cui all'art. 13⁷⁵. L'art. 12 rinvia poi alle modalità previste per l'iniziativa legislativa popolare e ai limiti dettati dall'art. 17 c. 2 per il referendum abrogativo.

La distinzione tra le due forme di iniziativa popolare riguarda invece i loro esiti. Per l'iniziativa legislativa popolare il Consiglio della Valle dovrà pronunciarsi entro un termine dato (art. 11), ma non sono previste conseguenze nel caso di una mancata deliberazione. Invece, per l'iniziativa legislativa sottoponibile a referendum: «Qualora il Consiglio della Valle non approvi la proposta di legge di iniziativa po-

⁷² Cfr. Corte cost., sent. n. 118 del 2015.

⁷³ Cfr. Corte cost., sent. n. 256 del 1989.

⁷⁴ Sono pertanto escluse le leggi tributarie e di bilancio e le leggi in materia di autonomia funzionale del Consiglio della Valle. Erano escluse anche le leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale sino alla l. reg. 20 marzo 2017, n. 3.

⁷⁵ Il testo è stato modificato dalla l. reg. 14 marzo 2006, n. 5. Nella formulazione originaria la richiesta poteva essere presentata da quattromila elettori.

polare o una legge⁷⁶ che, su conforme parere della Commissione di cui all'articolo 40, recepisca i principi ispiratori ed i contenuti essenziali della proposta di legge di iniziativa popolare, il Presidente della Regione, con decreto da pubblicare sul Bollettino ufficiale della Regione, indice, entro i successivi trenta giorni, referendum propositivo sulla proposta di legge» (art. 13). L'art. 15 stabilisce poi che: «Per lo svolgimento del referendum propositivo si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni per lo svolgimento del referendum abrogativo di cui al Capo II». In base alla legge, il referendum si svolgerà pertanto nel caso in cui sia il Consiglio non deliberi del tutto, sia approvi un testo di legge che non rispetti i principi e i contenuti dell'iniziativa popolare.

L'aspetto più delicato concerne il destino della deliberazione consiliare una volta che si sia svolto il referendum con la partecipazione di almeno il 50 per cento dei votanti alle ultime elezioni regionali precedenti il referendum e qualora la risposta affermativa abbia raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi (art. 14 c. 1)⁷⁷. La legge nulla prevede in merito.

Qui un rilievo critico non può mancare. Tale silenzio determina una situazione anomala e sbilanciata dal punto di vista dei principi costituzionali nel rapporto tra il Consiglio regionale, luogo per eccellenza della rappresentanza, e i promotori dell'iniziativa legislativa popolare: il testo diverso approvato in seno al Consiglio è infatti condannato all'oblio, in quanto non ancora entrato in vigore⁷⁸, mentre la proposta di legge di una frazione di cittadini diverrà oggetto di una consultazio-

⁷⁶ In questa previsione sarebbe stato forse più opportuno non utilizzare questa formulazione, ma piuttosto introdurre la locuzione meno equivoca "proposta di legge".

⁷⁷ Ricordiamo che prima della modifica introdotta dalla l. reg. 14 marzo 2006, n. 5 agli artt. 12 e 14 non era indicato un quorum di validità e in caso di esito positivo del referendum era previsto l'avvio di un nuovo iter legislativo. Si trattava di una formulazione che salvaguardava il potere deliberativo del Consiglio.

⁷⁸ Esiste l'ipotesi teorica che per tale proposta di legge statutaria possa essere richiesto un referendum confermativo entro 30 giorni dalla pubblicazione testo avvenuta a norma dell'art. 2 c. 3 della l. reg. 22 aprile 2002, n. 4. In questo caso si avrebbero contestualmente due referendum, una situazione che richiederebbe un intervento del legislatore. A ciò si deve aggiungere che, per equilibrio, la richiesta di referendum dovrebbe poter provenire dal Consiglio, ma la legge stabilisce che ciò possa accadere solo qualora la proposta di legge sia stata approvata a maggioranza assoluta (c. 3). Nel caso invece in cui la legge sia stata approvata con la maggioranza dei due terzi la richiesta può provenire solo da un quindicesimo degli elettori della Regione (c. 4). Anche questa situazione richiederebbe un intervento del legislatore.

ne referendaria in grado di obbligare il Presidente della Regione a promulgarne l'esito elidendo la fase di deliberazione e quindi di discussione all'interno dell'assemblea rappresentativa⁷⁹. Diverso sarebbe stato prevedere un referendum che ponesse in alternativa le due proposte di legge, salvaguardando, almeno in parte, il principio rappresentativo nella sua dimensione di strumento del compromesso democratico⁸⁰.

Un ruolo decisivo in ambito referendario è svolto dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare. La sua nomina spetta al Consiglio della Valle. Ne fanno parte tre membri effettivi e i rispettivi supplenti, tutti «esperti in discipline giuridiche pubblicistiche», indicati dal Presidente della Corte di appello di Torino e scelti tra docenti universitari, avvocati iscritti nell'albo speciale per le giurisdizioni superiori ed ex componenti della Corte costituzionale (art. 40)⁸¹.

Il compito della Commissione, nel caso di iniziativa legislativa popolare, è di deliberare sull'ammissibilità della proposta di legge, pronunciandosi e motivando in merito: «a) alla competenza regionale nella materia oggetto della proposta di legge; b) alla conformità della proposta di legge alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale,

⁷⁹ Tra i due testi normativi non si può sostenere che rapporto antinomico poiché la proposta di legge approvata dal Consiglio non può entrare a far parte dell'ordinamento se non dopo la sua promulgazione.

⁸⁰ In merito non possono non ricordarsi le soluzioni svizzere. Si veda in generale W. LINDER, S. MUELLER, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Germania, 2021.

⁸¹ Già la l. reg. 30 dicembre 1999, n. 40 prevedeva l'istituzione di una Commissione per la verifica della validità e della legittimità dei quesiti referendari previsti dalla precedente disciplina legislativa. I membri nominati furono allora il prof. Giovanni Conso, l'avv. Ugo Spagnoli e il prof. Giorgio Lombardi. Il primo caso da loro affrontato riguardò la richiesta di referendum abrogativo della l. reg. 3 novembre 1998, n. 52, «Disciplina dello svolgimento della quarta prova scritta di francese all'esame di Stato in Valle d'Aosta». Tale legge riformava gli esami di Stato, in linea con quanto avvenuto a livello nazionale, disciplinando l'accertamento della conoscenza della lingua francese come se la scuola regionale realizzasse un effettivo bilinguismo. Ciò determinò l'immediata reazione degli studenti, ma anche di insegnanti e genitori, contro la classe politica valdostana preoccupata di salvaguardare l'immagine del bilinguismo e dell'autonomia. La protesta ebbe il suo culmine con la richiesta di referendum abrogativo che la commissione accolse solo in minima parte. Il referendum si svolse il 18 giugno 2000, ma l'affluenza fu molto bassa. Anche allora, come vedremo in seguito, prevalse l'astensionismo per la propaganda da parte dei partiti preoccupati delle conseguenze politiche di una eventuale sconfitta e per la delusione degli stessi promotori dell'iniziativa referendaria. Cfr. E. PALICI DI SUNI, *Il giudizio*, cit., pp. 2-5.

nonché ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; c) alla sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 2⁸²; d) all'insussistenza dei limiti di cui all'articolo 3⁸³» (art. 7 c. 1).

Nel caso di iniziativa sottoponibile a referendum propositivo si farà riferimento anche ai limiti di ammissibilità del referendum abrogativo sulla base del rinvio contenuto nell'art. 12 c. 1⁸⁴. Non potranno essere sottoposte a referendum propositivo: le leggi tributarie e di bilancio; le disposizioni a contenuto obbligatorio o vincolato in forza di norme della Costituzione, dello Statuto speciale, nonché dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. Qualora il referendum si riferisca a leggi che abbiano solo in parte contenuto vincolato, la verifica sull'ammissibilità di cui all'articolo 21 può riferirsi solo alle disposizioni a contenuto non vincolato, o che non ne costituiscano uno svolgimento strettamente necessario; le leggi che riguardino la tutela di una minoranza linguistica; le leggi in materia di autonomia funzionale del Consiglio della Valle; le leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale (art. 17 c. 2).

Sulla base della legge deve peraltro ritenersi applicabile anche quanto stabilito dall'art. 21. c. 1: «Entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione del quesito referendario sul Bollettino ufficiale della Regione, la Commissione di cui all'articolo 40 delibera sull'ammissibilità del quesito referendario, pronunciandosi espressamente e motivatamente in merito:

⁸² Art. 2 (Requisiti) 1. La proposta di legge di iniziativa legislativa popolare deve essere redatta in articoli ed essere accompagnata da una relazione che ne illustri la finalità ed il contenuto.

2. La proposta che comporti nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate a carico del bilancio della Regione deve contenere, nell'articolato o nella relazione, gli elementi necessari per la determinazione del relativo onere finanziario.

⁸³ Art. 3 (Limiti di ammissibilità) 1. L'iniziativa legislativa popolare non è proponibile per:

a) leggi tributarie e di bilancio;
 b) leggi in materia di autonomia funzionale del Consiglio della Valle;
 c) *leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale*. (Abrogato dall'art. 1 c. 1 della l. reg. 20 marzo 2017, n. 17).

2. L'iniziativa non può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza del Consiglio della Valle. Per iniziativa si intende la presentazione del testo della proposta di legge a norma dell'articolo 5.

⁸⁴ Prima della modifica introdotta dalla l. reg. 14 marzo 2006, n. 5 l'art. 12 rinviava ai limiti previsti per l'iniziativa legislativa popolare. Ora invece si rimanda alle modalità previste per l'iniziativa e ai limiti previsti per il referendum abrogativo.

- a) all'oggetto materiale del referendum, accertando che il quesito riguardi leggi regionali;
- b) al rispetto dei limiti e delle condizioni posti dall'articolo 17;
- c) alla chiarezza ed univocità della formulazione del quesito, nonché all'omogeneità ed alla coerenza delle disposizioni oggetto del quesito».

Infine, alla valutazione della Commissione è rimessa anche la considerazione delle ripercussioni a livello normativo dell'eventuale esito positivo del referendum.

6. Il fallimento del primo referendum propositivo

Le esperienze valdostane di ricorso allo strumento referendario si collocano all'interno di questo quadro normativo⁸⁵. Il primo caso si è verificato poco dopo l'entrata in vigore della l. reg. 14 marzo 2006, n. 5 che ha trasformato il referendum propositivo in un referendum legislativo. Lo scenario di allora non differiva molto dall'attuale. Già a quel tempo si avvertivano segnali di difficoltà del sistema politico regionale, che si sono aggravate negli anni successivi. Si parlava di «acuta turbolenza politica» a causa del susseguirsi di tre diverse Giunte dopo le elezioni del 2003, che pure avevano visto per la prima volta l'Union Valdôtaine raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi in Consiglio⁸⁶.

