

OSSERVATORIO SUL DIRITTO ELETTORALE
6 MAGGIO 2026

I nodi vengono al pettine. Crisi della
deliberazione e giurisdizionalizzazione
del conflitto nell'autonomia speciale
valdostana

di Nicolò Paolo Alessi

Ricercatore post-doc in Diritto pubblico comparato ed europeo
Università di Neuchâtel e UniDistance Suisse

e Antonio Mastropaolo

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

I nodi vengono al pettine. Crisi della deliberazione e giurisdizionalizzazione del conflitto nell'autonomia speciale valdostana^{*}

di **Nicolò Paolo Alessi**

Ricercatore post-doc in Diritto pubblico comparato ed europeo
Università di Neuchâtel e UniDistance Suisse

e **Antonio Mastropaolo**

Professore associato di Diritto costituzionale
Università della Valle d'Aosta

Abstract [It]: Questo studio propone una ricostruzione delle recenti vicende politiche ed elettorali della Regione Valle d'Aosta e delle diverse questioni giuridiche emerse nel quadro delle stesse. In aggiunta, lo scritto offre una lettura di questa vicenda alla luce del concetto costituzione materiale, dello spirito e/o della cultura dell'autonomia della Regione, evidenziando in che modo queste ultime hanno fortemente contribuito alla prima.

Title: All chickens come home to roost. Crisis of the deliberation and judicialization of the political conflict in Aosta Valley's special autonomy

Abstract [En]: This study illustrates the recent political and electoral events in Aosta Valley and the various legal issues that have arisen in this context. In addition, the paper offers an interpretation of these events in light of the concept of material constitution, the spirit and/or the culture of regional autonomy, highlighting how these latter have greatly affected the former.

Parole chiave: Valle d'Aosta, Elezioni e Referendum, Formazione della Giunta, Crisi della Costituzione Materiale, Giurisdizionalizzazione del Conflitto Politico

Keywords: Aosta Valley, Elections and Referendum, Government formation, Material Constitution's crisis, Judicialization of the Political Conflict

Sommario: 1. Introduzione. 2. Vicende elettorali valdostane. 2.1. Il difficile percorso verso le elezioni e la stagione dei ricorsi. 2.2. Il quadro politico post-elettorale e le implicazioni per la governabilità. 3 I problemi giuridici emersi: questioni (quasi) chiuse e questioni aperte. 3.1. Legge elettorale, referendum, decreto di convocazione dei comizi elettorali. 3.1.1. Le posizioni sulla vicenda: tra politica e diritto. 3.1.2. Ipotesi alternative e margini di soluzione nel rispetto del sistema delle fonti. 3.1.3. La decisione sul ricorso AVS prima delle elezioni e i limiti della tutela cautelare in materia elettorale. 3.2. La parità di genere nella riforma del 2025: una promozione solo parziale. 3.3. Limiti di mandato e continuità dell'esecutivo regionale: il caso Testolin–Bertschy. 3.3.1. Lo scontro dei pareri. 3.3.2. Una lettura critica. 4. Conclusione.

1. Introduzione

“L'y è trè magnire de vivre: vivre, vicoté, estanté”. “Ci sono tre modi di vivere: vivere, vivacchiare e stentare”, dice un proverbio valdostano. E a ben vedere, la parabola politico-istituzionale della Regione Valle d'Aosta–*Vallée d'Aoste* sembra riprendere proprio questa scansione: una fase iniziale di slancio, un lungo tempo di vivacchiamento e, oggi, una stagione in cui lo stento appare sempre più dominante.

^{*} Articolo sottoposto a referaggio. Questo articolo è stato ideato e scritto congiuntamente; tuttavia, Nicolò Paolo Alessi è principalmente responsabile per i paragrafi 1, 2.1., 3.2., 3.3. mentre Antonio Mastropaolo per i paragrafi 2.2., 3.1. e 4. L'articolo è stato pensato e scritto prima della pronuncia della sentenza del Tribunale di Aosta del 22 aprile 2026, che ha dichiarato ineleggibile e dunque decaduto il Presidente della Regione Valle d'Aosta.

Le cause sono diverse. Non sono certo solo riconducibili alla sola dimensione locale e includono fenomeni di personalizzazione e di polarizzazione politica più ampi, ma sono però anche l'esito di un concreto assetto politico sociale quale, nel tempo, si è strutturato a livello regionale. Senza aver la pretesa pertanto di voler trovare qui una risposta finale ad una ricerca che meriterebbe una prospettiva di studio più ampia, si può osservare come a prescindere dal tipo, dalla forma e dalla "profondità" delle regole che regolano la vita delle istituzioni, la loro funzionalità risente inevitabilmente del modo in cui esse sono percepite dagli attori che in esse dovrebbero riconoscersi¹ – un aspetto questo di sicuro rilievo costituzionale, come sostenuto da chi ammette la pregnanza del concetto di costituzione materiale nella lettura dei fenomeni istituzionali². Infatti, anche nei casi in cui l'impianto costituzionale prevede solidi strumenti a salvaguardia del suo funzionamento, la sua effettività finisce per risentire del comportamento dei suoi destinatari.

In sostanza, in mancanza di salde condizioni politiche – o, se si preferisce, di una costituzione materiale che ne metta in evidenza la rilevanza giuridico-costituzionale³ – anche la forma di governo più regolamentata e razionalizzata può diventare instabile, o quantomeno meno prevedibile nel suo funzionamento. Le regole, da sole, non garantiscono la stabilità: occorre un assetto di prassi, relazioni tra attori e disciplina politica che renda effettivamente operanti i meccanismi previsti. In assenza le norme restano un copione senza compagnia: il testo c'è, ma la rappresentazione deraglia.

Sulla base di queste preliminari e amare considerazioni, questo studio intende proporre, in primo luogo, una ricostruzione delle recenti vicende politiche ed elettorali della Regione Valle d'Aosta e delle diverse questioni giuridiche emerse nel quadro delle stesse. In seguito, lo scritto cercherà di offrire una lettura di questa vicenda alla luce del concetto costituzione materiale, dello spirito e/o della cultura dell'autonomia della Regione, evidenziando in che modo – giuridicamente valutabile – queste ultime hanno fortemente contribuito alla prima.

¹ Va invero osservato come se, da una parte, la dottrina riconosce pacificamente che la polarizzazione politica sia un fenomeno con diverse cause sociali ed effetti sulle istituzioni, questa invece non sia concorde sul ruolo delle istituzioni e delle leggi elettorali sul comportamento politico; su questo, v. A. BENZ, *Federal Democracy and the Challenges of Polarization*, Rapporto per il Forum of Federations, 2021; per un esempio, degli effetti della polarizzazione politica portata agli estremi sul funzionamento della forma di governo americana, che mostra di avere pochi anticorpi istituzionali contro un vero e proprio declino democratico, v. S. LEVITSKY, D. ZIBLATI, *How Democracies Die*, Broadway Books, New York, 2019; si vedano anche le recenti instabilità della forma di governo tedesca, spesso considerata come un sistema razionalizzato in grado di contenere la polarizzazione.

² C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940 (rist. 1998).

³ M. FIORAVANTI, *Le dottrine della Costituzione materiale*, in <http://www.historiaconstitucional.com>, n. 12, 2011, pp. 21-30, che evidenzia come tutte le dottrine della Costituzione materiale esprimano la ricerca della «dimensione profonda della normatività» nella comunità politica, v. anche M. DOGLIANI, *Costituzione e virtù politica. Indignazione e sdegno*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2012.

2. Vicende elettorali valdostane

2.1. Il difficile percorso verso le elezioni e la stagione dei ricorsi

Nel 2025 la Valle d'Aosta è tornata alle urne. Dopo ripetuti tentativi di riforma senza esito, negli ultimi mesi della legislatura il Consiglio regionale ha raggiunto una convergenza minima e, il 27 febbraio 2025, ha approvato una modifica della l.r. n. 3/1993, che disciplina il procedimento elettorale secondo un impianto proporzionale. La legge, intitolata “Reintroduzione delle tre preferenze e della rappresentanza di genere. Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l’elezione del Consiglio regionale della Valle d’Aosta)”, interviene in maniera puntuale sulla disciplina vigente, senza alterare l’architettura proporzionale, che continua a prevedere una “doppia” soglia di sbarramento e l’eventuale premio di maggioranza⁴. Il nucleo innovativo della riforma consiste nel superamento della preferenza unica – introdotta con l.r. n. 7/2019 con l’obiettivo dichiarato di limitare il rischio di forme di controllo del voto e di formazione di “cordate” di candidati – e nella reintroduzione delle tre preferenze di lista, già previste dalla legislazione previgente. In aggiunta, la legge introduce una – come si vedrà, discutibile – disciplina della preferenza di genere: l’art. 3 modifica l’art. 34 della l.r. n. 3/1993 stabilendo che: “Nel caso di espressione di tre preferenze, almeno una deve riguardare candidati di genere diverso, pena l’annullamento dell’ultima preferenza”.

In quanto legge statutaria, ai sensi dell’art. 15 Statuto speciale, il testo approvato è stato pubblicato il 4 marzo 2025 nel Bollettino ufficiale regionale per aprire la fase in cui possono essere avanzate richieste di referendum. Le critiche delle opposizioni e di una parte della società civile hanno quindi alimentato una raccolta firme, che sebbene avviata rapidamente, è proseguita con una certa lentezza⁵. Il 30 maggio 2025,

⁴ La soglia di sbarramento scaturisce da una doppia operazione prevista dall’art. 50 della l.r. n. 3/1993; essa corrisponde al numero di voti necessari per concorrere all’assegnazione di due seggi, secondo un numero assoluto di voti che varia a seconda del numero dei votanti, ma che, in termini percentuali, corrisponde circa al 5,71% dei voti validi; v. L. TRUCCO, *Le interrelazioni tra il sistema elettorale e la forma di governo regionale*, in R. LOUVIN-P. COSTANZO-L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d’Aosta-Vallée d’Aoste*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 93-107.

⁵ Va osservato che nel caso in cui il referendum sia richiesto dagli elettori della Regione, non è necessario attendere la scadenza del termine dei tre mesi dalla pubblicazione notiziale della legge per indire il referendum, diversamente dal caso in cui invece il referendum sia chiesto da un quinto dei consiglieri (rispettivamente artt. 7-13 e 6, l.r. n. 4/2002); pertanto, il deposito delle firme con anticipo rispetto alla scadenza dei tre mesi avrebbe potuto evitare la situazione descritta in questo articolo: sebbene la menzionata lentezza sia in parte fisiologica e possa anche parzialmente derivare dalle difficoltà di coordinamento tra forze di opposizione politicamente molto distanti, le dichiarazioni in questa concitata fase sollevano dubbi sul fatto che essa sia dovuta solo a problematiche organizzative: v. <https://aostasera.it/notizie/politica/raccolta-firme-insufficiente-il-pd-fallimento-politico-delloperazione/>; <https://www.gazzettamatin.com/2025/06/03/legge-elettorale-depositata/>; nel primo articolo, i sostenitori della riforma affermano che sarebbero stati pronti a votare per il referendum con adeguato anticipo rispetto alla tornata elettorale (sebbene facciano imprecisamente riferimento alla richiesta consiliare di referendum, che, come visto, avrebbe necessariamente condotto a un voto tra i trenta e i novanta giorni successivi alla scadenza del termine dei tre mesi, come avvenuto); nel secondo, il comitato promotore del referendum sostiene, già in data 10 aprile 2025, che il voto referendario debba avvenire lo stesso giorno delle elezioni regionali e comunali (28 settembre), con ciò verosimilmente lasciando trasparire l’intenzione di creare le condizioni affinché la riforma non fosse applicabile alle elezioni del 2025.

forse anche per evitare che la gestione della raccolta potesse esporre l’iniziativa a contestazioni – poi effettivamente emerse – sette consiglieri regionali hanno depositato una richiesta di referendum, alcuni dei quali già protagonisti nella campagna. Il 3 giugno 2025 il comitato referendario ha comunque depositato le firme presso il Segretario generale del Consiglio regionale: un atto oramai privo di incidenza sul piano procedurale, oltre che non idoneo nel merito, poiché l’Ufficio di Presidenza, il 4 giugno, ha rilevato irregolarità nell’autentica di 158 sottoscrizioni raccolte da uno dei consiglieri promotori della richiesta *ex art. 15, c. 5, Statuto speciale*.

