

## Problemi del *quorum* partecipativo nel referendum sulla legge statutaria sarda

di Omar Chessa<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. *Referendum* abrogativo e approvativo: due modelli a confronto – 3. La *ratio* del *quorum* partecipativo e della sua assenza – 4. Effetti del *quorum* partecipativo nel referendum sulla legge statutaria sarda – 5. Perché l'invalidità del referendum travolge l'intero procedimento di formazione della legge statutaria – 6. Un ulteriore argomento tratto dalla formula della promulgazione – 7. Perché la previsione legislativa del *quorum* partecipativo è incostituzionale.

1. Lo scopo di queste note è affrontare due questioni che riguardano il referendum sulla legge statutaria tenutosi in Sardegna il 21 ottobre 2007.

In particolare, si esaminerà la questione degli effetti che discenderebbero dal mancato raggiungimento del *quorum* partecipativo previsto dalla legislazione regionale vigente: vale a dire, se questa circostanza inibisca ovvero imponga la promulgazione della legge statutaria<sup>2</sup>. Dopodiché, sarà trattata la questione della compatibilità tra la previsione legislativa del *quorum* partecipativo e lo Statuto speciale.

Entrambi i problemi sono di cocente attualità. La consultazione popolare del 21 ottobre 2007 ha registrato un'affluenza bassissima: solo il 15,7% degli aventi diritto, con una netta prevalenza dei No, cioè dei contrari all'entrata in vigore della nuova legge statutaria<sup>3</sup>. È evidente dunque che se – per ipotesi – non vi fosse la previsione di un *quorum* partecipativo, l'esito sarebbe inequivocabile: l'impossibilità di promulgare la legge respinta dal corpo elettorale.

---

In corso di pubblicazione sulla rivista "Le Regioni".

<sup>1</sup> Professore straordinario di diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Sassari.

<sup>2</sup> Ricordo che l'art. 14 della legge regionale sarda n. 20 del 1957 (*Norme in materia di referendum regionale popolare*), cui fa rinvio l'art. 15, comma 1, della legge regionale sarda n. 21 del 2002 (*Disciplina del referendum sulle leggi statutarie*), fissa il suddetto *quorum* nel 33% degli aventi diritto, attribuendo alla Corte d'Appello il potere di dichiarare «non valido il referendum se non vi ha partecipato almeno un terzo degli elettori».

<sup>3</sup> Chi scrive ha aderito al Comitato per il Sì, esprimendo una valutazione complessivamente positiva del testo di riforma: soprattutto della parte relativa alla forma di governo, che mira a coniugare il *simul stabunt simul cadent* con la previsione di raccordi collaborativi più intensi tra esecutivo e legislativo. Per ulteriori approfondimenti rinvio a O. CHESSA, *La forma di governo sarda e il modello italiano di competizione politico-elettorale*, in O. CHESSA, P. PINNA, *La riforma della regione speciale: dalla Legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, Torino, Giappichelli, 2008, 131 ss.

Sta di fatto, però, che il *quorum* c'è e che non è stato raggiunto: il referendum è pertanto invalido<sup>4</sup>. Di qui le due questioni che formano oggetto di questo scritto.

Da un punto di vista cronologico, il secondo problema – quello della dubbia costituzionalità del *quorum* partecipativo – si è palesato per primo, formando oggetto di una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'appello di Cagliari. In particolare, si eccettava la violazione dell'art. 15, comma quarto, dello Statuto speciale, che non prevede espressamente un *quorum* di partecipazione<sup>5</sup>.

La Corte costituzionale, però, non è entrata nel merito della questione, dichiarandola inammissibile con la sentenza n. 164 del 2008, nel presupposto che il soggetto rimettente (la Corte d'appello cagliaritano) non svolgesse nella fattispecie attività di natura giurisdizionale ma «semplici operazioni amministrative»<sup>6</sup>.

A questo punto il testimone ritorna nelle mani della Corte d'appello, che dovrà senz'altro dichiarare invalido il referendum<sup>7</sup>. Il problema della costituzionalità del *quorum* passa, dunque, in secondo piano, ponendo in evidenza l'altra questione: l'invalidità del referendum inibisce o impone la promulgazione?

