

Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare Con sede presso il consiglio regionale della Valle d'Aosta

Deliberazione sull'ammissibilità di una proposta di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo depositata, ai sensi della legge regionale 25 giugno 2003, n. 19, in data 25 gennaio 2022, recante *“Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta). Abrogazione della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21.”*

La Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, nominata, ai sensi della legge regionale 25 giugno 2003, n. 19 (Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale), come modificata dalle leggi regionali 14 marzo 2006, n. 5 e 20 marzo 2017, n. 3, con deliberazione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta n. 227/XVI del 14 gennaio 2021;

visto che in data 25 gennaio 2022, ai sensi della l.r. 19/2003, è stata depositata alla Segreteria generale del Consiglio regionale della Valle d'Aosta (verbale di deposito assunto a prot. n. 549, in data 25 gennaio 2022), da parte dei Signori POLIANI Gabriella, RICCARAND Elio, DONZEL Raimondo, GIRARDINI Giovanni e ZUCCHI Alberto, la seguente proposta di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo: *“Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta). Abrogazione della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21.”*;

visto l'esito positivo della verifica delle firme effettuata dal Segretario generale del Consiglio regionale della Valle d'Aosta (come da verbale assunto a prot. n. 966 dell'8 febbraio 2022), comunicato a questa Commissione con nota prot. n. 1070 in data 11 febbraio 2022, con cui sono stati altresì trasmessi i testi della proposta di legge e della relazione;

visto che, in data 11 febbraio 2022, il Segretario generale ha provveduto a comunicare alla Signora Poliani Gabriella e al Signor Riccarand Elio, nella loro qualità di delegati, scelti tra i promotori con funzione di rappresentare i sottoscrittori della proposta di legge, l'esito positivo delle operazioni di verifica delle firme, comunicandolo altresì al Presidente della Regione ai fini della pubblicazione della proposta di legge e della relazione sul Bollettino Ufficiale della Regione. Tale pubblicazione è stata effettuata sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 9 in data 24 febbraio 2022;

visto il comma 1 dell'articolo 7 della l.r. 19/2003, ai sensi del quale, entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione del testo della proposta di legge di iniziativa popolare sul Bollettino ufficiale della Regione, la Commissione delibera sull'ammissibilità della stessa, pronunciandosi espressamente e motivatamente in merito:

- a) alla competenza regionale nella materia oggetto della proposta di legge;
- b) alla conformità della proposta di legge alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale, nonché ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
- c) alla sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 2 della l.r. 19/2003 (redazione in articoli accompagnata da una relazione e indicazione degli elementi necessari per la determinazione dell'eventuale onere finanziario);
- d) all'insussistenza dei limiti di cui all'articolo 3 della l.r. 19/2003 (leggi tributarie e di bilancio; leggi in materia di autonomia funzionale del Consiglio della Valle);

visto il comma 1 dell'articolo 12 della l.r. 19/2003, come modificato dall'articolo 2 della legge regionale 14 marzo 2006, n. 5, che rinvia, per il referendum propositivo, anche ai limiti previsti dall'articolo 17, comma 2, della l.r. 19/2003 per il referendum abrogativo (leggi tributarie e di bilancio; disposizioni a contenuto obbligatorio o vincolato in forza di norme della Costituzione, dello Statuto speciale, nonché dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali (qualora il referendum si riferisca a leggi che abbiano solo in parte contenuto vincolato, la verifica sull'ammissibilità può riferirsi solo alle disposizioni a contenuto non vincolato o che non ne costituiscano uno svolgimento strettamente necessario); leggi che riguardino la tutela di una minoranza linguistica; leggi in materia di autonomia funzionale del Consiglio della Valle; leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale);

dato atto che la Commissione ha svolto un preliminare incontro in modalità telematica a Torino, il giorno 10 marzo 2022, e che, nella riunione, convocata in data 28 marzo 2022, alle ore 15.30, svoltasi presso la Sala Riunioni del Consiglio regionale sita al primo piano del Palazzo regionale, in Piazza Deffeyes, 1 - Aosta - per la verifica sull'ammissibilità della proposta di legge depositata, sono intervenuti la Signora Poliani Gabriella e il Signor Riccarand Elio, nella loro qualità di delegati, scelti tra i promotori con funzione di rappresentare i sottoscrittori della proposta di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo, di ciò informati a termini di legge, i quali, previo deposito di note scritte autorizzate del 23/3/2022 unitamente alla deliberazione assunta dalla Commissione in data 6/6/2007, hanno illustrato la proposta di legge e risposto alle domande loro formulate dalla Commissione;

dato atto che la Commissione si è successivamente riunita a Torino in modalità telematica, il giorno 8 aprile 2022, alle ore 17.30, per assumere la determinazione conclusiva;

