

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Venerdì, 28 gennaio 2011

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
VIA PRINCIPE UMBERTO 4 - 00185 ROMA

**AVVISO AL PUBBLICO**

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in Piazza G. Verdi 10 è stato trasferito temporaneamente nella sede di via Principe Umberto 4, 00185 Roma

**AVVISO AGLI ABBONATI**

Dal 15 novembre vengono resi noti nelle ultime pagine della Gazzetta Ufficiale i canoni di abbonamento a partire dall'anno 2011. Contemporaneamente sono state inviate le offerte di rinnovo agli abbonati, complete di bollettini postali prestampati per la conferma dell'abbonamento stesso. Si pregano i signori abbonati di far uso di questi bollettini.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 30 gennaio 2011.

Si pregano comunque gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo per il 2011 di darne comunicazione via fax al Settore Gestione *Gazzetta Ufficiale* (nr. 06-8508-2520) ovvero al proprio fornitore.

**CORTE COSTITUZIONALE**  
**EDIZIONE STRAORDINARIA**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

### N. 24. Sentenza 12 - 26 gennaio 2011

Giudizio sull'ammissibilità dei *referendum*.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Ammissione di scritti difensivi presentati da soggetti diversi dai promotori e dal Governo, non implicante il diritto di tali soggetti di partecipare al procedimento e di illustrare le loro tesi in camera di consiglio - Facoltà della Corte di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma; legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 33.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Obbligo per la Corte di valutare separatamente la coerenza di ciascun quesito referendario dichiarato legittimo e non nel loro complesso, anche nella ipotesi in cui l'Ufficio centrale per il *referendum* abbia dichiarato legittima una pluralità di quesiti "concentrati" per uniformità o analogia di materia.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Valutazione in tale sede di profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di *referendum*, sia della normativa di risulta – Esclusione – Mera valutazione liminare e limitata della normativa di risulta finalizzata alla verifica dell'esclusione di rilevanti inadempimenti di obblighi internazionali, comunitari o direttamente imposti dalla Costituzione.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

**Referendum abrogativo - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Richiesta di abrogazione referendaria della disciplina generale delle modalità di affidamento e di gestione – Insussistenza di impedimenti di natura comunitaria – Omogeneità e coerenza della richiesta referendaria nonché congruità tra intento referendario e formulazione del quesito - Ammissibilità della richiesta referendaria.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99), art. 23-*bis*; d.l. 25 settembre 2009, n. 135 (convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale), art. 15.

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma. . . .

Pag. 1

### N. 25. Sentenza 12 - 26 gennaio 2011

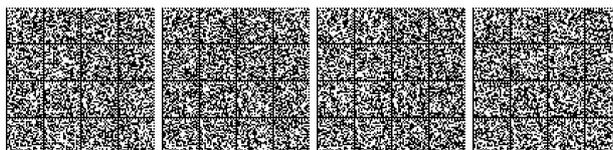
Giudizio sull'ammissibilità dei *referendum*.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Ammissione di scritti difensivi presentati da soggetti diversi dai promotori e dal Governo, non implicante il diritto di tali soggetti di partecipare al procedimento e di illustrare le loro tesi in camera di consiglio - Facoltà della Corte di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma; legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 33.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Specificità ed autonomia del tipo di giudizio - Valutazione in tale sede di profili di incostituzionalità della normativa oggetto dell'iniziativa referendaria – Esclusione.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.



**Referendum abrogativo – Controllo sull’ammissibilità della richiesta – Obbligo per la Corte di valutare separatamente la coerenza di ciascun quesito referendario dichiarato legittimo e non nel loro complesso, anche nella ipotesi in cui l’Ufficio centrale per il referendum abbia dichiarato legittima una pluralità di quesiti “concentrati” per uniformità o analogia di materia.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

**Referendum abrogativo – Controllo sull’ammissibilità della richiesta – Carattere oggettivo del giudizio – Estraneità di valutazione del merito, salvo i casi delle leggi a contenuto vincolato e di quelle costituzionalmente necessarie, in cui la Corte individua la normativa di risulta e ne valuta la conformità a Costituzione.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

**Referendum abrogativo – Servizio idrico integrato - Richiesta di abrogazione referendaria della disciplina avente ad oggetto la forma di gestione e le procedure di affidamento in materia di risorse idriche – Quesito inidoneo e non coerente rispetto al fine perseguito dai promotori – Inammissibilità della richiesta referendaria.**

- D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 150, come modificato dall’art. 2, comma 13, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, nel testo risultante dall’art. 12 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma. . . .

Pag. 7

N. 26. Sentenza 12 - 26 gennaio 2011

Giudizio sull’ammissibilità dei *referendum*.

**Referendum abrogativo – Controllo sull’ammissibilità della richiesta – Ammissione di scritti difensivi presentati da soggetti diversi dai promotori e dal Governo, non implicante il diritto di tali soggetti di partecipare al procedimento e di illustrare le loro tesi in camera di consiglio - Facoltà della Corte di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma; legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 33.

**Referendum abrogativo – Controllo sull’ammissibilità della richiesta – Specificità ed autonomia del tipo di giudizio - Valutazione in tale sede di profili di incostituzionalità della normativa oggetto dell’iniziativa referendaria – Esclusione.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

**Referendum abrogativo – Controllo sull’ammissibilità della richiesta – Obbligo per la Corte di valutare separatamente la coerenza di ciascun quesito referendario dichiarato legittimo e non nel loro complesso, anche nella ipotesi in cui l’Ufficio centrale per il referendum abbia dichiarato legittima una pluralità di quesiti “concentrati” per uniformità o analogia di materia.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

**Referendum abrogativo – Servizio idrico integrato - Richiesta di abrogazione referendaria parziale di norma - Determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all’adeguata remunerazione del capitale investito – Quesito chiaro, coerente ed omogeneo – Normativa residua immediatamente applicabile, priva di elementi di contraddittorietà – Ammissibilità della richiesta referendaria.**

- D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 154, comma 1, limitatamente alla seguente parte: “dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito”.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma. . . .

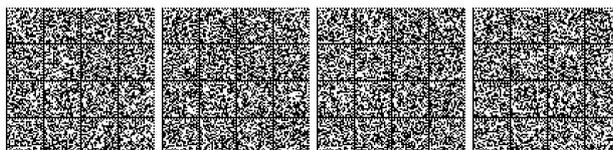
Pag. 18

N. 27. Sentenza 12 - 26 gennaio 2011

Giudizio sull’ammissibilità dei *referendum*.

