Premessa

È capitato or non è molto alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste di misurarsi con le delicate aporie applicative dell'istituto referendario¹ e in special modo di quella sua variante che è intesa come “referendum propositivo”. A dispetto del nome, quest'ultimo si configura come un procedimento legislativo vero e proprio, tutto fondato sulla volontà popolare². Secondo la legge vigente in Regione, il voto non determina solo l'avvio dell'iter destinato a trovare compimento in una deliberazione del Consiglio regionale. Non ha dunque la veste di una semplice iniziativa legislativa popolare, che consiste nel presentare al Consiglio un progetto di legge da parte di una porzione del corpo elettorale³. Si tratta, invece, di un dispositivo che consente a un'iniziativa legislativa non accolta dal Consiglio, almeno nei suoi principi ispiratori

¹ Si vedano le considerazioni in tema di sovranità popolare e di partecipazione in V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (1954)*, in Id., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 114 e ss. Sul referendum la bibliografia è vastissima. In generale si possono leggere G.M. Salerno, *Referendum (voce)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988; M. Luciani, M. Volpi, a cura di, *Referendum*, Laterza, Roma-Bari, 1992; M. Volpi, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV ed., XII, Utet, Torino, 1997; A. Mangia, *Referendum*, Cedam, Padova, 1999; P.V. Uleri, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 2003.

² Cfr. F. Bailo, *Gli istituti di partecipazione diretta*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 133.

³ Cfr. A.A. Cervati, *Art. 71*, in G. Branca, a cura di, *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, Zanichelli, il Foro italiano, Bologna-Roma, 1985.

e contenuti essenziali, di essere sottoposta a referendum, il quale assume, pertanto, i caratteri di una decisione su un testo dato dai promotori, che, aggirata ogni ulteriore discussione consiliare, in caso di esito positivo del voto, il Presidente della Regione ha l'obbligo di promulgare⁴. In un contesto costituzionale fondato sul principio rappresentativo, si tratta di una procedura che non può non sollevare fondati dubbi di legittimità, non risolvibili con il semplice argomento dell'appello al popolo⁵.

Le origini di questo istituto sono risalenti nel tempo e costituiscono un tentativo di riconoscere al corpo elettorale un reale potere legislativo⁶, che vada oltre la ben poco incisiva "iniziativa legislativa

⁴ Art. 14, comma 2, legge regionale 25 giugno 2003, n. 19. Sulla questione definitoria si veda D. Porena, *Il referendum 'legislativo' nell'esperienza regionale italiana e nei sistemi costituzionali stranieri: Materiali ed ipotesi per una lettura comparata del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa e referendum*, in «Federalismi.it», n. 5, 2020, pp. 137-140.

⁵ Per un approccio realistico alla questione si veda A. Di Giovine, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in «Rivista AIC», n. 1, 2020. Sulla natura molto controversa dell'idea di "volontà del popolo" si rinvia a A. Weale, *Il mito della volontà popolare*, Luiss University Press, Roma, 2020.

⁶ Nel darne una definizione Luciani spiega che l'iniziativa popolare (*popular initiative*) è una procedura distinta dal referendum, nella quale una frazione di corpo elettorale avanza una proposta di legge da sottoporre al voto del corpo elettorale nella sua interezza. Luciani, quindi, distingue tra una iniziativa diretta, qualora la consultazione popolare avvenga automaticamente in seguito all'iniziativa, e indiretta qualora invece intervenga nel caso di rifiuto della richiesta da parte dell'autorità competente. Luciani distingue inoltre tra l'ipotesi in cui il corpo elettorale sia chiamato solo ad approvare dei principi generali oppure un testo compiuto. Cfr. M. Luciani, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione (fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso), La formazione delle leggi*, Zanichelli, il Foro Italiano, Bologna – Roma, 2005, p. 127 e ss. Diversamente invece Guarino sosteneva che referendum e iniziativa hanno lo stesso fondamento e hanno in comune il momento della votazione. Cfr. G. Guarino, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in «Rassegna di Diritto Pubblico», n. 1, 1947, p. 30.

popolare”⁷. Già previsto nella Costituzione di Weimar⁸, in Europa il referendum propositivo è stato adottato, secondo forme diverse⁹, in molti Paesi sia per la revisione costituzionale, sia per le proposte di legge, a livello nazionale come a livello sub-statale¹⁰. In Italia l’idea della sua introduzione fu inizialmente avanzata in Assemblea costituente da Costantino Mortati, che lo riteneva uno dei possibili strumenti di consultazione popolare nazionale da introdurre in Costituzione. In anni più recenti la proposta di adottare l’istituto a livello nazionale si è riaffacciata a più riprese. Dopo un avvio di discussione sul tema già ai

⁷ Nel caso italiano la semplice iniziativa legislativa popolare *ex art. 71 Cost.* si è sempre mostrata poco incisiva. Cfr. M. Della Morte, *Rappresentanza vs partecipazione, L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 25.