Tutto ciò premesso, la Commissione formula le seguenti osservazioni in ordine alla **Proposta di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo "Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta). Abrogazione della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21."**:

1. Preliminarmente si osserva, a seguito dell'esperita istruttoria (acquisizione di note scritte e audizione dei delegati), che - a parte i profili di merito e di opportunità politica che ricalcano sostanzialmente il contenuto della Relazione illustrativa accompagnatoria della Proposta di legge regionale di iniziativa popolare, ma non rilevano in questa sede - le tesi sostenute dai proponenti a sostegno della "ammissibilità" del referendum propositivo si richiamano fundamentalmente ai "precedenti", con particolare riferimento alla deliberazione assunta in data 6/6/2007 dalla Commissione, oltre al parere 16/4/2007 espresso dal prof. Mangiameli.

Orbene, seppure i precedenti richiamati nel corso della illustrazione orale riguardino (non tutti, invero) procedure referendarie che (per ragioni varie, quali ad esempio la natura meramente programmatica e non precettiva delle rispettive previsioni normative) hanno superato il vaglio di ammissibilità, le argomentazioni svolte dai proponenti non presentano elementi ulteriori innovativi o di approfondimento rispetto alle motivazioni espresse dalla Commissione nella citata deliberazione del 2007, di cui *infra*, punto 6.

Gli stessi proponenti, va segnalato, hanno ammesso - su domanda - la "frizione" che si può creare tra referendum confermativo e referendum propositivo sul medesimo oggetto, e la necessità che il legislatore regionale "*risolva*", con una legge però mai emanata, le antinomie e la situazione di "blocco" che inevitabilmente si possono verificare qualora il referendum propositivo abbia esito negativo e la legge approvata dal Consiglio regionale presenti contenuto difforme dalla proposta popolare.

Il profilo è cruciale, e viene sin d'ora anticipato, per la sua particolare rilevanza ai fini delle determinazioni di questa Commissione.

2. Per giudicare sull'ammissibilità della proposta di legge regionale di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo, contenente modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta) e abrogazione della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21, occorre analizzare la questione dell'ammissibilità del referendum riferito a leggi in materia elettorale.

Secondo l'art. 15, comma 2 dello Statuto, riformato con legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, *«In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata con la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio della Valle, del Presidente della Regione e degli assessori, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e del*

referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, se eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale. In ogni caso, i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio della Valle”.

Lo speciale procedimento aggravato previsto da tale norma (la prima del titolo V dello Statuto [Organi della Regione]) prosegue nei commi successivi:

“La legge regionale di cui al secondo comma non è sottoposta al visto di cui al primo comma dell'articolo 31. Su di essa il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione. Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dal Consiglio della Valle, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso.

La legge regionale di cui al secondo comma è sottoposta a referendum regionale, la cui disciplina è prevista da apposita legge regionale, qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio della Valle. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi».

Un'ulteriore limitazione, con riferimento al previsto referendum regionale, è contenuta nell'ultimo comma dello stesso articolo:

“Se la legge è stata approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio della Valle, si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un quindicesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio della Valle”.

3. La proposta di legge popolare da sottoporre a referendum propositivo che viene ora portata all'attenzione della Commissione stabilisce espressamente, all'art. 1, che *“Ai sensi dell'articolo 15, comma secondo, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), la presente legge disciplina la forma di governo della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, le modalità di elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione e di nomina degli Assessori regionali”.*

La legge regionale 25 giugno 2003, n. 19 (Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale), dopo aver disposto agli articoli 12-14 il procedimento per il referendum propositivo, stabilisce, all'art. 15, che per lo svolgimento di tale referendum si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni per lo svolgimento del referendum abrogativo.