**Referendum abrogativo – Controllo sull’ammissibilità della richiesta – Memorie depositate da soggetti diversi dai presentatori e dal Governo, interessati alla decisione – Ricevibilità – Assenza in capo a tali soggetti del diritto di partecipare al procedimento e di illustrare le proprie deduzioni in camera di consiglio, salva la facoltà della Corte di consentire brevi integrazioni orali degli scritti.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma; legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 33.



**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Obbligo per la Corte di valutare separatamente ciascun quesito referendario dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il referendum, anche nel caso in cui sia stata dichiarata legittima una pluralità di quesiti attinenti alla stessa materia.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

**Referendum abrogativo – Servizio idrico integrato – Norme limitatrici della gestione pubblica – Richiesta di abrogazione referendaria della possibilità per il Governo di armonizzare, con regolamenti di delegificazione, la disciplina generale dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con la disciplina di settore in materia di acqua, nonché della necessaria applicazione dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore, della piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche e della riserva esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo di tali risorse – Eterogeneità e frammentarietà delle disposizioni oggetto del quesito – Intrinseca incertezza e contraddittorietà dell'intento referendario – Quesito privo di univocità e di chiarezza – Inammissibilità della richiesta.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 10, lett. d), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; d.l. 25 settembre 2009, n. 135, art. 15, comma 1-ter, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma. . . .

Pag. 22

N. 28. Sentenza 12 - 26 gennaio 2011

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Scritti presentati da soggetti diversi dai presentatori e dal Governo, interessati alla decisione – Ammissibilità.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma; legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 33.

**Referendum abrogativo – Energia nucleare – Richiesta di abrogazione referendaria di disposizioni che disciplinano la costruzione e l'esercizio di nuove centrali nucleari per la produzione di energia elettrica – Insussistenza del contrasto con uno specifico obbligo derivante da convenzioni internazionali o da norme comunitarie – Quesito omogeneo, chiaro ed univoco, in quanto avente ad oggetto norme con matrice razionalmente unitaria ed idoneo al conseguimento del fine perseguito dai presentatori – Ammissibilità della richiesta.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, comma 1, lett. d), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, artt. 25, commi 1, 2, lett. c), d), g), i), l), n), o) e q), 3 e 4, 26 e 29, commi 1, 4 e 5, lett. c), e), g), h) ed i); d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 133, comma 1, lett. o); d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, titolo, art. 1, comma 1, lett. a), b), c), d), g) ed h), 2, comma 1, lett. b), c), e), f) ed i), e 3, commi 1, 2 e 3, lett. a), b), c), d), e), f), g), h), i) ed l), Titolo II (artt. da 4 a 24), art. 26, comma 1, lett. d) ed e), 27, commi 1, 4 e 10, 29 e 30, commi 1, 2 e 3, Titolo IV (artt. 31 e 32), artt. 33, 34 e 35, comma 1.

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma. . . .

Pag. 28

N. 29. Sentenza 12 - 26 gennaio 2011

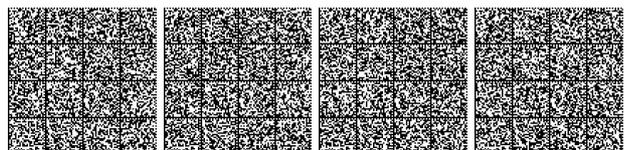
Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

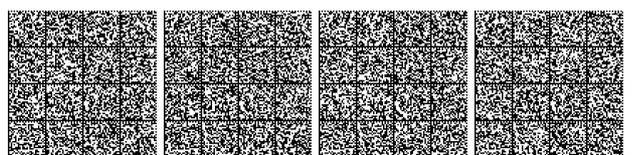
**Referendum abrogativo – Processo penale – Disposizioni in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri a comparire in udienza come imputati – Richiesta di abrogazione referendaria dell'intera legge – Disposizioni non riconducibili alle categorie escluse dal referendum – Quesito omogeneo, chiaro ed univoco, siccome rispondente ad una matrice razionalmente unitaria – Ammissibilità della richiesta.**

- Legge 7 aprile 2010, n. 51.

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma. . . .

Pag. 39





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 24

*Sentenza 12 - 26 gennaio 2011*

Giudizio sull'ammissibilità dei *referendum*.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Ammissione di scritti difensivi presentati da soggetti diversi dai promotori e dal Governo, non implicante il diritto di tali soggetti di partecipare al procedimento e di illustrare le loro tesi in camera di consiglio - Facoltà della Corte di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma; legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 33.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Obbligo per la Corte di valutare separatamente la coerenza di ciascun quesito referendario dichiarato legittimo e non nel loro complesso, anche nella ipotesi in cui l'Ufficio centrale per il *referendum* abbia dichiarato legittima una pluralità di quesiti "concentrati" per uniformità o analogia di materia.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Valutazione in tale sede di profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di *referendum*, sia della normativa di risulta – Esclusione – Mera valutazione liminare e limitata della normativa di risulta finalizzata alla verifica dell'esclusione di rilevanti inadempimenti di obblighi internazionali, comunitari o direttamente imposti dalla Costituzione.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

**Referendum abrogativo - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Richiesta di abrogazione referendaria della disciplina generale delle modalità di affidamento e di gestione – Insussistenza di impedimenti di natura comunitaria – Omogeneità e coerenza della richiesta referendaria nonché congruità tra intento referendario e formulazione del quesito - Ammissibilità della richiesta referendaria.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99), art. 23-bis; d.l. 25 settembre 2009, n. 135 (convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale), art. 15.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

## 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 seguito 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 Acquadotti - 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*)».

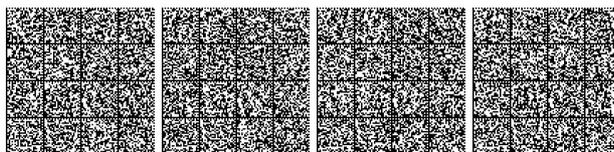
6. — Hanno depositato memorie, sollecitando la dichiarazione di ammissibilità del *referendum*, il Comitato Referendario Siacquapubblica e l'Associazione Nazionale Giuristi Democratici.

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.*

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

*Il Presidente:* DE SIERVO

*Il redattore:* GALLO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2011.

