



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

**IL RUOLO DEL CONSIGLIO
NELLA FORMA DI GOVERNO
DELLE AUTONOMIE SPECIALI ALPINE:
VALORIZZARE E INNOVARE**

a cura di

**MATTEO COSULICH
GIANFRANCO POSTAL
ROBERTO TONIATTI**

2024



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

81

2024

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* interno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2024*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-5541-063-2
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea
per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli
con ISBN 979-12-5976-940-4
grazie al contributo della Provincia Autonoma
di Trento nell'ambito del progetto LIA

Maggio 2024

IL RUOLO DEL CONSIGLIO
NELLA FORMA DI GOVERNO
DELLE AUTONOMIE SPECIALI ALPINE:
VALORIZZARE E INNOVARE

a cura di
MATTEO COSULICH
GIANFRANCO POSTAL
ROBERTO TONIATTI

Università degli Studi di Trento 2024

INDICE

	Pag.
Presentazione dei curatori.....	IX
Roberto Toniatti	
<i>La forma di governo regionale, il ruolo del Consiglio e l'assunzione di funzioni istituzionali di sistema non (solo) maggioritarie: prospettive per le autonomie speciali alpine</i>	1
Antonio D'Atena	
<i>Le trasformazioni della specialità regionale, le leggi statutarie e la forma di governo</i>	43
Camilla Buzzacchi	
<i>Il voto consiliare sul bilancio regionale</i>	61
Massimo Carli	
<i>La buona qualità della normazione</i>	95
Mauro Ceccato	
<i>La razionalizzazione del ruolo del Consiglio: alcuni spunti tratti dalle relazioni presentate al Convegno</i>	107
Matteo Cosulich	
<i>La forma di governo e il ruolo del Consiglio nell'età dell'iperpresidenzialismo</i>	113
Gianmario Demuro	
<i>Per una definizione dello statuto dell'opposizione</i>	137
Luigi Fucito	
<i>I contenuti della funzione del Consiglio</i>	145
Roberto Louvin	
<i>Esperienze di democrazia diretta. Rafforzare la legittimazione dei Consigli nel dialogo con la società civile</i>	163

INDICE

	Pag.
Gianfranco Postal	
<i>La partecipazione del Consiglio delle autonomie al procedimento di formazione della legge regionale</i>	181
Giuseppe Sartori	
<i>Osservazioni sul ruolo del Consiglio</i>	215
Antonio Schizzerotto	
<i>La valutazione delle politiche pubbliche</i>	223
GLI AUTORI.....	237

PRESENTAZIONE DEI CURATORI

La forma di governo delle Regioni speciali e delle Province autonome risente dell'evoluzione italiana ed europea che, senza incidere formalmente sui tradizionali principi di separazione e di *checks and balances* dei poteri, nella realtà del funzionamento delle istituzioni ha progressivamente collocato il baricentro del sistema politico-istituzionale nella sfera dell'Esecutivo, già di per sé rafforzato dal punto di vista sia della legittimazione democratica, sia della gestione della rappresentanza politica.

Questa tendenza si rivela ancora più significativa ove si rifletta sul fatto che – a differenza di quanto riferibile alle Regioni a statuto ordinario – essa si innesta su una forma di governo che non ha avuto tratti formali di assemblearismo e si manifesta nel contesto del sottostante rispettivo sistema politico che ha avuto e talora ha ancora propri caratteri distintivi (basti pensare al ruolo storico – non solo simbolico – dei partiti autonomisti regionali e al partito sudtirolese di raccolta della popolazione di lingua tedesca e ladina).

Ma la forza della dinamica di disequilibrio nella valorizzazione del ruolo dell'organo esecutivo rispetto a quello dell'assemblea parlamentare si è configurata, come sopra indicato, già con riguardo alla forma di governo degli ordinamenti statuali europei, i quali hanno conosciuto un'evoluzione di fatto che, senza interventi di revisione formale della fonte costituzionale, ha progressivamente favorito soprattutto la funzione di direzione politica esercitata dall'organo esecutivo, al punto che la descrizione del funzionamento effettivo di tali forme di governo – tutte riconducibili, pur con variazioni, al governo parlamentare – viene svolta con formule del tipo “governo del Primo ministro” (nel Regno Unito) o “governo del Cancelliere” (in Germania). Altrettanto può dirsi per la Francia, la cui Costituzione del 1958 è stata invece riformata per far coincidere la durata del mandato presidenziale a quella dell'Assemblea nazionale, al fine di evitare che l'organo parlamentare e il capo dello Stato nonché vertice dell'indirizzo politico venissero eletti da maggio-

ranze non coincidenti e potesse così riprodursi quella situazione che è stata definita, in termini negativi, quale *cohabitation*.

Il ruolo del Consiglio regionale e la portata della sua funzione di organo legislativo, di indirizzo e di controllo, pertanto, si configurano sempre più spesso come rivestiti di un'importanza di rilievo minore. Il disequilibrio che si è venuto a consolidare richiede che l'organo assembleare persegua l'obiettivo di valorizzare il proprio contributo alla funzione di governo attraverso un maggiore impegno in alcuni profili funzionali ad oggi non sufficientemente o non adeguatamente esercitati che corrispondono, però, ad interessi pubblici vitali dell'ordinamento e degli interessi dei cittadini.

In questo contesto di analisi generale è maturato l'interesse per una riflessione dedicata espressamente alla tendenza istituzionale (e non solo politica) sopra richiamata.

L'ipotesi cui si è ispirata l'organizzazione tematica del convegno muove dalla rilevazione oggettiva della situazione in atto – tenuto conto, cioè, della diffusione del fenomeno e della consistenza della dinamica evolutiva in corso negli ordinamenti regionali in Italia – e dall'intento di porsi l'obiettivo non di ripristinare semplicisticamente un assetto concepito e formalizzato nel periodo originario del costituzionalismo europeo e dunque in un contesto storico e politico molto diverso, bensì di trarre ispirazione dalla *ratio* dei principi di fondo di separazione dei poteri e *checks and balances* posti a fondamento di quell'assetto e di adeguarne e razionalizzarne il modo di essere nel contesto contemporaneo.