Con decreto del 5 giugno 2025 il Presidente della Regione ha indetto il referendum per il 10 agosto. Poche settimane dopo viene fissata la data per le elezioni, e il decreto di convocazione dei comizi è adottato il 23 luglio e pubblicato sul BUR il 25 luglio⁶, nel rispetto dell’art. 4, c. 2, l.r. n. 3/1993 (“Le elezioni del nuovo Consiglio sono indette dal Presidente della Regione e possono aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente e non oltre la seconda domenica successiva”); e dell’art. 4, c. 4, l.r. n. 3/1993 (come modificato dalla l.r. n. 22/2007) che stabilisce inoltre che “I comizi elettorali sono convocati dal Presidente della Regione con decreto da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione”. Questo incastro elettorale produce un effetto critico: una consultazione referendaria idonea a incidere sulla disciplina elettorale viene celebrata dopo l’atto formale di convocazione dei comizi. Ne deriva un deficit di prevedibilità e stabilità della cornice normativa entro cui si svolge la competizione, con un problema di certezza di diritto elettorale che si manifesta comunque, ma diventa particolarmente serio nell’ipotesi di vittoria del “sì”.

Il 10 agosto il referendum sulla riforma si chiude con un’affluenza pari a circa il 16% del corpo elettorale e con l’esito favorevole alla riforma; la legge statutaria è quindi promulgata il 14 agosto 2025 come l.r. n. 27/2025. In questo modo, tuttavia, la definizione della disciplina elettorale giunge quando il procedimento elettorale è già avviato: i comizi erano infatti stati convocati con decreto n. 342 del 23 luglio 2025, che fissava la votazione al 28 settembre 2025 senza che vi fossero più margini temporali realistici per un nuovo decreto – peraltro ritenuto superfluo dalla Presidenza della Regione. Da qui si apre il passaggio critico: non tanto l’esito del referendum in sé, quanto il suo innesto a procedimento elettorale già attivato, con riflessi sulla certezza della “regola del gioco” applicabile alla consultazione imminente. Le dichiarazioni circa l’intenzione di adire il giudice amministrativo, provenienti da settori dell’opposizione e dal comitato promotore, non hanno però trovato seguito in iniziative concrete, anche per la ridotta aspettativa di ottenere misure utili in tempi compatibili con la consultazione. Proprio per tentare di sciogliere il nodo prima del voto, una via considerata più concretamente praticabile è stata quindi

⁶ Decreto n. 342, 23 luglio 2025, BUR, n. 40, 25 luglio 2025.

quella dell'azione cautelare di accertamento del diritto di elettorato attivo e passivo davanti al giudice ordinario.

Il 29 agosto 2025 nove ricorrenti (in area AVS-Rete Civica) depositano un ricorso d'urgenza presso il Tribunale di Aosta chiedendo di accertare, per le elezioni del 28 settembre, l'applicabilità della disciplina previgente (preferenza unica), sul presupposto che la nuova legge non possa incidere su un procedimento già avviato con la convocazione dei comizi. Con provvedimento del 15 settembre 2025, la giudice Giulia De Luca respinge il ricorso, affermando il difetto di giurisdizione del giudice ordinario: la posizione fatta valere viene qualificata come tutela di un interesse legittimo al corretto svolgimento del procedimento elettorale, con conseguente rinvio ai rimedi dinanzi al giudice amministrativo.

Di conseguenza, il 28 settembre i valdostani hanno votato per il rinnovo del Consiglio regionale sulla base della nuova disciplina elettorale. Le elezioni regionali del 28 settembre 2025 – svoltesi in concomitanza con quelle del capoluogo e di diversi altri comuni valdostani – non hanno inaugurato una fase di stabilizzazione. Sul piano del contenzioso, davanti al TAR Valle d'Aosta sono stati proposti diversi ricorsi: oltre a quelli relativi alle elezioni comunali di Aosta e di Champdepraz, incentrati su presunte irregolarità nelle operazioni di scrutinio e nel conteggio dei voti (con esiti differenziati, tra cui la rinnovazione del ballottaggio a Champdepraz), figurano anche iniziative riferite alle regionali, fra cui (i) il ricorso di Alleanza Verdi Sinistra–Rete civica sull'attribuzione dell'ultimo seggio e (ii) un ricorso di due cittadine valdostane volto all'annullamento delle elezioni regionali, poi respinto.

In parallelo, immediatamente dopo la tornata elettorale – che ha visto un esito complessivamente favorevole all'Union Valdôtaine – si apre un conflitto politico-istituzionale sulla possibile (ri)elezione Renzo Testolin alla Presidenza della Regione e sulla nomina di Luigi Bertschy in Giunta, alla luce del limite dei mandati consecutivi previsto dalla normativa regionale (Art. 3, c.3, l.r. n. 21/2007). La questione è stata alimentata da pareri pro veritate di segno opposto: da un lato, quello del Prof. Andrea Morrone (contrario alla rieleggibilità); dall'altro, quello del Prof. Enrico Grosso (favorevole). A fronte di tale divergenza, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha deliberato di acquisire un ulteriore parere, poi affidato al Prof. Nicola Lupo, che si è espresso in senso favorevole alla possibilità di conferma in Giunta; su questa base, il Consiglio ha proceduto alla formazione del nuovo esecutivo, confermando Testolin e Bertschy (quest'ultimo quale Vicepresidente e Assessore allo sviluppo economico, formazione e lavoro, trasporti e mobilità sostenibile). La controversia, tuttavia, non può dirsi definitivamente chiusa: è stata infatti nuovamente devoluta al giudice ordinario mediante un ricorso promosso da AVS–Rete civica, con udienza fissata per il 22 aprile 2026⁷.

⁷ Il ricorso è stato depositato in data 9 gennaio 2026.

2.2. Il quadro politico post-elettorale e le implicazioni per la governabilità

L'esito elettorale in Valle d'Aosta ha prodotto un assetto che, sotto il profilo politologico-istituzionale, può essere descritto ancora come un sistema a baricentro autonomista: l'Union Valdôtaine (UV), risultando il soggetto vincente, torna a occupare la posizione di perno necessario nei processi di formazione della maggioranza. In contesti consiliari caratterizzati da elevata frammentazione e da margini numerici spesso contenuti, la centralità dell'attore pivot non deriva soltanto dalla forza elettorale, ma anche dalla capacità di interdizione e di aggregazione, cioè dalla possibilità di rendere praticabili (o impossibili) determinate combinazioni coalizionali.

All'interno di questa cornice, si osservano alcune dinamiche rilevanti. In primo luogo, la Lega esce ridimensionata, con una perdita di seggi che ne attenua la capacità di incidere come partner determinante. In secondo luogo, il rientro di Forza Italia modifica la geometria delle alleanze potenziali, riaprendo uno spazio di interlocuzione con un attore collocabile nel campo moderato e non autonomista, potenzialmente più compatibile con logiche di coalizione centrate sulla stabilizzazione del governo regionale. Sul versante progressista, la scelta di PD e Alleanza Verdi-Sinistra (AVS) di presentarsi separatamente comporta un indebolimento relativo della loro proiezione negoziale: non necessariamente in termini di mera rappresentanza, quanto piuttosto in termini di capacità di costituire un polo coeso e immediatamente spendibile nella negoziazione post-elettorale.

In tale contesto, ADC (Autonomisti di centro) assume una funzione cruciale di ago della bilancia, poiché la sua collocazione risulta decisiva per la trasformazione dell'equilibrio elettorale in una maggioranza di governo effettiva. Il processo di costruzione della coalizione, tuttavia, è condizionato da un elemento di preclusione politica: il veto dell'UV nei confronti di Lega e Fratelli d'Italia. Questo vincolo riduce l'insieme delle coalizioni praticabili, restringendo lo spazio delle combinazioni possibili e orientando il negoziato verso soluzioni alternative. Parallelamente, la disponibilità espressa dal PD a contribuire alla formazione del governo segnala un atteggiamento cooperativo e una potenziale opzione negoziale, senza che ciò implichi automaticamente la selezione di tale soluzione come esito finale del confronto.

La configurazione che infine si delinea si fonda su un accordo UV-Forza Italia, integrato dal sostegno di una componente di ADC. Dal punto di vista della logica di coalizione, essa appare funzionale a massimizzare compatibilità politica e sostenibilità numerica entro i vincoli imposti dalle preclusioni e dalla distribuzione dei seggi. Tuttavia, la governabilità non dipende soltanto dall'aritmetica consiliare iniziale, bensì dalla struttura interna della maggioranza e dai meccanismi di coordinamento che essa è in grado di attivare nel tempo.

È precisamente su questo punto che emerge il principale fattore di vulnerabilità: la frammentazione immediata di ADC e la conseguente costituzione di gruppi consiliari individuali (o micro-gruppi)

attraverso soluzioni consentite dal regolamento. Tale dinamica produce un incremento del numero di attori effettivamente rilevanti nel processo decisionale e, con esso, un aumento dei costi di transazione della coalizione. In termini operativi, ciò significa maggiore complessità nella definizione dell'agenda, nella gestione delle risorse politiche e nella stabilizzazione degli accordi, poiché il coordinamento richiede negoziazioni continue e un più elevato investimento di leadership.

Inoltre, la micro-frammentazione tende a moltiplicare i punti di veto informali: in maggioranze caratterizzate da margini numerici non ampi, anche singoli consiglieri o micro-gruppi possono acquisire una capacità di pressione sproporzionata, trasformando la propria posizione in leva negoziale. Ne consegue una stabilità potenzialmente fragile, esposta non soltanto a shock esogeni (conflitti con l'opposizione, eventi esterni, crisi di policy), ma soprattutto a crisi endogene determinate dalla gestione dei rapporti interni e dalla disciplina coalizionale.

Il quadro che ne deriva è dunque ambivalente: da un lato, la centralità dell'attore pivot e l'accordo UV-Forza Italia (con parte di ADC) rendono plausibile la costituzione di un governo; dall'altro, la frammentazione e l'uso strategico delle regole consiliari come strumenti di posizionamento possono ridurre la capacità della coalizione di operare in modo prevedibile e coerente. In questo senso, la governabilità valdostana nel post-elezioni non può essere letta unicamente come funzione della distribuzione dei seggi, ma come prodotto congiunto di architettura coalizionale, regole interne e incentivi alla differenziazione che, in sistemi regionali fortemente frammentati, tendono a riemergere con immediatezza dopo la fase elettorale.

3. I problemi giuridici emersi: questioni (quasi) chiuse e questioni aperte

Come anticipato, diverse sono le questioni emerse in questa fase istituzionale in Valle d'Aosta. Alcune possono essere considerate (quasi) chiuse, altre sono ancora aperte e in attesa di definizione, mentre altre ancora, sebbene forse più rilevanti, restano (pericolosamente) ignorate⁸.