*Il Cancelliere:* FRUSCELLA



## n. 25

Sentenza 12 - 26 gennaio 2011

Giudizio sull'ammissibilità dei *referendum*.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Ammissione di scritti difensivi presentati da soggetti diversi dai promotori e dal Governo, non implicante il diritto di tali soggetti di partecipare al procedimento e di illustrare le loro tesi in camera di consiglio - Facoltà della Corte di consentire brevi interrogazioni orali degli scritti pervenuti.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma; legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 33.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Specificità ed autonomia del tipo di giudizio - Valutazione in tale sede di profili di incostituzionalità della normativa oggetto dell'iniziativa referendaria – Esclusione.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Obbligo per la Corte di valutare separatamente la coerenza di ciascun quesito referendario dichiarato legittimo e non nel loro complesso, anche nella ipotesi in cui l'Ufficio centrale per il *referendum* abbia dichiarato legittima una pluralità di quesiti "concentrati" per uniformità o analogia di materia.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Carattere oggettivo del giudizio – Estraneità di valutazione del merito, salvo i casi delle leggi a contenuto vincolato e di quelle costituzionalmente necessarie, in cui la Corte individua la normativa di risulta e ne valuta la conformità a Costituzione.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

**Referendum abrogativo – Servizio idrico integrato - Richiesta di abrogazione referendaria della disciplina avente ad oggetto la forma di gestione e le procedure di affidamento in materia di risorse idriche – Quesito inidoneo e non coerente rispetto al fine perseguito dai promotori – Inammissibilità della richiesta referendaria.**

- D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 150, come modificato dall'art. 2, comma 13, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, nel testo risultante dall'art. 12 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

## 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 «rinviata»).

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 rinviata. 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 rinviata. 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, specchiata 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 permarrrebbe 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'espore 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 (Consorzi 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 ablazione 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 implicite 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. 152 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.

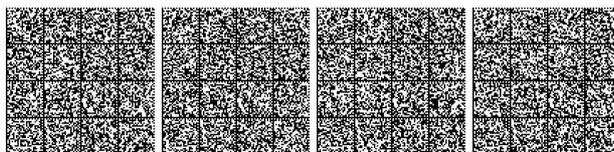
Infine, un ulteriore motivo di inammissibilità è ravvisato in ragione del cosiddetto vuoto legislativo nella normativa di risulta.

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. 112 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 superstita, 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 Pitruzella, 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 rinviava 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.

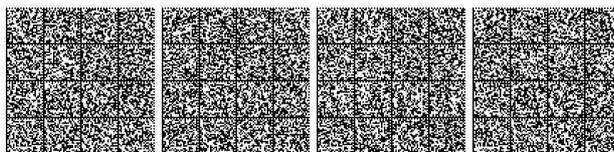
*Il Presidente:* DE SIERVO

*Il redattore:* CRISCUOLO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositato in cancelleria il 26 gennaio 2011

*Il cancelliere:* FRUSCELLA



## n. 26

Sentenza 12 - 26 gennaio 2011

Giudizio sull'ammissibilità dei *referendum*.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Ammissione di scritti difensivi presentati da soggetti diversi dai promotori e dal Governo, non implicante il diritto di tali soggetti di partecipare al procedimento e di illustrare le loro tesi in camera di consiglio - Facoltà della Corte di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma; legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 33.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Specificità ed autonomia del tipo di giudizio - Valutazione in tale sede di profili di incostituzionalità della normativa oggetto dell'iniziativa referendaria – Esclusione.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Obbligo per la Corte di valutare separatamente la coerenza di ciascun quesito referendario dichiarato legittimo e non nel loro complesso, anche nella ipotesi in cui l'Ufficio centrale per il *referendum* abbia dichiarato legittima una pluralità di quesiti "concentrati" per uniformità o analogia di materia.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

**Referendum abrogativo – Servizio idrico integrato - Richiesta di abrogazione referendaria parziale di norma - Determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito – Quesito chiaro, coerente ed omogeneo – Normativa residua immediatamente applicabile, priva di elementi di contraddittorietà – Ammissibilità della richiesta referendaria.**

- D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 154, comma 1, limitatamente alla seguente parte: "dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito".
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

## 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 «rimuneratività» 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 rimuneratività, 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 rimunerazione.

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.

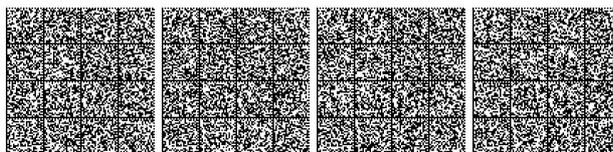
10. — Nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011, sono intervenuti, per le rispettive parti assistite come indicate in epigrafe, gli avvocati Ugo Mattei, Pietro Adami, Federico Sorrentino, Tommaso Edoardo Frosini, Giovanni Pitruzzella, Massimo Luciani, nonché l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida.

### 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.

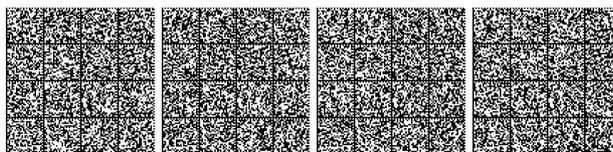
Si deve aggiungere che, in base alla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, il giudizio di ammissibilità del *referendum* è diretto ad accertare: *a*) l'insussistenza dei limiti (indicati o rilevabili in via sistematica dall'art. 75, secondo comma, Cost.) attinenti alle 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.

*Il Presidente:* DE SIERVO

*Il redattore:* CRISCUOLO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositato in cancelleria il 26 gennaio 2011

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

11C0062

N. 27

*Sentenza 12 - 26 gennaio 2011*

Giudizio sull'ammissibilità dei *referendum*.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Memorie depositate da soggetti diversi dai presentatori e dal Governo, interessati alla decisione – Ricevibilità – Assenza in capo a tali soggetti del diritto di partecipare al procedimento e di illustrare le proprie deduzioni in camera di consiglio, salva la facoltà della Corte di consentire brevi integrazioni orali degli scritti.**

– Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma; legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 33.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Obbligo per la Corte di valutare separatamente ciascun quesito referendario dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il *referendum*, anche nel caso in cui sia stata dichiarata legittima una pluralità di quesiti attinenti alla stessa materia.**

– Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.



