



REPUBBLICA ITALIANA

Sent.n.2179/2007

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Ric. n.479/2007

**IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA
SARDEGNA
SEZIONE SECONDA**

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 479/2007, proposto dal Signor Mauro PILI, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Benedetto Ballero, Agostino Castelli, Luigi Concas, Silvana Congiu, Giovanni Contu e Marcello Vignolo, con elezione di domicilio come da procura speciale in atti;

contro

la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Giuseppe Macciotta e Gian Piero Contu ed elettivamente domiciliata presso l'Ufficio Legale dell'Ente, in Cagliari, viale Trento n. 69;

l'Ufficio regionale del referendum, con sede in Cagliari, in persona del Presidente in carica, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione dell'Ufficio regionale del referendum in data 15 marzo 2007, con la quale è stata dichiarata inammissibile la richiesta di referendum popolare regionale per l'abrogazione della deliberazione della giunta regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006 intitolata "Legge regionale n. 8 del 25.11.2004, art. 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 - Primo Ambito omogeneo" compresi relativi allegati pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione Sardegna n. 30 dell'8 settembre 2006?", nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale o, comunque, connesso.

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione regionale;

VISTE le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTI gli atti tutti della causa;

NOMINATO relatore per la pubblica udienza del 17 ottobre 2007 il Consigliere Marco Lensi;

UDITI altresì gli Avvocati delle parti, come da separato verbale;

RITENUTO in fatto e considerato in diritto quanto segue.

F A T T O

Col ricorso in esame si chiede l'annullamento degli atti indicati in epigrafe, rappresentando quanto segue.

Il ricorrente, in qualità di promotore ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale 17 marzo 1957 n. 20, ha presentato istanza al Cancelliere della Corte d'Appello di Cagliari concernente la richiesta di referendum abrogativo della deliberazione della giunta regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006 intitolata "Legge regionale n. 8 del 25.11.2004, art. 1, comma 1. Approvazione del Piano Paesaggistico - Primo Ambito omogeneo", ai sensi

dell'articolo 1, lettera b), della citata legge regionale n. 20/57.

Avendo l'Ufficio regionale del referendum dichiarato inammissibile la citata richiesta di referendum abrogativo, con provvedimento in data 15 marzo 2007, il ricorrente ha proposto il ricorso in esame chiedendone l'annullamento e deducendo la violazione dell'articolo 1, lettera b), della legge regionale n. 20 del 17 marzo 1957; la violazione dei principi generali che disciplinano lo svolgimento dell'attività amministrativa e, segnatamente, il collegamento tra i presupposti e il dispositivo dei provvedimenti; l'eccesso di potere per falsità del presupposto, irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà della motivazione, difetto di istruttoria e sviamento.

Sostiene il ricorrente che non sono corretti i principi che l'Ufficio regionale del referendum ha ricavato dalle decisioni della Corte Costituzionale in materia di referendum abrogativo di atti legislativi.

Sostiene altresì che, se anche in ipotesi tali principi fossero corretti con riferimento alle leggi, non potrebbero però essere estesi e traslati all'atto amministrativo, per la irriducibile diversità strutturale e funzionale di questo rispetto alla legge.

Conclude per l'accoglimento del ricorso.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione regionale sostenendo l'infondatezza nel merito del ricorso, di cui si chiede il rigetto.

Alla pubblica udienza del 17 ottobre 2007, dopo ampia discussione, su richiesta delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Col ricorso in esame si chiede l'annullamento della deliberazione dell'Ufficio regionale del referendum in data 15 marzo 2007, con la quale è stata dichiarata inammissibile la richiesta di referendum popolare regionale

per l'abrogazione della deliberazione della giunta regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006 intitolata "Legge regionale n. 8 del 25.11.2004, art. 1, comma 1. Approvazione del Piano Paesaggistico - Primo Ambito omogeneo", nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale o, comunque, connesso.

In primo luogo, deve rilevarsi che la richiesta di referendum abrogativo in questione, con riferimento alla natura dell'atto di cui si riferisce, è da ritenersi senz'altro proponibile, in linea di principio, rientrando nella tipologia di cui alla lettera b) dell'articolo 1 della legge regionale 17 maggio 1957 n. 20, come sostituito dall'articolo 3 dalla 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", come, del resto, evidenziato dallo stesso Ufficio regionale del referendum nel provvedimento impugnato.

