

**Il quorum strutturale nel referendum statutario:
nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2009**

di Ilaria Carlotto

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2009)

Sommario: 1. Il *quorum* strutturale nel *referendum* statutario: epilogo della vicenda ma non della questione – 2. I profili problematici e le diverse posizioni dottrinali: a) *Il rinvio operato dalla legge regionale n. 21/2002 alla legge regionale n. 20/1957*; b) *La compatibilità del quorum strutturale con la ratio del referendum statutario*; c) *L'introduzione del quorum strutturale tramite legge regionale*; d) *Gli effetti del mancato raggiungimento del quorum strutturale* – 3. La pronuncia della Corte costituzionale.

1. Il quorum strutturale nel referendum statutario: epilogo della vicenda ma non della questione

Con la sentenza n. 149 del 2009 qui annotata può ritenersi conclusa un'intricata vicenda che da circa due anni sta impegnando gli studiosi oltre che, in particolare, gli organi politici della Regione Sardegna: è, infatti, definitivamente decaduta la legge statutaria sarda n. 1 del 2008 dopo che la Corte costituzionale, decidendo sul conflitto sollevato dal Governo, ne ha annullato la promulgazione affermando che essa non spettava al Presidente della Regione Sardegna¹.

Se da questo punto di vista la vicenda è quindi giunta all'epilogo, ciò che tuttora rimane irrisolto è il problema di fondo che è all'origine della complessa diatriba: quello cioè relativo alla possibilità per il legislatore regionale di introdurre anche per il *referendum* nel procedimento di approvazione degli Statuti ordinari e delle leggi statutarie delle Regioni speciali un *quorum* di partecipazione, sulla falsariga di quello presente nel *referendum* abrogativo ex art. 75 della Costituzione.

Per comprendere appieno i termini del problema e prima di analizzare la decisione della Corte costituzionale, risulta necessario ripercorrere seppure per sommi capi l'intero susseguirsi dei fatti, nonché dar conto delle posizioni dottrinali sviluppatesi in materia.

Com'è noto, il 7 marzo del 2007 il Consiglio regionale sardo approvava a maggioranza assoluta una legge statutaria tesa a disciplinare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, oltre che

¹ Per alcuni commenti "a caldo" alla sentenza n. 149 del 2009 si vedano C. DORE, *Statutaria, le incongruenze della Consulta. Tutte le sviste dei giudici costituzionali: la legge non intaccava competenze statali*, in www.altravoce.net; M. MURGIA, *La Consulta ha deciso: Statutaria addio accolto il ricorso contro la legge di Soru. Cappellacci: «Era una scelta illegittima»*. Poi l'annuncio: nessun rimpasto, per ora, in www.altravoce.net; A. PUBUSA, *La Corte costituzionale annulla la Statutaria*, in www.democraziaoggi.it.

l'esercizio del diritto di iniziativa popolare, i *referendum* regionali ed i casi di incompatibilità ed illegittimità alla carica di Presidente della Regione, consigliere e assessore regionale². Sulla suddetta legge statutaria (*rectius*: delibera di legge statutaria) 19 consiglieri regionali (quasi un quarto dell'Assemblea) chiedevano l'indizione del *referendum* popolare così come previsto dall'art. 15, comma 4, dello Statuto sardo³. Tale *referendum* si svolgeva il 21 ottobre 2007 con una bassissima partecipazione (inferiore al 16% dell'elettorato regionale) e con la prevalenza dei voti contrari all'approvazione della legge⁴.

A questo punto, stando al comma 4 dell'art. 15 dello Statuto sardo il quale dispone che "la legge sottoposta a *referendum* statutario non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi", il Presidente della Regione non avrebbe potuto promulgare la legge statutaria, limitandosi a dar conto della sua mancata approvazione da parte della maggioranza dei voti validi. Sennonché, sono sorte discussioni poiché l'art. 15 della legge regionale n. 21 del 2002 recante "Disciplina del *referendum* sulle leggi statutarie" rinvia, per lo svolgimento del *referendum*, ad alcuni articoli della legge regionale n. 20 del 1957 ("Norme in materia di *referendum* popolare regionale"), dove è tra l'altro prescritto un *quorum* di partecipazione di almeno un terzo degli elettori ai fini della validità del *referendum* stesso⁵.

² Sull'*iter* che ha portato all'approvazione della legge statutaria sarda, nonché sui suoi contenuti, G. G. CARBONI, *Il referendum sulla legge statutaria della Regione Sardegna: ultimo atto?*, in www.federalismi.it, n. 20/2007, pp. 2 ss..

³ Il comma 4 dell'art. 15 dello Statuto sardo così come modificato dall'art. 3 della legge cost. n. 2 del 2001, sulla falsariga dell'art. 123 Cost., prevede che: "La legge regionale di cui al secondo comma è sottoposta a *referendum* regionale, la cui disciplina è prevista da apposita legge regionale, qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi". A differenza dell'art. 123 Cost., il comma 5 del medesimo art. 15 prevede poi che "Se la legge è stata approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio regionale, si fa luogo a *referendum* soltanto se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un trentesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio regionale".

⁴ Elettori aventi diritto al voto 1.466.661; votanti 228.440; voti favorevoli all'approvazione della legge 72.606; voti contrari 153.053.

⁵ Più in particolare, l'art. 15 della legge regionale n. 21 del 2002 prevede che "Allo svolgimento del *referendum* si applicano gli articoli 9, 10, 12, 13, 14 e 15 della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20". A sua volta il comma 2 dell'art. 14 della legge regionale n. 20 del 1957 dispone che la Corte d'Appello "dichiara non valido il *referendum* se non vi ha partecipato almeno un terzo degli elettori". Sulla legge del 1957 e successive modifiche si vedano le osservazioni di T. DESSI, *Il problema del quorum nel referendum sulla legge statutaria*, in www.insardegna.eu.

Si noti peraltro che proprio la nuova legge statutaria avrebbe apportato un cambiamento a tale disciplina, implicitamente abrogandola, posto che l'art. 2, comma 2, di tale legge avrebbe introdotto un *quorum* di partecipazione del cinquanta per cento più uno per i *referendum* in generale e di almeno un terzo degli elettori per il *referendum* consultivo. Oltretutto, la dizione del citato art. 2, comma 2, non escludeva di per sé che il *quorum* della metà più uno degli elettori dovesse applicarsi anche al *referendum statutario*, anche se il comma 6 del medesimo art. 2 disponeva che "Il *referendum* sulle leggi approvate ai sensi dell'art. 15, comma secondo, dello Statuto speciale (di seguito leggi statutarie), è ammesso nelle forme e coi limiti previsti dallo Statuto speciale. La legge regionale ne disciplina le modalità di svolgimento". Proprio in relazione alla legge regionale n. 20/1957, l'art. 36 della legge statutaria disponeva che, fino all'approvazione di una nuova legge regionale, continuasse ad applicarsi la legge del 1957 in quanto compatibile con la legge statutaria stessa.