**Referendum abrogativo – Servizio idrico integrato – Norme limitatrici della gestione pubblica – Richiesta di abrogazione referendaria della possibilità per il Governo di armonizzare, con regolamenti di delegificazione, la disciplina generale dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con la disciplina di settore in materia di acqua, nonché della necessaria applicazione dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore, della piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche e della riserva esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo di tali risorse – Eterogeneità e frammentarietà delle disposizioni oggetto del quesito – Intrinseca incertezza e contraddittorietà dell'intento referendario – Quesito privo di univocità e di chiarezza – Inammissibilità della richiesta.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 10, lett. *d*), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; d.l. 25 settembre 2009, n. 135, art. 15, comma 1-*ter*, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

## 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*

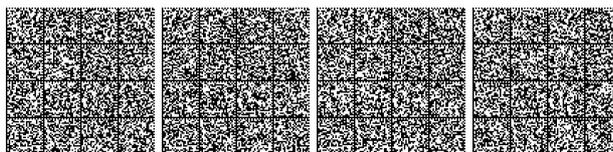
1. L'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010 e depositata il successivo 7 dicembre, ha dichiarato legittima la richiesta di *referendum* 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: "e, 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 pronuncia 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.

Più 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 più 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 più 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 volta 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 più 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 finanza 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.

*Il Presidente:* DE SIERVO

*Il redattore:* GALLO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2011

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

11C0063

N. 28

Sentenza 12 - 26 gennaio 2011

Giudizio sull'ammissibilità dei *referendum*.

**Referendum abrogativo – Controllo sull'ammissibilità della richiesta – Scritti presentati da soggetti diversi dai presentatori e dal Governo, interessati alla decisione – Ammissibilità.**

- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma; legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 33.

**Referendum abrogativo – Energia nucleare – Richiesta di abrogazione referendaria di disposizioni che disciplinano la costruzione e l'esercizio di nuove centrali nucleari per la produzione di energia elettrica – Insussistenza del contrasto con uno specifico obbligo derivante da convenzioni internazionali o da norme comunitarie – Quesito omogeneo, chiaro ed univoco, in quanto avente ad oggetto norme con matrice razionalmente unitaria ed idoneo al conseguimento del fine perseguito dai presentatori – Ammissibilità della richiesta.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, comma 1, lett. d), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, artt. 25, commi 1, 2, lett. c), d), g), i), l), n), o) e q), 3 e 4, 26 e 29, commi 1, 4 e 5, lett. c), e), g), h) ed i); d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 133, comma 1, lett. o); d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, titolo, artt. 1, comma 1, lett. a), b), c), d), g) ed h), 2, comma 1, lett. b), c), e), f) ed i), e 3, commi 1, 2 e 3, lett. a), b), c), d), e), f), g), h), i) ed l), Titolo II (artt. da 4 a 24), artt. 26, comma 1, lett. d) ed e), 27, commi 1, 4 e 10, 29 e 30, commi 1, 2 e 3, Titolo IV (artt. 31 e 32), artt. 33, 34 e 35, comma 1.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.



## 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 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 parti:

art. 7, comma 1, lettera *d*): «*d*) realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare;»;

nonché la legge 23 luglio 2009, n. 99, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia», limitatamente alle seguenti parti:

art. 25, comma 1, limitatamente alle parole: «della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare,»;

art. 25, comma 1, limitatamente alle parole: «Con i medesimi decreti sono altresì stabiliti le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti di cui al primo periodo.»;

art. 25, comma 2, lettera *c*), limitatamente alle parole: «, con oneri a carico delle imprese coinvolte nella costruzione o nell'esercizio degli impianti e delle strutture, alle quali è fatto divieto di trasferire tali oneri a carico degli utenti finali»;

art. 25, comma 2, lettera *d*), limitatamente alle parole: «che i titolari di autorizzazioni di attività devono adottare»;

art. 25, comma 2, lettera *g*), limitatamente alle parole: «la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per»;

art. 25, comma 2, lettera *g*), limitatamente alla particella «per» che segue le parole «dei rifiuti radioattivi o»;

art. 25, comma 2, lettera *i*): «*i*) previsione che le approvazioni relative ai requisiti e alle specifiche tecniche degli impianti nucleari, già concesse negli ultimi dieci anni dalle Autorità competenti di Paesi membri dell'Agenzia per l'energia nucleare dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (AENOCSE) o dalle autorità competenti di Paesi con i quali siano definiti accordi bilaterali di cooperazione tecnologica e industriale nel settore nucleare, siano considerate valide in Italia, previa approvazione dell'Agenzia per la sicurezza nucleare;»;

art. 25, comma 2, lettera *l*), limitatamente alle parole: «gli oneri relativi ai»;

art. 25, comma 2, lettera *l*), limitatamente alle parole: «a titolo oneroso a carico degli esercenti le attività nucleari e possano essere»;

art. 25, comma 2, lettera *n*): «*n*) previsione delle modalità attraverso le quali i produttori di energia elettrica nucleare dovranno provvedere alla costituzione di un fondo per il «decommissioning»»;

art. 25, comma 2, lettera *o*), limitatamente alla virgola che segue le parole «per le popolazioni»;

art. 25, comma 2, lettera *o*), limitatamente alle parole: «, al fine di creare le condizioni idonee per l'esecuzione degli interventi e per la gestione degli impianti»;

art. 25, comma 2, lettera *q*): «*q*) previsione, nell'ambito delle risorse di bilancio disponibili allo scopo, di una opportuna campagna di informazione alla popolazione italiana sull'energia nucleare, con particolare riferimento alla sua sicurezza e alla sua economicità.»;

art. 25, comma 3: «Nei giudizi davanti agli organi di giustizia amministrativa che comunque riguardino le procedure di progettazione, approvazione e realizzazione delle opere, infrastrutture e insediamenti produttivi concernenti il settore dell'energia nucleare e relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento si applicano le disposizioni di cui all'art. 246 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.»;



art. 25, comma 4: «4. Al comma 4 dell'art. 11 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, dopo le parole: “fonti energetiche rinnovabili” sono inserite le seguenti: “, energia nucleare prodotta sul territorio nazionale”»;

art. 26;

art. 29, comma 1, limitatamente alle parole: «gli impieghi pacifici dell'energia nucleare»;

art. 29, comma 1, limitatamente alle parole: «sia da impianti di produzione di elettricità sia»;

art. 29, comma 1, limitatamente alle parole: «costruzione, l'esercizio e la»;

art. 29, comma 4, limitatamente alle parole: «nell'ambito di priorità e indirizzi di politica energetica nazionale e»;

art. 29, comma 5, lettera c), limitatamente alle parole: «sugli impianti nucleari nazionali e loro infrastrutture»;

art. 29, comma 5, lettera e), limitatamente alle parole: «del progetto, della costruzione e dell'esercizio degli impianti nucleari, nonché delle infrastrutture pertinenziali»;

