

Sentenza **24/2011**

Giudizio **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DI REFERENDUM**

Presidente **DE SIERVO** - Redattore **GALLO**

Camera di Consiglio del **12/01/2011** Decisione del **12/01/2011**

Deposito del **26/01/2011** Pubblicazione in G. U. **28/01/2011**

Norme impugnate: - Art. 23 bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto legge 25 giugno 2008 n.112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n.133, come modificato dall'art.30, comma 26 della legge 23 luglio 2009, n.99 recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia" e dall'art.15 del decreto legge 25 settembre 2009, n.135, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea" convertito, con modificazioni, in legge 20 novembre 2009, n.166, nel testo risultante a seguito della sentenza n.325 del 2010 della Corte costituzionale.

Massime:

Atti decisi: **ref. 149**

SENTENZA N. 24

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 23-bis (Servizi pubblici

locali di rilevanza economica) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a séguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale, giudizio iscritto al n. 149 del registro referendum.

Vista l'ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010 e depositata il successivo 7 dicembre, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge la richiesta referendaria;

udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Ugo Mattei per il Comitato Referendario Siacquapubblica; Pietro Adami per l'Associazione Nazionale Giuristi Democratici; Federico Sorrentino per l'Associazione Nazionale Fra gli Industriali Degli Acquedotti – ANFIDA; Tommaso Edoardo Frosini e Giovanni Pitruzzella per l'Associazione Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua – AcquaLiberAtutti; Tommaso Edoardo Frosini per l'Associazione «Fare Ambiente»; Massimo Luciani per i presentatori Vincenzo Miliucci, Rosario Lembo e Alberto De Monaco; Antonio Tallarida, avvocato dello Stato, per il Governo.

Ritenuto in fatto

1. – L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010 e depositata il successivo 7 dicembre, ha dichiarato legittima la richiesta di referendum popolare (pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Repubblica del 1° aprile 2010, serie generale, n. 76), promossa da sedici cittadini italiani, sul seguente quesito, come modificato dallo stesso Ufficio centrale:

«Volete Voi che sia abrogato l'art. 23-bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria”, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante “Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”, e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea”, convertito, con modificazioni, in legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale?».

2. – L'Ufficio centrale ha attribuito al quesito il n. 1 ed il seguente titolo: «Modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Abrogazione».

3. – Il Presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell’ordinanza dell’Ufficio centrale per il referendum, ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 12 gennaio 2011, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori della richiesta di referendum e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell’art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352. La richiesta di referendum è stata iscritta nel relativo registro al n. 149.

4. – Con memoria depositata il 23 dicembre 2010, tre dei presentatori della richiesta di referendum abrogativo hanno avanzato istanza affinché, previa audizione in camera di consiglio del proprio difensore, detta richiesta venga dichiarata ammissibile. A sostegno dell’istanza, deducono che il quesito referendario: a) non trova ostacolo nei limiti espressamente previsti dall’art. 75 della Costituzione, perché non ha ad oggetto leggi tributarie o di bilancio o comunque integranti un elemento imprescindibile della manovra finanziaria o della tenuta complessiva del sistema (nel senso chiarito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 1994); b) non trova ostacolo neppure negli ulteriori limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale in via di interpretazione sistematica, perché non ha ad oggetto norme costituzionali o a contenuto costituzionalmente vincolato (come riconosciuto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, secondo cui tali norme costituiscono esercizio di discrezionalità legislativa) od indefettibili per il funzionamento della macchina statale; c) rispetta i requisiti di omogeneità e chiarezza richiesti dalla giurisprudenza costituzionale (in particolare, dalla sentenza n. 16 del 1978, a proposito della «matrice razionalmente unitaria», e dalla sentenza n. 29 del 1987, a proposito della «chiarezza del fine intrinseco»), in quanto persegue l’univoco intento di limitare – nel rispetto dei limiti costituzionali, internazionali e comunitari – gli eccessi delle cosiddette “privatizzazioni” della gestione dei servizi pubblici locali; intento perseguito, del resto, anche dai quesiti rubricati dall’Ufficio centrale per il referendum ai numeri 2 e 3.

Con la medesima memoria, i suddetti presentatori del quesito osservano, quanto alla cosiddetta normativa di risulta, che l’abrogazione, tramite referendum, del citato art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 comporterebbe: 1) il venir meno, fin dall’origine, del fondamento legislativo del regolamento delegificante di cui al d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell’articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), adottato in forza proprio del suddetto art. 23-bis, con conseguente perdita di efficacia di tale regolamento, in analogia all’ipotesi – esaminata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 241 del 2003 – di abrogazione di una legge di delegazione; 2) l’applicabilità dell’art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), sia con riferimento alle «disposizioni» di tale articolo (commi 5, 5-bis, 6, 7, 9 – escluso il primo periodo –, 14, 15-bis, 15-ter, 15-quater) espressamente abrogate dall’art. 12, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 168 del 2010, divenuto inefficace, sia con riferimento alle «norme» del medesimo articolo 113 abrogate per incompatibilità dall’art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008; 3) per l’effetto, l’attribuzione agli enti locali del potere di optare per l’affidamento della gestione in house dei servizi pubblici locali, anche in assenza delle condizioni straordinarie oggi richieste dal comma 3 dell’art. 23-bis, tutte le volte in cui tale gestione risulterà corrispondente al pubblico interesse, pur nel rispetto delle esigenze concorrenziali sottolineate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 325 del 2010.

5. – Con memoria depositata il 7 gennaio 2011, si è costituito il Governo, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ed ha avanzato istanza affinché – previa audizione in camera di consiglio – venga dichiarato inammissibile il referendum n. 149 (quesito n. 1). A sostegno di tale istanza, il Governo – dopo aver premesso che la Corte costituzionale, secondo la sua giurisprudenza, è chiamata a valutare l’ammissibilità di ciascuna singola richiesta referendaria (sentenza n. 26 del 1981) – deduce che: a)

la normativa oggetto del quesito, pur non costituendo una applicazione necessitata della normativa comunitaria (come precisato nella sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale), è comunque comunitariamente necessaria, perché – una volta esclusa la possibilità della gestione diretta dei servizi pubblici locali di rilevanza economica da parte dell'ente locale, per effetto degli artt. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e 14 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003, non oggetto di referendum – è necessario che sussista (anche per il settore del servizio idrico) una disciplina nazionale applicativa degli artt. 14 e 106 del Trattato 25 marzo 1957 (Trattato sul funzionamento dell'Unione), tale da integrare una delle diverse discipline possibili della materia, rispettose dell'art. 117, primo comma, Cost.; b) il referendum è inammissibile (come tutti quelli aventi ad oggetto leggi costituzionalmente necessarie: Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 1981), perché l'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 non comporterebbe (per comune consenso e come riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 31 del 2000) la reviviscenza della normativa precedentemente abrogata (nella specie, dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, «peraltro di dubbia compatibilità comunitaria») e, pertanto, provocherebbe un grave vuoto normativo in un settore delicatissimo, senza che sia assicurato alcun «livello minimo di tutela legislativa» (come richiesto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 45 del 2005), così da rendere l'Italia inadempiente agli obblighi derivanti dai Trattati europei (Corte costituzionale, sentenza n. 81 del 2000); c) il quesito è disomogeneo perché ha ad oggetto l'affidamento di svariati e complessi servizi, rispetto a ciascuno dei quali «ben diversa potrebbe essere (ed è) la sensibilità popolare (e quindi la sua risposta al referendum)».

6. – Hanno depositato memorie, sollecitando la dichiarazione di ammissibilità del referendum, il Comitato Referendario Siacquapubblica e l'Associazione Nazionale Giuristi Democratici.

7. – Hanno depositato memorie, sollecitando la dichiarazione di inammissibilità del referendum, i seguenti soggetti: l'Associazione «Fare Ambiente», l'Associazione Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua – AcquaLiberAtutti e l'Associazione Nazionale Fra gli Industriali Degli Acquedotti – ANFIDA.

8. – Nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 sono stati ascoltati i difensori: a) del Comitato Referendario Siacquapubblica; b) dell'Associazione Nazionale Giuristi Democratici; c) dell'Associazione Nazionale Fra gli Industriali Degli Acquedotti – ANFIDA; d) dell'Associazione Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua – AcquaLiberAtutti; e) dell'Associazione «Fare Ambiente»; f) dei suddetti tre presentatori che avevano depositato memoria; g) del Governo.

Considerato in diritto

1. – La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo popolare dell'art. 23-bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 20

novembre 2009 (quesito n. 1; referendum n. 149).

2. – In via preliminare, va dichiarata la ricevibilità delle memorie depositate da soggetti diversi – e tuttavia interessati alla decisione – rispetto ai presentatori della richiesta referendaria e al Governo. Secondo le più recenti pronunce di questa Corte, infatti, i suddetti scritti difensivi debbono intendersi come contributi contenenti argomentazioni potenzialmente rilevanti ai fini della decisione (sentenze n. 15, n. 16 e n. 17 del 2008; n. 45, n. 46, n. 47, n. 48 e n. 49 del 2005). Tale ricevibilità, però, non si traduce nel diritto dei medesimi soggetti di partecipare al procedimento e di illustrare in camera di consiglio le proprie deduzioni, ma comporta solo la facoltà per la Corte (ove questa lo ritenga opportuno) di consentire brevi integrazioni orali degli scritti – come è avvenuto nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 – prima che i soggetti di cui all'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (presentatori della richiesta e Governo) illustrino oralmente le proprie posizioni e, comunque, nel rispetto dei tempi richiesti dalla speditezza del procedimento.

3. – Il quesito referendario n. 1 riguarda la disciplina generale delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, tra i quali rientra il servizio idrico integrato. La disciplina delle modalità di affidamento della gestione del servizio idrico costituisce, invece, lo specifico oggetto dei quesiti n. 2, n. 3 (proposti dagli stessi promotori del quesito n. 1) e n. 4.

In proposito, deve essere tuttavia precisato che questa Corte, in sede di giudizio di ammissibilità, deve valutare separatamente ciascun quesito referendario dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il referendum, anche nel caso in cui (come nella specie) sia stata dichiarata legittima una pluralità di quesiti attinenti alla stessa materia (servizi pubblici locali di rilevanza economica). Il potere attribuito dalla legge all'Ufficio centrale (e non alla Corte costituzionale) di «concentrare» le richieste referendarie «che rivelano uniformità od analogia di materia» e di stabilire la denominazione di ciascuna richiesta (eventualmente già oggetto di «concentrazione»), nonché la possibilità che le varie richieste presentate perseguano obiettivi diversi (anche opposti) evidenziano che la Corte costituzionale deve valutare ciascun quesito indipendentemente dagli altri e, in particolare, dagli effetti che l'esito degli altri referendum potrebbe avere sulla cosiddetta normativa di risulta. In altri termini, esula dall'esame della Corte ogni valutazione circa la complessiva coerenza dei diversi quesiti incidenti sulla stessa materia e, quindi, non ha alcun rilievo neppure l'eventualità che essi siano stati proposti (in tutto o in parte) dai medesimi promotori. Ne consegue che ciascun quesito deve essere esaminato separatamente dagli altri.

Il quesito n. 1 è ammissibile.

4. – In primo luogo, va rilevato che il quesito in esame non ha ad oggetto le leggi che l'art. 75, secondo comma, Cost. sottrae a referendum.

4.1. – In particolare, esso non ha ad oggetto leggi tributarie o di bilancio, di amnistia o di indulto, costituzionali o a forza passiva rinforzata.