⁸ L’art. 73, comma 3, della Costituzione di Weimar stabiliva che si potesse procedere a votazione popolare su un progetto di legge dettagliato. Leggendo questa formulazione non si può fare a meno di notare che anche in questo caso la proposta non era prodotta dal popolo, ma sottoposta all’approvazione del popolo. Sullo scarso successo già allora di questo strumento: cfr. E. Palici di Suni, *Anche la Germania apre alla democrazia diretta?* in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 4, 2014, pp. 1698-1713.

⁹ Anche fuori dall’Europa è previsto da diversi paesi in forme diverse: negli Stati Uniti a livello statale, ma anche in British Columbia, Uruguay, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Taiwan e Nuova Zelanda.

¹⁰ Il caso più noto è la Svizzera che lo prevede per revisione totale e parziale della Costituzione (artt. 138-139-140 Cost.), ma ve ne sono anche altri: la Lettonia (art. 78 Cost.), la Lituania (art. 9 Cost.), la Croazia (art. 87 Cost.), il Liechtenstein (art. 64 Cost.), il Portogallo (art. 115.2 Cost.) Romania (art. 151 Cost.). La Germania prevede il referendum nei Länder, ma non a livello federale. In Francia è stato introdotto il *référéndum d’iniziativa partagée* (R.I.P.) previsto dall’art. 4 della legge costituzionale n. 724/2008 che ha modificato l’art. 11 della Costituzione. Si tratta di un referendum particolare che ha a oggetto l’approvazione di una “proposta di legge” presentata da un certo numero di parlamentari e cittadini. Dopo le modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 276/2003, l’art. 72-1 riconosce agli elettori di ogni collettività territoriale il diritto di petizione e che i progetti di una deliberazione o di un atto che rientra nella competenza di una collettività territoriale possano, su sua iniziativa, essere sottoposte agli elettori della stessa collettività.

tempi della Commissione Bozzi¹¹, lo ritroviamo dapprima nella relazione approvata dal cosiddetto *Comitato Speroni*¹², poi nel Progetto di revisione della Parte seconda della Costituzione elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme del 1997 presieduta da Massimo D'Alema¹³, e ancora nella relazione della Commissione per le riforme istituzionali istituita dal Governo Letta¹⁴, e nella riforma cosiddetta *Renzi-Boschi*¹⁵. L'ultimo consistente tentativo è stato il progetto

¹¹ Cfr. M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione*, cit., pp. 143-145.

¹² Nel progetto si prevedeva l'introduzione del referendum propositivo. Il corpo elettorale avrebbe dovuto essere chiamato ad approvare un progetto di legge proposto da almeno un milione di elettori. Dalla richiesta, superato il giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, sarebbe decorso un termine di centottanta giorni per consentire al Parlamento di procedere all'approvazione della legge. Il referendum non si sarebbe svolto nel caso in cui il progetto di legge fosse stato approvato integralmente, o con modifiche che comunque ne avessero rispettato i contenuti normativi essenziali. Si veda all'indirizzo <https://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec08.htm>.

¹³ In questo caso il referendum si sarebbe dovuto svolgere qualora entro due anni dalla presentazione le Camere non avessero deliberato sulla proposta di legge (art. 97). Non si prevedeva però che il referendum si dovesse comunque svolgere, anche nel caso in cui la legge approvata fosse stata differente dalla proposta presentata. Si veda all'indirizzo https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1192/referendum-propositivo_storia.pdf. Cfr. M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, cit., pp. 147-151.

¹⁴ Anche da questa esperienza abbiamo alcune interessanti indicazioni in tema di disciplina del referendum propositivo. Nel caso in cui le Camere si fossero pronunciate favorevolmente, il procedimento si sarebbe concluso. Era invece prevista la possibilità di svolgimento di referendum nel caso in cui le Camere non si fossero pronunciate entro i termini, oppure avessero respinto o approvato con modifiche tali da incidere nella sostanza sui principi fondamentali del progetto. Con una differenza: in caso di rigetto o di inerzia il progetto originario sarebbe stato sottoposto al voto popolare; nel caso invece di approvazione con modifiche sostanziali sarebbero stati sottoposti al voto popolare in alternativa il progetto originario e quello approvato in sede parlamentare. Si può leggere il testo della relazione nel dossier del Senato *Proposte di riforma costituzionale (1985-2023)*, pp. 374-375 consultabile all'indirizzo <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01398171.pdf>.

