

IL GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM. IL CASO VALDOSTANO*

ELISABETTA PALICI DI SUNI**

Sommario

1. Premessa. – 2. Il bilinguismo nelle scuole tra previsioni statutarie e applicazioni pratiche. – 3. Il referendum propositivo alla prova dei fatti. – 4. Brevi conclusioni.

Suggerimento di citazione

E. PALICI DI SUNI, *Il giudizio sull'ammissibilità del referendum. Il caso valdostano*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno “Gli organi di garanzia statutaria nella forma di governo regionale fra bilanci e prospettive future”, che si è svolto il 13 aprile 2018 presso il Consiglio regionale della Toscana, Sala Gonfalone, Firenze.

** Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi di Torino.
Contatto: elisabetta.disuni@unito.it

1. Premessa

La "storia" dei referendum in Valle d'Aosta appare piuttosto singolare.

La regione, montuosa e di ridotte dimensioni territoriali, presenta alcune analogie con la Svizzera, patria della democrazia diretta.

E in effetti, in questa materia, essa può apparire all'avanguardia: basti considerare che proprio in Valle d'Aosta si sono sperimentati per la prima volta in Italia i referendum propositivi. Gli strumenti di democrazia diretta, tuttavia, hanno spesso messo in evidenza una profonda frattura tra società civile e classe politica valdostana. Molte consultazioni referendarie sono state contrastate e osteggiate. D'altro canto, quelle che si sono svolte hanno avuto esiti assai deludenti.

In questo ambito la Commissione regionale di controllo ha esercitato un importante ruolo di mediazione.

Analizziamo dunque le principali consultazioni referendarie che hanno interessato la regione valdostana.

2. Il bilinguismo nelle scuole tra previsioni statutarie e applicazioni pratiche

La legge regionale 30 dicembre 1999, n. 40 attribuì la verifica sulla legittimità e sull'ammissibilità del quesito referendario ad una Commissione regionale per il referendum popolare, istituita presso il Consiglio regionale e composta da tre esperti in discipline giuridiche pubblicistiche, indicati dal Presidente della Corte d'Appello di Torino e nominati dal Consiglio regionale tra docenti universitari, avvocati iscritti nell'albo speciale per le giurisdizioni superiori ed ex componenti della Corte costituzionale. La prima Commissione per il referendum fu composta dal prof. Giovanni Conso, dall'avv. Ugo Spagnoli e dal prof. Giorgio Lombardi.

Il primo caso che la Commissione dovette affrontare riguardò la richiesta di referendum abrogativo della legge regionale 3 novembre 1998, n. 52, relativa alla «Disciplina dello svolgimento della quarta prova scritta di francese all'esame di Stato in Valle d'Aosta».

La questione, estremamente delicata, concerneva l'insegnamento delle lingue nelle scuole in base alle previsioni statutarie, ma anche tenendo conto di come tali previsioni erano state effettivamente attuate.

Secondo l'art. 39 dello statuto speciale valdostano, nelle scuole di ogni ordine e grado dipendenti dalla regione è dedicato pari numero di ore all'insegnamento della lingua francese ed a quello della lingua italiana; l'insegnamento di alcune materie può essere impartito in lingua francese. In base all'art. 40, l'insegnamento delle varie materie è disciplinato dalle norme e dai programmi in vigore nello Stato, con gli opportuni adattamenti alle necessità locali; tali adattamenti, nonché le materie che possono essere insegnate in lingua francese sono approvati e resi esecutivi, sentite commissioni miste

composte di rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione, di rappresentanti del Consiglio della Valle e di rappresentanti degli insegnanti. Con riferimento alla competenza legislativa, l'art. 2, lettera r) dello statuto attribuisce alla competenza legislativa esclusiva la materia relativa all'istruzione tecnico-professionale, mentre l'art. 3 attribuisce alla competenza concorrente (o più precisamente alla competenza di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, per adattarle alle condizioni regionali) la materia relativa all'istruzione materna, elementare e media.