Oggetto dell'abrogazione referendaria di cui al suddetto quesito n. 1 è, infatti, l'intero art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale, certamente, non è riconducibile ad alcuna delle suddette tipologie di leggi, perché risponde soltanto alla ratio di favorire la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica da parte di soggetti scelti a séguito di gara ad evidenza pubblica e, a tal fine, limita i casi di affidamento diretto della gestione, consentendo la gestione in house (cioè una peculiare forma di gestione diretta del servizio da parte dell'ente pubblico, affidata senza gara pubblica) solo ove ricorrano situazioni del tutto eccezionali, che «non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato». Più in dettaglio, esso: a) si applica, in forza del comma 1, «a tutti i servizi

pubblici locali», prevalendo sulle «discipline di settore [...] incompatibili», salvo quelle relative ai quattro cosiddetti “settori esclusi” (distribuzione di gas naturale; distribuzione di energia elettrica; gestione delle farmacie comunali; trasporto ferroviario regionale); b) dispone che l’affidamento della gestione del servizio pubblico locale avvenga, «in via ordinaria», mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, a favore non solo delle società di capitali, ma, più in generale, degli «imprenditori o [...] società in qualunque forma costituite»; c) specifica che il già previsto (dalla legislazione anteriore, secondo la consolidata interpretazione giurisprudenziale) affidamento diretto (cioè senza gara ad evidenza pubblica) della gestione del servizio pubblico locale a società a capitale misto pubblico e privato (nel caso di scelta del socio privato mediante procedure competitive ad evidenza pubblica) costituisce anch’esso un caso di conferimento della gestione «in via ordinaria»; d) introduce le seguenti ulteriori condizioni per detto affidamento diretto a società miste: 1) che la procedura di gara sia a doppio oggetto (cioè riguardi la qualità di socio e l’attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio); 2) che al socio privato – da scegliersi mediante procedura ad evidenza pubblica – sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40% (comma 2); e) disciplina nuovamente gli altri casi in cui è possibile l’affidamento diretto (senza gara ad evidenza pubblica), «in deroga» ai conferimenti effettuati in via ordinaria, stabilendo la necessità sia di una previa pubblicità adeguata, sia di una motivazione dell’ente in base ad un’analisi di mercato, con trasmissione di una relazione da parte dell’ente all’AGCM (Autorità garante della concorrenza e del mercato), per un parere obbligatorio (ma non vincolante), da rendere entro 60 giorni dalla ricezione (decorso il termine di 60 giorni dalla ricezione della relazione, «il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole»); f) precisa che tale ultima modalità di affidamento diretto è consentita, secondo la gestione «cosiddetta in house», alle condizioni che già la legittimavano (capitale interamente pubblico; controllo analogo; prevalenza dell’attività in favore dell’ente o degli enti pubblici controllanti), ma solo ove sussista l’ulteriore condizione della ricorrenza di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato» (commi 3 e 4); g) prevede (al comma 7) che i bacini di gara per i diversi servizi vengano definiti (nel rispetto delle normative settoriali) dalle Regioni e dagli enti locali (nell’ambito delle rispettive competenze) d’intesa con la Conferenza unificata di cui all’art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), e successive modificazioni, secondo specifiche finalità (economie di scala e di scopo, efficienza ed efficacia; integrazione dei servizi a domanda debole nel quadro dei servizi più redditizi; dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori; copertura degli obblighi di servizio universale); h) modifica, nei limiti dell’incompatibilità con la nuova disciplina, l’art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il «Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali» (comma 11); i) attribuisce al Governo il potere di emettere regolamenti di delegificazione sia nelle materie elencate nel comma 10 dello stesso art. 23-bis, sia per la determinazione delle soglie minime oltre le quali gli affidamenti assumono rilevanza ai fini dell’espressione del parere dell’AGCM, sia «per individuare espressamente le norme abrogate ai sensi» del medesimo art. 23-bis; l) introduce una nuova normativa transitoria per gli affidamenti già in essere al momento dell’entrata in vigore della nuova disciplina.

4.2. – Il quesito non viola i limiti di cui all’art. 75 Cost. nemmeno con riferimento al diritto comunitario, perché: a) non ha ad oggetto una legge a contenuto comunitariamente vincolato (e, quindi, costituzionalmente vincolato, in applicazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.); b) in particolare, l’eventuale abrogazione referendaria non comporterebbe alcun inadempimento degli obblighi comunitari.

4.2.1. – Quanto al profilo sub a), va rilevato che questa Corte, con la sentenza n. 325 del 2010, ha espressamente escluso che l'art. 23-bis costituisca applicazione necessitata del diritto dell'Unione europea ed ha affermato che esso integra solo «una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare» il «primo comma dell'art. 117 Cost.». La stessa sentenza ha precisato che l'introduzione, attraverso il suddetto art. 23-bis, di regole concorrenziali (come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici) più rigorose di quelle minime richieste dal diritto dell'Unione europea non è imposta dall'ordinamento comunitario «e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost. [...], ma neppure si pone in contrasto [...] con la [...] normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri».

4.2.2. – Quanto al profilo sub b), va osservato che dall'abrogazione referendaria non deriva, in tema di regole concorrenziali relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, né una lacuna normativa incompatibile con gli obblighi comunitari né l'applicazione di una normativa contrastante con il suddetto assetto concorrenziale minimo inderogabilmente richiesto dall'ordinamento comunitario.

Al riguardo, va premesso che al giudizio di ammissibilità dei referendum popolari abrogativi è estranea qualunque valutazione di merito (in particolare di legittimità costituzionale) in ordine sia alla normativa oggetto di referendum sia alla normativa risultante dall'eventuale abrogazione referendaria. In particolare, quanto a detta abrogazione, «non rileva che [...] darebbe luogo ad effetti incostituzionali: sia nel senso di determinare vuoti, suscettibili di ripercuotersi sull'operatività di qualche parte della Costituzione; sia nel senso di privare della necessaria garanzia situazioni costituzionalmente protette» (ex plurimis, sentenza n. 26 del 1981; nello stesso senso, sostanzialmente, sentenze n. 16 e n. 15 del 2008; n. 48, n. 47, n. 46 e n. 45 del 2005). Ciò non significa, però, che alla Corte sia inibita l'individuazione della cosiddetta normativa di risulta conseguente all'abrogazione referendaria. Al contrario, l'individuazione di tale normativa è necessaria per valutare se essa comporti un significativo inadempimento di specifici ed inderogabili obblighi internazionali, comunitari o, comunque, direttamente imposti dalla Costituzione (sentenze n. 35, n. 20 e n. 19 del 1997, n. 35 e n. 17 del 1993, n. 27 del 1987). In tali ipotesi, sempre nell'ambito del giudizio di ammissibilità del referendum, la normativa di risulta va sottoposta da questa Corte non già ad un pieno ed approfondito scrutinio di legittimità costituzionale, ma ad una mera «valutazione liminare ed inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se [...] il venir meno di una determinata disciplina non comporti ex se un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale» (sentenza n. 45 del 2005, confermata dalla sentenza n. 15 del 2008) o di una norma comunitaria direttamente applicabile.

Nel caso in esame, all'abrogazione dell'art. 23-bis, da un lato, non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo (reviviscenza, del resto, costantemente esclusa in simili ipotesi sia dalla giurisprudenza di questa Corte – sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997 –, sia da quella della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato); dall'altro, conseguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (come si è visto, meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica. Ne deriva l'ammissibilità del quesito per l'insussistenza di impedimenti di natura comunitaria.

5. – In secondo luogo, il quesito n. 1 è ammissibile anche sotto il profilo della sua formulazione, in quanto esso rispetta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte (omogeneità; chiarezza e semplicità; univocità; completezza; coerenza; rispetto della natura essenzialmente

ablativa dell'operazione referendaria).

5.1. – In particolare, il quesito rispetta il requisito dell'omogeneità.

Come si è già osservato, l'abrogazione richiesta riguarda una normativa generale, prevalente su quelle di settore (salvo che per i sopra ricordati quattro settori esclusi), che è diretta sostanzialmente a restringere, rispetto alle regole concorrenziali minime comunitarie, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. L'evidente unitarietà della disciplina di cui si richiede l'abrogazione comporta l'omogeneità del quesito. Esso, infatti, proprio perché diretto ad escludere l'applicazione di tale regolamentazione generale, è sorretto da una matrice razionalmente unitaria.

L'astratta riconducibilità alla previsione dell'art. 23-bis di un' indefinita pluralità di servizi pubblici locali di rilevanza economica non è di ostacolo a tale conclusione, perché non esclude la sottolineata unitarietà di disciplina e, quindi, la complessiva coerenza della richiesta referendaria. Del resto, non sarebbe stato possibile formulare un quesito diretto ad abrogare la normativa dell'art. 23-bis solo per alcuni settori di servizi pubblici e non per altri. Infatti, avendo l'istituto referendario di cui all'art. 75 Cost. un'efficacia meramente ablativa (e non propositiva o additiva), il quesito non avrebbe mai potuto avere l'obiettivo di abrogare il suddetto articolo solo "nella parte in cui" si applica ad uno o ad alcuni determinati settori di servizi pubblici locali.

5.2. – Il quesito rispetta altresì il requisito della congruità tra intento referendario e formulazione.

In proposito, occorre preliminarmente ricordare che la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo dei sottoscrittori del referendum va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori (dichiarazioni, oltretutto, aventi spesso un contenuto diverso in sede di campagna per la raccolta delle sottoscrizioni, rispetto a quello delle difese scritte od orali espresse in sede di giudizio di ammissibilità), ma esclusivamente dalla finalità «incorporata nel quesito», cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento. Sono dunque irrilevanti, o comunque non decisive, le eventuali dichiarazioni rese dai promotori (ex plurimis, sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 37 del 2000, n. 17 del 1997).

Ciò premesso, appare evidente che l'obiettiva ratio del quesito n. 1 va ravvisata, come sopra rilevato, nell'intento di escludere l'applicazione delle norme, contenute nell'art. 23-bis, che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico). Non sussiste, pertanto, alcuna contraddizione o incongruità tra tale intento intrinseco e la formulazione – del tutto chiara, semplice ed univoca – della richiesta referendaria di abrogare l'intero art. 23-bis.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare – dichiarata legittima, con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010 e depositata il successivo 7 dicembre, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione e rubricata con il n. 1 – per l'abrogazione

dell'art. 23-bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a séguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale.

Cosí deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2011.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

Sentenza **25/2011**

Giudizio **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DI REFERENDUM**

Presidente DE SIERVO - Redattore CRISCUOLO

Camera di Consiglio del **12/01/2011** Decisione del **12/01/2011**

Deposito del **26/01/2011** Pubblicazione in G. U. **28/01/2011**

Norme impugnate: - Art. 150 (Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento) del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 "Norme in materia ambientale", come modificato dall'art.2, comma 13 del decreto legislativo n. 4 del 16 gennaio 2008, nel testo risultante dall'articolo 12 del d.P.R. 7 settembre 2010 n. 168.

Massime:

Atti decisi: **ref. 150**

SENTENZA N. 25

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'articolo 150 (Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dall'art. 2, comma 13 del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, nel testo risultante dall'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168, giudizio iscritto al n. 150 registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7 dicembre 2010 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Ugo Mattei per il Comitato referendario Siacquapubblica, Pietro Adami per l'Associazione nazionale giuristi democratici, Federico Sorrentino per l'ANFIDA, Associazione nazionale fra gli industriali degli acquedotti, Tommaso Edoardo Frosini e Giovanni Pitruzzella per il Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua – AcquaLiberAtutti – , Tommaso Frosini per Fare Ambiente Movimento ecologista europeo onlus, Massimo Luciani per i presentatori D'Antonio Luciano, Lutrario Severo e Maggi Andrea e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), e successive modificazioni, con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010, pervenuta a questa Corte il successivo 9 dicembre, ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge, tra le altre, la richiesta di referendum popolare (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 76 del 1° aprile 2010), promossa da tredici cittadini italiani, sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato l'art. 150 (Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento) del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 "Norme in materia ambientale", come modificato dall'art. 2, comma 13 del decreto legislativo n. 4 del 16 gennaio 2008?».

Con riferimento a tale richiesta l'Ufficio ha rilevato che l'art. 150, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, è stato parzialmente abrogato dall'art. 12, comma 1, lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

Pertanto, sentito il Comitato promotore, il quale ha chiesto che si proceda alla modifica del quesito con l'aggiunta «per come modificato dall'art. 12, comma 1, lett. b) del d.P.R. 7 settembre 2010 n. 168», ha ammesso il quesito stesso nella seguente formulazione: «Volete voi che sia abrogato l'art. 150 (Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento) del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 "Norme in materia ambientale", come modificato dall'art. 2, comma 13 del decreto legislativo n. 4 del 16 gennaio 2008, nel testo risultante dall'art.12 del d. P. R. 7 settembre 2010 n. 168?».

Il referendum, cui è stato assegnato il numero 2, è stato denominato: «Servizio idrico integrato. Forma di gestione e procedure di affidamento in materia di risorse idriche. Abrogazione».

2. — Ricevuta la menzionata ordinanza, il Presidente della Corte costituzionale ha fissato la data del 12 gennaio 2011 per la deliberazione in camera di consiglio sull'ammissibilità del referendum, dandone comunicazione ai presentatori della richiesta ed al Presidente del Consiglio dei ministri, a norma dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

3. — In data 23 dicembre 2010 tre presentatori della suddetta richiesta di referendum hanno depositato memoria di costituzione e deduzioni, esponendo una serie di argomenti a sostegno dell'ammissibilità della richiesta medesima.

In particolare, dopo avere rimarcato che la normativa oggetto del quesito non rientra, neppure in via indiretta, nell'ambito delle leggi per le quali il referendum popolare non è ammesso, ai sensi dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione, essi osservano che la normativa de qua non ha rango costituzionale e non si traduce in norme a contenuto costituzionalmente vincolato, oppure in norme obbligatorie. Al riguardo, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 325 del 2010, la quale ha posto in luce che, in materia di servizi pubblici locali, il legislatore dispone di ampia discrezionalità.

Quanto ai requisiti di omogeneità e chiarezza del quesito referendario, i promotori rilevano che esso è ammissibile sia per la sussistenza di una sua «matrice razionalmente unitaria» (è richiamata la sentenza n. 16 del 1978), sia per la «chiarezza del suo fine intrinseco» (sentenza n. 29 del 1987).

