

TESTO UFFICIALE  
TEXTE OFFICIEL

PARTE PRIMA

ATTI RELATIVI AI REFERENDUM

**PUBBLICAZIONE DELLA DELIBERAZIONE DELLA COMMISSIONE REGIONALE PER I PROCEDIMENTI REFERENDARI E DI INIZIATIVA POPOLARE SULL'AMMISSIBILITÀ DI N. 1 (UNA) PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE EFFETTUATA AI SENSI DELL'ARTICOLO 7, COMMA 3, LETT. B) DELLA LEGGE REGIONALE 25 GIUGNO 2003, N. 19 (COMUNICAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE PROT. N. 7926, IN DATA 13 APRILE 2022).**

**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

PREMIÈRE PARTIE

ACTES RELATIFS AUX RÉFÉRENDUMS

**PUBLICATION DE LA DÉLIBÉRATION DE LA COMMISSION RÉGIONALE DES RÉFÉRENDUMS ET DE L'INITIATIVE POPULAIRE PORTANT ADMISSIBILITÉ D'UNE PROPOSITION DE LOI D'INITIATIVE POPULAIRE, AU SENS DE LA LETTRE B), DU TROISIÈME ALINÉA DE L'ART. 7 DE LA LOI RÉGIONALE N° 19 DU 25 JUIN 2003 (COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION**

**Commission régionale des référendums et de l'initiative populaire siégeant au Conseil de la Vallée.**

**Délibération relative à la recevabilité de la proposition de loi d'initiative populaire à soumettre à référendum déposée le 25 janvier 2022, au sens de la loi régionale n° 19 du 25 juin 2003, et portant modification de la loi régionale n° 3 du 12 janvier 1993 (Dispositions pour l'élection du Conseil régional de la Vallée d'Aoste) et abrogation de la loi régionale n° 21 du 7 août 2007.**

La Commission régionale des référendums et de l'initiative populaire, nommée par la délibération du Conseil de la Vallée n° 227/XVI du 14 janvier 2021, au sens de la loi régionale n° 19 du 25 juin 2003 (Réglementation de l'exercice du droit d'initiative populaire relatif aux lois régionales et aux référendums régionaux d'abrogation, de proposition et de consultation, aux termes du deuxième alinéa de l'article 15 du Statut spécial), telle qu'elle a été modifiée par les lois régionales n° 5 du 14 mars 2006 et n° 3 du 20 mars 2017

Considérant que le 25 janvier 2022, Mme Gabriella POLIANI et MM Elio RICCARAND, Raimondo DONZEL, Giovanni GIRARDINI et Alberto ZUCCHI ont déposé au Secrétariat général du Conseil de la Vallée (procès-verbal de dépôt du 25 janvier 2022, réf. n° 549), au sens de la LR n° 19/2003, la proposition de loi d'initiative populaire à soumettre à référendum portant modification de la loi régionale n° 3 du 12 janvier 1993 (Dispositions pour l'élection du Conseil régional de la Vallée d'Aoste) et abrogation de la loi régionale n° 21 du 7 août 2007 ;

Considérant que la vérification des signatures effectuée

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 costituiscono 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);

par la secrétaire générale du Conseil de la Vallée (procès-verbal du 8 février 2022, réf. n° 966) a abouti à un résultat favorable et que celui-ci a été communiqué lui a été communiqué par la lettre du 11 février 2022, réf. n° 1070, qui était assortie des textes de la proposition de loi et du rapport y afférent ;

Considérant que le 11 février 2022, la secrétaire générale du Conseil de la Vallée a communiqué à Mme Gabriella Poliani et à M. Elio Riccarand – en leur qualité de délégués, choisis parmi les promoteurs à l'effet de représenter les signataires de la proposition de loi en cause – le résultat favorable de la vérification des signatures, et en a informé le président de la Région, aux fins de la publication de ladite proposition de loi et du rapport y afférent au Bulletin officiel de la Région et considérant que lesdits textes ont été publiés au Bulletin officiel n° 9 du 24 février 2022 ;

Vu le premier alinéa de l'art. 7 de la LR n° 19/2003, au sens duquel dans les quarante-cinq jours qui suivent la publication au Bulletin officiel de la proposition de loi d'initiative populaire, la Commission se prononce sur la recevabilité de ladite proposition de loi par un acte motivé indiquant expressément si :

