

TRIBUNALE DI CAGLIARI, ordinanza, 24 gennaio 2008 — LA ROCCA *Giudice Monocratico* — P.M. (avv.ti G. Piras jr., Vignolo, Ballero, Lauro, G. Contu) c. Regione Autonoma della Sardegna (avv.ti Cerulli Irelli, Carrozza, G. Macciotta, G.P. Contu) e Ufficio Regionale del Referendum.

Regione Sardegna - Referendum abrogativo - Posizione giuridica dei promotori - Diritto soggettivo - Configurabilità - Giurisdizione del giudice ordinario - Sussistenza - Domanda cautelare che ordini alla p.a. un *facere* - Inammissibilità - Domanda cautelare in un giudizio dichiarativo - Ammissibilità - Presupposti.

(Cost., art. 75, comma 1°; l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. E, art. 4; cod. proc. civ., art. 700).

In tema di referendum la posizione giuridica in capo ai promotori dell'iniziativa referendaria si configura come un diritto soggettivo politico inaffievolibile; conseguentemente la domanda del Comitato promotore del referendum che lamenti l'erroneità dell'atto adottato dall'organo preposto al controllo della richiesta referendaria rientra nella giurisdizione del giudice ordinario (1).

*Le domande cautelari dirette ad ottenere la sospensione di un provvedimento amministrativo e a far ordinare alla pubblica amministrazione un *facere* sono inammissibili per contrasto con il divieto per il giudice ordinario di pronunciare sentenze costitutive e di condanna dell'Amministrazione ad un *facere* quando si riferiscano alle attività dalla medesima compiute nell'ambito dei suoi poteri e delle sue finalità istituzionali e in collegamento con un provvedimento amministrativo giuridicamente esistente (2).*

Tenuto conto, peraltro, che la tutela ex art. 700 c.p.c. è ammissibile anche nei giudizi dichiarativi quando l'anticipazione cautelare del-

l'accertamento invocato sia in grado di evitare un pregiudizio imminente ed irreparabile ai danni del diritto soggettivo fatto valere, devono invece ritenersi ammissibili la richiesta di sospensione cautelare degli effetti della deliberazione dell'Ufficio e l'ordine di procedere agli ulteriori adempimenti in quanto presuppongono e contengono l'accertamento in via d'urgenza della legittimità della richiesta referendaria (3).

Posto che il provvedimento di urgenza ex art. 700 c.p.c. può essere concesso solo quando il diritto sia esposto ad un pregiudizio irreparabile nel tempo necessario per farlo valere in via ordinaria, rendendo priva di utilità pratica la successiva pronunzia nel merito, tale presupposto non sussiste quando la pretesa fatta valere non corrisponda ad una aspettativa giuridicamente tutelata o quando risulti che il provvedimento cautelare richiesto non abbia una concreta utilità pratica per il richiedente (4).

II

TRIBUNALE DI CAGLIARI, ordinanza, 30 gennaio 2008 — PISOTTI *Presidente* — Poddighe *Estensore* — P.M. (avv.ti Ballero, G. Contu, Lauro, Vignolo) c. Ufficio Regionale del Referendum e Regione Autonoma della Sardegna (avv.ti Cerulli Irelli, Carrozza, G. Macciotta e G.P. Contu).

Conferma Trib. Cagliari 24 gennaio 2008 (ord.).

Regione Sardegna - Referendum abrogativo - Provvedimento organo preposto al controllo di legittimità - Giurisdizione del giudice ordinario - Sussistenza - Omogeneità quesito referendario - Necessità - Tutela cautelare - Azioni di mero accertamento - Ammissibilità.

(Cost., art. 75, comma 1°; l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. E, art. 4; cod. proc. civ. art. 700).

L'organo preposto al controllo di legittimità della richiesta referendaria agisce nel relativo procedimento non nell'interesse particolare della pubblica amministrazione, ma in posizione di piena parità col promotore, in quanto entrambi tendono all'attuazione dell'ordinamento; di conseguenza la decisione con la quale l'organo neghi l'esistenza del diritto soggettivo del promotore non può mai degradare e incidere sul diritto stesso, che rimane sempre integro e può quindi essere accertato dal giudice ordinario (5).