In altre parole, in base all'ipotesi di base, emerge la necessità di consentire all'organo assembleare – il Consiglio – di essere in grado di esercitare le proprie funzioni tipiche, ossia la legislazione, la direzione politica e il controllo con strumenti effettivi, aggiornati, adeguati, innovativi, in un contesto di alterità istituzionale – diverso, ovviamente, dall'antagonismo politico e dunque distinto da un orientamento intrinsecamente anti-governativo – che corrisponde al fondamento democratico del sistema e dunque all'interesse pubblico generale.

Si tratta, infatti, di avviare una razionalizzazione del contesto nel quale si esercita l'autonoma sfera di discrezionalità politica dell'organo esecutivo rispetto alla quale non solo non si può negare ma occorre anzi

sollecitare e garantire l'effettività del controllo consiliare a tutela della trasparenza, della *responsiveness* (la capacità di assicurare la capacità delle istituzioni di corrispondere alla domanda politica della società) e della *accountability* (la responsabilità politica dei titolari delle funzioni pubbliche) del sistema in quanto tale, in modo da coinvolgere sia la maggioranza che l'opposizione.

A questo proposito, l'importanza del riconoscimento – anche formale – di un assetto di garanzia per la funzione di opposizione e dell'opposizione non può non partire dalla premessa per la quale le minoranze parlamentari hanno di fatto ereditato il ruolo che inizialmente era stato proprio dell'organo parlamentare nella sua storica configurazione di contrapposizione istituzionale unitaria all'Esecutivo monarchico. Sicché si parla correttamente di un “nuovo dualismo” intercorrente non più fra Re e Parlamento bensì fra il raccordo Esecutivo e maggioranza parlamentare (e consiliare), da un lato e, dall'altro, minoranza o minoranze di opposizione.

Giova ricordare che il convegno è stato promosso nel contesto di una convenzione intercorrente fra l'Università di Udine (e il Gruppo di ricerca denominato Autonomie Speciali Alpine - ASA) e i Consigli provinciali di Trento e di Bolzano/*Südtirol* e i Consigli regionali della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e del Friuli Venezia Giulia, con la finalità di avviare esperienze di riflessione congiunta e di dialogo fra il mondo accademico e gli organi consiliari per incidere sulla qualità del governo dell'autonomia. Il primo incontro si è già svolto ad Aosta e ha prodotto il volume contenente gli atti (a cura di R. Louvin, *Flessibilità fiscale e zone franche. Profili giuridici e finanziari*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022). Il convegno del quale si pubblicano ora gli atti rappresenta il secondo incontro attuativo della convenzione.

La circostanza è particolarmente rilevante giacché la scelta dell'oggetto del convegno e della sua articolazione tematica è un compito condiviso di ASA e del singolo Consiglio regionale – in questo caso, il Consiglio della Provincia autonoma di Trento – che, a rotazione, organizza il singolo incontro di studio. Il dialogo e l'interazione fra le istituzioni dell'autonomia e il mondo della ricerca qualificato da un forte impegno civico a studiare le ragioni della specialità fa parte proprio del

DNA costituivo di ASA e di LIA, il progetto che ha generato ASA, ossia il Laboratorio di innovazione istituzionale per l'autonomia integrale.

Il volume è indirizzato, in modo particolare, agli organi consiliari e alla rappresentanza politica in generale, con l'auspicio non solo di stimolare la riflessione ma anche e soprattutto di avviare una nuova fase di intervento innovatore sul funzionamento del Consiglio, nell'interesse della democrazia costituzionale e statutaria e dei cittadini.

Matteo Cosulich, Gianfranco Postal, Roberto Toniatti

ESPERIENZE DI DEMOCRAZIA DIRETTA

RAFFORZARE LA LEGITTIMAZIONE DEI CONSIGLI NEL DIALOGO CON LA SOCIETÀ CIVILE

Roberto Louvin

SOMMARIO: 1. *Il rilievo della democrazia diretta regionale.* 2. *Il fascino, diversamente avvertito, della democrazia diretta.* 3. *Composizione e poteri degli organi che operano il vaglio di ammissibilità.* 4. *Criteri di ammissibilità.* 5. *Una 'giurisprudenza' sempre più restrittiva.* 6. *Tesi opposte e decisioni sfuggenti in tema di (in)ammissibilità di procedimenti referendari in materia di 'forma di governo'.*

1. Il rilievo della democrazia diretta regionale

Se si considerano le Regioni e le Province autonome alla stregua di semplici articolazioni dell'apparato statale – cosa ovviamente errata in termini strettamente costituzionali, ma purtroppo non lontana da un diffuso sentire politico soprattutto alla luce della perdita di velocità che hanno conosciuto le istanze regionali negli ultimi due decenni – il tema della democrazia diretta regionale sembra aver perso gravidanza. La questione democratica è però ineludibile e si trova al crocevia di dinamiche politiche complesse, oggetto di ricorrenti riflessioni della dottrina¹.

Sta crescendo, con la crisi della democrazia liberale, un generale pessimismo intorno al destino stesso della democrazia e alla sua capacità di essere pienamente inclusiva, ossia adeguata a integrare in tempi

¹ Un'ampia disamina degli strumenti della democrazia diretta è svolta da A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, 2001. Si vedano però anche i contributi più recenti di S. BAGNI, *Il popolo legislatore*, Bologna, 2017 e S. RODRIGUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione*, Napoli, 2017.

ragionevoli tutte le possibili diversità etniche, culturali e religiose². Parallelamente, si è però anche diffusa una certa ostilità verso le forme di democrazia diretta, sulla scorta dell'idea preconcepita per cui queste dinamiche sarebbero facile preda del populismo e della demagogia³.

Al popolo nessuno nega, a parole, la titolarità della sovranità, eppure se ne restringono senza tanti scrupoli le facoltà di esercitarla in prima persona: un popolo dunque sovrano, ma solo se opera per il tramite dei propri rappresentanti, di quelli che formano, secondo la maliziosa definizione del filosofo francese Bernard Manin, la sua 'aristocrazia democratica'⁴, unica in grado – si sostiene secondo questa tesi – di arginare le pulsioni potenzialmente sovversive del popolo. Insomma, il popolo sarebbe capace di farsi rendere conto delle azioni di chi lo amministra, ma non sarebbe adatto a determinarsi da sé⁵. È questo l'indiscutibile successo postumo del prudente Benjamin Constant⁶, secondo il quale il sistema ottimale è il sistema rappresentativo per cui la Nazione si affida ad alcuni individui per ciò che “non può o non vuole fare essa stessa”. Ma davvero non può? E siamo certi che non lo voglia?