- a) La Région est compétente en la matière qui fait l'objet de la proposition de loi ;
- b) La proposition de loi est conforme à la Constitution, au Statut spécial et aux contraintes découlant des dispositions communautaires et des obligations internationales ;
- c) Les conditions visées à l'art. 2 sont réunies (texte rédigé en articles, accompagné d'un rapport et indiquant les éléments nécessaires au calcul de l'éventuelle dépense) ;
- d) Les limites visées à l'art. 3 sont respectées (la proposition de loi ne peut pas porter sur les domaines suivants : impôts et budget et fonctionnement du Conseil de la Vallée) ;

Vu le premier alinéa de l'art. 12 de la LR n° 19/2003, tel qu'il a été modifié par l'art. 2 de la loi régionale n° 5 du 14 mars 2006, au sens duquel, pour le référendum de proposition, il y a lieu de respecter également les restrictions établies par le deuxième alinéa de l'art. 17, qui prévoient que le référendum d'abrogation ne peut porter sur les lois en matière d'impôts et de budget, ni sur les dispositions ayant un caractère obligatoire ou nécessaire en vertu de prescriptions de la Constitution, du Statut spécial, de dispositions communautaires ou d'obligations internationales (quant aux lois dont seule une partie du contenu aurait un caractère nécessaire, en cas de proposition de référendum, la vérification de la recevabilité ne porte que sur les dispositions n'ayant pas un tel caractère ou sur les dispositions qui ne relèvent pas de l'indispensable accomplissement des dispositions ayant un caractère nécessaire), ni sur les lois en matière de sauvegarde des droits d'une minorité linguistique, ni sur les lois en matière d'autonomie de fonctionnement du Conseil de la Vallée, ni encore sur les lois portant planification en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement ;

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 fondamentalmente 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

Considerando qu'après la rencontre préliminaire de ses membres qui a eu lieu le 10 mars 2022, à Turin, en visioconférence, une nouvelle réunion a été convoquée le 28 mars 2022, à 15 h 30, dans la salle de réunion du Conseil de la Vallée, au premier étage du palais régional (1, place Deffeyes – Aoste), en vue de la vérification de la recevabilité de la proposition de loi en cause, réunion pendant laquelle Mme Gabriella Poliani et M. Elio Riccarand – en leur qualité de délégués, choisis parmi les promoteurs à l'effet de représenter les signataires de la proposition de loi à soumettre à référendum de proposition et informés aux termes de la loi – ont illustré ladite proposition et répondu aux questions qui leur ont été posées, sur la base, entre autres, des notes déposées le 23 mars 2022, assorties de la délibération de la Commission du 6 juin 2007 ;

Considerando qu'elle s'est réunie à 17 h 30 du 8 avril 2022, à Turin, en visioconférence, pour prendre une décision définitive ;

Ceci étant exposé, formule les observations suivantes au sujet de la **proposition de loi d'initiative populaire à soumettre à référendum de proposition portant modification de la loi régionale n° 3 du 12 janvier 1993 (Dispositions pour l'élection du Conseil régional de la Vallée d'Aoste) et abrogation de la loi régionale n° 21 du 7 août 2007 :**

1. Avant tout, il appert de l'instruction effectuée (analyse des notes écrites et audition des délégués) que – mis à part les considérations de fond et d'opportunité politique qui reprennent essentiellement le contenu du rapport illustratif accompagnant la proposition en cause, mais qui, en l'occurrence, ne sont pas importants – la thèse soutenue par les promoteurs en faveur de la recevabilité du référendum de proposition en cause rappelle fondamentalement les cas d'espèce précédents, eu égard notamment à la délibération de la Commission du 6 juin 2007 et à l'avis exprimé le 16 avril 2007 par le professeur Mangiameli.