Dinnanzi a tale normativa, la Corte d'appello di Cagliari, incaricata di proclamare i risultati del *referendum*, sollevava questione di legittimità costituzionale proprio dell'art. 15 della legge regionale n. 21 del 2002 laddove, rinviando integralmente all'art. 14 della legge n. 20 del 1957, introduce per il *referendum* statutario un *quorum* strutturale non previsto dallo Statuto speciale⁶.

Con la sentenza n. 164 del 2008, la Corte costituzionale dichiarava, tuttavia, l'inammissibilità della questione senza entrare nel merito della stessa, non ritenendo che la Corte d'appello fosse legittimata a sollevarla, in quanto adibita a mere operazioni amministrative e non ad attività giurisdizionali.

In conseguenza di tale pronuncia, la Corte sarda proclamava non valido il *referendum* per il mancato raggiungimento del *quorum* strutturale ed il Presidente della Regione procedeva alla promulgazione della legge statutaria, pubblicata nel BUR del 18 luglio 2008.

È proprio avverso tale atto di promulgazione che il Governo ha proposto il ricorso all'origine della decisione n. 149 del 2009 qui annotata, con la quale, come si è detto, la Corte ha annullato l'atto di promulgazione della legge statutaria dichiarando che esso non spettava al Presidente della Regione.

2. I profili problematici e le diverse posizioni dottrinali

In conseguenza della complessa vicenda che ha visto come protagonista la Regione Sardegna, la dottrina ha ampiamente avuto modo di interrogarsi sulle tematiche concernenti il *referendum* statutario e, in specie, sull'ammissibilità per lo stesso di un *quorum* strutturale⁷, assumendo posizioni spesso discordanti.

Possono, più in particolare, enuclearsi quattro distinte questioni che gli studiosi hanno diversamente affrontato⁸.

⁶ Oggetto di impugnativa è stato in realtà anche il comma 1, oltre che il comma 2, dell'art. 15 della legge del 2002 per violazione dell'art. 108 Cost..

⁷ In realtà, già prima della vicenda della legge statutaria sarda, alcuni autori si erano interrogati circa l'ammissibilità di un *quorum* partecipativo per l'analogo *referendum* previsto per gli Statuti delle Regioni ordinarie: in tal senso, B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria*, in questa *Rivista*, 2004, p. 320, nonché in *La questione degli statuti regionali a metà legislatura: (molte) ombre e (poche) luci*, in www.federalismi.it, dove l'Autore non ritiene che le Regioni tramite legge regionale abbiano tale potere. Dello stesso avviso si era espresso anche G. TARLI BARBIERI, *Il referendum previsto nel procedimento nel procedimento di formazione dello Statuto regionale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Vol. I, *La nuova forma di governo delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 136, che evidenziava come l'introduzione di un *quorum* da parte delle Regioni avrebbe stravolto la *ratio* dell'istituto referendario come previsto dalla Costituzione.

⁸ Utilizzando in buona parte la suddivisione proposta da M. SIAS, *Il quorum di partecipazione nel referendum sulla legge statutaria della Regione Sardegna*, in www.federalismi.it, n. 1/2008, p. 4.

Il primo punto oggetto di discussione è quello relativo al valore del rinvio fatto dalla legge n. 21/2002 alla legge n. 20/1957 e, più precisamente, alla parte di quest'ultima che contempla il citato *quorum* strutturale; il secondo fondamentale profilo da analizzare è quello relativo alla compatibilità di un *quorum* di partecipazione con la *ratio* del *referendum* statutario; in terzo luogo, ammesso ma non concesso che tale *quorum* possa sussistere, ci si è chiesti se lo stesso possa essere introdotto tramite una legge regionale; ci si è, infine, interrogati sulle conseguenze del mancato raggiungimento del *quorum* laddove previsto.

Daremo in questa sede conto di tali distinte problematiche, per verificare, nel paragrafo successivo, se la Corte costituzionale nella sua sentenza vi abbia dato una qualche risposta.

a) *Il rinvio operato dalla legge regionale n. 21/2002 alla legge regionale n. 20/1957*

Posto che il fulcro della questione concerne evidentemente la legittimità costituzionale dell'introduzione tramite legge regionale di un *quorum* strutturale anche per il *referendum* statutario, vi è chi in dottrina ha tentato di superare il problema sostenendo che il rinvio operato dalla l. r. n. 21/2002 alla l. r. n. 20/1957 riguardi solo alcuni profili di tale ultima legge esclusi quelli relativi al *quorum*⁹.

Tale lettura si fonda sul fatto che il *quorum* partecipativo è ammesso solo nel *referendum* abrogativo, che è istituito sostanzialmente diverso da quello statutario, che presenta, invece, i caratteri tipici del *referendum* sulle leggi costituzionali, per il quale non è contemplato alcun *quorum* strutturale¹⁰. Così, posto che la previsione di un *quorum* partecipativo nel *referendum* statutario contrasterebbe con i principi costituzionali, «nell'applicare una legge vigente, l'interprete deve privilegiare, più che il percorso che indurrebbe a ritenerla viziata da incostituzionalità, quello che ne consente la sola applicazione conforme a Costituzione: in tal caso l'art. 14, comma 2, della legge regionale del 1957 dovrebbe ritenersi applicabile solo ai *referendum* diversi da quelli in materia costituzionale o statutaria»¹¹.

In realtà, per quanto pregevole ne sia l'intento, mi sembra che una simile lettura "costituzionalmente orientata" sia eccessivamente ardita, posto che finisce inevitabilmente

⁹ Sembra peraltro che il rinvio integrale all'art. 14 della legge n. 20/1957 sia frutto di un errore del Consiglio regionale, posto che, nella seduta del 17 ottobre 2002, lo stesso relatore di maggioranza, Emanuele Sanna, in sede di votazione della legge disse che "non è previsto nessun *quorum* per quanto riguarda gli elettori che partecipano al *referendum*, così come avviene per tutte le leggi di carattere costituzionale", come riferiscono B. BALLERO, *Quorum referendum Legge statutaria*, in www.sardegnaeliberata.it; nonché T. DESSÌ, *Il problema del quorum*, cit..

¹⁰ Tesi sostenuta da T. DESSÌ, *Il problema del quorum*, cit..

¹¹ Cfr. T. DESSÌ, *Il problema del quorum*, cit..

col cozzare con la chiara ed univoca lettera della legge regionale n. 21/2002, che richiama integralmente l'art. 14 della legge del 1957¹².

Altra parte della dottrina ha, invece, tentato di ridurre il significato del rinvio effettuato dalla legge regionale del 2002 basandosi sul fatto che tale legge richiama quella del 1957 solamente per quanto attiene allo "svolgimento" del *referendum*, ovvero sia per i soli profili procedurali dell'istituto referendario e non per quelli sostanziali¹³.

