

Alcune riflessioni sulle vicende successive alla promulgazione della legge statutaria sarda

(Versione parziale del contributo in corso di pubblicazione
nel volume *Studi sulle fonti del diritto*, a cura di S.Pajno e G.Verde)

di Michele Sias *

Sommario: 1. Premessa. - 2. L'assenza dei presupposti per la promulgazione. - 3. Le vicende successive alla promulgazione.

1. Premessa.

In questo scritto si intendono fare alcune brevi riflessioni circa le vicende che hanno caratterizzato l'*iter* di approvazione della legge statutaria sarda. Prima di addentrarsi nei dettagli è utile avere un quadro sommario dei fatti.

Il 7 marzo 2007 il Consiglio regionale della Sardegna ha approvato la "legge statutaria" ai sensi dell'art. 15 dello Statuto speciale. Su tale atto 19 consiglieri hanno richiesto il *referendum* di cui al comma 4 del medesimo art. 15 dello Statuto. Per la validità del *referendum* la legge regionale n. 21 del 2002, attraverso il rinvio ad una legge regionale del 1957, prevede la partecipazione di almeno un terzo degli aventi diritto. Il 21 ottobre 2007 si è svolta la consultazione popolare con l'affluenza del 15,7% degli aventi diritto. Il *quorum* di un terzo degli elettori, dunque, non è stato raggiunto.

In riferimento alla disciplina regionale sui *referendum*, la Corte d'appello di Cagliari, in sede di procedimento di verifica del risultato referendario, ha sollevato questione di legittimità in via incidentale.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 164 del 2008, non si è pronunciata nel merito dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Cagliari.

Di conseguenza la Corte d'appello, il 30 giugno 2008, applicando la disciplina regionale, ha dichiarato non valido il *referendum* a causa del mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione.

In seguito alla dichiarazione della Corte d'appello, il Presidente della Regione, il 10 luglio 2008, ha promulgato la legge statutaria n. 1 del 2008, pubblicata nel B.U.R.A.S. il 18 luglio 2008, n. 23. Con ricorso notificato il 16 settembre 2008, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato conflitto di attribuzione per chiedere l'annullamento dell'atto di promulgazione.

Premesso che in altra sede si è già avuto modo di chiarire le ragioni per le quali si ritiene non costituzionalmente legittima la disposizione della legge regionale che richiede il *quorum* di partecipazione nel *referendum* previsto nell'ambito del procedimento di approvazione della legge statutaria¹, gli interrogativi che emergono in seguito alle vicende sopra sommariamente esposte sono i seguenti: è legittimo l'atto di promulgazione della legge statutaria che fa seguito alla dichiarazione di invalidità del *referendum*? È percorribile la strada del conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni per ottenere l'annullamento della promulgazione?

Per rispondere a tali interrogativi occorre ripercorrere in modo più approfondito le vicende successive allo svolgimento del *referendum* che ha fatto seguito all'approvazione della legge statutaria sarda da parte del Consiglio regionale.

¹ Sia consentito il rimando a M. SIAS, *Il quorum di partecipazione nel referendum sulla Legge statutaria della Regione Sardegna*, in *Federalismi.it*, n. 11 del 2008.

2. L'assenza dei presupposti per la promulgazione.

In seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 164 del 2008, come anticipato, la Corte d'Appello di Cagliari ha dichiarato non valido il *referendum* a causa del mancato raggiungimento del *quorum*.

Sebbene nella pronuncia in esame la Corte costituzionale avesse ravvisato nell'attività della Corte d'Appello una "funzione strumentale di acquisizione ed elaborazione di dati necessari ai fini dell'adozione del provvedimento finale di competenza del Presidente della Giunta regionale", l'art. 14, comma 2, della legge 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".

L'atto della Corte d'Appello che dichiara l'invalidità del *referendum* o, comunque, l'atto di proclamazione dei risultati sarebbero potuti essere oggetto di impugnazione da parte di ciascun elettore della Regione o da parte del comitato promotore. In via generale, tali soggetti si sarebbero potuti ritenere legittimati a ricorrere in quanto lesi in un loro diritto o interesse. Si sarebbero potuti inoltre ritenere legittimati a ricorrere in base alle disposizioni in materia di ricorsi contro le operazioni elettorali².