Tanto dovrebbe desumersi dalla normativa di risulta, che sarebbe applicabile a seguito dell'auspicato esito positivo della consultazione popolare.

A tal fine, richiamato il dettato dell'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, i presentatori deducono che, dopo il deposito della richiesta di referendum, è sopravvenuto il d.P.R. n. 168 del 2010 che, all'art. 12, comma 1, lettera b), stabilisce l'abrogazione dell'«art. 150, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, ad eccezione della parte in cui individua la competenza dell'Autorità d'ambito per l'affidamento e l'aggiudicazione».

Ad avviso dei promotori, l'auspicata abrogazione dell'art. 150 si risolverebbe nella necessaria applicabilità, alla gestione del servizio idrico integrato, dell'art. 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), quale normativa di risulta.

Infatti, andrebbe considerato che il citato art. 150 rinvia ampiamente all'art. 113 del detto testo unico (TUEL). Anzi, il contenuto precettivo dell'art. 150 sarebbe limitato e la sua funzione prevalente (ancorché non esclusiva) sarebbe quella di fonte «rinviante» all'art. 113 TUEL (fonte «rinvia»).

Stando così le cose, «l'abrogazione dell'art. 150 non potrebbe certo determinare l'applicabilità dell'art. 113 TUEL. Proprio il fatto che si abroghi la norma rinviante, infatti, ha per logico e consequenziale effetto che, almeno limitatamente alla fattispecie coperta dalla norma rinviante, risulti inapplicabile la norma rinvia. Se il contenuto normativo dell'art. 150 è (anche) il rinvio all'art. 113 TUEL, è chiaro, l'abrogazione della prima delle due norme non può che avere per effetto l'inapplicabilità in parte qua della seconda».

In questo quadro, secondo i presentatori, sembrerebbero applicabili il d.P.R. n. 168 del 2010 o l'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008. Ma, in realtà, non sarebbe così.

Invero, l'art. 150 rinvia, per la determinazione delle forme di gestione del servizio idrico integrato, all'art. 113, comma 7, del TUEL. Ma l'art. 12, comma 2, del d.P.R. n. 168 del 2010 stabilisce che «Le leggi, i regolamenti, i decreti, o altri provvedimenti, che fanno riferimento al comma 7 dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, abrogato dal comma 1, lettera a), si intendono riferiti al comma 1 dell'art. 3 del presente regolamento». Questa sarebbe, oggi, la norma rinvia. Per conseguenza, varrebbe il medesimo ragionamento già svolto in riferimento all'art. 113 TUEL: l'abrogazione della norma rinviante comporterebbe l'inapplicabilità in parte qua (e cioè in riferimento alla specifica fattispecie che ne

costituisce oggetto) della norma rinviata.

Del pari non applicabile, poi, sarebbe l'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008. Infatti, il d.P.R. n. 168 del 2010 sarebbe attuativo dell'autorizzazione a delegificare contenuta nel comma 10 di quella norma. Autorizzando il Governo a delegificare, il citato art. 23-bis si sarebbe "sostanzialmente svuotato", in particolare per quanto concerne il servizio idrico. Invero, nel comma 10 di detta norma, alla lettera d), si stabiliva che il regolamento delegificante (quello che sarebbe poi stato il d.P.R. n. 168 del 2010) doveva «armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua».

L'inapplicabilità del d.P.R. n. 168 del 2010, dunque, non potrebbe determinare la reviviscenza della disciplina dell'art. 23-bis, ormai sostituita (proprio ai sensi della previsione legislativa ora riportata), da quella regolamentare appunto nello specifico settore del servizio idrico, del quale l'art. 23-bis non farebbe menzione se non per autorizzare il Governo alla delegificazione.

In questa condizione di sostanziale vuoto normativo, che sarebbe generata dall'auspicata abrogazione referendaria, resterebbe applicabile, per analogia, soltanto una previsione in materia di servizi locali, cioè l'art. 114 TUEL. Richiamati alcuni profili di tale norma, i promotori rilevano che, in mancanza di disposizioni relative ai servizi pubblici di rilevanza economica, solo la disciplina concernente la gestione dei servizi sociali potrebbe trovare ragionevolmente applicazione, in forza dei comuni criteri propri dell'interpretazione analogica.

Così ricostruita la normativa di risulta, la richiesta referendaria in esame sarebbe «caratterizzata da una limpida chiarezza degli effetti normativi prodotti ed anche dall'univocità del "fine intrinseco" perseguito». Infatti, l'intento dei promotori sarebbe quello di «assoggettare lo specifico e affatto peculiare settore del servizio idrico alla disciplina, specchiatamente pubblicistica, dell'art. 114 TUEL, escludendo qualunque forma di gestione privata».

La richiesta non risulterebbe disomogenea, in quanto l'art. 150 sarebbe caratterizzato proprio dall'opposta scelta di fondo (cioè l'apertura alla gestione privata del servizio idrico), scelta rispetto alla quale il complesso delle sue disposizioni sarebbe in sostanza soltanto strumentale.

A tal proposito, si dovrebbe aggiungere che non sarebbe stato necessario coinvolgere nella richiesta anche l'art. 15, comma 1-ter, del d.l. n. 135 del 2009, perché, per un verso, esso non sarebbe in contraddizione con la richiesta stessa (in quanto il soggetto gestore, ivi contemplato, ben potrebbe essere l'azienda speciale), per l'altro farebbe esplicito riferimento al servizio idrico, come disciplinato dall'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, cioè da una disposizione destinata a divenire inapplicabile in forza dell'auspicato esito positivo della votazione referendaria.

Dalle considerazioni ora esposte emergerebbe anche il pieno rispetto del cosiddetto limite internazionale e comunitario. Al riguardo, sarebbe sufficiente richiamare ancora la sentenza di questa Corte n. 325 del 2010, nella quale sarebbe stata messa in luce l'ampiezza del margine di discrezionalità a disposizione del legislatore nazionale nella regolazione di tutto quanto attiene alla gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica. Inoltre, nella citata sentenza si legge che «La normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale». Ciò starebbe a significare che il legislatore nazionale ben può isolare un singolo settore e

per esso escludere il ricorso alle procedure concorrenziali e alla gestione privata.

Nella specie, il settore sarebbe quello del servizio idrico, che gestisce il bene materiale primario per eccellenza, ossia l'acqua. Sarebbe dunque ragionevole, e comunque rientrerebbe nell'ambito della discrezionalità riconosciuta agli Stati, riservare il servizio idrico alla gestione pubblica.

Infine, i rilievi fin qui svolti avrebbero trattato della richiesta referendaria in epigrafe nella sua distinta individualità, senza collegarla alle altre richieste di referendum che, in quanto depositate nella medesima "finestra" temporale, sono oggi sottoposte allo scrutinio di questa Corte. Ciò perché, ad avviso dei promotori, l'ammissibilità delle richieste referendarie va verificata esclusivamente con riguardo al distinto contenuto di ciascuna, «poiché ciascuna ha seguito un distinto iter e ciascuna è sorretta da distinte manifestazioni di volontà dei sottoscrittori». Inoltre, tale autonomia permarrebbe anche quando le richieste riguardino la medesima materia, non essendo possibile alcuna valutazione di ammissibilità che «possa tenere conto del complesso incastro delle abrogazioni eventualmente assentite e delle abrogazioni eventualmente negate dal corpo elettorale».

Tuttavia, "per supremo tuziorismo", andrebbe rilevato che le richieste rubricate dall'Ufficio Centrale con i numeri 1, 2 e 3 sono legate da un medesimo intento "politico", mirando a contenere al massimo – nel rispetto dei limiti internazionali, comunitari e costituzionali – gli eccessi delle cosiddette "privatizzazioni", ora ponendo la gestione diretta dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul medesimo piano della gestione privata (ciò per la generalità dei servizi: richiesta n. 1), ora escludendo la gestione privata per il limitato e del tutto peculiare settore del servizio idrico (richiesta n. 2), ora, sempre in riferimento al solo servizio idrico, contenendo i profitti della gestione privata (richiesta n. 3). Anche nella denegata ipotesi che tali richieste fossero vagliate, per il profilo della loro ammissibilità, come collegate, nessun dubbio sull'ammissibilità delle stesse potrebbe essere nutrito.

4. — In data 29 dicembre 2010 il Comitato referendario "Siacquapubblica", in persona del legale rappresentante pro tempore, ha depositato memoria ad adiuvandum per l'ammissibilità dei referendum abrogativi (reg. ref. n. 149, n. 150, n. 151), promossi dal Forum Italiano per i Movimenti dell'Acqua.

Il citato Comitato, nell'espone il quadro politico-culturale d'insieme sotteso ai tre quesiti referendari, sottolinea come essi costituiscano un essenziale passo politico-istituzionale, diretto alla difesa di un bene comune fondamentale come l'acqua, contro i gravi rischi insiti nella privatizzazione.

Ad avviso del suddetto Comitato, il decreto Ronchi (decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee», convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166) avrebbe posto le premesse per una massiccia dismissione del servizio idrico integrato italiano attraverso l'obbligo d'immissione di esso sul mercato alla data del 31 dicembre 2001.

A seguito del decreto Ronchi l'acqua non avrebbe potuto più ricevere un regime di tutela particolarmente accentuato in virtù della sua natura di bene comune, ma al contrario sarebbe stata oggetto, con gran parte delle infrastrutture per la sua gestione, di un frettoloso processo di privatizzazione. Il detto provvedimento legislativo avrebbe introdotto un elemento di sostanziale irreversibilità di un assetto sbilanciato a favore del privato nella gestione e nel controllo dell'acqua, il più importante tra i beni comuni. Lo squilibrio tra pubblico e privato da esso prodotto sarebbe apparso, dunque, in profondo contrasto con la speciale natura del servizio idrico, non soltanto

perché tale servizio avrebbe ad oggetto un bene comune, ma anche in virtù della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), cosiddetta legge Galli.

Proprio la ricerca, perseguita dalla legge ora citata (art. 1), del regime più desiderabile per l'acqua, intesa come bene comune, avrebbe costituito la riduzione ad unità dei quesiti referendari iscritti ai nn. 149, 150 e 151 del registro referendum.

Il popolo sovrano sarebbe chiamato ad esprimersi su una questione chiara ed univoca: se si possa continuare nel presente squilibrio in favore del settore privato for profit nella gestione del bene comune acqua (votando NO) o se si debba invertire la rotta (votando SI).

Dopo aver trattato diffusamente del quesito n. 149, avente ad oggetto l'art. 23-bis della legge n. 133 del 2008, come modificato dall'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009, sostenendone la piena ammissibilità, il Comitato afferma che i tre quesiti referendari mirerebbero a superare l'opzione eccessivamente manichea dello stesso art. 23-bis (quesito n. 149), ad escludere modelli di gestione fondati su una ratio incompatibile con la speciale natura dell'acqua (quesito n. 150) e, infine, ad escludere il profitto tra le motivazioni accettabili per un soggetto che vuole gestire il servizio idrico integrato (quesito n. 151). A seguito dell'auspicata abrogazione delle norme di cui ai tre quesiti, emergerebbero con chiarezza i tratti fondanti di un sistema coerente con il riconoscimento dell'acqua come bene comune.

Avuto riguardo alla particolare natura dei beni comuni, compatibile tanto con un regime pubblicistico quanto con uno privatistico a vocazione pubblicistica, il nostro diritto positivo conoscerebbe un ricco strumentario di istituti fondamentali, sia di diritto pubblico sia di diritto privato a dimensione pubblicistica, idonei ad evitare il presunto vuoto normativo lasciato dall'accoglimento dei quesiti.

Secondo il Comitato esponente, con l'abrogazione dell'art. 23-bis della legge n. 133 del 2008, si realizzerebbe anche l'inapplicabilità del d.P.R. n. 168 del 2010 (regolamento delegato), in quanto verrebbe meno il suo fondamento giuridico, e si avrebbe la riespansione dell'art. 113 TUEL.

L'abrogazione dell'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 – norma ritenuta speciale in quanto riferita al servizio idrico integrato, ma che nella sostanza rinvia ad una normativa generale qual è quella contenuta nell'art. 113 del TUEL – comporterebbe l'abrogazione di tale norma. In realtà, però, essendo stato parzialmente abrogato l'art. 113 del TUEL dal d.P.R. n. 168 del 2010, è a quest'ultima norma che, nella sostanza, l'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 rinvia. Pertanto, l'abrogazione dell'art. 150 comporterebbe la perdita di efficacia della norma oggetto del rinvio, con la conseguenza che, in via analogica, resterebbe applicabile l'art. 114 TUEL, tuttora vigente.

L'abrogazione dell'art. 23-bis della legge n. 133 del 2008 e dell'art. 150 del d.lgs. n.152 del 2006 non produrrebbero un vuoto normativo, in quanto sarebbe sempre possibile il ricorso all'azienda speciale.