Al riguardo l'art. 17 stabilisce i limiti di ammissibilità del referendum, disponendo che *«Non possono essere sottoposte a referendum abrogativo: a) le leggi tributarie e di bilancio; b) le disposizioni a contenuto obbligatorio o vincolato in forza di norme della Costituzione, dello Statuto*

speciale, nonché dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. Qualora il referendum si riferisca a leggi che abbiano solo in parte contenuto vincolato, la verifica sull'ammissibilità di cui all'articolo 21 può riferirsi solo alle disposizioni a contenuto non vincolato o che non ne costituiscano uno svolgimento strettamente necessario; c) le leggi che riguardino la tutela di una minoranza linguistica; d) le leggi in materia di autonomia funzionale del Consiglio della Valle; e) le leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale».

L'art. 21, inoltre, stabilisce che *«Entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione del quesito referendario sul Bollettino ufficiale della Regione, la Commissione di cui all'articolo 40 delibera sull'ammissibilità del quesito referendario, pronunciandosi espressamente e motivatamente in merito: a) all'oggetto materiale del referendum, accertando che il quesito riguardi leggi regionali; b) al rispetto dei limiti e delle condizioni posti dall'articolo 17; c) alla chiarezza ed univocità della formulazione del quesito, nonché all'omogeneità ed alla coerenza delle disposizioni oggetto del quesito».*

Il primo requisito stabilito da questa norma (art. 21 lett. a) concerne dunque l'oggetto materiale su cui deve pronunciarsi la Commissione: il quesito deve riguardare *“leggi regionali”*.

La tesi sostenuta dai proponenti, che si richiamano sul punto al parere del Prof. Mangiameli secondo cui si tratterebbe di una *“legge ordinaria regionale”*, non può essere condivisa.

Si assume infatti, nel citato parere, che *“la maggioranza (assoluta) prescritta per l'approvazione della legge di cui all'art. 15 dello Statuto non modifica la natura di questa fonte, che è e resta una legge ordinaria regionale, e vale solo per il Consiglio regionale; infatti, essa è richiesta, affinché in seno al Consiglio si realizzi una convergenza ampia sulla disciplina della forma di governo e della legge elettorale, tale da coinvolgere possibilmente anche l'opposizione e da evitare eventuali colpi di mano sulle questioni dell'organizzazione regionale.*

Ma questa preoccupazione non può essere opposta come impedimento a che si tenga la consultazione popolare. Infatti, con il referendum tutto il popolo è chiamato ad esprimere la propria opinione e il pericolo di un colpo di mano è insussistente, non solo perché il referendum si tiene a conclusione di una campagna elettorale informativa, ma soprattutto in quanto sono previsti precisi quorum di validità della consultazione e del risultato del voto referendario”.

Invero la tesi, che motiva anche con riferimento a dati estemporanei e non di sistema, si ferma alla superficie del problema, ed al gioco delle maggioranze visto come unico fattore di garanzia. La questione è invece ben più complessa, e riguarda le eterolimitazioni di carattere costituzionale e statutario che impediscono – nel sistema gerarchico delle fonti – che la consultazione popolare attivata da un quesito referendario propositivo possa sostituirsi, nella materia della Forma di governo della Regione e del relativo sistema elettorale, al Consiglio Regionale, laddove lo Statuto prevede espressamente una procedura tassativa e tipicizzata, coinvolgente anche il controllo statale preventivo di legittimità costituzionale.

La legge oggetto della proposta in questione, quindi, non è una legge regionale ordinaria, ma esclusivamente una legge sottoposta al particolare procedimento

aggravato previsto per le leggi elettorali dall'art. 15, secondo comma, dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, come ulteriormente tipicizzato nei commi successivi dello stesso articolo.

4. Per una più compiuta dimostrazione occorre osservare che, a livello statale, l'art. 75 della Costituzione vieta espressamente il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, nonché di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, ma la Corte costituzionale ne ha esteso l'ambito di copertura ben oltre detta previsione espressa.