Un ulteriore tentativo di superare l'*impasse* determinata dall'estensione del *quorum* al *referendum* statutario è stato compiuto da chi in dottrina ha sostenuto che la legge regionale n. 20 del 1957, cui la legge del 2002 rinvia, non sarebbe in realtà più vigente dopo che la legge costituzionale n. 2/2001 ha abrogato l'art. 32 dello Statuto sardo sul *referendum* abrogativo affidandone la disciplina alla legge statutaria¹⁴. E tuttavia anche tale tesi risulta di difficile sostenibilità dato che è la stessa legge del 2002 a rinviare espressamente all'art. 14 della legge del 1957, per cui si potrà semmai discutere circa la legittimità costituzionale di tale rimando ma non negarne la presenza¹⁵.

Da ultimo, sempre in via interpretativa, si è ipotizzato che la mancanza nella l. r. n. 21/2002 di una formula di promulgazione per il caso in cui la Corte d'appello dichiari invalido il *referendum* per mancato raggiungimento del *quorum* implichi che tale legge non intenda rinviare anche alla norma sul *quorum* strutturale¹⁶.

¹² Non ritiene convincente la tesi avanzata da Dessì, O. CHESSA, *Il paradosso del quorum strutturale e i rimedi possibili*, in www.insardegna.eu, il quale osserva come, al di là della sua originaria funzione, l'art. 14 della l. r. del 1957 sia oramai incorporato nella legge del 2002 per effetto di un rinvio espresso. Secondo tale Autore non sarebbe neppure possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione dato che «si ha interpretazione conforme quando si è in presenza di disposizioni legislative polisense, cioè suscettibili di esprimere una pluralità di norme (cioè interpretazioni) diverse, e occorre pertanto scegliere quella non incostituzionale», situazione non presente nel caso di specie dove si deve semmai dichiarare l'invalidità del rinvio e non limitarsi alla sua disapplicazione in forza di una criticabile lettura costituzionalmente orientata. Anche G. G. CARBONI, *Il referendum sulla legge*, cit., p. 8, osserva come sia la legge regionale del 2002 a rinviare all'art. 14 della legge del 1957 senza eccezioni, recependone il contenuto. Sul punto si vedano altresì le osservazioni di B. BALLERO, *Referendum sulla statutaria e prospettive*, in www.comitatoperilno.it, il quale auspica l'approvazione di una legge interpretativa per chiarire che il *quorum* di cui all'art. 14 l. r. n. 20/1957 non si applica ai *referendum* approvativi quali quello sulla legge statutaria.

¹³ Tesi sostenuta dallo stesso Governo nel ricorso che dà origine alla sentenza n. 149/2009. Sul punto altresì F. ONNIS, *Il referendum sulla legge statutaria al vaglio della Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica sarda*, 2007, p. 678.

¹⁴ Tesi avanzata da P. PINNA, *Il quorum non si applica al referendum sulla legge statutaria*, in www.insardegna.eu. Sul punto anche F. ONNIS, *Il referendum sulla legge*, cit., p. 679.

¹⁵ In merito si vedano le osservazioni di M. SIAS, *Il quorum di partecipazione*, cit., p. 5, secondo il quale la disposizione della l. r. n. 20 del 1957 che prevede il *quorum* di partecipazione deve considerarsi vigente in quanto "incorporata" attraverso l'esplicito richiamo fatto nella l. r. n. 21 del 2002. Sostengono espressamente la vigenza del *quorum* anche B. BALLERO, *Quorum referendum*, cit., pur ritenendolo incostituzionale, nonché G. G. CARBONI, *Il referendum sulla legge*, cit., p. 8; P. CIARLO, *Referendum, tra inganni e demagogia assurdo legarlo alle primarie PD. Se vota meno del 33%, legge in vigore*, in www.altravoce.net.

¹⁶ Così, R. BIN, *Seguito della sentenza della Corte cost. 164/2008. Parere pro-veritate*, in www.regione.sardegna.it; F. ONNIS, *Il referendum sulla legge*, cit., p. 679. Sulla formula da utilizzare per la promulgazione in caso di invalidità del *referendum* per mancato raggiungimento del *quorum*, si vedano G. G. CARBONI, *Il referendum sulla legge*, cit., p. 8; V. ONIDA, *Sulla promulgazione della legge statutaria*

b) *La compatibilità del quorum strutturale con la ratio del referendum statutario*

Tralasciando tali discussioni, a mio avviso non dirimenti, l'attenzione va ora rivolta al punto focale della questione, quello relativo alla legittimità costituzionale dell'introduzione di un *quorum* strutturale anche per il *referendum* statutario.

Il testo costituzionale per le Regioni ordinarie (art. 123 Cost.) e i rispettivi Statuti per le Regioni speciali (in particolare, art. 15 St. sardo) non prevedono alcunché sul punto limitandosi, sulla falsariga della disciplina del *referendum* di cui all'art. 138 Cost., a indicare i soggetti legittimati a richiederlo entro tre mesi dalla pubblicazione della delibera statutaria¹⁷, nonché a stabilire che lo Statuto sottoposto a *referendum* non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

È in realtà proprio l'accostamento con il *referendum* nel procedimento di approvazione delle leggi costituzionali, dove il *quorum* strutturale non è previsto, che ha indotto la maggior parte della dottrina ad escludere l'ammissibilità di un *quorum* partecipativo per il *referendum* statutario¹⁸.

Mentre, infatti, la previsione di un *quorum* di partecipazione pare ragionevole (se non necessaria) per il *referendum* abrogativo, al fine di evitare che minoranze ristrette siano in grado di far caducare leggi approvate dall'assemblea elettiva e già entrate in

sottoposta a referendum dichiarato non valido, in www.regione.sardegna.it; O. CHESSA, *Problemi del quorum partecipativo nel referendum sulla legge statutaria sarda*, in questa *Rivista*, 2008, pp. 747-748. Per una critica sul punto, A. PUBUSA, *Statutaria. Colpo di Statuto di Soru*, in www.democraziaoggi.it.

¹⁷ Con delle varianti, si ricorderà, tra Regioni ordinarie e Regioni speciali in quanto a differenza delle prime, per le quali il *referendum* può essere richiesto da un quinto del Consiglio o da un cinquantesimo degli elettori della Regione, per le Regioni a Statuto speciale la richiesta deve provenire dai medesimi soggetti se la delibera è stata approvata dalla maggioranza assoluta, laddove, invece, in caso di approvazione a maggioranza dei due terzi, la richiesta deve provenire da un trentesimo degli elettori in Friuli-Venezia Giulia, in Sardegna e in Sicilia o da un quindicesimo in Valle d'Aosta e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, mentre è preclusa la richiesta consiliare.

¹⁸ Non ritengono ammissibile un *quorum* strutturale per il *referendum* statutario: T. DESSÌ, *Il problema del quorum*, cit.; O. CHESSA, *Il paradosso del quorum*, cit. e in *Problemi del quorum*, cit. pp. 748 ss.; B. BALLERO, *Quorum referendum*, cit. e in *Referendum sulla statutaria*, cit., nonché in *Ma quella legge statutaria non può essere promulgata*, in www.ilcannocchiale.it; F. ONNIS, *Il referendum sulla legge*, cit., pp. 677 ss..