A livello regionale queste previsioni statutarie erano state attuate solo in parte. La legge regionale 22 agosto 1994, n. 53 conteneva «Norme per l'attuazione degli art. 39 e 40 dello statuto speciale nelle scuole secondarie di primo grado della Valle d'Aosta», stabilendo, tra l'altro, che «L'organico di ciascun istituto, determinato ai sensi dell'art. 2, è funzionale alla piena realizzazione dell'educazione bilingue nel quadro di una programmazione educativa finalizzata, sulla base di una maggiore disponibilità di risorse, anche ad un progressivo recupero delle situazioni di svantaggio e dispersione scolastica ed all'inserimento, con interventi didattici di tipo individualizzato e di supporto, di alunni provenienti da altre regioni italiane e da altri paesi» (art. 3). Per altre scuole, e in particolare per le scuole secondarie superiori, mancava una specifica normativa di attuazione e dunque non si aveva un effettivo bilinguismo: il francese veniva insegnato come materia, ma non era usato come lingua d'insegnamento. D'altro canto, nel territorio valdostano, l'italiano era nettamente prevalso sul francese come lingua parlata, anche in conseguenza dell'immigrazione da altre regioni italiane e del turismo¹. Soprattutto negli anni più recenti, sembra emergere la tendenza ad un superamento del bilinguismo, a favore di un plurilinguismo, in cui all'italiano e al francese si affiancano l'inglese e le altre lingue utilizzate in Valle d'Aosta, come il francoprovenzale e il tedesco, parlato nella valle di Gressoney².

Negli anni '90, comunque, il problema esplose con la riforma degli esami di Stato delle scuole secondarie superiori introdotta dalla legge 10 dicembre 1997, n. 425. La legge prevedeva, all'art. 3, quinto comma, che nelle scuole della Valle d'Aosta la conoscenza dell'italiano e del francese fosse accertata attraverso le tre prove scritte, di cui almeno una doveva essere svolta in italiano e almeno una in francese, a scelta del candidato. Tale disposizione fu però abrogata dalla legge 16 giugno 1998, n. 191, secondo cui la regione Valle d'Aosta doveva stabilire con legge tipologia, modalità di svolgimento e di certificazione di una quarta prova scritta di lingua francese, in aggiunta alle altre

¹ Cfr. G. BARBINA, *La geografia delle lingue*, Carocci, Roma, 1993, p. 152.

² Cfr. R. LOUVIN, *Il "modello scolastico valdostano" alla prova del tempo*, in *Osservatorio sulle fonti* 1/2016.

prove scritte previste dalla legge 10 dicembre 1997, n. 425. La legge regionale 3 novembre 1998, n. 52, recante «Disciplina dello svolgimento della quarta prova scritta di francese all'esame di Stato in Valle d'Aosta», dispose che la prova scritta di lingua francese fosse preordinata ad accertare la padronanza, le capacità espressive, logico-linguistiche e critiche dei candidati, consentendo la libera espressione della personale creatività, e che tale prova fosse abbinata, ai fini della valutazione, alla prova scritta di lingua italiana.

La risposta degli studenti non si fece attendere: essi occuparono le scuole e organizzarono manifestazioni di piazza per protestare contro un aggravamento dell'esame di maturità nei loro confronti. In Valle d'Aosta, in effetti, la riforma degli esami di Stato era intervenuta *come se* le scuole superiori realizzassero un effettivo bilinguismo, ma ciò non corrispondeva alla realtà. Le autorità regionali, dal canto loro, avevano tutto l'interesse a cavalcare l'idea del bilinguismo, come fiore all'occhiello della specialità dell'autonomia valdostana. Si era così creata una frattura profonda tra società civile (e in particolare studenti, insegnanti e genitori), da un lato, e classe politica regionale, dall'altro.

La protesta popolare culminò nella richiesta di referendum abrogativo della legge regionale 3 novembre 1998, n. 52. La Commissione regionale per il referendum popolare, che come si è visto era stata appena istituita, si pronunciò il 6 marzo 2000, dichiarando la richiesta referendaria inammissibile con riferimento agli articoli dettati in attuazione di una precisa statuizione della legge statale e ammissibile con riferimento all'art. 8, che autonomamente disciplinava l'utilizzo della certificazione della piena conoscenza della lingua francese per l'accesso all'impiego pubblico. Si trattava di una decisione molto innovativa, poiché per la prima volta in Italia una richiesta referendaria veniva dichiarata parzialmente ammissibile: in questo modo si sanciva l'inammissibilità della richiesta di abrogare una normativa regionale attuativa di legge statale, consentendo tuttavia al corpo elettorale di esprimersi con riferimento ad una parte della disciplina disposta dalla regione.