I paragrafi che seguiranno tratteranno di questo nodo. Salvo l'ultimo paragrafo, che invece riprenderà la questione della costituzionalità del *quorum* partecipativo.

---

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 14 della legge regionale sarda n. 20 del 1957, citato nella precedente nt. 2.

<sup>5</sup> L'ordinanza di rinvio eccettava inoltre la violazione dell'art. 108, poiché la legge regionale incide sulla composizione e le funzioni della Corte d'appello nonostante la competenza in materia di ordinamento giudiziario sia dello Stato.

<sup>6</sup> Per un diverso orientamento vedi P. PINNA, *L'esito del referendum confermativo impedisce la promulgazione della legge statutaria*, in O. CHESSA, P. PINNA, *La riforma della regione speciale: dalla Legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, cit., 220, che ritiene applicabile al caso il precedente costituito dalla sentenza n. 43 del 1982. Questa aveva dichiarato illegittimo, sempre per violazione dell'art. 108 Cost., l'art. 6 della stessa legge regionale sarda n. 20 del 1957, nella parte in cui attribuiva alla Corte d'appello il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo. Il giudice costituzionale riconosceva dunque natura giurisdizionale al giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo e, pertanto, lo stesso avrebbe dovuto fare nella sentenza n. 164 del 2008, visto che – a giudizio di Pinna – il giudizio sull'ammissibilità del referendum «ha evidentemente la stessa natura di quello sulla validità del referendum confermativo».

<sup>7</sup> Salvo che non ritenga di aderire alla dottrina prospettata anni fa da V. ONIDA, *Pubblica amministrazione e costituzionalità delle leggi*, Milano, 1967, secondo cui la P.A. – e in questo caso, secondo quanto sostenuto dal giudice costituzionale, la Corte d'appello opera come tale, svolgendo «semplici operazioni amministrative» - può disapplicare la legge che reputa incostituzionale, ovviamente esponendosi al rischio di impugnazione.

2. Per impostare la questione degli effetti che discendono dal mancato raggiungimento del *quorum*, è utile prendere le mosse dai due modelli (principali) di *referendum* previsti dal nostro diritto costituzionale e chiedersi a quale di questi due è logicamente accostabile il *referendum* sulla legge statutaria.

Per sottolineare le differenze tra il *referendum* di cui all'art. 75 Cost. e quello ex art. 138 Cost., si adoperano diffusamente, e rispettivamente, le locuzioni di “*referendum* abrogativo” e “*referendum* approvativo/oppositivo”.

A ben vedere, però, in entrambi i casi si chiede al popolo di approvare una proposta. La differenza riguarda semmai la natura o struttura di quest'ultima. Nel referendum ex art. 75 Cost. si chiede al popolo di approvare la proposta di abrogare una legge; invece nel referendum ex art. 138 si chiede al popolo di (ri)approvare la delibera legislativa già adottata dall'organo legislativo. Nel primo caso oggetto del referendum è il quesito (abrogativo) del comitato promotore, mentre nel secondo caso è la stessa legge (*rectius*: delibera legislativa). Detto altrimenti: mentre nel primo caso si chiede ai cittadini di approvare la cessazione della vigenza di una legge, nel secondo caso invece si chiede ai cittadini di approvarne l'entrata in vigore.

Ciò che marca la differenza tra i due tipi di referendum è, perciò, la struttura del quesito, con tutto quel che ne consegue: nel caso del referendum ex art. 75, la legge è abrogata se la *proposta abrogativa* è approvata dalla maggioranza dei voti validi e, viceversa, la legge *non è abrogata* se la suddetta proposta non è approvata dalla maggioranza dei voti validi; nel caso del referendum costituzionale, la legge può essere promulgata se è approvata dalla maggioranza dei voti validi la *proposta di consentirne l'entrata in vigore* e, viceversa, non può darsi luogo alla promulgazione se tale proposta non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Ora, per capire quale effetto scaturisce dal mancato raggiungimento del *quorum* partecipativo nel referendum sulla legge statutaria sarda, occorre tenere a mente queste differenze di struttura tra i due tipi di referendum<sup>8</sup>.