Quando ne sussistano i presupposti è possibile chiedere in via cautelare l'anticipazione degli effetti anche di sentenze di mero accertamento, non solo nell'ipotesi in cui venga congiuntamente proposta anche una azione accessoria di condanna, ma anche laddove il provvedimento cautelare richiesto abbia come unico oggetto il mero accertamento del diritto dell'istante (6).

Posto che ogni forma di referendum consiste essenzialmente in una scelta tra due alternative è connaturato alla natura ed alla finalità dell'istituto che il quesito abbia un oggetto ben delineato; in presenza di quesiti riguardanti un'intera legge o provvedimenti che contengano anche disposizioni generali ed astratte il requisito della chiarezza non può realizzarsi laddove le varie disposizioni oggetto del referendum siano tra loro eterogenee, cioè non rispondano ad una matrice unitaria; ciò in quanto in tale ultima evenienza il cittadino potrebbe ritenere opportuna l'abrogazione di una certa norma ma non di un'altra e, tuttavia, sarebbe costretto a pronunciarsi nel medesimo senso su entrambe, oppure ad astenersi dal voto rinunciando ad esprimere entrambe le opzioni, per cui la scelta fatta non potrebbe ritenersi libera (7).

I

(*Omissis*). — M. P., quale promotore ai sensi dell'art. 4 della l. reg. n. 20/1957 del referendum abrogativo della deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006 portante l'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale ex l. reg. n. 8/2004, con atto depositato il 12 gennaio 2008 ha proposto ricorso cautelare *ante causam* ex art. 700 c.p.c. esponendo quanto segue:

— che, presentata richiesta di referendum abrogativo della sopra indicata deliberazione al Cancelliere della Corte d'Appello di Cagliari e depositati i fogli contenenti le sottoscrizioni degli elettori richiedenti, l'Ufficio regionale del referendum con deliberazione del 15 marzo 2007, pur riconoscendo la proponibilità della richiesta referendaria, l'aveva dichiarata inammissibile sul rilievo che il Piano oggetto del quesito referendario rappresentava "uno strumento di pianificazione territoriale estremamente articolato" e che l'inammissibilità si ricollegava "alla richiesta di abrogazione della deliberazione nella sua totalità, fatta attraverso un quesito unitario nonostante la pluralità e non omogeneità della materia in discussione";

(1-7) La nota segue a p. 120.

– Tale deliberazione era stata impugnata davanti al TAR Sardegna che, con sent. n. 2179 del 21 novembre 2007, l'aveva annullata in quanto illegittima;

– questa sentenza era stata impugnata dalla Regione Autonoma della Sardegna davanti al Consiglio di Stato, che con ord. n. 16 dell'8 gennaio 2008 aveva sospeso l'efficacia della sentenza del TAR Sardegna sul presupposto del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo nella materia *de qua*.

Sulla base di quanto sopra esposto il ricorrente ha manifestato il suo interesse ad una pronunzia, da parte del giudice ordinario, della non conformità a legge della menzionata deliberazione dell'Ufficio per il referendum, avente ad oggetto l'accertamento e la declaratoria di sussistenza del proprio diritto all'iniziativa referendaria. (*Omissis*)

Il dato di partenza, su cui non vi è contrasto tra le parti, è la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda del Comitato promotore di un referendum, che lamenti l'erroneità dell'atto adottato dall'organo preposto al controllo della richiesta referendaria, conformemente a quanto affermato dal prevalente, orientamento giurisprudenziale (Cass. sez. un., ord., 3 febbraio 2004, n. 1991; Cass. sez. un., 6 febbraio 1994, n. 5490; Cons. St., 22 marzo 1993, n. 328). La conferma si rinviene nella allegata ordinanza del Consiglio di Stato, che ha sospeso l'efficacia della sentenza TAR anche sul rilievo del "costante indirizzo giurisprudenziale che qualifica in termini di diritto soggettivo politico inaffievolibile la posizione che si appunta in capo ai promotori dell'iniziativa referendaria, con conseguente radicamento della giurisdizione ordinaria".

