



Regione Autonoma della Sardegna

Ufficio regionale del referendum

DELIBERAZIONE DEL 28 LUGLIO 2006

In data 28 luglio 2006, alle ore 10,30, 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 prot. n. 8716/2006/R.L. del 15 luglio 2006 della cancelleria della Corte d'Appello di Cagliari, con la quale sono stati trasmessi 316 fogli contenenti 10.794 sottoscrizioni, nonché ulteriori 9 fogli, contenenti 204 sottoscrizioni non provvisti dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali, relativi alla richiesta di referendum popolare regionale per l'abrogazione della legge regionale 8/2004, recante "*Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale*";

vista la nota prot. n. 8719/2006/R.L. del 15 luglio 2006 della cancelleria della Corte d'Appello di Cagliari, con la quale sono stati trasmessi 313 fogli contenenti 10.681 sottoscrizioni, nonché ulteriori 10 fogli, contenenti 229 sottoscrizioni non provvisti dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali,



relativi alla richiesta di referendum popolare regionale per l'espressione del parere sullo schema di piano paesaggistico regionale;

vista la nota prot. n. 8720/2006/R.L. del 15 luglio 2006 della cancelleria della Corte d'Appello di Cagliari, con la quale sono stati trasmessi 316 fogli contenenti 10.794 sottoscrizioni, nonché ulteriori 10 fogli, contenenti 238 sottoscrizioni non provvisti dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali, relativi alla richiesta di referendum popolare regionale per l'espressione del parere sul disegno di legge n. 204 del 3 gennaio 2006 recante "*Nuove norme per l'uso del territorio regionale*";

visto il verbale 24 luglio 2006 attestante che l'Ufficio del referendum, preso atto della propria regolare costituzione ed insediamento, ha dato inizio alle operazioni preliminari di valutazione dell'ammissibilità delle richieste referendarie ed ha successivamente fissato la presente riunione;

esaminata la documentazione agli atti;

* * *

I - In merito alla richiesta di referendum popolare regionale per l'abrogazione della legge regionale 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale), con il seguente quesito: "Volete voi l'abrogazione della legge regionale 25 novembre 2004, n. 8, recante Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale?".

RILEVA QUANTO SEGUE

A - La richiesta di referendum deve essere considerata legittima, in quanto diretta a provocare una consultazione referendaria del popolo sardo 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).

B - La richiesta di referendum abrogativo contiene la precisa indicazione della legge sottoposta alla consultazione democratica, così consentendo al corpo elettorale di esprimere con chiarezza una volontà positiva o negativa di abrogazione.

C - La richiesta di referendum è stata ritualmente effettuata sui fogli prescritti dall'art. 4 legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, sui quali i richiedenti hanno apposto le proprie firme;



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

E - Sono state osservate, salvo quanto di seguito rilevato, le 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.

Dopo il controllo del numero dei richiedenti, essendo stato complessivamente raggiunto il numero di sottoscrittori 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.

Si è così accertato che, in concreto, non è stato in realtà raggiunto il numero minimo di richiedenti prescritto dall'art. 2 legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, atteso che risulta validamente autenticata un numero inferiore di sottoscrizioni rispetto a quello minimo di 10.000 elettori.

E' stato possibile rilevare, infatti, che l'autenticazione delle sottoscrizioni dei richiedenti, in numero di 1.373 su 10.794 firme raccolte non è stata fatta né con l'indicazione della personale conoscenza del sottoscrittore da parte del pubblico ufficiale, né attraverso il controllo di un documento di identità, atteso che l'autenticazione collettiva effettuata foglio per foglio, così come consentito dall'art. 4 legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, ha fatto invece un generico rinvio, per gli stessi firmatari, a documenti di identità che si è indicato come annotati nei loro estremi a margine dei singoli nominativi dei richiedenti e delle loro firme, ma che viceversa non sono stati in nessun modo descritti, anche soltanto nei loro elementi indispensabili.

E' principio costante che l'autenticazione della sottoscrizione debba necessariamente contenere l'indicazione delle modalità di identificazione della persona che appone la propria firma, con l'evidenziazione da parte del pubblico ufficiale degli elementi di cui si sia avvalso per la formazione del proprio convincimento circa l'identità della persona, quali, in particolare, la conoscenza diretta, l'attestazione resa da più soggetti fidefacienti o, più in generale, l'esibizione da parte dell'interessato di un valido documento di identità rilasciato da una pubblica autorità, munito di fotografia. E'



sufficiente richiamare, in proposito, l'art. 20, terzo comma, l. 4 gennaio 1968, n. 15 (*Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme*), trasfusa nell'art. 21, del DPR 20 dicembre 2000, n. 445, secondo cui “*il pubblico ufficiale che autentica deve indicare le modalità di identificazione*” (si segnala, in argomento, Consiglio di Stato, sez. V, 15 luglio 2005, n. 3804, cui si rinvia per ulteriori riferimenti).

