

**PARERE PRO VERITATE SUGLI EFFETTI DELLA SENTENZA DELLA CORTE  
COSTITUZIONALE N. 164 DEL 2008**

**SI PONE IL SEGUENTE QUESITO: “QUALORA LA CORTE D’APPELLO DICHIARI NON VALIDO IL REFERENDUM NON ESSENDOSI RAGGIUNTO IL QUORUM STRUTTURALE, QUALE DETERMINAZIONE IL PRESIDENTE DELLA REGIONE DOVRÀ ASSUMERE?”**

**Premessa.**

La sent. n. 164/2008 della Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 15, primo comma, della legge della Regione Sardegna 28 ottobre 2002, n. 21 (Disciplina del referendum sulle leggi statutarie), sollevate, in riferimento all’articolo 108 della Costituzione e all’articolo 15 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dalla Corte d’appello di Cagliari con l’ordinanza del 30 ottobre 2007 nel procedimento di verifica dei risultati del referendum sulla legge statutaria della Regione Sardegna. La Corte costituzionale stabilisce infatti, in coerenza con la più consolidata giurisprudenza costituzionale, che «in tema di legittimazione del giudice *a quo* esige che, al di là della evidente finalità garantistica implicita nell’attribuzione di una funzione ad un organo giurisdizionale, l’attività richiesta non si esaurisca in semplici operazioni amministrative, per di più da conseguire tramite procedure prive di forme di contraddittorio ed attraverso determinazioni finali prive dei caratteri di decisorietà e di definitività»; nel caso di specie alla Corte d’appello «è assegnata una funzione strumentale di acquisizione ed elaborazione di dati necessari ai fini dell’adozione

del provvedimento finale di competenza del Presidente della Giunta regionale, che si svolge secondo un procedimento che non presenta i caratteri del giudizio».

### **La probabile decisione della Corte d'appello.**

A seguito della decisione della Corte costituzionale, la Corte d'appello di Cagliari è ora tenuta, ai sensi del combinato disposto degli artt. 15, primo comma della l. r. 21/2002 e 14 della l. r. 20/1957, a dichiarare non valido il referendum non essendo stato raggiunto il *quorum* strutturale di un terzo degli elettori previsto espressamente da tale ultima disposizione. Ciò, peraltro, è confermato dalla stessa ordinanza di rimessione della Corte d'appello di Cagliari. Il secondo motivo dell'ordinanza, infatti, nel sollevare l'eccezione di costituzionalità espressamente riconosce la sussistenza del *quorum* anche nel caso di referendum su leggi statutarie, posto che si dubita della facoltà per la legge regionale di introdurre un *quorum* strutturale "non previsto dalla norma statutaria" e, di conseguenza, da essa vietato in quanto norma di rango costituzionale. La Corte d'appello non potrà più avere dubbi sul fatto che la Corte costituzionale non ha affrontato il merito della questione perché ne mancavano i presupposti processuali. Di conseguenza il giudice di appello non potrà sollevare la stessa questione nel medesimo procedimento, ma dovrà applicare la norma in questione al caso di specie.

Quali conseguenze ?

### **Tesi della doverosità della promulgazione.**

Secondo una prima ricostruzione interpretativa, dalla possibile decisione della Corte di appello di invalidare il *referendum* non può che derivare l'obbligo per il Presidente della Regione di promulgare, ai sensi dell'art. 12 della l. r. 21/2002, la legge statutaria fatta oggetto di *referendum* utilizzando la formula ivi

contenuta, avendo il *referendum* stesso, in quanto invalido, dato esito favorevole alla promulgazione della legge statutaria. Difatti, 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.

Ma vi è di più. A favore della tesi della promulgazione militano anche altre ragioni che trovano fondamento nella qualificazione da attribuire all'atto di promulgazione del Presidente della Regione. Come è noto nell'esercizio della funzione promulgativa la posizione del Presidente della Regione è radicalmente diversa da quella del Presidente della Repubblica. Non è chi non veda infatti come i poteri del Presidente della Regione siano molto meno ampi di quelli attribuiti al Capo dello Stato. Basti semplicemente ricordare la prerogativa di quest'ultimo di sospendere la promulgazione e rinviare alle Camere la legge per una nuova deliberazione. Facoltà questa non prevista per il Presidente della Regione, per il

quale la promulgazione della legge è un atto dovuto in quanto inserito in un procedimento di formazione dell'atto che non prevede il rinvio al Consiglio regionale. La doverosità della promulgazione potrebbe considerarsi attenuata solamente in mancanza di determinati requisiti e presupposti tali da determinare l'assoluta inesistenza dell'atto e non una mera irregolarità o invalidità.

Come sostenuto da autorevole dottrina nel caso di specie (L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, 1992, 339) “un rifiuto presidenziale di dar corso alla promulgazione d'una legge regionale può venire ipotizzato soltanto in due casi: in primo luogo, quando l'atto legislativo si presenti non solo viziato ma giuridicamente inesistente; in secondo luogo quando la Corte costituzionale abbia dichiarato illegittime singole disposizioni della legge controllata”.