Peraltro, ad avviso del suddetto Comitato, oltre all'azienda speciale sarebbero rinvenibili nel vigente ordinamento molteplici strumenti sia di diritto pubblico (Consorti tra Comuni ai sensi dell'art. 31 del TUEL), sia di diritto privato a dimensione pubblicistica in grado di colmare ipotetici vuoti normativi. Quali istituti privatistici privi di scopo di lucro e a vocazione pubblicistica, applicabili una volta abrogate le norme oggetto di referendum, il Comitato fa riferimento alle cooperative, a scopo mutualistico alternativo al lucro, alle associazioni, ai comitati, alle fondazioni.

Infine, l'esponente rileva che l'attuale instabilità politica non consente di escludere l'ipotesi di un

rinvio delle operazioni referendarie come conseguenza di un eventuale scioglimento delle Camere. La produzione degli effetti, a data certa, dell'art. 23-bis della legge n. 133 del 2008, prima della celebrazione del referendum rischierebbe di vanificare nei fatti, almeno per quanto riguarda il quesito iscritto al n. 149, l'auspicata sentenza di accoglimento ai sensi dell'art. 75 Cost. Un allineamento temporale, in via interpretativa, dell'art. 23-bis con slittamento dei suoi effetti a data successiva alla consultazione referendaria, per quanto non rientrante nei compiti attribuiti dalla Costituzione alla Corte costituzionale, potrebbe essere auspicabile in coerenza con l'alta funzione di garanzia costituzionale propria di questa Corte.

5 .— L'associazione «Fare Ambiente» e l'associazione «Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua-AcquaLiberAtutti», con atti depositati in data 5 gennaio 2011, si sono costituite nel presente giudizio di ammissibilità, chiedendo a questa Corte, previa declaratoria di ammissibilità delle memorie di costituzione e conseguente autorizzazione all'audizione dei difensori, di dichiarare l'inammissibilità del quesito referendario.

Con atto depositato in data 7 gennaio 2011 si è, altresì, costituita in giudizio l'associazione nazionale fra gli industriali degli acquedotti – ANFIDA – chiedendo, anch'essa, di dichiarare l'inammissibilità del quesito referendario.

In via preliminare, l'associazione «Fare Ambiente» e l'associazione «Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua-AcquaLiberAtutti» hanno posto in evidenza come il loro intervento debba essere ritenuto ammissibile alla luce della giurisprudenza costante di questa Corte ed, al riguardo, hanno richiamato le sentenze n. 31 e n. 41 del 2000.

Le predette associazioni premettono che due dei quattro quesiti appaiono strettamente legati fra di loro, al punto che ove la norma indicata nel primo quesito (art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 e successive modificazioni) dovesse essere abrogata, allora si dovrebbe ipotizzare la reviviscenza della normativa da quest'ultimo a sua volta (implicitamente) abrogata, ovvero l'art. 150 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'Ambiente), che sarebbe però nuovamente soggetta ad abrogazione, come previsto nel secondo (e in parte nel quarto) quesito referendario. L'associazione «Fare Ambiente» pone in evidenza i seguenti motivi di inammissibilità afferenti il quesito in oggetto.

In primo luogo, poiché esso mira a chiedere l'abrogazione dell'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale sarebbe stato implicitamente abrogato dall'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e potrebbe rivivere giuridicamente soltanto in caso di abrogazione dell'art. 23-bis, si determinerebbe un «inganno nei riguardi degli elettori e l'incoerenza sul piano della normativa soggetta ad abrogazione referendaria».

L'inganno consisterebbe nel fatto che con il quesito in esame si chiederebbe di abrogare una norma che potrebbe essere valida e, quindi, oggetto di referendum, soltanto nel caso in cui venisse esclusa la disposizione di cui si chiede l'abrogazione nel quesito n. 1. L'elettore, inoltre, verrebbe chiamato a pronunciarsi sull'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale essendo stato abrogato è privo di rilievo giuridico.

Il quesito n. 2, inoltre, incontrerebbe, ad avviso della citata associazione, il limite della mancanza di omogeneità, della chiarezza e della matrice razionalmente unitaria; sotto tale profilo il principale ostacolo all'ammissibilità deriverebbe, come già sopra posto in evidenza, dall'inefficacia della disciplina in esso inclusa: l'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, pur essendo una disciplina specifica per la gestione del servizio idrico integrato, è infatti da considerarsi, al momento, una disciplina

implicitamente abrogata dall'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008.

Il «Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua-AcquaLiberAtutti», invece, ritiene che il quesito sarebbe inammissibile dal momento che inciderebbe su «legge a contenuto comunitariamente vincolato».

In caso di eventuale accoglimento del quesito n. 2, il difensore del Comitato osserva che l'affidamento e la gestione del servizio idrico integrato risulterebbe del tutto svincolata da qualsivoglia disciplina e ciò con evidente violazione del principio di concorrenza, in quanto gli enti competenti sarebbero sostanzialmente liberi nel procedere a qualsiasi tipo di affidamento.

Il quesito n. 2, infatti, ad avviso del predetto Comitato, intende sottoporre ad abrogazione l'art. 150 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il quale detta le modalità di scelta della forma di gestione e procedure di affidamento del servizio idrico integrato.

Dall'eventuale accoglimento dei quesiti referendari e, dunque, dall'eventuale abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, e dell'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, potrebbe determinarsi un vulnus nel sistema di affidamento del servizio de quo non risultando in linea con la forte connotazione a tutela della concorrenza voluta dalle cogenti norme comunitarie.

Ne conseguirebbe l'apertura di una sicura procedura d'infrazione a carico dell'Italia, come già avvenuto con riferimento alla normativa previgente a quella in oggetto (il richiamo è alla "procedura di infrazione 1999/2184 ex art. 226 Trattato. Legislazione in materia di servizi pubblici locali" trasmessa con nota del 4 luglio 2002, n. 8622).

Sussisterebbe, dunque, l'inammissibilità del quesito in base a quanto previsto dall'art. 75 Cost., nella parte in cui vieta lo svolgimento di referendum abrogativo sulle leggi di autorizzazione alla ratifica dei Trattati internazionali «e anche sulle altre disposizioni normative che producano effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività di tali leggi tanto da ritenersi implicita nel sistema la preclusione» (sentenza n. 31 del 2000).

Il quesito sarebbe inammissibile, inoltre, in quanto incidente su legge a contenuto costituzionalmente vincolato.

In particolare, le norme oggetto dei quesiti referendari risultano espressione diretta di principi costituzionali che, in materia di concorrenza nei servizi pubblici locali, possono ritenersi a contenuto sostanzialmente vincolato.

Sul punto, il Comitato richiama la ricostruzione operata proprio dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 325 del 2010, in cui essa ha chiarito come la disciplina posta dall'art. 23-bis d.l. n. 112 del 2008, e dall'art. 150 d.lgs. n. 156 del 2010, rappresenti espressione di una potestà normativa, sostanzialmente vincolata, dello Stato.

A sostegno di tale argomentazione, proprio con specifico riferimento al servizio idrico integrato, il Comitato rinvia, inoltre, alla già più volte menzionata sentenza n. 325 del 2010.

Altro profilo di inammissibilità atterrebbe alla carenza di chiarezza ed omogeneità del quesito referendario.

Le stesse modalità di formulazione dei titoli dei quesiti referendari e le tecniche di persuasione già adottate per la raccolta delle sottoscrizioni, le quali probabilmente verranno riutilizzate ed

amplificate ove dovesse ammettersi la consultazione referendaria, testimoniano come l'elettore non abbia, in realtà, espresso liberamente il proprio convincimento. Sotto tale profilo, con riferimento all'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, il Comitato pone in rilievo come lo stesso si appalesi inammissibile in quanto inutile, superfluo ed ultroneo rispetto alle finalità perseguite.

L'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, la cui abrogazione è richiesta con il quesito in esame, regola le modalità di gestione del servizio idrico e le procedure per la scelta del soggetto gestore.

Detta norma, al momento, dovrebbe ritenersi superata dalla disciplina dettata dall'art. 23-bis, d.l. n. 112 del 2008, ma non può sfuggire come il risultato sarebbe del tutto ininfluenza in relazione alle intenzioni perseguite e ciò in quanto l'art. 23-bis, avendo portata generale, risulterebbe interamente applicabile anche alle modalità di affidamento dei servizi idrici.

La situazione sarebbe diversa, qualora l'elettore, pur coartato nella scelta, dovendo decidere di azzerare interamente la disciplina di affidamento di tutti i servizi pubblici, dovesse votare positivamente per entrambi i quesiti in esame.

Il citato Comitato ritiene che la disciplina di affidamento del servizio idrico non contemplerebbe in ogni caso il ritorno alla gestione totalmente pubblica delle acque ma, al più, sembrerebbe applicabile l'art. 113 TUEL.

Infine, un ulteriore motivo di inammissibilità è ravvisato in ragione del cosiddetto vuoto legislativo nella normativa di risulta.

Il quesito, infatti, mirerebbe a chiedere l'abrogazione dell'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, come detto sopra, è stato implicitamente abrogato dall'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e potrebbe rivivere giuridicamente solo e soltanto in caso di abrogazione dell'art. 23-bis.

L'associazione nazionale fra gli industriali degli acquedotti – ANFIDA –, inoltre, sostiene che il quesito referendario sia inammissibile in quanto incongruo e inidoneo.

In particolare, essa osserva come la disposizione oggetto di richiesta referendaria abbia introdotto una disciplina speciale in materia di affidamento e di gestione del servizio idrico integrato, rinviando alla disciplina generale dettata, all'epoca della sua entrata in vigore, dall'art. 113 TUEL e prevedendo alcuni elementi di specialità.

Benché l'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 contenesse il rinvio al quinto comma dell'art. 113 TUEL, abrogato dall'art. 23-bis del d.l. n. 118 del 2008, l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha, però, ritenuto che l'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 sia stato abrogato solo in parte.

Da ciò si dovrebbe dedurre che dell'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 restino in vigore le sole parti in cui s'individua la competenza dell'Autorità d'ambito e si prevede che, per il servizio idrico integrato, l'affidamento in house e l'affidamento diretto a società miste devono rispettare – oltre ai requisiti previsti dalla disciplina generale e, quindi, oggi dall'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 – anche quello della titolarità delle partecipazioni pubbliche in capo agli enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale.

La disposizione oggetto di richiesta referendaria avrebbe, quindi, un contenuto servente alla disciplina generale sull'affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica di cui all'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008: sarebbe quest'ultimo articolo, infatti, ad individuare le forme di

affidamento del servizio idrico, mentre l'art. 150, nella parte superstite, detta norme speciali di dettaglio, che restano di per sé prive di autonoma operatività.

Dunque, il quesito volto alla sua abrogazione sarebbe infruttuoso e, per tale ragione, inammissibile (al riguardo è richiamata la sentenza n. 43 del 2000).

L'abrogazione dell'art. 150, da sola, non consentirebbe, dunque, di produrre effetti significativi sulla disciplina dell'affidamento dei servizi idrici e, soprattutto, non consentirebbe di produrre effetti conformi al risultato prefigurato dai promotori.

Un ulteriore motivo di inammissibilità consisterebbe nell'inidoneità dello strumento referendario al raggiungimento dell'obiettivo di "ripubblicizzazione" dei servizi pubblici locali.

L'intento perseguito dai promotori con la formulazione dei tre quesiti esaminati è quello di portare alla configurazione di un servizio idrico «strutturalmente e funzionalmente privo di rilevanza economica», la cui gestione potesse essere affidata solo ad enti disciplinati dal diritto pubblico (e mai a società, ancorché in mano pubblica) e fosse assolutamente estranea a logiche tariffarie, ponendosi i relativi costi "a carico della fiscalità generale" (così si legge nella Relazione introduttiva ai quesiti referendari).

Pur ammettendo che queste siano le conseguenze dell'eventuale accoglimento dei tre quesiti si tratterebbe di una proposta referendaria non puramente ablativa, bensì innovativa.

La proposta sarebbe, pertanto, inammissibile, posto che l'art. 75 Cost. consente il referendum abrogativo, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge e non invece il referendum introduttivo di discipline legislative completamente nuove (si vedano, in particolare, le sentenze n. 50 del 2000 e n. 36 del 1997).

Infine si tratterebbe di una proposta referendaria mediante la quale si vuole produrre l'effetto di una radicale riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, risultato non perseguibile con lo strumento referendario.

Quanto alle effettive conseguenze dell'eventuale accoglimento del secondo quesito, esso inciderebbe in modo marginale sulla disciplina dell'affidamento e della gestione del servizio idrico, facendo venir meno essenzialmente la norma che impone, per la legittimità dell'affidamento in house e dell'affidamento diretto a società miste, il requisito – ulteriore rispetto a quelli previsti dalla disciplina generale – della titolarità delle partecipazioni pubbliche in capo agli enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale.

Al fine di non andare incontro a sanzioni da parte dell'Unione Europea, la lacuna che si verrebbe a creare con l'accoglimento dei quesiti referendari dovrebbe essere colmata con l'applicazione generalizzata del principio della gara ad evidenza pubblica e con l'applicazione delle norme contenute nel Codice dei contratti.

