

Sulla promulgazione della legge statutaria sarda non approvata dal referendum

di Piero Pinna
(17 luglio 2008)

1. Il Presidente della Regione sarda ha promulgato la legge statutaria approvata dal Consiglio regionale, ma non dal referendum, il quale è stato dichiarato non valido dalla Corte d'appello perché non ha votato almeno un terzo degli elettori, secondo la previsione della legge regionale 21/2002. La promulgazione è stata disposta con la motivazione che essa è un atto presidenziale vincolato, al quale non è consentito di valutare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione della legge¹. Questa giustificazione presuppone che la legge statutaria non sia stata respinta da un referendum svoltosi validamente. Sarebbe insostenibile infatti la tesi che il Presidente della Regione sia vincolato a promulgare la legge espressamente riprovata dal voto popolare. Quindi bisogna spiegare la differenza tra i due casi, cioè perché il Presidente sia vincolato a promulgare la legge respinta da un voto invalido per mancanza di *quorum* e non possa promulgare invece la legge respinta da un voto valido. In entrambi i casi la legge non è stata approvata dalla maggioranza dei voti validi, cioè nessuno dei due fatti corrisponde all'ipotesi (approvazione dalla maggioranza dei voti validi) cui si applica la regola della promulgazione. E' quindi incomprensibile perché di fronte alla legge non approvata dal voto referendario, il Presidente debba promulgare.

Invero, il Presidente non ha il potere di promulgare una legge che non è stata approvata. Si può discutere se il Presidente in sede di promulgazione abbia (o sia auspicabile che abbia) il potere di rifiutare la promulgazione di una legge approvata. Ma è fuori discussione che non ha il potere di promulgare la legge non approvata, per la semplice ragione che una legge non approvata è una legge che non c'è; e il Presidente non ha il potere di fare leggi. Prima di promulgare deve, quindi, verificare che la legge è stata approvata (che c'è una legge da promulgare), e di questo accertamento da conto nell'atto di promulgazione con la formula: «Il Consiglio regionale ha approvato, il referendum ha dato esito favorevole»).

¹ Questa tesi è stata sviluppata nei pareri *pro veritate* di R. Bin, P. Ciarlo, G. Demuro e V. Onida, che sono stati pubblicati nel [sito della Regione Sardegna](#).

La controversia sulla costituzionalità del *quorum* nel referendum sulla legge statutaria e sul significato e valore del voto referendario invalido non modifica i termini del problema: se la legge statutaria non è stata approvata, non può essere promulgata.

Spostare il discorso sui poteri presidenziali in sede di promulgazione è fuorviante, distoglie l'attenzione dal vero problema e non aiuta a risolverlo.

2. Ho difeso la tesi che la legge statutaria non è stata approvata con argomenti che Demuro ha criticato di recente nel *Forum di Quaderni costituzionali*² ([Una impeccabile inammissibilità: nota a Corte costituzionale n. 164/2008](#)).

Egli mi attribuisce l'opinione che «la promulgazione non possa avere seguito in ragione del fatto che la procedura imposta dall'art. 15 dello Statuto speciale non ha previsto espressamente un *quorum* di partecipazione per la validità della consultazione e che una volta che il referendum si è tenuto il suo esito è determinante giacché la legge in questione non potrebbe essere promulgata “se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi”». Chi sostiene questa tesi – obietta Demuro – partendo dall'indimostrato assunto della impossibilità di prevedere un *quorum* strutturale nei referendum di questo tipo, [ritiene] ammissibile che il Presidente possa disapplicare la legge in vigore (che prevede il *quorum*) e applicare direttamente lo Statuto (che non lo prevede)».

Non ho mai detto che è impossibile la previsione del *quorum* strutturale nel referendum sulla legge statutaria, né che il Presidente può disapplicare la legge in vigore. Neppure è mia l'idea che la promulgazione è impedita dalla mancata previsione statutaria del *quorum*. Ho sostenuto invece che «la mancata deliberazione equivarrebbe alla non approvazione. In questo caso l'esito del voto, in ipotesi favorevole alla legge, non potrebbe essere considerato. Se si imposta correttamente il problema, cioè 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»³.

² Egli si riferisce specificamente ai miei: *L'esito del referendum confermativo impedisce la promulgazione della legge statutaria*, in O. Chessa, P. Pinna (a cura di), *La riforma della regione: dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, Torino, 2008, 219 ss.; [Il quorum non si applica al referendum sulla legge statutaria](#), in *in Sardegna.eu*.

