



## *Ufficio Regionale del Referendum*

(legge regionale 17 maggio 1957, n. 20)

### **DELIBERAZIONE DEL 27 GENNAIO 2003, N. 1**

In data 27 gennaio 2003, presso la Direzione generale della Presidenza della Regione, in Cagliari, viale Trento 69, primo piano, si è riunito l'Ufficio regionale per il referendum, costituito ai sensi della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 con decreto 30 dicembre 2002, n. 177, del Presidente della Regione autonoma della Sardegna, composto dai signori,

dott. Gian Luigi Ferrero	Presidente
dott. Vincenzo Amato	Componente
dott. Tito Aru	Componente
dott. Antonio Marco Canu	Componente
avv. Gianfranco Duranti	Componente

e con l'assistenza del dott. Carlo Sanna, in qualità di Segretario

viste le seguenti leggi

- legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (*Statuto speciale per la Sardegna*), e successive modificazioni;
- legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 (*Referendum popolare in applicazione degli articoli 32, 43 e 54 dello Statuto speciale per la Sardegna*), e successive modificazioni;
- legge regionale 28 ottobre 2002, n. 21 (*Disciplina del referendum sulle leggi statutarie*);

### **CONSIDERATO QUANTO SEGUE**

In via preliminare l'Ufficio regionale per il referendum ritiene di dover affermare la legittimità della propria investitura, e la vigenza della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 (*Referendum popolare in applicazione degli articoli 32, 43 e 54 dello Statuto speciale per la Sardegna*), in attesa dell'emanazione della legge statutaria prevista dall'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale per la Sardegna, come modificato dalla legge



## *Ufficio Regionale del Referendum*

----  
costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, sulla base delle seguenti considerazioni.

1. L'istituto del referendum abrogativo di leggi regionali ordinarie è stato previsto e disciplinato nell'ordinamento regionale sin dall'approvazione dello Statuto speciale per la Sardegna, avvenuta con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

Lo Statuto speciale ha infatti previsto che, oltre al referendum riguardante la modificazione delle circoscrizioni provinciali (art. 43) ed a quello consultivo nell'ambito del procedimento legislativo di modificazione dello Statuto medesimo (art. 54), potesse essere sottoposto a referendum popolare “*un disegno di legge adottato dal consiglio regionale*” (art. 32).

La disposizione statutaria, così come evidenziato dalla migliore dottrina, a dispetto dell'apparente incertezza letterale, non ha inteso introdurre una inusuale forma di consultazione popolare vincolante nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi regionali, e quindi un referendum *deliberativo*, quanto piuttosto una consultazione referendaria con effetto abrogativo rispetto a provvedimenti legislativi già approvati dal consiglio regionale, anche se, in ipotesi, non ancora promulgati.

Depongono in questo senso, ed in termini sostanzialmente univoci, i seguenti indici interpretativi:

a) il riferimento a disegni di legge già “*adottati*” dall'assemblea legislativa, da intendersi, quindi, come vere e proprie leggi regionali approvate, sebbene non ancora promulgate;

b) la totale indifferenza del procedimento di promulgazione rispetto all'eventuale richiesta di referendum abrogativo e, quindi, la possibilità di una promulgazione nonostante una valida richiesta di consulto referendario (tra l'altro, proposto referendum dopo l'approvazione del “*disegno di legge*”, la consultazione sarebbe stata chiamata ad intervenire, almeno di regola, dopo l'entrata in vigore delle disposizioni);

c) la precisazione della sottrazione alla materia referendaria delle “*leggi tributarie e di approvazione di bilanci*”, e dunque l'implicita possibilità di sottoporre a referendum ogni altra legge regionale ordinaria.

La specificità della previsione di cui allo Statuto speciale per la Sardegna,



## *Ufficio Regionale del Referendum*

----

conclusivamente, rispetto alle ordinarie forme di referendum popolare per la abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, è consistita nella peculiare anticipazione della possibilità di richiedere la consultazione del corpo elettorale prima della promulgazione dell'atto normativo già deliberato dall'assemblea legislativa.