Or, même si la plupart des cas d'espèce cités aux cours de la présentation orale concernent des procédures référendaires qui ont abouti, pour des raisons diverses, telles que la nature simplement programmatica et non prescriptive des prévisions normatives, à un avis de recevabilité, les arguments portés par les promoteurs ne présentent aucun élément d'innovation ni d'approfondissement par rapport aux motivations exprimées par le point 6 de la délibération de la Commission de 2007. Il y a lieu de signaler que les promoteurs eux-mêmes ont admis, quand cela leur a été demandé, qu'une « friction » est possible entre un référendum de confirmation et un référendum de proposition portant sur un même objet et qu'il est nécessaire que le législateur régional trouve une solution, par une loi qui jusqu'à présent n'a pas été adoptée, aux antinomie et à la situation de blocage qui se pro-

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*

duisent inévitablement lorsque le référendum de proposition aboutit à un résultat négatif et que le contenu de la loi approuvée par le Conseil de la Vallée est différent de celui de la proposition de loi d'initiative populaire.

La question est cruciale et est soulignée ici du fait de son importance particulière aux fins de la décision de la Commission.

2. Aux fins de la vérification de la recevabilité de la proposition de loi en cause, il y a lieu d'analyser la question de la recevabilité des référendums concernant les lois en matière d'élections.

Le deuxième alinéa de l'art. 15 du Statut spécial, modifié par la loi constitutionnelle n° 2 du 31 janvier 2001, est ainsi rédigé :

« En harmonie avec la Constitution et les principes de l'ordre juridique de la République et dans le respect des dispositions du présent titre, sont définis par loi régionale, approuvée à la majorité absolue des conseillers attribués à la Région, la forme du gouvernement de la Région et, notamment, les modalités d'élection du Conseil de la Vallée, du Président de la Région et des assesseurs et les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité y afférents, les rapports entre les organes de la Région, les modalités de présentation et d'approbation des motions de censure motivée à l'égard du Président de la Région, ainsi que l'exercice du droit d'initiative populaire relatif aux lois régionales et aux référendums régionaux d'abrogation, de proposition et de consultation. Afin d'atteindre une représentation équilibrée des deux sexes, ladite loi favorise la parité entre hommes et femmes dans les élections. Lorsque le Président de la Région est élu au suffrage universel et direct, l'approbation d'une motion de censure à son égard, ainsi que sa destitution, son empêchement permanent, son décès ou sa démission comportent la démission du Gouvernement régional et la dissolution du Conseil régional. La démission simultanée de la majorité des membres du Conseil de la Vallée entraîne les mêmes effets. ».

La procédure aggravée prévue par lesdites dispositions (titre V du Statut, concernant les organes de la Région) fait également l'objet des alinéas suivants, qui sont ainsi rédigés :

« La loi régionale citée au deuxième alinéa n'est pas soumise au visa prévu par le premier alinéa de l'article 31 du présent Statut. Le Gouvernement de la République peut former un recours en inconstitutionnalité

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

devant la Cour constitutionnelle dans un délai de trente jours à compter de la date de publication de ladite loi. Lorsque le Président de la Région est élu par le Conseil de la Vallée, l'impossibilité de ce dernier d'exercer ses fonctions, faute de constitution d'une majorité dans les soixante jours qui suivent les élections ou la démission dudit Président, comporte sa dissolution.

La loi régionale visée au deuxième alinéa est soumise au référendum régional, organisé aux termes d'une loi régionale spécifique, lorsqu'un cinquantième des électeurs de la région ou un cinquième des membres du Conseil de la Vallée en font la requête dans les trois mois qui suivent la date de publication de ladite loi. La loi ainsi soumise au référendum n'est promulguée que si elle a été approuvée à la majorité des suffrages exprimés.».

Une restriction de plus est prévue pour le référendum régional par le dernier alinéa dudit article 15, qui est ainsi rédigé :

« Si ladite loi est approuvée à la majorité des deux tiers des membres du Conseil de la Vallée, elle ne peut être soumise au référendum que si une demande en ce sens, signée par un quinzième des électeurs du Conseil de la Vallée, est déposée dans les trois mois qui suivent sa publication. ».

3. La proposition de loi en cause établit expressément, à son art. 1<sup>er</sup>, que la LR n° 3/1993 régit la forme de gouvernement de la Région autonome Vallée d'Aoste, ainsi que les modalités d'élection du Conseil régional et du président de la Région et de nomination des assesseurs régionaux, aux termes du deuxième alinéa de l'art. 15 de la loi constitutionnelle n° 4 du 26 février 1948 (Statut spécial pour la Vallée d'Aoste).