Se così è, però, l'eventuale accoglimento dei tre referendum porterebbe ad un esito opposto a quello desiderato: anziché legittimare l'affidamento diretto dei servizi a soggetti pubblici, renderebbe obbligatorio – senza eccezione alcuna – il ricorso alla gara e l'affidamento a privati.

6. — Con atto depositato in data 5 gennaio 2011, l'Associazione Nazionale Giuristi Democratici è intervenuta nel giudizio al fine di sostenere l'ammissibilità del quesito referendario per le

considerazioni di seguito indicate.

L'Associazione ritiene che l'ammissibilità del referendum derivi dalla constatazione che il fine perseguito dal Comitato promotore è chiaro ed esplicito, in quanto l'abrogazione referendaria dell'art. 150 d.lgs. n. 152 del 2006, mira a non permettere che l'Autorità d'ambito possa affidare l'intera gestione del servizio a soggetti terzi.

In particolare, con l'abrogazione referendaria si vuole porre una cesura netta e definitiva tra regime dell'acqua pubblica e regime degli altri servizi pubblici locali; cioè, si vorrebbe che sia l'Autorità d'ambito a gestire direttamente le risorse idriche.

A seguito di referendum abrogativo dell'art. 150, il modello gestionale dell'acqua pubblica sarebbe, infatti, quello determinato dall'art. 148 (Autorità d'ambito territoriale ottimale) del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, con la conseguenza che l'Autorità d'ambito, «dotata di personalità giuridica», potrà gestire il servizio «in proprio».

Tale conseguenza sarebbe, peraltro, rispettosa di quanto disposto dal diritto comunitario dal momento che l'Unione europea interviene unicamente quando l'ente delibera di affidare il servizio ad un altro soggetto, non interferendo nelle scelte gestionali. Tale principio risulta sancito dalla Corte di Giustizia UE con la decisione dell'11 gennaio 2005, in causa C – 26/03, Stadt Halle, punto 48.

Il quesito sarebbe, inoltre, idoneo al raggiungimento del proposito referendario anche nell'ipotesi in cui l'art. 23-bis permanga nell'ordinamento.

Infatti, venendo meno l'art. 150, l'Autorità d'ambito recupererebbe tutte le possibili scelte gestionali previste in generale per la gestione di un servizio pubblico locale (gestione diretta, affidamento ad un organismo di diritto pubblico, affidamento ad una società cd. mista o ancora affidando il servizio all'esterno con le forme della procedura ad evidenza pubblica).

In primo luogo, la detta Autorità non sarebbe più obbligata ad affidare la “gestione” del servizio; non le sarebbe impedito di affidare, con gara, parti o porzioni di attività, mantenendo la titolarità del servizio.

Impedire, dunque, l'affidamento della “gestione” del servizio non significherebbe assolutamente che debba essere l'Autorità d'ambito, direttamente, a dover provvedere alle diverse porzioni di attività, ma comporterebbe soltanto che la titolarità del servizio resti pubblica.

Lo scopo del referendum sarebbe, quindi, realizzato in quanto l'obiettivo è proprio quello di «ripubblicizzare» il servizio di distribuzione dell'acqua, bene comune.

Anche l'art. 23-bis nella ipotesi di una sua sopravvivenza non si opporrebbe a tale modalità di gestione. Ciò per varie ragioni.

In primo luogo l'art. 23-bis, ad avviso dell'Associazione, attiene e regola (modellandosi sul diritto comunitario) l'affidamento” di servizi pubblici locali e, dunque, non attiene alla scelta, di pertinenza dell'ente locale, se disporre un affidamento, ovvero gestire direttamente (in senso proprio) il servizio.

L'art. 23-bis non vieterebbe la gestione diretta del servizio (diretta in senso proprio), quella che non avviene attraverso le aziende speciali, gli affidamenti in economia (che sono pur sempre appalti), le

società miste e così via, ma che avviene attraverso il diretto controllo dell'ente e con suo personale.

In caso di vittoria referendaria, dunque, anche là dove non fosse abrogato nel contempo l'art. 23-bis, ad avviso dell'Associazione, il modello previsto da quella norma non sarebbe comunque applicabile al settore idrico, che resterebbe regolato dal Titolo II della Sezione III del d.lgs. n. 152 del 2006.

Inoltre, poiché la rilevanza economica di un servizio è unicamente un criterio politico-discrezionale, non certo oggettivo, secondo l'Associazione una pronuncia referendaria chiara e netta, come quella che si propone, avrebbe l'effetto di sancire l'uscita, per effetto della volontà popolare democraticamente espressa, del servizio di gestione dell'acqua dai servizi a rilevanza economica.

A seguito dell'abrogazione referendaria dell'art. 150, venendo meno la possibilità di affidare in toto il servizio all'esterno (ed anche alle società di diritto privato a capitale pubblico), la titolarità del servizio resterà ancorata alle Autorità d'ambito, che potrebbero naturalmente ricorrere ad appalti esterni, mantenendo però il controllo pubblico sulla gestione e distribuzione di un bene primario qual è l'acqua.

7. — In data 7 gennaio 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato una memoria nella quale ha formulato alcune deduzioni volte a sostenere l'inammissibilità del quesito.

Dopo aver riepilogato le modifiche apportate alla disposizione de qua dal d.P.R. n. 168 del 2010 e dall'art. 1, comma 1-quinquies, del d.l. n. 2 del 2010, convertito dalla legge n. 42 del 2010, che ha soppresso le Autorità d'ambito, ritiene che il quesito non presenti i caratteri di semplicità, chiarezza e completezza, in quanto non si comprenderebbe «a cosa tenda la richiesta referendaria».

In particolare, la difesa dello Stato sostiene che «la partecipazione sarebbe fittizia, solo nominale, meramente rituale (Corte cost. sentenza n. 27 del 1981)», in quanto, permanendo tutte le altre disposizioni sull'affidamento del servizio idrico integrato, il risultato del referendum sarebbe del tutto contraddittorio ed incoerente ed addirittura contrario alle finalità degli stessi promotori.

Conclusivamente la volontà popolare non sarebbe messa in condizione di esprimersi in maniera consapevole (è citata la sentenza n. 43 del 2000).

8. — Nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 sono intervenuti, per le rispettive parti assistite come indicate in epigrafe, gli avvocati Ugo Mattei, Pietro Adami, Federico Sorrentino, Tommaso Edoardo Frosini, Giovanni Pitruzzella, Massimo Luciani, nonché l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida.

Considerato in diritto

1. — La richiesta di referendum abrogativo, dichiarata conforme alle disposizioni di legge dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 6 dicembre 2010, ha per oggetto l'articolo 150 (Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Al relativo quesito sono stati assegnati il n. 2 e il seguente titolo: «Servizio idrico integrato. Forme

di gestione e procedure di affidamento in materia di risorse idriche. Abrogazione». Successivamente, a seguito di rilievo del detto Ufficio e su conforme richiesta del Comitato promotore, il quesito è stato così modificato: «Volete voi che sia abrogato l'art. 150 (Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento) del Decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 "Norme in materia ambientale", come modificato dall'art. 2, comma 13 del decreto legislativo n. 4 del 16 gennaio 2008, nel testo risultante dall'art. 12 del d. P. R. 7 settembre 2010 n. 168?».

2. — In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011, la Corte costituzionale ha disposto, come già avvenuto più volte in passato (ex multis: sentenze nn. 16 e 15 del 2008; n. 45 del 2005), sia di dar corso all'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum e dal Governo, ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), sia di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità della richiesta referendaria, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte.

Tale ammissione, che deve essere qui confermata, non si traduce però in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi e concludersi secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 35 del 2000) – con conseguente facoltà ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di quanto vale per i soggetti espressamente indicati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, ossia per i promotori del referendum e per il Governo.

In ogni caso, è fatta salva la facoltà della Corte, qualora lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti in camera di consiglio, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni.

3. — Sempre in premessa, si deve ribadire che, nell'ambito del presente giudizio, la Corte costituzionale è chiamata a giudicare della sola ammissibilità della richiesta referendaria e che tale competenza si atteggia, per giurisprudenza costante, «con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge» (sentenze nn. 16 e 15 del 2008 e n. 45 del 2005). Non è quindi in discussione, in questa sede, la valutazione di eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa oggetto dell'iniziativa referendaria.

4. — L'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, e successive modificazioni, si compone di quattro commi.

Il primo demanda all'Autorità d'ambito, nel rispetto del piano e del principio di unitarietà della gestione per ciascun ambito, di deliberare la forma di gestione. Nel testo originale tale forma andava individuata «fra quelle di cui all'art. 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». L'art. 12, comma 1, lettere a) e b), del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) ha abrogato, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento stesso, il detto art. 113, commi 5, 5-bis, 6, 7, 8, 9 (escluso il primo periodo), 14, 15-bis, 15-ter e 15-quater del detto decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), e successive modificazioni, nonché l'art. 150, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, e successive modificazioni, «ad eccezione della parte in cui individua la competenza dell'Autorità d'ambito per l'affidamento e l'aggiudicazione». Inoltre, il comma 2 del

citato art. 12 del d.P.R. n. 168 del 2010 ha stabilito che «Le leggi, i regolamenti, i decreti, o altri provvedimenti, che fanno riferimento al comma 7 dell'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, abrogato dal comma 1, lettera a), si intendono riferiti al comma 1 dell'art. 3 del presente regolamento». Quest'ultima norma dispone che «Le procedure competitive ad evidenza pubblica, di cui all'articolo 23-bis, comma 2, sono indette nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla legge, ove esistente, dalla competente autorità di settore o, in mancanza di essa dagli enti affidanti».

L'art. 150, comma 2, del d.lgs., n. 152 del 2006 stabilisce che l'Autorità d'ambito aggiudica la gestione del servizio idrico integrato mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie. Nel testo iniziale si richiamavano i criteri di cui all'art. 113, comma 7, del d.lgs. n. 257 (recte: 267) del 2000, «secondo modalità e termini stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nel rispetto delle competenze regionali in materia». Stante l'abrogazione della norma da ultimo citata, a seguito del menzionato regolamento di delegificazione, il richiamo deve ora intendersi all'art. 3, comma 1, del regolamento stesso, che contempla le procedure competitive ad evidenza pubblica, di cui all'art. 23-bis, comma 2.

L'art. 150, comma 3, dispone che la gestione può essere altresì affidata a società partecipate esclusivamente e direttamente da comuni o altri enti compresi nell'ambito territoriale ottimale, qualora ricorrano obiettive ragioni tecniche o economiche.

Il testo iniziale rinvia alla previsione dell'art. 113, comma 5, lettere b) e c) del d.lgs. n. 267 del 2000, ma tale disposizione è stata abrogata a seguito dell'emanazione del citato regolamento di delegificazione.

Infine, il comma 4 stabilisce che «I soggetti di cui al presente articolo gestiscono il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale, salvo quanto previsto dall'articolo 148, comma 5».

5. — La richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art.150 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è inammissibile.

5.1. — Si deve in primo luogo rilevare che la Corte costituzionale, in sede di giudizio di ammissibilità, deve valutare separatamente ciascun quesito referendario dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il referendum; ciò anche nel caso in cui sia stata dichiarata legittima una pluralità di quesiti attinenti alla stessa materia. Il potere attribuito dalla legge all'Ufficio centrale (e non alla Corte costituzionale) di “concentrare” le richieste referendarie «che rivelano uniformità od analogia di materia» e di stabilire la denominazione di ciascuna richiesta (eventualmente già oggetto di “concentrazione”), nonché la possibilità che le varie richieste presentate perseguano obiettivi diversi, dimostrano che la Corte deve valutare ciascun quesito indipendentemente dagli altri e, in particolare, dagli effetti che l'esito degli altri referendum potrebbe avere sulla normativa di risulta.

In altri termini, la coerenza di tali quesiti (la «matrice razionalmente unitaria» richiesta dalla giurisprudenza costituzionale) va valutata in relazione a ciascuno di essi, e non nel loro complesso, senza che assuma rilievo l'eventualità che siano stati promossi, in tutto o in parte, dai medesimi promotori.

In questo quadro deve essere valutato, in via preliminare, l'obiettivo perseguito mediante il singolo

referendum.

La richiesta referendaria è atto privo di motivazione, sicché l'obiettivo dei sottoscrittori va desunto non da una loro dichiarazione d'intenti, ma soltanto dalla finalità incorporata nel quesito, cioè dalla finalità oggettivamente ricavabile dal nesso che viene a porsi tra le norme di cui si chiede l'abrogazione e quelle che residuerebbero dopo tale abrogazione. In altri termini, il quesito va interpretato esclusivamente in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento.

Si deve aggiungere che, in base alla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, il giudizio di ammissibilità del referendum è diretto ad accertare: a) l'insussistenza dei limiti (indicati o rilevabili in via sistematica dall'art. 75, secondo comma, Cost.), attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario (leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; leggi tributarie; leggi di bilancio; leggi di amnistia e di indulto; leggi costituzionali; leggi a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente necessarie); b) la sussistenza dei requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario (omogeneità; chiarezza e semplicità; univocità; completezza; coerenza; idoneità a conseguire il fine perseguito; rispetto della natura essenzialmente ablativa dell'operazione referendaria).