In entrambi i casi il giudice adito avrebbe potuto sollevare la questione di legittimità costituzionale della legge regionale che prevede il *quorum* di partecipazione nel *referendum* sulla legge statutaria. Non si sono verificate tali ipotesi.

Sul versante degli atti presidenziali, secondo le considerazioni sopra svolte, il Presidente, constatato il mancato raggiungimento del *quorum*, avrebbe dovuto negare la promulgazione della legge statutaria.

In alternativa, si è ipotizzato che il Presidente della Giunta avrebbe potuto ritenere non applicabile al caso di specie la disposizione sul *quorum* di partecipazione: anche in tal caso si sarebbe dovuta escludere la promulgazione in quanto dall'esito referendario risulta che la maggioranza dei partecipanti si è espressa con voto contrario.

Fermo restando il dubbio di legittimità costituzionale della disposizione che prevede il *quorum* di partecipazione, in questa ipotesi si sarebbe profilato un vizio formale-procedimentale nell'approvazione della legge statutaria. Infatti, la disposizione che prevede il *quorum* strutturale (disposizione di dubbia "costituzionalità") dovrebbe comunque essere applicata.

Invece il Presidente ha promulgato la legge statutaria attribuendo all'invalidità del *referendum* l'effetto di non influire sul procedimento di approvazione della legge.

La promulgazione si basa su un presupposto invalido, poiché il *referendum* (invalido per mancato raggiungimento del *quorum*) costituisce la fase del procedimento legislativo che "autorizza" a promulgare la legge.

In tale circostanza l'atto presidenziale è stato invece considerato come un atto dovuto in seguito alla dichiarazione di invalidità del *referendum* da parte della Corte d'Appello: con un *referendum* dichiarato invalido non può essere respinta la legge statutaria già approvata dal Consiglio regionale.

Non si condivide la tesi secondo cui dall'invalidità del *referendum*, dovuta al mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione, discenderebbe, nell'ambito del

² L'art. 15 della legge regionale n. 21 del 2002, infatti, fa rinvio – in quanto applicabili – alle norme che disciplinano l'elezione del Consiglio regionale. Secondo quanto disposto dalla L. Cost. n. 2 del 2001, attualmente la normativa a cui rinvia la legge regionale del 2002 dovrebbe essere quella contenuta nella L. n. 108 del 1968 da applicare in via transitoria. Tale legge contiene la previsione di ricorsi in materia di operazioni elettorali.

procedimento legislativo, il passaggio alla successiva fase della promulgazione della legge.

L'impossibilità di promulgare, come è noto, non scaturisce soltanto da una (valida) deliberazione sfavorevole alla legge. Possono essere molteplici le ipotesi che non permettono la conclusione del procedimento legislativo.

Nel caso in esame, in particolare, a parere di chi scrive, l'impossibilità di procedere alla promulgazione è (lo si ribadisce ulteriormente) l'immediata conseguenza del mancato raggiungimento del *quorum*. Fatto che comporta, come conseguenza giuridica, l'interruzione del procedimento legislativo. Sussistono, infatti, ragioni che inducono a constatare che l'astensione popolare impedisce la prosecuzione del procedimento di approvazione della legge statutaria.

Di seguito si tenterà di argomentare tale affermazione entrando nel dettaglio.

L'intervento (eventuale) del corpo elettorale tramite il *referendum* di cui all'art. 138 Cost. – come già precisato – è stato considerato come l'intervento di un "terzo organo", ulteriore rispetto all'intervento delle due camere³. Nel caso "analogo" del procedimento di approvazione delle leggi statutarie, il corpo elettorale "regionale" rappresenta una sorta di "secondo organo" che approva o respinge la legge statutaria approvata dal Consiglio con la maggioranza prescritta.

Inoltre, nel caso specifico del procedimento di approvazione della legge statutaria sarda (nel quale è previsto un *quorum* di partecipazione), il corpo elettorale, validamente "convocato" per approvare o meno la legge statutaria, non si è "costituito" secondo i requisiti previsti dalla legge regionale al fine di approvare o meno: la legge regionale prevede, infatti, che il *referendum* venga dichiarato non valido "se non vi ha partecipato almeno un terzo degli elettori" (art. 14, l.r. n. 20 del 1957).