Sei diverse proposte di legge popolare furono presentate da vari comitati promotori. La Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, composta dai Proff. Alfonso Di Gio-

⁸⁵ Va però qui però ricordato lo svolgimento di una sola consultazione, slegata dallo svolgimento di un procedimento legislativo, dopo la riforma dello Statuto. Si è trattato di un referendum consultivo di cui agli artt. 41 e 42 della l. reg. n. 19/2003 svoltosi nel 2014 con cui si è chiesta la modifica della denominazione del Comune di Courmayeur in «Courmayeur-Mont-Blanc» e che ha coinvolto gli abitanti di quel comune. Alla votazione ha partecipato solo il 39,5% degli aventi diritto e perciò, nonostante la maggioranza si fosse pronunciata a favore, non è stato raggiunto il quorum di validità stabilito dalla legge. Più interessanti, almeno nel quadro della forma di governo regionale, sembrano essere stati invece i tentativi, oltre che le concrete esperienze, di ricorrere al referendum riguardo a questioni di indirizzo politico regionale. Qui si avverte nitidamente una tensione di fondo tra la classe politica di governo e le forze di opposizione che a vario titolo si sono sentite incaricate di esprimere i malumori della popolazione locale utilizzando lo strumento del referendum propositivo.

⁸⁶ R. LOUVIN, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta*, cit., pp. 1-2.

vine, Mario Dogliani e Giorgio Lombardi, dichiarò il 21 luglio 2006 inammissibile una sola proposta, riguardante la riduzione dei costi dell'energia per le famiglie residenti in Valle d'Aosta, mentre dichiarò ammissibili tutte le altre con la medesima formula: «La Commissione non ravvisa sussistere alcun limite di ammissibilità alla luce dell'articolo 7 della l. reg. 19/2003»⁸⁷.

Una delle proposte riguardava la costruzione di un nuovo presidio ospedaliero, una seconda la riduzione dei costi dell'energia elettrica a favore delle famiglie residenti in Valle, le altre affrontavano direttamente il tema della forma di governo. In particolare, prevedevano il riequilibrio della rappresentanza tra generi, l'introduzione della preferenza unica, l'elezione diretta della Giunta regionale e la dichiarazione preventiva delle alleanze politiche con la possibilità di ottenere un premio di maggioranza⁸⁸. Alcune di queste proposte non erano una novità nel contesto nazionale dell'epoca e, se accolte, avrebbero condotto a un allineamento con le altre regioni italiane. L'elezione della Giunta invece, di ispirazione elvetica⁸⁹, avrebbe introdotto un elemento assolutamente originale nel panorama del regionalismo italiano: un esecutivo collegiale e legittimato dal popolo, eletto contestualmente al Consiglio regionale. L'esecutivo avrebbe comunque mantenuto al suo vertice una figura investita della funzione presidenziale, suscettibile di sfiducia⁹⁰. I promotori sostenevano che questa proposta avrebbe restituito al Consiglio regionale una maggiore centralità nella definizione dell'indirizzo politico, rendendolo indipendente dalle Giunta, che a sua volta avrebbe ottenuto una maggiore stabilità nell'esercizio delle sue funzioni.

Il Consiglio regionale reagì prontamente e approvò due distinte proposte di legge (n. 168 e 169), con una maggioranza dei due terzi. Esse si discostavano in parte dalle proposte referendarie. Per quanto riguarda la rappresentanza di genere si prevedeva l'introduzione di una disposizione nella legge elettorale per il riequilibrio, ma con una percentuale inferiore rispetto alla richiesta dai promotori del referen-

⁸⁷ Le deliberazioni si possono trovare nel *Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Valle d'Aosta*, n. 35, 22/8/2006.

⁸⁸ Si veda il *Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Valle d'Aosta*, n. 27, 4/7/2006.

⁸⁹ Cfr. R. LOUVIN, *Un modello "cantonale" per il governo regionale valdostano*, in *Astrid*, n. 59/2007.

⁹⁰ R. LOUVIN, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta*, cit., p. 6.

dum. Sul numero di preferenze non furono apportate modifiche e in merito alla forma di governo, tranne per le modalità di costituzione della Giunta attraverso la votazione unica e contestuale di tutti gli assessori, fu introdotta la mozione di sfiducia individuale e della mozione di sfiducia costruttiva. Soprattutto quest'ultimo provvedimento di razionalizzazione aveva lo scopo di soddisfare la richiesta di stabilità dell'esecutivo. Per quanto riguarda le alleanze preventive, si stabilì la possibilità di presentare un programma elettorale unico per ottenere un eventuale premio di maggioranza nel caso in cui si superasse il 50% dei voti validi. Fu previsto anche un turno di ballottaggio successivo per l'assegnazione di 18 seggi alla lista o al gruppo di liste che avesse ottenuto la maggioranza di voti validi⁹¹.

Tuttavia, anziché attendere la valutazione della Commissione secondo quanto previsto dall'art. 13 c. 4 della l. reg. n. 19/2003, il Consiglio regionale agì in modo precipitoso e, con una risoluzione approvata il 19 aprile 2007⁹², sostenuta dall'allora Presidente della Regione⁹³, chiese di riesaminare l'ammissibilità delle proposte di iniziativa popolare con riguardo proprio alla compatibilità con il procedimento aggravato previsto dall'art. 15 c. 2 dello Statuto per l'approvazione delle leggi statutarie⁹⁴.

⁹¹ I testi delle proposte furono pubblicati *Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Valle d'Aosta*, n. 18, 2/5/2007. A partire da questo momento decorreva in teoria il termine per richiedere il referendum confermativo secondo quanto stabilito dall'art. 2 della l. reg. 22 aprile 2002, n. 4. Furono in seguito approvate le seguenti leggi: la l. reg. 7 agosto 2007 n. 20 «Disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di Consigliere regionale ai sensi dell'art. 15, secondo comma, dello Statuto speciale», la l. reg. 7 agosto 2007 n. 21 «Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale» e la l. reg. 7 agosto 2007 n. 22 «Modificazioni alle leggi regionali 12 gennaio 1993, n.3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta), e 17 marzo 1986, n. 6 (Funzionamento dei Gruppi consiliari)».

⁹² R. LOUVIN, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta*, cit., p. 9.

⁹³ Il Presidente della Regione Luciano Caveri aveva sollevato dubbi di legittimità innanzi alla I Commissione consiliare permanente già il 26 gennaio 2007.

⁹⁴ Fu allora richiesto, comunque dopo la valutazione di ammissibilità della Commissione referendaria e su iniziativa dello stesso Presidente della Regione, un parere a Valerio Onida sia in merito all'ammissibilità di un referendum propositivo su materie rientranti nella previsione dell'art. 15, sia sulla compatibilità del referendum propositivo con la previsione dell'art. 26 Statuto che attribuisce al Consiglio regionale «le funzioni normative di competenza della Regione». Se in merito alla compatibilità il parere reso non vedeva problemi, negava invece che fosse possibile il referendum propositivo

La Commissione, pur precisando che non fosse sua competenza esprimere un simile parere, si pronunciò osservando in primo luogo che né la normativa statutaria né la legge prevedevano alcun limite per il ricorso al referendum propositivo sulle leggi elettorali. Questo era importante perché, come nel documento era sottolineato, «la giurisprudenza della Corte costituzionale ha statuito che i limiti ai diritti politici devono essere solo limiti espliciti»⁹⁵. La lettura “in armonia” con la Costituzione imponeva di respingere la tesi secondo cui si sarebbe addirittura escluso il referendum abrogativo sulle leggi elettorali⁹⁶. Inoltre, la Commissione ricordò al Consiglio la coerenza, evidenziando che la procedura del referendum propositivo era già stata applicata con l’approvazione della l. reg. n. 5/2006 in una materia tra quelle indicate dall’art. 15 c. 2, che aveva modificato l’art. 14 della l. reg. n. 19/2003 attribuendo al referendum propositivo il suo attuale carattere deliberativo.

La Commissione riteneva però anche necessario affrontare al più presto la questione della compatibilità tra procedimento previsto dalla l. reg. n. 19/2003 e le materie di cui all’art. 15 attraverso una legge in-

per deliberare su materie rimesse alla competenza delle leggi statutarie dall’art. 15 dello Statuto, perché in tal modo «si eluderebbe la ‘rigidità’ della disciplina dettata con queste ultime, e si introdurrebbe un procedimento alternativo di legislazione “statutaria” non contemplato dallo Statuto speciale» (*Parere, 16 aprile 2007*). Un altro parere contrario era stato espresso da Giovanni Guzzetta e Francesco Saverio Marini in ragione di una irrazionalità intrinseca del quesito referendario e una violazione dell’art. 3 Cost. e della libertà di voto di cui all’art. 48 Cost. (*Parere, 13 aprile 2007*). Su richiesta dei comitati promotori fu invece dato parere favorevole da Stelio Mangiameli, che sostenne la legittimità del referendum propositivo in quanto deliberativo argomentando la necessità di distinguerlo dall’iniziativa legislativa popolare per rimettere la decisione legislativa al popolo e la possibilità di disciplinare materie riservate alla legge statutaria in ragione del suo permanente carattere ordinario e del principio della sovranità popolare, oltre che in analogia con quanto previsto a livello nazionale per il referendum abrogativo (*Parere, 16 aprile 2007*). Cfr. *La forma di governo in Valle d’Aosta, pareri resi da V. Onida, G. Guzzetta, F.S. Marini, S. Mangiameli e dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare*, in *Federalismi.it*, n. 15/2007.

⁹⁵ Cfr. *Parere, 6 giugno 2007*, p. 3.

⁹⁶ La questione è stata affrontata in modo non dissimile nella provincia di Bolzano nel 2009. Anche in quell’occasione si è discusso sulla possibilità di ammettere il referendum propositivo su materie rimesse alla legge statutaria. E pure in quell’occasione è stato il Presidente della Provincia ad esprimere alcuni dubbi di costituzionalità. In senso contrario all’ammissibilità si è pronunciato Roberto Toniatti. Si veda qui. Un parere invece favorevole è stato espresso da Stelio Mangiameli e Roberto Louvin. Nessuno dei cinque quesiti ha raggiunto il quorum.

terpretativa o integrativa. Riconosceva che la disciplina contenuta negli artt. 13 e 14 della l. reg. n. 19/2003 presentava lacune, poiché non bilanciava il principio di rappresentanza e il principio della partecipazione diretta. Nel caso in cui il Consiglio avesse approvato una legge differente da quella oggetto dell'iniziativa popolare, si sarebbe sottoposta a referendum solo la legge di iniziativa popolare, mentre il corpo elettorale non avrebbe potuto esprimersi sul testo approvato dall'assemblea. Mancava quindi un'armonizzazione tra il referendum propositivo e il referendum confermativo previsto negli ultimi due commi dell'art. 15. Inoltre, mancava una disciplina delle conseguenze di un esito negativo del referendum propositivo. La legge approvata dal Consiglio si sarebbe trovata nella singolare situazione di un atto cui manca la fase integrativa dell'efficacia e quindi non è idoneo a sostituirsi alla legge in vigore. Infine, in relazione al parere previsto dall'art. 13 c. 4, la Commissione si limitò a ribadire l'ammissibilità delle proposte popolari.