Il referendum si svolse domenica 18 giugno 2000, ma partecipò alla votazione appena il 20,73% degli aventi diritto, e dunque assai meno della metà più uno degli elettori, che la legge regionale sul referendum prescriveva per la sua validità. Il 90,8% di quanti si recarono alle urne si espresse a favore dell'abrogazione.

Questo risultato fu dovuto alla massiccia propaganda per l'astensione operata dai partiti politici presenti nel governo regionale, che temevano le conseguenze che dal referendum potevano derivare sul piano politico, prima che giuridico. D'altro canto, il movimento che aveva originato il referendum, coinvolgendo grandi masse di studenti, genitori ed insegnanti, deluso dal ridimensionamento della richiesta referendaria, che era stato correttamente

operato dalla Commissione regionale, rinunciò a sostenere con forza un referendum che aveva proposto con tanta convinzione, sciupando, a mio modo di vedere, un'importante occasione di confronto tra popolazione ed autorità regionali sulle implicazioni del bilinguismo in Valle d'Aosta.

3. Il referendum propositivo alla prova dei fatti

In materia di democrazia diretta, si ebbe una svolta importante in Valle d'Aosta quando, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, fu introdotto nel 2003 nello statuto speciale il referendum propositivo, poi regolato dalla legge regionale 14 marzo 2006, n. 5. Poco dopo, all'inizio di luglio, furono depositate le prime iniziative legislative, riferite ad alcuni aspetti del sistema elettorale (preferenza unica in luogo delle tre previste, dichiarazione preventiva delle alleanze politiche ed eventuale premio di maggioranza, equilibrio di genere, elezione diretta della Giunta regionale), alla costruzione di un nuovo presidio ospedaliero unificato ed alla riduzione del costo dell'energia elettrica per le famiglie residenti in Valle d'Aosta, dando così l'avvio, prima regione in Italia, al nuovo istituto del referendum propositivo³.

Il 21 luglio 2006 la Commissione regionale per i procedimenti referendari, composta dai professori Giorgio Lombardi, Mario Dogliani e Alfonso Di Giovine, dichiarò ammissibili le prime cinque proposte ed inammissibile l'ultima (sul costo dell'energia elettrica).

A questo punto il Consiglio regionale approvò nuove leggi in materia elettorale che però non recepivano, se non in minima parte, le iniziative popolari.

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.

La Commissione ribadì l'ammissibilità delle proposte popolari con decisione del 6 giugno 2007.

Il referendum fu dunque indetto e si tenne il 18 novembre 2007, ma anche questa volta, come nel referendum del 2000 per la quarta prova degli esami di Stato, le forze politiche sollecitarono a disertare le urne e il referendum risultò invalido: di nuovo più del 90% dei votanti si esprime a favore delle propo-

³ Cfr. R. LOUVIN, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari*, in *federalismi.it* 14/2007; ID., *Referendum propositivo regionale: il bilancio della prima esperienza*, in *Astrid rass.*, 63/2008.

ste popolari, ma andò a votare un numero insufficiente di elettori, pari al 27,61% (la legge regionale 5/2006 imponeva, non più il 50% come la legge precedente, ma pur sempre il 45% del corpo elettorale).

Completamente diverso fu il caso del referendum propositivo presentato nel 2012 contro la costruzione di un pirogassificatore per lo smaltimento dei rifiuti sul territorio regionale.

Con il referendum si proponeva l'approvazione di una legge regionale che prevedeva l'adozione di un piano regionale di riduzione dei rifiuti, l'incremento di recupero di materia, l'introduzione di un sistema di tariffazione, la collaborazione con altre regioni per il recupero energetico e, soprattutto, si escludeva la possibilità che fossero costruiti impianti inceneritori o più genericamente di smaltimento a caldo dei rifiuti urbani ed assimilati, e ciò "In considerazione delle ridotte dimensioni territoriali della regione e dei limitati quantitativi di rifiuti prodotti, in conformità agli obiettivi di cui all'articolo 10, comma 1, al fine di tutelare la salute e di perseguire criteri di economicità, efficienza ed efficacia, nel ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi".