¹⁵ Cfr. E. Castorina, *Gli istituti di democrazia diretta nella legge di riforma*

di revisione costituzionale A.C. n. 1173¹⁶, oggetto del contratto di governo siglato dalla Lega e dal M5S all'inizio della XVIII Legislatura¹⁷. Tutti questi tentativi sono però falliti. Diverso destino, come vedremo, è invece toccato all'istituto a livello regionale, in seguito alle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, riguardante

costituzionale Renzi-Boschi: cosa cambia sul versante della "democrazia partecipativa"?, in «Rivista AIC», n. 4, 2016, pp. 8-12.

¹⁶ Riportiamo il testo del disegno di legge costituzionale che modifica l'art. 71 Cost.: «1. Quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un referendum per deliberarne l'approvazione. 2. Il referendum non è ammissibile se la proposta non rispetta i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché i vincoli europei e internazionali, se è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo. 3. Sull'ammissibilità del referendum la Corte costituzionale giudica su istanza dei promotori prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno centomila firme. 4. La proposta sottoposta a referendum è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi. 5. Se le Camere approvano la proposta in un testo diverso da quello presentato e i promotori non rinunziano, il referendum è indetto su entrambi i testi. In tal caso l'elettore che si esprime a favore di ambedue ha facoltà di indicare il testo che preferisce. Se entrambi i testi ottengono la maggioranza dei voti validamente espressi, è approvato quello che ha ottenuto complessivamente più voti. 6. La legge disciplina l'attuazione del presente articolo, il concorso di più proposte di legge popolare, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, le modalità di verifica dell'ammissibilità del referendum sul testo approvato dalle Camere da parte della Corte costituzionale, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere».

¹⁷ Cfr. S. Ceccanti, *Abbiamo bisogno del referendum propositivo?*, in «Il Mulino», n. 2, 2019, pp. 247-253. In termini positivi si esprimono A. Pertici, *L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare*, in «Osservatorio AIC», n. 1-2, 2019; Ancora, I. Nicotra, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in «Federalismi.it», n. 10, 2019.

le regioni a statuto speciale, le quali hanno trovato risonanza anche in alcune regioni ordinarie.

La particolare *querelle* valdostana, spunto di questo studio¹⁸, è stata lunga, accanita e non si è nemmeno conclusa con lo svolgimento della consultazione popolare. Si è esaurita dopo un dibattito che ha visto contrapporsi i sostenitori di una preminente “sovranità del popolo”, determinati a superare in tal modo lo stallo istituzionale che da anni affligge il sistema politico locale, e una parte della classe politica, specie quella prevalente in Consiglio regionale, preoccupata delle conseguenze politiche e istituzionali derivanti dall’utilizzo del referendum propositivo sulla forma di governo, inequivocabilmente rappresentativa, della Regione¹⁹. La questione si è perciò posta in termini molto radicali, come alternativa tra due idee di sovranità in concorrenza tra loro²⁰.

L’11 gennaio 2023 il Consiglio regionale ha chiuso il confronto, respingendo, con soli due voti contrari, la domanda di procedere a referendum consultivo sulle modalità di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale quali risultavano dalla proposta di legge regionale n. 58²¹. La richiesta era stata avanzata dopo che la Commissione per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare aveva giudicato inammissibile un’analoga domanda di referendum propositivo. Se però, come vedremo, il voto del Consiglio ha risolto la questione contingente, non ha risolto il problema politico e istituzionale²². Nel

¹⁸ Questa vicenda ha sullo sfondo una fase istituzionale molto difficile per la Valle d’Aosta. Solo nella legislatura tra il 2013 e il 2018 si sono alternate ben sei Giunte con maggioranze differenti. La legislatura immediatamente successiva si è conclusa con un inedito scioglimento anticipato del Consiglio. La Giunta è sopravvissuta tra continue negoziazioni.

¹⁹ Cfr. E. Palici di Suni, *Il giudizio sull’ammissibilità del referendum. Il caso valdostano*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 3, 2018.

²⁰ Sebbene la prevalenza dell’una sull’altra non sia desumibile dal punto di vista giuridico dal testo costituzionale che, senza stabilire una esplicita gerarchia, si limita a disporre all’art. 1 che: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

²¹ <https://wdd.consiglio.vda.it/consiglio/ilaweb20.nsf/Atto.xsp/pub/XVI/2022/16852?lang=it>.

