

Scheda di Sintesi giuridica sulla questione pregiudiziale di legittimità costituzionale in Regione Lombardia

Nel corso della seduta delle commissioni riunite II e III del 30 ottobre scorso è stata anticipata da parte del relatore di maggioranza Forte la volontà di proporre, nel corso della prima seduta utile per la discussione di merito - fissata per il prossimo 19 novembre -, una **pregiudiziale di costituzionalità sul progetto di legge popolare n. 56** in materia di “Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza n.242/19 della Corte costituzionale”, con lo scopo di dichiararne l'incostituzionalità e bloccarne discussione e votazione nel merito.

L'articolo 73 comma 1 del Regolamento dell'aula prevede infatti l'istituto delle pregiudiziali di legittimità costituzionale, disponendo che *“le questioni pregiudiziali, se cioè un argomento non debba trattarsi, e la questione sospensiva, se cioè un argomento debba rinviarsi, devono essere proposte con atto scritto motivato, entro le ore dodici e trenta del giorno non festivo precedente a quello dell'inizio della seduta nella quale l'argomento viene trattato se si tratta di questioni pregiudiziali di legittimità costituzionale o statutaria, mentre negli altri casi prima che abbia inizio la discussione”*.

Riteniamo che **un atto simile sarebbe, dal punto di vista giuridico-procedurale, illegittimo quando utilizzato per le proposte di legge popolari.**

Al fine di meglio comprendere i contorni della ritenuta illegittimità, è utile ripercorrere quanto avvenuto solo pochi mesi fa in Regione Piemonte. A seguito di un approfondimento giuridico e politico da parte dell'Associazione e dei promotori della proposta di legge popolare, il 17 maggio scorso si è deciso di depositare presso il Tribunale amministrativo del Piemonte un ricorso - attualmente *sub iudice* per una pronuncia di merito - contro la decisione del Consiglio regionale di accogliere la pregiudiziale di costituzionalità che ha definitivamente interrotto il percorso di discussione della proposta “Liberi Subito” in quella Regione, sulla quale nell'estate del 2023 erano state raccolte più di undicimila firme di cittadine e cittadini.

Con una deliberazione che ricalcherebbe quella lombarda attesa per il 19 novembre, il 21 marzo 2024 il Consiglio regionale, anziché discutere del merito della proposta, deliberava per l'incostituzionalità della pdl popolare, nonostante avesse già emesso precedentemente una deliberazione di ammissibilità, confermando la decisione presa dal Collegio di garanzia interno, deputato a giudicare sulla tenuta costituzionale del progetto presentato.

Il Consiglio emanava così un atto - la deliberazione di approvazione della pregiudiziale di costituzionalità - identico ma di segno contrario rispetto a quello

discusso e votato in precedenza. Così facendo, in sostanza, il Consiglio regionale - e in particolare modo il suo Presidente - violava l'iter procedimentale relativo all'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare, in quel caso descritto dalla legge regionale n. 4 del 1973.

* * *

In Regione Lombardia sembra che avverrà lo stesso.

Riteniamo che un voto su una pregiudiziale di costituzionalità, avanzata ai sensi dell'articolo 73 del regolamento interno dell'aula del 2008, debba ritenersi illegittimo almeno sotto tre profili.

- a) **Sotto un primo profilo**, il Consiglio regionale violerebbe molteplici disposizioni normative che regolano lo strumento partecipativo dell'iniziativa popolare, ledendo così l'interesse meritevole di tutela del Comitato promotore a veder definito nel merito l'iter di esame della proposta di legge presentata da oltre 8.000 firmatari ed elettori lombardi.

Lo Statuto - fonte primaria rispetto ad un Regolamento interno - prevede che *“sull'ammissibilità delle proposte”* di legge di iniziativa popolare *“decide la Commissione garante dello Statuto”* (art. 50 comma 3).

Tale organo è quindi l'unico ad essere legittimato in base allo Statuto a valutare l'ammissibilità delle pdl popolari nei suoi limiti, come previsti dallo Statuto stesso (ai sensi dell'articolo 50 comma 2) e dalla legge speciale in materia (l. n. 1 del 1971), al pari del ruolo attribuito alla Corte costituzionale sui referendum nazionali¹.

La Commissione Garante dello Statuto, tuttavia, non è mai stata istituita in Regione Lombardia.