Le garanzie formali dell'autenticazione delle sottoscrizioni non sono assicurate, conseguentemente, in tutte le ipotesi in cui non sono state in alcun modo indicate con precisione le modalità di identificazione del sottoscrittore e, come nel caso in esame, quando non è stato neppure indicato negli estremi essenziali il tipo di documento che sarebbe stato esibito per l'identificazione, la cui menzione è necessaria, tra l'altro, per la verifica dell'idoneità stessa del documento esibito a concretare un vero e proprio documento d'identità personale piuttosto che un atto rilasciato ad altri fini (in argomento, specificamente, Consiglio di Stato, sez. V, 18 giugno 2001, n. 3212; si veda anche Consiglio di Stato, sez. V, 25 luglio 2005, n. 3920, cui si rinvia per ulteriori riferimenti).

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

DÀ ATTO

che non è stato raggiunto il numero di richiedenti prescritto

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

* * *

II - In merito alla richiesta di referendum popolare regionale per l'espressione del parere sullo schema di piano paesaggistico regionale proposto con deliberazione della Giunta regionale 13 dicembre 2005, n. 59/39, con il seguente quesito: “Volete voi che lo schema di piano paesaggistico regionale, di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 59/39 del 13.12.2005 e relativi allegati, non venga approvato nella sua attuale formulazione ma ripresentato e riformulato secondo il principio della copianificazione paritetica con i Comuni e le Province?”.

RILEVA QUANTO SEGUE



A - L'art. 1 legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 prevede che possa essere indetto referendum popolare per:

- a) deliberare l'abrogazione di una legge o di un atto avente valore di legge fatta eccezione per le leggi tributarie o di approvazione dei bilanci;
- b) deliberare l'abrogazione di un regolamento o atto o provvedimento amministrativo regionale;
- c) modificare le circoscrizioni e le funzioni delle province, ai sensi dell'art. 43 dello Statuto speciale per la Sardegna approvato con L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 3;
- d) esprimere il parere su un progetto di modificazione dello Statuto ai sensi dell'art. 54 dello statuto speciale per la Sardegna approvato con L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 3;
- e) esprimere parere prima della loro approvazione su progetti di legge ovvero di regolamenti o atti e provvedimenti amministrativi di competenza del Consiglio o della Giunta regionale;
- f) esprimere parere su questioni di particolare interesse sia regionale che locale.

B - La richiesta di referendum deve essere quindi considerata legittima, in linea generale, in quanto diretta a provocare una consultazione referendaria del popolo sardo in vista della formulazione di un parere, prima della sua approvazione, su un atto della Giunta regionale, ai sensi della lettera e) dell'art. 1, della L.R. citata

La Giunta regionale, secondo quanto previsto 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*), deve adottare il piano paesaggistico regionale (PPR), indicato come principale strumento della pianificazione territoriale regionale, al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio.

La proposta di PPR, ai sensi dell'art. 11 legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 (*Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale*), così modificato dall'art. 2 l. ult. cit., deve essere pubblicata, per un periodo di sessanta giorni, all'albo di tutti i comuni interessati.

La Giunta regionale, svolte le procedure volte ad assicurare la concertazione istituzionale e la partecipazione di tutti i soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi, una volta decorso il termine legale fissato per la presentazione di eventuali osservazioni, esaminate le osservazioni stesse e sentito il Comitato tecnico regionale per l'urbanistica, delibera l'adozione del PPR e lo trasmette al Consiglio regionale, nonché ai comuni interessati, ai fini della pubblicazione all'albo pretorio.



La Commissione consiliare competente in materia di urbanistica esprime poi, entro due mesi, il proprio parere sul piano.

La Giunta regionale, acquisito tale parere, approva in via definitiva il PPR entro i successivi trenta giorni.

E' indubbio, pertanto, che la consultazione referendaria sulla proposta di piano paesaggistico regionale (PPR) potrebbe essere ammessa.

C - La richiesta referendaria di atti e provvedimenti amministrativi deve tuttavia intervenire, secondo quanto espressamente indicato dall'art. 1 legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, prima della loro "approvazione".

Tale indicazione è stata chiaramente inserita per la specifica finalità attribuita al referendum consultivo, consentire cioè che, nell'adozione o meno dell'atto e nella determinazione del suo contenuto, possa tenersi conto della volontà della popolazione precedentemente espressa attraverso la consultazione.

L'indicazione, peraltro, deve essere necessariamente adattata qualora l'atto su cui il parere referendario dovrebbe essere espresso sia inserito per legge nell'ambito di un procedimento a più fasi che, come nel caso di specie, prevede l'adozione in successione, da parte della stessa Giunta regionale, di deliberazioni ulteriori, le quali sono sostanzialmente rivolte a sostituire il precedente atto, ai fini dello svolgimento dell'ulteriore *iter* del procedimento, ovvero a maggior ragione ad approvarlo definitivamente, con o senza modifiche.