Sappiamo che la nostra Costituzione prevede un *quorum* di partecipazione solo per il *referendum* abrogativo. E difatti, la proposta abrogativa soggetta a *referendum* è approvata «se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi» (art. 75, comma quarto,

---

<sup>8</sup> Ricalco qui, seppure con qualche variazione sensibile, la linea argomentativa già proposta in O. CHESSA, *Il paradosso del quorum strutturale*, in O. CHESSA, P. PINNA, *La riforma della regione speciale: dalla Legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, cit., 215 ss. Vedi pure il percorso argomentativo seguito da P. PINNA, *op. cit.*, 219 ss.

Cost.). Ciò significa che se «la maggioranza degli aventi diritto» non si reca alle urne, il referendum non è valido e la proposta abrogativa non può considerarsi approvata (anche se la maggioranza dei partecipanti alla consultazione popolare, avesse per ipotesi votato Sì): la legge pertanto rimane in vigore.

Nel *referendum* costituzionale non è previsto un *quorum* strutturale. Tuttavia, si può provare a ragionare come se ci fosse, giusto per capire quale effetto scaturirebbe dal suo mancato raggiungimento.

Supponiamo infatti che nell'art. 138 Cost., comma secondo, ci fosse scritto: «la legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto e se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi». Come si vede, la variazione rispetto al “vero” art. 138, comma secondo, riguarda solo la parte in corsivo: il resto riproduce fedelmente il testo vigente. Ebbene, se la *maggioranza degli aventi diritto* non partecipa, è evidente che: a) il referendum è invalido, b) la proposta (cioè la delibera legislativa) non può considerarsi approvata e c) la legge di conseguenza non può essere promulgata<sup>9</sup>.

Come si vede, in entrambi i casi – *referendum* abrogativo e costituzionale, se per ipotesi anche per quest'ultimo ci fosse la previsione di un *quorum* – *il mancato raggiungimento del quorum equivale a mancata approvazione della proposta soggetta a referendum*: della proposta abrogativa, nel caso del *referendum ex art. 75*; della proposta di consentire l'entrata in vigore della legge (già approvata dall'organo legislativo), nel caso del *referendum* costituzionale (se per ipotesi – ripeto – anche questo fosse provvisto di un *quorum* di validità)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> C'è da dire che quella prospettata nel testo è ben più di una simulazione. Infatti, ricalca esattamente l'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1997 (*Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*): questo prevede(va) che la legge costituzionale esitata dalla Commissione bicamerale fosse obbligatoriamente sottoposta a referendum popolare, subordinandone la promulgazione al fatto che «al referendum (avesse) partecipato la maggioranza degli aventi diritto e (la legge fosse) stata approvata dalla maggioranza dei voti validi». Prospettava dunque il raggiungimento del *quorum* partecipativo quale condizione di promulgabilità della legge costituzionale.

<sup>10</sup> Se la premessa illustrata nel testo è corretta (e cioè, che il mancato raggiungimento del *quorum* equivalga sempre a mancata approvazione della proposta soggetta a *referendum*), è difficile capire perché M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Bologna-Roma, 2005, 572 ss., ritenga che l'assenza del *quorum* nel referendum costituzionale abbia una sola funzione: «l'esaltazione della natura oppositiva del *referendum* costituzionale». Contrariamente a quanto sostiene Massimo Luciani, infatti, la previsione di un *quorum* non ridurrebbe ma, al contrario, accrescerebbe – e di parecchio – le *chances* di bloccare l'entrata in vigore della revisione costituzionale indesiderata. E ciò perché – *repetita iuvant* – la diserzione delle urne

3. Questione teoricamente interessante è chiedersi perché la Costituzione esige un *quorum* di partecipazione per l'approvazione popolare di una proposta referendaria di tipo abrogativo e non lo prevede invece per l'approvazione popolare di una nuova legge costituzionale: quale *ratio* starebbe dietro a questa differenziazione di regime tra i due tipi di referendum?<sup>11</sup>