Nel giudizio di merito il promotore dovrà richiedere una sentenza dichiarativa, di mero accertamento della conformità della richiesta alle condizioni predeterminate dalla legge medesima (Cons. St., 31 marzo 1987, n. 194), come del resto specificamente indicato dal ricorrente nella prospettazione dell'azione di merito cui si riferisce la tutela cautelare.

A questa stregua, le domande cautelari, tendenti alla sospensiva dell'efficacia della delibera e all'ordine all'Ufficio del referendum e al Presidente della Giunta Regionale di procedere agli adempimenti conseguenti all'accertamento di legittimità della richiesta referendaria, risultano inammissibili in quanto contrastano con il divieto per il giudice ordinario (limite interno della giurisdizione ordinaria) di pronunciare sentenze, costitutive e di condanna dell'Ammi-

nistrazione ad un *facere* con riferimento alle attività dalla medesima compiute nell'ambito dei suoi poteri e delle sue finalità istituzionali e in collegamento ad un provvedimento amministrativo giuridicamente esistente (v. art. 4, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E).

Queste considerazioni, peraltro, non esauriscono la rilevanza del tema perché autorevole opinione (affermata anche da questo Tribunale) sostiene, in ossequio al principio di effettività della tutela giurisdizionale, che possa ammettersi la tutela *ex art. 700 c.p.c.* anche nei giudizi dichiarativi, quando l'anticipazione cautelare dell'accertamento invocato sia in grado di evitare un pregiudizio imminente e irreparabile cui è esposto il diritto soggettivo fatto valere.

È evidente, del resto, che la richiesta di sospensione degli effetti della deliberazione dell'Ufficio e dell'ordine di procedere agli ulteriori adempimenti presuppone e contiene l'accertamento, in via d'urgenza, della legittimità della richiesta referendaria.

Entro questi limiti la domanda cautelare è ammissibile e non trova ostacolo negli ulteriori argomenti della resistente. (*Omissis*)

La limitata ammissibilità riconosciuta al ricorso cautelare proposto non può, peraltro, condurre al suo accoglimento.

A prescindere dalla ricorrenza del *fumus boni iuris* della domanda di merito – che appare altamente controvertibile, considerati i puntuali rilievi dell'Ufficio del referendum sulla base della consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale – nella prospettazione del ricorrente non si ravvisa la sussistenza del *periculum in mora*.

Secondo la prevalente opinione il provvedimento d'urgenza *ex art. 700 c.p.c.* può essere concesso quando il diritto sia esposto ad un pregiudizio irreparabile nel tempo necessario per farlo valere in via ordinaria, rendendo priva di utilità pratica la successiva pronuncia di merito; nel caso di specie il ricorrente non ha allegato che il diritto dei promotori non potrebbe trovare attuazione oltre il termine del 30 gennaio 2008 ma ha lamentato che la normativa vigente e le contingenze elettorali ritarderebbero lo svolgimento del referendum, che non potrebbe tenersi prima di ottobre-novembre 2009.

Questa situazione deriva essenzialmente dai tempi di attesa della decisione di merito ma essa non evidenzia un pregiudizio imminente ed irreparabile tale da rendere priva di utilità la pronuncia di merito, salvo che non si voglia ritenere – ma sul punto il ricorrente non ha dedotto alcunché – la configurabilità di un diritto dei

ricorrenti, od anche solo una aspettativa giuridicamente tutelata, all'indizione del referendum entro il termine sopra indicato (30 gennaio 2008).

La posizione dei promotori del referendum è descritta come diritto (pubblico) soggettivo, costituzionalmente garantito e riconosciuto dalla Statuto e dalla legge regionale, finalizzato a promuovere l'iniziativa referendaria e a vederla giungere a compimento secondo quanto stabilito dalla complessiva normativa. Ciò significa, in altri termini, che il contenuto e i limiti di questa situazione giuridica soggettiva vanno ricercati nelle norme che disciplinano l'istituto.