Il corpo elettorale è chiamato al *referendum* per approvare o respingere la legge approvata dal Consiglio regionale. In sostanza la norma che prescrive il *quorum* di partecipazione è una norma sulla *validità della deliberazione del corpo elettorale* che, assieme al Consiglio, è chiamato ad approvare la legge statutaria. È alla stregua di tale impostazione che, a parere di chi scrive, andrebbe definita la questione.

Facendo un parallelo con le norme che regolano la validità delle deliberazioni delle camere, infatti, si rileva che l'art. 64 Cost. prevede che "le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti". Analoga prescrizione è prevista dall'art. 21 dello Statuto speciale sardo in relazione alle deliberazioni del Consiglio regionale. In sostanza, quello che nella disciplina dell'istituto referendario è chiamato *quorum* di partecipazione, nella disciplina delle camere rappresentative è chiamato numero legale: requisito essenziale perché le camere possano deliberare validamente. Occorre soffermarsi su questo punto: il raggiungimento del numero legale e del *quorum* di partecipazione costituiscono il requisito di validità, rispettivamente, della deliberazione assembleare e della *deliberazione referendaria*. Anche se una Camera è stata regolarmente convocata, dunque, a causa del mancato raggiungimento del numero legale, la (eventuale) deliberazione sarebbe invalida. Similmente accade per il *referendum* sulla legge statutaria: anche se il *referendum* viene richiesto secondo le modalità prescritte, il mancato raggiungimento del *quorum* implica l'invalidità del *referendum*⁴.

Occorre ora precisare. Quali sono gli effetti dell'assenza del numero legale e del mancato raggiungimento del *quorum*? Ammettiamo (seguendo il parallelo sopra proposto)

³ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 1229.

⁴ Sul punto P. PINNA, *Sulla promulgazione della legge statutaria sarda non approvata dal referendum*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 17 luglio 2008. L'A precisa che "la non validità del referendum dichiarata dalla Corte d'Appello si riferisce non a tutto il procedimento referendario, ma soltanto all'esito del referendum".

che in seguito alla convocazione dell'Assemblea, in cui è prevista la votazione finale di una legge, si riscontri un difetto di validità di costituzione a causa della mancanza del numero legale. L'unico effetto che può scaturire è quello di sospendere la seduta o di riconvocare l'Assemblea. Il mancato raggiungimento del numero legale non autorizza a "saltare" una fase (abbiamo ipotizzato la votazione finale) del procedimento legislativo. Così, ad esempio, non è possibile passare dalla "fase" della votazione dei singoli articoli direttamente alla promulgazione della legge.

Pur con i dovuti *distinguo*, dovuti alle differenze tra i due istituti (*referendum* e Camere rappresentative), analogo discorso può essere fatto nel caso di mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione del *referendum*.

È persino superfluo sottolineare le notevoli differenze che intercorrono tra l'istituto del *referendum* e le camere rappresentative. A ben vedere, tuttavia, nel caso specifico di un *referendum* approvativo (o confermativo) inserito nel procedimento legislativo, esiste una similitudine con l'attività deliberativa delle Camere che non può essere trascurata: come l'Assemblea, infatti, anche il corpo elettorale – regolarmente convocato – è chiamato al *referendum* per approvare o respingere una deliberazione nel corso di un procedimento legislativo che non si è ancora concluso. Il *referendum*, lo si ribadisce, costituisce una fase del procedimento legislativo. Di conseguenza, così come nel caso in cui venga constatata l'assenza del numero legale non si può passare ad una fase successiva del procedimento, altrettanto accade nel caso in cui non venga raggiunto il *quorum* di partecipazione del *referendum*: l'invalidità del *referendum* per assenza di *quorum*, non permette la prosecuzione del procedimento legislativo. Interrompe il procedimento⁵.

Qui finisce la similitudine e cominciano le differenze. Il corpo elettorale non è per sua natura il legislatore: solo in alcuni procedimenti, in modo eventuale e limitato, esso è chiamato a confermare o respingere le scelte delle assemblee rappresentative nell'ambito del procedimento legislativo. L'eccezionalità dell'istituto fa sì che la funzione svolta abbia i caratteri dell'istantaneità: essa si esaurisce nella data in cui è prevista la consultazione referendaria. Le norme che regolano il procedimento referendario, infatti, non prevedono un meccanismo di superamento del mancato raggiungimento del *quorum*: se il *quorum* non viene raggiunto, il *referendum* è invalido.