2. La disciplina del referendum abrogativo è stata d'altra parte oggetto di puntuale attuazione a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 (*Referendum popolare in applicazione degli articoli 32, 43 e 54 dello Statuto speciale per la Sardegna*).

La legge regionale attuativa del referendum, nel testo risultante a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale 24 maggio 1984, n. 25 (*Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, concernente: "Referendum popolare in applicazione degli articoli 32, 43 e 54 dello Statuto speciale per la Sardegna"*), e della legge regionale 15 luglio 1986, n. 48 (*Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 maggio 1957, n. 20: Referendum popolare in applicazione degli articoli 32, 43 e 54 dello Statuto speciale per la Sardegna [modificata dalla L.R. 24 maggio 1984, n. 25]*), ha disciplinato compiutamente e con peculiare minuziosità le competenze dell'Ufficio regionale del referendum, che è nominato entro tre mesi dall'inizio di ogni legislatura con decreto del Presidente della Giunta regionale, ed ha determinato l'attribuzione, tra gli altri, dei compiti: a) di accertamento della legittimità della richiesta di referendum; b) di verifica del numero complessivo dei richiedenti; c) di accertamento dell'avvenuta osservanza delle prescrizioni relative alle formalità di proposizione della richiesta di referendum, alle modalità di raccolta delle firme da parte degli elettori, alla tempestività degli adempimenti stabiliti; d) di verifica, ove sia stato raggiunto il numero di richiedenti prescritto, delle firme e dei verbali di dichiarazione di volontà, oltre che dell'accertamento, sulla base della documentazione prescritta, della qualità di elettori dei richiedenti stessi.

La disciplina attuativa, inoltre, ha prescritto che l'Ufficio regionale debba ultimare la verifica nel termine di quindici giorni e debba riepilogare i risultati della verifica in un verbale, indicando il numero complessivo delle richieste di



## *Ufficio Regionale del Referendum*

---  
cui sia stata constatata la regolarità, e che debba dare atto, con deliberazione, del raggiungimento del numero di richieste valide previsto, sospendendo le operazioni di computo e disponendo che la deliberazione sia immediatamente comunicata al Presidente della Giunta regionale.

E' necessario rimarcare, per quanto riguarda l'estensione delle potenzialità dell'istituto del referendum, che la legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, non è stata semplicemente attuativa della previsione statutaria, ma ha ampliato in via autonoma le ipotesi della consultazione popolare, giungendo a comprendervi il referendum per *“deliberare l'abrogazione di un regolamento o atto o provvedimento amministrativo regionale”* (art. 1, lett. b).

3. E' in questo quadro di riferimento che devono essere valutate le modifiche allo Statuto speciale per la Sardegna, intervenute a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano*).

Lo Statuto, secondo quanto può desumersi in termini inequivoci dalla nuova formulazione dell'art. 15, se è vero che per la prima volta fa riferimento a distinte forme di referendum, menzionando l'attuabilità di referendum regionali di tipo propositivo e consultivo, prima di tutto conferma l'ammissibilità del referendum di tipo abrogativo, ed in questo modo assicura all'istituto già esistente una continuità nella disciplina, nonostante l'abrogazione dell'art. 32, cui deve riconoscersi un carattere solo formale.

La modifica statutaria, riguardo alla materia in questione, deve essere quindi ritenuta solo parzialmente innovativa e, se letta nel suo complesso, è in buona sostanza volta a riservare la disciplina di tutti gli istituti di democrazia diretta alla c.d. *“legge statutaria”*, vale a dire ad una legge regionale rinforzata (*“in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente titolo, la legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina... l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo e la disciplina del referendum regionale...”*).