Si sono, invece, espressi a favore della possibilità per il legislatore regionale di prevedere il suddetto *quorum*: C. DORE, *Il disinteresse degli elettori non può far cadere assieme al referendum una legge varata a maggioranza assoluta*, in www.altravoce.net; P. CIARLO, *Referendum, tra inganni*, cit.; G. DEMURO, *Parere pro veritate sugli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 164 del 2008*, in www.regione.sardegna.it e in *Invalidità del referendum e promulgazione della legge statutaria*, in questa *Rivista*, 2008, pp. 755-756.

Intermedia, infine, la posizione di M. SIAS, *Il quorum di partecipazione*, cit., pp. 5 ss., il quale non esclude di per sé l'ammissibilità di un *quorum* strutturale per il *referendum* statutario, ma nega che questo possa essere introdotto tramite legge regionale.

vigore¹⁹, non altrettanto pacifica è la conclusione quando si passa a valutare il *referendum* ex art. 138 Cost. (e, similmente, quello statutario).

Così, come evidenziato in dottrina, se si valorizza la natura oppositiva e di garanzia delle minoranze presente nel *referendum* costituzionale, l'assenza del *quorum* partecipativo andrebbe letta «nel senso di non rendere eccessivamente gravoso il compito della minoranza che chiede il *referendum*, pesando su di essa l'onere di far partecipare al voto la maggioranza degli aventi diritto»²⁰. Viceversa, laddove si volesse evidenziare la natura approvativa–confermativa del *referendum* costituzionale, la previsione di un *quorum* di partecipazione potrebbe anche ritenersi ammissibile, con la conseguenza che «il mancato raggiungimento dello stesso non potrebbe che comportare il blocco della legge costituzionale e la sua mancata approvazione»²¹. Seppure la maggioranza della dottrina, anche sulla base di ulteriori argomentazioni oltre a quella ricordata, non ritenga che il *quorum* strutturale sia compatibile con la *ratio* del *referendum* costituzionale, esistono dunque anche ragioni a sostegno della tesi opposta²².

c) L'introduzione del *quorum* strutturale tramite legge regionale

Trasponendo il discorso fatto per il *referendum* costituzionale a quello statutario e ammesso pertanto che, a livello del tutto teorico, un *quorum* strutturale potrebbe sussistere anche per quest'ultimo, rimane da chiedersi se legittimata ad introdurlo sia la legge regionale, o se tale fonte non sia a ciò abilitata.

In particolare, coloro che sostengono tale possibilità evidenziano il fatto che è lo stesso Statuto speciale sardo a demandare ad apposita legge regionale la disciplina del *referendum* statutario²³ per cui si ritiene che tale fonte sarebbe anche abilitata, laddove

¹⁹ Come nota O. CHESSA, *Problemi del quorum*, cit., p. 744, la *ratio* del *quorum* nel *referendum* abrogativo è data per sostenere il principio del «favor per l'istituzione rappresentativa, cioè per la democrazia parlamentare», per cui la legge approvata dal Parlamento può essere abrogata ma solo da una maggioranza parlamentare qualificata.

²⁰ Cfr. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, il quale ritiene che, in tale prospettiva, il mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione, determinando la non validità della consultazione, dovrebbe comportare la promulgazione e l'entrata in vigore della legge costituzionale.

²¹ Cfr. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale*, cit.. Sul problema degli effetti derivanti dal mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione, qui in parte anticipati, si veda più diffusamente *infra*.

²² Per una disamina più dettagliata delle diverse motivazioni a sostegno delle due posizioni dottrinali si rinvia agli autori citati *supra*, *sub* nota n. 18.

²³ Art. 15, comma 4, Statuto sardo. A differenza dell'art. 123 Cost., che per le Regioni ordinarie tace sul punto, anche gli Statuti della Sicilia (art. 17-bis, comma 1), della Valle d'Aosta (art. 15, comma 4), del Friuli-Venezia Giulia (art. 12, comma 4) e delle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 47, comma 5) demandano alla legge regionale (provinciale per Trento e Bolzano) la disciplina del *referendum* statutario. Per alcune Regioni ordinarie è, invece, lo Statuto che conferisce alla legge regionale il compito di disciplinare il *referendum* statutario. Si segnala peraltro che, a parte quella sarda, nessuna delle altre leggi regionali di disciplina del *referendum* statutario ad oggi approvate, tanto tra le Regioni ordinarie quanto tra quelle speciali, ha introdotto un *quorum* strutturale.

volesse, ad introdurre il *quorum* partecipativo²⁴, che non è previsto ma neppure escluso dallo Statuto speciale²⁵.

Di contro, va rilevato che la legge regionale, seppure espressamente autorizzata dalla fonte costituzionale a disciplinare una parte del procedimento di formazione della legge statutaria, deve pur sempre risultare in linea con il dettato costituzionale stesso. Mi sembra, pertanto, condivisibile la posizione di chi esclude che, in forza del principio gerarchico, la legge regionale possa introdurre un *quorum* partecipativo, in quanto così facendo la fonte di rango inferiore (legge regionale) finirebbe col contrastare con la fonte di rango superiore (Statuto speciale)²⁶.

Deve, infatti, ritenersi che nessuna fonte subordinata (legge regionale, legge statutaria, Statuto ordinario che sia) possa prevedere aggravamenti procedurali in deroga alla fonte costituzionale. Il procedimento di formazione dello Statuto ordinario/legge statutaria è delineato direttamente da norme di rango costituzionale per cui le Regioni possono, se del caso, dare attuazione ed integrazione a tale disciplina ma non derogarla²⁷.

Né mi sembra si possa sostenere che l'introduzione di un *quorum* strutturale rappresenterebbe una mera integrazione al dettato costituzionale, in quanto, come già notato in dottrina, «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»²⁸ poiché, in forza del *quorum*, per l'approvazione popolare della legge la maggioranza dei voti validi non sarebbe più sufficiente dovendosi, al contrario, raggiungere la maggioranza dei voti validi di almeno un terzo degli elettori²⁹. Il che, evidentemente, non è la stessa cosa.

²⁴ In tal senso C. DORE, *Il disinteresse degli elettori*, cit.; P. CIARLO, *Referendum, tra inganni*, cit., secondo il quale il *quorum* strutturale avrebbe l'importante funzione di evitare che la decisione referendaria possa essere adottata da un numero del tutto esiguo di elettori.

²⁵ G. DEMURO, *Invalidità del referendum*, cit., p. 755, ritiene ammissibile l'introduzione del *quorum* strutturale da parte della Regione in quanto lo Statuto sardo pur non prevedendolo non lo vieterebbe.