art. 29, comma 5, lettera g), limitatamente alle parole: «, diffidare i titolari delle autorizzazioni»;

art. 29, comma 5, lettera g), limitatamente alle parole: «da parte dei medesimi soggetti»;

art. 29, comma 5, lettera g), limitatamente alle parole: «di cui alle autorizzazioni»;

art. 29, comma 5, lettera g), limitatamente alla parola: «medesime»;

art. 29, comma 5, lettera h): «h) l'Agenzia informa il pubblico con trasparenza circa gli effetti sulla popolazione e sull'ambiente delle radiazioni ionizzanti dovuti alle operazioni degli impianti nucleari ed all'utilizzo delle tecnologie nucleari, sia in situazioni ordinarie che straordinarie»;

art. 29, comma 5, lettera i), limitatamente alle parole: «all'esercizio o»;

art. 133, comma 1, lettera o) del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 limitatamente alle parole «ivi comprese quelle inerenti l'energia di fonte nucleare»;

nonché il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, recante «Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'art. 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99», limitatamente alle seguenti parti:

il titolo del decreto legislativo, limitatamente alle parole: «della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare»;

il titolo del decreto legislativo, limitatamente alle parole: «e campagne informative al pubblico»;

art. 1, comma 1, limitatamente alle parole: «della disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare»;

art. 1, comma 1, lettera a): «a) le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi degli operatori per lo svolgimento nel territorio nazionale delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti di cui all'art. 2, comma 1, lettera e), nonché per l'esercizio delle strutture per lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi ubicate nello stesso sito dei suddetti impianti e ad essi direttamente connesse»;

art. 1, comma 1, lettera b): «b) il Fondo per la disattivazione degli impianti nucleari»;

art. 1, comma 1, lettera c): «c) le misure compensative relative alle attività di costruzione e di esercizio degli impianti di cui alla lettera a), da corrispondere in favore delle persone residenti, delle imprese operanti nel territorio circostante il sito e degli enti locali interessati»;

art. 1, comma 1, lettera d), limitatamente alle parole: «e future»;

art. 1, comma 1, lettera g): «g) un programma per la definizione e la realizzazione di una “Campagna di informazione nazionale in materia di produzione di energia elettrica da fonte nucleare”»;

art. 1, comma 1, lettera h): «h) le sanzioni irrogabili in caso di violazione delle norme prescrittive di cui al presente decreto»;

art. 2, comma 1, lettera b): «b) “area idonea” è la porzione di territorio nazionale rispondente alle caratteristiche ambientali e tecniche ed ai relativi parametri di riferimento che qualificano l'idoneità all'insediamento di impianti nucleari»;

art. 2, comma 1, lettera c): «c) “sito” è la porzione dell'area idonea che viene certificata per l'insediamento di uno o più impianti nucleari»;

art. 2, comma 1, lettera e): «e) “impianti nucleari” sono gli impianti di produzione di energia elettrica di origine nucleare e gli impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, realizzati nei siti, comprensivi delle opere connesse e delle relative pertinenze, ivi comprese le strutture ubicate nello stesso sito per lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi direttamente connesse all'impianto nucleare, le infrastrutture indispensabili all'esercizio degli stessi, le opere di sviluppo e adeguamento della rete elettrica di trasmissione nazionale necessarie all'immissione in rete dell'energia prodotta, le eventuali vie di accesso specifiche»;



art. 2, comma 1, lettera *f*): «*f*) “operatore” è la persona fisica o giuridica o il consorzio di persone fisiche o giuridiche che manifesta l’interesse ovvero è titolare di autorizzazione alla realizzazione ed esercizio di un impianto nucleare;»;

art. 2, comma 1, lettera *i*), limitatamente alle parole: «dall’esercizio di impianti nucleari, compresi i rifiuti derivanti»;

art. 3, comma 1, limitatamente alle parole: «, con il quale sono delineati gli obiettivi strategici in materia nucleare, tra i quali, in via prioritaria, la protezione dalle radiazioni ionizzanti e la sicurezza nucleare»;

art. 3, comma 1, limitatamente alle parole: «la potenza complessiva ed i tempi attesi di costruzione e di messa in esercizio degli impianti nucleari da realizzare;»;

art. 3, comma 1, limitatamente alle parole: «valuta il contributo dell’energia nucleare in termini di sicurezza e diversificazione energetica.»;

art. 3, comma 1, limitatamente alle parole: «, benefici economici e sociali e delinea le linee guida del processo di realizzazione»;

art. 3, comma 2: «2. La Strategia nucleare costituisce parte integrante della strategia energetica nazionale di cui all’art. 7 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.»;

art. 3, comma 1, lettera *a*): «*a*) l’affidabilità dell’energia nucleare, in termini di sicurezza nucleare ambientale e degli impianti, di eventuale impatto sulla radioprotezione della popolazione e nei confronti dei rischi di proliferazione;»;

art. 3, comma 3, lettera *b*): «*b*) i benefici, in termini di sicurezza degli approvvigionamenti, derivanti dall’introduzione di una quota significativa di energia nucleare nel contesto energetico nazionale;»;

art. 3, comma 3, lettera *c*): «*c*) gli obiettivi di capacità di potenza elettrica che si intende installare in rapporto ai fabbisogni energetici nazionali ed i relativi archi temporali;»;

art. 3, comma 3, lettera *d*): «*d*) il contributo che si intende apportare, attraverso il ricorso all’energia nucleare, in quanto tecnologia a basso tenore di carbonio, al raggiungimento degli obiettivi ambientali assunti in sede europea nell’ambito del pacchetto clima energia nonché alla riduzione degli inquinanti chimico-fisici;»;

art. 3, comma 3, lettera *e*): «*e*) il sistema di alleanze e cooperazioni internazionali e la capacità dell’industria nazionale ed internazionale di soddisfare gli obiettivi del programma;»;

art. 3, comma 3, lettera *f*): «*f*) gli orientamenti sulle modalità realizzative tali da conseguire obiettivi di efficienza nei tempi e nei costi e fornire strumenti di garanzia, anche attraverso la formulazione o la previsione di emanazione di specifici indirizzi;»;

art. 3, comma 3, lettera *g*), limitatamente alle parole: «impianti a fine vita, per i nuovi insediamenti e per gli»;

art. 3, comma 3, lettera *h*): «*h*) i benefici attesi per il sistema industriale italiano e i parametri delle compensazioni per popolazione e sistema delle imprese;»;