Or, la LR n° 19/2003 régleme, à ses art. 12, 13 et 14, la procédure relative au référendum de proposition et établit, à son art. 15, que pour le déroulement de celui-ci, référence est faite aux dispositions régissant le déroulement du référendum d'abrogation, pour autant qu'elles soient applicables.

À ce propos, l'art. 17 de ladite loi établit que ne sauraient être soumises au référendum d'abrogation : a) Les lois en matière d'impôts et de budget ; b) Les dispositions ayant un caractère obligatoire ou nécessaire en vertu de prescriptions de la Constitution, du Statut spécial, de dispositions communautaires ou d'obligations internationales ; quant aux lois dont seule une partie du contenu aurait un caractère nécessaire, en

*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».

cas de proposition de référendum, la vérification de la recevabilité au sens de l'art. 21 de ladite loi ne porte que sur les dispositions n'ayant pas un tel caractère ou sur les dispositions qui ne relèvent pas de l'indispensable accomplissement des dispositions ayant un caractère nécessaire ; c) Les lois en matière de sauvegarde des droits d'une minorité linguistique ; d) Les lois en matière d'autonomie de fonctionnement du Conseil de la Vallée ; e) Les lois portant planification en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement.

L'art. 21 de la LR n° 19/2003 établit en outre que dans les quarante-cinq jours qui suivent la publication au Bulletin officiel de la question du référendum, la Commission visée à l'art. 40 de ladite loi décide de la recevabilité de ladite question et se prononce par un acte motivé : a) Sur l'objet du référendum, en vérifiant si la question concerne effectivement les lois régionales ; b) Sur le respect des limites et des conditions visées à l'art. 17 de la loi en cause ; c) Sur la clarté et l'univocité de la question, ainsi que sur l'homogénéité et la cohérence des dispositions faisant l'objet de celle-ci.

La première condition prévue par l'art. 21 (lettre a) concerne donc l'objet sur lequel la Commission est appelée à se prononcer : la question doit concerner des lois régionales.

La thèse des promoteurs, qui s'inspirent de l'avis du professeur Mangiameli, selon laquelle il s'agirait d'une loi régionale ordinaire ne saurait être acceptée.

D'ailleurs, dans l'avis en question le professeur Mangiameli affirme ce qui suit : « 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 tipizzata, 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 tipizzato 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*

Or, la thèse supportée, qui s'appuie entre autres sur des données non systématiques, reste à la surface du problème et au jeu des majorités en tant que seul facteur de garantie. En fait, la question est bien plus complexe et concerne les limitations à caractère constitutionnel et statutaire qui excluent, dans le système hiérarchique des sources du droit, que la consultation populaire découlant de la question d'un référendum de proposition remplace, pour ce qui est du domaine concernant la forme de gouvernement de la Région et le système électoral y afférent, la procédure obligatoire et spécifique relevant du Conseil de la Vallée qui est prévue par le Statut spécial et implique le contrôle préalable de l'État sur la constitutionnalité des dispositions en cause.

La loi qui fait l'objet de la proposition en question n'est donc pas une loi régionale ordinaire mais seulement une loi soumise à la procédure aggravée prévue pour les lois électorales par le deuxième alinéa de l'art. 15 du Statut spécial et par les alinéas suivants.

4. Aux fins d'une démonstration plus exhaustive, il y a lieu de signaler que l'art. 75 de la Constitution italienne interdit expressément le référendum sur les lois en matière d'impôts, de budget et de comptes, d'amnistie et de grâce, ainsi que de ratification des traités internationaux, mais la Cour constitutionnelle en a amplement élargi le champ d'application. Par sa décision n° 16 de 1978, cette cour a cerné, à propos de la recevabilité systématique du référendum, des *"ipotesi implicite di inammissibilità"* et a soulevé une question d'ordre méthodologique au sujet du référendum populaire, en se demandant *"se gli atti che ne formano oggetto rientrano fra i tipi di leggi costituzionalmente suscettibili di essere abrogate dal corpo elettorale"* et en reconnaissant, dans un passage fondamental, qu'il existe *"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."* ». La Cour constitutionnelle a par ailleurs précisé que *"Uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa."* ».

Ainsi la Cour constitutionnelle a décidé qu'en sus des cas expressément prévus par l'art. 75 de la Constitution, sont également irrecevables *"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*

*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.

*dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive). ».*

Sans préjudice du fait que les principes en question, prévus pour le référendum d'abrogation, sont également valables pour le référendum de proposition (étant donné que ce dernier prévoit finalement l'abrogation des dispositions dont il propose la modification et que la disposition de l'art. 15 de la LR n° 19/2003 prévoit une clause d'équivalence), il y a lieu de reconnaître une « *forza passiva peculiare* » aux lois approuvées à la majorité absolue et non soumises au visa prévu par le premier alinéa de l'art. 31 du Statut spécial, à propos desquelles, toutefois, le Gouvernement de la République peut introduire un recours en inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle dans les trente jours qui suivent leur publication et qui peuvent faire l'objet, aux termes de l'art. 15 dudit statut, d'un référendum régional lorsqu'un cinquième des électeurs de la région ou un cinquième des membres du Conseil de la Vallée le demandent dans les trois mois suivant ladite publication.

Une telle force passive s'ajoute à l'importance d'ordre constitutionnel typique des principes de réserve sanctionnés par un statut en fonction du degré particulièrement élevé de protection de la matière concernée, ainsi que des principes généraux de notre droit constitutionnel, au sens desquels les dispositifs de démocratie directe ont, en règle générale, une fonction subsidiaire et complémentaire par rapport aux dispositifs de démocratie représentative.

Cela est vrai même si l'on admet que la forme de gouvernement axée sur le système de représentation n'exclut pas, en Vallée d'Aoste (vu les dimensions limitées de celle-ci, qui favorisent un fonctionnement plus précis des dispositifs de démocratie directe), l'adoption de formes de gouvernement dans lesquelles la place de la démocratie directe est plus ample par rapport à celle reconnue à cette dernière par la forme de gouvernement étatique.

La procédure en cause présente donc, tout comme la procédure prévue par l'art. 123 de la Constitution italienne pour l'approbation des statuts des Régions ordinaires, de nombreuses analogies avec la procédure de révision constitutionnelle régie par l'art. 138 de ladite Constitution.

Une loi approuvée au sens du deuxième alinéa de l'art. 15 du Statut spécial, qui prévoit une procédure particulière pour l'adoption et le contrôle des lois « *statutaires* », ne saurait donc être abrogée ni par une loi régionale ordinaire, ni par un référendum, ni ne pourrait être soumise à un référendum de proposition.



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

Le seul référendum recevable sur les lois approuvées au sens de l'art. 15 du Statut spécial est celui prévu par ledit art. 15, soit le référendum régional demandé par un cinquième des électeurs de la région ou un cinquième des membres du Conseil de la Vallée dans les trois mois suivant la publication de la loi approuvée par ledit conseil à la majorité absolue.

L'art. 15 prévoit donc une procédure précise pour les lois qui concernent la forme de gouvernement de la Région, comme il appert de son deuxième alinéa. Cette procédure, qui conjugue l'importance des délibérations du Conseil de la Vallée et la possibilité d'une consultation populaire et admet l'intervention d'acteurs étrangers (le Gouvernement italien, qui peut former un recours en inconstitutionnalité), ne peut être remplacée par des formes d'approbation autres que celles prévues par le Statut spécial, dont celle régie par la LR n° 19/2003.

Par ailleurs, une proposition de loi d'initiative populaire pourrait être présentée dans cette matière, mais elle devrait être approuvée suivant la procédure prévue par le Statut spécial, qui ne pourrait être remplacée par une procédure référendaire.

5. En 2016, une proposition de loi d'initiative populaire fut présentée qui ne comportait pas d'obligation de référendum de proposition. Elle portait modification de la loi régionale n° 19 du 25 juin 2003 (Réglementation de l'exercice du droit d'initiative populaire relatif aux lois régionales et aux référendums régionaux d'abrogation, de proposition et de consultation, aux termes du deuxième alinéa de l'article 15 du Statut spécial) et visait à réduire le quorum (de manière à ce que le nombre de participants nécessaire pour sanctionner la validité du référendum d'abrogation ou de proposition de dispositions législatives régionales soit moins élevé), à établir les modalités et les acteurs pour la présentation au Conseil de la Vallée d'une requête de référendum de consultation et à réduire le nombre de matières pour lesquelles toute possibilité d'initiative populaire est exclue en vue, notamment de permettre la présentation de propositions de loi de planification en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement. À la suite de cette initiative, le Conseil de la Vallée approuva, aux termes de l'art. 15 du Statut spécial, la loi régionale n° 3 du 20 mars 2017 qui, entre autres, réduisait le quorum requis pour les référendums de proposition et d'abrogation (45 % des ayants droit) à 50 % des votants aux dernières élections régionales précédant le référendum.

