



Regione Autonoma della Sardegna

Ufficio regionale del referendum

DELIBERAZIONE DEL 15 MARZO 2007

In data 15 marzo 2007, alle ore 16.15, presso la Direzione generale della Presidenza della Regione, in Cagliari, viale Trento 69, secondo piano, si è riunito l'Ufficio regionale per il referendum, costituito ai sensi della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, con decreto del Presidente della Regione autonoma della Sardegna 22 aprile 2005, n. 65, modificato con decreto 10 aprile 2006, n. 34, composto dai signori

dott. Gian Luigi Ferrero	Presidente
dott. Vincenzo Amato	Componente
dott. Silvio Ignazio Silvestri	Componente
dott. Enrico Passeroni	Componente
prof. Fulvio Dettori	Componente

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

L'UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

vista la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (*Statuto speciale per la Sardegna*), e successive modificazioni;

vista la 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;

vista la nota della cancelleria della Corte d'Appello di Cagliari, con la quale sono stati trasmessi i fogli contenenti le sottoscrizioni relative alla richiesta di referendum popolare regionale per l'abrogazione della deliberazione della Giunta regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006 intitolata "*L.R. n. 8 del 25.11.2004, articolo 1, comma 1. Approvazione del Piano Paesaggistico - Primo ambito omogeneo*"; con il seguente quesito: "*Volete voi l'abrogazione della deliberazione della Giunta della Regione Sardegna, n. 36/7 del 5 settembre 2006, avente ad oggetto "L.R. n. 8 del 25.11.2004, art. 1, comma 1. Approvazione del Piano Paesaggistico Regionale. Primo Ambito omogeneo" compresi relativi allegati pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Sardegna, n. 30 dell'8 settembre 2006?*".

esaminata la documentazione agli atti;

CONSIDERATO QUANTO SEGUE

1. In relazione all'investitura dell'Ufficio e alla disciplina applicabile

1.a. L'Ufficio regionale per il referendum verifica preliminarmente la legittimità della propria investitura e l'attuale 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 costituzionale 31



gennaio 2001, n. 2, sulla base delle indicazioni che seguono, anche in precedenza richiamate a fondamento della propria attività.

1.b. 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, infatti, ha 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 da tempo evidenziato, a dispetto dell'apparente incertezza letterale, non ha inteso introdurre un'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, conclusivamente, rispetto alle ordinarie forme di referendum popolare per l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, è da rinvenire nella peculiare anticipazione della possibilità di richiedere la consultazione del corpo elettorale prima della promulgazione dell'atto normativo già deliberato dall'assemblea legislativa.

1.c. 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 immediata verifica, subordinatamente all'accertamento della legittimità della richiesta referendaria, 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 di cui alla lettera b) del precedente comma, se effettivamente iniziata, nel termine di quindici giorni e debba riepilogare i risultati della verifica in un verbale, indicando il numero complessivo delle richieste di 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, tra le altre, proprio il referendum per *“deliberare l'abrogazione di un regolamento o atto o provvedimento amministrativo regionale”* (art. 1, lett. b).

1.d. 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 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.).

1.e. 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 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.

1.f. 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 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 referendum abrogativo delle leggi statutarie.

* * *

2. In ordine alla legittimità della richiesta referendaria

2.a. In base all'art. 6 della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, come si è già accennato, deve innanzi tutto essere esaminata la legittimità della richiesta referendaria, dovendo essere svolto, prima ancora dell'accertamento delle ulteriori condizioni previste dalla legge, quel giudizio di ammissibilità del quesito che, come è noto, per i referendum di leggi ordinarie statali, è rimesso alla Corte costituzionale secondo quanto previsto dalla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (*Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale*).

La richiesta di referendum popolare regionale per l'abrogazione della deliberazione della Giunta regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006 intitolata "*L.R. n. 8 del 25.11.2004, articolo 1, comma 1. Approvazione del Piano Paesaggistico - Primo ambito omogeneo*", deve essere dichiarata inammissibile, per le ragioni di seguito specificamente indicate.