Mentre parte della dottrina ritiene precluso, nell'ordinamento regionale generale italiano in virtù di un suo asserito – ma senz'altro discutibile – fondamento esclusivo sul principio rappresentativo, ammettere che i referendum possano affidare definitivamente la decisione norma-

² Y. MOUNK, *The people vs. democracy. Why our freedom is in danger and how to save it*, Cambridge, 2018.

³ Sul tema si vedano in particolare M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017; I. DIAMANTI, M. LAZAR, *Popolocrazia. Le metamorfosi delle nostre democrazie*, Bari-Roma, 2018 e Y. MÉNY, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, 2019. Questi profili sono attentamente declinati anche da S. GAMBINO, *Democrazia rappresentativa e populismo: riflessioni sull'esperienza italiana nell'ottica comparatistica. Una 'democrazia assediata' che muove verso la 'democrazia illiberale'?*, in *La cittadinanza europea*, 2, 2020.

⁴ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, 1995.

⁵ Lo pensava già d'altro canto MONTESQUIEU, *L'Esprit des lois*, vol. I, libro II, cap. II e libro XI, cap. VI.

⁶ B. CONSTANT, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, Paris, 2010.

tiva al corpo elettorale regionale⁷, una prospettiva di larga apertura quantomeno in relazione all'ampia formulazione oggi contenuta negli statuti speciali è invece tracciata da altri autori⁸.

La risposta a questi quesiti è resa ancora più urgente dalle recenti e problematiche spinte verso forme di “democrazia immediata”, considerate da fronti opposti come vivificanti e feconde o distruttive e tiranniche⁹. La democrazia referendaria non sarebbe, secondo alcuni, una vera democrazia, ma solo una forma di tirannia della maggioranza: una posizione opinabile, però, se si pensa che non sono mancati casi in cui la tirannia della maggioranza è esercitata anche all'interno delle aule parlamentari.

Così, mentre la democrazia deliberativa resta terreno conteso fra opposte strategie e dottrine politiche¹⁰, si guarda oggi con sempre maggior interesse a forme edulcorate di coinvolgimento democratico nei processi deliberativi, decantandosi le virtù della democrazia partecipativa perché utile a raccogliere e soppesare le opinioni emergenti dalla cittadinanza, a stimolare un rapporto più collaborativo tra i cittadini e i loro rappresentanti che lasci, però, sempre a questi l'ultima parola quando si tratta di decidere o legiferare¹¹. Insomma, uno strumento di partecipazione politica¹² che però non produca effetti dirompenti. Su questa linea si è mossa attivamente la Provincia autonoma di Bolzano, con un pre-

⁷ G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Parere in merito ai profili di legittimità della disciplina e del procedimento per il referendum propositivo su proposte di legge di iniziativa popolare nella Regione Valle d'Aosta ed alle particolari attribuzioni e responsabilità del Presidente della Regione*, in www.federalismi.it, n. 15, 2007, 6.

⁸ S. MANGIAMELI, *Parere reso ai delegati dei Comitati promotori delle proposte di iniziativa popolare in materia di riforma elettorale da sottoporre a referendum propositivi*, in www.federalismi.it, n. 15, 2007.

⁹ F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020 considera che la decisione assunta direttamente dal popolo, anche tramite voto informatico, “non possa essere considerata realmente democratica. La mera composizione algebrica delle preferenze individuali non getta ponti tra le parti in cui è divisa la società. Costruisce muri”.

¹⁰ J. HABERMAS, *Dialogo sulla democrazia deliberativa*, Sesto San Giovanni (MI), 2023.

¹¹ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

¹² Ben analizzata nei suoi recenti sviluppi da F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Bologna, 2008.

gevole intervento normativo¹³ che guarda a forme fortemente innovative nel processo partecipativo, costituendo un Consiglio delle cittadine e dei cittadini e consolidando i diritti di informazione, trasparenza e formazione politica.

Su questo sfondo si colloca ora la nostra breve riflessione su alcune esperienze concrete di democrazia diretta che si è tentato di radicare in quelle regioni e province autonome che hanno avuto carta bianca nel percorrere la via della democrazia diretta al di fuori degli stretti limiti del referendum abrogativo. Territori in cui poteva prendere vita in maniera piena il legittimo diritto dei cittadini a intervenire, tra un'elezione e l'altra, nella definizione delle norme e delle politiche pubbliche locali, attraverso istituti che permettano alla cittadinanza un'azione politica permanente di esercizio della 'democrazia continua'¹⁴ che potrebbe rivelarsi decisiva per una reale integrazione politica e per la stabilità delle società complesse.

2. *Il fascino, diversamente avvertito, della democrazia diretta*

L'indiscutibile fascino della democrazia diretta e una diffusa rivendicazione di maggior potere da parte dei cittadini, in forme nuove e territorialmente articolate, aveva fatto pensare che, dopo la riforma degli statuti speciali del 2001, essa non sarebbe più stata, in Italia, una chimera destinata a infrangersi di fronte al perdurare del mito del 'cittadino incompetente'¹⁵.

La consolidata tradizione di referendum dell'area germanica, dove il *Volksbegehren* consente ai cittadini di sottoporre questioni politiche o

¹³ Legge provinciale Bolzano 3 dicembre 2018, n. 22.

¹⁴ Nella linea indicata ancora recentemente ribadita dal costituzionalista francese D. ROUSSEAU, *Six thèses pour la démocratie continue*, Paris, 2022.

¹⁵ Su questa prospettiva, con dovizia di riferimenti a esperienze di altri paesi: T. BENEDIKTER, *Democrazia diretta: più potere ai cittadini. Un approccio nuovo alla riforma dei diritti referendari*, Milano, 2008.

progetti di legge ai parlamenti della maggior parte dei lander tedeschi¹⁶ e austriaci, liberi di decidere se accettare o respingere la proposta ma permette anche ai cittadini di chiedere successivamente, in caso di riscontro negativo, un referendum deliberativo qualora la proposta venga respinta, sembrava aver valicato risolutamente le Alpi.