Deve essere disatteso l'assunto del ricorrente secondo cui i principi che l'Ufficio regionale del referendum ha ricavato dalle decisioni della Corte Costituzionale in materia di referendum abrogativo di atti legislativi non potrebbero essere estesi e traslati all'atto amministrativo, per la irriducibile diversità strutturale e funzionale di questo rispetto alla legge.

Ritiene Collegio che, in linea generale e di principio, non sussistano motivi categoricamente ostativi alla predetta estensione, ben potendo sussistere atti amministrativi a contenuto generale che contengano disposizioni di contenuto eterogeneo non riconducibili ad una ratio unitaria, in ordine ai quali debbano trovare applicazione i principi richiamati dall'Ufficio regionale del referendum nel provvedimento impugnato in ordine all'inammissibilità di richieste di referendum abrogativo concernenti

"molteplici complessi di questioni insuscettibili di essere ridotte ad unità".

D'altro lato, sempre in linea generale e di principio, deve ritenersi che, nella maggior parte dei casi concreti, l'unitarietà ed omogeneità del contenuto dell'atto amministrativo non possa che discendere dalle peculiari caratteristiche dell'atto amministrativo medesimo, in forza delle quali - in via normale - non potrà ritenersi consentito frazionare e scindere il contenuto tipico di una sequenza procedimentale al fine di non pregiudicare la coerenza interna dell'atto medesimo, con la conseguenza che particolarmente rigoroso dovrà essere l'accertamento, nella singola fattispecie concreta, delle speciali condizioni che possano legittimare tale operazione di frazionamento e scissione del contenuto dispositivo dell'atto amministrativo, nonché il conseguente accertamento dell'eventuale eterogeneità delle disposizioni contenute nell'atto amministrativo medesimo che possa determinare l'inammissibilità di una richiesta di referendum abrogativo concernente l'atto nella sua globalità, al fine - in primo luogo - di non pregiudicare indebitamente un diritto costituzionalmente garantito del corpo elettorale e di non vanificare un fondamentale istituto di democrazia diretta riconosciuto dal nostro ordinamento.

Fondata risulta invece l'ulteriore censura mossa dal ricorrente secondo cui, nel caso di specie, l'Ufficio regionale del referendum non ha dato una corretta applicazione dei principi ricavabili dalle decisioni della Corte Costituzionale in materia di referendum abrogativo di atti legislativi.

Preliminarmente, occorre precisare che non può essere condiviso l'assunto del ricorrente - espresso a pag. 11 del ricorso - secondo cui "La Corte Costituzionale, quindi, con la sola eccezione del quesito referendario mirante all'abrogazione dell'intero codice penale militare di pace, non ha

mai dichiarato l'inammissibilità di un referendum abrogativo per la asserita disomogeneità dell'abrogazione di una legge nel suo complesso.", sussistendo all'interno della casistica delle pronunce della Corte Costituzionale varie ipotesi di declaratoria di inammissibilità di un referendum abrogativo per disomogeneità di disposizioni non solo di un'unica legge, ma addirittura contenute nei diversi comma del medesimo articolo di un'unica legge (cfr. Corte Costituzionale n. 45 del 6 febbraio 2003; n. 39 del 3-7 febbraio 2000; n. 28 del 10 febbraio 1997; n. 27 dell'8 febbraio 1982).

Ciò precisato, occorre comunque evidenziare come, dalle pronunce della Corte Costituzionale richiamate nel provvedimento impugnato, emerga in maniera inequivocabile il principio secondo cui deve ritenersi "coesistente all'istituto referendario, tra l'altro, che, in caso di pluralità di norme, queste siano di contenuto omogeneo, cioè ispirate alla medesima ratio o comunque strettamente collegate tra di loro" (cfr., in particolare, Corte Costituzionale n. 45 del 6 febbraio 2003), con la conseguenza che, qualora la pluralità di norme da sottoporre a referendum siano di contenuto omogeneo in quanto ispirate alla medesima ratio, non potrà che concludersi per l'ammissibilità del quesito referendario.

Del resto, lo stesso Ufficio regionale del referendum nel provvedimento impugnato evidenzia come "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 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)."

Ciò stante, ritiene il Collegio che, nel caso di specie, contrariamente a quanto sostenuto nel provvedimento impugnato, debba riconoscersi la sussistenza di una ratio unitaria che accomuna l'insieme delle varie e diverse disposizioni contenute nel Piano Paesaggistico Regionale, le quali, conseguentemente, "appaiano informate, pur nella varietà dei loro contenuti, ad un principio comune, tale da conferire alla materia disciplinata un connotato di sostanziale unitarietà".