Toujours en 2016, plusieurs propositions de loi d'initiative populaire furent présentées en vue d'un référendum de proposition : « Dispositions visant à

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.

renforcer les outils de participation et de démocratie » ; « Dispositions pour un chemin de fer moderne et pour un système intégré de transports publics efficace » ; « Dispositions pour l’augmentation de l’emploi et pour la coordination des politiques du travail » ; « Réorganisation du service sanitaire et réduction des temps d’attente ». La première de ces propositions, qui concernait les dispositifs de participation et de démocratie, engageait notamment le Gouvernement régional à présenter deux projets de loi, le premier pour mettre en œuvre et réglementer le débat public régional en tant que processus d’information, d’analyse publique et de participation à propos des ouvrages, des projets et des travaux particulièrement important pour la communauté régionale ; le deuxième pour améliorer l’efficacité des outils de démocratie directe prévus par la LR n° 19/2003 et, notamment, les modalités de promotion du référendum de consultation et la réduction sensible du quorum pour le référendum de proposition, conformément aux paramètres approuvés par le Parlement italien dans le cadre de la révision de la Constitution. Cette même proposition de loi engageait le Gouvernement régional à prendre les mesures nécessaires pour augmenter la transparence des actes publics et un plus ample recours aux outils informatiques dans les procédures administratives.

Les propositions de loi de 2016 qui devaient être soumises à référendum se caractérisaient par leur contenu programmatique et d’orientation et indiquaient des buts et des fins que le législateur s’engageait à poursuivre mais, en fait, elles demeuraient dépourvues de dispositions concrètes, comme cela avait d’ailleurs été souligné par la Commission régionale qui pourtant avait déclaré ces propositions recevables. À l’époque, les propositions concernant les outils de participation et de démocratie, les politiques du travail et la réorganisation du service sanitaire n’eurent pas de suite, étant donné que leurs promoteurs n’avaient pas présenté de feuilles portant la signature de 5 % des électeurs des Communes valdôtaines, condition requise par la loi en vue de l’examen des textes en cause par le Conseil de la Vallée.

Or, la proposition de loi régionale d’iniziativa popolare qu’il est actuellement demandé de soumettre à référendum de proposition n’a pas de contenu purement programmatique et concerne des matières que le Statut spécial soumet à une procédure aggravée : partant elle s’avère irrecevable pour les nombreuses raisons précédemment illustrées.

6. Faisant suite au renvoi évoqué au point 1, il y a lieu de se prononcer sur les observations présentées par les délégués au sujet de la délibération de la Commission du 6 juin 2007.

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

Il convient de rappeler à ce propos qu'en 2006, à l'occasion de la présentation des premières propositions de loi d'initiative populaire à soumettre à référendum de proposition en Vallée d'Aoste, la Commission régionale des référendums et de l'initiative populaire composée des professeurs Giorgio Lombardi, Mario Dogliani et Alfonso Di Giovine, jugea irrecevable, entre autres, une proposition en matière électorale visant à remplacer les trois préférences possibles par une préférence unique, à faire déclarer au préalable les alliances politiques, à instituer une éventuelle prime de majorité, à assurer l'équilibre de la représentation des genres et l'élection directe du Gouvernement régional.

Il convient de rappeler ici les faits, plutôt controversés, relatifs à la proposition susmentionnée.