Nei mesi successivi si tenne una campagna elettorale molto accesa in vista del referendum. Il fronte governativo incoraggiò apertamente i cittadini a disertare le urne. La posta in gioco era per esso molto alta. I partiti della maggioranza, considerando come l'istituto è disciplinato dalla legge, si sentivano minacciati da una consultazione elettorale che sembrava in grado, in nome della sovranità popolare, non solo di delegittimarli, ma anche di superare il principio rappresentativo.

Si può anche ricordare che in quell'occasione i membri del Consiglio furono accusati dai loro avversari di utilizzare canali di comunicazione privilegiati onde, almeno potenzialmente, influenzare le scelte di voto. Occorre però anche considerare che la proposta avanzata di eleggere la Giunta, al di là degli addetti ai lavori, era originale e difficile da comprendere nelle sue varie implicazioni da parte dei cittadini comuni. Tutto ciò andò poi ad aggiungersi alla crescente disaffezione nei confronti dello strumento referendario in quanto tale da parte dei cittadini⁹⁷. La conferma dell'influenza di questi elementi si manifestò nel risultato del voto del 18 novembre 2007⁹⁸. L'affluenza fu decisa-

⁹⁷ Pochi mesi prima si era tenuto il referendum costituzionale del 26 giugno 2006. Già allora la partecipazione in Valle d'Aosta, sebbene in assenza di *quorum*, si era attestata intorno al 50% degli aventi diritto. L'interesse nei confronti delle questioni attinenti alla forma di governo si può supporre quindi non fosse particolarmente elevato già in partenza.

⁹⁸ Il Presidente della Regione più volte sostenne in quei mesi, in modo del tutto irrituale, che fosse ipotizzabile un ricorso giurisdizionale alla Corte costituzionale

mente inferiore al quorum del 45% del corpo elettorale richiesto dalla l. reg. n. 5/2006, anche se più del 90% dei votanti si esprime a favore delle proposte⁹⁹.

Si concludeva così il primo tentativo di chiamare in causa il popolo nel processo legislativo invitandolo a dire la sua su una proposta di legge. Dal punto di vista dei promotori è indubbio che si trattò di un fallimento. La volontà politica delle forze che avevano promosso l'iniziativa era di incidere con forza sui meccanismi della forma di governo. D'altro canto, però, l'esperienza può anche essere letta in positivo. I cittadini valdostani si erano espressi direttamente o indirettamente per il mantenimento dell'elezione della Giunta da parte del Consiglio, anche se razionalizzata attraverso il meccanismo della sfiducia costruttiva, e per conservare il meccanismo delle preferenze multiple. Un dibattito sui benefici o meno delle riforme ebbe luogo e l'esito dell'iniziativa fu che alcuni aggiustamenti si introdussero con le ll. regg. nn. 21 e 22 del 7 agosto 2007. Erano la sfiducia costruttiva, le possibilità di alleanza preventiva con premio di maggioranza, nonché l'introduzione di un riequilibrio della rappresentanza di genere. In qualche modo si può sostenere che una mediazione accettabile, sebbene non ottimale, era stata raggiunta anche grazie al referendum che sotto questo punto di vista si può sostenere avesse dato buona prova di sé.

7. Il caso del “pirogassificatore”

La richiesta di un referendum propositivo presentata nel 2012 contro la costruzione di un “pirogassificatore” in Valle ebbe esiti diversi. Di certo pesò la maggiore attenzione alle questioni ambientali che in questi anni è andata diffondendosi in tutti i paesi europei. La proposta

contro il decreto di indizione del referendum «da sollevarsi in ipotesi da parte del giudice amministrativo cui *quivis de populo* potrebbe rivolgersi contestando l'operazione elettorale» per ottenere una declaratoria di illegittimità costituzionale della legge sul referendum nella parte in cui non esclude le leggi statutarie. Si nota qui, al di là delle osservazioni sulla percorribilità di una simile soluzione allora formulate e che oggi forse non tengono più alla prova dell'esperienza dei ricorsi alla Corte, un curioso cortocircuito tra due strumenti tradizionalmente qualificati come di democrazia diretta. Cfr. R. LOUVIN, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta*, cit., p. 14-15.

⁹⁹ R. LOUVIN, *Referendum propositivo regionale: il bilancio della prima esperienza*, in *Astrid*, 18 dicembre 2007.

di referendum giunse dopo un lungo dibattito iniziato già nel 2003 con l'approvazione da parte del Consiglio regionale del Piano regionale di gestione dei rifiuti che aveva introdotto la previsione della gestione "a caldo" dei rifiuti in Valle. Molti cittadini valdostani si erano mostrati da subito preoccupati che la realizzazione di una simile opera in una zona di montagna potesse costituire una minaccia per la salute. Molte iniziative furono intraprese per convincere le istituzioni a percorrere altre strade per lo smaltimento dei rifiuti. Infine, il comitato *Valle virtuosa*¹⁰⁰ si è deciso a tentare la strada del referendum propositivo. Del comitato facevano parte, oltre a privati cittadini, una quarantina di consiglieri comunali, di vario orientamento politico, di undici comuni valdostani coinvolti dal progetto ed era sostenuto da diverse associazioni ambientaliste, cui si aggiunsero in seguito anche le forze politiche Alpe e Pd.

Il 4 luglio 2011 furono depositate presso la Segreteria generale del Consiglio regionale tre proposte di legge di iniziativa popolare. Due erano del tutto estranee al tema dei rifiuti. Una riguardava i «Contributi per le spese sostenute per il riscaldamento domestico e per il risparmio energetico» e mirava a modificare la l. reg. del 7 dicembre 2009, n. 43 e fu dichiarata non ammissibile dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, composta all'epoca dai Proff. Di Giovine, Dogliani e Fino, poiché riguardava una legge tributaria. L'altra conteneva «Modificazioni della legge regionale 25 giugno 2003, n. 19» ed è stata dichiarata non ammissibile poiché una fonte di produzione non può disciplinare la propria forma. Secondo la Commissione, la riserva prevista dall'articolo 15 dello Statuto speciale in merito alla disciplina del referendum propositivo mediante legge consiliare non poteva essere superata dallo stesso referendum propositivo. La legge consiliare di disciplina del referendum propositivo è coperta da una riserva di competenza per quanto riguarda questo specifico oggetto.

La terza proposta mirava invece a modificare il comma 5 dell'articolo 7 della l. reg. del 2007, n. 31. Essa stabiliva che, a causa delle ridotte dimensioni territoriali della Regione e dei limitati quantitativi di rifiuti prodotti, non sarebbero stati realizzati né utilizzati impianti di trattamento a caldo, come incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione, nel ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e

¹⁰⁰ Vedi [qui il sito](#).

dei rifiuti speciali non pericolosi nel territorio regionale. L'obiettivo era quello di tutelare la salute e perseguire criteri di economicità, efficienza ed efficacia¹⁰¹. La proposta non riguardava in questo caso le regole di funzionamento del governo, ma esprimeva invece una linea politico-ambientale alternativa rispetto a quella sostenuta dalla maggioranza consiliare. La Commissione referendaria la ritenne ammissibile. Nella motivazione si affermava che la sua *ratio* era la tutela della salute. L'unica riserva espressa riguardava il fatto che la proposta di legge vietava la realizzazione di impianti di trattamento a caldo solo nel territorio regionale, senza prevedere un divieto per lo stesso trattamento dei rifiuti prodotti in Valle su territorio di altre regioni. Ciò poneva la proposta in contrasto con il carattere necessariamente generale del principio di tutela della salute. D'altro canto, la Commissione precisava che questa aporia poteva essere superata poiché il raggiungimento dell'autosufficienza nel trattamento dei rifiuti prodotti in Valle era un principio sancito dall'art. 2, c. 1 lett. d) della l. reg. del 2007, n. 31. Di conseguenza, si sarebbe avuto l'obbligo di concludere il ciclo dello smaltimento dei rifiuti in Valle attraverso il solo trattamento a freddo dei rifiuti¹⁰².

Durante i mesi successivi alla decisione, diverse controversie processuali si aprirono. Il conflitto politico dei promotori dell'iniziativa con la maggioranza consiliare si trasferì nelle aule dei tribunali. Ben due ricorsi furono presentati presso il TAR della Valle d'Aosta. Il primo fu proposto da A.N.I.D.A. (Associazione Nazionale Imprese Difesa Ambiente), che rappresentava il R.T.I. (Raggruppamento Temporaneo di Imprese), composto da Noy Ambiente, Rea Dalmine, Valeco, Gea, Cogeis e Ivies e l'associazione Asso Consum Onlus "Associazione per la difesa dei consumatori, degli utenti e dei cittadini nel campo della vita, dei consumi consapevoli, dell'eco-ambiente, del territorio e dell'energia"¹⁰³.

¹⁰¹ La proposta n. 177/XIII è stata pubblicata nel *Bollettino ufficiale regionale* n. 34, 16/8/2011 con il titolo «Modificazioni alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione di rifiuti)».

¹⁰² *Bollettino ufficiale della Regione autonoma valle d'Aosta*, n. 40, 27/9/2011.

¹⁰³ Prima del ricorso al T.A.R., in data 19 gennaio 2012, A.N.I.D.A. aveva presentato ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ma con atto di opposizione, i promotori del referendum avevano richiesto che il ricorso straordinario fosse deciso in sede giurisdizionale. Mentre un altro ricorso fu presentato dal R.T.I., in data 15 novembre 2011, al T.A.R. della Valle d'Aosta contro l'esclusione dall'appalto concer-

Con tale ricorso si chiedeva l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della deliberazione adottata dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare. Secondo i ricorrenti, la materia in questione riguardava la tutela dell'ambiente e quindi la Commissione avrebbe ammesso illegittimamente il quesito referendario in violazione dell'articolo 17 della l. reg. del 25 giugno 2003, n. 19 e dell'articolo 120 della Costituzione. Con le sentenze del 18 settembre 2012, n. 75 e n. 79, il TAR dichiarava però la propria incompetenza per difetto di giurisdizione e affermò la competenza del giudice ordinario. La sentenza sosteneva che nelle controversie relative all'impugnazione dei provvedimenti della procedura referendaria, la giurisdizione spetta sempre al giudice ordinario a causa della natura solo soggettivamente amministrativa, ma sostanzialmente legislativa, di tali provvedimenti, dato che nella specie la funzione legislativa viene esercitata in forma di democrazia diretta.

Il 22 ottobre 2012, A.N.I.D.A. presentò un nuovo ricorso per provvedimento d'urgenza ex articolo 700 c.p.c., ribadendo l'illegittimità della deliberazione adottata dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare. Secondo il ricorrente, tale deliberazione era in contrasto con la l. reg. 25 giugno 2003, n. 19, e in particolare violava gli articoli 3, 7 e 17, che escludono esplicitamente l'iniziativa legislativa popolare per le leggi di tutela ambientale. A.N.I.D.A. sosteneva che la Commissione aveva ritenuto che la proposta referendaria mirasse a tutelare la salute, basandosi sulla convinzione implicita e non motivata che i trattamenti dei rifiuti "a caldo" fossero dannosi per la salute dei cittadini. Chiese quindi la sospensione della consultazione referendaria prevista per il 18 novembre, in attesa di una sentenza sul merito contraria alla proposta. A.N.I.D.A. riteneva la motivazione inaccettabile, poiché l'incenerimento dei rifiuti con recupero energetico è previsto come un'attività di smaltimento nel Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, «Norme in materia ambientale». Inoltre, A.N.I.D.A. denunciava la violazione degli articoli 117 della Costituzione, per violazione della competenza statale, e n. 120, per l'introduzione di norme che limitavano territorialmente le attività economiche.