²⁶ Sul punto, F. ONNIS, *Il referendum sulla legge*, cit., pp. 678-679. Si vedano altresì, O. CHESSA, *Problemi del quorum*, cit., p. 749, il quale osserva come la legge regionale non sia comunque abilitata a decostituzionalizzare la disciplina posta dall'art. 15, comma 4, dello Statuto sardo e A. PUBUSA, *I dubbi sul diritto e la "voce del principe". Se non si raggiunge il quorum la legge non può essere promulgata*, in www.comitatoperilno.it, secondo cui la disciplina attuativa del *referendum* non può modificare la disciplina costituzionale sulla validità e gli effetti dei *referendum* stesso. Sul punto si vedano, infine, le osservazioni di M. SIAS, *Il quorum di partecipazione*, cit., pp. 10 ss., al quale si rimanda anche per la ricostruzione basata sull'applicazione del criterio di competenza.

²⁷ Per una discussione più generale sulla possibilità che lo Statuto ordinario modifichi il proprio procedimento di formazione, sia consentito un rinvio a I. CARLOTTO, *Il procedimento di formazione degli Statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam, Padova, 2007, pp. 76 ss. e alla distinzione ivi riportata tra aggravamenti in deroga e aggravamenti integrativi.

²⁸ Cfr. O. CHESSA, *Problemi del quorum*, cit., p. 749.

²⁹ Come conclude O. CHESSA, *Problemi del quorum*, cit., pp. 749-750, in forza del *quorum* introdotto dalla legge regionale «la disciplina statutaria non è più la stessa: e non perché sia stata semplicemente integrata, ma invero perché è stata sostituita». Sul punto M. SIAS, *Il quorum di partecipazione*, cit., p. 13, ritiene che la legge regionale nel prevedere il *quorum* ecceda il suo ambito di competenza andando implicitamente a

In conclusione, ne deriva che il *quorum* strutturale, sempre che lo si ritenga compatibile con l'istituto del *referendum* statutario, dovrebbe comunque essere introdotto tramite fonte costituzionale, rimanendo un simile potere inibito alla fonte regionale³⁰.

d) *Gli effetti del mancato raggiungimento del quorum strutturale*

A questo punto, pur con le evidenziate perplessità circa la legittimità costituzionale di un *quorum* partecipativo per il *referendum* statutario introdotto con legge regionale, non rimane che da analizzare la quarta questione segnalata: quella relativa alle conseguenze che derivano dal mancato raggiungimento del suddetto *quorum*.

In particolare, dopo che la Corte d'appello di Cagliari, a seguito della pronuncia di inammissibilità di cui alla citata sentenza n. 164 del 2008 della Corte costituzionale, dichiarava non valido il *referendum* svoltosi per mancato raggiungimento del *quorum* partecipativo³¹, si è posto il problema delle determinazioni che il Presidente della Regione avrebbe dovuto assumere, ovvero se egli fosse tenuto oppure no a promulgare la legge statutaria.

Anche in relazione a questo problema la dottrina si è divisa tra quanti hanno sostenuto il dovere del Presidente di promulgare³² e quanti, invece, hanno ritenuto che tale potere non gli spettasse³³.

Si tratta nello specifico di capire cosa comporti la dichiarazione di invalidità del *referendum* statutario per mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione.

Mentre non mi pare condivisibile la posizione di chi ha sostenuto che il *referendum* invalido è assimilabile all'ipotesi di *referendum* non richiesto³⁴ o di *referendum* richiesto ma

condizionare le modalità di calcolo della maggioranza richiesta per promulgare la legge statutaria.

³⁰ Conclusione cui perviene anche F. ONNIS, *Il referendum sulla legge*, cit., p. 679.

³¹ Ritengono che la Corte d'appello non avrebbe potuto fare altro che dichiarare invalido il *referendum*, R. BIN, *Seguito della sentenza*, cit.; G. DEMURO, *Invalidità del referendum*, cit., pp. 752-753.

³² Hanno ritenuto che il Presidente della Regione dovesse promulgare: C. DORE, *Il disinteresse degli elettori*, cit.; P. CIARLO, *Referendum, tra inganni*, cit.; G. DEMURO, *Invalidità del referendum*, cit.; R. BIN, *Seguito della sentenza*, cit.; V. ONIDA, *Sulla promulgazione della legge*, cit.; G. G. CARBONI, *Il referendum sulla legge*, cit..

³³ Hanno sostenuto che il Presidente della Regione non potesse promulgare: B. BALLERO, *Quorum referendum*, cit. e in *Referendum sulla statutaria*, cit.; P. PINNA, *Sulla promulgazione della legge statutaria sarda non approvata dal referendum*, in www.forumcostituzionale.it e in *Il quorum non si applica*, cit.; T. DESSÌ, *Il problema del quorum*, cit.; M. SIAS, *Il quorum di partecipazione*, cit., pp. 14 ss.; A. PUBUSA, *I dubbi sul diritto*, cit.; O. CHESSA, *Problemi del quorum*, cit., pp. 745 ss.; G. MELIS, *Autocolpo di Statutaria: in testa ai referendari, dalla Consulta la legge sarà presto in vigore. L'Unione Sarda oscura il flop*, in www.altravoce.net. In termini dubbiosi, F. ONNIS, *Il referendum sulla legge*, cit., p. 685.

³⁴ Così G. DEMURO, *Invalidità del referendum*, cit., p. 753. Per una critica, P. PINNA, *Sulla promulgazione della legge*, cit..

poi non svoltosi³⁵, è interessante dar conto delle due opposte letture che del problema sono state date in dottrina.

Alcuni studiosi, infatti, hanno affermato che, a seguito del *referendum* invalido, la legge statutaria doveva ritenersi non respinta³⁶, altri, all'opposto, hanno sostenuto che doveva ritenersi non approvata³⁷. Conseguenza della prima impostazione è che il Presidente deve promulgare la legge non bocciata, essendo la promulgazione atto del tutto vincolato e non avendo il Presidente della Regione alcun potere di rinvio³⁸. Conseguenza della seconda tesi è che il Presidente non possa promulgare non essendoci una legge approvata.

In effetti, se si valuta il *referendum* statutario come strumento di opposizione, il *quorum* può essere inteso come un onere che i soggetti contrari alla legge debbono raggiungere perché la stessa venga bocciata³⁹; se, al contrario, lo si considera come strumento confermativo della volontà del Consiglio, il *quorum* diventa onere per chi sostiene la legge e vuole approvarla⁴⁰.

³⁵ Secondo C. DORE, *Il disinteresse degli elettori*, cit., «deve ritenersi che la conseguenza dell'invalidità del referendum dovuta al mancato raggiungimento del quorum non possa essere diversa da quella derivante dalla dichiarazione di illegittimità della richiesta referendaria che, in base al disposto dell'art. 8 della l.r. n. 21/2002, ben lungi dal determinare la caducazione della legge, ne determina, invece, la promulgazione». Sul punto, P. CIARLO, *Referendum, tra inganni*, cit., ritiene che un *referendum* non valido sia un *referendum* privo di qualsiasi effetto con la conseguenza che il Presidente dovrebbe promulgare. Per una critica alla posizione di Ciarlo, O. CHESSA, *Problemi del quorum*, cit., pp. 746-747.