³ Ho anche messo in discussione la vigenza del *quorum* strutturale o comunque la sua applicabilità al referendum sulla legge statutaria, considerando che la legge regionale 21/2001, la quale ha disciplinato il referendum sulla legge statutaria, ha disposto il *quorum* strutturale attraverso il rinvio al procedimento elettorale del referendum abrogativo, stabilito dalla legge regionale 20/1957. Inoltre ho sostenuto che se il *quorum* fosse considerato vigente e applicabile, esso sarebbe incostituzionale, giacché aggrava il procedimento di formazione della legge statutaria.

Questi argomenti toccano evidentemente la questione dell'approvazione e della promulgazione della legge statutaria. Infatti, se fosse vero che la disciplina del *quorum* non si applica al referendum sulla legge

Evidentemente non sono stato chiaro. Perciò provo a spiegarmi meglio, considerando le obiezioni di Demuro.

La questione essenziale è stabilire se vi è stata valida sottoposizione al referendum e, in caso di risposta affermativa, se il voto popolare ha approvato la legge.

Il procedimento referendario è invalido nella sua interezza se si dimostra che la legge non è stata sottoposta validamente a referendum. Questa ipotesi si potrebbe verificare se fosse viziata la richiesta di referendum (ad es. perché fatta tardivamente o da soggetti non legittimati) e questa invalidità si trasmetterebbe evidentemente all'atto di indizione (cfr O. Chessa, [*Problemi del quorum partecipativo del referendum sulla legge statutaria sarda*](#), in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 2008)). Ma nessuno ha sollevato dubbi circa la legittimità di tali atti e comunque sulla validità complessiva del referendum.

La non validità del referendum dichiarata dalla Corte d'appello si riferisce non a tutto il procedimento referendario, ma soltanto all'esito del referendum. Dipende infatti dalla circostanza che non è stato raggiunto il quorum strutturale.

Pertanto, la legge statutaria sottoposta validamente a referendum non è stata approvata dalla maggioranza dei voti validi, dato che non è valida la deliberazione popolare.

Demuro obietta che «il referendum sulle leggi statutarie delineato dall'art. 15 dello Statuto speciale si configura come uno strumento oppositivo-sospensivo utilizzabile dalle minoranze qualificate indicate dallo Statuto per impedire l'entrata in vigore della legge statutaria. La dichiarazione di invalidità del referendum per mancato raggiungimento del quorum è quindi assimilabile alle ipotesi di mancata richiesta referendaria e/o di approvazione della legge dalla maggioranza degli elettori: esiti tutti "favorevoli" ai sensi del citato art. 12, perché tutti idonei a far venir meno tale forza oppositiva-sospensiva. A ragionar diversamente si addiverrebbe all'irragionevole conclusione alla stregua della quale la semplice richiesta referendaria potrebbe a un tempo "abrogare di fatto" la regola di rango legislativo che richiede il raggiungimento del quorum di un terzo degli elettori e paralizzare una legge approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Tale interpretatio abrogans, non trovando alcun fondamento di rango positivo, contrasterebbe peraltro con la ratio dello stesso art. 15 dello Statuto».

statutaria, sarebbe valida la consultazione popolare che ha respinto la legge statutaria; e lo sarebbe anche se la previsione del quorum fosse incostituzionale.

Come si vede, questi ragionamenti presuppongono la validità del voto referendario, quindi non vanno confusi con quelli, che, muovendo dal presupposto opposto, sorreggono la non approvazione della legge statutaria.

Non capisco come mai la negazione dell'esito favorevole del referendum conduca a tale conclusione. Comunque l'obiezione fondamentale è che quello sulla legge statutaria è un referendum oppositivo-sospensivo.

Il referendum sulla legge statutaria può essere definito oppositivo, in quanto può impedire la promulgazione di una legge approvata dal Consiglio regionale. Ma non c'è nessun nesso logico tra questa definizione e la pretesa assimilazione del risultato referendario invalido alla mancata richiesta del referendum. Comunque si voglia qualificare il referendum (oppositivo, approvativo, abrogativo, consultivo, ecc.), bisogna spiegare come mai l'invalidità del voto si trasmette agli atti che necessariamente lo precedono (cioè alla richiesta e all'indizione del referendum).