À la suite de la délibération de la Commission du 21 juillet 2006, le Conseil de la Vallée approuva de nouvelles lois qui, cependant, ne tenaient compte des initiatives populaires qu'en moindre partie. La loi régionale n° 21 du 7 août 2007 (Dispositions relatives aux modalités d'élection du président de la Région et des assesseurs, de dépôt et d'adoption des motions de censure et de dissolution du Conseil régional) réaffirmait, en effet, que le président de la Région et les assesseurs devaient être élus par le Conseil, alors que la loi régionale n° 22 du 7 août 2007 modifiait les lois régionales n° 3 du 12 janvier 1993 (Dispositions pour l'élection du Conseil régional de la Vallée d'Aoste) et n° 6 du 17 mars 1986 (Fonctionnement des Groupes du Conseil) sans introduire la préférence unique et se bornait à établir, quant à l'équilibre dans la représentation des genres, que « toute liste de candidats doit comprendre au moins 20 pour cent de candidats de chaque genre, arrondi à l'unité supérieure ».

D'après la procédure prévue par la loi, la Commission régionale aurait donc dû constater que les contenus des propositions de loi d'initiative populaire n'avaient pas été retenus par la Région et le président de la Région aurait dû, sous trente jours, convoquer les électeurs pour le référendum. Mais le Conseil de la Vallée demanda à la Commission de remettre en cause la recevabilité des propositions de loi d'initiative populaire en question, en tenant compte de la procédure aggravée prévue par le Statut spécial pour l'approbation des lois régionales de ce type et de l'avis des professeurs Onida, Guzzetta et Marini.

La Commission, quant à elle, réaffirma la recevabilité des propositions de loi d'initiative populaire dans la délibération du 6 juin 2007 susmentionnée en précisant que « la jurisprudence della Corte costituzionale ha statuito che i limiti all'esercizio dei diritti

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 tipiz-*

*politici possono essere solo limiti espliciti »* et que le Statut spécial aurait dû être en harmonie avec un tel principe constitutionnel.

La Commission dont les membres signent la présente délibération estime ne pas pouvoir partager l'avis pourtant autorisé qui vient d'être illustré. Car la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a établi, pour ce qui est des référendums, des limites supplémentaires par rapport à celles explicitement énoncées à l'art. 75 de la Constitution.

Après la décision de 1978 susmentionnée, la Cour constitutionnelle a maintenu son avis substantiellement inchangé : sa décision n° 496 de 2000 a déclaré inconstitutionnelle une loi de la Région Vénétie visant à promouvoir un référendum régional de consultation sur une proposition de révision de la Constitution, en affirmant que *" 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 "*, que *" 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 "*, que *" il popolo in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale "* et que *" l'intervento del popolo non è a schema libero, poiché l'espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche "*.

Parallèlement, pour ce qui est des limites constitutionnelles du référendum (en l'occurrence, de consultation), la décision de la Cour constitutionnelle n° 118 de 2015 qui a déclaré l'inconstitutionnalité de la loi de la Région Vénétie n° 16 de 2014 a affirmé ce qui suit : *" 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*

*zati 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 ap-

*istituti tipizzati e debbono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa ».*

Il importe d’ajouter que la Commission concernée a sans doute remarqué la lacune consistant « *nella mancata armonizzazione della possibilità del referendum propositivo concomitante col referendum confermativo previsto dagli ultimi due commi dell’articolo 15 dello Statuto speciale* », qui produirait une « *antinomia totale tra i due procedimenti coesistenti* ». Face aux conséquences institutionnelles des incohérences et des antinomies constatées, la Commission indiquait au Conseil la solution, à savoir « *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* ».

La Commission dont les membres signent la présente délibération estime que l’impossibilité patente d’harmoniser la procédure visée à la LR n° 19/2003 et celle visée à l’art. 15 du Statut spécial (impossibilité qui persiste, puisque aucune mesure n’a été prise à ce sujet) représente un argument de plus à l’appui de la thèse selon laquelle le référendum de proposition visé à la loi régionale de 2003 ne peut s’appliquer aux matières prévues par ledit art. 15. Il paraît, donc, correct de considérer que la LR n° 19/2003 ne souhaitait pas contourner la procédure d’approbation des lois en matière de forme de gouvernement de la Région prévue par l’art. 15 du Statut spécial et que, partant, ladite loi n’a prévu aucune disposition pour régler l’interférence entre la procédure relative au référendum de proposition et la procédure évoquée audit art. 15 précisément en raison du fait que le référendum en cause ne saurait en aucun cas s’appliquer aux matières visées au deuxième alinéa de ce même article.