Nelle Regioni ad autonomia speciale, la promettente riforma di alcuni articoli dei loro statuti per effetto della L. Cost. 2 del 2001 è stata però anche percepita nelle istituzioni come un ‘regalo non voluto’. Formule fra loro sostanzialmente identiche come “Con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti l’Assemblea regionale sono disciplinati l’ambito e le modalità del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo” avevano aperto, infatti, un fronte problematico e potenzialmente destabilizzante per le maggioranze e gli esecutivi regionali.

Si temeva che l’apertura della fucina dei nuovi diritti referendari potesse dare la stura a una ‘democrazia dei rompiscatole’, una pericolosa arma in mano ai dissenzienti intorno ad alcuni temi cruciali. I Consigli regionali hanno comunque largamente dubitato di poter fare di queste forme di appello al popolo un sostanziale alleato nella legittimazione democratica delle istituzioni, preferendo moltiplicare i limiti a questo esercizio della sovranità popolare più che incoraggiare concretamente il ricorso a esso.

La possibilità delle regioni e delle province autonome di diventare veri laboratori di forme di governo più avanzate, insomma, è apparsa ai vertici regionali come l’apertura di un vaso di Pandora dalle imprevedibili conseguenze, al punto che solo due territori hanno imboccato risolutamente la via di considerare l’espressione ‘referendum propositivo’ come forma di esercizio diretto di una vera e propria democrazia popolare deliberante.

In questo quadro, pur segnato da forti resistenze, le esperienze condotte nella Provincia autonoma di Bolzano/*Autonome Provinz Bozen* e

¹⁶ Nei *Länder* con normative più aperte, come la Baviera, Amburgo e Berlino, i referendum sono uno strumento consolidato di cui fanno uso sia i partiti politici che le associazioni per conseguire risultati utili nelle loro azioni politiche.

in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* sono state decisamente pionieristiche¹⁷. Più tiepido è stato invece l'approccio della Sardegna¹⁸, del Friuli-Venezia Giulia¹⁹ e della Provincia autonoma di Trento²⁰. La Sicilia ha per parte sua ritenuto politicamente preferibile, pur avendo le medesime facoltà delle altre regioni ad autonomia differenziata, non avventurarsi su questo terreno.

Ai fini della nostra analisi, concentreremo l'attenzione sulle vicende più significative che si sono sviluppate nella regione alpina di nord-ovest e nella provincia alto-atesina. Qui, le procedure di referendum

¹⁷ Lo sottolinea, restando ottimista sui possibili progressi del referendum propositivo, F. BAILO, *Gli istituti di partecipazione diretta*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCO, *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, 2020, p. 133, secondo cui La Valle d'Aosta "con le più recenti innovazioni introdotte nella disciplina in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum regionale, sembrerebbe collocarsi nella giusta direzione non solo per agevolare il ricorso a tali strumenti partecipativi, ma anche per garantire un buon successo sul piano dei risultati".

¹⁸ La Sardegna aveva disciplinato (art. 4 della l. reg. st. Sardegna n. 1/2008) il referendum propositivo consentendo a quindicimila elettori di presentare una proposta di legge regionale da sottoporre a referendum popolare. Decorsi sei mesi senza che il Consiglio regionale abbia deliberato sulla proposta, il Presidente della Regione è tenuto a indice il referendum. Qualora l'esito della votazione sia favorevole, il Consiglio regionale deve deliberare entro sei mesi; trascorsi i quali il Presidente del Consiglio iscrive la proposta all'ordine del giorno dell'Assemblea che è tenuta a esaminarla nella sua prima seduta. Come si vede, si tratta di uno strumento di pressione politica, ma non di una procedura che assegni agli elettori un ruolo deliberativo. La Corte costituzionale ha peraltro annullato la promulgazione di questa legge statutaria della Sardegna (sent. n. 149 del 2009).

¹⁹ In Friuli-Venezia Giulia si è stabilito che si può presentare un'iniziativa da sottoporre a referendum. Ove il Consiglio non deliberasse entro un anno dalla presentazione dell'iniziativa popolare, il Presidente della Regione indirebbe il referendum propositivo. In caso di esito favorevole, il Consiglio regionale sarebbe soltanto "tenuto a esaminare la proposta di legge sottoposta a referendum" (l. reg. n. 5/2003, art. 23).

²⁰ La Provincia autonoma di Trento ha optato per una formulazione 'debole' del referendum propositivo: ottomila elettori possono chiederne la tenuta, il referendum propositivo in ordine a questioni di particolare interesse provinciale. Se la consultazione ha esito positivo, la Giunta o il Consiglio, in base alle rispettive competenze, adottano entro tre mesi le iniziative e i provvedimenti per l'attuazione dei risultati del referendum (l. prov. n. 3/2003, art. 16).

propositivo – ma sarebbe più corretto definirlo ‘deliberativo’ – hanno concretamente investito sia taluni aspetti delle politiche regional/provinciali, come il trattamento a caldo dei rifiuti e il trasporto ferroviario in Valle d’Aosta, sia opere pubbliche come l’Aeroporto a Bolzano, ma anche alcuni delicati temi ordinamentali che toccano la forma di governo regionale e provinciale.

Il riproporsi, negli anni 2021-2022, proprio di importanti iniziative in materia di forma di governo sia a Bolzano che in Valle d’Aosta suscita grande interesse soprattutto in quanto entrambe le iniziative investono temi caldi di riforma istituzionale e contengono proposte che sono state rigettate dalle rispettive Commissioni preposte a operare il vaglio di ammissibilità dei quesiti prospettati.

Tre elementi meritano a nostro modo di vedere un’attenzione particolare circa questo rigetti, che segnano una vistosa battuta d’arresto nella progressiva delle pratiche deliberative referendarie: la composizione e l’operato delle commissioni preposte al vaglio di ammissibilità, i criteri di ammissibilità di queste iniziative, di questi criteri e il contenuto delle deliberazioni che questi organi adottano in relazione alle iniziative in tema di forma di governo.