Anzitutto, occorre liberarsi da un pregiudizio radicato, che ha ingenerato un vero e proprio errore di prospettiva: l'errore di ritenere che nel nostro ordinamento costituzionale il modello paradigmatico di referendum sia quello ex art. 75 e non quello di cui all'art. 138; e conseguentemente, di ritenere che la previsione del *quorum* partecipativo sia la regola, mentre l'assenza sia l'eccezione. Invero, la percezione dei costituenti non era questa<sup>12</sup>. Indubbiamente, è la storia politico-istituzionale dei due istituti nella nostra esperienza repubblicana – il frequente ricorso al referendum abrogativo e il numero, comprensibilmente assai più ridotto, dei referendum costituzionali indetti – ad avere indotto questo mutamento di prospettiva.

Se però c'interrogiamo sul senso del *quorum* partecipativo nel referendum abrogativo (e, specularmente, sul senso della sua assenza nel referendum costituzionale), risulta chiaro che è la sua previsione a costituire l'eccezione e non già il contrario. Un'eccezione che è stata introdotta per confermare e sostenere un principio di fondo: il *favor* per l'istituzione rappresentativa, cioè per la democrazia parlamentare. La legge del Parlamento (o l'atto con forza di legge "autorizzato" dal Parlamento) può essere abrogata sì dall'intervento

---

avrebbe come effetto non già la mancata approvazione della *proposta di abrogare* la legge di revisione costituzionale, bensì la mancata approvazione della sua entrata in vigore. A ciò si può obiettare che non è iscritto nella "natura delle cose" che l'invalidità del *referendum* determini la mancata approvazione della proposta, visto che il costituente avrebbe potuto prevedere espressamente che – nel caso dell'art. 138 – l'invalidità del *referendum* avesse come effetto quello di obbligare e non già quello di inibire la promulgazione della legge costituzionale. Pur corretta, quest'ultima tesi però non smentisce ma anzi conferma la tesi da me sostenuta: e cioè che, in assenza di indicazioni espresse circa l'effetto che sarebbe da ricollegare all'invalidità della consultazione referendaria, è la *struttura del quesito* (se abrogativo ovvero approvativo) a governare la produzione degli effetti che discenderebbero dall'insufficiente partecipazione popolare (come, del resto, dimostra lo stesso art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1997, citato nella nota precedente).

<sup>11</sup> Tuttavia, non bisogna dimenticare che taluni primi commenti alla Costituzione repubblicana sostennero che la disciplina dell'art. 75 avesse carattere generale e che la previsione del *quorum* partecipativo dovesse estendersi pure all'ipotesi di referendum di cui all'art. 138: per tutti, vedi O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 14 ed., Milano, 1954, 466.

<sup>12</sup> Come osserva A. CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione*, in *Quad. cost.*, II, Bologna, 2001, 296, 297.

popolare, ma questo non può essere l'intervento di una maggioranza popolare qualsiasi: deve trattarsi di una maggioranza qualificata.

Nel caso, invece, del referendum costituzionale *approvativo* la previsione di un *quorum* di partecipazione avrebbe avuto il significato opposto: e cioè, non già quello di confermare e sostenere il *favor* per le decisioni dell'assemblea elettiva, bensì quello di rovesciarlo. Per questa ragione, affinché la legge costituzionale già approvata dalle Camere possa entrare in vigore (previa promulgazione), non è necessario che sia confermata dal consenso di una maggioranza popolare qualificata, bastando a tal fine una maggioranza approvativa qualsiasi.

A ben vedere, quale conseguenza del suddetto *favor*, i due tipi di referendum attribuiscono al "silenzio dell'elettore", cioè alla mancata partecipazione popolare, il medesimo significato: escludere che tale silenzio possa rivestire un significato oppositivo rispetto alle decisioni dell'assemblea elettiva<sup>13</sup>.