Da quanto sopra esposto deriva che il giudizio di ammissibilità ha carattere oggettivo e ad esso è estranea qualsiasi valutazione di merito, in ordine sia alla normativa oggetto di referendum sia a quella risultante dall'eventuale abrogazione referendaria (ex plurimis: sentenza n. 26 del 1981; nello stesso senso, in sostanza, anche le sentenze n. 45 del 2005 e n. 16 del 2008).

Tuttavia ciò non significa che alla Corte sia inibita l'individuazione della normativa di risulta. Invero, la stessa Corte ha individuato alcuni limiti e requisiti di ammissibilità del referendum, che esigono non soltanto di verificare quale possa essere tale normativa ma anche (in alcuni casi eccezionali) di valutarne la conformità a Costituzione. Tali sono i casi in cui viene in rilievo il limite di ammissibilità costituito da leggi a contenuto vincolato, per effetto o di trattati internazionali o di norme comunitarie o di norme costituzionali, e da leggi costituzionalmente necessarie.

Tanto premesso per valutare l'idoneità, la congruità e la chiarezza del quesito referendario in esame è necessario: a) individuare l'intento con esso perseguito; b) individuare la normativa di risulta; c) porre a confronto i risultati di cui alle predette indagini.

Orbene, stando al tenore del quesito, il referendum si propone l'obiettivo – da realizzare attraverso l'abrogazione dell'art. 150 del codice dell'ambiente – di rendere inapplicabile al servizio idrico integrato la disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (SPL); disciplina dettata in generale, per quasi tutti i servizi pubblici locali (ivi compreso il servizio idrico integrato) dall'art. 23-bis del d. l. n. 112 del 2008. Quest'ultima norma è diretta, nel suo complesso, a favorire la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica da parte di soggetti scelti a seguito di gara ad evidenza pubblica, ammettendo soltanto in casi eccezionali la gestione in house del servizio pubblico locale e limitando, quindi, a tali ipotesi eccezionali la gestione diretta del servizio (senza gara pubblica) da parte dell'ente pubblico.

Ciò posto, si deve osservare che la normativa di risulta non può mai comportare l'abrogazione delle norme di cui all'art. 23-bis, limitatamente al settore del servizio idrico integrato.

Infatti, il referendum n. 2 ha per oggetto soltanto l'art. 150 del codice dell'ambiente, il quale è stato

già in buona parte abrogato, sia in modo espresso, sia per incompatibilità, dall'art. 23-bis (direttamente e per mezzo del regolamento di delegificazione autorizzato dallo stesso art. 23-bis). Più precisamente, l'art. 150 del codice dell'ambiente rinvia all'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), il quale, come si è detto, è stato abrogato (in parte) dal citato art. 23-bis, anche mediante il suddetto regolamento di delegificazione.

Quest'ultimo, poi, ha disposto che il richiamo al comma 7 dell'art. 113 TUEL (contenuto nell'art. 150) è sostituito dal richiamo all'art. 3, comma 1, del medesimo regolamento, il quale rinvia all'art. 23-bis, comma 2, concernente il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali in via ordinaria.

La disposizione da ultimo citata stabilisce in modo espresso (comma 1, secondo periodo) che le sue norme si applicano a tutti i settori di SPL (tranne alcuni esclusi, tra cui non è compreso il servizio idrico), prevalendo sulle normative di settore e, quindi, anche su quella relativa al servizio idrico.

Ne deriva che l'abrogazione referendaria dell'art. 150 del Codice dell'ambiente (attualmente consistente, peraltro, in una mera armonizzazione delle norme sul servizio idrico integrato con quelle, già autoapplicative, dell'art. 23-bis), in difetto dell'abrogazione di quest'ultima norma, non è idonea a far venire meno l'applicazione al solo servizio idrico delle forme di gestione fissate, anche per tale servizio, proprio dal detto art. 23-bis. In altre parole questo articolo è applicabile al settore idrico indipendentemente dalla vigenza dell'art. 150 del codice dell'ambiente.

Per i limiti strutturali suoi propri, lo strumento referendario applicato a detta norma – in quanto di natura ablativa e privo, dunque, di efficacia propositiva o additiva – non è in grado nell'attuale quadro normativo di escludere l'efficacia dell'art. 23-bis per il solo settore idrico.

Né varrebbe addurre che quest'ultima norma è, a sua volta, oggetto di altro (e distinto) referendum. Invero, un giudizio anticipato sulla situazione normativa risultante dall'avvenuta (in ipotesi) abrogazione referendaria della norma da ultimo citata verterebbe su norme future e incerte, perciò inidonee a dare fondamento ad una decisione che, invece, va adottata sulla base del quadro normativo in vigore al momento della decisione medesima.

In conclusione, alla luce dei rilievi fin qui esposti il quesito in esame si rivela inidoneo e non coerente (con conseguente difetto di chiarezza) rispetto al fine, che l'iniziativa referendaria si propone, di rendere inapplicabile al servizio idrico integrato la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei SPL a rilevanza economica.

Da tanto consegue l'inammissibilità del referendum

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'articolo 150 (Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dall'articolo 2, comma 13, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), nel testo risultante dall'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 7

settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), richiesta dichiarata legittima con ordinanza emessa in data 6 dicembre 2010, depositata in data 7 dicembre 2010, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2011.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

Sentenza **26/2011**

Giudizio **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DI REFERENDUM**

Presidente DE SIERVO - Redattore CRISCUOLO

Camera di Consiglio del **12/01/2011** Decisione del **12/01/2011**

Deposito del **26/01/2011** Pubblicazione in G. U. **28/01/2011**

Norme impugnate: - Art. 154, comma 1 (Tariffa del servizio idrico integrato) del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 "Norme in materia ambientale", limitatamente alla seguente parte: "dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito".

Massime:

Atti decisi: **ref. 151**

SENTENZA N. 26

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 154, comma 1 (Tariffa del servizio idrico integrato), decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), limitatamente alla seguente parte: "dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito", giudizio iscritto al n. 151 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7 dicembre 2010 – integrata da quella del 15 dicembre 2010 – con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Ugo Mattei per il Comitato referendario Siacquapubblica, Pietro Adami per l'Associazione Nazionale Giuristi Democratici, Federico Sorrentino per l' ANFIDA (Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti), Tommaso Edoardo Frosini e Giovanni Pitruzzella per il Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua-AcquaLiberAtutti, Tommaso Edoardo Frosini per Fare Ambiente-Movimento ecologista europeo onlus, Massimo Luciani per i presentatori Carsetti Paolo, Barbera Guido e Valassina Antonio e l'Avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), e successive modificazioni, con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010, pervenuta a questa Corte il successivo 9 dicembre, ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge, tra le altre, la richiesta di referendum popolare (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 1° aprile 2010, serie generale, n.76), promossa dal sig. Paolo Carsetti e altri, sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato il comma 1, dell'art. 154 (Tariffa del servizio idrico integrato) del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 “Norme in materia ambientale”, limitatamente alla seguente parte: “dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito”?».

2. — L'Ufficio centrale ha attribuito al quesito il numero 3 e il seguente titolo: «Determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito. Abrogazione parziale di norma».

3. — Ricevuta comunicazione della suddetta ordinanza, il Presidente della Corte costituzionale ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 12 gennaio 2011, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori della richiesta di referendum e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352.

4. — In data 23 dicembre 2010, i presentatori della richiesta hanno depositato, a norma dell'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, una memoria a sostegno della ammissibilità della richiesta referendaria, nella quale sottolineano, in primo luogo, la estraneità del quesito ai limiti di cui all'art. 75, secondo comma, della Costituzione, non vertendosi in tema di leggi «tributarie e di bilancio», né di «autorizzazione a ratificare trattati internazionali», né di «amnistia e indulto» e tantomeno di leggi “collegate” a quelle espressamente sottratte al referendum abrogativo.

In particolare, la disposizione oggetto del quesito non sarebbe una norma «collegata a quella di bilancio», in quanto non incidente direttamente sul quadro delle «coerenze macroeconomiche» né costituente elemento imprescindibile della manovra finanziaria. Quanto ai limiti esterni all'art. 75 Cost., i presentatori evidenziano come la norma in questione non sia a contenuto costituzionalmente vincolato, disponendo il legislatore di un'ampia discrezionalità in materia di servizi pubblici locali, né tantomeno norma indefettibile per il funzionamento della macchina statale.

Ad avviso dei presentatori, la richiesta sarebbe, poi, caratterizzata dalla chiarezza e univocità del «fine intrinseco» perseguito, diretto ad abrogare la sola previsione della “remuneratività” della tariffa, stante la piena operatività della normativa di risulta. Anche il cosiddetto limite

internazionale e comunitario sarebbe stato rispettato, in quanto, mentre la copertura dei costi sarebbe coesistente alla natura “economica” del servizio, non lo sarebbe la remunerazione del capitale investito.

5. — L’Avvocatura generale dello Stato, avvalendosi della facoltà prevista dall’art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, ha depositato il 7 gennaio 2011 una memoria, con la quale deduce l’inammissibilità della richiesta referendaria in quanto: a) il quesito sarebbe fittizio, incompleto e incongruo, inidoneo di per sé solo a raggiungere un qualche risultato utile, dato che, eliminando il riferimento normativo «all’adeguatezza della remunerazione del capitale investito», nulla vieterebbe che, nella determinazione della tariffa di un servizio qualificato di rilevanza economica, debba o comunque possa tenersi conto della remunerazione del capitale investito; b) il quesito sarebbe incoerente, contraddittorio e manipolativo se il risultato fosse quello di eliminare la cosiddetta privatizzazione del servizio idrico integrato, attraverso la soppressione della sua remuneratività, in quanto si piegherebbe la norma originaria ad un significato del tutto diverso e incompatibile con il restante sistema. Infatti, non sarebbe possibile che, da una parte, il servizio idrico integrato sia classificato tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica e, dall’altra, che ne sia impedita una adeguata remunerazione.

6. — In data 29 dicembre 2010, il Comitato referendario Siacquapubblica (cosiddetto Comitato Rodotà per i beni comuni), in persona del legale rappresentante pro tempore, ha depositato memoria ad adiuvandum circa l’ammissibilità della richiesta referendaria, in quanto la stessa, mirando, in modo chiaro e univoco, ad escludere il profitto tra le motivazioni accettabili per un soggetto che vuole gestire il servizio idrico integrato, sarebbe finalizzata, a seguito della auspicata abrogazione, a fondare un sistema coerente con il riconoscimento dell’acqua come bene comune.

7. — In data 5 gennaio 2011, l’Associazione Nazionale Giuristi Democratici, in persona del legale rappresentante pro tempore, ha depositato atto di intervento sostenendo l’ammissibilità della richiesta referendaria, in quanto: a) il fine perseguito sarebbe chiaro e coerente, ovvero far sì che il servizio idrico non sia gestito con la logica del profitto, eliminando il parametro di determinazione della tariffa costituito dalla remunerazione dell’investimento, che presenterebbe elementi di “disarmonia” rispetto alle altre voci, dirette ad assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio; b) attraverso il detto quesito si cercherebbe almeno di evitare all’utenza un eccessivo incremento della tariffa; c) anche dopo l’intervento referendario la norma manterrebbe intatta la propria capacità operativa, essendo la tariffa determinata con parametri in grado di consentire la copertura dei costi.

8. — In data 5 gennaio 2011, l’Associazione «Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell’acqua - AcquaLiberAtutti», e l’Associazione «Fare Ambiente», in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, hanno depositato due memorie deducendo l’inammissibilità della richiesta referendaria sulla base di analoghe argomentazioni.

In primo luogo, in esse si pone in evidenza la mancanza di chiarezza, coerenza ed univocità del quesito in esame nonché l’inidoneità dello stesso rispetto ai fini perseguiti. Infatti, l’eliminazione dell’inciso dell’art. 154, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, relativo alla «adeguatezza della remunerazione del capitale investito», non farebbe venire meno il principio del corrispettivo della tariffa, né il principio della gara e dell’eventuale gestione da parte di un soggetto privato, né, in particolare, la possibilità che la tariffa e/o le altre condizioni del contratto siano determinate tenendo altresì conto degli investimenti realizzati. Da qui l’incertezza dell’effetto giuridico in caso di esito positivo del referendum, dato che la quantificazione della tariffa non subirebbe alcuna variazione, stante la natura della stessa di corrispettivo contrattuale.