In particolare la sentenza n. 16 del 1978, esaminando la questione della *“ammissibilità del referendum in via sistematica”* ha enucleato *“ipotesi implicite di inammissibilità”* e, con riferimento al referendum popolare, ha posto l'interrogativo di metodo *“se gli atti che ne formano oggetto rientrano fra i tipi di leggi costituzionalmente suscettibili di essere abrogate dal corpo elettorale”*, riconoscendo in merito (ed il passaggio è fondamentale) che *“esistono in effetti valori di ordine costituzionale riferibili alle strutture ed ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.”*, precisando ulteriormente che *“Uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa”*.

La Corte conclude nel senso che (oltre alle previsioni espresse contenute nell'art. 75 Costituzione) sono parimenti *“inammissibili le richieste che non riguardino atti legislativi dello Stato aventi la forza delle leggi ordinarie, ma tendano ad abrogare - del tutto od in parte - la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le “altre leggi costituzionali” considerate dall'art. 138 Cost., come pure gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive)”*.

Fermo restando che tali principi, dettati per il referendum abrogativo, valgono anche per il referendum propositivo, sia in quanto il referendum propositivo è al contempo abrogativo (delle norme alle quali innova), sia in virtù della citata clausola di equipollenza di cui all'art. 15 legge n. 19/2003, una forza passiva peculiare è senz'altro da riconoscere a leggi approvate a maggioranza assoluta, non sottoposte al visto di cui al primo comma dell'articolo 31, ma sulle quali il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione e sottoposte a referendum regionale, qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio della Valle, a norma dell'art. 15 dello Statuto.

Una forza passiva peculiare che si coniuga al grado di resistenza di carattere costituzionale tipico dei principi di riserva statutaria in funzione del particolarmente elevato (e tutelato) campo di materia, e dei principi generali del nostro ordinamento costituzionale, in base ai quali gli istituti di democrazia diretta hanno normalmente una

funzione sussidiaria, complementare ed integrativa rispetto a quelli di democrazia rappresentativa.

E ciò pure ammettendo che la forma di governo incentrata sul sistema rappresentativo non escluda, nella Regione (viste le più ridotte dimensioni, favorenti un più puntuativo funzionamento degli istituti di democrazia diretta), l'adozione di forme di governo in cui lo spazio della democrazia diretta sia più ampio di quello ad essa consentito dalla disciplina della forma di governo statale.

Una procedura, dunque, che, al pari di quella prevista per l'approvazione degli Statuti delle regioni a statuto ordinario, a norma dell'art. 123 della Costituzione, presenta molte analogie con il procedimento di revisione costituzionale disciplinato all'art. 138 della Costituzione.

Una legge approvata a norma dell'art. 15, secondo comma, dello Statuto, che disciplina con speciale procedura l'adozione e il controllo delle leggi "statutarie", non potrebbe pertanto essere abrogata da una legge regionale ordinaria, e neppure da un referendum, né potrebbe, del pari, essere sottoposta ad un referendum propositivo.

L'unico referendum ammissibile per le leggi approvate a norma dell'art. 15 dello Statuto è quello previsto dallo stesso art. 15, e cioè il referendum regionale, richiesto da un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio della Valle entro tre mesi dalla pubblicazione della legge approvata dal Consiglio a maggioranza assoluta.

L'art. 15 detta dunque un preciso procedimento per le leggi volte a determinare la forma di governo della Regione (così come specificate nel suo secondo comma), procedimento che già contempera la rilevanza delle deliberazioni consiliari con la possibilità di una consultazione popolare, e che coinvolge anche soggetti estranei alla Regione (attraverso la specifica previsione della possibilità per il Governo di promuovere questione di legittimità costituzionale). Questo procedimento non può essere sostituito da altre forme di approvazione non previste dalla Statuto, come sarebbe quella disciplinata dalla legge regionale 25 giugno 2003, n. 19.

In questa materia, peraltro, potrebbe essere presentata un'iniziativa legislativa popolare, ma la legge dovrebbe poi essere approvata secondo il procedimento previsto dallo Statuto, procedimento che non potrebbe essere sostituito da un referendum.