L'art. 15 dello Statuto, infine, non precisa la natura degli atti rispetto ai quali



## *Ufficio Regionale del Referendum*

---  
la consultazione può essere rivolta, e consente in via generale l'esercizio del referendum non solo sulle leggi, ma anche sui provvedimenti amministrativi della Regione, al pari di quanto è d'altra parte previsto per le regioni a statuto ordinario (art. 123 Cost.).

4. La sostanziale continuità della normativa regionale in materia di referendum abrogativo non può essere messa in discussione neppure a livello di legislazione attuativa, così che, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, deve ritenersi la piena vigenza della disciplina di cui alla già citata legge regionale 17 maggio 1957, n. 20.

La riserva alla "*legge statutaria*" della normativa attuativa degli istituti di democrazia diretta, e quindi anche del referendum abrogativo, è infatti destinata ad operare soltanto per l'attività di normazione successiva all'entrata in vigore della stessa legge costituzionale, non potendosi ragionevolmente immaginare che la modifica statutaria abbia inteso dar luogo ad un ingiustificato vuoto normativo su materie di rilievo costituzionale primario che già sono oggetto di disciplina positiva nell'ordinamento regionale.

Secondo l'orientamento costante della stessa Corte Costituzionale, d'altra parte, nel vigente ordinamento, proprio in ossequio al principio di continuità, il sopravvenire di nuove norme, anche dotate di forza giuridica prevalente rispetto a quella delle leggi formali ordinarie, non determina di per sé l'invalidazione delle norme anteriori stabilite in conformità al passato quadro costituzionale e che con esse non siano incompatibili, e le stesse norme continuano ad essere vigenti ed a regolare la materia disciplinata, sino a che non intervenga una loro sostituzione o, comunque, una loro abrogazione espressa.

Un'interpretazione che dall'ovvia impossibilità di riconoscere alla normativa previgente le caratteristiche della "*legge statutaria*" facesse discendere una sua sopravvenuta inefficacia andrebbe a vulnerare considerevolmente la stessa autonomia regionale, atteso che l'inapplicabilità della disciplina regionale previgente, se non altro in alcune delle materie riservate alla legge regionale rinforzata, comporterebbe addirittura il ricorso alla normativa statale (ai sensi dell'art. 57 dello Statuto, infatti, "*nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si*



## *Ufficio Regionale del Referendum*

----  
*applicano le leggi dello Stato*”).

E' appena il caso di sottolineare che, anche di fronte ad una reale alternativa esegetica, non potrebbe che essere privilegiata l'unica lettura in grado di evitare la compressione *sine die* di un istituto di carattere democratico come appunto quello del referendum, con il quale si è inteso attribuire al popolo, anche in ambito regionale, il potere di dare una decisione immediatamente incidente sull'esercizio di poteri pubblici, sia di contenuto legislativo quanto di tipo amministrativo.

5. La legge regionale 28 ottobre 2002, n. 21 (*Disciplina del referendum sulle leggi statutarie*), nel dare attuazione all'art. 15 dello Statuto speciale, nella sua attuale formulazione, per quanto riguarda il referendum sulle “*leggi statutarie*” (solo questa materia è stata espressamente riservata ad una “*apposita*” legge successiva), fornisce un'ulteriore sicura conferma della piena vigenza della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20.

L'art. 7, primo comma, infatti, nel disciplinare le attività di verifica della richiesta di referendum, stabilisce che proprio “*l'Ufficio regionale del referendum, di cui all'articolo 6 della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, come sostituito dall'articolo 2 della legge regionale 24 maggio 1984, n. 25, decide sulla legittimità della richiesta*”, presupponendo in termini francamente indiscutibili, in particolare, l'avvenuta costituzione entro tre mesi dall'inizio della legislatura, proprio secondo la previsione di cui all'art. 6 legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, costituzione che viene ritenuta quindi necessaria in vista dello svolgimento delle attività previste dalla stessa legge, e quindi per lo svolgimento delle necessarie verifiche anche nel caso di proposizione di referendum abrogativi.