Anche questa richiesta però fu respinta dal Tribunale di Aosta, con

nente la costruzione e gestione del pirogassificatore. Il T.A.R. con sentenza 15 marzo 2012, n. 34 non accolse le ragioni dei ricorrenti ritenendo infondato il ricorso.

ordinanza del 30 ottobre 2012, sostenendo che solo le leggi di programmazione concernenti la materia urbanistica o la tutela dell'ambiente erano escluse dall'iniziativa legislativa popolare e dal referendum abrogativo. Non invece tutte le leggi in materia di tutela ambientale, con l'argomentazione che segue: «Stante l'unicità del richiamo operato di un'unica previsione normativa (lettera c dell'articolo 3 e lettera e dell'articolo 17) alla materia urbanistica ed alla materia di tutela ambientale dopo l'indicazione delle leggi di programmazione; non risulta che la l. reg. n. 31/2017 (interessata dall'iniziativa legislativa in parola) contenga, oltre alle modalità di trattamento dei rifiuti, anche un piano generale di gestione dei rifiuti con valenza programmatica, con la conseguenza che tale normativa attiene essenzialmente all'attuazione di quanto programmato in sede di gestione dei rifiuti individuando specifiche modalità di trattamento dei rifiuti che non risultano tuttavia imposte come imprescindibili per il perseguimento degli obiettivi di programmazione (con la conseguenza che non risulta precluso il quesito referendario in questione)».

Nel frattempo, a livello istituzionale, il Presidente della Regione Augusto Rollandin e l'Assessore al territorio e ambiente Manuela Zublena avevano inviato una lettera al Ministro all'ambiente Corrado Clini per informarlo della situazione e denunciare le loro preoccupazioni riguardo l'esito positivo del referendum proposto. Si sottolineava che ciò conduceva all'affermazione del principio che a livello regionale, attraverso un'iniziativa referendaria, si potesse «bandire» una determinata modalità di trattamento dei rifiuti rispetto ad altre, con possibili conseguenze anche a livello nazionale.

La risposta della segreteria tecnica del ministero, invece di affievolire le tensioni, le rinfocolava. Nel documento si sosteneva che la Regione dovesse fare tutto il possibile per chiudere il ciclo dei rifiuti nel proprio territorio, evitando il trasferimento dei rifiuti in altre regioni o in altri paesi. Si ribadiva l'importanza di privilegiare l'ordine di priorità stabilito dalle direttive comunitarie nell'uso delle diverse tecnologie disponibili, evitando l'uso delle discariche nella misura del possibile. Si sottolineava però anche che le tecnologie degli impianti a caldo stavano migliorando notevolmente nella riduzione delle emissioni in atmosfera e nell'impatto ambientale complessivo. Si affermava che i livelli di emissione da tali impianti comportavano un rischio per la salute inferiore rispetto ad altre attività legate alla gestione dei rifiuti. Si faceva riferimento anche alla presenza di impianti a caldo virtuosi in

altri paesi e nel nord Italia. Infine, in modo discutibile, la segreteria si esprimeva sulla necessità di una valutazione attenta sull'ammissibilità del referendum, entrando nel merito della questione¹⁰⁴.

Nonostante ciò, e malgrado l'aspra campagna elettorale condotta dalla maggioranza di governo per l'astensione, il 18 novembre 2012 il referendum sulla proposta di legge infine si tenne. La soglia del 45% di partecipazione fu superata, anche se di poco, con il 48,2% dei votanti che si espresse favorevolmente con il 94,02% dei voti. La l. reg. n. 33 del 23 novembre 2012 fu quindi promulgata.

La questione non era però destinata a chiudersi con la pronuncia del corpo elettorale. Da Roma, il Presidente del Consiglio propose immediato ricorso alla Corte costituzionale contro la legge regionale, affermando la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, nonché dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, in relazione all'articolo 7, comma 1, lettera a) della l. reg. 25 giugno 2003, n. 19¹⁰⁵. La Corte, con la sentenza n. 285 del 20 novembre 2013, accolse la questione, dichiarando inammissibile la censura riferita all'articolo 15 dello Statuto speciale¹⁰⁶, ma riconoscendo che la disciplina della gestione dei rifiuti rientrava nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione. La legge regionale si poneva in contrasto con gli articoli 195, comma 1, lettere f) e p), che individuano le competenze amministrative statali, e l'articolo 196, comma 1, lettere n) e p), che individuano le competenze regionali in materia di gestione dei rifiuti, del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). La sentenza affermava: «La norma regionale preclude allo Stato, con procedure difformi da quelle disposte dalla norma statale, di individuare impianti di preminente interesse nazionale con la tecnica a cal-

¹⁰⁴ *Comunicato stampa dell'Assessorato regionale del territorio e ambiente, 17 agosto 2012.*

¹⁰⁵ In occasione del ricorso la Regione si costituì in giudizio sostenendo l'infondatezza della questione. Intervenero però anche i membri del comitato promotore del referendum e la Paul Wurth Italia S.p.a., quest'ultima insistendo sull'accoglimento del ricorso. Entrambi gli interventi dichiarati inammissibili dalla Corte perché proposti da soggetti privi di potestà legislativa testimoniano il livello raggiunto nello scontro tra le diverse posizioni.

¹⁰⁶ In questo caso il Presidente del Consiglio aveva impugnato la violazione dell'art. 15 e aveva sostenuto o che la Commissione referendaria avesse erroneamente ricondotto la legge alla tutela della salute.

do dei rifiuti dell'intera Regione autonoma Valle d'Aosta. Tale divieto impedisce la realizzazione delle finalità di riequilibrio socioeconomico fra le aree del territorio nazionale, indicate nella norma statale».

La Corte ritenne però inammissibile la richiesta del Governo di dichiarare la legge illegittima sulla base del fatto che era stata adottata sulla base di un referendum propositivo dichiarato erroneamente ammissibile dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare che aveva ricondotto la proposta di legge regionale alla materia della tutela della salute. La Corte sostenne che il ricorrente aveva compiuto un'impropria utilizzazione del giudizio di costituzionalità, poiché l'oggetto del ricorso erano le leggi stesse e non le modalità con cui era stato esercitato il potere della Commissione regionale.

Con la XIV legislatura avviatasi nel luglio 2013 la linea politica della maggioranza regionale sarebbe cambiata radicalmente. La gestione dei rifiuti sarebbe dovuta d'ora in poi avvenire nel rispetto delle normative vigenti e della volontà espressa dai cittadini valdostani attraverso il referendum. Anche tenendo conto degli esiti del giudizio di costituzionalità, si doveva quindi puntare a adottare politiche che rispettassero pienamente la gerarchia di gestione dei rifiuti stabilita nella Direttiva 2008/98/CE. Ciò implicava la riduzione della produzione di rifiuti, il massimo riciclaggio e recupero delle frazioni valorizzabili e la riduzione dell'utilizzo delle discariche. Inoltre, si intendeva promuovere l'impiego di sistemi di trattamento "a freddo" dei rifiuti. Questo nuovo orientamento politico ha aperto la strada alla successiva revisione nel 2015 del Piano regionale di gestione dei rifiuti.

Le controversie innanzi al giudice erano destinate però a protrarsi ancora a lungo. Occorre in particolare ricordare che, nonostante una richiesta della minoranza consiliare risalente già al 4 ottobre 2011 di sospensione dell'attività amministrativa relativa alla costruzione dell'impianto e un'interpellanza del 19 ottobre di moratoria del bando di gara, la Regione non aveva provveduto a sospendere le procedure di appalto e aveva approvato i verbali delle operazioni di gara e dell'aggiudicazione provvisoria per l'affidamento in concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani della Valle d'Aosta. Dopo il referendum si era però trovata a dover revocare tutti gli atti adottati in precedenza. La reazione non sarebbe tardata. Prima che giungesse la pronuncia della Corte costituzionale, il RTI, che aveva ottenuto l'aggiudicazione provvisoria, aveva presentato un ricorso al T.A.R. contro la revoca. Il

giudice, con sentenza del 10 luglio 2013, n. 51, lo respingeva, sostenendo che il provvedimento adottato dalla Regione non poteva essere diverso. In particolare, il giudice affermava che l'ambito di legislazione esclusiva statale sull'ambiente non impediva alla legge regionale di prevedere livelli di tutela più elevati per ambiti di sua competenza, come la tutela della salute. Ancora, il Consiglio di Stato, con sentenza del 14 aprile 2015, n. 1862, confermava la decisione di primo grado, sostenendo che, essendo la pronuncia di incostituzionalità della Corte costituzionale intervenuta successivamente alla revoca dell'atto amministrativo, quest'ultima era legittima e non sussisteva quindi l'ingiustizia del danno. Era quindi respinta la richiesta di risarcimento dei danni.

Dopo la pronuncia della Corte però l'RTI presentò un nuovo ricorso al TAR, chiedendo l'annullamento di tutti gli atti di revoca e il risarcimento dei danni subiti in quanto ne era venuto il motivo, oltre che il risarcimento del danno subito in considerazione del provvedimento amministrativo. Il giudice amministrativo questa volta, con sentenza del 21 ottobre 2015, n. 88, accolse il ricorso dichiarando l'obbligo dell'Amministrazione regionale di concludere la procedura per l'affidamento in concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Il giudice riteneva che la Regione avesse reintrodotta per via amministrativa il contenuto della l. reg. n. 33/2012 dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale e relativa al divieto, su tutto il territorio regionale, di realizzazione e utilizzazione di impianti di trattamento "a caldo". Era, dunque, illegittima la deliberazione di revoca della Giunta regionale ed era oltretutto carente con riguardo al principio dell'autosufficienza nella gestione dei rifiuti. Il principio, insieme a quello della prossimità, era rafforzato dall'intervenuto decreto "Sblocca Italia" (decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133). In seguito, però il Consiglio di Stato, con sentenza del 21 aprile 2016, n. 1600, avrebbe escluso tale obbligo, riconoscendo la legittimità della revoca in quanto conseguenza della totale rivisitazione del programma generale di gestione dei rifiuti regionali¹⁰⁷.

Mentre le vicende giudiziarie si andavano faticosamente definendo, il nuovo Piano di gestione dei rifiuti fu approvato con la l. reg. 22 dicembre 2015, n. 22. Infine, con la deliberazione della Giunta regionale n. 849 del 26 giugno 2017, su proposta dell'Assessore alle attività pro-

¹⁰⁷ Lo scontro giudiziario continuò con un ricorso innanzi alla Suprema Corte di Cassazione, per ottenere l'annullamento della sentenza del Consiglio di Stato, ma in seguito il RTI, in data 16 gennaio 2017, rinunciò.

duttive, energia, politica del lavoro e ambiente, fu individuato il nuovo modello di gestione dei rifiuti in conformità al piano approvato con la l. reg. 22 dicembre 2015, n. 22.