L'individuazione di questo principio unitario nelle molteplici disposizioni regolanti il territorio a fini di tutela paesaggistica va inoltre condotta in correlazione all'interesse, meritevole di tutela a livello costituzionale, che permea l'azione dei promotori, in quanto rappresentanti di una minoranza dei rappresentanti della popolazione sarda, di avviso politico discorde rispetto alle scelte di fondo seguite dalla maggioranza.

La stessa Giunta regionale, infatti, nella relazione finale allegata al provvedimento, ha dato atto che lo stesso è stato approvato a maggioranza e la minoranza del Consiglio regionale, rappresentata in seno alla quarta commissione urbanistica, ha avuto modo di illustrare, nell'espressione del parere, le ragioni di fondo del proprio dissenso derivanti da una diversa scelta ideologica dello sviluppo futuro della regione.

Risulta chiaro quindi che le ragioni di richiesta del referendum abrogativo

del Piano paesaggistico regionale da parte di rappresentanti della minoranza ha lo scopo di chiamare direttamente la popolazione sarda non tanto ad esprimersi su “molteplici complessi di questioni insuscettibili di essere ricondotti ad unità” quanto su una scelta di fondo sulla sorte futura del proprio territorio, se conforme ai principi informatori unitari compendiati, sia pure attraverso una complessa disciplina, nel provvedimento, ovvero se difforme ed ispirata ad un diverso modello di tutela e di sviluppo, che la minoranza ha ritenuto non garantito dal contenuto del provvedimento.

La questione è quindi quella di individuare l'esistenza di una matrice sostanzialmente unitaria nel provvedimento approvato dalla Giunta.

Tale ratio che permea l'insieme delle disposizioni in questione è resa palese - a giudizio del Collegio - dal contenuto delle Linee Guida al P.P.R., della Relazione Generale e dei primi articoli delle N.T.A., nei quali è dichiarata espressamente la scelta politica unitaria della Regione, nel senso di operare una netta inversione di tendenza, diretta a privilegiare una protezione forte del paesaggio e dell'identità sarda, con sacrificio delle potenzialità edificatorie soprattutto nella fascia costiera, individuata e tipizzata, per la prima volta, in forza dei nuovi poteri conferiti alla regione dal Codice Urbani, come bene paesaggistico e riconosciuta come area di particolare ed unico pregio, soggetta tuttavia da decenni ad aggressioni ormai giunte al limite della tollerabilità.(cfr.TAR. Sardegna II° n.1807/2007; id 2049/2007)

Il complesso delle previsioni di attuazione, sia pure variamente articolate, come è nella loro natura, persegue l'identico fine unitario, anche se attraverso una molteplicità di strumenti (intese, prescrizioni, indirizzi) e seppure diretto a disciplinare differenti tipologie del territorio, quali ad esempio zone intatte, o edificate o degradate, beni identitari o beni

paesaggistici, già esistenti o di nuova individuazione, rivela un progetto omogeneo, l'esistenza di una oggettiva scelta di fondo, che quindi la minoranza ha il diritto di sottoporre alla valutazione della popolazione.

Una volta riconosciuta la natura omogenea delle disposizioni contenute nel P.P.R., sia perché ispirate alla medesima ratio, sia perché strettamente collegate tra di loro in funzione del richiamato disegno unitario di tutela e valorizzazione paesaggistica delle aree interessate dal piano medesimo, non può che ritenersi l'ammissibilità del quesito referendario, in quanto avente ad oggetto un atto amministrativo di contenuto unitario ed omogeneo, dovendo essere assicurato il diritto costituzionalmente garantito del corpo elettorale di esprimere univocamente e con chiarezza una volontà positiva o negativa in ordine alla sua integrale abrogazione.

Per le suesposte considerazioni, stante la fondatezza della censura sopra esaminata ed assorbito ogni ulteriore motivo, il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Stante la particolarità della questione, sussistono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER LA SARDEGNA

SEZIONE SECONDA

accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'impugnata deliberazione dell'Ufficio regionale del referendum in data 15 marzo 2007.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio, i giorni 17 e 31 ottobre 2007 dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna con

l'intervento dei Signori:

Lucia Tosti, Presidente;

Marco Lensi, consigliere estensore;

Grazia Flaim, Consigliere.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA OGGI 27/11/2007

IL SEGRETARIO GENERALE