5. Nel 2016 fu del resto presentata senza il vincolo della sottoposizione a referendum propositivo una proposta di legge popolare avente ad oggetto "Modificazioni alla legge regionale 25 giugno 2003, n. 19 (Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello statuto speciale)." Quest'ultima si proponeva di ridurre l'elevato quorum di partecipanti al voto necessario per sancire la validità del referendum abrogativo e propositivo di legge regionale; di individuare le modalità e i

soggetti per avanzare al Consiglio regionale la richiesta di referendum consultivo, di ridurre la casistica delle materie escluse dalla possibilità di iniziativa legislativa popolare, e in particolare di togliere l'impedimento per la presentazione di leggi di programmazione in materia di urbanistica e di tutela ambientale. In seguito a questa proposta, fu approvata dal Consiglio regionale, a norma dell'art. 15 dello Statuto, la legge regionale 20 marzo 2017, n. 3, che tra l'altro abbassa il quorum per la validità dei referendum propositivi e abrogativi dal 45% degli aventi diritto al voto al 50% del numero dei votanti alle ultime elezioni regionali precedenti al referendum.

Nel 2016 furono presentate anche proposte di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo, e precisamente: "Disposizioni per rafforzare gli strumenti di partecipazione e di democrazia"; "Disposizioni per una ferrovia moderna ed un efficiente sistema pubblico integrato dei trasporti"; "Disposizioni per l'incremento occupazionale e il coordinamento delle politiche del lavoro"; "Riorganizzazione del servizio sanitario e riduzione dei tempi di attesa." La proposta sugli strumenti di partecipazione e di democrazia, in particolare, impegnava la Giunta regionale a presentare un disegno di legge per istituire e disciplinare il dibattito pubblico regionale come processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti ed interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale ed un disegno di legge per migliorare l'efficacia degli strumenti di democrazia diretta disciplinati dalla legge regionale n. 19/2003, in particolare per quanto riguarda le modalità di promozione del referendum popolare consultivo e una sensibile riduzione del quorum di votanti necessari alla validità del referendum popolare propositivo in coerenza con i parametri approvati dal Parlamento italiano nell'ambito della revisione costituzionale. La proposta di legge impegnava inoltre la Giunta regionale ad assumere i necessari provvedimenti per una maggiore trasparenza negli atti pubblici e un più ampio utilizzo degli strumenti informatici nelle pratiche amministrative.

Le proposte di legge del 2016 da sottoporre a referendum propositivo si caratterizzavano, come sopra accennato, per un contenuto programmatico, di indirizzo, indicando propositi o finalità che il legislatore si impegnava in futuro a perseguire, ma restavano sostanzialmente prive di un contenuto dispositivo, come evidenziò la Commissione regionale, che pure dichiarò ammissibili tali proposte. La proposta sugli strumenti di partecipazione e di democrazia, quella sulle politiche del lavoro e quella sulla riorganizzazione del servizio sanitario non hanno avuto seguito, perché i proponenti non hanno proceduto al deposito dei fogli per la raccolta delle firme del 5% degli elettori dei comuni della regione, richiesto dalla legge affinché la proposta fosse portata all'esame del Consiglio.

La proposta di legge regionale di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo che viene ora presentata non ha un contenuto meramente programmatico e, riguardando materie che lo Statuto della Valle d'Aosta sottopone ad una procedura di approvazione aggravata, risulta inammissibile, per le molteplici ragioni sopra illustrate.

6. Facendo seguito al rinvio di cui al precedente punto 1, si prende ora espressa posizione sulle osservazioni presentate dai delegati con specifico riferimento alla deliberazione 6/6/2007 della Commissione.

Si ricorda in merito che nel 2006, in occasione delle prime proposte di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo presentate in Valle d'Aosta, la Commissione regionale per i procedimenti referendari, composta dai professori Giorgio Lombardi, Mario Dogliani e Alfonso Di Giovine, giudicò ammissibile, tra l'altro, una proposta riferita alla materia elettorale, e precisamente alla preferenza unica in luogo delle tre previste, alla dichiarazione preventiva delle alleanze politiche ed eventuale premio di maggioranza, all'equilibrio di genere, all'elezione diretta della Giunta regionale.

Le vicende relative a quella proposta furono tuttavia molto controverse e merita qui richiamarle.