3.1. Legge elettorale, referendum, decreto di convocazione dei comizi elettorali

Alcune questioni hanno interessato la fase precedente alle elezioni. L'adozione di una riforma elettorale in prossimità della tornata elettorale, combinata con un quadro politico altamente conflittuale, hanno così creato le condizioni per una vera e propria frizione procedurale.

⁸ Questo parte dello scritto è una rielaborazione delle considerazioni offerte in N. P. ALESSI, *Il sonno della Regione genera mostri: il fine legislatura valdostana e l'ennesimo grattacapo giuridico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2025, pp. 301-322 e ID., *Le complesse vicende elettorali valdostane*, in *federalismi.it*, Paper, 17 settembre 2025, pp. 1-6.

In linea teorica, infatti, i procedimenti elettorale e referendario avrebbero potuto restare distinti⁹; in concreto, la tempistica nella raccolta delle firme e la decisione della maggioranza di celebrare il referendum il 10 agosto 2025 hanno collocato l'esito referendario tra la convocazione dei comizi e la data delle elezioni, alimentando una controversia (poi risolta in sede giurisdizionale) circa l'individuazione della disciplina applicabile alla consultazione di settembre¹⁰.

La conferma popolare della modifica legislativa ha prodotto un caso inusuale nel contesto valdostano, con problemi attuativi non trascurabili. Un mutamento della legislazione elettorale a ridosso del voto, infatti, presenta profili critici riconducibili alla certezza della cornice normativa: incide sulle strategie dei partiti (anche rispetto alla composizione delle liste e alle scelte di candidatura) e può generare, almeno in parte, disorientamento nell'elettorato. Non a caso, la stabilità delle regole elettorali è considerata un presidio della democrazia e della legalità del procedimento elettorale anche negli standard europei in materia elettorale: la stessa Commissione di Venezia raccomanda di evitare modifiche dei “fondamentali” del diritto elettorale in prossimità delle elezioni (la nota “regola dell’anno”), e la giurisprudenza della Corte EDU ha richiamato in diverse occasioni esigenze di prevedibilità e non arbitrarietà a fronte di interventi normativi introdotti in prossimità della competizione elettorale¹¹.

⁹ Secondo la cornice dettata dalla l.r. n. 3/1993 e dalla l.r. n. 4/2002, non senza qualche forzatura, sarebbe stato possibile disaccoppiare temporalmente i due procedimenti, evitando che il referendum si innestasse in una fase elettorale già attivata. È ovviamente questa un'ipotesi del tutto astratta che si propone ben sapendo che non avrebbe in alcun modo favorito uno svolgimento sereno della consultazione elettorale.

In particolare, ai sensi dell'art. 4, l.r. n. 3/1993, assumendo come *dies ad quem* del quinquennio la data dell'ultima giornata di voto delle precedenti elezioni (20–21 settembre 2020), il “compimento” del quinquennio cadrebbe il 21 settembre 2025; ne deriverebbe che le elezioni avrebbero potuto svolgersi non oltre la seconda domenica successiva, ossia fino al 5 ottobre 2025.

Su questo specifico profilo interpretativo non risulta una regola giurisprudenziale univoca, ma si rinvencono indicazioni non trascurabili nel senso di assumere come riferimento l'ultimo giorno di votazione: da un lato, nella sent. n. 181/2014, in tema di prorogatio dei Consigli regionali, la Corte prende atto della ricostruzione della Regione Friuli-Venezia Giulia secondo cui, con elezioni 13–14 aprile 2008, la scadenza cadeva il 14 aprile 2013; dall'altro, nella sent. n. 131/2025 la Corte afferma espressamente che, con elezioni 20–21 settembre 2020, il compimento del quinquennio si verifica il 21 settembre 2025.

Quanto al referendum statutario, la l.r. n. 4/2002 distingue la richiesta di un quinto dei consiglieri (art. 6) dalla richiesta degli elettori (art. 7) e, in via generale, stabilisce che la data del referendum è fissata in una domenica compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo alla pubblicazione del decreto di indizione (art. 13, comma 2).

Ne conseguirebbe che, a titolo esemplificativo, anticipando la data delle elezioni entro la finestra utile (ad es. 24 agosto 2025, quale quarta domenica antecedente il 21 settembre) e collocando il referendum in una domenica successiva conforme alla finestra 60–90 giorni (dipendente dalla data di pubblicazione del decreto), i due procedimenti avrebbero potuto essere tenuti distinti sul piano cronologico, evitando che una consultazione referendaria intervenisse in pendenza di un procedimento elettorale già avviato.

¹⁰ Il referendum sulla legge statutaria di riforma elettorale è stato attivato su richiesta consiliare ai sensi dell'art. 15 dello Statuto speciale e dell'art. 6, l.r. n. 4/2002, mediante istanza depositata il 30 maggio 2025 da sette consiglieri regionali (Luca Distort, Raffaella Foudraz, Erik Lavy, Andrea Manfrin, Simone Perron e Paolo Sammaritani per la Lega VdA, nonché Diego Lucianaz per il Gruppo Misto). Il Presidente della Regione ha quindi indetto la consultazione con decreto 5 giugno 2025, n. 252, pubblicato nel BUR n. 28 (edizione straordinaria) del 6 giugno 2025, fissando il referendum a domenica 10 agosto 2025.

¹¹ V. COMMISSIONE DI VENEZIA, *Codice di buona condotta in materia elettorale. Linee Guida e Rapporto esplicativo, Explanatory report*, Strasburgo, 2002; COMMISSIONE DI VENEZIA, *Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit*

3.1.1. Le posizioni sulla vicenda: tra politica e diritto

Le posizioni circa la legge applicabile alle elezioni regionali divergevano sensibilmente. Il comitato promotore del referendum e una parte delle opposizioni sostenevano che un decreto di convocazione dei comizi, adottato prima dell'esito referendario e della successiva promulgazione della legge statutaria, fosse, se non invalido, quantomeno inidoneo a reggere un procedimento elettorale regolato, al momento del voto, da una disciplina diversa rispetto a quella presupposta al momento della convocazione. In tale prospettiva, il decreto non sarebbe un atto meramente organizzativo, ma un passaggio capace di produrre effetti "conformativi" sul procedimento elettorale (tempistiche e modalità di presentazione delle candidature, predisposizione delle liste) e, più in generale, sulla certezza della cornice regolativa entro cui la competizione si sarebbe svolta¹². Se questa lettura fosse stata accolta, ne sarebbe derivata la necessità di ritirare il decreto e adottare uno nuovo dopo il referendum¹³.

Questa tesi, tuttavia, si scontrava con un limite temporale difficilmente superabile. Se infatti il nuovo decreto fosse stato adottato solo dopo il referendum, i termini previsti dalla legge elettorale regionale non sarebbero stati più rispettabili: l'art. 4, c. 4, della l.r. n. 3/1993 richiede la pubblicazione del decreto di convocazione almeno 60 giorni prima della votazione, mentre il comma 2 dello stesso articolo fissa il termine ultimo per lo svolgimento delle elezioni non oltre la seconda domenica successiva al compimento del quinquennio. Ne sarebbe derivato un evidente conflitto tra scansioni procedurali non agevolmente componibile.

Per tale ragione, le forze di opposizione e il comitato referendario hanno sostenuto, in chiave anche apertamente antagonista rispetto alla riforma, che la legge confermata dal referendum non potesse trovare applicazione nella tornata elettorale regionale¹⁴, contestando inoltre l'opportunità (e, in parte, la

electoral, 24 giugno 2024, consultabile al seguente link: www.venice.coe.int; N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 22, 2017, pp. 1-41; G. TARLI BARBIERI, *La reintroduzione delle preferenze multiple nella legge elettorale valdostana: una riforma criticabile*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2025, pp. 495-522; per un quadro complessivo, con indicazioni provenienti anche dalla Corte EDU e dal diritto dell'Unione europea, v. M. CECILI, *La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2022, pp. 121-155; P. COSTANZO, *Le implicazioni di sistema della giurisprudenza CEDU in materia di diritti elettorali*, e L. TRUCCO, *La democrazia elettorale tra margine di apprezzamento degli stati e tutela dei diritti individuali*, in M. CARTABIA (a cura di), *Euroscopio: dieci casi sui diritti in Europa: uno strumento didattico*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 237 e ss.; v. anche l'intervista al Prof. A. MORRONE su *La Stampa*, sezione Aosta, del 4 maggio 2025.

¹² Su questo aspetto si può però osservare che si tratta di una critica più politico-istituzionale che strettamente giuridica. Non sembra ravvisarsi tanto un vizio di legalità quanto un problema, forse anche più grave, di "qualità della democrazia".
¹³ In questo senso, v. G. BOGGERO, *Parere pro veritate sulla nuova legislazione elettorale valdostana e il voto referendario*, Torino, 26 maggio 2025 (in visione agli autori); su questo, si legga anche l'opinione contro la possibilità di tener conto dell'esito referendario senza spostare più avanti le elezioni con apposita "leggina" derogatoria di G. BOGGERO in E. Martinet, "Election day il 28 settembre" Ma il decreto ancora non c'è, ne *La Stampa*, sezione Aosta, del 14 giugno 2025.

¹⁴ L.r. n. 4/2025; la legge reca anche modificazioni di leggi in materia di enti locali: alcune di queste disposizioni sono state impugnate dal Governo (<https://www.affariregionali.it/it/banche-dati/leggi-regionali/dettaglio-legge-regionale/?id=142443>) e dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale, sent. n. 16/2026: si tratta dell'art. 3, cc. 1 e 4 che stabilivano, rispettivamente, la non immediata ricandidabilità alla carica di sindaco e vicesindaco nei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti per coloro che abbiano ricoperto la medesima carica per quattro mandati

legittimità) dell'indizione del referendum in pieno periodo estivo. Sotto questo profilo, però, gli argomenti relativi ai costi organizzativi dello svolgimento di due votazioni a distanza ravvicinata e alla scarsa partecipazione attesa appaiono più persuasivi sul piano politico-istituzionale che su quello strettamente giuridico¹⁵.

Più convincente, almeno sul piano della tenuta tecnico-giuridica, appare la tesi sostenuta dalla maggioranza e dall'amministrazione regionale, secondo cui il decreto di convocazione dei comizi costituisce un atto amministrativo necessario, volto essenzialmente ad avviare il procedimento elettorale,

consecutivi; il divieto di scelta degli assessori comunali al di fuori dell'insieme dei consiglieri comunali; il divieto che della giunta facciano parte il coniuge, i parenti e gli affini in primo grado del sindaco e del vicesindaco.

¹⁵ In primo luogo, non sembra rinvenirsi un divieto normativo espresso di convocare una consultazione popolare nella seconda settimana di agosto (in senso parzialmente diverso, e con specifico riguardo alle criticità del voto in piena estate, v. G. DELLEDONNE, *Astensionismo e calendario elettorale*, in G. DELLEDONNE, L. GORI, G. MARTINICO, F. PACINI (a cura di), *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2024, pp. 103-117). In secondo luogo, sotto il profilo funzionale, l'eventuale accorpamento tra referendum sulla legge elettorale, elezioni regionali (da svolgersi proprio in base a quella legge) ed elezioni comunali avrebbe potuto determinare un livello di complessità e confusione informativa per l'elettorato potenzialmente più grave del pregiudizio derivante dai maggiori costi organizzativi, con possibili ricadute sull'esercizio libero e consapevole del diritto di voto.