9. — In data 7 gennaio 2011, l'ANFIDA – Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti – in persona del legale rappresentante pro tempore, ha depositato una memoria deducendo l'inammissibilità della richiesta referendaria sulla base delle seguenti argomentazioni: a) l'eventuale successo della proposta abrogazione parziale non garantirebbe il perseguimento della finalità intrinseca del quesito, cioè di «rendere estraneo alle logiche del profitto il governo e la gestione dell'acqua» in quanto, stante la portata “oggettiva” della nozione di servizio pubblico di rilevanza economica, l'eliminazione del riferimento alla remunerazione del capitale, quale componente della tariffa, e, dunque, alla possibilità di conseguire utili dall'attività di gestione di un servizio pubblico, non sarebbe sufficiente a privare il servizio idrico della sua rilevanza economica, essendo quest'ultimo pur sempre esercitato secondo criteri di economicità, quanto meno in vista dell'esigenza di copertura dei costi; b) oggetto del quesito sarebbe una norma a contenuto costituzionalmente vincolato, in quanto la previsione che si intende abrogare, nello stabilire che il corrispettivo del servizio idrico integrato è stabilito anche in considerazione del diritto dell'imprenditore di ottenere un utile dall'attività prestata, costituirebbe espressione ed attuazione dell'art. 41 Cost., che garantisce la libertà economica e dunque anche la possibilità per colui che svolge un'attività di impresa di ricavarne utili; c) si tratterebbe di una abrogazione apparente, priva di effetti in ordine alla materia sulla quale si intende incidere, in quanto, anche a seguito di una eventuale abrogazione parziale, l'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 andrebbe comunque interpretato alla luce dell'art. 41 Cost., e dunque non nel senso di vietare il conseguimento di utili dallo svolgimento dell'attività di gestione del servizio idrico integrato; d) la proposta referendaria sarebbe non puramente ablativa, bensì innovativa, essendo finalizzata a produrre l'effetto di una radicale riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con una configurazione del servizio idrico “strutturalmente e funzionalmente privo di rilevanza economica” e, in ogni caso, lo strumento referendario sarebbe inidoneo al raggiungimento dell'obiettivo di “ripubblicizzazione” dei servizi pubblici locali.

10. — Nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011, sono intervenuti, per le rispettive parti assistite come indicate in epigrafe, gli avvocati Ugo Mattei, Pietro Adami, Federico Sorrentino, Tommaso Edoardo Frosini, Giovanni Pitruzzella, Massimo Luciani, nonché l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida.

Considerato in diritto

1. — La richiesta di referendum abrogativo, dichiarata conforme alle disposizioni di legge dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 6 dicembre 2010, ha ad oggetto l'art. 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), limitatamente alla seguente parte: «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito».

2. — Conformemente alla più recente giurisprudenza (sentenze n. 15 del 2008 e nn. 45, 46, 47, 48 e 49 del 2005), si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011, la Corte costituzionale ha disposto sia di dare corso all'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum e dal Governo, ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), e successive modificazioni, sia di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sulla ammissibilità della richiesta referendaria, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte.

Tale ammissione, che deve essere qui confermata, non si traduce però in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, deve «tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 35 del 2000) – con conseguente facoltà ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di quanto vale per i soggetti espressamente indicati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, ossia per i promotori del referendum e per il Governo. In ogni caso, è fatta salva la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti in camera di consiglio, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni.

3. — Sempre in premessa, si deve ribadire che, nell'ambito del presente giudizio, la Corte costituzionale è chiamata a giudicare della sola ammissibilità della richiesta referendaria e che tale competenza si atteggia, per giurisprudenza costante, «con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge» (sentenze nn. 16 e 15 del 2008; n. 45 del 2005). Non è quindi in discussione, in questa sede, la valutazione di eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa oggetto dell'iniziativa referendaria. 4. — L'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, e successive modificazioni, con la rubrica «Tariffa del servizio idrico integrato», si compone di sette commi.

La richiesta referendaria investe il comma 1, che così dispone: «La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”. Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo».

In particolare, il quesito è diretto ad ottenere l'abrogazione referendaria della seguente parte della norma: «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito»

5. — Il quesito è ammissibile.

In primo luogo, si deve rilevare che la Corte costituzionale, in sede di giudizio di ammissibilità, deve valutare separatamente ciascun quesito referendario dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il referendum; ciò anche nel caso in cui sia stata dichiarata legittima una pluralità di quesiti attinenti alla stessa materia. Il potere attribuito dalla legge all'Ufficio centrale (e non alla Corte costituzionale) di “concentrare” le richieste referendarie «che rivelano uniformità od analogia di materia» e di stabilire la denominazione di ciascuna richiesta (eventualmente già oggetto di concentrazione), nonché la possibilità che le varie richieste presentate perseguano obiettivi diversi, dimostrano che la Corte deve valutare ciascun quesito indipendentemente dagli altri e, in particolare, dagli effetti che per l'esito degli altri referendum potrebbero aversi sulla normativa di risulta.

In altri termini, la coerenza di tali quesiti (la «matrice razionalmente unitaria» richiesta dalla giurisprudenza costituzionale) va valutata in relazione a ciascuno di essi, e non nel loro complesso, senza che assuma rilievo l'eventualità che siano stati promossi, in tutto o in parte, dai medesimi promotori.

Si deve aggiungere che, in base alla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, il giudizio di ammissibilità del referendum è diretto ad accertare: a) l'insussistenza dei limiti

(indicati o rilevabili in via sistematica dall'art. 75, secondo comma, Cost.) attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario (leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; leggi tributarie; leggi di bilancio, leggi di amnistia e di indulto; leggi costituzionali; leggi a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente necessarie); b) la sussistenza dei requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario (omogeneità; chiarezza e semplicità; completezza; coerenza; idoneità a conseguire il fine perseguito; rispetto della natura essenzialmente ablativa dell'operazione referendaria).

5.1. — In questo quadro, si osserva che la richiesta referendaria non riguarda leggi per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost. espressamente esclude l'iniziativa referendaria (dianzi indicate), né tantomeno leggi "collegate" a quelle espressamente sottratte al referendum ed è, al tempo stesso, rispettosa dei limiti ulteriori che questa Corte ha desunto in via interpretativa dal sistema costituzionale.

In particolare, va escluso che la disposizione oggetto del quesito sia a contenuto costituzionalmente vincolato o norma costituzionalmente necessaria, così da sottrarsi alla possibilità di abrogazione referendaria.

Infondato è il rilievo secondo cui il quesito sarebbe inammissibile per contrarietà alla normativa comunitaria. Infatti, l'inciso oggetto della richiesta referendaria non risulta a contenuto imposto dalla normativa indicata, essendo coesistente alla nozione di "rilevanza" economica del servizio idrico integrato l'esercizio dell'attività con metodo economico, «nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici)» (sentenza n. 325 del 2010, punto 9.1. del Considerato in diritto). Pertanto il carattere remunerativo della tariffa non può essere definito elemento caratterizzante la nozione di «rilevanza» economica del servizio idrico integrato.

5.2. — Il quesito, benché formulato con la cosiddetta tecnica del ritaglio, presenta, d'altro canto, i necessari caratteri della chiarezza, coerenza ed omogeneità. Infatti, attraverso l'abrogazione parziale del comma 1 dell'art. 154, e, in particolare, mediante l'eliminazione del riferimento al criterio della «adeguatezza della remunerazione del capitale investito», si persegue, chiaramente, la finalità di rendere estraneo alle logiche del profitto il governo e la gestione dell'acqua. Dunque il quesito incorpora l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale ratio che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), in quanto dall'inciso proposto per l'abrogazione è dato trarre con evidenza «una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 25 del 1981 e n. 16 del 1978).

Non si può condividere, al riguardo, l'ulteriore rilievo circa la presunta inidoneità del quesito a perseguire il fine di eliminare la remunerazione del capitale investito, non potendosi non tenere conto anche di quest'ultimo nella determinazione della tariffa di un servizio qualificato di rilevanza economica. Invero, il quesito in questione risulta idoneo al fine perseguito, perché, come sopra si è notato, coesistente alla nozione di "rilevanza" economica del servizio è la copertura dei costi (sentenza n. 325 del 2010), non già la remunerazione del capitale.

5.3. — È poi da escludere che il referendum in esame abbia carattere surrettiziamente propositivo.

Il quesito referendario è, infatti, diretto ad abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituirla con una estranea allo stesso contesto normativo: si tratta di una abrogazione parziale, e non della costruzione di una nuova norma mediante la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, che caratterizzerebbe un inammissibile quesito propositivo (sentenze

n. 34 del 2000 e n. 36 del 1997).

5.4. — Infine, la normativa residua, immediatamente applicabile (sentenza n. 32 del 1993), data proprio dall'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, non presenta elementi di contraddittorietà, persistendo la nozione di tariffa come corrispettivo, determinata in modo tale da assicurare «la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e successive modificazioni, limitatamente alle parole: «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito»; richiesta dichiarata legittima, con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2011.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

Sentenza **27/2011**

Giudizio **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DI REFERENDUM**

Presidente **DE SIERVO** - Redattore **GALLO**

Camera di Consiglio del **12/01/2011** Decisione del **12/01/2011**

Deposito del **26/01/2011** Pubblicazione in G. U. **28/01/2011**

Norme impugnate: - Art. 23-bis, comma 10, lettera d) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive (recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"), limitatamente alle seguenti parole: ", nonché in materia di acqua" e l'art. 15, comma 1-ter del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive (recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee"), limitatamente alle parole: "di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008," nonché alle parole: "nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio".

Massime:

Atti decisi: **ref. 152**

SENTENZA N. 27

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione: a) dell'art. 23-bis, comma 10, lettera d), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, limitatamente alle parole «, nonché in materia di acqua»; b) dell'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008,», nonché alle parole «nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio,»; giudizio iscritto al n. 152 del registro referendum.

Vista l'ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010 e depositata il successivo 7 dicembre, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge la richiesta referendaria;

udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Federico Sorrentino per l'Associazione Nazionale Fra gli Industriali Degli Acquedotti – ANFIDA; Tommaso Edoardo Frosini e Giovanni Pitruzzella per l'Associazione Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua – AcquaLiberAtutti; Tommaso Edoardo Frosini per l'Associazione «Fare Ambiente»; Alessandro Pace per i presentatori Antonio Di Pietro, Gianluca De Filio, Vincenzo Maruccio e Benedetta Parenti; Antonio Tallarida, avvocato dello Stato, per il Governo.

Ritenuto in fatto

1. – L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010 e depositata il successivo 7 dicembre, ha dichiarato legittima la richiesta di referendum popolare (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 9 aprile 2010, serie generale, n. 82), promossa da diciotto cittadini italiani, sul seguente quesito:

«Volete voi che sia abrogato l'art. 23-bis, comma 10, lettera d), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive (recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”), limitatamente alle seguenti parole: “, nonché in materia di acqua” e l'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive (recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee”), limitatamente alle parole: “di cui

all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008," nonché alle parole: "nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio,"?».

2. – L'Ufficio centrale ha attribuito al quesito il n. 4 ed il seguente titolo: «Norme limitatrici della gestione pubblica del servizio idrico. Abrogazione parziale».

3. – Il Presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum, ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 12 gennaio 2011, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori della richiesta di referendum e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352. La richiesta di referendum è stata iscritta nel relativo registro al n. 152.

4. – Con memoria depositata il 27 dicembre 2010, quattro dei presentatori della richiesta di referendum abrogativo hanno avanzato istanza affinché detta richiesta venga dichiarata ammissibile. A sostegno dell'istanza – dopo aver osservato che l'estensione al servizio idrico integrato dell'obbligo di adottare le modalità di gestione previste dai commi 2 e 3 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 è imputabile esclusivamente alle disposizioni oggetto di referendum – deducono che il quesito referendario: a) non si pone in contrasto con alcuna norma comunitaria, perché (a.1.) all'assentimento in concessione della gestione del servizio idrico non è applicabile né la direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici di servizi né la direttiva 2004/17/CE sulle procedure d'appalto riguardante, tra l'altro, gli enti erogatori di acqua e perché (a.2.) la normativa cosiddetta "di risulta" (cioè l'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», nelle parti richiamate dall'art. 150 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale») non solo non viola le norme fondamentali del Trattato che istituisce la Comunità europea, in tema di divieto di discriminazione in base alla nazionalità, di divieto di restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro e di divieto di restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità (norme fondamentali applicabili all'affidatario della concessione del servizio idrico, secondo la sentenza della Corte di giustizia europea 7 dicembre 2000, causa C-324/98, Telaustria e Telefonadress), ma anzi, da un lato, viene incontro ad una esplicita presa di posizione del Parlamento europeo, il quale ha deliberato che, «essendo l'acqua un bene comune dell'umanità, la gestione delle risorse idriche non debba essere assoggettata alle norme del mercato interno» (punto 5 della Risoluzione dell'11 marzo 2004, inerente alla «Strategia per il mercato interno – Priorità 2003-2006») e, dall'altro, è in linea con il disposto dell'art. 17 della direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno, per il quale l'art. 16 della stessa direttiva, in tema di libera prestazione dei servizi, non si applica «ai servizi di interesse economico generale forniti in un altro Stato membro, fra cui [...] i servizi di distribuzione e fornitura idriche e i servizi di gestione delle acque reflue»; b) risponde al requisito dell'omogeneità, perché è diretto all'abrogazione delle norme che, nel prevedere la possibilità di affidare la gestione del servizio idrico integrato solo ai soggetti indicati nei commi 2 e 3 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (cioè: 1.– imprenditori o società in qualunque forma costituite, individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità; 2.– società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei suddetti principi, le quali abbiano ad

oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento; 3.– società a capitale interamente pubblico, partecipate dall'ente locale, che abbiano i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta in house e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano, ove ricorrano situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettano un efficace e utile ricorso al mercato), vietano di affidare detta gestione ai soggetti indicati nell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, come richiamato dall'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 (cioè: 1.– società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; 2.– società partecipate esclusivamente e direttamente da Comuni o altri enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale, qualora ricorrano obiettive ragioni tecniche od economiche, a condizione che tali enti locali titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano; 3.– società solo parzialmente partecipate dai suddetti enti locali, nelle quali il socio privato venga scelto, prima dell'affidamento, attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche); c) è chiaro, univoco e puntuale, perché ha l'obiettivo di abrogare soltanto le norme che escludono la gestione pubblica del servizio idrico integrato e di ripristinare, con efficacia ex nunc, la precedente disciplina di affidamento della gestione di detto servizio (in particolare, i commi 2 e 3 dell'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006).