³⁶ In tal senso R. BIN, *Seguito della sentenza*, cit., il quale afferma che «il Presidente della Regione, in presenza di una legge regionale statutaria che non sia stata respinta da un *referendum* validamente svoltosi, è tenuto a promulgare la legge stessa e non ha altre alternative possibili»; nonché V. ONIDA, *Sulla promulgazione della legge*, cit., il quale afferma che la promulgazione deve essere omessa solo se il *referendum* si sia svolto validamente e abbia dato risultato sfavorevole alla legge: nel caso della Sardegna, afferma l'Autore, il procedimento deliberativo non si è concluso in modo positivo. A sua volta, G. G. CARBONI, *Il referendum sulla legge*, cit., p. 1, parla di un voto non valido «che altrimenti avrebbe bocciato la legge».

³⁷ Così, P. PINNA, *Sulla promulgazione della legge*, cit.; O. CHESSA, *Problemi del quorum*, cit., p. 746; M. SIAS, *Il quorum di partecipazione*, cit., p. 14; B. BALLERO, *Ma quella legge non può essere promulgata*, in www.ilcannocchiale.it; A. PUBUSA, *Se Soru promulga, la Statutaria tornerà alla Consulta*, in www.democraziaoggi.it.

³⁸ Configurano la promulgazione del Presidente della Regione quale atto dovuto: C. DORE, *Il disinteresse degli elettori*, cit.; V. ONIDA, *Sulla promulgazione della legge*, cit., il quale ritiene che il Presidente della Regione non abbia altra alternativa, non potendo né sindacare, né disapplicare la legge, né sottoporla al giudizio della Corte costituzionale. R. BIN, *Seguito della sentenza*, cit., ritiene che un potere di rinvio del Presidente della Regione possa esserci solo sulla base di una specifica previsione normativa che lo consenta ma che, in ogni caso, non possa riguardare la legge statutaria. Sul punto, si veda anche la posizione di G. DEMURO, *Invalidità del referendum*, cit., pp. 753 ss., il quale, ritenendo che il Presidente sia obbligato a promulgare, critica la tesi secondo cui il Presidente potrebbe disapplicare la legge regionale che prevede il *quorum* per applicare direttamente lo Statuto, che non lo prevede. Per una replica, P. PINNA, *Sulla promulgazione della legge*, cit..

³⁹ G. DEMURO, *Invalidità del referendum*, cit., p. 753, configura il *referendum* statutario come strumento oppositivo-sospensivo utilizzabile dalle minoranze e ritiene, quindi, che la dichiarazione di invalidità del *referendum* per mancato raggiungimento del *quorum* faccia venir meno tale forza oppositiva-sospensiva.

⁴⁰ Per P. PINNA, *Sulla promulgazione della legge*, cit., «muovendo dalla premessa indiscutibile che il *referendum* ha carattere approvativo della deliberazione parlamentare, ne consegue chiaramente che è la mancanza del consenso popolare (e non un *referendum* invalido) che paralizza la promulgazione: non si può promulgare una legge che non è stata approvata». Similmente, secondo B. BALLERO, *Ma quella legge*, cit.,

Risulta difficile, di fatto, confutare *a priori* l'una o l'altra posizione basate su due punti di vista opposti⁴¹, anche se a favore della tesi che il Presidente non possa promulgare, milita l'argomento che il *referendum*, una volta richiesto, diventa parte integrante del procedimento di formazione della legge e la sua invalidità si dovrebbe ripercuotere sull'intero procedimento legislativo decretandone la fine⁴².

In ogni caso, che si propenda per l'una o l'altra ricostruzione, è evidente che nel momento in cui si ritiene vigente il *quorum* strutturale questo finisca con l'essere l'elemento determinante nella valutazione della consultazione popolare, rendendo la previsione statutaria del tutto superflua (se non addirittura svuotandone il senso). Infatti, è solo nel caso in cui il *quorum* sia raggiunto che si andranno a conteggiare i voti positivi ed i voti negativi ed, evidentemente, la legge sarà promulgata se approvata dalla maggioranza dei voti validi (e ciò anche indipendentemente da quanto dispone lo Statuto); laddove, viceversa, il *quorum* non fosse raggiunto risulterebbe del tutto superfluo conteggiare i voti positivi e quelli negativi poiché il *referendum* sarebbe pur sempre invalido (e ciò – al di là delle conseguenze che se ne vogliono trarre in merito alla promulgazione – anche nell'ipotesi in cui i voti positivi prevalessero su quelli negativi).

Sul punto, peraltro, va dato conto del fatto che in dottrina vi è stato chi ha cercato di coniugare la previsione della legge regionale con quanto dispone lo Statuto, leggendo la norma che introduce il *quorum* in combinato disposto con l'art. 15 St. sardo. Si è così affermato che, in caso di *referendum* dichiarato invalido per mancato raggiungimento del *quorum*, la legge statutaria non potrebbe comunque essere promulgata perché non approvata dalla maggioranza dei voti validi come prescritto dallo Statuto⁴³. Tale

i promotori del *referendum* statutario non richiedono al corpo elettorale la bocciatura della delibera, ma attivano uno strumento costituzionalmente previsto per costringere la maggioranza, che ha votato quel testo, a dimostrare di avere sullo stesso anche il consenso popolare.

⁴¹ Si vedano in proposito le osservazioni, riferite in precedenza, di R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale*, cit., sul referendum ex art. 138 Cost..

⁴² Sul punto, M. SIAS, *Il quorum di partecipazione*, cit., pp. 14-15; P. PINNA, *Sulla promulgazione della legge*, cit.; O. CHESSA, *Problemi del quorum*, cit., p. 746, *sub nota* n. 13., il quale osserva come si giungerebbe alla medesima conclusione sia considerando il *referendum* come elemento costitutivo per la formazione della legge, sia come istituto meramente integrativo d'efficacia. *Contra*, P. CIARLO, *Referendum, tra inganni*, cit., il quale reputa che il *referendum* una volta richiesto sospenda semplicemente l'entrata in vigore della legge, con la conseguenza che l'invalidità del *referendum* fa venir meno l'effetto sospensivo e obbliga il Presidente a promulgare.