In questa prospettiva, assume rilievo il rinvio operato dall'art. 23, l.r. n. 4/2002, alla l. n. 352/1970, "per quanto non disciplinato dalla presente legge". Tale rinvio è significativo anche rispetto al tema dei rapporti tra procedimento referendario e procedimento elettorale. In particolare, l'art. 31, l. n. 352/1970, con riferimento al referendum abrogativo, vieta il deposito delle richieste "nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime"; l'art. 34, commi 2 e 3, prevede inoltre la sospensione del referendum già indetto in caso di scioglimento anticipato delle Camere e la ripresa dei termini dell'iter referendario dopo un significativo intervallo temporale. Sebbene tali disposizioni riguardino testualmente il referendum abrogativo, parte della dottrina ne ha proposto una lettura costituzionalmente orientata estensibile, in via di principio, anche al referendum ex art. 138 Cost., valorizzando il possibile pregiudizio al diritto a un voto informato in caso di abbinamento tra consultazioni eterogenee. Cfr. R. PINARDI, *Conflitto tra poteri e referendum confermativo: alcune annotazioni critiche sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 195 del 2020*, in *Consulta Online*, n. 3, 2020, pp. 478-483; M.G. RODOMONTE, *Il diritto ad essere informati quale profilo fondamentale della tutela del diritto di voto e la controversa questione dell'abbinamento del referendum costituzionale alle elezioni. Alcune riflessioni a partire dall'ordinanza n. 195 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 6, 2020, pp. 524-544; M. CALAMO SPECCHIA, *Audizione dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 17 giugno 2020*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 4, 2020, pp. 123-131; A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 107, 1995, pp. 5-19; F. LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1, 2016, pp. 7-12; V. ONIDA, *Sul referendum costituzionale. Per un voto consapevole*, disponibile su www.uninettunouniversity.net, 9 novembre 2016; M. PLUTINO, *Esiste un divieto di accorpamento, e in generale di abbinamento, dei referendum costituzionali alle elezioni?*, in *Nomos: le attualità del diritto*, n. 1, 2020, pp. 1-14.

Il rinvio "generale" alla l. n. 352/1970 contenuto nella l.r. n. 4/2002 – e non limitato al solo titolo relativo al referendum costituzionale – può essere letto come un indice sistematico favorevole a una separazione tra tempi del referendum e tempi della competizione elettorale, almeno quando l'accorpamento rischi di incidere sulla chiarezza della scelta elettorale. Tale conclusione, tuttavia, richiede comunque una verifica di compatibilità tra le disposizioni statali richiamate e la disciplina regionale del referendum statutario.

Con riguardo alla giurisprudenza costituzionale più recente, va ricordato che la Corte costituzionale si è pronunciata con le ordd. nn. 195, 196, 197 e 198 del 2020 su conflitti di attribuzione promossi in relazione all'abbinamento del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari con altre consultazioni; le ordinanze hanno dichiarato i conflitti inammissibili, lasciando ferma la scelta di accorpamento, ma senza per ciò solo risolvere in via generale tutte le questioni teoriche e sistematiche connesse al rapporto tra referendum costituzionale e consultazioni elettorali concomitanti.

senza “cristallizzare” in modo irreversibile l'intera disciplina applicabile alla consultazione¹⁶. Questa interpretazione è avvalorata anche dalla giurisprudenza amministrativa; in merito, il Consiglio di Stato ha sostenuto che il decreto di indizione delle elezioni è un atto amministrativo e non discrezionale (politico), volto al perseguimento dell'obiettivo prioritario di assicurare la tempestiva ricostituzione degli organi di governo regionale in ossequio al principio di sovranità popolare e ai canoni costituzionali di efficacia e buon andamento¹⁷.

Nella stessa direzione interpretativa si colloca il principio del *tempus regit actum*, più volte richiamato nella giurisprudenza amministrativa elettorale: in assenza di una disposizione che attribuisca al decreto di convocazione effetto di stabilizzazione normativa, ai singoli atti e alle singole fasi del procedimento si applicano le norme vigenti al momento in cui ciascuna fase si svolge, con il limite logico-giuridico rappresentato dall'eventuale già intervenuta apertura della specifica sottofase procedimentale¹⁸.

Applicata al caso valdostano, tale ricostruzione conduce a ritenere che la disciplina sopravvenuta potesse operare almeno per le fasi non ancora esaurite dopo la promulgazione della legge. Ciò è tanto più rilevante se si considera che la presentazione delle liste avviene solo nel trentacinquesimo/trentaquattresimo giorno antecedente il voto e che la raccolta delle firme per la loro presentazione segue una scansione autonoma, avviabile nei tre mesi precedenti la scadenza naturale del Consiglio¹⁹, dunque non rigidamente dipendente dalla previa convocazione dei comizi²⁰. Gli elettori erano nelle condizioni di ricevere adeguata pubblicità e informazioni sul procedimento elettorale in corso, tenendo anche in considerazione che i

¹⁶ Un'analisi dei contenuti di un decreto di convocazione dei comizi elettorali pare corroborare questa ipotesi: il testo non reca alcun riferimento alle modalità di svolgimento delle elezioni, né alla fase preparatoria (successiva alla convocazione), né alla disposizione che verrebbe modificata, ma solo semplici rinvii alle norme della l.r. n. 3/1993 che fanno riferimento al decreto e alle operazioni di voto e di scrutinio (artt. 4, 27, 36, 40); il Presidente della Regione, nella sua lettera indirizzata al comitato promotore del referendum del 18 aprile 2025, afferma che “[...] si rileva che qualora il referendum venisse indetto, a seguito della regolare e valida raccolta del numero delle firme previsto dalla legge, e l'esito referendario confermasse la legge approvata dal Consiglio regionale, quest'ultima, una volta entrata in vigore, troverebbe applicazione in quanto normativa sopravvenuta di rango primario. Tale applicazione discende dal principio generale secondo cui le fasi procedimentali costituite da atti o da operazioni dotati di propria autonomia (nel caso di specie la votazione) devono essere regolate dalla legge vigente al momento della loro adozione o del loro svolgimento. Il decreto di indizione dei comizi elettorali, emanato dal Presidente della Regione, ha, peraltro, valore meramente attuativo, con la sola funzione di fissare la data delle elezioni e quella della prima riunione del Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 4 della l.r. n. 3/1993, senza poter incidere sull'applicazione di norme che, nel frattempo, siano state modificate o abrogate, né di determinarne l'ultrattività, anche dopo la loro modificazione o abrogazione”.

¹⁷ V. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 6002/2012; il Consiglio di Stato ha inoltre affermato che “aspetti di incertezza adombrati in merito alla determinazione dei collegi elettorali e al numero dei seggi consiliari, afferiscono all'enucleazione, in via interpretativa, delle regole *ratione temporis* applicabili al procedimento elettorale senza poter procrastinare il termine fissato dalla legge per la fase del procedimento elettorale successiva all'indizione”: tali considerazioni potrebbero essere applicate per analogia allo stesso decreto di indizione delle elezioni, nel senso di ritenere che eventuali sopravvenienze normative (come già osservato, naturalmente molto problematiche) non ostano all'indizione delle elezioni nei termini stabiliti dalla legge.

¹⁸ V. Cons. di Stato, sez. V, sent. n. 1717/201. In questo caso la pronuncia faceva però riferimento a un caso di modifica della disciplina dell'ammissione delle liste e non a quello di modifica della modalità di espressione del voto.

¹⁹ Art. 7, c. 4, l.r. n. 3/1993.

²⁰ Pertanto, il 31 agosto-1° settembre nel caso di elezioni il 5 ottobre, e 23-24 agosto nel caso di elezioni il 28 settembre.

Comuni sono tenuti ad affiggere il manifesto che dà notizia al pubblico del decreto di convocazione dei comizi solo il quarantacinquesimo giorno antecedente la data delle elezioni²¹.

Resta, nondimeno, il carattere patologico della sequenza. Anche aderendo alla soluzione più “pragmatica” e sistematicamente difendibile, il caso mostra una criticità di fondo: un intervento sulla legge elettorale a ridosso del voto – e addirittura intrecciato con un referendum collocato a procedimento già avviato – incide inevitabilmente sulla certezza delle regole del gioco e rischia di costituire un precedente pericoloso, che richiederebbe una disciplina normativa più rigorosa per il futuro.

3.1.2. Ipotesi alternative e margini di soluzione nel rispetto del sistema delle fonti

A ben vedere, le posizioni sopra ricostruite non esaurivano il novero delle possibili soluzioni astrattamente disponibili per disinnescare il cortocircuito procedurale determinatosi tra referendum ed elezioni.

Una prima opzione, più immediata sul piano pratico, sarebbe stata l'adozione di una legge ordinaria per differire le elezioni regionali²². Si tratta però di una soluzione non esente da critiche sul piano del rispetto delle fonti regionali: una disciplina, che deroga alla l.r. n. 3/1993 e incide sulle modalità e sui tempi della consultazione regionale, avrebbe dovuto assumere la forma di una legge statutaria, con tempi di adozione incompatibili con la situazione in esame. Una deroga mediante legge sarebbe stata particolarmente difficile da giustificare, anche perché la situazione non derivava da avvenimenti straordinari e imprevedibili (come accaduto, invece, nel 2020 in occasione del rinvio delle elezioni per l'emergenza pandemica). Una simile scelta si sarebbe esposta al rischio di impugnazione da parte del governo per violazione della riserva di legge statutaria prevista dall'art. 15, Statuto speciale.

Più praticabile, oltre che in linea con le richieste dell'opposizione, sarebbe stata invece la completa separazione dei procedimenti, con fissazione del referendum in una data successiva a quella delle elezioni regionali: soluzione che, come visto, era tecnicamente possibile.

Un'altra via, rispettosa del sistema delle fonti, sarebbe stata la modifica della l.r. n. 4/2002, che disciplina l'istituto del referendum. Trattandosi di una legge ordinaria (non statutaria), sarebbe stato possibile modificare o derogare alla disciplina per prevedere in via derogatoria una data (anticipata) per il referendum compatibile con i termini previsti dalla l.r. n. 3/1993²³.

Da ultimo, è stata prospettata anche una soluzione interpretativa idonea a fondare la legittimità di un decreto di indizione delle elezioni successivo al voto, pur nel rispetto delle scansioni temporali previste

²¹ L.r. n. 3/1993, art. 4, c. 6.

²² V. l'opinione di G. BOGGERO su *La Stampa*, sezione Aosta, del 14 giugno 2025.

²³ Ciò avrebbe permesso di andare al voto dopo il referendum senza dover adottare un decreto di convocazione dei comizi prima del voto referendario.

dalla normativa regionale²⁴. Tale ricostruzione muove da una lettura sistematica dell'insieme delle fonti regionali che hanno ad oggetto la materia elettorale.

In origine lo Statuto speciale prevedeva che l'elezione dei consiglieri avvenisse “secondo le norme stabilite con legge dello Stato, sentita la Regione”²⁵. Successivamente gli interventi della l. cost. n. 1/1972 e poi della l. cost. n. 3/1989 hanno progressivamente ampliato l'autonomia regionale, sino a consentire la disciplina della materia “con legge regionale adottata con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati”²⁶. In questo quadro, la Regione ha poi adottato la l.r. n. 3/1993, tuttora testo di riferimento della legislazione elettorale valdostana. La l. cost. 2/2001, modificando l'art. 15 Statuto speciale, ha poi previsto che la legge elettorale fosse adottata nella forma di una legge statutaria; di conseguenza, tutte le modifiche successive hanno avuto quella forma.