Ciò significa che, nel momento in cui la legge prescrive un *quorum* di partecipazione come presupposto per la validità del *referendum*, il suo mancato raggiungimento non costituisce il presupposto per successive eventuali "convocazioni" del corpo elettorale nell'ambito dello stesso procedimento. Ciò è possibile in riferimento all'attività delle assemblee rappresentative in quanto svolgono la funzione di legislatore "permanente". I regolamenti interni delle Camere e dei Consigli regionali, infatti, prevedono il "meccanismo di superamento" del mancato raggiungimento del numero legale: la sospensione della seduta o la riconvocazione.

⁵ Per questo motivo non sembra condivisibile la tesi che, muovendo dal natura di strumento oppositivo-sospensivo del *referendum* sulla legge statutaria ritiene "la dichiarazione di invalidità del *referendum* per mancato raggiungimento del *quorum* (...) assimilabile alle ipotesi di mancata richiesta referendaria e/o di approvazione della legge dalla maggioranza degli elettori". Così G. DEMURO, *Invalidità del referendum e promulgazione della legge statutaria*, in *Le Regioni*, 2008, p. 751 ss. L'indizione del *referendum*, infatti, attesta l'indispensabilità della pronuncia popolare a prescindere dal mancato raggiungimento del *quorum*. Sul punto si veda O. CHESSA, *Problemi del quorum partecipativo nel referendum sulla legge statutaria sarda*, in *Le Regioni*, 2008, p. 739 ss. secondo il quale "l'esercizio (legittimo, cioè non invalido) dell'iniziativa referendaria produce l'effetto di rendere necessaria la riapprovazione popolare della delibera legislativa" e "l'assenza di *quorum* non fa venire meno questa necessità (...)". Del resto, ribadendo la similitudine tra approvazione referendaria e deliberazione delle Camere proposta nel presente testo, sarebbe inconcepibile, ad esempio che alla Camera il mancato raggiungimento del numero legale necessario per una deliberazione su un provvedimento possa essere assimilato all'approvazione del provvedimento o alla non necessità della deliberazione.

Il corpo elettorale, in quello specifico procedimento legislativo è chiamato a svolgere la sua funzione *una tantum*: se non viene raggiunto il *quorum* di partecipazione (e, dunque, manca il “numero legale”) la deliberazione non è valida e non possono esserci “convocazioni” successive.

Mentre l'assenza del numero legale può produrre la sospensione del procedimento legislativo, rimandando ad una eventuale successiva deliberazione (nella stessa o in altra seduta e sempre che vi sia la volontà politica di deliberare su un determinato progetto), il mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione determina l'interruzione del procedimento legislativo. Nel caso del procedimento di approvazione della legge statutaria sarda, in particolare, né lo Statuto speciale né la legge regionale che disciplina il *referendum*, prevedono procedure alternative che permettano il superamento dell'eventuale dichiarazione di invalidità del *referendum* per mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione. Al contrario: la l.r. n. 21 del 2002 prevede la pubblicazione del risultato del *referendum* nel caso in cui questo sia sfavorevole all'approvazione della legge. Non si può negare che tra i casi di esito sfavorevole all'approvazione della legge possa comprendersi anche l'invalidità del *referendum*.

Di conseguenza, con la promulgazione della legge statutaria, non si è tenuto conto della dichiarazione di invalidità del *referendum*, ossia dell'invalidità di una fase del procedimento legislativo che costituisce il presupposto per poter “accedere” alle fasi successive (in questo caso alla promulgazione, se fosse stato raggiunto il *quorum* e se la maggioranza del corpo elettorale avesse approvato la legge). O, meglio, si è considerata la dichiarazione di invalidità del *referendum* come un atto di “espulsione” della fase referendaria dal procedimento legislativo statutario.