art. 3, comma 3, lettera *i*): «*i*) la capacità di trasmissione della rete elettrica nazionale, con l’eventuale proposta di adeguamenti della stessa al fine di soddisfare l’obiettivo prefissato di potenza da installare;»;

art. 3, comma 3, lettera *l*): «*l*) gli obiettivi in materia di approvvigionamento, trattamento e arricchimento del combustibile nucleare.»;

l’intero Titolo II, rubricato «Procedimento unico per la localizzazione, la costruzione e l’esercizio degli impianti nucleari; disposizioni sui benefici economici per le persone residenti, gli enti locali e le imprese; disposizioni sulla disattivazione degli impianti», contenente gli artt. da 4 a 24;

art. 26, comma 1, limitatamente alle parole: «della disattivazione»;

art. 26, comma 1, lettera *d*), limitatamente alle parole: «riceve dagli operatori interessati al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti radioattivi il corrispettivo per le attività di cui all’art. 27, con modalità e secondo tariffe stabilite con decreto del Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell’economia e finanze, ed»;

art. 26, comma 1, lettera *d*), limitatamente alle parole: «, calcolate ai sensi dell’art. 29 del presente decreto legislativo»;

art. 26, comma 1, lettera *e*), limitatamente alle parole: «, al fine di creare le condizioni idonee per l’esecuzione degli interventi e per la gestione degli impianti»;

art. 27, comma 1, limitatamente alle parole: «e sulla base delle valutazioni derivanti dal procedimento di Valutazione Ambientale Strategica di cui all’art. 9»;

art. 27, comma 4, limitatamente alle parole: «, comma 2»;

art. 27, comma 10, limitatamente alle parole: «Si applica quanto previsto dall’art. 12.»;

art. 29;

art. 30, comma 1, limitatamente alle parole: «riferito ai rifiuti radioattivi rinvenuti dalle attività disciplinate dal Titolo II del presente decreto legislativo ed uno riferito ai rifiuti radioattivi rinvenuti dalle attività disciplinate da norme precedenti»;



art. 30, comma 2: «2. Per quanto concerne i rifiuti radioattivi derivanti dalle attività disciplinate dal Titolo II del presente decreto legislativo, il contributo di cui al comma 1 è posto a carico della Sogin S.p.A. secondo criteri definiti con decreto del Ministro dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e la tutela del territorio e del mare e con il Ministro dell'economia e finanze che tiene conto del volume complessivo e del contenuto di radioattività. Tale contributo è ripartito secondo quanto previsto all'art. 23 comma 4.»;

art. 30, comma 3: «3. La disposizione di cui al comma 2 non si applica ai rifiuti radioattivi derivanti da attività già esaurite al momento dell'entrata in vigore del presente decreto, per i quali rimane ferma la disciplina di cui all'art. 4 del decreto-legge 14 novembre 2003, n. 314, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2003, n. 368, così come modificato dall'art. 7-ter del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13.»;

l'intero Titolo IV, rubricato «Campagna di informazione», contenente gli artt. 31 e 32;

art. 33;

art. 34;

art. 35, comma 1: «1. Sono abrogate le seguenti disposizioni di legge: a) art. 10 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860; b) articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 20, 22 e 23 della legge 2 agosto 1975, n. 393.», giudizio iscritto al n. 153 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 6-7 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 Giuseppe Tesaurò;

Uditi gli avvocati Alessandro Pace per i presentatori Di Pietro Antonio, De Filio Gianluca, Maruccio Vincenzo e Parenti Benedetta, Carlo Malinconico per il Movimento Fare Ambiente MED — ONLUS e per l'Associazione italiana nucleare, AIN, e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli 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 del 6-7 dicembre 2010 ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge la richiesta di *referendum* popolare (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 aprile 2010, serie generale, n. 82, con annunci di rettifica nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 aprile 2010, n. 87, del 16 aprile 2010, n. 88, e del 20 aprile 2010, n. 91), promossa da diciotto cittadini italiani, sul quesito, così modificato:

«Volete voi che sia abrogato il 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 perequazione tributaria», limitatamente alle seguenti parti:

art. 7, comma 1, lettera d): «d) realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare.»;

nonché la legge 23 luglio 2009, n. 99, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia», limitatamente alle seguenti parti:

art. 25, comma 1, limitatamente alle parole: «della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare.»;

art. 25, comma 1, limitatamente alle parole: «Con i medesimi decreti sono altresì stabiliti le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti di cui al primo periodo.»;

art. 25, comma 2, lettera c), limitatamente alle parole: «, con oneri a carico delle imprese coinvolte nella costruzione o nell'esercizio degli impianti e delle strutture, alle quali è fatto divieto di trasferire tali oneri a carico degli utenti finali.»;

art. 25, comma 2, lettera d), limitatamente alle parole: «che i titolari di autorizzazioni di attività devono adottare.»;

art. 25, comma 2, lettera g), limitatamente alle parole: «la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per»;

art. 25, comma 2, lettera g), limitatamente alla particella «per “che segue le parole” dei rifiuti radioattivi o»;



art. 25, comma 2, lettera *i*): «*i*) previsione che le approvazioni relative ai requisiti e alle specifiche tecniche degli impianti nucleari, già concesse negli ultimi dieci anni dalle Autorità competenti di Paesi membri dell’Agenzia per l’energia nucleare dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (AENOCSE) o dalle autorità competenti di Paesi con i quali siano definiti accordi bilaterali di cooperazione tecnologica e industriale nel settore nucleare, siano considerate valide in Italia, previa approvazione dell’Agenzia per la sicurezza nucleare»;

art. 25, comma 2, lettera *l*), limitatamente alle parole: «gli oneri relativi ai»;

art. 25, comma 2, lettera *l*), limitatamente alle parole: «a titolo oneroso a carico degli esercenti le attività nucleari e possano essere»;

art. 25, comma 2, lettera *n*): «*n*) previsione delle modalità attraverso le quali i produttori di energia elettrica nucleare dovranno provvedere alla costituzione di un fondo per il “decommissioning”»;

art. 25, comma 2, lettera *o*), limitatamente alla virgola che segue le parole «per le popolazioni»;

art. 25, comma 2, lettera *o*), limitatamente alle parole: «, al fine di creare le condizioni idonee per l’esecuzione degli interventi e per la gestione degli impianti»;

art. 25, comma 2, lettera *q*): «*q*) previsione, nell’ambito delle risorse di bilancio disponibili allo scopo, di una opportuna campagna di informazione alla popolazione italiana sull’energia nucleare, con particolare riferimento alla sua sicurezza e alla sua economicità.»;