Ciò che rileva, tuttavia, è che questa evoluzione non ha solo ridefinito le fonti competenti, ma ha anche mantenuto una disciplina elettorale minima di rango statutario, in particolare con riferimento alla durata della legislatura, alla finestra temporale per le elezioni e ai termini per la convocazione dei comizi elettorali e di riunione del nuovo Consiglio (art. 18). Rilevante è il fatto che la stessa riforma del 2001 non abbia modificato tale disposizione, il cui contenuto deriva pertanto dalla l. cost. n. 3/1989.

Tale disposizione recita: “1. Il consiglio regionale è eletto per cinque anni. Il quinquennio decorre dalla data delle elezioni. 2. Le elezioni del nuovo consiglio sono indette dal Presidente della Regione e potranno aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente e non oltre la seconda domenica successiva al compimento del periodo di cui al precedente comma. 3. *Il decreto di indizione delle elezioni deve essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione.* 4. Il nuovo consiglio si riunisce entro i venti giorni dalla proclamazione degli eletti su convocazione del Presidente della Regione in carica”.

Su questa base, l'ipotesi interpretativa si fonda sul coordinamento tra norma statutaria di cornice e norma legislativa di dettaglio. L'art. 18, c. 3, dello Statuto speciale (fonte di rango costituzionale) stabilisce che il decreto di indizione delle elezioni debba essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la votazione; l'art. 4, c. 4, della l.r. n. 3/1993 prevede un termine più ampio (sessanta giorni). Non si è necessariamente in presenza di un'antinomia in senso stretto, poiché la disciplina legislativa può essere letta come specificazione più rigorosa della scansione statutaria²⁷. Nel caso concreto del 2025,

²⁴ Già in N.P. ALESSI, *Il sonno della Regione genera mostri: il fine legislatura valdostano e l'ennesimo grattacapo giuridico*, in *Working papers* LLA, disponibile al seguente link: https://www.liatn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=143.

²⁵ Art. 16, Statuto speciale nella sua versione originaria.

²⁶ Art. 3, l. cost. n. 3/1989, che ha modificato lo Statuto speciale all'art. 16.

²⁷ *Contra*, G. BOGGERO, *Parere pro veritate sulla nuova legislazione elettorale valdostana e il voto referendario*, Torino, 26 maggio 2025 (in visione agli autori), che sostiene invece che il termine indicato dalla l.r. n. 3/1993, introdotto dalla l.r. n. 22/2007,

tuttavia, la combinazione tra riforma elettorale, referendum e imminente scadenza della legislatura ha prodotto una tensione tra la regola legislativa di dettaglio e la funzione della norma statutaria, che è quella di garantire il rinnovo tempestivo degli organi rappresentativi entro una cornice temporale certa.

In tale prospettiva, si sarebbe potuta prospettare un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata dell'art. 4, comma 4, l.r. n. 3/1993, idonea a evitare che una disposizione legislativa di dettaglio impedisse, in via di fatto, il rispetto dell'assetto temporale complessivo delineato dallo Statuto. Più precisamente, il termine dei sessanta giorni avrebbe potuto essere trattato come regola ordinaria del procedimento, suscettibile di recessione nel caso eccezionale in cui il suo rigido rispetto avesse prodotto un effetto disfunzionale rispetto alla norma statutaria di cornice; il termine di quarantacinque giorni, in questa lettura, avrebbe operato come limite ultimo di compatibilità statutaria del decreto di convocazione²⁸.

Se si fosse accolta tale ricostruzione, il decreto di convocazione dei comizi non avrebbe dovuto necessariamente essere adottato prima del referendum del 10 agosto, purché emanato entro il termine statutario dei quarantacinque giorni dalla data fissata per il voto. Ciò avrebbe reso astrattamente compatibile una convocazione successiva al referendum con la scansione complessiva del procedimento elettorale. Resta però fermo che si sarebbe trattato di una soluzione interpretativa forte, non imposta in modo univoco dal dato normativo, e come tale bisognosa di una motivazione particolarmente robusta sul piano del coordinamento tra fonti, della ragionevolezza e della continuità del procedimento elettorale. In ogni caso, nessuna delle soluzioni qui richiamate – compresa quest'ultima – avrebbe potuto eliminare del tutto gli effetti distorsivi prodotti da una riforma elettorale intervenuta alla vigilia del voto. Tali effetti, come si è visto, hanno infatti alimentato contenziosi fondati sulla prospettata lesione dei diritti di elettorato attivo e passivo²⁹.

3.1.3. La decisione sul ricorso AVS prima delle elezioni e i limiti della tutela cautelare in materia elettorale

Come si è accennato, la fase preelettorale è stata segnata anche dal deposito, presso il Tribunale di Aosta, di un ricorso cautelare *ex artt. 669-bis e 700 c.p.c.* volto all'accertamento del diritto di elettorato attivo e passivo.

abbia una natura derogatoria rispetto all'art. 18 Statuto speciale, in ragione della riserva di competenza in materia elettorale in favore della legge statutaria prevista dall'art. 15 Statuto speciale.

²⁸ Tale lettura pare inoltre più armonica con la disposizione che regola la scadenza dei mandati della Giunta e del Consiglio regionali, che, come visto, prevede la limitazione dei loro poteri a partire dal quarantacinquesimo giorno antecedente alla data delle elezioni.

²⁹ Sul tema, con particolare riferimento alle riforme elettorali *last minute* nelle Regioni Liguria e Puglia, v. L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali "last minute" e rappresentanza di genere di "mezz'estate"*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, cit., 1-17.

I ricorrenti (candidati ed elettori) qualificavano espressamente l'azione come domanda diretta a prevenire una possibile violazione dei loro diritti fondamentali di elettorato passivo e attivo, ricondotta alla “successione di discipline” e ai comportamenti degli organi regionali, “che hanno alterato le condizioni minime di certezza del voto”³⁰. L'impostazione seguita faceva leva sull'ormai consolidata giurisprudenza (costituzionale, civile ed amministrativa) che riconosce al giudice ordinario un ruolo centrale nella tutela dei diritti anche in materia elettorale³¹. In questa prospettiva, il *petitum* del ricorso era costruito come accertamento di diritti soggettivi inviolabili (artt. 2, 48 e 51 Cost.), la cui lesione “non deriva da un atto amministrativo asseritamente illegittimo, bensì dall'incertezza sulla normativa elettorale applicabile, concretamente alimentata dalle condotte degli organi regionali”³², che incide “direttamente non solo sulla libertà del voto, ma anche sul principio di autodeterminazione politica, poiché i cittadini elettori, così come i candidati, non sono messi nelle condizioni di orientare correttamente le proprie scelte”³³.

Più precisamente, la richiesta era quella di chiarire, prima del voto, il quadro normativo applicabile alle elezioni del 28 settembre, sostenendo che si dovesse applicare la legge vigente al momento della convocazione dei comizi elettorali. La domanda cautelare era presentata come l'unico rimedio concretamente idoneo, in tempo utile, a tutelare la posizione dei ricorrenti dal rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile che sarebbe derivato dall'applicazione della nuova legislazione alla tornata elettorale regionale, tenendo conto che un ricorso (amministrativo) successivo alle elezioni non avrebbe impedito l'applicazione della disciplina sopravvenuta.

La decisione del Tribunale di Aosta può essere letta come un'occasione mancata per offrire un contributo più articolato all'evoluzione della giurisprudenza in materia di diritti elettorali.

Il nodo problematico, infatti, non risiede tanto nell'esito finale in merito alla questione dell'incertezza della legislazione elettorale valdostana (esito che, sotto più profili, può anche ritenersi condivisibile), quanto nell'impostazione adottata per pervenire a tale conclusione e nel limitato approfondimento di alcune questioni centrali sollevate dal ricorso, tra cui la configurabilità di una tutela cautelare in materia elettorale³⁴ e la qualificazione delle posizioni soggettive fatte valere³⁵.

Il Tribunale qualifica la posizione giuridica soggettiva dei ricorrenti in termini di interesse legittimo, con conseguente affermazione del difetto di giurisdizione del giudice ordinario. Tale qualificazione è già stata

³⁰ Ricorso, p. 7; si ringrazia il Prof. Giovanni Boggero per aver messo a disposizione il documento.

³¹ Sul punto, e per tutti i riferimenti bibliografici essenziali, v. G. MAESTRI, *Riflettori sulla Valle d'Aosta: norme elettorali mutate a iter avviato (o quasi) e tutela dei diritti di elettorato (e degli interessi di chi presenta le liste)*, www.dirittifondamentali.it, n. 3, 2025, pp. 85-106; R. RUDONI, *Profili costituzionali dell'azione cautelare di accertamento del diritto di voto (a partire da una recente querelle valdostana)*, *Il Piemonte delle autonomie*, n. 3, 2025, pp. 412-427.

³² Ricorso, p. 9.

³³ Ricorso, pp. 9-10.

³⁴ Su questo, v. le interessanti considerazioni di R. RUDONI, *Profili costituzionali*, cit., p. 15.

³⁵ Per tutti i riferimenti, v. G. MAESTRI, *Riflettori sulla Valle d'Aosta*, cit.; R. RUDONI, *Profili costituzionali*, cit.

oggetto di rilievi critici, poiché ritenuta troppo semplificatrice rispetto alla varietà delle posizioni soggettive che possono emergere nel contenzioso elettorale³⁶. In altre parole, l'ordinanza sembra ricondurre la tutela ordinaria alle sole ipotesi tipiche (eleggibilità, decadenza, incompatibilità, o questioni direttamente incidenti sul diritto di voto in termini costituzionali), senza confrontarsi fino in fondo con l'evoluzione del quadro giurisprudenziale in materia di tutela anticipata dei diritti elettorali³⁷.

Di conseguenza, la giudice aostana ha affermato che le contestazioni dei ricorrenti riguardano, a suo dire, “la tutela dell’interesse legittimo a che il procedimento elettorale si svolga conformemente alle norme giuridiche che lo regolano, il che esclude la giurisdizione di questo giudice, trattandosi di posizione attinente alla dimensione sostanziale delle relazioni giuridiche fra amministrazione e cittadini”, e che la tutela spetti al giudice amministrativo. Ha inoltre escluso anche che si possa radicare la giurisdizione ordinaria sulla base dell’asserito rischio di un vuoto di tutela della posizione dei ricorrenti³⁸, sul presupposto che l’oggetto del contendere va individuato “nella legittimità della decisione dell’amministrazione resistente di non applicare alle operazioni di voto del 28/09/2025 la legge vigente al momento dell’indizione di tali elezioni”.

Pur dichiarando il difetto di giurisdizione, l’ordinanza svolge però anche alcune considerazioni di merito, pronunciandosi in modo (ipotetico e) sintetico sulla presenza del *fumus boni iuris* e sul *periculum in mora*. Proprio questo (sproporzionato) *obiter dictum* (o, provocatoriamente, questa limitata decisione nel merito) contribuisce a rendere la decisione meno lineare sul piano della tecnica processuale: da un lato, si nega la giurisdizione; dall’altro, si formulano valutazioni (sia pure in via subordinata e ipotetica) su profili tipicamente cautelari. Anche sotto questo aspetto, la motivazione appare particolarmente sintetica. La giudice si limita a richiamare il principio del *tempus regit actum* per evidenziare l’assenza di incertezze nel quadro normativo, senza un effettivo confronto con il diverso profilo dedotto dai ricorrenti, e cioè la possibile concreta lesione dei loro diritti per effetto della sequenza procedimentale verificatasi³⁹.