3. Composizione e poteri degli organi che operano il vaglio di ammissibilità

La Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Valle d’Aosta hanno affidato a organi particolari e differenti – la ‘Commissione dei giudici’ per la prima e la ‘Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare’ la seconda – il compito di esperire la valutazione in ordine all’ammissibilità delle iniziative presentate per chiamare alle urne i cittadini della Provincia o della Regione autonoma.

La Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare della Regione Valle d’Aosta ha un carattere permanente, è nominata dal Consiglio della Valle e si compone di tre membri (con rispettivi supplenti),

esperti in discipline giuridiche pubblicistiche, indicati dal Presidente della Corte di appello di Torino e scelti tra: a) docenti universitari; b) avvocati iscritti nell'albo speciale per le giurisdizioni superiori (...); c) ex componenti della Corte costituzionale. Essa ha sede presso il Consiglio della Valle dove la Segreteria generale fornisce il necessario supporto organizzativo²¹.

La Commissione bolzanina per i procedimenti referendari (nota come 'Commissione dei giudici') è invece un organo di estrazione unicamente giudiziaria istituito entro 15 giorni dalla presentazione di una richiesta di referendum per deliberare sulla sua ammissibilità e con competenza anche in relazione al procedimento di voto (riesame dei voti contestati e proclamazione del risultato). La sua composizione prevede la presenza di una magistrata/un magistrato del Tribunale di Bolzano, una magistrata/un magistrato della sezione regionale di controllo della Corte dei conti e una magistrata/un magistrato del Tribunale amministrativo regionale - sezione autonoma per la provincia di Bolzano²².

I componenti di questa Commissione sono nominati dalla Giunta provinciale d'intesa con le/i presidenti dei rispettivi uffici giudiziari: la direttrice/il direttore della ripartizione provinciale dei Servizi centrali estrae a sorte dalle terne di nominativi proposti da ciascuno dei sopraccitati presidenti di Tribunale una/un componente e una/un componente supplente per ognuno dei fori sopra indicati.

In termini generali si rileva che a) gli organi in questione si esprimono come organi amministrativi ma con funzione paragiurisdizionale; b) le decisioni di tali organi sono soggette a possibile riforma ad opera della magistratura civile in quanto competente in materia di tutela dei diritti; c) pur svolgendo un compito sostanzialmente assimilabile a quello attribuito a livello statale alla Corte costituzionale, le decisioni delle commissioni non sono impugnabili direttamente mediante ricorso al giudice costituzionale, ma soggiacciono solo a un sindacato ordinario in materia di diritti civili.

²¹ Legge regionale Valle d'Aosta 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, art. 40.

²² Legge provinciale Bolzano 3 dicembre 2018, n. 22, Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica, art. 6.

4. Criteri di ammissibilità

La Valle d'Aosta preclude l'ammissione di proposte di referendum propositivo su leggi regionali tributarie e di bilancio, su disposizioni a contenuto obbligatorio o vincolato in forza di norme della Costituzione, dello Statuto speciale, nonché dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali, ma anche su leggi che riguardino la tutela di una minoranza linguistica, in materia di autonomia funzionale del Consiglio della Valle e sulle leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale²³.

La verifica sull'ammissibilità del quesito referendario da parte della Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare porta a una pronuncia, espressa e motivata, in merito all'oggetto materiale del referendum, accertando che il quesito riguardi leggi regionali, il che siano rispettati i limiti e le condizioni sopra ricordate, ma anche la chiarezza e univocità della formulazione del quesito nonché l'omogeneità ed la coerenza delle disposizioni oggetto del quesito²⁴.

Anche a Bolzano la Commissione dei giudici è incaricata di vagliare che non si superino i limiti contenutistici delle proposte referendarie, ma sotto profili parzialmente diversi²⁵. Qui, i referendum sono ammissibili se non riguardano le leggi tributarie e di bilancio, la disciplina degli emolumenti spettanti al personale e agli organi della Provincia così come gli argomenti e le norme che garantiscono i diritti dei gruppi linguistici, delle minoranze etniche e sociali²⁶. Nella sua verifica dell'ammissibilità dei quesiti, la Commissione dei giudici

si esprime esplicitamente e motivatamente sulla competenza provinciale sulla materia oggetto del referendum, sulla conformità della richiesta alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale e alle limitazioni

²³ L.r. Valle d'Aosta n. 19/2003, art. 17.

²⁴ *Ivi*, art. 21.

²⁵ L.p. Bolzano n. 22/2018, art. 4.

²⁶ La questione della "sensibilità" sotto il profilo etnico-culturale ("sensibilità per un gruppo linguistico") è però anche oggetto di valutazione preliminare da parte della maggioranza delle/dei componenti del Consiglio provinciale appartenenti ai diversi gruppi linguistici.

risultanti dall'ordinamento giuridico comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché ai requisiti e ai limiti previsti dalla presente legge²⁷.

È anche prevista una possibilità di interlocuzione (audizione riservata) con i proponenti e la possibilità di integrare o riformulare la richiesta di referendum.

In nessun caso, comunque, risulta essere esplicitata l'esclusione dall'ambito referendario della materia 'forma di governo' (o degli ambiti più ristretti quali quelli attinenti alla legislazione elettorale). Come si vedrà più avanti, l'introduzione di questo limite è avvenuto esclusivamente in via interpretativa benché i consigli regionali, al momento delle loro rispettive determinazioni attuative del regime referendario, fossero ben consapevoli della sua potenziale estensione, come risulta *a contrario* dal fatto che hanno voluto formalmente escludere solo l'ambito dell'autonomia funzionale dei rispettivi consigli e degli emolumenti dei loro componenti considerati *interna corporis* delle rispettive assemblee.

5. Una 'giurisprudenza' sempre più restrittiva

Tanto nella regione valdostana quanto nella provincia autonoma alto-atesina si sono registrate valutazioni tendenzialmente restrittive circa l'ambito di possibile utilizzo dello strumento del referendum propositivo o deliberativo.