È da notare, a questo proposito, che la l. reg. n. 20/57 non prescrive l'indizione del referendum entro il 30 gennaio successivo agli adempimenti posti a carico dei promotori (verbale di cui all'art. 4 e successivo deposito dei fogli firmati ai sensi dell'art. 5) ma stabilisce (all'art. 8) che il referendum debba essere indetto entro il 30 gennaio successivo alla data di emanazione della deliberazione di cui all'art. 7, cioè della deliberazione con la quale l'Ufficio, ad esito della verifica della regolarità delle firme dei richiedenti e dei verbali di dichiarazione di volontà, attesta il raggiungimento del numero minimo di richieste valide.

La stessa legge prevede, all'art. 7, che le operazioni di verifica debbano essere ultimate entro quindici giorni; anche a voler ammettere che questo termine si riferisca sia alla verifica di validità delle firme di cui all'art. 7 sia alla verifica del numero dei richiedenti, di cui al precedente art. 6, esso certamente non riguarda il momento dichiarativo della legittimità della richiesta referendaria, suscettibile di autonomo rilievo soprattutto quando l'ammissibilità del referendum sia stata esclusa.

La legge si limita a prescrivere che l'Ufficio proceda "immediatamente" (decorsi quattro mesi dal verbale di cui all'art. 4) all'accertamento della legittimità del quesito ma non stabilisce un *dies ad quem* per il completamento di questa fase e prescrive il termine di quindici giorni soltanto per le materiali operazioni di verifica.

Conclusivamente, posto che la legge referendaria non fissa il termine di indizione del referendum con il riferimento all'iniziativa dei promotori e che non è stabilito un termine preciso per l'accertamento della legalità del referendum, la pretesa dei promotori di definire quella fase e giungere alla indizione del referendum entro il termine indicato non corrisponde ad alcuna aspettativa giuridica-

mente tutelata, con la conseguenza che il pregiudizio lamentato non può trovare considerazione neppure in sede cautelare.

Non va trascurato, oltretutto, che, dati i tempi assai ristretti, ben difficilmente un provvedimento anticipatorio (di accertamento della legittimità della richiesta) avrebbe potuto consentire l'indizione del referendum entro il 30 gennaio 2008, considerato che l'Ufficio del referendum ha comunque il termine di quindici giorni per verificare la regolarità delle firme.

La decisione, quindi, sin dalla proposizione del ricorso (avvenuta il 12 gennaio 2008) risultava priva di utilità concreta, quantomeno con riferimento all'interesse prospettato in causa. (*Omissis*)

II

(*Omissis*). — Benché in questa sede la questione non abbia formato oggetto di controversia tra le parti, pare comunque innanzi tutto necessario ribadire, conformemente all'orientamento della Corte di Cassazione (Sez. Un., 3 febbraio 2004, n. 1991), fatto proprio nella vicenda processuale *de qua*, come si è accennato, anche dal Consiglio di Stato, che l'organo preposto al controllo di legittimità della richiesta referendaria agisce nel relativo procedimento non nell'interesse particolare della pubblica amministrazione, ma in posizione di piena parità col promotore, in quanto entrambi "tendono all'attuazione dell'ordinamento", per cui la decisione con la quale il primo neghi l'esistenza del diritto soggettivo del promotore medesimo non può mai degradare od incidere il diritto stesso, che rimane sempre integro e può quindi essere accertato dal giudice ordinario. (*Omissis*)

Nel merito, il reclamo non è fondato.

In proposito, va premesso che il giudizio di legittimità della richiesta referendaria, previsto nell'art. 6 della l. n. 20 del 1957, *cit.*, non può che attenersi anche alla sua ammissibilità, come è del resto del tutto logico, se si riconosce che la richiesta stessa, al di là dei requisiti formali, deve logicamente possedere anche determinate caratteristiche sostanziali che la rendano idonea a raggiungere gli scopi a cui è istituzionalmente destinata.

Ciò posto, deve ora ricordarsi che ogni forma di referendum, a prescindere dalla sua contingente specifica disciplina e dal suo oggetto, consiste essenzialmente in una scelta tra due alternative, che

non è tuttavia fine a se stessa, ma destinata ad esprimere la volontà dell'elettore in ordine alla gestione della cosa pubblica.