4. Fatta questa premessa, a quale delle due ipotesi considerate deve accostarsi il caso sardo? A quale dei due modelli di *referendum* sopra esaminati deve ricondursi il referendum sulla legge statu-

---

<sup>13</sup> Critico con questa mia ricostruzione (che ho già proposto in O. CHESSA, *Il paradosso del quorum strutturale*, cit., 218) è M. SIAS, *Il quorum di partecipazione nel referendum sulla Legge statutaria della Regione Sardegna*, in *Federalismi.it*, n. 11 del 2008, 6 ss. (leggibile al sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), secondo cui se c'è un principio che accomuna i due tipi di referendum, questo è semmai il *favor* per la conservazione della disciplina vigente (legislativa, nel caso del referendum abrogativo; costituzionale, nel caso del referendum ex art. 138 Cost.). Ora, a parte il fatto che non si capisce come la «conservazione della disciplina legislativa vigente» possa assumersi quale principio ispiratore del referendum ex art. 75, visto che quest'ultimo esiste proprio allo scopo di consentirne l'abrogazione, tuttavia non credo che la tesi di Michele Sias sia in reale contraddizione con la mia. Occorre, infatti, non sovrapporre ma tenere distinti il discorso sul principio (o *favor*) che accomunerebbe i due modelli di referendum e il discorso sul principio (o *favor*) che accomuna la scelta di prevedere un *quorum* partecipativo per il referendum abrogativo e nessuno per il referendum costituzionale. Ebbene, ammesso che sia corretta la tesi generale secondo cui, complessivamente considerate, le discipline dei due tipi di referendum s'ispirano al *favor* per la conservazione delle leggi vigenti, ciò però non sconfessa la tesi, meno generale, secondo cui la presenza del *quorum* partecipativo nel referendum abrogativo e la sua assenza nel referendum costituzionale abbia come obiettivo quello di escludere che al silenzio dell'elettore possa attribuirsi significato oppositivo rispetto alle decisioni dell'assemblea elettiva. Altra questione è se la previsione di un *quorum* partecipativo anche per il referendum di tipo approvativo sia in sé irragionevole. È indubbio che ciò farebbe cadere il principio secondo cui al silenzio dell'elettore non può attribuirsi significato oppositivo: tuttavia, rivedendo in parte quanto da me precedentemente sostenuto, ciò non è ancora sufficiente per argomentare l'incostituzionalità dell'abbinamento tra referendum approvativo e *quorum* partecipativo. Sul punto, dunque, concordo con i rilievi critici di Sias.

taria sarda? E dunque, in questo caso il mancato raggiungimento del *quorum* inibisce o rende obbligatoria la promulgazione della legge?

Che l'art. 15 dello Statuto speciale sardo preveda un referendum di tipo approvativo sulla falsariga di quello costituzionale, credo che non ci possano essere dubbi: si legge infatti che «la legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi». Dunque, la disciplina statutaria ripete, nella formulazione testuale e nella logica di fondo, la disciplina del referendum ex art. 138 Cost. Come nel referendum costituzionale, la consultazione popolare è una fase eventuale del procedimento di formazione della legge; e quindi – se richiesto – non solo sospende la promulgazione della delibera legislativa fino al voto popolare, ma può addirittura inibirla definitivamente, qualora la delibera legislativa non venga “riapprovata” a maggioranza dal corpo elettorale.

La previsione legislativa di un *quorum* partecipativo non rovescia la logica del modello. Se il *quorum* non è raggiunto (come è accaduto) e il referendum è dichiarato invalido (come presumibilmente accadrà), non sarebbe corretto trarre la conclusione che non si è formata una «maggioranza di voti validi» *contro* la legge: in realtà, bisognerebbe trarre la conclusione opposta, e cioè che non si è formata una «maggioranza di voti validi» *per* la legge. Diversamente, si scambia un referendum approvativo con uno abrogativo, estendendo al primo la logica del secondo<sup>14</sup>.