L'intera vicenda qui sommariamente ricostruita si può leggere come un vero e proprio successo della democrazia dal basso. L'iniziativa referendaria è stata tale da mutare profondamente gli indirizzi politici della Regione riguardo alla gestione dei rifiuti. I promotori hanno gridato al successo. Ancora una volta però le istituzioni regionali hanno fatto fatica a digerire il processo. La resistenza è passata attraverso le aule di tribunale, divenute la prima linea di difesa delle scelte politiche fatte dalle forze politiche di maggioranza. Mentre l'incalzante invito all'astensione è stato un segnale evidente di rifiuto del meccanismo referendario. Le ragioni sono state molteplici. Non sono forse mancati interessi e contrapposizioni di scarso respiro. D'altro canto, un aspetto della campagna referendaria qui merita di essere sottolineato, perché ha contribuito ad approfondire la divaricazione tra cittadini e forze politiche regionali. Si tratta della "politicizzazione della scienza", su cui oramai da tempo si discute e che abbiamo avvertito in modo particolare con la recente pandemia da Sars-CoV-2. L'intera campagna pro e contro il "pirogassificatore" è stata condotta sulla base della convinzione di essere sufficientemente informati sui vantaggi e gli svantaggi di ogni decisione. Entrambi gli schieramenti hanno fatto questo uso della scienza. Una conoscenza non mediata dal dubbio, oggi diffusa dalla rete soprattutto sui temi dell'ambiente e della salute, è stata ritenuta sufficiente a prendere posizione sulla questione elevando lo scienziato a miglior interprete del bene comune rispetto alla classe politica cui spetterebbe questo compito. Il prezzo di questo esercizio democratico, in termini di delegittimazione, è stato dunque molto salato.

8. Altri tentativi di ricorso al referendum propositivo

In Valle d'Aosta non si sono svolti in seguito altri referendum. Nel 2016 sono però state presentate cinque iniziative legislative popolari. La prime quattro prevedevano il ricorso al referendum propositivo e contenevano: «Disposizioni per una ferrovia moderna e un efficiente sistema pubblico integrato di trasporti»; «Disposizioni per l'incremento occupazionale e il coordinamento delle politiche del lavoro»; «Disposizioni per rafforzare gli strumenti di partecipazione e di de-

mocrazia»; «Riorganizzazione del servizio sanitario e riduzione dei tempi di attesa». A queste si aggiungeva una semplice proposta di legge popolare contenente: «Modificazioni alla l. reg. 25 giugno 2003, n. 19 (Disciplina dell’iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell’art. 15, secondo comma, dello Statuto speciale)»¹⁰⁸.

Le richieste di referendum propositivo avevano carattere programmatico e sono state giudicate comunque ammissibili dalla Commissione referendaria. I proponenti intendevano sollecitare la Giunta ad affrontare determinate questioni in modo organico. Non volevano sostituirsi ad essa. Nessuna aveva quindi i caratteri materiali di una “proposta di legge”, ma erano tutte piuttosto mozioni di indirizzo.

La quinta iniziativa legislativa conteneva invece modifiche puntuali al testo della l. reg. n. 19/2003. Con essa si proponeva di ridurre l’elevato quorum di partecipanti al voto necessario per sancire la validità del referendum abrogativo e propositivo; di individuare le modalità e i soggetti per avanzare al Consiglio regionale la richiesta di referendum consultivo; di ridurre la casistica delle materie escluse dalla possibilità di iniziativa legislativa popolare, e in particolare di consentire la presentazione di leggi di programmazione in materia di urbanistica e di tutela ambientale¹⁰⁹.

Non tutte le iniziative hanno però avuto seguito. Nel caso di quella sugli strumenti di partecipazione e di democrazia, di quella sulle politiche del lavoro e di quella sulla riorganizzazione del servizio sanitario i proponenti non hanno depositato i fogli per la raccolta delle firme richieste dalla legge del 5% degli elettori dei comuni della regione. In tema di trasporti si è invece giunti all’approvazione della l. reg. 25 novembre 2016, n. 22, che riprendeva il contenuto dell’iniziativa popolare con alcune modifiche marginali. La Commissione ha perciò ritenuto che fossero stati recepiti i principi ispiratori ed i contenuti essenziali della proposta di legge di iniziativa popolare.

Per quanto riguarda l’iniziativa in tema di partecipazione, per la quale non era richiesto il referendum¹¹⁰, essa ha condotto all’approva-

¹⁰⁸ Cfr. *Bollettino ufficiale delle Regione Autonoma Valle d’Aosta*, 23/02/2016, n. 9.

¹⁰⁹ Cfr. *Bollettino ufficiale delle Regione Autonoma Valle d’Aosta*, 5/4/2016, n. 15.

¹¹⁰ Con la prima iniziativa per cui non sono avvenute le firme si chiedeva alla Giunta di promuovere la riduzione del quorum per i referendum, l’istituzione del «dibattito pubblico regionale», come «processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti ed interventi che hanno una particolare

zione della l. reg. 20 marzo 2017, n. 3, che ha ampliato le possibilità di iniziativa legislativa popolare, ha modificato la disciplina del referendum consultivo e ha abbassato il quorum per la validità dei referendum propositivi e abrogativi dal 45% degli aventi diritto al voto al 50% del numero dei votanti alle elezioni regionali precedenti al referendum. In particolare, la legge ha eliminato il limite previsto dall'art. 3 c. 1 della l. reg. n. 19/2003 contenuto alla lettera c): «leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale»¹¹¹, mantenendolo però per il referendum propositivo e per il referendum abrogativo. In merito al referendum consultivo la legge ha quindi previsto che la richiesta possa essere fatta dalla Giunta regionale, o da almeno un terzo dei consiglieri regionali, o da almeno un cinquantesimo degli elettori entro un mese dalla trasmissione al Consiglio della Valle del provvedimento legislativo o dell'atto amministrativo di particolare rilevanza generale. Da ultimo la legge ha abbassato il quorum referendario dal 45% degli aventi diritto al 50% dei votanti alle ultime elezioni regionali, con l'intento di favorire un maggior ricorso al referendum propositivo e abrogativo discostandosi dal modello previsto dall'art. 75 Cost.¹¹².

Avendo conseguito effetti molto diversi, è difficile formulare una valutazione complessiva delle suddette iniziative. Per certo è da segnalare il tentativo dei loro promotori di sbloccare l'agenda politica. Non è in compenso ravvisabile un intento di sostituzione, ma piuttosto di stimolo, nei confronti delle istituzioni rappresentative.

9. È possibile rivedere “dal basso” la forma di governo?

Possiamo ora volgere la nostra attenzione all'ultima occasione in cui si è tentato di coinvolgere i cittadini valdostani in un procedimento legislativo referendario. In questo caso le ragioni dell'iniziativa vanno fatte risalire ad una legge elettorale che molti ritengono non dia stabilità all'azione di governo. Sul punto vi è una certa convergenza tra

rilevanza per la comunità regionale». Si domandava altresì l'introduzione di meccanismi volti ad incrementare la trasparenza e l'informazione sugli atti pubblici e un più ampio utilizzo degli strumenti informatici nelle pratiche amministrative.

¹¹¹ La stessa Commissione nel giudicare la proposta popolare ha valutato positivamente questa eliminazione, che, pur non vincolando il Consiglio, consentiva la presentazione di iniziative popolari in grado di produrre effetti positivi sull'ambiente.

¹¹² Cfr. C. FAVAL, *Gli istituti di partecipazione*, cit., p. 1.

le forze politiche che siedono in Consiglio regionale. Un tentativo di modificare la legge era già stato fatto nel corso della precedente legislatura, conclusasi però anticipatamente per le dimissioni del Presidente, indagato dalla magistratura, e per l'impossibilità di costituire una nuova maggioranza. La bozza di riforma proposta prevedeva l'elezione diretta del Presidente della Regione, ma anche del Vicepresidente, un secondo turno di ballottaggio, qualora nessun candidato alla Presidenza avesse superato il 48% dei voti al primo turno, uno sbarramento del 5% per l'accesso in Consiglio e un numero di seggi garantito a tutela della minoranza. Si trattava pertanto di una riforma che avrebbe avvicinato la Valle d'Aosta alle altre regioni italiane facendo venire meno una delle sue peculiarità istituzionali.

Nel gennaio 2022 un comitato promotore si è costituito con lo scopo di riprendere in mano il progetto di riforma, con l'intenzione di depositare attraverso alcuni consiglieri, in particolare le due elette di Progetto Civico Progressista, la proposta di legge e contemporaneamente avviare l'iter per il referendum propositivo. Nel caso in cui il Consiglio avesse votato la proposta, la procedura referendaria si sarebbe interrotta. L'idea era una forzatura del principio rappresentativo, nata dalla convinzione, maturata in molti ambienti politici collaterali all'assemblea, che la soluzione ai problemi della Regione possa venire solo dalla formazione di una maggioranza stabile con un programma definito prima delle elezioni.

Il 25 gennaio sono state depositate presso la Presidenza del Consiglio regionale le firme per avviare la procedura. La proposta prevedeva l'istituzione dell'elezione diretta del Presidente della Regione e della maggioranza ad esso collegata con almeno il 40% dei voti validi. Nel caso in cui tale soglia non fosse stata raggiunta, si sarebbe dovuto procedere al ballottaggio tra i due candidati con il maggior numero di voti. Inoltre, l'iniziativa stabiliva che la lista o la coalizione che eleggeva il Presidente avrebbe ottenuto 21 seggi su 35. In caso di approvazione di una mozione di sfiducia, il Presidente era dichiarato decaduto e si procedeva allo scioglimento del Consiglio. Era inoltre vietato al Presidente che avesse già ricoperto la carica per due mandati consecutivi di candidarsi nuovamente, nemmeno come consigliere. La Giunta Regionale sarebbe stata composta, oltre che dal Presidente, da un massimo di sei assessori. Si stabiliva anche che entrambi i generi dovessero trovare posto in Giunta e che nelle fosse riservato a ciascun genere almeno il 40% delle candidature. La soglia di sbarramento era fissata

al 4%, mentre per la presentazione delle liste era richiesto un numero minimo di 300 firme. Superata la preferenza unica, al fine di garantire una maggiore partecipazione, l'elettorato passivo era esteso ai diciotenni, consentendo loro di candidarsi per la carica di Presidente o di consigliere. Infine, lo spoglio delle schede doveva avvenire attraverso un sistema centralizzato¹¹³.

L'8 aprile 2022 la Commissione regionale per i procedimenti referendari composta dai Proff. Raffaele Caterina, Francesco Dassano ed Elisabetta Palici di Suni Prat¹¹⁴ ha bocciato la proposta¹¹⁵. Il punto fondamentale dell'argomentazione è stato che il procedimento aggravato previsto per l'approvazione delle leggi in materia elettorale dall'art. 15 dello Statuto speciale esclude la possibilità che le leggi statutarie possano essere abrogate da una semplice legge ordinaria in quanto hanno «forza passiva peculiare». La Commissione ha perciò esteso al referendum propositivo la conclusione della giurisprudenza della Corte costituzionale che ha ritenuto: «inammissibili le richieste che non riguardino atti legislativi dello Stato aventi la forza delle leggi ordinarie, ma tendano ad abrogare – del tutto od in parte – la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le ‘altre leggi costituzionali’ considerate dall'art. 138 Cost., come pure gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive)» (Sent. n. 16 del 1978).