È pertanto connaturato alla natura ed alle finalità dell'istituto che il quesito abbia un oggetto ben delineato, perché soltanto in questa ipotesi ciascun elettore è posto in condizione di liberamente determinarsi e di manifestare, quindi, una volontà, che unita a quella degli altri, abbia un significato oggettivo, univocamente percepibile ed interpretabile all'esterno.

In presenza di quesiti riguardanti un'intera legge o provvedimenti che, come il Piano Paesaggistico, contengano anche disposizioni generali ed astratte e siano, dunque, a questa equiparabili ai fini che in questa sede rilevano, il requisito della chiarezza, nei termini sopra enunciati, non può evidentemente realizzarsi laddove le varie disposizioni oggetto del referendum siano tra loro eterogenee, cioè non rispondano ad una matrice unitaria.

In tale ultima evenienza, infatti, il cittadino, posto di fronte a richieste sostanzialmente plurime, potrebbe ritenere opportuna l'abrogazione di una certa norma, ma non di un'altra, e tuttavia sarebbe costretto a pronunciarsi nel medesimo senso su entrambe, oppure ad astenersi dal voto, rinunciando ad esprimere entrambe le opzioni.

La scelta fatta nella condizione testé descritta, dunque, non potrebbe definirsi libera.

Essa, inoltre, non sarebbe neppure idonea a "*condurre il titolare del potere di democrazia rappresentativa ad una maggiore aderenza con la volontà politica del popolo*" perché tale volontà sarebbe imperscrutabile.

È appena il caso di sottolineare che la matrice unitaria della quale si tratta non può ravvisarsi soltanto per ciò, che la legge oggetto del referendum regoli una determinata materia o che le varie disposizioni di cui essa è composta siano accomunate da una medesima finalità o da una *ratio* comune.

Occorre, invece, che le disposizioni stesse siano omogenee quanto al loro contenuto, nel senso che la scelta di abrogare oppure non l'una comporti logicamente la volontà di abrogare oppure non anche tutte le altre e così per ciascuna di esse.

Ebbene, applicando i principi testé richiamati al caso di specie, appare evidente che il quesito proposto da P. non è chiaro.

Anche una sommaria disamina del testo del Piano Territoriale Paesaggistico, infatti, mostra che le varie disposizioni di cui esso è

composto, pur coordinate tra loro in un sistema complessivamente finalizzato alla tutela del territorio, non sono, nella particolare prospettiva in disamina, sostanzialmente omogenee.

Invitato ad esprimere un giudizio sulle disposizioni ivi contenute, infatti, ogni cittadino potrebbe, senza cadere in alcuna contraddizione logica, condividere le forme di tutela previste per una determinata area (ad esempio, quella costiera) e non per un'altra (ad esempio, quella montana), oppure potrebbe ritenere troppo severi i vincoli imposti su determinati beni, ad esempio quelli "identitari", e, tra questi, stimare magari poco perspicua la tutela riservata ai siti archeologici industriali od eccessiva quella alle aree delle saline e via di seguito (si consideri, in proposito, che le sole norme tecniche di attuazione constano di ben centoquattordici articoli, raggruppati in tre parti, a loro volta divise in titoli e che le materie trattate vanno dalle aree naturali alla grande distribuzione commerciale; dagli edifici con oltre cinquanta anni d'età agli alberi secolari e dalle case sparse nell'agro alla cartellonistica commerciale, tanto per fare qualche esempio tra i moltissimi possibili).

In ultima analisi, il quesito proposto dal P. sottopone all'attenzione degli elettori una pluralità di norme, che, come si è *supra* cercato di evidenziare, avendo oggetti tra loro non soltanto diversi e disparati, ma anche incommensurabili, non presentano una base comune sulla quale possa formarsi un'unica volontà che, in modo coerente e logico, necessariamente tutte le comprenda.

In altre parole, il quesito non lascia libero il cittadino nel momento in cui lo costringe ad esprimere una scelta secca ed omnicomprensiva su una pluralità di questioni invece suscettibili di valutazioni e, quindi, di scelte, in ipotesi, anche articolate e di segno diverso.