Con le considerazioni sopra svolte, non si intende, dunque, negare che la promulgazione di una legge regionale sia un atto dovuto. Né si intende ipotizzare – stante la legislazione vigente – l'esistenza di un potere di rinvio presidenziale a livello regionale. Piuttosto si intende precisare che nel procedimento di approvazione della legge statutaria è specificamente regolato il caso alternativo alla promulgazione: la pubblicazione dell'esito del *referendum* sfavorevole all'approvazione della legge regionale (art. 13, l.r. n. 21 del 2002). Successivamente allo svolgimento del *referendum*, la promulgazione costituisce un atto dovuto solo se “la legge regionale sottoposta a referendum è approvata” (art. 12, l.r. n. 21 del 2002). Di conseguenza, per ritenere atto dovuto la promulgazione, non è sufficiente che la legge regionale non sia stata respinta, ossia che non vi sia stata una valida “deliberazione” del corpo elettorale a causa del mancato raggiungimento del *quorum* strutturale: è necessario che essa venga approvata.

3. Le vicende successive alla promulgazione.

In seguito alla promulgazione della legge statutaria sarda non si sarebbe potuta escludere l'impugnazione dell'atto presidenziale di promulgazione, ad esempio, da parte del comitato promotore del *referendum*. Certamente la possibilità di impugnare l'atto di promulgazione davanti al giudice fa sorgere numerosi dubbi. L'argomento, infatti, richiede approfondite riflessioni sulla natura della promulgazione in ambito regionale e sulle dinamiche della attuale forma di governo regionale che contribuiscono a definire la figura e i poteri del Presidente della Giunta. Inoltre ci si dovrebbe domandare se, nel procedimento di approvazione della legge statutaria, la promulgazione possa essere considerata atto amministrativo autonomamente impugnabile o se, al contrario, l'impugnazione della promulgazione comporti anche la diretta impugnazione della legge davanti al giudice.

Si potrà, tuttavia, ricorrere ad un rimedio meno “complicato”: la legge statutaria potrebbe essere censurata da un giudice che si trovasse a risolvere una controversia sorta

in applicazione delle disposizioni in essa contenute (ad esempio le disposizioni sulle cause di incompatibilità e ineleggibilità alla carica di consigliere regionale).

Non sarebbe stata, invece, ipotizzabile la possibilità di instaurare un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione qualora la Corte d'Appello o il Presidente della Giunta, nell'adempiere alle operazioni sopra viste, avessero rispettivamente ritenute lese le proprie attribuzioni. Come emerge dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 164 del 2008, infatti, in questo caso la Corte d'Appello non è qualificabile come "potere" dello Stato in quanto non svolge funzioni di natura giurisdizionale⁶. Non solo. Se anche si dovesse configurare come potere dello Stato sarebbe difficile stabilire quali attribuzioni della Corte d'Appello sarebbero state lese dall'atto di promulgazione⁷.

Anche se la Corte costituzionale, in relazione agli statuti delle Regioni ordinarie, ha negato fino ad oggi la possibilità di un ricorso del Governo in via successiva ex art. 127 Cost., per le ragioni che si esporranno in seguito, tale ricorso (per il quale risultano attualmente decorsi i termini) si sarebbe potuto ritenere ammissibile. A prescindere dal caso di specie, la questione è degna di nota in quanto non si può escludere che, in futuro, la situazione possa riproporsi.

È opportuno preliminarmente precisare che la Corte finora, seppure in modo non definitivo, sembra escludere la possibilità di istituire un'analogia tra statuti ordinari e leggi statutarie⁸. Ammettendo tale analogia, si potrebbero svolgere alcune considerazioni sia in riferimento agli statuti ordinari che in riferimento alle leggi statutarie.

In particolare, la Corte costituzionale nella sentenza n. 372 del 2004 ha considerato il ricorso del Governo sugli statuti regionali ex art. 123 Cost. come ricorso "preventivo" rispetto alla loro entrata in vigore. Per analogia dovrebbe attribuirsi carattere preventivo anche al ricorso previsto negli statuti speciali in riferimento alle leggi statutarie: la legge statutaria promulgata ed entrata in vigore non potrebbe più essere impugnata dal Governo.