art. 25, comma 3: «Nei giudizi davanti agli organi di giustizia amministrativa che comunque riguardino le procedure di progettazione, approvazione e realizzazione delle opere, infrastrutture e insediamenti produttivi concernenti il settore dell’energia nucleare e relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento si applicano le disposizioni di cui all’art. 246 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.»;

art. 25, comma 4: «4. Al comma 4 dell’art. 11 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, dopo le parole: “fonti energetiche rinnovabili” sono inserite le seguenti: “, energia nucleare prodotta sul territorio nazionale”.»;

art. 26;

art. 29, comma 1, limitatamente alle parole: «gli impieghi pacifici dell’energia nucleare»;

art. 29, comma 1, limitatamente alle parole: «sia da impianti di produzione di elettricità sia»;

art. 29, comma 1, limitatamente alle parole: «costruzione, l’esercizio e la»;

art. 29, comma 4, limitatamente alle parole: «nell’ambito di priorità e indirizzi di politica energetica nazionale e»;

art. 29, comma 5, lettera *c*), limitatamente alle parole: «sugli impianti nucleari nazionali e loro infrastrutture»;

art. 29, comma 5, lettera *e*), limitatamente alle parole: «del progetto, della costruzione e dell’esercizio degli impianti nucleari, nonché delle infrastrutture pertinenti»;

art. 29, comma 5, lettera *g*), limitatamente alle parole: «, diffidare i titolari delle autorizzazioni»;

art. 29, comma 5, lettera *g*), limitatamente alle parole: «da parte dei medesimi soggetti»;

art. 29, comma 5, lettera *g*), limitatamente alle parole: «di cui alle autorizzazioni»;

art. 29, comma 5, lettera *g*), limitatamente alla parola: «medesima»;

art. 29, comma 5, lettera *h*): «*h*) l’Agenzia informa il pubblico con trasparenza circa gli effetti sulla popolazione e sull’ambiente delle radiazioni ionizzanti dovuti alle operazioni degli impianti nucleari ed all’utilizzo delle tecnologie nucleari, sia in situazioni ordinarie che straordinarie»;

art. 29, comma 5, lettera *i*), limitatamente alle parole: «all’esercizio o»;

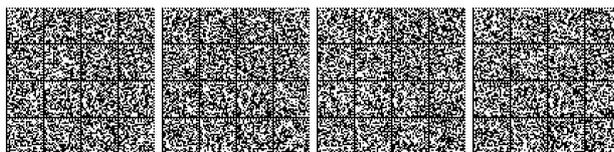
art. 133, comma 1, lettera *o*) del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 limitatamente alle parole «ivi comprese quelle inerenti l’energia di fonte nucleare»;

nonché il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, recante «Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell’esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell’art. 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99», limitatamente alle seguenti parti:

il titolo del decreto legislativo, limitatamente alle parole: «della localizzazione, della realizzazione e dell’esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare»;

il titolo del decreto legislativo, limitatamente alle parole: «e campagne informative al pubblico»;

art. 1, comma 1, limitatamente alle parole: «della disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare»;



art. 1, comma 1, lettera a): «a) le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi degli operatori per lo svolgimento nel territorio nazionale delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti di cui all'art. 2, comma 1, lettera e), nonché per l'esercizio delle strutture per lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi ubicate nello stesso sito dei suddetti impianti e ad essi direttamente connesse;»;

art. 1, comma 1, lettera b): «b) il Fondo per la disattivazione degli impianti nucleari;»;

art. 1, comma 1, lettera c): «c) le misure compensative relative alle attività di costruzione e di esercizio degli impianti di cui alla lettera a), da corrispondere in favore delle persone residenti, delle imprese operanti nel territorio circostante il sito e degli enti locali interessati;»;

art. 1, comma 1, lettera d), limitatamente alle parole: «e future;»;

art. 1, comma 1, lettera g): «g) un programma per la definizione e la realizzazione di una "Campagna di informazione nazionale in materia di produzione di energia elettrica da fonte nucleare";»;

art. 1, comma 1, lettera h): «h) le sanzioni irrogabili in caso di violazione delle norme prescrittive di cui al presente decreto.»;

art. 2, comma 1, lettera b): «b) "area idonea" è la porzione di territorio nazionale rispondente alle caratteristiche ambientali e tecniche ed ai relativi parametri di riferimento che qualificano l'idoneità all'insediamento di impianti nucleari;»;

art. 2, comma 1, lettera c): «c) "sito" è la porzione dell'area idonea che viene certificata per l'insediamento di uno o più impianti nucleari;»;

art. 2, comma 1, lettera e): «e) "impianti nucleari" sono gli impianti di produzione di energia elettrica di origine nucleare e gli impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, realizzati nei siti, comprensivi delle opere connesse e delle relative pertinenze, ivi comprese le strutture ubicate nello stesso sito per lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi direttamente connesse all'impianto nucleare, le infrastrutture indispensabili all'esercizio degli stessi, le opere di sviluppo e adeguamento della rete elettrica di trasmissione nazionale necessarie all'immissione in rete dell'energia prodotta, le eventuali vie di accesso specifiche;»;

art. 2, comma 1, lettera f): «f) "operatore" è la persona fisica o giuridica o il consorzio di persone fisiche o giuridiche che manifesta l'interesse ovvero è titolare di autorizzazione alla realizzazione ed esercizio di un impianto nucleare;»;

art. 2, comma 1, lettera i), limitatamente alle parole: «dall'esercizio di impianti nucleari, compresi i rifiuti derivanti;»;

art. 3, comma 1, limitatamente alle parole: «, con il quale sono delineati gli obiettivi strategici in materia nucleare, tra i quali, in via prioritaria, la protezione dalle radiazioni ionizzanti e la sicurezza nucleare;»;

art. 3, comma 1, limitatamente alle parole: «la potenza complessiva ed i tempi attesi di costruzione e di messa in esercizio degli impianti nucleari da realizzare;»;

art. 3, comma 1, limitatamente alle parole: «valuta il contributo dell'energia nucleare in termini di sicurezza e diversificazione energetica;»;

art. 3, comma 1, limitatamente alle parole: «, benefici economici e sociali e delinea le linee guida del processo di realizzazione;»;

art. 3, comma 2: «2. La Strategia nucleare costituisce parte integrante della strategia energetica nazionale di cui all'art. 7 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.»;