2.b. La richiesta di referendum abrogativo, con riferimento alla natura dell'atto cui si riferisce, sarebbe da considerare in linea di principio proponibile, rientrando nella tipologia di cui alla lett. b) dell'art. 1 della predetta legge regionale, come sostituito dall'art. 3 della legge regionale 15 luglio 1986, n. 48, secondo cui *“può essere indetto referendum popolare per... deliberare l'abrogazione di un regolamento o atto o provvedimento amministrativo regionale”*.

La richiesta, inoltre, sarebbe da considerare proponibile, sempre in termini generali e con riguardo ad aspetti formali, essendo indubbiamente consentito provocare una consultazione referendaria in vista dell'abrogazione nel suo complesso di una legge regionale, non rientrante nel novero delle leggi tributarie o di approvazione dei bilanci (art. 1 legge regionale 17 maggio 1957, n. 20), ovvero di un regolamento, atto o provvedimento amministrativo regionale, senza cioè che sia necessario individuare, rispetto agli stessi, almeno di regola, specifici articoli o singole disposizioni.

La richiesta di referendum abrogativo, infatti, contiene una precisa indicazione della deliberazione della Giunta regionale che si intende sottoporre alla consultazione democratica e sembrerebbe consentire al corpo elettorale, almeno in apparenza, di esprimere con chiarezza una volontà positiva o negativa circa una sua integrale abrogazione.

2.c. La richiesta non può tuttavia essere ammessa, conformemente all'orientamento giurisprudenziale consolidato della stessa Corte Costituzionale in tema di ammissibilità dei referendum abrogativi.

Costituisce un principio costantemente affermato in materia quello secondo cui, oltre all'accertamento dell'inesistenza delle cause d'inammissibilità espressamente previste dalla legge (ad esempio, come detto, ai sensi dell'art. 1 legge regionale 17 maggio 1957, n. 2, per i referendum su leggi tributarie o di approvazione dei bilanci) occorre accertarne altre, comunque ricavabili implicitamente dai principi costituzionali e dalla natura e dai caratteri dell'istituto referendario.

In particolare, si è dichiarata l'inammissibilità di richieste di abrogazione di leggi il cui contenuto non è libero, ma è vincolato dalla Costituzione; o che non si possono modificare senza incidere sulla Costituzione; di richieste di abrogazione di leggi vincolate da obblighi internazionali o comunitari, le quali potrebbero dar luogo a una responsabilità internazionale dello Stato senza l'intervento del Parlamento; di richieste che tendono ad introdurre indirettamente, ritagliando un testo legislativo, disposizioni nuove, e non ad eliminare disposizioni esistenti, e di richieste referendarie formulate in modo da ricomprendere in un unico quesito, in realtà, più domande di abrogazione oggettivamente diverse, in quanto tali da vincolare e forzare sostanzialmente la libertà del cittadino chiamato ad esprimersi.

Proprio con riguardo a tale ultimo profilo d'inammissibilità, la Corte costituzionale ha avuto modo di far riferimento, anche di recente e persino a proposito di proposte referendarie articolate con quesiti unitari su più commi di un'unica norma di legge, all'esigenza non sopprimibile che gli elettori siano sempre lasciati liberi di orientarsi autonomamente e, in ipotesi, in modo differenziato sull'abrogazione delle singole disposizioni coinvolte nella consultazione, se aventi carattere non omogeneo e se non rispondenti ad una matrice sostanzialmente unitaria.

Un quesito referendario unico, in simili ipotesi, al pari di quanto può avvenire quando il quesito da sottoporre al corpo elettorale contiene formalmente una pluralità di domande



eterogenee, non può essere ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost., e comporta uno sicuro allontanamento dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum è stato introdotto, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare.

La Corte costituzionale, in passato, ha quindi specificato che la lesione della libertà di determinazione del cittadino chiamato ad esprimersi sul referendum si avrebbe proprio nel caso di un *“voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità”*, contraddicendosi in tale eventualità il principio democratico, in violazione degli artt. 1 e 48 Cost., *“sia che i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, giacché l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare "no", in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate”*(Corte cost., 7 febbraio 1978, n. 16).