Se ne erano già avute le prime avvisaglie nel 2011 quando in Valle d'Aosta era stato precluso lo svolgimento di un referendum sulla modificazione del quorum del referendum stesso. La motivazione era stata, all'epoca, più circoscritta: la Commissione per i procedimenti referendari fatto proprio il principio secondo cui "in base ai principi generali dell'ordinamento non si può ammettere che una fonte di produzione possa disciplinare la propria forma, che va trovata in una fonte logicamente antecedente e da quella non disponibile". Già, implicitamente, i commissari delineavano in materia di referendum propositivo una sorta

²⁷ Ivi, art. 7.

di possibile ‘riserva di competenza’ a favore della legge rafforzata che competerebbe al Consiglio regionale solo di adottare²⁸.

Con decisione del 20 ottobre 2020, la Commissione dei giudici di Bolzano ha dichiarato inammissibili due richieste di referendum propositivo concernenti rispettivamente la “Istituzione dell’istituto ‘Gran Consiglio dei cittadini’ per il trattamento di temi e questioni di interesse generale. Istituzione di un primo Gran Consiglio dei cittadini sulla crisi climatica” e la “Modifica della legge prov. 22 del 3/12/2018 ‘Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica’ per un utilizzo più semplice degli strumenti di democrazia diretta”. A giudizio della Commissione, le proposte sarebbero state contrarie alla Costituzione e allo Statuto speciale per aspetti che travalicano i profili espressamente contemplati dalla legge provinciale²⁹, ma per effetto sostanziale dei limiti individuati dalla Corte costituzionale, secondo la quale sono inammissibili quesiti contenenti una pluralità di domande eterogenee, dunque privi di una “matrice razionalmente unitaria”, le richieste concernenti atti legislativi aventi forza di legge costituzionale e atti legislativi con una particolare forza passiva, le richieste aventi ad oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato nonché le richieste relative alle “disposizioni collegate in modo così stretto all’ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall’art. 75 che la preclusione debba ritenersi sottintesa”³⁰.

Richiamandosi a questa risalente giurisprudenza costituzionale, formulata peraltro riguardo al referendum abrogativo nazionale, la Commissione dei giudici ha considerato che, essendo la procedura approvativa della legge ‘statutaria’ sottoposta a una disciplina aggravata (che prevede maggioranze speciali e la possibilità sia del controllo della Corte costituzionale su iniziativa del Governo, sia di referendum confermativo), la *ratio* del procedimento previsto per il referendum propo-

²⁸ R. LOUVIN, *Sorprese nella nuova ‘giurisprudenza’ sul referendum propositivo*, in *Studi e interventi*, ISSIRFA, 2011, p. 4.

²⁹ L.p. Bolzano n. 22/2018, artt. 4 e 7.

³⁰ Corte costituzionale, sent. n. 16/1978.

sitivo non si concilierebbe con l'ipotesi di una legge statutaria adottata 'solo' mediante deliberazione a seguito di referendum propositivo³¹.

Come successivamente confermato dal Tribunale di Bolzano, il sindacato di ammissibilità non dovrebbe, secondo questa tesi, arrestarsi a una pura verifica di "conformità della richiesta alle disposizioni della Costituzione, dello Statuto speciale e alle limitazioni risultanti dall'ordinamento giuridico comunitario e dagli obblighi internazionali" ma ampliarsi ulteriormente verso l'esercizio di un controllo generale e per così dire 'di sistema', relativo "ai requisiti e ai limiti previsti dalla presente legge"³².

L'8 aprile 2022, pronunciandosi in sede di vaglio di ammissibilità su una proposta di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo in materia di elezione diretta del Presidente della Regione e di altre disposizioni elettorali³³, la Commissione regionale valdostana per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare della Valle d'Aosta, che pure in precedenza aveva ritenuto ammissibili tali iniziative³⁴, si è ora allineata a questa nuova 'giurisprudenza'.

³¹ Diversamente opinando, secondo il provvedimento della Commissione dei giudici del 20 ottobre 2020 che ha dichiarato l'inammissibilità dei due quesiti, dovrebbe ammettersi "una legge statutaria formata senza il rispetto della speciale procedura statutaria, senza deliberazione consiliare espressa con la maggioranza prescritta, nonché senza il controllo costituzionale rimesso all'iniziativa governativa e con l'intervento del corpo elettorale disomogeneo rispetto ai parametri sostanziali e procedurali codificati dallo Statuto".

³² Tribunale civile di Bolzano, sezione seconda, ordinanza ex art. 702bis c.p.c., 12 dicembre 2021.

³³ Proposta di legge di iniziativa popolare del 25 gennaio 2022 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".

³⁴ In ordine alla proposta di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo «Disposizioni per l'elezione diretta della Giunta regionale della Valle d'Aosta» la Commissione, all'epoca composta dagli eminenti costituzionalisti Alfonso Di Giovine, Mario Dogliani e Giorgio Lombardi, il 21 luglio 2006, non aveva ravvisato la sussistenza di alcun limite di ammissibilità alla luce dell'articolo 7 della l.r. 19/2003. L'orientamento era stato successivamente confermato dalla stessa Commissione il 6 giugno 2007 in sostanziale adesione al parere espresso il 16 aprile 2007 da Stelio Mangiameli.

Oltre a ritenere operanti i limiti sistematici impliciti evidenziati dalla Commissione bolzanina, la Commissione valdostana ha puntato il dito su una “frizione” che si potrebbe creare tra un referendum confermativo e un eventuale referendum propositivo aventi entrambi il medesimo oggetto. Un’ipotesi, questa, che necessiterebbe senz’altro un chiarimento da parte del Consiglio della Valle per risolvere una reale aporia legislativa eliminando le antinomie e la situazione di “blocco” che inevitabilmente si potrebbero verificare in presenza di statuizioni di contenuto difforme. Benché la questione sia stata segnalata esplicitamente dalla Commissione già nel 2006, il Consiglio regionale non ha però mai ritenuto di fare chiarezza sul punto.