Di conseguenza i due tipi di fonte (gli statuti "ordinari" e le leggi statutarie delle Regioni speciali) potrebbero essere impugnati in via preventiva e diretta per qualsiasi vizio sostanziale (in quanto sotto il profilo dei contenuti la deliberazione legislativa non è più modificabile); mentre sotto il profilo dei vizi formali, relativi al procedimento di approvazione, potrebbero essere impugnati limitatamente alle fasi che precedono la c.d. "pubblicazione notiziale". Insomma, le fasi successive alla pubblicazione notiziale (tra le quali, appunto, la fase referendaria) sarebbero in tal modo escluse dal controllo di costituzionalità in via principale.

Come accennato, per ovviare a tale inconveniente si potrebbe ipotizzare l'applicabilità alla legge statutaria ed agli statuti "ordinari" – quantomeno come rimedio ai

⁶ Sul punto cfr. Corte costituzionale, ord. n. 87 del 1978. Una riflessione a parte meriterebbe la possibilità di considerare "Potere dello Stato" il giudice che svolge funzioni – non giurisdizionali – attribuite con legge regionale.

⁷ La Corte costituzionale ha inoltre escluso la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione da parte del comitato promotore del *referendum*. Ciò emerge, ad esempio, nell'ordinanza n. 479 del 2005 nella quale, citando esplicitamente un orientamento espresso in altre pronunce, la Corte ha sottolineato che "i promotori di un *referendum* regionale non sono equiparabili agli organi statali competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e nemmeno esercitano funzioni concorrenti con quelle attribuite a poteri dello Stato-apparato", (...) ma debbono invece venire assimilati ai poteri di istituzioni autonome e non sovrane, quali sono gli enti territoriali interessati".

⁸ Sul punto si veda Corte costituzionale, sentenza n. 370 del 2006, nella quale la Corte sottolinea che in relazione alle leggi statutarie "sussistono talune diversità sostanziali e formali rispetto agli statuti delle Regioni ordinarie – afferenti all'oggetto, ai limiti ed al procedimento di formazione". In riferimento alla relazione tra i due tipi di fonte regionale si veda, da ultimo, A. CARDONE, *Quanti statuti nelle Regioni speciali?, Sul rapporto tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario (quoziente ≤ 1?)*, in O. CHESSA e P. PINNA (a cura di), *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, 2008, p. 41 ss. e bibliografia ivi contenuta.

vizi procedurali – della disciplina di cui all’art. 127 Cost. (che si estende alle Regioni speciali in virtù della c.d. clausola di maggiore autonomia). In tal caso, al Governo non verrebbe precluso il ricorso in via diretta per i vizi *in procedendo* che sorgano nelle fasi successive alla scadenza dei termini del ricorso preventivo. Come si accennava precedentemente, tale possibilità, in relazione all’impugnazione degli statuti ordinari, è stata tuttavia esclusa dalla giurisprudenza costituzionale.

Secondo la Corte la strada che il Governo dovrebbe percorrere in caso di vizi “non rilevabili tramite il procedimento di cui all’art. 123, secondo comma, Cost.” sarebbe infatti quella del conflitto di attribuzione⁹.

Tale orientamento risulta criticabile. La Corte pur ammettendo che possano sorgere vizi formali e sostanziali non rilevabili con il ricorso ex art. 123 Cost., indica un rimedio che non sempre è percorribile. Sotto il profilo dei vizi procedurali, anzi, esso sembra da escludersi per il Governo. Occorre infatti sottolineare che, a differenza di quanto previsto nella disciplina sul procedimento legislativo di approvazione delle leggi regionali anteriore alla riforma costituzionale del 2001, nel procedimento di approvazione della legge statutaria, non si prevede alcuna partecipazione dell’esecutivo statale se non la possibilità di promuovere il ricorso “preventivo”. Di conseguenza non risulta semplice ravvisare una lesione della sfera di attribuzione imputabile al Governo che possa far sorgere un conflitto di attribuzioni. Una volta esauriti i termini di cui all’art. 15 dello Statuto speciale sardo, si dovrebbe dunque lasciare al Governo la possibilità di azionare in via residuale il ricorso ex art. 127 Cost. qualora non sia possibile promuovere il conflitto di attribuzioni.