In altre parole, se l'invalidità del referendum equivale a mancata approvazione della proposta referendaria e se questa ha per oggetto non l'abrogazione ma l'entrata in vigore della legge statutaria, se ne deduce che nel caso di specie tale proposta è stata respinta, con l'effetto perciò di inibire la successiva fase della promulgazione.

5. Se l'invalidità del referendum per mancato raggiungimento del *quorum* equivale a mancata approvazione della proposta referendaria, è facile constatare come tale invalidità produca l'effetto di travolgere l'intero procedimento di formazione della legge statutaria. Una volta richiesto, il referendum da fase eventuale diventa fase integrante e necessaria del procedimento: col risultato che la sua invalidità ridonda sull'intero *iter* legislativo<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Non solo: accedendo all'impostazione criticata si confonde l'intento dei promotori del referendum con la struttura del quesito. Non c'è dubbio che i primi intendono opporsi all'entrata in vigore della legge e che, pertanto, si prefiggono di raccogliere una maggioranza di voti validi *contro* la delibera legislativa. Ma ciò non riflette la (o non corrisponde alla) struttura del quesito: con esso, infatti, si chiede agli elettori di approvare non già di *opporvi* alla delibera legislativa, bensì, al contrario, di approvarla.

<sup>15</sup> Tale conclusione è giustificata alla luce di qualsiasi orientamento si voglia seguire circa la natura del referendum approvativo nel procedimento di forma-

Tuttavia, a ciò potrebbe obiettarsi che l'insufficiente partecipazione popolare non travolgerebbe l'intero procedimento ma soltanto una sua fase, quella – appunto – referendaria, lasciando intatte le precedenti. Stando a quest'orientamento, se la fase referendaria è come se non avesse avuto luogo, sarebbe salva la delibera legislativa e, conseguentemente, diverrebbe doverosa la sua promulgazione<sup>16</sup>.

Questa obiezione, però, non convince. Vuoi perché – ancora una volta – pare sovrapporre al referendum statutario la diversa logica del referendum abrogativo. Vuoi perché non spiega come l'invalidità della deliberazione popolare (per mancato raggiungimento del *quorum*) possa determinare l'invalidità dell'iniziativa referendaria: per dimostrare, infatti, che l'intera fase referendaria è *come se non avesse avuto luogo* e per salvare conseguentemente tutto il resto (cioè la precedente fase dell'approvazione consiliare), occorrerebbe provare che anche la richiesta referendaria deve considerarsi *come se non ci fosse stata*. Ma ciò è possibile soltanto eccependo che il referendum non avrebbe dovuto indirsi (perché, ad esempio, chi ha esercitato l'iniziativa referendaria non aveva diritto a farlo, non essendo tra i soggetti a ciò legittimati dall'art. 15 dello Statuto speciale sardo).

Insomma, per salvare la fase dell'approvazione consiliare bisogna dimostrare che l'intera fase referendaria viene "rimossa" dall'assenza di *quorum*. E in particolare, che viene rimossa la fase dell'iniziativa referendaria, *come se anche questa, alla pari della deliberazione popolare, non avesse avuto luogo*. Infatti, l'esercizio (legittimo, cioè non invalido) dell'iniziativa referendaria produce l'effetto di rendere necessaria la riapprovazione popolare della delibera legislativa. Ebbene, l'assenza di *quorum* non fa venire meno questa necessità, poiché inficia sì la validità della deliberazione popolare, ma non infi-

---

zione dell'atto. Com'è noto, le tesi illustrate in dottrina sono state essenzialmente due: la tesi della natura costitutiva della fase referendaria, col risultato che, una volta esercitata l'iniziativa referendaria, l'atto diviene perfetto soltanto dopo lo svolgimento della consultazione popolare (per tutti vedi C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, nona ed., Padova, 1976, 1229); e la tesi secondo cui la fase referendaria sarebbe soltanto integrativa dell'efficacia, essendo l'atto in sé già perfetto per effetto dell'approvazione da parte dell'organo legislativo (per tutti vedi S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, 160 ss.). Ebbene, in entrambi i casi, sia che si acceda all'una ovvero all'altra ricostruzione, l'invalidità del referendum impedirebbe comunque l'entrata in vigore della legge. In tal senso, vedi pure P. PINNA, *op. cit.*, 221, che addirittura giudica «ozioso» discutere di tale questione.