²² Peraltro, il problema non è mai negato dalle forze politiche che hanno

2025 la questione si è di nuovo proposta. Dopo anni di discussioni intorno alla necessità di una riforma per garantire maggiore stabilità di governo, il Consiglio regionale ha infine approvato una modifica alla legge elettorale. Il nuovo testo prevede il superamento della preferenza unica con la reintroduzione delle tre preferenze²³. Nel caso di espressione di tre preferenze almeno una dovrà riguardare candidati di genere diverso. Il dibattito sulle mancate riforme e sulla reale efficacia di queste modifiche si è dunque riaperto. In marzo è stata avviata, secondo quanto stabilito dalla legge regionale 22 aprile 2004, n. 4, la raccolta firme per un referendum sulla nuova legge, che, nel caso di esito positivo, porrà il problema delle regole da applicare allo svolgimento delle elezioni regionali, che sono previste per il 28 settembre 2025²⁴.

sempre indicato come prioritaria la necessità di procedere a una riforma della legge elettorale, anche se poco è stato fatto in merito. Accanto alla proposta di legge per cui è stato richiesto il referendum consultivo, l'ultima iniziativa è stata la proposta di legge n. 67 presentata nel 2022 da Mauro Baccega e Pierluigi Marquis: "Nuove disposizioni in materia di forma di governo della Regione nonché di elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione. Abrogazione della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21, e modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3". Altre proposte l'hanno preceduta nella passata legislatura. E altre ancora sono state avanzate più di recente. Il testo si trova all'indirizzo <https://wdd.consiglio.vda.it/consiglio/ilaweb20.nsf/Atto.xsp/pub/XVI/2022/16939?lang=fr>.

²³ "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)", in *Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta, Edizione straordinaria*, 4 marzo 2025.

²⁴ In ragione delle tempistiche previste dalla legge, il referendum, peraltro definito nel dibattito pubblico regionale come "confermativo", non si potrà svolgere prima dell'emanazione del decreto del Presidente della Regione di indizione dei comizi elettorali che deve essere pubblicato almeno sessanta giorni prima del 28 settembre, quindi prima della fine di luglio. Le elezioni si dovranno dunque tenere sulla base dell'attuale normativa. Ma sul punto non sembra esserci l'accordo della Regione, che invece ha sostenuto in una lettera inviata al Comitato promotore che la modifica della legge elettorale potrà avvenire anche in seguito all'indizione, poiché questo è un atto meramente attuativo, che ha solo la funzione di fissare la data delle elezioni e quella della prima riunione del Consiglio regionale. Ciò però rischia di determinare una

Gli interrogativi sollevati da questa vicenda particolare, ma anche da quelle che l'hanno preceduta, offrono lo spunto per una riflessione di più ampia portata, che tenteremo di condurre nelle pagine che seguono. Inizieremo da alcune considerazioni preliminari di ordine dottrinale sul rapporto tra referendum, democrazia diretta e democrazia rappresentativa quale si è consolidato in seguito alle innovazioni elaborate in sede di Assemblea costituente²⁵. Procederemo, nel secondo capitolo, ad una ricognizione della disciplina regionale in tema di istituti di partecipazione, nell'ambito dei quali il referendum propositivo si inserisce, prendendo in considerazione le sole regioni che lo hanno introdotto. Al caso della Valle d'Aosta e ai tentativi di coinvolgimento popolare ivi condotti, anche di recente, sarà invece dedicato il quarto capitolo, per valutare in conclusione gli effetti dell'introduzione nell'ordinamento della Valle d'Aosta del referendum propositivo. Ciò sia dal punto di vista delle istituzioni rappresentative, sia da quello della partecipazione del corpo elettorale ai processi decisionali²⁶.

situazione del tutto anomala per cui il procedimento inizierà senza che si sappia con esattezza quali saranno le regole applicate.

²⁵ È da anticipare sin d'ora come, pur da punti di vista differenti, la maggior parte dei costituenti convergesse sull'idea di dare vita a uno Stato di tipo nuovo dove «il popolo finalmente contava di più». Così M. Fioravanti, *Il cerchio e l'ellisse. I fondamenti dello stato costituzionale*, Laterza, Bari-Roma, 2020, p. 8 e ss.

²⁶ Cfr. G. Balduzzi, D. Servetti, *Effettività del principio democratico e democrazia deliberativa: il percorso di istituzionalizzazione di una sperimentazione locale*, in «Il Politico», n. 1, 2017, p. 78 e ss.