La consultazione, in questi casi, avrebbe senz'altro un esito anomalo, in quanto *“appare evidente come i risultati dell'esperimento referendario ne vengano falsati alla radice, per l'unico motivo che referendum diversi -e per se stessi ammissibili- sono stati conglobati a forza entro un solo contesto”* (così ancora Corte cost., 7 febbraio 1978, n. 16; per l'indicazione dei principi sin qui richiamati, inoltre, Corte cost., 10 febbraio 1981, n. 22; Corte cost., 10 febbraio 1981, n. 25; Corte cost., 10 febbraio 1981, n. 26; Corte cost., 13 febbraio 1981, n. 27; Corte cost., 13 febbraio 1981, n. 28; Corte cost., 10 febbraio 1982, n. 27; Corte cost., 2 febbraio 1990, n. 63; Corte cost., 2 febbraio 1990, n. 64; Corte cost., 2 febbraio 1990, n. 65; Corte cost., 2 febbraio 1991, n. 47; Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 16; Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 28; Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 39; Corte cost., 6 febbraio 2003, n. 45; Corte cost., 28 gennaio 2005, n. 47; Corte cost., 28 gennaio 2005, n. 48).

La richiesta di abrogazione di un'intera legge, o di atto avente forza di legge, ovvero, come nel presente caso, di altro provvedimento per il quale sia previsto il referendum abrogativo, può essere considerata ammissibile, conclusivamente, soltanto qualora le disposizioni che ne fanno parte appaiano informate, pur nella varietà dei loro contenuti, ad un principio comune, tale da conferire alla materia disciplinata un connotato di sostanziale unitarietà, considerato che *“nelle consultazioni popolari, e perciò anche in quelle referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, la sua semplicità, cioè essenzialità, la sua chiarezza, cioè la sua inconfondibilità”* (così, specificamente, Corte cost., 13 febbraio 1981, n. 27).

2.e. Venendo all'esame specifico dell'atto che s'intenderebbe sottoporre al referendum abrogativo, è appena il caso di osservare che la proposta referendaria non potrebbe essere ricondotta, così come d'altra parte non emerge dal quesito, alla mera adozione da parte della Giunta regionale del Piano paesaggistico regionale, perché tale attività è prevista espressamente proprio dall'art. 1 legge regionale 25 novembre 2004, n. 8 (*Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale*). Una tale richiesta di abrogazione dovrebbe, in tal caso, essere rivolta alla citata legge regionale, peraltro, in tale eventualità, la richiesta di abrogazione sarebbe stata



comunque chiaramente illegittima in quanto volta a far venir meno, in via indiretta e surrettiziamente, la norma legislativa che prevede l'adozione del piano paesaggistico.

Ciò precisato, l'unitarietà e l'omogeneità dei contenuti del provvedimento non possono essere ricondotte, in primo luogo, alla sua adozione, ai sensi della citata legge regionale 25 novembre 2004, n. 8, quale "*principale strumento della pianificazione territoriale regionale*" ed "*al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio*".

L'adozione del Piano paesaggistico regionale, infatti, non può in sé e per sé fondare alcuna valutazione unitaria sui suoi contenuti, costituendo un'attività legislativamente necessitata per la Giunta regionale la quale, nel rispetto dell'articolata procedura prevista dalla medesima legge, è istituzionalmente chiamata a determinarne discrezionalmente la sostanza.

La matrice unitaria delle disposizioni del provvedimento, in secondo luogo, non può essere tratta dalla peculiare funzione del Piano paesaggistico regionale quale "*quadro di riferimento e di coordinamento per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio regionale, degli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale*", come anche dalla prevista assunzione dei contenuti di cui all'articolo 143 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137*).