In seguito alla deliberazione della Commissione del 21 luglio 2006, il Consiglio regionale approvò nuove leggi, che non recepivano, se non in minima parte, le iniziative popolari. La legge regionale 7 agosto 2007, n. 21 (Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale) ribadiva infatti che il Presidente della Regione e gli Assessori fossero eletti dal Consiglio regionale, mentre la legge regionale 7 agosto 2007, n. 22, contenente Modificazioni alle leggi regionali 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta), e 17 marzo 1986, n. 6 (Funzionamento dei Gruppi consiliari), non introduceva la preferenza unica e, in relazione all'equilibrio di genere, si limitava a stabilire che "In ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale ogni genere non può essere rappresentato in misura inferiore al 20 per cento, arrotondato all'unità superiore".

Secondo la procedura prevista dalla legge, la Commissione regionale avrebbe quindi dovuto accertare che le proposte di legge di iniziativa popolare non erano state approvate dalla Regione ed entro trenta giorni il Presidente della Regione avrebbe dovuto indire il referendum. Il Consiglio regionale, invece, chiese alla Commissione di riesaminare l'ammissibilità delle proposte di iniziativa popolare, considerando il procedimento aggravato previsto dallo Statuto della Valle d'Aosta per l'approvazione delle leggi regionali, anche alla luce dei pareri espressi dai professori Onida, Guzzetta e Marini.

La Commissione ribadì l'ammissibilità delle proposte popolari con la citata decisione del 6 giugno 2007. Il parere della Commissione sembra avere il suo argomento centrale nell'affermazione che "la giurisprudenza della Corte costituzionale ha statuito che i limiti all'esercizio dei diritti politici possono essere solo limiti espliciti", e che questo

principio costituzionale sarebbe da annoverarsi tra quelli con i quali lo Statuto speciale deve essere “in armonia”.

Questa Commissione non ritiene di poter condividere il pur autorevole parere appena menzionato. In senso contrario si pone infatti la giurisprudenza della Corte costituzionale innanzi richiamata, che, proprio in materia di referendum, ha stabilito limiti ulteriori rispetto a quelli esplicitamente enunciati nell’art. 75 della Costituzione.

Ed anche nelle pronunce successive al 1978 la Corte Costituzionale si è espressa in termini sostanzialmente conformi: si veda, ad esempio, la sentenza 496 del 2000, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una legge della Regione Veneto volta a promuovere un referendum consultivo regionale su una proposta di revisione costituzionale, affermando che *“nel nostro sistema le scelte fondamentali della comunità nazionale, che ineriscono al patto costituzionale, sono riservate alla rappresentanza politica, sulle cui determinazioni il popolo non può intervenire se non nelle forme tipiche previste dall’art. 138 della Costituzione”*; che *“all’interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali il popolo interviene (...) solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici”*, che *“il popolo in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale”*, e *“l’intervento del popolo non è a schema libero, poiché l’espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche”*.

Parimenti, quanto ai limiti costituzionali del referendum (nella specie consultivo), si veda la sentenza della Corte Costituzionale n. 118 del 2015 (che ha dichiarato l’incostituzionalità della legge Regione Veneto n. 16 del 2014), secondo la quale *“è giuridicamente erroneo equiparare il referendum consultivo a un qualsiasi spontaneo esercizio della libertà di manifestazione del pensiero da parte di più cittadini, coordinati tra loro. Il referendum è uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che si rivolge sempre all’intero corpo elettorale (o alla relativa frazione di esso, nel caso di referendum regionali), il quale è chiamato ad esprimersi su un quesito predeterminato. Inoltre, anche quando non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, il referendum assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici, per lo più di carattere normativo. Per questo, i referendum popolari, nazionali o regionali, anche quando di natura consultiva, sono istituti tipizzati e debbono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa”*.

Si aggiunga che quella stessa Commissione non ha potuto non rilevare la lacuna “consistente nella mancata armonizzazione della possibilità del referendum propositivo concomitante col referendum confermativo previsto dagli ultimi due commi dell’articolo 15 dello Statuto speciale”, che genererebbe una “antinomia totale tra i due procedimenti coesistenti”. Di fronte alle “conseguenze istituzionali delle irragionevolezza e delle antinomie rilevate”, la Commissione indicava al Consiglio la strada “una legge interpretativa o – per evitare i rischi e le incertezze connaturati a tale tipo di leggi – una legge che integri l’attuale disciplina, già in riferimento al procedimento in corso”.