Toute autre interprétation risquerait inexorablement d’être considérée comme contraire à la Constitution. Voilà une raison incontournable dans l’évaluation de la recevabilité du référendum de proposition en cause, sans préjudice des motifs d’inconstitutionnalité amplement illustrés ci-dessus.

7. Dans un souci d’exhaustivité, il importe de souligner que la proposition de loi prise en considération vise, comme le dit son titre, à modifier la LR n° 3/1993 relative à l’élection du Conseil de la Vallée et à abroger la LR n° 21/2007.

Cette dernière loi, qui concerne les modalités d’élection du président de la Région et des assesseurs, de présentation et d’approbation des motions de censure

provazione 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 *quinquies* (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;

et de dissolution du Conseil de la Vallée, serait donc entièrement abrogée.

Or, la proposition de loi en question modifie de nombreuses dispositions de la LR n° 3/1993 sur l'élection du Conseil de la Vallée et insère, au début de celle-ci, un titre premier bis concernant le gouvernement de la Région (soit la matière de la LR n° 21/2007) et comprenant pas moins de sept articles qui n'ont rien à voir avec l'élection du Conseil de la Vallée mais sont relatifs, respectivement, au président de la Région (art. 1<sup>er</sup> bis), au système d'élection y afférent (art. 1<sup>er</sup> ter), au Gouvernement régional (art. 1<sup>er</sup> quater), aux motions de censure à l'encontre du président de la Région (art. 1<sup>er</sup> quinquies), aux cas de décès, d'empêchement permanent, de démission et de démission d'office du président de la Région et des assesseurs (art. 1<sup>er</sup> sexies), aux cas de dissolution anticipée du Conseil de la Vallée (art. 1<sup>er</sup> septies) et à l'expiration normale de la législature (art. 1<sup>er</sup> octies).

Il paraît donc illogique et contraire aux principes d'homogénéité et de cohérence évoqués à la lettre c) du premier alinéa de l'art. 21 de la LR n° 19/2003 que ces dispositions soient insérées dans la loi qui concerne l'élection du Conseil de la Vallée : car toute disposition en matière de gouvernement régional doit faire l'objet d'une loi à part, comme l'existence de la LR n° 21/2007 le prouve.

En tout état de cause, toutes ces dispositions devraient, puisqu'elles concernent des matières pour lesquelles l'art. 15 du Statut spécial prévoit une procédure particulière, être approuvées selon ladite procédure et non pas par un référendum de proposition, comme cela a été expliqué.

8. En conclusion, la Commission estime que la proposition de loi régionale d'initiative populaire à soumettre à référendum de proposition et portant modification de la loi régionale n° 3 du 12 janvier 1993 (Dispositions pour l'élection du Conseil régional de la Vallée d'Aoste) et abrogation de la loi régionale n° 21 du 7 août 2007 n'est pas recevable.

#### POUR LES RAISONS SUSDITES

La Commission déclare irrecevable au sens de l'art. 7 de la LR n° 19/2003 la **proposition de loi d'initiative populaire à soumettre au référendum de proposition intitulée : « Modification de la loi régionale n° 3 du 12 janvier 1993 (Dispositions pour l'élection du Conseil régional de la Vallée d'Aoste) et abrogation de la loi régionale n° 21 du 7 août 2007 »**, déposée le 25 janvier 2022 au Secrétariat général du Conseil de la Vallée et publiée au Bulletin officiel de la Région n° 9 du 24 février 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*

Raffaele CATERINA

Elisabetta PALICI DI SUNI PRAT

Francesco DASSANO

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

La Commission décide qu'aux termes du troisième alinéa de l'art. 7 de la LR n° 19/2003 une copie de la présente délibération doit être transmise aux délégués choisis parmi les promoteurs à l'effet de représenter les signataires de la proposition de loi en cause, ainsi qu'au président de la Région, en vue de la publication au Bulletin officiel de la Région.

Fait à Turin, le 8 avril 2022 (réunion en visioconférence).

Lu, confirmé et signé électroniquement.

*Les membres de la Commission,*

Raffaele CATERINA

Elisabetta PALICI DI SUNI PRAT

Francesco DASSANO

Déposée par courriel au Secrétariat général du Conseil de la Vallée le 8 avril 2022.

La secrétaire générale,  
Christine PERRIN