Le finalità generali che devono essere perseguite attraverso l'adozione del Piano paesaggistico, infatti, non possono costituire di per se stesse l'elemento unificante delle composite ed articolate previsioni che il provvedimento può poi di volta in volta ricomprendere nel rispetto della sua traccia così come delineata per legge, insieme descrittiva, prescrittiva e propositiva, e, in concreto, non possono assumere un ruolo aggregante dei molteplici passaggi e delle numerosissime misure e prescrizioni che la Giunta regionale, in vista della tutela paesaggistica, ha poi specificamente introdotto.

2.f. Il Piano paesaggistico regionale adottato dalla Giunta regionale è in realtà un atto particolarmente articolato, contenente disposizioni eterogenee e, comunque, in gran parte differenziate, senz'altro non riconducibili ad un unico principio ispiratore.

Lo stesso, secondo quanto emerge dall'esame della stessa deliberazione della Giunta regionale, è composto dai seguenti atti:

- a) una relazione generale (articolata in relazione introduttiva, relazione del comitato scientifico, relazione tecnica generale, schede e glossario) e relativi allegati, che motiva e sintetizza le scelte operate dal P.P.R.;
- b) n. 2 carte in scala 1:200.000, contenenti la perimetrazione degli ambiti di paesaggio costieri e la struttura fisica (tav. 1.1 e 1.2);
- c) n. 1 carta in scala 1 :200.000 illustrativa dell'assetto ambientale (tav. 2);
- d) n. 1 carta in scala 1:200.000 illustrativa dell'assetto storico - culturale (tav. 3);
- e) n. 1 carta in scala 1:200.000 illustrativa dell'assetto insediativo (tav. 4);
- f) n. 1 carta in scala 1:200.000 illustrativa delle aree gravate dagli usi civici (tav. 5);
- g) n. 141 carte in scala 1:25.000 illustrative dei territori ricompresi negli ambiti di paesaggio costieri;
- h) n. 27 schede illustrative delle caratteristiche territoriali e degli indirizzi progettuali degli ambiti di paesaggio costieri corredate da 27 tavole cartografiche in scala 1:100.000 e dall'atlante dei paesaggi;



- i) n. 38 carte in scala 1:50.000 relative alla descrizione del territorio regionale non ricompreso negli ambiti di paesaggio costieri;
- j) le norme tecniche di attuazione e relativi allegati.

Il Piano paesaggistico, relativamente a tale ultima lettera riguardante le norme tecniche di attuazione, si articola inoltre in ben tre parti: la prima (artt. 1 - 15), destinata alle disposizioni di carattere generale e suddivisa in due titoli (*Titolo I - Principi generali; Titolo II - Disciplina generale*); la seconda (artt. 16 - 104), riguardante l'assetto territoriale e suddivisa in ulteriori tre titoli (*Titolo I - Assetto ambientale; Titolo II - Assetto storico culturale; Titolo III - Assetto insediativo*); una terza (artt. 105 - 114), che racchiude le norme di adeguamento e di entrata in vigore delle disposizioni.

Il Piano, secondo quanto indicato dallo stesso art. 2 delle norme tecniche di attuazione, contiene:

- a) l'analisi delle caratteristiche ambientali, storico - culturali e insediative dell'intero territorio regionale nelle loro reciproche interrelazioni;
- b) l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio attraverso l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché la comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;
- c) la determinazione delle misure per la conservazione dei caratteri connotativi e dei criteri di gestione degli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge;
- d) l'individuazione ai sensi degli artt. 134, 142 e 143, comma 1 lettera i) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, delle categorie di immobili e di aree da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia, di gestione e di utilizzazione, in quanto beni paesaggistici;
- e) l'individuazione di categorie di aree ed immobili costitutivi dell'identità sarda, qualificati come beni identitari;
- f) la previsione degli interventi di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree significativamente compromessi o degradati;
- g) la previsione delle misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico, cui devono attenersi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate;
- h) la previsione di specifiche norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici al P.P.R.