La pronuncia della Commissione non ha però fatto desistere i sostenitori della riforma. Il 24 maggio 2022 è stata presentata, in base all'art. 45 della l. reg. n. 19 del 2003, in seguito alla raccolta di 3363 sottoscrizioni, una nuova richiesta di referendum, stavolta consultivo, sulla proposta di l. reg. 26 aprile 2022, n. 58/XVI, «Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993 n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta). Abrogazione della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21»¹¹⁶. Questa iniziativa riproponeva un testo analogo al precedente.

¹¹³ *Bollettino ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta*, n. 9, 24/2/2022.

¹¹⁴ Si deve notare che tra i nomi indicati al Consiglio dal Presidente della Corte di appello di Torino figura un solo costituzionalista. A ciò si deve aggiungere che non si è trattata di una rosa, ma di una terna secca. Nel 2009 il Consiglio aveva richiesto un ampliamento della rosa per consentire al consiglio di effettuare una scelta il più possibile equilibrata.

¹¹⁵ Respingendo le argomentazioni del Comitato che richiamavano apertamente il parere espresso anni prima da Stelio Mangiameli e dalla Commissione nel 2007.

¹¹⁶ In parallelo è stata presentata anche la già citata proposta di legge n. 67, recante

Invece di procedere a un'immediata deliberazione sulla proposta, il 13 luglio 2022 il Consiglio regionale ha rinviato la questione per approfondimenti alla Prima Commissione (Istituzioni e autonomia). Solo il 23 novembre 2022 l'Ufficio di presidenza della Commissione ha deciso di chiedere una consulenza al Prof. Massimo Luciani, mentre le consigliere Chiara Minelli ed Erika Guichardaz di Progetto civico progressista hanno chiesto un parere al Prof. Andrea Morrone. Dalle audizioni e dai corposi pareri dei due autorevoli giuristi sono emersi due orientamenti diversi. Luciani ha sostenuto l'inammissibilità della richiesta di referendum consultivo; mentre Morrone si è pronunciato per la sua legittimità.

A Luciani, in particolare, è stato chiesto se fosse legittima la riproposizione sotto forma di referendum consultivo di una proposta di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo dichiarata inammissibile dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare; se vi fossero limiti nell'esame del dossier in presenza di una richiesta di referendum consultivo e se fosse possibile svolgere una consultazione unitaria sull'insieme di progetti di legge presentati; se il quesito potesse essere formulato in forma concisa o dovesse invece essere suddiviso in una pluralità di sotto quesiti?¹¹⁷.

Le risposte sono state argomentate in modo articolato a partire dal rilievo che le tre forme di referendum previste differiscono quanto agli effetti. In forza dei rinvii disposti dagli artt. 15 e 46 della legge n. 19/2003 si deve però ritenere che al referendum consultivo come al referendum propositivo si estendano le regole di svolgimento previste per il referendum abrogativo «in quanto applicabili»¹¹⁸. Questa formula, secondo Luciani, deve intendersi nel senso che risulta estensibile

«Nuove disposizioni in materia di forma di governo della Regione nonché elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione. Abrogazione della legge regionale 7 agosto 1997, n. 21 e modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3», il 24 maggio 2022.

¹¹⁷ Un aspetto che merita di essere notato e che costituisce una premessa non di poco conto nell'atteggiamento della Regione verso l'istituto, è il fatto che si chieda un parere sull'ammissibilità del referendum: «anche a fronte delle ingenti spese che ne scaturirebbero». Questo tipo di considerazione, come sottolinea Luciani, non può rientrare tra gli argomenti giuridici di valutazione, ma comunque segnala un atteggiamento culturale di ostilità nei confronti delle procedure di consultazione popolare che non dovrebbe entrare a far parte quantomeno degli atti istituzionali.

¹¹⁸ *Parere Massimo Luciani*, p. 10.

la disciplina dei limiti del referendum abrogativo¹¹⁹. Tali limiti troverebbero applicazione in ragione del peso “politico” del referendum consultivo, nonostante non produca «effetti di vincolo sul legislatore regionale» perché non riducibile a una semplice manifestazione di opinione collettiva, ma costituisca una vera e propria manifestazione di volontà popolare¹²⁰.

Nel rispondere al primo quesito Luciani ricorda che la richiesta di referendum consultivo ha per oggetto una proposta di legge di modifica della forma di governo regionale, la cui approvazione deve rispettare il procedimento aggravato di cui all’art. 15 dello Statuto speciale. Nonostante il referendum consultivo sia privo di effetti giuridicamente vincolanti, il suo svolgimento finirebbe comunque per condizionare la discussione consiliare e comporterebbe un «aggravamento procedimentale» non ammissibile.

Ciò non significa che non possa svolgersi un referendum consultivo sulla forma di governo regionale, ma esso, in base alla lettera della legge, per non confondersi con il referendum propositivo, non può avere ad oggetto un testo normativo, ma solo un principio normativo¹²¹. Si legge nel parere che

¹¹⁹ Sul punto si può però, di nuovo, ricordare che nel caso del referendum propositivo all’art. 12 c. 1 si fa un rinvio esplicito ai limiti previsti per il referendum abrogativo, mentre un simile rinvio non viene fatto per il referendum consultivo. Nelle formulazioni del legislatore i limiti e le modalità di svolgimento sembrano quindi da tenersi distinti. Ciò sembra trovare conferma nel testo storico dell’art. 12 c. 1, dove ci si riferiva alle «modalità e i limiti previsti nella sezione I del presente capo», fermo restando il rinvio operato dall’art. 15.

¹²⁰ Questa conclusione non sembra trovare conferma nella disciplina del referendum consultivo nelle altre regioni italiane. Senza ricordare quanto disposto dall’art. 54 dello Statuto della Regione Sardegna che addirittura prevede un referendum consultivo sulle modifiche dello Statuto approvate da una delle Camere con il parere contrario del Consiglio, si osserva una grande variabilità quanto alle materie escluse dal referendum consultivo. Così, ad esempio, la Regione Lazio addirittura lo prevede per le iniziative legislative regionali di proposizione di leggi statali, anche costituzionali (art. 24 c. 1 l. reg. 24 giugno 2020, n. 4). Solo in Emilia-Romagna, Toscana e in parte Umbria valgono le esclusioni previste per il referendum abrogativo. Solo nella Provincia autonoma di Trento il referendum è escluso per questioni già sottoposte a referendum propositivo negli ultimi cinque anni.

¹²¹ Questo argomento, pure ben comprensibile, solleva qualche perplessità nella sua attuazione. Come estrarre un principio normativo da una proposta articolata come quella che ha che vedere con la forma di governo regionale? Non è sufficiente certo fare riferimento alla sola elezione diretta, poiché gli elementi costitutivi della forma di governo, come rileva anche Luciani, sono molteplici e non omogenei. Lo stesso istitu-

l'art. 45 comma 1, della l. reg. n. 19 del 2003 stabilisce espressamente che il referendum consultivo è inteso a conoscere *l'orientamento degli elettori sui provvedimenti medesimi* [...]. Trattandosi di un orientamento che si appunta sui provvedimenti legislativi, si deve dedurre che [...] oggetto di una richiesta di referendum consultivo dovrebbe essere non un testo di legge nella varia articolazione dei suoi disposti, ma un principio che quella legge (in corso di discussione in Consiglio regionale) animi e caratterizzi¹²².

Secondo Luciani, inoltre, ammettere il referendum consultivo richiesto comporterebbe un utilizzo indebito di tale istituto. Ad esso si farebbe ricorso per superare il giudizio di inammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo emesso dalla Commissione referendaria. Le due forme differiscono quanto agli effetti, ma entrambe hanno rilevante peso politico. Pertanto, il giudizio di inammissibilità della Commissione si riflette anche sul referendum consultivo, poiché per entrambi valgono «le regole stabilite per il referendum abrogativo»¹²³.

A ciò Luciani aggiunge che, nel caso in cui si ritenesse ammissibile il referendum, si rischierebbe lo svolgimento di due consultazioni popolari sul medesimo testo, una precedente all'approvazione e una successiva con il rischio di «una contraddittorietà tra pronunciamenti popolari» che sarebbe «cagione di un'evidente incoerenza di sistema». Tale rischio, sempre implicato dalla disciplina, si eviterebbe se il referendum consultivo avesse ad oggetto un principio e non un testo normativo.

In ultimo, secondo Luciani, l'inammissibilità di tale domanda referendaria sarebbe da ascrivere al carattere disomogeneo della richiesta, che tocca plurimi profili della forma di governo regionale¹²⁴. Anche

to a seconda della sua declinazione normativa e degli equilibri normativi complessivi può essere oggetto di valutazioni diverse. Ne conseguirebbe l'impossibilità logica di svolgere referendum consultivi su questioni attinenti alla forma di governo se non in termini estremamente vaghi.

¹²² *Parere M. Luciani*, p. 20.

¹²³ *Parere M. Luciani*, p. 21.

¹²⁴ Come ricordato da Luciani, il carattere omogeneo del quesito rientra tra i requisiti richiesti ai fini dell'ammissibilità dei referendum abrogativi. Ai limiti espliciti dell'art. 75 della Costituzione, infatti, come è noto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 16 del 1978, ne ha introdotti ulteriori e, tra questi, la carenza di una «matrice razionalmente unitaria». La Corte ha stabilito che «i quesiti posti agli elettori

questa conclusione è sostenuta attraverso un ampio richiamo della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di referendum abrogativo che, accanto ai limiti testuali, ha individuato dei limiti impliciti “ulteriori”. Il primo è quello della non sottoponibilità a referendum di leggi a forza passiva rinforzata (sent. n. 16 del 1978). Il secondo è quello dell’omogeneità del quesito referendario, che trova la sua base nel principio della libertà del voto (sent. 56 del 2022).

In merito al secondo quesito Luciani osserva che, fermo restando che il referendum si deve svolgere solo su un principio normativo, non esistono limitazioni per il Consiglio regionale nell’esame della proposta in base alla disciplina legislativa regionale in tema di referendum abrogativo poiché «è l’iter legislativo a influire sullo svolgimento del referendum e non viceversa»¹²⁵. Quanto alla possibilità di effettuare un referendum consultivo sull’insieme dei quesiti, occorre fare riferimento alla normativa in materia di referendum abrogativo e alla giurisprudenza costituzionale sul canone dell’omogeneità dei quesiti referendari. In particolare, dall’art. 20, c. 4 e dall’art. 27 c. 1 si desume che il referendum possa avere ad oggetto più atti legislativi. Dalla giurisprudenza risulta che le disposizioni del referendum debbano essere legate da una relazione di omogeneità.