Esso, inoltre, non consente di interpretare in modo univoco la risposta che l'elettore decida di dare, con l'ulteriore, grave conseguenza che l'eventuale abrogazione avrebbe un effetto distruttivo non accompagnato da alcuna indicazione propositiva, sicché neppure l'amministrazione, obbligata per legge a redigere un nuovo piano, saprebbe in che direzione orientare le sue scelte discrezionali.

Ritiene in conclusione il Collegio che, allo stato delle evidenze disponibili, la domanda di accertamento del P. non abbia qualificate probabilità di essere accolta.

Per tali motivi, in assenza del requisito del *fumus boni iuris*, il reclamo deve essere rigettato. (*Omissis*)

riferimento, il Piano paesaggistico è stato definito "un atto amministrativo generale di pianificazione".

Fra le varie iniziative intraprese contro il Piano particolare rilevanza ha assunto la richiesta di ammissione del referendum abrogativo promossa dal deputato Mauro Pili, il quale, grazie ad una capillare organizzazione, in poco tempo era riuscito a raccogliere ben 24.000 firme di adesione.

Passata la proposta al vaglio dell'Ufficio Regionale per il referendum (4), quest'ultimo, con provvedimento in data 15 marzo 2007, dichiarava l'inammissibilità del quesito referendario sul presupposto che il quesito da sottoporre agli elettori non fosse omogeneo.

Il provvedimento in questione veniva, peraltro, annullato dal T.A.R. della Sardegna con sentenza n. 2179 del 27 novembre 2007, che dichiarava ammissibile il referendum.

Su ricorso della Regione tale sentenza veniva sospesa dal Consiglio di Stato con ord. n. 16 dell'8 gennaio 2008 sul presupposto del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e, di conseguenza, il giudizio di inammissibilità del referendum pronunciato dall'Ufficio regionale riprendeva vigore.

Il promotore del referendum, preso atto di tale decisione, ricorreva al Tribunale civile di Cagliari chiedendo che, in via cautelare "ante causam", venisse adottato un provvedimento d'urgenza ex art. 700 c.p.c., finalizzato a far anticipare gli effetti della futura sentenza di merito mediante la sospensione dell'efficacia della citata deliberazione dell'Ufficio per il referendum e l'emissione di un ordine rivolto allo stesso Ufficio e al Presidente della Regione di provvedere agli adempimenti necessari per l'indizione del referendum entro il 30 gennaio 2008, facendo presente che, in difetto, il referendum non si sarebbe potuto svolgere prima di due anni; il che avrebbe sostanzialmente compromesso le aspettative dei promotori.

Il ricorso veniva respinto dal giudice monocratico con la prima delle ordinanze cui si riferisce la presente nota. Eguale sorte subiva il reclamo proposto davanti al collegio contro l'anzidetta decisione, che veniva pertanto confermata.

Il Tribunale, nelle due ordinanze in esame, ha dovuto esaminare le problematiche seguenti:

– quale sia la configurazione giuridica della posizione dei promotori del referendum, se debba, cioè, essere considerata di diritto soggettivo o di interesse legittimo;

– quali siano i limiti entro i quali sia possibile ottenere dal giudice ordinario la sospensione di un provvedimento della pubblica amministrazione e se lo stesso giudice possa, o meno, imporre alla p.a. un "facere";

– se, nella fattispecie, ricorressero i requisiti del "fumus boni iuris" e del "periculum in mora", che giustificassero la pronuncia di un provvedimento di urgenza di sospensione della decisione con cui l'Ufficio regionale del referendum aveva dichiarato inammissibile il quesito referendario.