⁴³ In tal senso si vedano: B. BALLERO, *Ma quella legge*, cit., il quale afferma che «con un referendum non valido non vi sarebbero i "voti validi" che sono necessari» ed, altresì, in *Quorum referendum*, cit., che il mancato raggiungimento del *quorum* «invalidando qualunque espressione del voto popolare, comporta, come afferma espressamente l'art. 15 dello Statuto Speciale [...] che "la legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi"»; O. CHESSA, *Il paradosso del quorum*, cit., il quale, pur considerando l'esito un paradosso, sostiene che «è chiaro che se almeno 1/3 del corpo elettorale non si reca a votare non si è formata una maggioranza approvativa di voti validi e quindi non si può dare luogo a promulgazione»; A. PUBUSA, *I dubbi sul diritto*, cit., che afferma che «se [...] non si raggiunge il quorum del 33% dei votanti, non essendo il referendum valido, non lo sono neppure i voti in qualunque modo espressi, e, dunque, proprio, in base all'art. 15, manca il presupposto (la maggioranza dei voti

affermazione risulta condivisibile solo se fatta in funzione della specifica vicenda della legge statutaria sarda (dove in concreto i voti negativi prevalevano su quelli positivi) semplicemente per sostenere che, nel caso di specie, il Presidente della Regione comunque non avrebbe potuto promulgare⁴⁴. Non credo, viceversa, che una simile tesi, estrapolata dalla situazione contingente rispetto alla quale è stata formulata, possa risultare condivisibile, poiché finisce col far coincidere la validità/invalidità del *referendum* con la validità/invalidità dei voti espressi. Un conto è dire che a causa del mancato raggiungimento del *quorum* la legge deve ritenersi non approvata, altro è dire che in tal caso non risulta approvata dalla maggioranza dei voti validi espressi.

Per confutare una tesi di tal genere è sufficiente immaginare un'ipotesi inversa rispetto a quella verificatasi in Sardegna: cosa sarebbe, infatti, successo nel caso in cui non si fosse raggiunto il *quorum* di partecipazione ma la prevalenza dei voti validi fosse stata a favore della legge statutaria? Si sarebbe ancora potuto sostenere che l'invalidità del *referendum* coincideva con la mancata approvazione da parte della maggioranza dei voti validi? In una simile evenienza, una lettura combinata della legge regionale e dello Statuto non risulterebbe possibile: stando, infatti, alla mera disposizione statutaria il Presidente avrebbe sicuramente dovuto promulgare, il che, come si è visto, è tutt'altro che pacifico nel caso di *referendum* invalido per mancato raggiungimento del *quorum* strutturale previsto dalla legge regionale. Come si è già avuto modo di sostenere in precedenza, l'introduzione del *quorum* strutturale finisce col modificare surrettiziamente quanto disposto dalla norma statutaria.

3. La pronuncia della Corte costituzionale

A seguito della dichiarazione di invalidità del *referendum* da parte della Corte d'appello di Cagliari, il Presidente della Regione ha, come si è detto, promulgato la legge statutaria aderendo a quella parte della dottrina che ha sostenuto che la legge statutaria dovesse ritenersi non bocciata e che, conseguentemente, la promulgazione fosse obbligatoria⁴⁵.

validamente espressi, appunto) per la promulgazione»; T. DESSÌ, *Il problema del quorum*, cit., secondo il quale se il *referendum* venisse dichiarato invalido per il mancato raggiungimento del *quorum* «il Presidente della Regione dovrebbe attenersi a sua volta alla lettera dell'articolo 15 dello Statuto: in nessun modo si potrebbe infatti sostenere che la Legge Statutaria abbia ottenuto, in un referendum confermativo “non valido” per difetto di partecipazione, la “maggioranza dei voti validi”».

⁴⁴ Le affermazioni dottrinali riferite nella nota precedente sono in effetti state rese in relazione al caso di specie in funzione di ciò che concretamente il Presidente avrebbe dovuto fare.

⁴⁵ Si vedano le dichiarazioni del Presidente Soru del 10 luglio 2008 riportate nel sito della Regione Sardegna, www.regionesardegna.it, il quale riferendo al Consiglio e basandosi sui pareri *pro veritate* richiesti (vedi i citati pareri di V. ONIDA, R. BIN, G. DEMURO e P. CIARLO) ha affermato: «Ho promulgato la Legge perché è emerso che non è nella disponibilità del Presidente della Regione, in alcun modo, di sindacare sulla

Avverso tale atto il Governo ha sollevato conflitto d'attribuzione, chiedendone l'annullamento in quanto «la promulgazione della legge statutaria in carenza del requisito della «maggioranza dei voti validi» espressi in sede referendaria, costituisce «invasione dell'attribuzione esclusiva dello Stato di stabilire con legge costituzionale il procedimento di approvazione e promulgazione della legge statutaria della Sardegna»»⁴⁶.

È evidente come il ricorso governativo si basi sul presupposto dell'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 21 del 2002 laddove introduce il *quorum* strutturale non contemplato dallo Statuto speciale, tanto che, oltre a chiedere l'annullamento dell'atto di promulgazione, il Governo chiede che sia dichiarata «l'illegittimità costituzionale delle norme, anche eventualmente quanto all'interpretazione datane, in attuazione delle quali la promulgazione della legge è stata effettuata»⁴⁷.

A fondamento dei propri assunti, il Governo ricorda *in primis* l'analogia esistente tra il *referendum* statutario e quello costituzionale per il quale non è previsto alcun *quorum* partecipativo, ed evidenzia, in subordine, come lo Statuto speciale attribuisca alla legge regionale il solo compito di disciplinare lo «svolgimento del *referendum*» e non ulteriori requisiti di validità della consultazione referendaria.

In secondo luogo, la difesa erariale propone la lettura coordinata di legge regionale e Statuto speciale sopra riferita, sostenendo che il Presidente non potesse comunque promulgare poiché «la legge statutaria sottoposta validamente a *referendum* confermativo, una volta che sia stata dichiarata non valida la deliberazione popolare, non è stata approvata dalla maggioranza dei voti validi»⁴⁸. Oltretutto, conclude l'Avvocatura dello Stato, il Presidente non avrebbe utilizzato le formule di promulgazione previste dalla legge regionale, creandone una di nuova.

A questo punto è possibile procedere all'esame della pronuncia della Corte costituzionale, al limitato scopo di vedere se dalla stessa si possa ricavare qualche risposta alle problematiche delineate nel paragrafo precedente⁴⁹.

La Consulta, in primo luogo, dichiara l'inammissibilità del dubbio di costituzionalità prospettato dallo Stato in relazione alla legge regionale sopra citata, in quanto proposto all'interno di un conflitto di attribuzione anziché essere stato, a suo tempo, oggetto di una impugnativa in via diretta.

costituzionalità di una legge regolarmente approvata dal Consiglio regionale. Auspicavo che la Corte costituzionale potesse rispondere alla Corte d'Appello in maniera da togliere ogni dubbio, qualunque fosse stata la sua scelta. Così non è stato. Io ho il dovere di promulgare e quindi ho promulgato».

⁴⁶ Cfr. sent. n. 149/2009, punto 3 del *Ritenuto in fatto*.

⁴⁷ Cfr. sent. n. 149/2009, punto 3 del *Ritenuto in fatto*.

⁴⁸ Cfr. sent. n. 149/2009, punto 5 del *Ritenuto in fatto*.