In risposta all’ultima domanda, Luciani osserva che il Consiglio nel formulare il quesito debba essere coerente con la richiesta. Dalla legge risulta comunque che i delegati dei promotori hanno diverse occasioni di coinvolgimento per contribuire alla determinazione del quesito. Occorre ancora fare riferimento alla disciplina del referendum abrogativo e alla giurisprudenza costituzionale in tema di omogeneità. In base alla art. 21 c. 1 lett. c) il quesito deve essere chiaro e univoco. Dalla giurisprudenza si desume che non è possibile articolare il quesito in una «pluralità di sotto quesiti». Inoltre, fermo restando che il referendum

siano tali da esaltare e non coartare le loro possibilità di scelta [...] incidendo di fatto sulla libertà del voto in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.». Si vedano sul punto anche le successive sentenze, tra cui *ex multis*, n. 65 del 1990, 26,27, 30, 31, 32, 33, 38 e 137 del 1993 e da ultimo n. 51, 56 e 59 del 2022. In dottrina, A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010; AA.VV., *Le questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Seminario organizzato dall’Associazione Astrid, 11 giugno 2007; P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992; F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell’ammissibilità referendaria*, Torino, 2001; A. GIORGIS, *I referendum elettorali. Il “compromesso” n. 47/91*, Torino, 1991.

¹²⁵ *Parere M. Luciani*, p. 27.

consultivo non può avere ad oggetto un testo normativo, si ricorda che la Corte ha ammesso al referendum «quesiti che investivano nella sua interezza un corpo normativo»¹²⁶, purché il testo fosse omogeneo nel suo contenuto. Il referendum consultivo non sarebbe quindi ammissibile in ragione del carattere disomogeneo della proposta di legge.

Quanto alla possibilità di formulare una pluralità di quesiti, emersa dall'audizione, essa deve essere esclusa, poiché il Consiglio regionale è vincolato dalla unitarietà della richiesta su un dato testo normativo che non può essere spaccettata in una pluralità di quesiti. A ciò deve aggiungersi anche il rischio di risultati incoerenti della consultazione referendaria.

La posizione espressa da Morrone è stata differente nelle conclusioni. Due le domande rivoltegli: se la richiesta fosse legittima e ammissibile e se il Consiglio avesse discrezionalità nella determinazione del quesito o se debbano essere sentiti i promotori.

Nel rispondere alla prima domanda, nel suo parere Morrone sostiene che il referendum consultivo, come disciplinato dalla legge regionale, ha solo valore ricognitivo «dell'orientamento degli elettori», mentre tanto il referendum propositivo quanto il referendum abrogativo sono «strumenti idonei a modificare il diritto vigente». Questa conclusione è condivisa dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale. Come anche Luciani ha sostenuto nei suoi scritti è vero che il referendum consultivo ha senza dubbio un «peso politico», che può condizionare i rappresentanti, ma non ha conseguenze in termini di vincolo giuridico. Non è invece corretto richiamare «alcune affermazioni presenti in talune pronunce, avulse dai casi concreti». In quei casi, scrive Morrone, la Corte si è pronunciata in merito a iniziative volte a modificare le competenze regionali e statali, indicendo consultazioni referendarie. Trattandosi di questioni di interesse nazionale, la Corte ha ritenuto improprio alterare «il procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art. 138», giusto per conseguire un «surplus di legittimazione democratica»¹²⁷. Non si può nondimeno sostenere che i limiti del referendum abrogativo valgano anche per il referendum consultivo.

Secondo il parere, perciò, la richiesta di referendum consultivo: «soddisfa tutte le condizioni che obbligano il Consiglio della Valle a formulare il relativo quesito e a deliberare sull'eventuale celebrazione

¹²⁶ *Ivi*, p. 31.

¹²⁷ *Parere A. Morrone*, p. 5.

della consultazione popolare»¹²⁸. Quanto ai limiti di ammissibilità, la legge non ne pone di particolari in ragione del suo carattere non normativo. Il richiamo dell'art. 46 alla disciplina del referendum abrogativo si riferisce alla raccolta e verifica delle firme, oltre che alle operazioni di svolgimento della consultazione popolare, «in quanto applicabili». Ciò trova conferma nel fatto che dove la legge ha inteso fissare limiti precisi lo ha fatto espressamente. Anche dallo Statuto non deriva alcun limite.

La tesi secondo cui la forma di governo regionale sarebbe sottratta a consultazioni referendarie diverse dal referendum confermativo non è sostenibile. Ferme restando le diverse risposte della Commissione referendaria sull'ammissibilità del referendum propositivo, niente osta all'ammissione del referendum consultivo proprio per il suo carattere non normativo, che non sostituisce o altera lo speciale procedimento dell'art. 15 dello Statuto. Per questa ragione è possibile integrare il procedimento speciale previsto per la legge statutaria facendone salvi i principi portanti, come autorevolmente sostenuto dalla dottrina riguardo ai procedimenti costituzionali, per i quali è possibile aggravare la procedura «purché non cambi la struttura garantistica della previsione costituzionale di riferimento»¹²⁹. È altresì consentito che il corpo elettorale si pronunci nuovamente sulla medesima questione, soprattutto considerando che si tratta di due consultazioni eterogenee. Quanto alla previsione secondo cui la legge statutaria deve essere «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», risulta difficile desumere limiti espliciti o impliciti dalla Costituzione stessa. Gli unici limiti espliciti riguardano referendum differenti da quello consultivo. Né possono trovare applicazione i limiti impliciti individuati dalla Corte costituzionale per il referendum abrogativo, data la sua diversa natura normativa.

Infine, per ciò che riguarda i limiti che derivano dall'ordinamento costituzionale sistematicamente inteso, nel parere si rammenta che la Corte ha talvolta espresso la necessità di garantire all'elettore di esprimere un «voto libero e consapevole» vietando referendum abrogativi a contenuto non omogeneo o eterogeneo¹³⁰. Questa esigenza ha portata generale tale «da dover essere assicurata per ogni tipo di referendum»

¹²⁸ *Ivi*, p. 12.

¹²⁹ *Ivi*, p. 25.

¹³⁰ Corte cost., sent. N. 16 del 1978, n. 27 del 1981 e, da ultimo, n. 56 del 2022.

quindi anche nei confronti del referendum propositivo¹³¹. Secondo il parere di Morrone è necessario considerare però che questa medesima esigenza costituisce un criterio relativo alla formulazione del quesito da sottoporre al corpo elettorale. E la sua valutazione va declinata in modo diverso in relazione alle diverse forme di referendum. Pertanto, se per il referendum abrogativo e propositivo il dovere di chiarezza e omogeneità ricade interamente sui promotori dell'iniziativa referendaria, dato che il quesito è elaborato direttamente da essi, all'atto di presentare la richiesta, nel caso del referendum consultivo il quesito è formulato dal Consiglio della Valle e su di esso ricade quindi il dovere di omogeneità e chiarezza. Anche qualora si accolga la tesi per cui il referendum deve avere ad oggetto principi normativi, al Consiglio, con la collaborazione dei promotori, spetta di formulare il quesito ritagliandolo su «principi normativi omogenei»¹³².

Secondo Morrone la partecipazione popolare diretta è oggetto di un diritto costituzionale di natura politica che deve essere riconosciuto e garantito agli elettori. Nulla impedisce all'elettore valdostano «un'azione in sede civile davanti al giudice ordinario, ma, anche, una specifica azione di accertamento allo scopo specifico di sottoporre direttamente alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità relativa alla lesione del suo diritto al referendum consultivo»¹³³.

In relazione alla seconda domanda, circa la discrezionalità del Consiglio nella formulazione del quesito, Morrone la definisce una «discrezionalità condizionata»¹³⁴, in quanto il quesito è legato alla richiesta da un «rapporto di continenza» relativo ai «principi ispiratori» o ai «contenuti essenziali»¹³⁵. Inoltre, in ragione di un principio generale di collaborazione, il Consiglio deve formulare il quesito in accordo con il comitato promotore. Ciò trova conferma nelle disposizioni della l. reg. n. 19, laddove ci si riferisce a un «dovere di "assistenza" nei confronti dei promotori (artt. 34, 4 e 5), o un "diritto di intervento" di questi ultimi (artt. 7, 11, 18 e 21)»¹³⁶. Con riguardo alla formulazione concreta del quesito oggetto del parere, Morrone infine ritiene che si possa arrivare alla formulazione di tre interrogativi: uno relativo alle

¹³¹ *Parere A. Morrone*, p. 28.

¹³² *Ivi*, p. 30.

¹³³ *Parere A. Morrone*, p. 31.

¹³⁴ *Ivi*, p. 32.

¹³⁵ *Ivi*, p. 33.

¹³⁶ *Ivi*, pp. 34-35.

modalità d'elezione e di cessazione del Presidente della Giunta, uno relativo alla formula elettorale maggioritaria e uno sulla regola relativa alla parità di genere.

Visti i pareri, le tensioni si sono risolte nella seduta del Consiglio regionale dell'11 gennaio 2023, quando l'Assemblea regionale ha deliberato di non approvare lo svolgimento del referendum consultivo di iniziativa popolare sulla proposta di legge numero 58/XVI.

10. Conclusione

Una vicenda apparentemente secondaria, che riguarda la più piccola delle regioni italiane, che con i suoi 125 mila abitanti parrebbe la meglio predisposta alla sperimentazione democratica, aiuta a intendere quanto problematico, giuridicamente e politicamente, sia l'innesto di nuove forme di democrazia partecipativa sul tronco della democrazia rappresentativa nell'intento di rinnovarla, rivitalizzarla, rimetterla in contatto con i cittadini¹³⁷. Da questa vicenda emerge anche in particolare la natura proteiforme dell'istituto del referendum, anche quando è promosso "dal basso": un aspetto che è stato più volte rilevato dalla letteratura scientifica, non solo italiana, per sottolineare il contrasto tra le tipizzazioni astratte e le attuazioni pratiche. Molteplici possono essere infatti i suoi utilizzi: strumento aggiuntivo per regolare i conflitti, oppure per alimentarli, palestra di democrazia o mezzo di manipolazione, forma di controllo delle minoranze, o arma di pressione politica nelle mani di gruppi, anche di piccole dimensioni¹³⁸.

La nostra ricostruzione ha preso avvio dalla ispirazione costituzionale del referendum come istituto in posizione non di antagonismo, ma di "collateralità"¹³⁹ e reciproca integrazione¹⁴⁰ rispetto alle istituzioni rappresentative. Il dato storico, tuttavia, sembra avere di gran lunga deluso molte attese del costituente. È difficile negare che, a li-

¹³⁷ Si vedano le considerazioni in P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, in *Nomos*, 1/2020.

¹³⁸ COSÌ Y. PAPADOPOULOS, *Democrazia e referendum*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/1995, pp. 198 ss.

¹³⁹ P. GROSSI, *Referendum abrogativo e prospettive di riforma*, in *Diritto e Società*, n. 3/1978, p. 522.

¹⁴⁰ N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. QUAZZA (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, vol. I, Torino, 1978, p. 32.

vello nazionale, la pratica del referendum abrogativo, forma unica ed eccezionale di coinvolgimento popolare diretto nell'attività legislativa ordinaria¹⁴¹, nonostante le cautele poste dei costituenti stessi, abbia tracciato i limiti della "legislazione negativa". Nell'applicazione dell'istituto, la sua valenza complementare nei confronti della democrazia rappresentativa è stata troppe volte sopraffatta dal suo impiego come strumento di lotta politica, per forzare le dinamiche parlamentari, o come mezzo di contrapposizione della "società civile" nei confronti del sistema politico, sempre evocando una più autentica pratica democratica. Fa naturalmente riflettere il disinteresse crescente dei cittadini perché sempre più confusi, o perché convinti di appartenere alla schiera di "coloro che non la bevono", e magari perché attratti dalla promessa di forme politiche ancor più immediate¹⁴².