L'art. 15, a sua volta, prevede che nello svolgimento del referendum sulle leggi statutarie si applichino gli articoli 9, 10, 12, 13, 14 e 15 della stessa legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni, adottando in questo modo la tecnica del rinvio sostanzialmente recettizio ad una normativa di cui per implicito, ma in termini univoci, si è inteso ribadire la piena efficacia.

E' opportuno far rilevare che la legge regionale 28 ottobre 2002, n. 21, è



## *Ufficio Regionale del Referendum*

visibilmente diretta a disciplinare, con i caratteri della specialità, solo ed esclusivamente la materia dei referendum sulle leggi statutarie, attraverso previsioni di natura singolare che, quindi, non possono trovare applicazione in caso di referendum ordinario, se non altro per gli aspetti già compiutamente regolati dalla legge regionale 17 maggio 1957, n. 20.

E' semmai la disciplina ordinaria, che come detto è ancora in vigore, a dover essere applicata in caso di referendum sulle leggi statutarie, vuoi per effetto dei menzionati rinvii normativi, vuoi in via di analogia, quale *lex generalis*, di fronte a eventuali lacune della disciplina speciale.

Non potrebbe proprio per questa ragione sostenersi l'avvenuta implicita modifica della disciplina di cui alla legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, in ordine ai requisiti per la validità della richiesta referendaria ordinaria tra cui, specificamente, quello della soglia numerica minima fissata al numero dei richiedenti.

E' sufficiente riflettere sul fatto che l'innalzamento della soglia numerica prevista per i referendum sulle leggi statutarie trova giustificazione proprio in relazione all'avvenuta approvazione delle stesse leggi con maggioranze particolari dei componenti del Consiglio regionale, e cioè quella assoluta, cui è rapportata la soglia di un cinquantesimo degli elettori per il referendum *deliberativo* (la cui richiesta comporta sempre la sospensione del procedimento di promulgazione in attesa della approvazione popolare), e quella dei due terzi, cui è rapportato il limite più elevato di un trentesimo degli aventi diritto al voto, per il vero referendum abrogativo delle leggi statutarie.

\* \* \*

### **ATTESO CHE**

nei giorni 14, 17, 23 e 24 gennaio 2003, come risulta dai separati verbali, che si allegano, si è proceduto agli adempimenti previsti dalla legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, proseguendoli in data odierna, l'Ufficio regionale per il referendum



## *Ufficio Regionale del Referendum*

### **RILEVA QUANTO SEGUE**

A - Le richieste di referendum devono essere considerate legittime, in quanto innanzi tutto dirette a provocare una consultazione referendaria del popolo sardo in vista dell'abrogazione, rispettivamente, di leggi regionali nel loro complesso e di un atto amministrativo regionale.

B - Tutte le richieste di referendum abrogativo contengono la precisa indicazione delle leggi e del provvedimento sottoposte alla consultazione democratica, così consentendo al corpo elettorale di esprimere con chiarezza una volontà positiva o negativa di abrogazione.

C - Tutte le richieste di referendum sono state ritualmente effettuate sui fogli prescritti dall'art. 4 l. cit., sui quali i richiedenti hanno apposto le proprie firme autenticate, ed ai quali sono allegate le certificazioni attestanti l'iscrizione dei richiedenti medesimi nelle liste elettorali.

D - I fogli firmati ed i documenti allegati sono stati depositati, ai sensi dell'art. 5 l. cit., il 26 ottobre 2002, e quindi entro il termine di quattro mesi dalla data dell'8 agosto 2002, in cui è stato formato il verbale di cui all'art. 4, primo comma, l. cit.