In seguito alla promulgazione della legge statutaria sarda, invece, la strada che il Governo ha percorso è stata quella del conflitto di attribuzione per l’annullamento dell’atto di promulgazione. Nel ricorso governativo si legge che “(...) la promulgazione da parte del Presidente della Regione, della legge statutaria in carenza del requisito stabilito dall’art. 15 c. 4 dello statuto di autonomia (norma di rango costituzionale) che consente la promulgazione della legge statutaria sottoposta a referendum soltanto se è approvata dalla maggioranza dei voti validi, costituisce invasione dell’attribuzione esclusiva dello Stato di stabilire con legge costituzionale il procedimento di approvazione e promulgazione della legge statutaria della Sardegna”. Stando a quanto sopra evidenziato, la lesione della competenza legislativa costituzionale statale sarebbe avvenuta con il compimento di un atto (la promulgazione) non adottato in conformità con quanto prescritto dalla legge costituzionale medesima.

Non sembra si possa condividere tale impostazione. Il potere di promulgazione è stato esercitato anche attraverso l’applicazione della normativa regionale (seppur di dubbia costituzionalità) sul *referendum*. Si sono già espressi in precedenza i dubbi di legittimità costituzionale di una legge regionale che incide su un ambito disciplinato dallo Statuto speciale – legge costituzionale. L’invasione della competenza legislativa statale sarebbe dunque ravvisabile nell’adozione della legge regionale “incompetente”, non in un atto applicativo della legge stessa. Ammesso comunque che in sede di conflitto intersoggettivo ciò sia ammissibile, ci si chiede: può costituire invasione di competenza legislativa l’adozione di un atto non adottato in conformità con la disciplina dettata in virtù di tale competenza? Proprio nel ricorso governativo, del resto, emerge che l’atto di promulgazione “è da ritenersi illegittimo in quanto in contrasto con l’art. 15 c. 4 dello statuto di autonomia”. Non si dovrebbe porre il problema in termini di legittimità? Peraltro se dall’illegittimità di un atto discende, come immediata conseguenza, l’usurpazione o la

⁹ Nella sent. n. 469 del 2005, infatti, la Corte, in riferimento agli statuti ordinari, ritiene inutilizzabile il ricorso all’art. 127 Cost. “per le deliberazioni di adozione delle leggi statutarie”, pur non escludendo “che possa impugnarsi la promulgazione e la successiva vera e propria pubblicazione di un testo statutario in ipotesi incostituzionale per vizi non rilevabili tramite il procedimento di cui all’art. 123, secondo comma, Cost; in simili casi (...) al Governo resta comunque la eventuale possibilità di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzione (...)”.

menomazione di una competenza, la questione si potrebbe ancora considerare nei termini di un conflitto. Nel caso in esame, tuttavia, la censura si basa esclusivamente sul contrasto dell'atto di promulgazione nei confronti della disciplina statutaria. Il contrasto non menoma la competenza legislativa costituzionale statale. L'atto di promulgazione (costituzionalmente attribuito al Presidente della Regione), infatti, non integra né modifica la disciplina costituzionale contenuta nello statuto speciale. Piuttosto non è conforme ad essa: è, eventualmente, illegittimo. Il contrasto di un atto (adottato da un organo regionale) con il suo parametro normativo non comporta invasione di competenza solo perché il parametro è contenuto in una fonte statale. La competenza statale a disciplinare con legge costituzionale il procedimento di approvazione della legge statutaria sarda non è scalfita. Nello stesso ricorso in questione, del resto, emerge tale incongruenza: si specifica, infatti, che l'interesse governativo ad impugnare l'atto di promulgazione sarebbe finalizzato ad "impedire che" la legge statutaria "acquisti efficacia definitiva". L'entrata in vigore della legge statutaria eventualmente approvata in modo non conforme alle procedure, menomerebbe la competenza legislativa costituzionale dello Stato a dettare quelle procedure. Tale impostazione non sembra condivisibile.

La strada del conflitto di attribuzione tra Stato e Regione non sembra, dunque, percorribile. In attesa di una pronuncia della Corte costituzionale, l'unica modalità di accesso alla giustizia costituzionale ormai percorribile, si ritiene possa essere il giudizio in via incidentale.

* Dottore di ricerca nell'Università di Sassari - Funzionario del Consiglio regionale della Sardegna.