Secondo la tesi della inesistenza per poter rifiutare la promulgazione la legge non dovrebbe essere riconoscibile come tale e, solamente in questo caso, potrebbe ritenersi non doverosa la promulgazione. Ove invece la procedura possa anche ritenersi invalida non è data la possibilità di rifiutare la promulgazione. Ove detta possibilità fosse configurata, infatti, non è chi non veda come il Presidente della Regione possa trasformarsi in un organo di controllo di costituzionalità delle leggi. Appare evidente che il sindacato sulla procedura seguita per arrivare alla promulgazione della legge non possa che essere attribuito alla Corte costituzionale.

### **Possibilità di impugnazione dell'atto di promulgazione.**

In tale prospettiva sembra doversi interpretare, quanto incidentalmente osservato dalla Corte costituzionale, ossia la possibilità che le determinazioni presidenziali possano «essere oggetto di giudizio sia da parte di giudici ordinari che di questa stessa Corte». Ciò, comunque, secondo le regole ordinarie che

richiedono la sussistenza della legittimazione ad agire in giudizio; la quale, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, non sussisterebbe in ogni caso in capo ai soggetti promotori del referendum, la cui legittimazione «trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario» (Corte cost., ord. n. 9/1997).

L'unico soggetto che potrebbe avere un interesse giuridicamente qualificato ad impugnare la promulgazione ritenuta illegittima potrebbe essere il Governo in sede di conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni. (*ex plurimis* sentt. 40 del 1977 e 469 del 2005).

### **Tesi della illegittimità della promulgazione**

Una seconda impostazione ritiene invece 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”. I sostenitori della tesi in questione, partendo dall'indimostrato assunto della impossibilità di prevedere un *quorum* strutturale nei *referendum* di questo tipo, ritengono ammissibile che il Presidente possa disapplicare la legge in vigore (che prevede il *quorum*) e applicare direttamente lo Statuto (che non lo prevede).

Le obiezioni che possono essere portate a questa tesi sono quantomeno due.

La prima è che, decidendo di non applicare una norma in vigore, il Presidente della Regione si sostituirebbe alla Corte costituzionale nel decretare una legge incostituzionale e diventerebbe arbitro della decisione sulla validità

della legge. La possibilità di dichiarare l'invalidità delle fonti normative primarie compete invece, indubitabilmente, solo alla Corte costituzionale (*ex plurimis* cfr. Sent. 285 del 1990 ed il commento di DEMURO, *Brevi note in tema di disapplicazione giudiziaria delle leggi*, in *Giur. Cost.*, 1990, 2376).

La seconda è che è vero che lo Statuto sardo non prevede il *quorum*, ma è altresì vero che non lo vieta. La questione del *quorum* è certamente complessa. Mi pare, tuttavia, che si sia raggiunta ormai la piena consapevolezza, (per tutti v. R. Romboli *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.* pubblicata sul sito della Associazione dei costituzionalisti italiani) che l'introduzione del *quorum* anche per il *referendum* di cui all'art. 138 della Costituzione possa rafforzare il "significato" da attribuire al silenzio del corpo elettorale. Ammesso e non concesso che i due tipi referendari siano equivalenti, per quale motivo si può negare alle Regioni la possibilità di introdurre un *quorum* laddove lo Statuto speciale non lo vieti? A ciò si aggiunga la circostanza che il voto di ottobre del 2007 si è svolto nella totale assenza di chiarezza sulla esistenza o meno del *quorum* strutturale. Si è svolto infatti in applicazione di una legge regionale che - non poteva negarsi e come detto la Corte d'appello lo ha riconosciuto-lo ha previsto mediante rinvio. Il risultato del referendum è, di conseguenza, certamente stato viziato da questa incertezza anche perché può ritenersi plausibile che i sostenitori del Sì semplicemente non siano andati a votare perché consapevoli dell'esistenza del *quorum* e favorevoli, con il loro silenzio, ad opporsi alle ragioni dei sostenitori del No. Ma vi è di più, il silenzio del 85 per cento degli elettori testimonia con chiarezza la mancata volontà del corpo elettorale di opporsi alla entrata in vigore della legge statutaria.

### **Conclusioni.**

In conclusione, la prima delle tesi prospettate appare preferibile, in quanto direttamente fondata sul dato normativo e coerente con le *rationes* degli istituti in questione. La procedura delineata dalla fonte statutaria e dalle fonti primarie (alle quali la prima *expressis verbis* rinvia) impone infatti alla Corte d'appello di dichiarare invalido il referendum per mancato raggiungimento del *quorum*; impone al Presidente della Regione, che sul punto è privo di discrezionalità, di promulgare la legge statutaria non avendo il referendum soddisfatto l'onere legislativamente previsto.

Restano, peraltro, impregiudicate e non prevedibili nel loro futuro esplicitarsi, eventuali azioni che soggetti titolati, o asseriti tali, riterranno, alla luce della decisione della Corte d'Appello, di proporre nelle sedi che riterranno competenti.

Su questi sviluppi, eventuali e non prevedibili, lo scrivente, per ovvie ragioni, non può allo stato dei fatti e degli atti, pronunciarsi.

Cagliari 25 giugno 2008

Prof. Avv. Gianmario Demuro  
Ordinario di Diritto Costituzionale  
Università di Cagliari