Il Piano paesaggistico regionale, nell'osservanza di quanto è stato imposto legislativamente, ha come detto un contenuto complesso, cioè descrittivo, prescrittivo e propositivo, e, così come indicato dall'art. 2, secondo comma, delle norme tecniche di attuazione:

- a) ripartisce il territorio regionale in ambiti di paesaggio;
- b) detta indirizzi e prescrizioni per la conservazione e il mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici del paesaggio e individua le azioni necessarie al fine di orientare e armonizzare le sue trasformazioni in una prospettiva di sviluppo sostenibile;



- c) indica il quadro delle azioni strategiche da attuare e dei relativi strumenti da utilizzare per il perseguimento dei fini di tutela paesaggistica;
- d) configura un sistema di partecipazione alla gestione del territorio, da parte degli enti locali e delle popolazioni nella definizione e nel coordinamento delle politiche di tutela e valorizzazione paesaggistica, avvalendosi anche del Sistema Informativo Territoriale Regionale (S.I.T.R.).

Può in definitiva ritenersi che il Piano paesaggistico oggetto dell'iniziativa referendaria rappresenti effettivamente uno strumento di pianificazione territoriale estremamente articolato che, oltre a contenere una classificazione del territorio regionale, individua in concreto varie porzioni di territorio da assoggettare a diverse forme di intervento e diversi gradi di tutela, indicati come si è visto come indirizzi o prescrizioni, destinati per la loro coerenza a trovare applicazione e svolgimento in altri strumenti di pianificazione territoriale locale, segnatamente a livello provinciale e comunale.

L'inammissibilità del referendum si ricollega, quindi, alla richiesta di abrogazione della deliberazione nella sua totalità, fatta attraverso un quesito unitario nonostante la pluralità e non omogeneità della materia in discussione. Tale quesito, in sostanza, comporta l'impossibilità per il cittadino di esprimere liberamente, nel senso sin qui precisato, la sua determinazione del voto su argomenti e disposizioni del tutto diversi.

E' opportuno, anche solo a titolo esemplificativo, far riferimento all'avvenuta individuazione di specifiche aree di territorio regionale sulla base di norme di carattere definitorio e, di seguito, all'approntamento di prescrizioni ed indirizzi per ciascuna di esse, naturalmente diversificati ed eterogenei, in funzione di esigenze di salvaguardia ritenute tra loro dissimili. È infatti evidente che il quesito non consente in alcun modo di differenziare la valutazione circa l'abrogazione o la conservazione della disciplina relativa alla fascia costiera (artt. 19 s.), alle diverse aree naturali e subnaturali (artt. 22 -24), alle aree seminaturali (artt. 25 - 27), alle aree ad utilizzazione agro-forestale (artt. 28 - 30), alle aree a forte acclività (artt. 31 s.), alle aree di interesse naturalistico istituzionalmente tutelate (art. 33), alle aree di rilevanza comunitaria (art. 34), alle aree protette nazionali (art. 35), al sistema regionale dei parchi, delle riserve e dei monumenti naturali (art. 36), alle altre aree tutelate (art. 37), alle aree di ulteriore interesse naturalistico (artt. 39 - 40), alle aree di recupero ambientale (artt. 41 - 43), alle aree di pericolosità idrogeologica (art. 44) ed alle aree sottoposte a vincolo idrogeologico (art. 45).

* * *

3. L'accertata inammissibilità della richiesta referendaria, comporta che non si deve provvedere agli ulteriori adempimenti imposti dalla legge regionale 17 maggio 1957, n. 20.

* * *

Per le ragioni che precedono, l'Ufficio regionale del referendum
Letto l'art. 6, comma 7, della L.R. 17 maggio 1957, n. 20 e successive modifiche ed integrazioni.

DICHIARA INAMMISSIBILE



la richiesta di referendum abrogativo.
Dispone che la presente deliberazione venga pubblicata entro 15 giorni sul Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna.

Cagliari, 15 marzo 2007.

Il Presidente

dott. Gian Luigi Ferrero

I Componenti

dott. Vincenzo Amato

dott. Silvio Ignazio Silvestri

dott. Enrico Passeroni

prof. Fulvio Dettori

Il Segretario

dott. Carlo Sanna