Nel merito, la Commissione aostana è stata netta nel ritenere che la questione

riguarda le eterolimitazioni di carattere costituzionale e statutario che impediscono – nel sistema gerarchico delle fonti – che la consultazione popolare attivata da un quesito referendario propositivo possa sostituirsi, nella materia della forma di governo della Regione e del relativo sistema elettorale, al Consiglio Regionale, laddove lo Statuto prevede espressamente una procedura tassativa e tipicizzata, coinvolgente anche il controllo statale preventivo di legittimità costituzionale³⁵.

Il procedimento di votazione popolare di una legge in materia ordinamentale, per esempio in tema di legislazione elettorale, che pure è ammissibile in forma abrogativa a livello nazionale e in forma confermativa a livello regionale, sarebbe del tutto preclusa perché la legge in questione non avrebbe preliminarmente fatto oggetto di una votazione positiva da parte del Consiglio regionale o provinciale né di un ‘controllo’ da parte governativa.

Questo eccesso di formalismo non ci convince.

Il fatto che questa legge preveda a livello regionale e provinciale delle maggioranze qualificate e possa avere come esito anche un referendum confermativo su istanza popolare, non dovrebbe precludere la possibilità all’intero corpo elettorale, oltretutto raggiungendo dei quorum particolarmente elevati quali sono attualmente previsti da questi

³⁵ Deliberazione della Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare della Valle d’Aosta, 8 aprile 2022.

ordinamenti, di esprimersi direttamente in materia, fatti salvi ovviamente tutti i limiti espressi e le limitazioni riguardanti la chiarezza e l'omogeneità del quesito.

Quanto al controllo governativo, non si può dimenticare che esso può comunque avere luogo sia in via preventiva, come dimostra la giurisprudenza costituzionale relativa all'impugnativa preventiva del referendum sull'indipendenza della Regione Veneto³⁶, che in via successiva, come testimonia la vicenda che ha portato all'annullamento per vizio di incompetenza della legge approvata in via referendaria nel 2020 in Valle d'Aosta³⁷. Restringere artificiosamente l'ambito di operatività dello strumento referendario, laddove lo stesso si dispiega oggi invece pacificamente e con importanti effetti sul piano democratico come avviene in Italia in materia di legislazione elettorale³⁸, risulta dunque un'anomalia non voluta dal legislatore ma frutto di una costruzione interpretativa alquanto opinabile che a questo punto solo un'improbabile riforma attraverso legge costituzionale dei rispettivi statuti potrebbe smentire.

L'effetto di compressione della possibile pronuncia popolare si estende, paradossalmente, fino a precludere ai procedimenti referendario, oltre alle modalità di elezione delle assemblee, del Presidente e degli assessori, perfino le disposizioni elettorali relative alla promozione delle condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali, sia in via deliberativa che abrogativa.

Paradossalmente, la democrazia referendaria che la riforma degli statuti speciali del 2001 voleva espressamente ampliare si ritrova, per effetto di queste letture, drasticamente compressa, al punto da risultare ancora più penalizzata di quella che si esprime oggi a livello nazionale.

Ci troviamo pertanto di fronte a esiti pesantemente restrittivi della democrazia diretta regionale che consegnano all'esclusivo dominio del-

³⁶ C. cost., sent. n. 118/2015 sulla legge della Regione Veneto n. 15 del 2014.

³⁷ C. cost., sent. n. 76/2021 sulla legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3.

³⁸ Sull'impatto risolutivo avuto dai referendum in materia elettorale per superare le crisi del sistema politico in Italia si rinvia alla recente riedizione del volume di A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Bologna, 2022.

le forze politiche presenti nelle assemblee elettive la signoria sugli assetti politici regionali, anche laddove è già molto evidente che queste ultime si trovano di fronte a vistose *impasses*³⁹.

6. Tesi opposte e decisioni sfuggenti in tema di (in)ammissibilità di procedimenti referendari in materia di 'forma di governo'

Il Consiglio Regionale della Valle d'Aosta, dopo il rigetto da parte della Commissione per i procedimenti referendari della richiesta di referendum propositivo, è stato investito da una nuova richiesta di effettuazione di referendum – questa volta di natura consultiva – finalizzato a conoscere l'orientamento degli elettori sui principi essenziali contenuti nella proposta di legge regionale che la Commissione referendaria aveva ritenuto di non dover ammettere al voto popolare deliberativo, sempre quindi in tema di norme per l'elezione del Consiglio regionale e per l'elezione diretta del Presidente della Regione⁴⁰.

La questione ha portato, prima della pronuncia dell'assemblea regionale⁴¹, a un confronto approfondito tra due tesi divergenti circa l'esperibilità dello strumento, confortate dall'audizione e dagli autorevoli pareri espressi da Massimo Luciani e da Andrea Morrone.

³⁹ Si soffermano sulle cause di questa cronica instabilità A. MASTROPAOLO, *Ieri, oggi, domani – quale autonomia per la Valle d'Aosta?*, in *federalismi.it*, n. 11/2018, pp. 34 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2, 2020, pp. 235-275. Il tema è ripreso da F. PALERMO, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, pp. 1071-1073.

⁴⁰ Oggetto del Consiglio n. 2119 dell'11 gennaio 2023. La richiesta si fondava sull'art. 45 della l.r. 19/2003, secondo cui, "Il Consiglio della Valle, prima di procedere all'adozione di provvedimenti legislativi o amministrativi di particolare rilevanza generale, può deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, l'effettuazione di un referendum consultivo finalizzato a conoscere l'orientamento degli elettori sui provvedimenti medesimi".

⁴¹ Deliberazione di non approvazione dell'effettuazione del referendum consultivo di iniziativa popolare sulla proposta di legge regionale n. 58/XVI, 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".

Le opinioni espressi in quella sede tracciano un quadro complesso e articolato, ma l'asse della discussione è spostato sull'istituto del referendum consultivo, per sua natura più 'politico', carente di normatività in esito alla consultazione (a differenza del referendum propositivo o abrogativo) ed evidentemente ad oggetto potenzialmente più aperto.

La deliberazione assunta dall'assemblea legislativa regionale ha portato a non ritenere opportuna e quindi a non approvare l'effettuazione del richiesto referendum consultivo, ma dalla sua lettura non emergono valutazioni escludenti in ordine alla praticabilità dello strumento.