⁴⁹ Per l'analisi dei profili procedurali della sentenza n. 149/2009, si rinvia a GIANGASPERO.

L'impossibilità per la Corte di pronunciarsi espressamente in relazione all'eventuale incostituzionalità della normativa regionale di riferimento rappresenta il limite principale della pronuncia costituzionale che, lungi dal fornire soluzioni definitive alle suesposte questioni, risulta appositamente confezionata per il caso sottoposto al suo esame, dove, data la dinamica della vicenda, la Corte si limita – come è giusto che sia – a valutare se nello specifico vi fossero le condizioni per procedere alla promulgazione della legge statutaria⁵⁰.

Il giudice delle leggi, nell'ammettere il conflitto sollevato dal Governo in quanto portatore «di un interesse a preservare la supremazia delle previsioni contenute nello statuto speciale dalle lesioni che il procedimento regionale di approvazione o di modifica dello statuto autonomo possa infliggere loro»⁵¹, costruisce il proprio ragionamento intorno allo Statuto speciale e alla condizione che lo stesso pone affinché la legge statutaria sia promulgabile: quella dell'approvazione da parte della maggioranza dei voti validi.

Posto che, con tutta evidenza, tale condizione non si è verificata alla luce dell'esito della consultazione referendaria dove hanno prevalso i voti contrari, la Corte non può che osservare come il Presidente della Regione, procedendo comunque alla promulgazione, abbia dato efficacia «ad una legge statutaria il cui procedimento di approvazione non era giunto a compimento».

Ciò premesso, proprio per comprendere se nello specifico caso il Presidente avesse il potere di promulgare, la Corte si chiede se la condizione posta dallo Statuto – approvazione da parte della maggioranza dei voti validi – possa ritenersi raggiunta in forza della dichiarazione d'invalidità del *referendum* per il mancato raggiungimento del *quorum* e, anche in questo caso, si perviene ad una risposta negativa.

Secondo la Corte, infatti, «nella disposizione statutaria ci si riferisce solo ad un dato oggettivo, costituito dalla prevalenza, fra i voti validamente espressi nel *referendum*, di quelli di approvazione, rispetto a quelli contrari: è palese che tale condizione non è stata soddisfatta, né alla luce dell'esito della consultazione, ove i voti contrari hanno prevalso,

⁵⁰ È questa, in effetti, per costante giurisprudenza, la caratteristica dei conflitti d'attribuzione, dove l'accertamento è limitato al caso di specie e nei quali, come sottolinea G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1988, p. 361, «poiché non si controverte sulla competenza in astratto, ma sulla competenza rispetto ad atti concreti ed individuati, la pronuncia sulla competenza è riferita a tali atti e si esaurisce in essi».

⁵¹ Cfr. sent. n. 149/2009, punto 4 del *Considerato in diritto*. Ritiene che il conflitto fosse palesemente inammissibile, C. DORE, *Statutaria, le incongruenze*, cit.; anche M. SIAS, *Il quorum di partecipazione*, cit., pp. 17 ss., aveva escluso che il Governo potesse promuovere un conflitto d'attribuzione avverso la promulgazione della legge statutaria. Per l'ammissibilità del conflitto, R. BIN, *Seguito della sentenza*, cit.; G. DEMURO, *Invalidità del referendum*, cit., p. 755.

né, a maggior ragione, se si dovesse considerare invalido il procedimento referendario, e inidoneo come tale ad esprimere una valida maggioranza favorevole»⁵².

Il Presidente della Regione non doveva, pertanto, promulgare la legge con la conseguenza che tale promulgazione deve essere annullata.

Si è già detto che le affermazioni della Corte vanno circoscritte al contesto concreto a cui si riferiscono per stabilire se, nel caso di specie, vi fossero i presupposti per procedere alla promulgazione. Va quindi escluso che la Corte abbia sperimentato quella lettura coordinata di norma statale e legge regionale di cui si è in precedenza discusso quale tentativo di far salva la legge regionale. Infatti, a voler estendere le parole della Consulta al di fuori del conflitto d'attribuzione in riferimento al quale sono state rese, si rischierebbe di ricadere nelle obiezioni evidenziate nella parte conclusiva del paragrafo precedente e in quella, a mio avviso, inammissibile equiparazione tra validità/invalidità del *referendum* e validità/invalidità dei voti espressi.

Se è questa, a mio parere, la *ratio decidendi* della sentenza, ci si può chiedere se nella stessa sia comunque rintracciabile una qualche più generale soluzione alle questioni in precedenza evidenziate.

Mentre i primi due problemi, quello relativo al valore del rinvio operato dalla legge regionale del 2002 a quella del 1957 e quello relativo alla compatibilità di un *quorum* strutturale con il *referendum* statutario, non vengono di fatto affrontati dalla Consulta, è forse possibile trarre delle indicazioni quanto alla legittimità della legge regionale che introduce il suddetto *quorum*.

Infatti, seppure sia la Corte costituzionale stessa a sottolineare che «non è necessario in questa sede sindacare»⁵³ la legittimità costituzionale della legge regionale, vi sono alcuni dati che potrebbero far propendere per una sua implicita (ma evidentemente non dichiarabile) incostituzionalità.

La Corte, come si è detto, parte dal dato oggettivo posto dallo Statuto speciale – prevalenza dei voti favorevoli – e su questo costruisce il proprio ragionamento; tuttavia, se il *quorum* strutturale fosse stato ritenuto legittimo, l'analisi della Consulta sarebbe dovuta partire da quest'ultimo, posto che, come si è cercato di dimostrare in precedenza, una volta che il *quorum* sia stato introdotto esso finisce con l'essere l'elemento determinante nella valutazione referendaria. Se invece, come fa la Corte, ci si basa sul dato statutario come elemento prioritario, il *quorum* di partecipazione non ha più ragione di essere.

⁵² Cfr. sent. n. 149/2009, punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁵³ Cfr. sent. n. 149/2009, punto 5 del *Considerato in diritto*.

Quanto, infine, agli effetti derivanti dal mancato raggiungimento del *quorum*, l'unico elemento ricavabile dalla pronuncia è quello per cui se il procedimento referendario è invalido esso è «inidoneo come tale ad esprimere una valida maggioranza favorevole», ma si tratta, come è già stato detto, di affermazione strettamente legata al particolare conflitto insorto e non trasferibile al di fuori dello stesso.

Probabilmente avremmo avuto risposte più nette ed una chiara presa di posizione da parte della Corte nel caso in cui la fattispecie fosse stata differente e cioè, come ipotizzato in precedenza, laddove, fermo restando il mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione, i voti positivi avessero superato i voti negativi. Ma si sarebbe evidentemente trattato di un altro e diverso conflitto tra enti⁵⁴.

⁵⁴ Conflitto che potrebbe in ipotesi pur sempre verificarsi posto che la normativa regionale sul *quorum* strutturale è tuttora vigente.