La Commissione regionale aveva ritenuto ammissibile tale referendum, che perciò si tenne il 18 novembre 2012.

Anche in questa occasione le forze politiche invitarono all'astensione, ma per la prima volta tale invito non fu accolto: per la validità del referendum occorreva la partecipazione del 45% degli elettori e tale soglia fu superata, perché andò a votare il 48,92%. I voti a favore furono il 94,02%

Entrò così in vigore la legge 23 novembre 2012, n. 33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 – Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti). La legge, tuttavia, fu impugnata dal Governo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e dell'art. 15, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione all'art. 7, comma 1, lettera a), 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).

Con la sentenza n. 285 del 2013, la Corte costituzionale dichiara la legge incostituzionale per violazione dell'art. 117, perché la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato. Inammissibile viene invece giudicata la richiesta del Governo di dichiarare la legge incostituzionale perché sarebbe stata adottata sulla base di un referendum propositivo che «non doveva essere dichiarato ammissibile». Come sottolineato nel ricorso governativo, la Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, tenuta a pronun-

ciarsi in merito «alla competenza regionale nella materia oggetto della proposta di legge», avrebbe «erroneamente ricondotto la proposta di legge regionale in esame alla materia della tutela della salute»: secondo la Corte, tuttavia, che le modalità con cui è stato esercitato il potere della Commissione regionale per i procedimenti referendari non possono essere valutate nell'ambito di un giudizio sulla costituzionalità delle leggi.

La questione non si concluse così: nonostante la dichiarazione di incostituzionalità la regione ha continuato a confermare la revoca della procedura d'appalto relativa all'affidamento in concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani della Valle d'Aosta. Il TAR Valle d'Aosta, con sentenza 21 ottobre 2015, n. 88, accogliendo il ricorso di alcune ditte, ha dichiarato l'obbligo dell'Amministrazione regionale di concludere la procedura per l'affidamento in concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Tale obbligo è stato però escluso dal Consiglio di Stato con sentenza 21 aprile 2016, n. 1600, che ha riconosciuto la legittimità di una nuova politica di gestione dei rifiuti, realizzata in Valle d'Aosta in base alla legge regionale 22 dicembre 2015, n. 22.

Da quando faccio parte della Commissione regionale (insieme al prof. Mario Dogliani e al prof. Francesco Dassano) sono state presentate, nel 2016, quattro proposte di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum in caso di mancata approvazione da parte del Consiglio regionale e una proposta di legge di iniziativa popolare non destinata a referendum.

Le proposte di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo erano le seguenti:

“Disposizioni per rafforzare gli strumenti di partecipazione e di democrazia”;

“Disposizioni per una ferrovia moderna ed un efficiente sistema pubblico integrato dei trasporti”;

“Disposizioni per l'incremento occupazionale e il coordinamento delle politiche del lavoro”;

“Riorganizzazione del servizio sanitario e riduzione dei tempi di attesa.”

La proposta sugli strumenti di partecipazione e di democrazia impegna 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 che hanno una 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 revi-

sione costituzionale. La proposta di legge impegna 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.

La proposta di legge sui trasporti muove dalla considerazione che l'esigenza di un efficiente trasporto pubblico è fortemente sentita dalla popolazione valdostana e dai visitatori della regione ed è vitale per il futuro della società e dell'economia valdostana. Si mira perciò ad affermare una precisa volontà politica e ad impegnare la Giunta regionale a presentare all'esame del Consiglio regionale entro novanta giorni dalla pubblicazione della legge un "Programma strategico di interventi".

La proposta sulle politiche del lavoro impegna la Giunta regionale a elaborare un Piano triennale per l'occupazione, coinvolgendo tutte le forze sociali e puntando su quei settori e quei processi economici maggiormente in grado di produrre posti di lavoro.