Quanto allora alla potestà di emettere un tale giudizio di ammissibilità delle proposte popolari, viene in soccorso la legge speciale sull'iniziativa popolare dei cittadini. In base all'articolo 8 della legge n. 1 del 2 ottobre 1971 (che disciplina appunto *“Norme sull'iniziativa popolare per la formazione di leggi e altri atti della regione”*), **1. Sull'ammissibilità della proposta sia con riguardo ai limiti dell'iniziativa popolare, alle esclusioni delle materie secondo il disposto del precedente art. 2, sia con riguardo all'osservanza dei requisiti prescritti dalla presente**

¹ A questo proposito, appare utile ricordare come il giudizio di *ammissibilità* esercitato dalla Corte in materia di esercizio della partecipazione popolare è il giudizio con cui la Corte dichiara ammissibile o inammissibile un quesito referendario, già ritenuto *regolare* dall'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, volto ad abrogare in tutto o in parte una legge statale. Tale giudizio, per giurisprudenza costituzionale assodata, è volto proprio - al pari di uno regionale - a *“filtrare”* proposte non ammissibili quanto a limiti e tenuta costituzionale. Ammissibilità e regolarità di una proposta di legge di carattere popolare sono pertanto giudizi distinti (a partire dalle definizioni stesse).

legge, delibera all'unanimità l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, entro 15 giorni dal deposito della proposta. Può essere svolta un'audizione dei delegati di cui all'articolo 6, comma 2, anche su richiesta dei delegati stessi. A tal fine il termine di cui al primo periodo può essere prorogato di ulteriori dieci giorni.

2. Qualora manchi l'unanimità, delibera il Consiglio Regionale nella prima seduta successiva alla riunione dell'Ufficio di Presidenza".

Sono questi organi e questi momenti procedurali (Commissione garante dello Statuto, Ufficio di Presidenza prima e Consiglio stesso poi in caso non unanimità sul giudizio), previsti da Statuto e da legge speciale in materia, che esauriscono - in materia di iniziativa popolare - la possibilità di deliberare per la incostituzionalità di un progetto di legge, con eventuale conseguente decadenza ("La dichiarazione di inammissibilità della proposta di iniziativa popolare dei cittadini comporta la sua decadenza; art.8 comma 2 bis").

Tanto è più vero se si considera che la memoria di audizione dei promotori, presentata ad inizio anno all'Ufficio di Presidenza, così come previsto dalla legge n. 1/1971, al fine di ricevere parere di ammissibilità sul progetto di legge, verteva unicamente e proprio sulla tenuta costituzionale dello stesso e, specificamente, sul riparto di competenze Stato-regioni. Su tale punto non poteva che concentrarsi quindi e necessariamente il giudizio poi emesso dall'Ufficio in data 7 febbraio 2024.

- b) **Sotto un secondo profilo**, il Consiglio regionale incorrerebbe in una violazione dello Statuto regionale, (si ribadisce) fonte normativa primaria, nella parte in cui prescrive che sia solo la legge a poter regolare l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare.

Infatti, come anche richiesto dal dettato di cui all'articolo 123 della Costituzione italiana, lo Statuto della Regione annovera l'iniziativa legislativa popolare tra gli istituti di partecipazione, prevedendo che sia la legge regionale, come fonte primaria, a disciplinare l'iniziativa popolare ("La legge regionale disciplina l'iniziativa popolare per la formazione delle leggi, in conformità con l'articolo 34", art. 50).

A sua volta la legge n. 1 del 1971, all'articolo 1, dispone che "La presente legge reca norme sull'iniziativa popolare per la formazione delle leggi regionali e dei regolamenti delegati, esercitata, ai sensi degli articoli 34, 41, comma 2, e 50 dello Statuto d'autonomia, da almeno cinquemila elettori" e agli articoli successivi ne disciplina l'iter.

Se si ammettesse anche la facoltà, per regolamento interno, di bocciare dal punto di vista della ammissibilità una legge di carattere popolare, sarebbe **palesamente disatteso il criterio gerarchico tra fonti.**

- c) **Sotto un terzo aspetto**, vi sarebbe una violazione del legittimo affidamento riposto dal Comitato promotore all'esame del merito della proposta, dopo aver ricevuto già un parere positivo unanime da parte dell'Ufficio di Presidenza.

La Regione andrebbe infatti a ledere il principio del legittimo e ragionevole affidamento in capo ai promotori rispetto alla continuazione dell'iter di esame, alla discussione e votazione del testo di legge proposto, violando quindi il dettato di cui all'art. 1 della L. 241/1990 e della legge regionale n. 1 del 1 febbraio 2012 in materia di procedimento amministrativo.

L'Amministrazione regionale non può non tenere in considerazione l'interesse del Comitato promotore alla conservazione del vantaggio già attribuito con il precedente atto di ammissibilità della stessa autorità amministrativa e stabilizzato nella sfera giuridica attraverso la comunicazione della deliberazione e la sua pubblicazione all'interno del sito della Regione.

Una nuova deliberazione di incostituzionalità configurerebbe inoltre un eccesso di potere, nella sua figura sintomatica della contraddittorietà tra più atti, che ricorre quando l'amministrazione emette un atto che è incompatibile con uno emesso precedentemente.