Il Consiglio non sembra, implicitamente, ritenere illegittima almeno una consultazione popolare a carattere orientativo in tema di forma di governo e quindi di legislazione elettorale. *A contrario*, infatti, sembra potersi opinare che se tale fosse stato il convincimento del legislatore valdostano, non si sarebbe nemmeno proceduto a una votazione nel merito della proposta, ma ci si sarebbe necessariamente dovuti esprimere con un rigetto di carattere procedurale.

Merita comunque qualche breve considerazione il quadro argomentativo emerso grazie ai contributi della dottrina sopra richiamata che si è espressa in quella sede.

A giudizio di Massimo Luciani, che evidenzia una pluralità di dubbi circa l'ammissibilità del referendum propositivo richiesto, i limiti a cui soggiace il referendum abrogativo dovrebbero considerarsi estesi anche al referendum consultivo, stante il suo rilevante peso "politico". Ritiene in questo senso il costituzionalista che esso produrrebbe in ogni caso un effetto immediato di "offuscare la prospettiva puramente formale dell'ordine di competenze interne alla regione"⁴².

Luciani individua plurimi possibili profili di dubbia ammissibilità anche in sede meramente consultiva. Ritiene infatti che il rilevante effetto 'politico' del procedimento determinerebbe un condizionamento improprio delle determinazioni consiliari. In particolare, sottolinea l'autore del parere, ciò che non sembra ammesso è che il referendum consultivo non si appunti solo su un principio normativo, ma abbia direttamente ad oggetto un testo normativo. Si sottolinea anche un'ulteriore

⁴² L'autore del parere richiama in questo senso la sentenza della Corte costituzionale n. 496 del 2000.

ragione di inammissibilità nel fatto che nel particolare contesto della procedura in corso si sarebbe impropriamente determinato un implicito superamento di un giudizio di inammissibilità già espresso dalla Commissione per il referendum, per cui il cambiamento di veste non sarebbe sufficiente a far ritenere, nel caso di specie, la proposta ammissibile.

Massimo Luciani ritiene infine, in sostanza, inammissibile la richiesta di un voto consultivo sia in ragione della violazione di una riserva di specialità del procedimento che non sarebbe surrogabile in via referendaria, sia del carattere disomogeneo della proposta avanzata.

Opina diversamente Andrea Morrone che ritiene invece che la richiesta referendaria soddisfi tutte le condizioni che obbligano il Consiglio della Valle a formulare il relativo quesito e a deliberare sull'eventuale celebrazione della consultazione popolare.

A suo giudizio il referendum consultivo regionale non ha valore normativo o prescrittivo ma, esattamente e soltanto, un valore meramente ricognitivo dell'orientamento degli elettori. Si individuano precisi riscontri di ciò anche sulla scorta di argomentazioni comparatistiche, riflettendo intorno alla distinzione tra *référéndum décisionnel* e *référéndum non décisionnel*⁴³.

Lo studioso evidenzia la particolare ampiezza dei poteri assegnati al Consiglio regionale valdostano nel ricorrere a questo strumento per conoscere l'orientamento degli elettori, stante la prescrizione per cui "La deliberazione del Consiglio della Valle che stabilisce l'effettuazione del referendum consultivo contiene il quesito da rivolgere agli elettori"⁴⁴. Il Consiglio, prima di deliberare sulla richiesta, dovrebbe esso stesso stabilire il quesito referendario.

La l.r. valdostana n. 19/2003 non porrebbe dunque limiti di ammissibilità alla tenuta di una consultazione orientativa. Richiamando il principio generale *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, Morrone sostiene che la legge in questione avrebbe inteso stabilire determinati e speci-

⁴³ Il costituzionalista chiama a conforto della sua opinione autori come J.M. DENQUIN, *Référéndums consultatifs*, in *Pouvoirs. Le Référéndum*, n. 77, 1996, pp. 79 e ss.; D. BUTLER, A. RUNNEY (eds.), *Referendum around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, Basingstoke, 1994, pp. 1 e ss. e P.V. ULERI, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, 2003.

⁴⁴ L.r. Valle d'Aosta n. 19/2003, art. 45, c. 2.

fici limiti di ammissibilità solo ed esclusivamente per i referendum propositivi e abrogativi, mentre nel caso del referendum consultivo nessun limite ulteriore sarebbe stato fissato.

In conclusione, si dovrebbe desumere dal testo e dalla *ratio* della Costituzione non solo che la partecipazione popolare diretta è oggetto di un diritto costituzionale di natura politica riconosciuto e garantito a tutti i cittadini e vincolante tutte le regioni (art. 1, c. 2, art. 2, art. 48, art. 75, art. 133, art. 138), ma anche che il referendum consultivo, in quanto avente natura meramente ricognitiva della volontà degli elettori su una questione di ‘particolare rilevanza pubblica’ e privo, diversamente dal referendum abrogativo e propositivo, di forza normativa innovativa, non sarebbe soggetto ad altre condizioni se non quelle indicate dall’art. 45 della l.r. 19/2003.

La decisione di merito assunta dal Consiglio regionale, nel respingere la richiesta, non scioglie come si è visto i dubbi sorti in ordine all’esperibilità complessiva dello strumento referendario per l’innovazione delle proprie forme di governo.

In attesa che eventuali pronunce in sede giudiziaria facciano ulteriore chiarezza, rimane comunque aperta la possibilità che siano gli stessi organi legislativi della Regione valdostana e della Provincia autonoma bolzanina a fare chiarezza sul tema attraverso una posizione esplicita in sede di riforma delle rispettive leggi statutarie, riaprendo i ‘canali ostruiti’ della democrazia diretta e superando quelle incertezze che oggi scoraggiano l’introduzione di ulteriori iniziative e fermano quindi al Brennero e al Gran San Bernardo l’assimilazione di modelli di democrazia diretta diffusamente e positivamente praticati dei modelli federali a nord delle Alpi, dove il peso della volontà popolare può esprimersi continuamente e con risultati sorprendenti rispetto all’indirizzo delle autorità di governo⁴⁵.

⁴⁵ Come ha ricordato, a proposito di una recente consultazione popolare sul tema della neutralità climatica, G. GRASSO, *Démocratie directe et changement climatique*, in *Jusletter*, 9 maggio 2022.