Qualcuno potrà pur sempre osservare che l'utilizzo del referendum quale grimaldello politico non è mai giunto a mettere in discussione il quadro parlamentare e rappresentativo, che ha continuato ad essere riconosciuto come legittimo e prevalente. Questo aspetto trova conferma anche nel fatto che le proposte di costituzionalizzare il referendum propositivo, intese ad accogliere nel testo costituzionale una vagheggiata idea di democrazia diretta¹⁴³, non siano mai andate in porto. Simili proposte sono state avanzate dalla relazione approvata dal c.d. *Comitato Speroni*¹⁴⁴, passando per il Progetto di revisione della Parte

¹⁴¹ Debbono essere distinti da questa forma sia i referendum territoriali di cui all'art. 132 e 133 privi di valore legislativo sia, soprattutto, il referendum costituzionale di cui all'art. 138 Cost. che costituisce uno strumento di garanzia a disposizione delle minoranze piuttosto che una forma di coinvolgimento popolare nel processo decisionale costituente. Cfr. U. DE SIERVO, *Origini e significato della rigidità della nostra Costituzione*, in E. RIPEPE e R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Torino, 1995, p. 5.

¹⁴² Si rinvia alla ricostruzione in A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica*, Bologna, 2022.

¹⁴³ Sull'uso della democrazia diretta si veda A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta: da chi?*, in ID., *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, 2001, pp. 73 ss.

¹⁴⁴ Nel progetto si prevedeva l'introduzione di un referendum propositivo. Il corpo elettorale avrebbe dovuto essere chiamato ad approvare un progetto di legge proposto da almeno un milione di elettori. Sulla richiesta si prevedeva il giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, dopo di che sarebbe decorso un termine di centottanta giorni per consentire al Parlamento di procedere all'approvazione della legge. Similmente a quanto oggi è previsto in Valle d'Aosta, il referendum non si sarebbe svolto nel caso in cui il progetto di legge fosse stato approvato integralmente, o con modifiche che comunque ne avessero rispettato i contenuti normativi essenziali.

seconda della Costituzione elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme del 1997 presieduta dall'On. D'Alema¹⁴⁵, dalla relazione della Commissione per le riforme istituzionali istituita dal Governo Letta¹⁴⁶. L'ultimo consistente tentativo è rappresentato dalla riforma c.d. *Renzi-Boschi*¹⁴⁷. Si tratta sempre di iniziative sospettabili di voler circoscrivere il ruolo del Parlamento come luogo di composizione delle differenze e inaugurare una stagione di democrazia "d'investitura", dove i cittadini scelgono il decisore e ratificano tramite referendum decisioni già assunte da altri¹⁴⁸.

Se non che, quello che non è accaduto ieri, può accadere domani. Occorre allora prestare molta attenzione anche a quanto si sperimenta a livello regionale. Come abbiamo avuto modo di osservare, per questo livello di governo i costituenti avevano ritenuto possibile una maggio-

¹⁴⁵ In questo caso il referendum si sarebbe dovuto svolgere se entro due anni dalla presentazione le Camere non avessero deliberato sulla proposta di legge (art. 97). Non si prevedeva però che il referendum si dovesse comunque svolgere, anche nel caso in cui la legge approvata fosse stata differente dalla proposta presentata.

¹⁴⁶ Anche da questa esperienza abbiamo alcune interessanti indicazioni in tema di disciplina del referendum propositivo. Nel caso in cui le Camere si fossero pronunciate favorevolmente, il procedimento si sarebbe concluso. Era invece prevista la possibilità di svolgimento di referendum nel caso in cui le Camere non si fossero pronunciate entro i termini, oppure avessero respinto o approvato con modifiche tali da incidere nella sostanza sui principi fondamentali del progetto. Con una differenza: in caso di rigetto o di inerzia il progetto originario sarebbe stato sottoposto al voto popolare; nel caso invece di approvazione con modifiche sostanziali sarebbero stati sottoposti al voto popolare in alternativa il progetto originario e quello approvato in sede parlamentare.

¹⁴⁷ Cfr. E. CASTORINA, *Gli istituti di democrazia diretta nella legge di riforma costituzionale Renzi-Boschi: cosa cambia sul versante della "democrazia partecipativa"?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, pp. 8-12. È da ricordare come anche nel corso della legislatura 2018-2022 è stato discusso un disegno di legge costituzionale A.S. 1089 in materia di iniziativa legislativa e referendum che aggiungeva una previsione al secondo comma dell'art. 71 Cost. Riguardo a questa proposta, ai fini del nostro studio, può essere utile rilevare che tra i limiti di ammissibilità risultano anche per quelle leggi per i quali sono previste procedure o quorum particolari. Cfr. S. CECCANTI, *Abbiamo bisogno del referendum propositivo?*, in *Il Mulino*, n. 2/2019, pp. 247 ss. In termini positivi si esprime A. PERTICI, *L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 1-2/2019.

¹⁴⁸ Argomenta il carattere populista di queste forme della democrazia D. PORENA, *Referendum 'legislativo' e istituti di democrazia partecipativa: si scorge all'orizzonte l'ipotesi di un modello di produzione normativa di tipo "binario" e "semi-rappresentativo"?* in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 233 ss.

re apertura nei confronti degli istituti di partecipazione, e dunque anche del referendum, con l'idea che potessero sia svolgere una funzione educativa, sia stimolare la *responsiveness* dei governanti. Questa idea di un sostegno "dal basso" più ampio alla democrazia è ritornata con le trasformazioni costituzionali di fine del secolo e costituisce il fondamento delle modifiche introdotte negli statuti speciali.

Si tratta, lo sappiamo, di innovazioni adottate in un clima culturale segnato tanto dalla diffidenza nei confronti delle istituzioni rappresentative, quanto dall'esigenza di rimediare al declino delle vecchie forme organizzate di comunicazione tra Stato e società. I due fenomeni sono strettamente collegati e sono entrambi alla base dell'esperienza referendaria valdostana, dove finora si è ritenuto di sperimentare solo l'istituto del referendum propositivo, in realtà in una variante estrema. L'obiettivo dichiarato del legislatore regionale era di incoraggiare con questa forma di consultazione popolare il pluralismo, consentendo di formulare proposte nuove, e di favorire un riequilibrio a favore di attori e di domande politiche emarginati dalla rappresentanza. All'atto pratico non sono mancati i problemi. Le iniziative referendarie tentate finora in Valle d'Aosta non sembrano essere state avanzate a scopi tattici, o per avviare processi di sostituzione della classe politica di governo, per parte loro le istituzioni regionali hanno reagito tutto sommato responsabilmente, senza stravolgere la loro agenda politica. Ciò malgrado, la cosiddetta "democrazia diretta" ha alimentato una tensione tra i promotori delle iniziative referendarie, che dichiaravano di fare valere un diritto originario dei cittadini, e le forze politiche preoccupate non solo di vedersi sottratto il loro ruolo decisionale, ma anche di dover applicare norme incompatibili con il quadro legislativo esistente.

L'opinione di chi nel referendum ravvisa un corpo troppo estraneo anche alla forma di governo regionale e una minaccia alla democrazia rappresentativa sembra trovare qualche ragione¹⁴⁹. Tanto più qualora si attribuisca alla decisione popolare valore definitivo. Queste pagine però si chiudono con un interrogativo. Le possibilità che la conformazione dicotomica dei quesiti delegittimi le assemblee rappresentative e il valore del dibattito pubblico sono elevate. C'è pure il rischio che l'esercizio di sovranità popolare si riduca a qualcosa di simile al diritto del consumatore: ovvero alla scelta di un prodotto di cui gli elettori

¹⁴⁹ In questo senso si veda F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Milano, 2019, pp. 47 ss.

ignorano la maggior parte delle caratteristiche, ma di cui subiscono la seduzione aggressiva. Ma resta il problema di rimediare al distacco tra politica e società, che sta logorando la democrazia rappresentativa. Come fare? Alcune regioni da anni sperimentano con qualche successo le consultazioni deliberative per coinvolgere i cittadini¹⁵⁰. Lo strumento è stato accolto anche nell'ordinamento nazionale. Le tecniche deliberative sono ampiamente utilizzate anche all'estero¹⁵¹. Applicabili a questioni circoscritte e forse meno gravide di controindicazioni¹⁵², è però molto dubbio che siano esse il rimedio risolutivo alla crisi della democrazia rappresentativa.

* * *

ABSTRACT

ITA

La democrazia diretta è un tema, che continua a sollevare molte discussioni, sul piano politico e in sede accademica. La domanda di fondo è se il ricorso ad alcune sue particolari forme possa esser utile a rinnovare e rivitalizzare la

¹⁵⁰ Consultazioni deliberative sono previste in Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, ma anche nella Provincia autonoma di Trento e in quella di Bolzano. Sull'esperienza toscana si veda E. STRADELLA, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in R. BIANCHERI (a cura di), *Il genere della partecipazione: come promuovere la cittadinanza attiva delle donne*, Pisa, 2010, pp. 339 ss. Sulla genesi in Toscana della l. reg. 27 dicembre 2007, n. 69 si veda A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, n. 82/2008, pp. 83 ss. Si veda anche P. VIPIANA, *Gli istituti di partecipazione politica previsti dalla legge della provincia autonoma di Bolzano n. 22/2018 a confronto con le discipline vigenti nella provincia autonoma di Trento e in alcune regioni a statuto ordinario*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019, pp. 2 ss.

¹⁵¹ Cfr. U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010. Per una esauriente chiarificazione cfr. A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa di democrazia*, Bologna, 2017.

¹⁵² Ancora sulle zone d'ombra della democrazia partecipativa si rinvia alle considerazioni in A. ALGOSTINO, *Participatory Democracy and its Dark Sides*, in *Federalismi.it*, n. 12/2020.

democrazia rappresentativa. Questo studio si sofferma sul caso della Valle d'Aosta. È un caso esemplare, poiché nella regione alpina si è sperimentato in diverse occasioni il ricorso al referendum propositivo, uno strumento di partecipazione spesso evocato anche a livello nazionale. Sulla sua efficacia sembra pesare però sia la diffidenza della classe politica, sia la sopravvalutazione di chi vuole servirsene. Resta pertanto il dubbio se serva a ricucire la frattura tra istituzioni rappresentative e i cittadini, o se serva ad aggravarla.

EN

Direct democracy is a topic that continues to generate extensive discussion, both in political and academic circles. The fundamental question is whether the use of certain forms of it can be useful in renewing and revitalizing representative democracy. This study focuses on the case of the Aosta Valley, which serves as an illustrative example. The Alpine region has experimented with the use of propositional referenda on several occasions, an instrument of participation often invoked at the national level as well. However, its effectiveness seems to be hindered by both the distrust of the political class and the overestimation of those who wish to utilize it. Therefore, the question remains whether it serves to bridge the gap between representative institutions and citizens or whether it exacerbates it.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)