Nel caso in esame, il piano paesaggistico regionale (PPR) risulta essere stato già adottato con deliberazione della Giunta regionale 24 maggio 2006 ed è, quindi, in via di approvazione, secondo lo schema legale sopra delineato, così che, pur potendo considerarsi non ultimato il procedimento per la sua definitiva approvazione, il progetto di piano paesaggistico regionale (PPR) ha interamente esaurito la sua funzione endoprocedimentale, ed è superata dalla successiva deliberazione di adozione del piano, che in concreto, a seguito dell'istruttoria, ha modificato il progetto originario, come risulta dalla deliberazione 24 maggio 2006, n. 22/3.

E' appena il caso di richiamare, a conferma delle considerazioni sin qui svolte, il principio sancito dall'art. 19 legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, che addirittura prevede che la procedura per il referendum, pur ammesso, è necessariamente sospesa, in qualunque momento, "nel caso che la questione su cui si intendeva richiedere il parere sia divenuta, per effetto di nuovi accadimenti, manifestamente o totalmente irrilevante".



D - La richiesta di referendum, che pur contiene la precisa indicazione dell'atto sottoposto alla consultazione democratica, non consente in ogni caso al corpo elettorale di esprimere con chiarezza un parere, atteso che:

- ≈ contiene in realtà due distinti quesiti, di natura non omogenea tra loro, che fanno riferimento, per un verso, alla generica volontà di non approvazione dell'atto "*nella sua attuale formulazione*" e, dall'altro, alla sua successiva presentazione e riformulazione "*secondo il principio della copianificazione paritetica con i comuni e le province*";
- ≈ con riferimento al secondo quesito, enuncia un principio in realtà non definito legislativamente e non univocamente intelligibile, avuto riguardo alla disciplina in materia e, comunque, alle comuni regole interpretative;
- ≈ il secondo quesito, infatti, non consente di comprendere in che rapporto tale principio, almeno in apparenza diretto ad influire sul procedimento di formazione dell'atto, dovrebbe coordinarsi con l'articolazione procedimentale invece fissata dalla legge regionale 25 novembre 2004, n. 8 (*Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale*);
- ≈ se la finalità fosse poi quella di prevedere una concertazione vincolante per la predisposizione del contenuto del progetto, sarebbe infine contraria alla disciplina legale di cui all'art. 11, L.R. 22 dicembre 1989, n. 45.

Il quesito referendario, pertanto, non presenta i caratteri dell'omogeneità, della chiarezza e dell'univocità che debbono comunque caratterizzare anche i referendum consultivi, non potendo riconoscersi alla domanda un significato distintamente percepibile dal votante, in particolare avuto riguardo al condizionamento dato dal riferimento procedimentale sopra menzionato, e persino un distinto ed inequivoco esito della consultazione.

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 consultivo.

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



* * *

III - In merito alla richiesta di referendum popolare regionale per l'espressione del parere sul disegno di legge n. 204 del 3 gennaio 2006, recante "Nuove norme per l'uso del territorio regionale", con il seguente quesito: "Volete voi che il disegno di legge n. 204 del 3 gennaio 2006 presentato dalla Giunta regionale, recante "Nuove norme per l'uso del territorio regionale" venga ritirato e non sottoposto al voto del Consiglio regionale?".

RILEVA QUANTO SEGUE

A - L'art. 1 legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, come si è già avuto modo di evidenziare, prevede che possa essere indetto referendum popolare per esprimere parere, prima della sua approvazione, su progetti di legge e, quindi, anche su disegni di legge presentati dalla Giunta regionale.

B - La richiesta di referendum, peraltro, non deve essere considerata legittima, in considerazione della anomala ed inammissibile formulazione del quesito, in quanto evidentemente finalizzato non a far esprimere al corpo elettorale un vero e proprio parere che il Consiglio regionale, nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi, potrebbe successivamente valutare in sede di esame del disegno di legge, ma:

1) è indirizzata all'ottenimento del ritiro del disegno di legge da parte del soggetto proponente, vale a dire la Giunta regionale, con conseguente non sottoposizione all'esame ("al voto") del Consiglio regionale;

2) si concretizza, quindi, in un'inammissibile petizione rivolta ad un soggetto istituzionale, la Giunta regionale, differente dal fisiologico destinatario del parere, che è il Consiglio regionale, e si atteggia sostanzialmente come una forma di sollecitazione popolare indubitabilmente non prevista dall'ordinamento vigente e, specificamente, dalla legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, in funzione di un indebito condizionamento dell'attività della Giunta regionale.

Né può rilevare in alcun modo, di fronte alla manifesta inammissibilità del quesito referendario formulato, l'indiretta possibilità di una comprensione dell'orientamento degli elettori, non potendo tale



potenzialità di valutazione dell'indirizzo dei votanti, comunque solo mediata, escludere l'estraneità assoluta della richiesta di consultazione popolare alle ipotesi previste per legge.

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 consultivo.

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

Cagliari, 28 luglio 2006.

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