Analoga osservazione può essere avanzata con riguardo al *periculum in mora*. L’ordinanza lo esclude sul presupposto che non sussiste un rischio attuale di lesione e che eventuali irregolarità possano essere fatte valere in sede amministrativa⁴⁰. Tuttavia, tale passaggio lascia in ombra un punto rilevante: l’interesse azionato mirava ad ottenere una pronuncia utile prima del voto, poiché un eventuale intervento

³⁶ G. MAESTRI, *Riflettori sulla Valle d’Aosta*, cit.; R. RUDONI, *Profili costituzionali*, cit.

³⁷ Tale riflessione è anche alla base delle (limitate) considerazioni in materia di interesse ad agire dei ricorrenti.

³⁸ Una delle motivazioni che hanno giustificato le prime decisioni della Consulta in materia elettorale a livello nazionale (sent. Corte cost. n. 1/2014) e che hanno portato ad affermare con la sent. n. 48/2021 l’esigenza di una tutela di fronte a un giudice per il diritto di elettorato attivo e passivo.

³⁹ Come osservato a più riprese da G. MAESTRI, *Riflettori sulla Valle d’Aosta*, cit.; R. RUDONI, *Profili costituzionali*, cit.

⁴⁰ G. MAESTRI, *Riflettori sulla Valle d’Aosta*, cit., p. 98.

successivo avrebbe potuto incidere, al più, sulla validità degli esiti elettorali, ma non sulla scelta della disciplina applicabile alla consultazione.

Da ultimo, non possono non rilevarsi due ulteriori profili problematici. Il primo riguarda la mancanza di chiarezza del provvedimento sotto il profilo processuale: la combinazione tra affermazione del difetto di giurisdizione e valutazione sui presupposti cautelari, non chiaramente coordinate anche nel dispositivo, rende meno facile qualificare con precisione la natura dell'ordinanza – di incompetenza o di rigetto? – e quindi valutarne gli effetti ai fini di un'eventuale riproposizione del ricorso. Il secondo aspetto riguarda la condanna alle spese per i ricorrenti, che, nel contesto di una controversia preelettorale con profili non manifestamente pretestuosi, risulta tale da produrre un effetto dissuasivo rispetto all'attivazione di strumenti di tutela anticipata in materia elettorale.

Le criticità di questa decisione, e soprattutto la sottesa prospettiva tendenzialmente tipizzante della giustizia elettorale, non consentono di considerarla una pronuncia davvero risolutiva sul piano sistematico. Sul piano concreto, invece, la questione della legge applicabile deve ritenersi chiusa: anche un eventuale ricorso successivo, fondato sui medesimi motivi, avrebbe potuto condurre solo all'annullamento e alla ripetizione della consultazione, ma non alla riespansione della disciplina previgente, essendo oramai entrata in vigore la nuova legge elettorale.

3.2. La parità di genere nella riforma del 2025: una promozione solo parziale

Accanto alle questioni sin qui prese in considerazione, un ulteriore profilo meritevole di attenzione nella nostra ricostruzione riguarda la disciplina della preferenza di genere introdotta dalla l.r. n. 27/2025⁴¹. La riforma, infatti, pur richiamando espressamente la “rappresentanza di genere” già nel titolo, predispone un meccanismo di promozione parziale⁴²: l'obbligo di differenziazione di genere opera quando l'elettore esprima tre preferenze, mentre non produce alcun effetto nel caso (verosimilmente non marginale) di espressione di due preferenze. La disposizione prevede, in particolare, che “nel caso di espressione di tre preferenze, almeno una deve riguardare candidati di genere diverso, pena l'annullamento dell'ultima preferenza”.

Questa scelta non è irrilevante sul piano costituzionale: rischia di rendere solo eventuale la funzione promozionale che l'ordinamento richiede in materia. Nel caso valdostano, il parametro di riferimento non è soltanto la Costituzione (artt. 3 e 51 Cost.), ma anche lo Statuto speciale, il quale dispone che la legge elettorale regionale debba promuovere “condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali”, “al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi”⁴³. Lo stesso Statuto, inoltre,

⁴¹ Sul tema, v. anche la più ampia analisi di G. TARLI BARBIERI, *La reintroduzione delle preferenze*, cit., pp. 512-520.

⁴² Così anche G. TARLI BARBIERI, *La reintroduzione delle preferenze*, cit.p. 515.

⁴³ Art. 15, c. 2, Statuto speciale.

sottopone la potestà legislativa regionale alla clausola di armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica⁴⁴.

In questa prospettiva, la disciplina introdotta dalla Regione può essere criticata non tanto perché manchi una misura di riequilibrio, quanto perché adotta una tecnica promozionale debole e incompleta, che non appare pienamente coerente con il fine statutario dell'equilibrio della rappresentanza. La Corte costituzionale, del resto, ha già chiarito – proprio con riferimento alla Valle d'Aosta – che le previsioni statutarie e costituzionali in materia non hanno carattere meramente programmatico, ma impongono una azione promozionale doverosa del legislatore elettorale regionale.

A ciò si aggiunge un ulteriore elemento sistematico. La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che anche le Regioni a statuto speciale, pur nella loro autonomia, non possono sottrarsi ai principi enunciati dalla legislazione statale in materia elettorale (l. n. 165/2004), che, in attuazione degli artt. 3 e 51 Cost., impongono “l'obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale”⁴⁵. salvo la presenza di specifiche “condizioni peculiari locali”⁴⁶. In tale quadro, il modello della doppia preferenza di genere – come configurazione ormai standard della promozione della parità nelle elezioni regionali⁴⁷ – costituisce almeno un termine di confronto rilevante per valutare l'adeguatezza della disciplina valdostana⁴⁸.

In questa stessa direzione depone, sia pure in un diverso contesto, l'intervento statale sostitutivo disposto nel 2020 nei confronti della Regione Puglia, adottato proprio per il mancato adeguamento ai principi della l. n. 165/2004 in tema di parità di genere nell'accesso alle cariche elettive. Pur senza poter trasferire

⁴⁴ Art. 15, c. 2, Statuto speciale.

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 49/2003; per ulteriori riferimenti bibliografici, v. G. TARLI BARBIERI, *La reintroduzione delle preferenze*, cit., p. 516, nota 63.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 143/2010.

⁴⁷ L. n. 165/2004, c. 4, lett. c-*bis*, n. 1: “qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima” (comma introdotto con l. n. 20/2016).

⁴⁸ Parte della dottrina si è spinta sino al punto di ritenere la doppia preferenza assimilabile a un “principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica”. Sul punto, v. C. MARCHETTI, *Riflessioni a margine della prima sostituzione legislativa del Governo. Quali rischi a fronte di una lettura estensiva della formula “tutela dell'unità giuridica” e di un'inosservanza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità?*, in *federalismi.it*, n. 15, 2021, 136; LECOSTITUZIONALISTE, *Il mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2025, 103-109.

automaticamente quel precedente al caso valdostano⁴⁹, esso conferma la crescente centralità – e la valenza non meramente simbolica – delle misure di riequilibrio di genere nella legislazione elettorale regionale⁵⁰. Ne consegue che la disciplina valdostana del 2025, pur formalmente orientata alla promozione della rappresentanza di genere, può essere ritenuta esposta a dubbi di compatibilità con il quadro costituzionale e statutario, nella misura in cui condiziona tale promozione a una sola modalità di espressione del voto (tre preferenze), lasciando invece priva di correttivi l'ipotesi delle due preferenze. Ad oggi, decorso il termine per l'impugnazione governativa in via principale della legge statutaria regionale⁵¹, la questione potrebbe essere fatta valere, in concreto, solo attraverso un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, ove la relativa censura risulti rilevante in un giudizio⁵². Lo Statuto speciale, infatti, prevede espressamente la possibilità per il Governo di promuovere la questione di legittimità costituzionale entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge statutaria regionale.

3.3. Limiti di mandato e continuità dell'esecutivo regionale: il caso Testolin–Bertschy

3.3.1. Lo scontro dei pareri

Un'ultima questione di particolare rilievo, emersa dopo le elezioni, riguarda l'eleggibilità dei di Renzo Testolin e Luigi Bertschy a far parte della nuova Giunta regionale (rispettivamente, quale Presidente e quale Assessore). Il punto di riferimento normativo è l'art. 3, comma 3, della l.r. n. 21/2007, secondo cui: “Chi ha ricoperto per due legislature consecutive cariche all'interno della Giunta regionale non è, allo scadere della seconda legislatura, eleggibile all'interno della Giunta nella successiva legislatura. È consentito ricoprire una carica all'interno della Giunta nella terza legislatura consecutiva, se in una delle due legislature precedenti la carica ricoperta ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi ed un giorno”. Poiché entrambi già ricoperto delle cariche in giunta per tre legislature consecutive, si è aperto un dibattito politico-istituzionale particolarmente acceso sulla loro rieleggibilità nella legislatura successiva. I due esponenti politici hanno sostenuto la possibilità di essere rieletti per un quarto mandato, sulla base di un

⁴⁹ Sul punto, v. D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, n. 3, 2020, 1-20; T. GROPPi, “La Costituzione si è mossa”: la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia, in *federalismi.it*, n. 25, 2020, pp. 1-18; L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio*, cit.; L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2020, pp. 605-609; *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2020, 609-613; M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, in *federalismi.it*, n. 25, 2020, pp. 1-12; P. COLASANTE, *Il Governo “riscrive” la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, in *federalismi.it*, n. 25, 2020, pp. 1-18.

⁵⁰ T. GROPPi, “La Costituzione si è mossa”, cit., pp. 1-18.

⁵¹ Tale ricorso avrebbe potuto essere depositato entro trenta giorni dalla pubblicazione notiziale della legge statutaria; sulle difficoltà interpretative a seguito della riforma del 2001, anche per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale, v. B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, 2004, pp. 309-347.

⁵² Come correttamente rilevato da G. TARLI BARBIERI, *La reintroduzione delle preferenze*, cit., p. 518.

parere giuridico *pro veritate* del Prof. Enrico Grosso (giugno 2025). Le opposizioni hanno sostenuto invece la tesi opposta, sulla base di un parere del Prof. Andrea Morrone (febbraio 2025). In vista della seduta consiliare per l'elezione del Presidente della Regione e della Giunta, il Presidente del Consiglio regionale ha quindi richiesto un ulteriore parere al Prof. Nicola Lupo, che si è espresso nel senso della rieleggibilità dei due componenti della Giunta uscente.

Il primo parere in ordine cronologico – pur reso pubblico solo a ridosso della fine della tornata elettorale – è quello del Prof. Andrea Morrone richiesto da Rete civica Valle d'Aosta, che si esprime in senso contrario alla rielezione dei due esponenti politici a cariche interne alla Giunta regionale.

Secondo il parere, la disposizione oggetto di esame presenta un significato testuale chiaro, confermato inoltre dai lavori preparatori e dalla relazione di accompagnamento della l.r. n. 21/2007. In base a questa ricostruzione, l'art. 3, c. 3 introduce una struttura binaria di regola e eccezione. La regola vieta la reiterazione: chi ha ricoperto cariche in Giunta per due legislature consecutive, non è rieleggibile per una terza volta nell'esecutivo regionale; mentre l'eccezione consente la permanenza per una terza legislatura consecutiva, ma soltanto se “in una delle due legislature precedenti la carica ricoperta ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi ed un giorno”. La relazione illustrativa viene richiamata a conferma di questa lettura, nella parte in cui afferma che la norma introduce il divieto di ricoprire per più di due legislature consecutive cariche in Giunta, a meno che una delle due cariche abbia avuto durata inferiore alla soglia temporale indicata.