Neppure la seconda equiparazione – tra il referendum invalido e l'approvazione della legge – , peraltro indicata come fungibile con la prima, può essere dedotta dalla caratteristica oppositiva del referendum: come mai questa rende il voto invalido uguale al voto valido, approvativo?

Ci sarebbe un nesso di derivazione logica tra l'asserzione che il referendum è un mezzo oppositivo-sospensivo e la conclusione che il referendum invalido ha avuto un esito positivo per la legge statutaria, se si dicesse che l'azione oppositiva esercitata col referendum non è riuscita. Cioè se dalla definizione oppositiva del referendum si deducesse la regola che la legge è promulgata se il voto popolare non si esprime contro la legge. Così infatti si potrebbe sostenere che la legge è approvata perché il voto oppositivo è invalido. Comunque rimarrebbe da spiegare perché il voto nullo equivale alla mancata richiesta di referendum.

Ma questo ragionamento, secondo il concetto di... referendum oppositivo, non dice nulla circa il significato (non è in nessun modo una interpretazione) della disposizione che condiziona la promulgazione della legge statutaria all'approvazione del voto popolare; così ragionando si induce il concetto di referendum oppositivo-sospensivo non dalla norma statutaria, ma dallo scopo dei promotori il referendum di impedire l'entrata in vigore della legge.

La verità però è che la qualificazione oppositiva che si può indurre dalla disciplina vigente definisce la funzione del referendum sulla legge statutaria, cioè la ratio della norma disposta dall'art. 15 dello statuto speciale; e questa ratio non ha nulla a che vedere col movente dei promotori il referendum, del quale si sa poco o nulla, ed è comunque irrilevante; peraltro chi assume l'iniziativa referendaria potrebbe essere mosso da uno scopo non oppositivo; in effetti, il referendum sulla legge costituzionale 3/2001 è stato

promosso anche dalle stesse forze politiche che avevano approvato la legge. L'elettore vota la legge, non la proposta oppositiva, 'abrogativa', di chi ha richiesto il referendum. In altri termini, la regola del procedimento formativo della legge statutaria è che sia approvata la legge e non la proposta (o l'intenzione) di chi promuove il referendum. La legge regionale del 2001, infatti, dispone che gli elettori del referendum sulla legge statutaria votino il seguente quesito: «approvate il testo della legge regionale... ».

Una volta chiarito che la formula «referendum positivo» definisce la ratio della disciplina del referendum sulla legge statutaria, si potrebbe discutere della compatibilità con questa ratio dei discorsi, peraltro mai sviluppati, che in fondo tendono a 'proteggere' la deliberazione consiliare, immaginando che questa possa essere bloccata soltanto da un voto popolare che la respinge. Ma non è questa la sede.

2.1 E veniamo al carattere sospensivo del referendum di cui parliamo.

La sospensione definisce l'effetto sulla legge statutaria dell'iniziativa referendaria, quindi generalizzando si potrebbe dire che spiega la condizione giuridica della legge statutaria approvata dal Consiglio regionale. Questa definizione si induce dalla disciplina statutaria, la quale prevede che la legge statutaria è sottoposta a referendum se lo richiedono un certo numero di consiglieri o di elettori regionali entro tre mesi dalla sua pubblicazione. Quindi la promulgazione della legge può avvenire dopo tre mesi dalla pubblicazione se nessuno richiede il referendum. La sospensione chiarisce che la legge approvata è in stato di quiescenza e che può essere promulgata appena sia trascorso il tempo previsto per richiedere il referendum. Niente di più.

La legge sottoposta a referendum invece non può essere definita sospesa. Quando l'iniziativa referendaria viene assunta, si entra infatti in una nuova fase eventuale del procedimento formativo della legge statutaria, quella dell'approvazione popolare, senza la quale non è possibile la promulgazione. Dalla richiesta del referendum, l'approvazione popolare diventa, cioè, una fase necessaria della formazione della legge statutaria (Cfr. O. Chessa, *op. cit.*; M. Sias, *Il quorum di partecipazione nel referendum sulla legge statutaria della Regione Sardegna*, in *Federalismi.it*). In questa fase, quindi, non c'è più, o non c'è ancora, una legge approvata da promulgare, giacché la promozione del referendum impone la riapprovazione elettorale della legge deliberata a maggioranza assoluta dal consiglio regionale.