5. – Con memoria depositata il 7 gennaio 2011, si è costituito il Governo, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha avanzato istanza affinché – previa audizione in camera di consiglio – venga dichiarato inammissibile il referendum n. 152 (quesito n. 4). A sostegno di tale istanza, il Governo – dopo aver premesso che la Corte costituzionale, secondo la sua giurisprudenza, è chiamata a valutare separatamente l'ammissibilità di ciascuna singola richiesta referendaria (sentenza n. 26 del 1981) – deduce che: a) la normativa oggetto del quesito, pur non costituendo una applicazione necessitata della normativa comunitaria (come precisato nella sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale), è comunque comunitariamente necessaria, perché – una volta esclusa la possibilità della gestione diretta dei servizi pubblici locali di rilevanza economica da parte dell'ente locale, per effetto degli artt. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e 14 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003, non oggetto di referendum – è necessario che sussista (anche per il settore del servizio idrico) una disciplina nazionale applicativa degli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione del 25 marzo 1957, tale da integrare una delle diverse discipline possibili della materia, rispettose dell'art. 117, primo comma, Cost.; b) il referendum è inammissibile (come tutti quelli aventi ad oggetto leggi costituzionalmente necessarie, secondo quanto sottolineato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 26 del 1981), perché l'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 non comporterebbe (per comune consenso e come riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 31 del 2000) la reviviscenza della normativa precedentemente abrogata (nella specie, dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, «peraltro di dubbia compatibilità comunitaria») e, pertanto, provocherebbe un grave vuoto normativo in un settore delicatissimo, senza che sia assicurato alcun «livello minimo di tutela legislativa» (come richiesto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 45 del 2005), così da rendere l'Italia inadempiente agli obblighi derivanti dai Trattati europei (Corte costituzionale, sentenza n. 81 del 2000); c) il quesito è privo dei requisiti «di semplicità, di univocità, di completezza» richiesti dalla giurisprudenza costituzionale per

l'ammissibilità del referendum (sentenze n. 16 del 1978 e n. 27 del 1981), sia perché la prima parte della sua formulazione (avente ad oggetto il solo comma 10 dell'art. 23-bis) non impedirebbe l'applicazione degli altri commi dell'art. 23-bis, rendendo così inutile sul punto il referendum, sia perché la sua seconda parte (avente ad oggetto il comma 1-ter dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009) ha finalità manipolative, «piegando il testo di legge ad assumere un significato che è l'esatto opposto rispetto a quello originario», sia perché, infine, la permanenza nell'ordinamento di altre disposizioni sul servizio idrico (in particolare, sulla rilevanza economica del servizio, sull'affidamento mediante gara e sulla remuneratività della tariffa, ai sensi degli artt. 150 e 154 del codice dell'ambiente) creerebbe una contraddizione di disciplina tra tali disposizioni e quelle di cui, invece, si chiede l'abrogazione.

6. – Hanno depositato memorie, sollecitando la dichiarazione di inammissibilità del referendum, i seguenti soggetti: l'Associazione «Fare Ambiente», l'Associazione Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua – AcquaLiberAtutti e l'Associazione Nazionale Fra gli Industriali Degli Acquedotti – ANFIDA.

7. – Nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 sono stati ascoltati i difensori: a) dell'Associazione Nazionale Fra gli Industriali Degli Acquedotti – ANFIDA; b) dell'Associazione Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua – AcquaLiberAtutti; c) dell'Associazione «Fare Ambiente»; d) dei suddetti quattro presentatori della richiesta di referendum abrogativo che avevano depositato memoria; e) del Governo.

Considerato in diritto

1. – La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo popolare: a) dell'art. 23-bis, comma 10, lettera d), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, limitatamente alle parole «, nonché in materia di acqua»; b) dell'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008,», nonché alle parole «nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio,».

2. – In via preliminare, va dichiarata la ricevibilità delle memorie depositate da soggetti diversi – e tuttavia interessati alla decisione – rispetto ai presentatori della richiesta referendaria e dal Governo. Secondo la più recente pronunce di questa Corte, infatti, i suddetti scritti difensivi debbono intendersi come contributi contenenti argomentazioni potenzialmente rilevanti ai fini della decisione (sentenze n. 15, n. 16 e n. 17 del 2008; n. 45, n. 46, n. 47, n. 48 e n. 49 del 2005). Tale ricevibilità, però, non si traduce nel diritto dei medesimi soggetti di partecipare al procedimento e di illustrare in camera di consiglio le proprie deduzioni, ma comporta solo la facoltà per la Corte (ove questa lo ritenga opportuno) di consentire brevi integrazioni orali degli scritti – come è avvenuto nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 – prima che i soggetti di cui all'art. 33 della legge 25 maggio

1970, n. 352 (presentatori della richiesta e Governo) illustrino oralmente le proprie posizioni e, comunque, nel rispetto dei tempi richiesti dalla speditezza del procedimento.

3. – Il quesito referendario n. 4 è diretto ad escludere: a) che il Governo adotti regolamenti di delegificazione al fine di armonizzare la normativa generale dettata dall'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, da un lato, e la normativa di settore relativa all'acqua, dall'altro; b) che nell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato si applichino i principi di autonomia gestionale del soggetto gestore; della piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche; della riserva esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo di dette risorse. Altri aspetti della disciplina della gestione del servizio idrico integrato costituiscono oggetto dei quesiti n. 2 e n. 3, mentre la disciplina generale delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico integrato) costituisce oggetto del quesito n. 1.

In proposito, deve essere ribadito che questa Corte, in sede di giudizio di ammissibilità, deve valutare separatamente ciascun quesito referendario dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il referendum, anche nel caso in cui (come nella specie) sia stata dichiarata legittima una pluralità di quesiti attinenti alla stessa materia (servizi pubblici locali di rilevanza economica). Il potere attribuito dalla legge all'Ufficio centrale (e non alla Corte costituzionale) di «concentrare» le richieste referendarie «che rivelano uniformità od analogia di materia» e di stabilire la denominazione di ciascuna richiesta (eventualmente già oggetto di «concentrazione»), nonché la possibilità che le varie richieste presentate perseguano obiettivi diversi (anche opposti) evidenziano che la Corte costituzionale deve valutare ciascun quesito indipendentemente dagli altri e, in particolare, dagli effetti che l'esito degli altri referendum potrebbe avere sulla cosiddetta normativa di risulta. In altri termini, esula dall'esame della Corte ogni valutazione circa la complessiva coerenza dei diversi quesiti incidenti sulla stessa materia e, quindi, non ha alcun rilievo neppure l'eventualità che essi siano stati proposti (in tutto o in parte) dai medesimi promotori. Ne consegue che ciascun quesito deve essere esaminato separatamente dagli altri.

Il quesito n. 4 è inammissibile.

4. – Oggetto dell'abrogazione referendaria di cui al suddetto quesito n. 4 sono due diverse disposizioni: a) una parte della lettera d) del comma 10 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008; b) una parte del comma 1-ter, dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009.

Piú precisamente, si chiede l'abrogazione, in primo luogo, della lettera d) del comma 10 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 («Il Governo [...] adotta uno o piú regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: [...] d) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua;»), limitatamente alle parole: «, nonché in materia di acqua». In tal modo, all'esito dell'abrogazione referendaria, residuerebbero i seguenti enunciati dell'alinea del comma 10 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 e della lettera d) dello stesso comma 10: «Il Governo [...] adotta uno o piú regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: [...] d) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas;».

In secondo luogo (e contestualmente) si chiede l'abrogazione del comma 1-ter dell'art. 15 del

decreto-legge n. 135 del 2009 («Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio»), limitatamente alle parole «di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008,» nonché alle parole «nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio,». In tal modo, all'esito dell'abrogazione referendaria, residuerebbe il seguente enunciato del comma 1-ter dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009: «Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato devono avvenire in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio».

Il quesito referendario è privo degli indispensabili requisiti di chiarezza e di univocità richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini dell'ammissibilità.

Al riguardo, deve osservarsi che il quadro normativo in cui si inserisce la richiesta referendaria è costituito dalla disciplina generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuta nell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (specie nei commi 1, 2 e 3). Tale disciplina risponde alla ratio di favorire la gestione dei suddetti servizi da parte di soggetti scelti a séguito di gara ad evidenza pubblica e, a tal fine, limita i casi di affidamento diretto della gestione. In particolare, il citato art. 23-bis consente la gestione in house (cioè una peculiare forma di gestione diretta del servizio da parte dell'ente pubblico, affidata senza gara pubblica) solo ove ricorrano situazioni del tutto eccezionali, che «non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato». In forza del comma 1 di tale articolo, la suddetta disciplina si applica «a tutti i servizi pubblici locali» – e, quindi, anche al servizio idrico integrato, come precisato anche da questa Corte nelle sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009 –, prevalendo sulle «discipline di settore [...] incompatibili», salvo quelle relative ai quattro cosiddetti “settori esclusi” (distribuzione di gas naturale; distribuzione di energia elettrica; gestione delle farmacie comunali; trasporto ferroviario regionale).

La richiesta di abrogazione referendaria non ha ad oggetto l'indicata complessiva disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico integrato), ma solo frammenti di disposizioni non idonei ad incidere in modo significativo su di essa.

Ne consegue che l'abrogazione delle parole «, nonché in materia di acqua», contenute nel menzionato comma 10, lettera d), di tale articolo, avrebbe il solo effetto di far venire meno la possibilità per il Governo di armonizzare la disciplina generale dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato (non toccata dal quesito) con la disciplina di settore dello stesso servizio. Tale effetto è intrinsecamente contraddittorio e rende obiettivamente oscuro il quesito, in quanto questo appare contemporaneamente diretto, da un lato, a rispettare l'intervenuta riforma generale dell'affidamento della gestione del servizio pubblico locale di rilevanza economica (anche idrico) e, dall'altro, ad impedire l'armonizzazione della disciplina del settore idrico con quella generale.

Inoltre, mentre la suddetta abrogazione di parte del comma 10, lettera d), dell'art. 23-bis sembra vòlta ad ostacolare, in qualche misura, l'armonica applicazione al servizio idrico della normativa generale concernente l'affidamento mediante gara pubblica della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'abrogazione del sopra indicato frammento del comma 1-ter dell'art. 15

del decreto-legge n. 135 del 2009, per un verso, sembra diretta a produrre l'opposto effetto di favorire l'ente pubblico locale, in quanto non piú tenuto ad applicare il principio di autonomia del soggetto gestore del servizio idrico, e, per altro verso, pare avere l'intento di indebolire la posizione dell'ente locale, sembrando voler escludere, per il servizio idrico integrato, l'operatività dei principi della piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, nonché della riserva esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo di tali risorse.

Sul punto, deve essere ricordato che la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'intento dei sottoscrittori del referendum va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori (dichiarazioni, oltretutto, aventi spesso un contenuto diverso in sede di campagna per la raccolta delle sottoscrizioni, rispetto a quello delle difese scritte od orali espresse in sede di giudizio di ammissibilità), ma esclusivamente dalla finalità «incorporata nel quesito», cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento. Sono dunque irrilevanti, o comunque non decisive, le eventuali dichiarazioni rese dai promotori (ex plurimis, sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 37 del 2000, n. 17 del 1997). Ne deriva che l'eterogeneità e la frammentarietà delle disposizioni di cui si chiede l'abrogazione, in una con la sottolineata intrinseca incertezza e contraddittorietà dell'intento referendario, rendono il quesito n. 4 obiettivamente privo di univocità e di chiarezza e, quindi, inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare – dichiarata legittima, con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010 e depositata il successivo 7 dicembre, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione e rubricata con il n. 4 – per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, delle seguenti disposizioni: a) dell'art. 23-bis, comma 10, lettera d), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive; b) dell'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Franco GALLO, Redattore Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2011. Il Cancelliere F.to: FRUSCELLA