Da questo impianto – regola ed eccezione –, Morrone trae una sola conclusione netta: la disciplina consente, al massimo, una terza presenza consecutiva nei soli casi derogatori previsti, ma esclude in assoluto la possibilità di un quarto mandato consecutivo. A sostegno di tale esito, il parere valorizza anche un argomento di tecnica interpretativa: trattandosi di una previsione eccezionale, la deroga non sarebbe suscettibile di applicazione estensiva o analogica (art. 14 Preleggi), con la conseguenza che essa non potrebbe essere impiegata per “oltrepassare” il limite di fondo posto dalla regola.

Infine, il parere evidenzia che la scelta del legislatore valdostano sarebbe “libera da vincoli costituzionali specifici” e che essa si collocherebbe “negli spazi di autonomia riconosciuti alla Regione Valle d'Aosta dall'art. 15 dello Statuto”. In questa prospettiva, il limite alla reiterazione delle cariche in Giunta avrebbe una *ratio* evidente: contenere la continuità del potere esecutivo in un contesto in cui il ruolo della Giunta regionale, anche in ragione dell'evoluzione della forma di governo regionale, non è più riconducibile a un mero organo esecutivo del Consiglio.

Il secondo parere in ordine di tempo è quello del Prof. Enrico Grosso, reso su richiesta dei diretti interessati. La conclusione è in antitesi rispetto a quella proposta da Morrone: Testolin e Bertschy sarebbero rieleggibili a cariche interne alla Giunta nella legislatura successiva.

L'argomentazione muove da una ricostruzione di contesto: il parere richiama l'evoluzione storica del limite dei mandati, collegandone la diffusione soprattutto ai modelli di elezione diretta (in particolare, nel livello comunale e nelle Regioni in cui il Presidente è eletto direttamente). Da qui l'idea che, nell'ordinamento valdostano – che ha mantenuto una forma di governo parlamentare – la scelta di introdurre un limite ai mandati in Giunta non risponderebbe a un'esigenza “costituzionalmente necessitata” come contraltare tipico dell'investitura popolare diretta del vertice esecutivo, ma rappresenterebbe piuttosto una decisione discrezionale del legislatore regionale.

Proprio perché si tratta di una limitazione legislativa all'accesso alle cariche, il parere individua nel parametro dell'art. 51 Cost. il riferimento costituzionale decisivo: l'eleggibilità costituisce la regola, mentre le cause di ineleggibilità rappresentano eccezioni che, in quanto tali, devono essere interpretate restrittivamente (cioè nel senso meno compressivo dell'elettorato passivo). Su questa base, Grosso sottolinea l'ambiguità del testo dell'art. 3, comma 3, l.r. n. 21/2007 e ricostruisce almeno due letture testualmente plausibili: una prima lettura, più rigida, conduce a escludere in assoluto un ulteriore mandato consecutivo oltre la terza legislatura; una seconda lettura, invece, valorizza il riferimento alle “due legislature precedenti” e ammette la possibilità di ricoprire una carica in Giunta nella terza legislatura consecutiva qualora, in una delle due legislature immediatamente precedenti, la carica abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, senza attribuire rilievo decisivo a ulteriori legislature antecedenti. Considerando questa seconda lettura compatibile con il dato testuale della disposizione, il parere la ritiene preferibile, perché è la meno restrittiva del diritto di accesso alle cariche elettive, e dunque quindi maggiormente coerente con l'art. 51 Cost.; su questa base conclude nel senso della rieleggibilità dei due esponenti politici.

Tirando le prime fila, il contrasto tra i pareri di Morrone e Grosso si concentra essenzialmente su alcuni snodi interpretativi: la qualificazione della clausola derogatoria (eccezione in senso stretto o riespansione della regola di eleggibilità), il criterio di computo delle “due legislature precedenti” e, più in generale, il bilanciamento tra ratio di contenimento della continuità del potere e tutela dell'elettorato passivo ex art. 51 Cost.

A risolvere la questione è stato però il parere del Prof. Nicola Lupo terzo e ultimo in ordine cronologico. Esso è stato richiesto nell'esclusivo interesse dell'istituzione dal Presidente del Consiglio regionale uscente Renzo Testolin tramite la segretaria generale e mira ancora a chiarire il contenuto l'art. 3, c. 3, l.r. n. 21/2007, nonché quali conseguenze potrebbero derivarne per l'istituzione, dato che sugli atti di nomina non è apposto un visto di legittimità in quanto atti politici.

Nel merito, il parere è in linea con Grosso quanto all'esito (rieleggibilità) e quanto al metodo: la disposizione viene letta alla luce della garanzia dell'elettorato passivo (art. 51 Cost.) e del canone di interpretazione restrittiva delle clausole limitative dell'accesso alle cariche pubbliche.

Lupo però rafforza questa impostazione aggiungendo un argomento sistematico: il limite dei mandati consecutivi per le cariche di governo, in un contesto di forma di governo parlamentare (non elezione diretta del vertice dell'esecutivo), costituisce una anomalia rispetto al quadro ordinamentale italiano, nel quale i limiti sono tipicamente connessi all'elezione diretta dei vertici dell'esecutivo. Da tale anomalia Lupo ricava, in chiave ipotetica, dubbi di legittimità costituzionale sia sotto il profilo dell'"armonia" con la costituzione e con i principi dell'ordinamento (art. 15 Statuto speciale), sia sotto il profilo della proporzionalità della limitazione dell'elettorato passivo.

L'elemento dirimente, tuttavia, è fattuale e consente a Lupo di sciogliere il caso senza spingersi in costruzioni eccessivamente astratte sul "quarto mandato": poiché la XV legislatura (26 giugno 2018–19 ottobre 2020) ha avuto durata complessiva inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, e poiché (in particolare) Testolin e Bertschy in quella legislatura hanno ricoperto cariche in Giunta solo dal 10 dicembre 2018 al 19 ottobre 2020, il presupposto richiesto perché "scatti" la clausola di divieto non risulta integrato. Ne discende che per entrambi opera l'"eccezione abilitativa" prevista dal secondo periodo dell'art. 3, comma 3, e quindi essi sono rieleggibili nella XVII legislatura.

Infine, coerentemente con la richiesta, il parere si sofferma sulle conseguenze: ritenuta la piena validità dell'eventuale elezione, esclude ricadute negative per il Consiglio regionale; in via subordinata, discute comunque il quadro regolamentare interno (incluse le ipotesi di nullità delle designazioni di persone "ineleggibili") e il ruolo del Presidente del Consiglio quale garante del corretto svolgimento delle votazioni.

Il parere Lupo, in tal modo, si innesta direttamente sugli snodi già emersi dal confronto Morrone/Grosso: la clausola finale è qualificata come meccanismo abilitativo (non come eccezione da espandere analogicamente), il computo delle "due legislature precedenti" viene ancorato a dati oggettivi di durata e, soprattutto, l'intero bilanciamento è ricondotto alla tutela dell'elettorato passivo ex art. 51 Cost., con un surplus argomentativo (armonia e proporzionalità) che consolida la preferenza per una lettura pro-eleggibilità.

Proprio perché la lettura pro-eleggibilità è costruita in modo così organico (sul piano del metodo e dei parametri costituzionali evocati), essa merita però una verifica autonoma della sua tenuta giuridico-interpretativa. In altri termini, il punto non è soltanto stabilire quale esito appaia più "ragionevole" alla luce dell'art. 51 Cost., ma se l'interpretazione accolta – poi fatta propria dal Consiglio regionale – sia effettivamente ricavabile dal testo dell'art. 3, comma 3, l.r. n. 21/2007 secondo i canoni ordinari (art. 12

e 14 Preleggi), senza trasformarsi in una correzione creativa della norma o in una soluzione suscettibile di elusione. È su questo terreno, più che su quello della mera opportunità istituzionale, che emergono i principali profili problematici.

3.3.2. Una lettura critica

Vi sono ragioni consistenti per ritenere che l'interpretazione del dettato dell'art. 3, c. 3, l.r. n. 21/2007 accolta dal Consiglio regionale (in linea con i pareri di Grosso e Lupo), sia, quantomeno, discutibile sul piano giuridico, pur avendo una sua comprensibile attrattiva sul piano politico-istituzionale.

In primo luogo, entrambi i pareri muovono da un argomento di contesto che tende a trasformarsi in un presupposto interpretativo: la disciplina valdostana sarebbe “anomala” perché non ricalca il modello prevalente (i limiti come bilanciamento all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo). L'anomalia, tuttavia, non equivale di per sé a criticità costituzionale. In un ordinamento regionale, soprattutto nel caso di una Regione a statuto speciale, una soluzione non omogenea può essere perfettamente legittima se sorretta da una *ratio* plausibile. E una contestualizzazione minima delle dinamiche regionali – a maggior ragione in un contesto di specialità⁵³ – conduce a riconoscere che il rischio di concentrazione e personalizzazione del potere non è un problema che riguarda solo i sistemi con elezione diretta: in uno spazio istituzionale “compatto” quale è quello della Valle d'Aosta, con forte rilevanza delle istituzioni regionali⁵⁴ e con un esecutivo dotato di funzioni incisive⁵⁵, non è irragionevole che il legislatore ritenga utile introdurre strumenti di contenimento della continuità del potere di governo⁵⁶. Ne consegue che l'argomento comparativo può orientare la riflessione, ma non dovrebbe trasformarsi in una sorta di presunzione di illegittimità ogniqualvolta il modello regionale si discosti da quello maggioritario.

⁵³ Sul tema, v. R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Università di Trento, Trento, 2018.

⁵⁴ In Valle d'Aosta i Comuni versano in una posizione di fattuale subalternità alle strutture regionali, che, oltre ad essere il più importante datore di lavoro sul territorio, giocano un ruolo fondamentale anche nell'ambito della gestione di alcune delle più importanti attività economiche regionali; sull'assetto compatto della Regione Valle d'Aosta, v. C. FAVAL, *Il sistema delle autonomie locali*, in R. LOUVIN-P. COSTANZO-L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 309-328; per quanto riguarda il ruolo della Regione in campo economico, si può considerare il fatto che la Compagnia Valdostana delle Acque (CVA) sia una società interamente partecipata dalla Regione, e che il Casinò sia partecipato al 99,96% dalla Regione.

⁵⁵ Il Presidente della Regione svolge anche le funzioni di prefetto (Art. 4, d.lgs.lgt. n. 545/1945), oltre che di Presidente del Consiglio dell'Università della Valle d'Aosta (Artt. 11 e 14, Statuto di Ateneo dell'Università della Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste); è anche responsabile, per conto dello Stato, del mantenimento dell'ordine pubblico (Art. 44, Statuto speciale) ed esercita le funzioni del Commissario del Governo in materia di Protezione Civile (Art. 21, l. n. 196/1978).

⁵⁶ Va notato, che anche nella Provincia di Bolzano un limite ai mandati consecutivi delle -degli Assessore-Assessori è in vigore dal 2013 (l.p. n. 5/2013), mentre quello per il-la Presidente della Provincia è stato introdotto con la l.p. n. 14/2017: entrambe le disposizioni sono dunque in vigore da diverso tempo e, sebbene non si siano verificate situazioni che hanno richiesto la loro applicazione, non sono mai state messe in discussione. Tale similitudine è citata sebbene non analizzata nel parere Lupo.