E - Si è accertato che:

a) la richiesta di referendum abrogativo riguardante la legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4 (*Riassetto generale della province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali*), è stata presentata da 14.539 richiedenti su 303 fogli;

b) la richiesta di referendum abrogativo riguardante la legge regionale 12 luglio 2001, n. 9 (*Istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio*), è stata presentata da 14.381 richiedenti su 300 fogli;

c) la richiesta di referendum abrogativo riguardante la legge regionale 1 luglio 2002, n. 10 (*Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla Legge Regionale 2 gennaio 1997, n. 4*), è stata presentata da 14.295 richiedenti su 298 fogli;

d) la richiesta di referendum abrogativo riguardante la deliberazione del Consiglio regionale del 31 marzo 1999, contenente lo schema di nuovo assetto



## *Ufficio Regionale del Referendum*

provinciale, è stata presentata da 14.313 richiedenti su 299 fogli;

F - Si è constatata, per ogni richiesta di referendum abrogativo, l'avvenuta osservanza delle prescrizioni relative alle formalità di proposizione, alle modalità di raccolta delle firme da parte degli elettori, all'esecuzione degli ulteriori adempimenti stabiliti ed alla loro tempestività, come imposto dagli artt. 2, 3, 4, 5 e 6 legge regionale 17 maggio 1957, n. 20.

G - Dopo la verifica del numero complessivo dei richiedenti per ciascun referendum abrogativo, essendo stato raggiunto il numero di richiedenti prescritto, si è immediatamente proceduto alla verifica delle firme e dei verbali di dichiarazione di volontà, oltre che all'accertamento, sulla base della documentazione debitamente allegata, della qualità di elettori dei richiedenti.

**L'Ufficio regionale per il referendum, ultimate le verifiche di legge in data odierna, così riepiloga a verbale i loro risultati.**

a) Richiesta di referendum abrogativo riguardante la legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4 (Riassetto generale della province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali).

Si è constatata la regolarità di un numero complessivo di richieste di referendum pari a 10.659.

### **L'UFFICIO REGIONALE PER IL REFERENDUM**

#### **DELIBERA**

che è stato raggiunto il numero di richieste valide previsto;

sospende pertanto le operazioni di computo e dispone che la deliberazione sia immediatamente comunicata al Presidente della Regione Autonoma Sardegna.

b) Richiesta di referendum abrogativo riguardante la legge regionale 12 luglio 2001, n. 9 (Istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio).



## *Ufficio Regionale del Referendum*

---  
Si è constatata la regolarità di un numero complessivo di richieste di referendum pari a 10.764,

### **L'UFFICIO REGIONALE PER IL REFERENDUM**

#### **DELIBERA**

che è stato raggiunto il numero di richieste valide previsto;

sospende pertanto le operazioni di computo e dispone che la deliberazione sia immediatamente comunicata al Presidente della Regione Autonoma Sardegna.

c) Richiesta di referendum abrogativo riguardante la legge regionale 1 luglio 2002, n. 10 (*Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla Legge Regionale 2 gennaio 1997, n. 4*).

Si è constatata la regolarità di un numero complessivo di richieste di referendum pari a 10.505,

### **L'UFFICIO REGIONALE PER IL REFERENDUM**

#### **DELIBERA**

che è stato raggiunto il numero di richieste valide previsto;

sospende pertanto le operazioni di computo e dispone che la deliberazione sia immediatamente comunicata al Presidente della Regione Autonoma Sardegna.

d) Richiesta di referendum abrogativo riguardante la deliberazione del Consiglio regionale del 31 marzo 1999, contenente lo schema di nuovo assetto provinciale.

Si è constatata la regolarità di un numero complessivo di richieste di referendum pari a 10.308,

### **L'UFFICIO REGIONALE PER IL REFERENDUM**

#### **DELIBERA**

che è stato raggiunto il numero di richieste valide previsto;



*Ufficio Regionale del Referendum*

----  
sospende pertanto le operazioni di computo e dispone che la deliberazione sia immediatamente comunicata al Presidente della Regione Autonoma Sardegna.

Cagliari, 27 gennaio 2003.

Il Presidente

dott. Gian Luigi Ferrero

I Componenti

dott. Vincenzo Amato

dott. Tito Aru

dott. Antonio Marco Canu

avv. Gianfranco Duranti

Il Segretario

dott. Carlo Sanna