<sup>16</sup> È la tesi di P. CIARLO, *Referendum tra inganni e demagogia. Se vota meno del 33% legge in vigore*, in *L'altravoce.net*: «se nel caso del referendum sulla legge statutaria andasse a votare meno di un terzo degli elettori, il referendum non sarebbe valido, cioè sarebbe privo di qualsiasi effetto e il Presidente risulterebbe obbligato alla promulgazione popolare».

cia certo la validità dell'iniziativa referendaria (visto che per ottenere questo risultato occorrono altre ragioni, diverse dal fatto che non abbia votato almeno il 33% degli aventi diritto).

6. Contro la possibilità di promulgare la legge statutaria in caso d'invalidità della consultazione referendaria milita, infine, un ultimo argomento: il dato positivo offerto dagli artt. 12 e 13 della legge regionale sarda n. 21 del 2002 (*Disciplina del referendum sulle leggi statutarie*)<sup>17</sup>.

In particolare, l'art. 12 contiene la disciplina della «Promulgazione della legge in caso di esito favorevole del referendum», stabilendo che «il Presidente della Regione, qualora risulti che la legge regionale sottoposta a referendum è approvata, procede alla promulgazione con la formula seguente: "Il Consiglio regionale ha approvato; Il referendum indetto in data ... ha dato risultato favorevole"». L'art. 13, invece, disciplina l'ipotesi di esito sfavorevole, stabilendo che in questo caso il Presidente deve limitarsi a curare la pubblicazione del risultato nel Bollettino ufficiale della Regione (B.U.R.A.S.).

Come si vede, la legge contempla solo le due ipotesi dell'esito favorevole e sfavorevole del referendum. Quindi, c'è da chiedersi quale potrebbe essere la formula della promulgazione presidenziale nell'ipotesi in cui si decidesse che la diserzione delle urne equivale «a esito favorevole del referendum»<sup>18</sup>.

In ogni modo, se si accede alla tesi di fondo secondo cui l'invalidità del referendum equivale a mancata approvazione della proposta che ne forma oggetto, è giocoforza concludere che il caso esaminato debba ricondursi all'art. 13 della legge n. 21 del 2002, cioè alla previsione che disciplina le conseguenze derivanti dall'«esito sfavorevole del referendum»<sup>19</sup>.

7. L'altra questione che forma oggetto di queste note è quella della compatibilità tra la previsione legislativa del *quorum* di partecipazione e l'art. 15 dello Statuto speciale sardo.

---

<sup>17</sup> Traggio quest'argomento da M. Sias, *op. cit.*, 15.

<sup>18</sup> Com'è stato acutamente notato da M. Sias, *op. cit.*, 15, «sembra improbabile un'interpretazione della legge in esame che equipari il mancato raggiungimento del *quorum* all'esito favorevole del referendum».

<sup>19</sup> Altra questione, che in questa sede non affronto, è quella relativa ai possibili rimedi esperibili contro l'atto di promulgazione presidenziale che venisse adottato nonostante la dichiarazione d'invalidità del referendum. In particolare, c'è da chiedersi se l'atto di promulgazione sia impugnabile autonomamente o se, invece, il rimedio non debba cercarsi nei confronti della legge statutaria, viziata sotto il profilo formale perché promulgata nonostante non ne ricorressero i presupposti. Per una disamina accurata di questi profili, si veda M. Sias, *op. cit.*, 16 ss.

Come si è detto, la sentenza n. 164 del 2008 non è entrata nel merito della questione e, quindi, non ha sciolto il nodo della dubbia costituzionalità del *quorum* strutturale. Non è escluso, però, che la questione possa nuovamente riproporsi. Il tema conserva dunque tutta la sua attualità.