(4) Organismo previsto dall'art. 6 della l. reg. n. 20 del 17 maggio 1957 e succ. integraz. e modif., composto da 5 membri nominati con decreto del Presidente della Giunta regionale. Fra i compiti dell'organismo rientra quello di valutare l'ammissibilità, o meno, dei referendum.

a) Sul primo problema dato che, dopo la pronunzia dell'ordinanza del Consiglio di Stato, che aveva sospeso la sentenza del T.A.R. Sardegna sul presupposto della carenza di giurisdizione del giudice amministrativo, il promotore del referendum riproponendo la sua azione davanti al giudice ordinario, pare avere fatto acquiescenza alla dichiarazione del giudice amministrativo, il potenziale contrasto fra le parti in causa sembra esser venuto meno. D'altra parte sulla correttezza della pronunzia del Consiglio di Stato, sia pure emessa in sede cautelare, non sembra possano sussistere dubbi, non potendo seriamente contestarsi che, nella fattispecie, si fosse in presenza della richiesta di tutela di un diritto soggettivo. Ciò, del resto, in sintonia con il prevalente orientamento della giurisprudenza (5).

b) Per quanto riguarda i limiti entro i quali è possibile che il giudice ordinario possa sospendere un atto della pubblica amministrazione ed ordinare un *facere* alla medesima, le norme chiave sono rappresentate dagli artt. 4 e 5 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, la c.d. legge sulla abolizione del contenzioso amministrativo, secondo cui l'autorità giudiziaria ordinaria non può imporre un *facere* alla p.a., ma dovrà limitarsi a conoscere degli effetti dell'atto in relazione all'oggetto dedotto in giudizio (art. 4) e secondo cui *"In questo, come in ogni altro caso, le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi ed i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi"* (art. 5). Peraltro, tenuto conto che, come è stato affermato nelle ordinanze del Tribunale, l'organo preposto al controllo di legittimità della richiesta referendaria aveva operato *"in posizione di piena parità con il promotore"*, titolare di un diritto soggettivo, doveva ritenersi ammissibile la richiesta proposta in via cautelare dal promotore medesimo. Ciò, in conformità all'insegnamento della giurisprudenza (6).

c) Per quanto attiene poi alla concreta esistenza, o meno, dei presupposti per la concessione dell'invocato provvedimento d'urgenza, la decisione del Tribunale pare corretta. Anzitutto in quanto le argomentazioni del ricorrente, con le quali lo stesso paventava il pericolo di un pregiudizio imminente ed irreparabile, non erano supportate da alcun elemento probatorio. In secondo luogo, e soprattutto, in quanto nella fattispecie, faceva difetto il requisito del *"fumus boni iuris"*. Come è stato, infatti, osservato dal Tribunale, la tesi del ricorrente, secondo cui la decisione dell'Ufficio regionale del referendum, che aveva dichiarato inammissibile il quesito referendario, non appariva, almeno a prima vista fondata. Infatti, il quesito referendario proposto, riguardando un provvedimento estremamente articolato, che aveva disciplinato una materia complessa, quale la pianificazione paesaggistica, mancava del requisito della omogeneità. Requisito che, in base al costante insegnamento della Corte Costituzionale, deve ritenersi indispensabile perché un quesito referendario possa esser dichiarato ammissibile. In proposito pare quanto mai pertinente il riferimento ad una sentenza ormai datata ma ancora attualissima, con la quale la Corte Costituzionale esclude l'ammissibilità di un quesito referendario vertente su 97 articoli del codice penale e di quello concer-

(5) Cfr. Cass. S.U., 3 febbraio 2004, n. 1991 (ord.); Cons. St., VI^a, 31 marzo 1987, n. 194; Cass. S.U., 6 febbraio 1994, n. 5490.

(6) Cfr. Cass., 9 febbraio 1987, n. 1355; Cass. S.U., 18 aprile 1968, n. 1153.

nente l'intero codice penale militare di pace (7). Ma, anche in seguito, il principio in questione è stato ripetutamente ribadito dalla stessa Corte Costituzionale (8).

CARLO DORE

(7) Cfr. Corte cost., n. 16/1978.

(8) Cfr. *ex multis*, Corte cost., n. 27/1981.

80

CARLO DORE SR.

L'INAMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM
ABROGATIVO DEL PIANO PAESAGGISTICO
REGIONALE DELLA SARDEGNA

(estratto da)

**RIVISTA
GIURIDICA
SARDA**

1-2008

Anno XXIII

Gennaio-Aprile – Pubblicazione quadrimestrale

EDIZIONI AV