In base alla proposta di legge sulla riorganizzazione del servizio sanitario, la Regione ridefinisce l'organizzazione del proprio Servizio sanitario migliorando il servizio complessivamente reso ai cittadini, riducendo gli sprechi, razionalizzandolo, aumentando la trasparenza nella gestione delle agende di prenotazione per i ricoveri e le prestazioni riabilitative, rendendolo sostenibile, rafforzando la sanità pubblica, valorizzando i punti di eccellenza esistenti, potenziando i poli sanitari territoriali. La legge impegna la Giunta regionale a presentare entro centoventi giorni all'esame del Consiglio regionale una proposta organica di riprogettazione del Servizio sanitario regionale.

Senza il vincolo della sottoposizione a referendum propositivo è invece la proposta di legge 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, è stata approvata la legge regionale 20 marzo 2017, n. 3, che 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. Si dispone inoltre che

“La richiesta di referendum consultivo può essere avanzata dalla Giunta regionale, o da almeno un terzo dei consiglieri regionali o da almeno un cinquantesimo degli elettori entro un mese dalla trasmissione al Consiglio della Valle del provvedimento legislativo o dell'atto amministrativo di particolare rilevanza generale”⁴.

Le proposte di legge del 2016 da sottoporre a referendum propositivo si caratterizzano tutte per un contenuto programmatico, di indirizzo, poiché indicano propositi o finalità che il legislatore si impegna in futuro a perseguire, restano sostanzialmente prive di un contenuto dispositivo, come ha evidenziato la Commissione regionale, che pure ha dichiarato 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 sia portata all'esame del Consiglio.

La proposta di legge sui trasporti ferroviari è stata invece approvata il 22 novembre 2016 dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta con alcune modifiche marginali. La Commissione regionale, riunitasi il 6 dicembre 2016, ha ritenuto che il testo approvato dal Consiglio regionale recepisce i principi ispiratori ed i contenuti essenziali della proposta di legge di iniziativa popolare.

Per nessuna di queste proposte si sono perciò avute consultazioni referendarie.

La legge sui trasporti ferroviari prevedeva, secondo quanto disposto dalla proposta di iniziativa popolare, che entro sei mesi fosse esaminato un Programma strategico di interventi per la ferrovia. A tutt'oggi, però, tale programma non è stato esaminato.

Quali rimedi hanno i promotori del referendum per far valere questa inadempienza?

4. Brevi conclusioni

Il caso valdostano induce a due considerazioni finali.

In primo luogo si può osservare che l'istituto del referendum propositivo, una volta introdotto, tende a prevalere sugli altri strumenti di democrazia diretta, come i referendum abrogativi e i disegni di legge di iniziativa popolare non finalizzati all'instaurazione di un referendum propositivo. Paradossalmente, però, il referendum propositivo, “nato” in Valle d'Aosta, ha sinora in-

⁴ Ulteriori modifiche alla legge n. 19 del 2003 sono state apportate dalla legge 27 novembre 2017, n. 17.

contrato varie difficoltà, conseguendo, per il momento, scarsi risultati. Ottimi risultati ha invece avuto lo strumento più tradizionale tra quelli della democrazia diretta, e cioè la proposta di legge di iniziativa popolare non legata ad un referendum propositivo. Una proposta di tal genere, presentata nel 2016, ha condotto all'approvazione della legge regionale n. 3 del 2017, con cui viene modificato il futuro degli strumenti di democrazia diretta in Valle d'Aosta, nel senso voluto dai promotori di tale iniziativa.

La seconda considerazione è che la Commissione regionale per i procedimenti referendari svolge un importante ruolo di mediazione, in base a valutazioni giuridiche e non politiche, tra il corpo elettorale e la classe politica regionale. Tale ruolo diviene particolarmente importante nel caso della Valle d'Aosta, dove il conflitto tra corpo elettorale e classe politica si è rivelato più volte molto aspro. I componenti della Commissione, nominati dal Consiglio regionale su indicazione del Presidente della Corte d'Appello del Piemonte e della Valle d'Aosta, finora sono stati non valdostani, e perciò privi di legami diretti sia con la popolazione, che con la classe politica della regione. La prima nomina riguardò giuristi di grandissimo e indiscusso valore, quali Giovanni Conso, Ugo Spagnoli e Giorgio Lombardi, e ciò contribuì ad accentuare sin dall'inizio l'indipendenza, la neutralità e la terzietà della Commissione, che decide al di fuori del dibattito politico regionale.