Per impostare correttamente i termini del problema bisogna prendere le mosse dal quarto comma dell'art. 15 dello Statuto speciale: questo disciplina il referendum popolare quale fase (eventuale) del procedimento di formazione della legge statutaria, disponendo però che la disciplina del suddetto referendum «è prevista da apposita legge regionale». La questione è stabilire l'ampiezza di tale rinvio: se esso, cioè, autorizzi oppure no la fonte legislativa ordinaria a prevedere un *quorum* di partecipazione.

Come si è correttamente osservato in dottrina, non c'è alcun dubbio che in virtù del suddetto art. 15 St. spec. «la legge regionale è abilitata a regolare una parte del procedimento di formazione della statutaria (la fase referendaria)»<sup>20</sup>. Sotto questo profilo, è logico concludere che la disciplina legislativa ordinaria cui si fa rinvio ha carattere integrativo rispetto alla disciplina del procedimento formativo della legge statutaria.

Il fenomeno non deve sorprenderci più di tanto. Non sarebbe la prima volta che una fonte di rango costituzionale (per quanto atipica, qual è lo Statuto speciale) istituisce e disciplina una fonte subordinata rinviando per la determinazione (totale o parziale) del suo procedimento formativo a un'altra fonte subordinata, senza che peraltro tra le due possa rinvenirsi un vero rapporto di tipo gerarchico<sup>21</sup>.

Ciò che però la fonte legislativa non è abilitata a fare è *decostituzionalizzare* la disciplina dell'art. 15, comma 4, dello Statuto spe-

---

<sup>20</sup> M. Sias, *op. cit.*, 10.

<sup>21</sup> Si prenda ad esempio il caso degli statuti locali. Da una parte non v'è dubbio che trattasi di fonti direttamente previste in Costituzione (all'art. 114, che definisce Comuni e Province e Regioni quali «enti autonomi e con propri statuti»); dall'altra è altrettanto indubbio che la fonte costituzionale faccia rinvio alla legge statale per la disciplina del loro procedimento formativo (precisamente all'art. 117, comma 2, lett. p, laddove affida alla competenza statale le «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», nel presupposto - ovviamente - che la nozione di «funzione fondamentale» ricomprenda pure la funzione statuyente: traggo tutte queste tesi ricostruttive da S. Parisi, *Il "posto" delle fonti locali nel sistema*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, I, 2008.) Credo inoltre che pure il rapporto tra legge statutaria (di regione speciale) e legge regionale non sia di tipo gerarchico. In rapporto alla legislazione ordinaria la legge statutaria non può vantare la medesima forza degli statuti ordinari: quest'ultimi, infatti, in virtù della competenza in materia di «principi di organizzazione e funzionamento» possono disporre del procedimento legislativo regionale (anche se la giurisprudenza costituzionale non ha ancora avuto modo di precisare in quale misura), mentre lo stesso non può dirsi per le leggi statutarie, atteso che il procedimento legislativo ordinario è interamente attratto nella competenza dello Statuto speciale.

ciale. A ben vedere, infatti, la previsione legislativa del *quorum* partecipativo non si limita ad aggiungere una condizione ulteriore alla validità della legge statutaria, ma modifica surrettiziamente lo stesso dettato dell'art. 15: questo stabilisce che per l'approvazione popolare della legge sottoposta a referendum è sufficiente la «maggioranza dei voti validi» e non già «la maggioranza dei voti validi *di almeno un terzo degli elettori*». Insomma, per effetto dell'introduzione del *quorum* partecipativo, la necessità (o la sufficienza) di una maggioranza approvativa *qualsiasi* è diventata la necessità di una maggioranza approvativa *qualificata*. La disciplina statutaria non è più la stessa: e non perché sia stata semplicemente integrata, ma invero perché è stata sostituita<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Sul punto cfr. M. Sias, *op. cit.*, 13, il quale perspicuamente osserva che la legge regionale, «nel prevedere il *quorum* di partecipazione (...) eccede rispetto all'ambito riservato dallo Statuto speciale – legge costituzionale in quanto implicitamente condiziona le modalità di calcolo della maggioranza richiesta per promulgare la legge statutaria».