In secondo luogo, e in modo più decisivo, la ricostruzione favorevole alla rieleggibilità non è riconducibile ai canoni interpretativi ordinari, ma è il frutto di un indebito ampliamento del contenuto normativo del testo. Dal punto di vista letterale e sistematico, l'art. 3, comma 3, è infatti costruito come regola e clausola derogatoria: la regola impedisce la reiterazione oltre due legislature consecutive; la clausola consente una terza legislatura consecutiva solo se, in una delle due legislature precedenti, la carica è durata meno di due anni, sei mesi e un giorno. In questo schema, l'ammissibilità della terza permanenza consecutiva opera già come deroga condizionata. Proprio per questo, sul piano logico-sistematico, l'idea che la norma vieti "in via ordinaria" la terza permanenza, ma consenta poi una quarta (o consenta di "riqualificare" come "terza" una permanenza che, nella sequenza storica, è quarta) richiede un appiglio testuale molto più forte di quello che il testo offre. L'assenza di un espresso riferimento al "quarto mandato" non equivale ad una autorizzazione implicita: al contrario, nel diritto delle limitazioni e delle eccezioni, il silenzio normativo non è un titolo per ampliare la portata della deroga.

Qui entra in gioco il criterio interpretativo richiamato anche dall'art. 12 Preleggi: l'intenzione del legislatore. La relazione illustrativa della l.r. 21/2007 afferma infatti esplicitamente che si introduce un divieto "per più di due legislature consecutive", salvo il caso di una delle due cariche di durata inferiore alla soglia temporale. Questo dato, lungi dall'essere un mero corredo retorico, rende assai difficile sostenere che il legislatore abbia voluto costruire un meccanismo "a finestra mobile" (che consenta di considerare "terza" una permanenza che di fatto è quarta, purché si guardi soltanto alle due legislature immediatamente precedenti). L'uso dell'art. 51 Cost. come criterio di preferenza interpretativa, dunque, non sembra sufficiente a giustificare un esito che si pone in frizione con la ricostruzione letterale e, soprattutto, con l'elemento intenzionale ricavabile dai lavori preparatori. Il canone dell'interpretazione conforme, in altri termini, opera come criterio di scelta tra interpretazioni plausibili, non come autorizzazione a produrre una sostanziale innovazione del testo.

In terzo luogo, proprio sul terreno costituzionale conviene precisare l'argomento. È corretto richiamare l'art. 51 Cost. e la regola per cui le limitazioni dell'elettorato passivo richiedono un fondamento serio e un'interpretazione non estensiva. Ma da ciò non discende che ogni limite sia sospetto, né che sia sempre preferibile la lettura più permissiva se essa finisce per svuotare la *ratio* del limite. La proporzionalità non impone l'azzeramento della scelta legislativa: impone semmai di valutarne la ragionevolezza e l'adeguatezza rispetto allo scopo. Se davvero si ritenesse che l'art. 3, comma 3, sia eccessivo o intrinsecamente irragionevole, la via corretta sarebbe lo scrutinio di legittimità costituzionale o una modifica legislativa; mentre una lettura "correttiva" così incisiva rischia di spostare la decisione dalla sede

propria (legislativa o costituzionale) al piano interpretativo, con un effetto di incertezza che, in materia di forma di governo, è particolarmente problematico⁵⁷.

In quarto luogo, la lettura “relativa” dei mandati (terzo mandato inteso come “terzo rispetto ai due immediatamente precedenti”) si espone a un’obiezione funzionale importante: essa può rendere la norma eludibile, poiché basterebbe modulare strategicamente la durata dell’incarico (ad esempio mediante dimissioni prima della soglia) per mantenere la rieleggibilità in modo ricorsivo. Un’interpretazione che facilita l’aggiramento sistematico del limite finisce per indebolire il bene giuridico che la norma intende tutelare (ricambio, contenimento della continuità del potere, prevenzione di posizioni dominanti), e perciò appare difficilmente conciliabile con una lettura “ragionevole” della disposizione.

Da ultimo, è utile introdurre una cautela concettuale: nel caso del Presidente della Regione valdostana, l’elezione avviene in seno al Consiglio regionale e assume una fisionomia che si avvicina alla logica della fiducia parlamentare. Ciò non esclude che vengano in rilievo profili di elettorato passivo (si tratta pur sempre dell’accesso a una carica pubblica), ma suggerisce che l’analisi non possa essere traslare meccanicamente categorie e argomenti elaborati per l’elezione diretta del vertice esecutivo.

In definitiva, pur riconoscendo che i pareri Grosso e Lupo mettono utilmente in luce alcuni nodi (ambiguità del dettato, coordinamento con i principi costituzionali, difficoltà applicative in un contesto di legislature brevi), la loro soluzione appare esposta a critiche per il rischio di trasformare un’interpretazione costituzionalmente orientata in una vera e propria riscrittura della norma. Proprio questa vicenda, comunque, conferma un punto più generale: la necessità di una disciplina più chiara e intellegibile in materia di forma di governo e limiti di mandato, perché in questo ambito l’incertezza interpretativa produce inevitabilmente conflitto politico e contenzioso.

4. Conclusione

La vicenda valdostana ricostruita nelle pagine precedenti – piccola ma incisiva riforma elettorale di fine legislatura, referendum statutario collocato tra convocazione dei comizi e voto, contenziosi prima e dopo le elezioni, conflitti interpretativi sui limiti di mandato – non può essere ridotta a una mera successione di incidenti tecnici. Essa ha piuttosto il valore di un segnale d’allarme, in grado di rivelare una crisi più

⁵⁷ A ulteriore sostegno di questa posizione, è possibile prendere in esame la vicenda relativa alla disciplina dell’elezione del Presidente della Regione Campania, definita dalla sent. Corte cost. n. 64/2025, citata dai due pareri Grosso e Lupo. L’art. 1, c. 1, l.r. Campania n. 16/2024, giudicato incostituzionale, aveva infatti introdotto una disposizione che stabiliva una sorta di lettura relativa dei mandati consecutivi precedenti, stabilendo che non si dovessero contare quelli precedenti all’adozione della legge. Se l’interpretazione “relativa” del calcolo dei mandati consecutivi precedenti fosse stata già ricavabile dal testo di legge così com’è, allora non sarebbe stato necessario proporre una modifica legislativa che l’esplicitasse, ritenuta poi incostituzionale.

ampia che si svolge su un duplice piano: crisi del sistema politico regionale e, insieme, crisi delle condizioni che consentono all'autonomia speciale di funzionare come progetto democratico coerente.

La cornice di fondo è nota. Da un lato, la frammentazione e la polarizzazione del panorama politico, che riducono la capacità di sintesi e trasformano la decisione in una prova di forza permanente. Dall'altro, una personalizzazione del conflitto – in parte radicata anche in tratti storici della politica valdostana – che tende a sovrapporre le dinamiche istituzionali a quelle relazionali e di leadership. A ciò si aggiunge un ulteriore fattore: un rapporto talora oscillante con l'orizzonte nazionale, in cui la comparazione con il modello delle Regioni ordinarie diventa non di rado “infatuazione” o parametro implicito di normalizzazione, con il rischio di indebolire l'autoconsapevolezza della specialità e la capacità di motivare discipline differenziate.

In questo contesto, emergono tre risultati rilevanti. Primo: la produzione normativa in materia elettorale appare spesso opaca e scarsamente coordinata, fatta di interventi puntuali che non si inseriscono in un disegno complessivo e che, proprio per questo, generano incertezze applicative. Le regole del gioco – che dovrebbero essere stabili e intelleggibili – diventano terreno di stratificazioni e di micro-correzioni, con effetti distorsivi che si manifestano soprattutto nelle fasi critiche (fine legislatura; conflitto sulla convocazione; sovrapposizione referendum/elezioni). Secondo: il conflitto politico tende a “giurisdizionalizzarsi”, non come fisiologico controllo di legalità, ma come esito della difficoltà a comporre lo scontro nelle sedi della rappresentanza. È un segnale di perdita di cultura cooperativa: le istituzioni non sono più percepite come luogo primario di regolazione del conflitto democratico e il giudice diventa, inevitabilmente, il destinatario di controversie che nascono politiche. Terzo: si consolida una sorta di “esternalizzazione” della decisione politica, attraverso il ricorso ai pareri *pro veritate*, che da strumenti di supporto rischiano di trasformarsi in sostituti della responsabilità deliberativa. Anche quando il parere è tecnicamente solido, la sua centralità segnala che l'organo politico fatica a “decidere politicamente” su questioni di forma di governo e di regole istituzionali.

Questi elementi alimentano un effetto sociale non secondario: sdegno, distanza, disincanto. Quando la politica appare incapace di governare le proprie regole e di assumersi la responsabilità della scelta – o quando la scelta viene percepita come opaca, “silenziosa” o eterodiretta – la conseguenza è un indebolimento della fiducia e, in ultima analisi, della partecipazione.

Il punto di fondo è allora il legame tra crisi della politica e crisi della “costituzione” dell'autonomia, intesa non solo come testo statutario, ma come insieme di pratiche, aspettative e culture istituzionali che rendono possibile l'autogoverno. Nelle intenzioni originarie, la specialità valdostana è stata pensata come regionalismo inclusivo, con una centralità forte del Consiglio regionale quale luogo di composizione del

pluralismo⁵⁸. Se questa centralità si indebolisce (o si riduce a mera arena antagonistica), l'autonomia perde la sua funzione integrativa e rischia di diventare un contenitore procedurale attraversato da conflitti non mediati.

Ne discende una direzione di lavoro più metodologica che “salvifica”. Occorre anzitutto ricondurre chiarezza e coordinamento nella legislazione elettorale: testo consolidato, clausole transitorie esplicite, disciplina dei rapporti tra referendum statutario e procedimento elettorale, e una regola di stabilità che eviti modifiche a ridosso del voto⁵⁹. Sul piano della rappresentanza di genere, l'esperienza del 2025 suggerisce di privilegiare strumenti realmente effettivi, evitando soluzioni meramente eventuali o facilmente eludibili. Sul piano della forma di governo e dei limiti di mandato, la vicenda mostra la necessità di norme intelleggibili e non “devolute” a interpretazioni concorrenti. Infine, sul piano della responsabilità istituzionale, va evitato che il parere giuridico sostituisca la deliberazione politica: la legalità deve supportare la decisione, non rimpiazzarla.

In conclusione, il caso valdostano non conduce a una semplice condanna della politica regionale, ma a una lezione più generale: la democrazia autonomistica si regge su regole chiare e su una cultura istituzionale capace di riportare il conflitto dentro i luoghi della rappresentanza. Senza una “costituzione materiale” minima – cioè senza pratiche cooperative, responsabilità decisionali e trasparenza delle scelte – anche il miglior assetto normativo diventa vulnerabile.

Il rinnovamento democratico, dunque, non coincide con l'ennesima riforma puntuale, ma con la ricostruzione di un metodo: deliberare in modo comprensibile, decidere assumendosi responsabilità, e far vivere la specialità non come eccezione da normalizzare, ma come progetto politico-istituzionale da rendere nuovamente credibile.

⁵⁸ Sul punto, v. A. MASTROPAOLO, *Ieri, oggi, domani: quale autonomia per la Valle d'Aosta?*, in *federalismi.it*, n. 11, 2018, pp. 1-39.

⁵⁹ Su questo punto, v. N.P. ALESSI, *Il sonno della Regione*, cit., pp. 318-322.