Ritiene questa Commissione che l'indubbia impossibilità di armonizzare la procedura prevista dalla legge regionale 25 giugno 2003, n. 19 con quella dell'art. 15 dello Statuto (impossibilità tuttora sussistente, non essendovi stato alcun intervento in merito) sia in realtà un ulteriore decisivo argomento proprio nel senso che, nelle materie previste dall'art. 15, il referendum propositivo di cui alla legge del 2003 non possa operare. In altre parole, sembra corretto interpretare la legge regionale 25 giugno 2003, n. 19 nel senso che non abbia inteso eludere la disciplina dell'art. 15 introducendo un procedimento di approvazione delle leggi volte a determinare la forma di governo della Regione diverso da quello in esso previsto, e che conseguentemente non abbia disciplinato l'interferenza del procedimento relativo al referendum propositivo con quella prevista dall'art. 15 proprio perché l'intervento del referendum propositivo nelle materie di cui al secondo comma dell'art. 15 è radicalmente impossibile.

Una diversa interpretazione presenterebbe inesorabilmente il fianco a censure di illegittimità costituzionale; ragione per cui a ciò occorre innanzi tutto richiamarsi per giudicare sull'ammissibilità del referendum propositivo in questione, fermo restando quanto già ampiamente sopra motivato sui vari profili di inammissibilità.

7. Per completezza occorre inoltre notare che la proposta di legge contiene Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta) e abrogazione della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21, come recita il titolo della legge.

La legge n. 21 del 2007, intitolata "Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale", viene pertanto interamente abrogata.

La proposta di legge in questione modifica numerose disposizioni della legge n. 3 del 1993 sull'elezione del Consiglio regionale e inserisce, all'inizio, un titolo I *bis*, intitolato GOVERNO DELLA REGIONE. Tale titolo contiene al suo interno ben sette articoli che non attengono all'elezione del Consiglio regionale, ma piuttosto alla materia regolata dalla legge n. 21 del 2007, e precisamente l'art. 1 *bis* (Presidente della Regione), 1 *ter* (Sistema elettivo), 1 *quater* (Giunta regionale), 1 *quinqies* (Mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della regione), 1 *sexies* (Morte, impedimento permanente, dimissioni e decadenza del Presidente della regione e degli Assessori), 1 *septies* (Scioglimento anticipato del Consiglio regionale), 1 *octies* (Scadenza naturale della legislatura).

Sembra pertanto incongruo - ed in violazione dei principi di "omogeneità" e "coerenza" di cui all'art. 21, lett. c) della legge n. 19 del 2003 - inserire tali disposizioni all'interno della legge sull'elezione del Consiglio regionale: una normativa in materia di governo regionale dovrebbe essere considerata in una legge a parte (come avveniva in precedenza, con la legge n. 21 del 2007).

Entrambe le leggi, riguardando materie che lo Statuto riserva alla particolare procedura prevista all'art. 15, dovrebbero in ogni caso essere approvate secondo quella procedura e non con un referendum propositivo, per i motivi dinanzi esposti.

8. In conclusione, si ritiene che la proposta di legge regionale di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo, contenente modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta) e abrogazione della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21, sia inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

La Commissione delibera l'inammissibilità, ai sensi dell'articolo 7 della l.r. 19/2003, della **Proposta di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo "Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta). Abrogazione della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21."**, depositata alla Segreteria generale del Consiglio regionale della Valle d'Aosta in data 25 gennaio 2022 e pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 9 in data 24 febbraio 2022;

dispone di trasmettere copia della presente deliberazione, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della l.r. 19/2003, ai delegati, scelti tra i promotori con funzione di rappresentare i sottoscrittori della proposta di legge, nonché al Presidente della Regione al fine della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione.

Così deliberato a Torino in riunione svoltasi in modalità telematica in data 8 aprile 2022.
Letto, confermato, sottoscritto digitalmente:

I componenti della Commissione

Professor
Raffaele CATERINA

Professoressa
Elisabetta PALICI DI SUNI PRAT

Professor
Francesco DASSANO



DASSANO
FRANCESCO
Avvocato
08.04.2022
16:02:09
GMT+00:00

Depositato, tramite invio via e-mail, alla Segreteria generale del Consiglio regionale della Valle d'Aosta in data 8 aprile 2022.

Il Segretario generale
(Christine PERRIN)