art. 3, comma 1, lettera a): «a) l'affidabilità dell'energia nucleare, in termini di sicurezza nucleare ambientale e degli impianti, di eventuale impatto sulla radioprotezione della popolazione e nei confronti dei rischi di proliferazione;»;

art. 3, comma 3, lettera b): «b) i benefici, in termini di sicurezza degli approvvigionamenti, derivanti dall'introduzione di una quota significativa di energia nucleare nel contesto energetico nazionale;»;

art. 3, comma 3, lettera c): «c) gli obiettivi di capacità di potenza elettrica che si intende installare in rapporto ai fabbisogni energetici nazionali ed i relativi archi temporali;»;

art. 3, comma 3, lettera d): «d) il contributo che si intende apportare, attraverso il ricorso all'energia nucleare, in quanto tecnologia a basso tenore di carbonio, al raggiungimento degli obiettivi ambientali assunti in sede europea nell'ambito del pacchetto clima energia nonché alla riduzione degli inquinanti chimico-fisici;»;

art. 3, comma 3, lettera e): «e) il sistema di alleanze e cooperazioni internazionali e la capacità dell'industria nazionale ed internazionale di soddisfare gli obiettivi del programma;»;

art. 3, comma 3, lettera f): «f) gli orientamenti sulle modalità realizzative tali da conseguire obiettivi di efficienza nei tempi e nei costi e fornire strumenti di garanzia, anche attraverso la formulazione o la previsione di emanazione di specifici indirizzi;»;

art. 3, comma 3, lettera g), limitatamente alle parole: «impianti a fine vita, per i nuovi insediamenti e per gli;»;



art. 3, comma 3, lettera *h*): «*h*) i benefici attesi per il sistema industriale italiano e i parametri delle compensazioni per popolazione e sistema delle imprese;»;

art. 3, comma 3, lettera *i*): «*i*) la capacità di trasmissione della rete elettrica nazionale, con l'eventuale proposta di adeguamenti della stessa al fine di soddisfare l'obiettivo prefissato di potenza da installare;»;

art. 3, comma 3, lettera *l*): «*l*) gli obiettivi in materia di approvvigionamento, trattamento e arricchimento del combustibile nucleare.»;

l'intero Titolo II, rubricato «Procedimento unico per la localizzazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari; disposizioni sui benefici economici per le persone residenti, gli enti locali e le imprese; disposizioni sulla disattivazione degli impianti», contenente gli artt. da 4 a 24;

art. 26, comma 1, limitatamente alle parole: «della disattivazione»;

art. 26, comma 1, lettera *d*), limitatamente alle parole: «riceve dagli operatori interessati al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti radioattivi il corrispettivo per le attività di cui all'art. 27, con modalità e secondo tariffe stabilite con decreto del Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'economia e finanze, ed»;

art. 26, comma 1, lettera *d*), limitatamente alle parole: «, calcolate ai sensi dell'art. 29 del presente decreto legislativo»;

art. 26, comma 1, lettera *e*), limitatamente alle parole: «, al fine di creare le condizioni idonee per l'esecuzione degli interventi e per la gestione degli impianti»;

art. 27, comma 1, limitatamente alle parole: «e sulla base delle valutazioni derivanti dal procedimento di Valutazione Ambientale Strategica di cui all'art. 9»;

art. 27, comma 4, limitatamente alle parole: «, comma 2»;

art. 27, comma 10, limitatamente alle parole: «Si applica quanto previsto dall'art. 12.»;

art. 29;

art. 30, comma 1, limitatamente alle parole: «riferito ai rifiuti radioattivi rinvenuti dalle attività disciplinate dal Titolo II del presente decreto legislativo ed uno riferimento ai rifiuti radioattivi rinvenuti dalle attività disciplinate da norme precedenti»;

art. 30, comma 2: «2. Per quanto concerne i rifiuti radioattivi derivanti dalle attività disciplinate dal Titolo II del presente decreto legislativo, il contributo di cui al comma 1 è posto a carico della Sogin S.p.A. secondo criteri definiti con decreto del Ministro dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e la tutela del territorio e del mare e con il Ministro dell'economia e finanze che tiene conto del volume complessivo e del contenuto di radioattività. Tale contributo è ripartito secondo quanto previsto all'art. 23, comma 4.»;

art. 30, comma 3: «3. La disposizione di cui al comma 2 non si applica ai rifiuti radioattivi derivanti da attività già esaurite al momento dell'entrata in vigore del presente decreto, per i quali rimane ferma la disciplina di cui all'art. 4 del decreto-legge 14 novembre 2003, n. 314, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2003, n. 368, così come modificato dall'art. 7-ter del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13.»;

l'intero Titolo IV, rubricato «Campagna di informazione», contenente gli artt. 31 e 32;

art. 33;

art. 34;

art. 35, comma 1: «1. Sono abrogate le seguenti disposizioni di legge: *a*) art. 10 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860; *b*) articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 20, 22 e 23 della legge 2 agosto 1975, n. 393.».

2. — L'Ufficio centrale per il *referendum* ha provveduto alla modifica del quesito n. 5 in considerazione del fatto che l'art. 41 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), contenuto nella proposta dei richiedenti, era stato abrogato dall'art. 4, comma 1, n. 43 dell'allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), ed era stato riprodotto, con eliminazione delle parole «di potenza termica superiore a 400MW, nonché», nell'art. 133, lettera *o*) del d.lgs. n. 104 del 2010 e che il Comitato promotore aveva chiesto che «la richiesta referendaria sia estesa alle successive modificazioni di legge».

2.1. — L'Ufficio centrale, dato atto di siffatta modificazione, ha quindi espunto dal quesito formulato dai proponenti il riferimento all'art. 41 della legge n. 99 del 2009, inserendo l'art. 133, lettera *o*) del d.lgs. n. 104 del 2010, nei termini risultanti dal quesito sopra trascritto ed ha attribuito al medesimo il seguente titolo: «Nuove centrali per la produzione di energia nucleare. Abrogazione parziale di norme».

3. — Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*, 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 27 dicembre 2010, i presentatori del *referendum* hanno depositato una memoria illustrativa, in cui precisano che il quesito referendario riguarda essenzialmente l'abrogazione del «preannuncio» contenuto nell'art. 7, comma 1, 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 nella legge 6 agosto 2008, n. 133 (che ipotizzava la «realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare») e talune disposizioni volte a permettere la produzione di energia elettrica nucleare e, più in generale, a realizzare nel territorio nazionale impianti di produzione di energia nucleare. La richiesta sarebbe, quindi, identica nell'oggetto a quella ritenuta già ammissibile dalla sentenza n. 25 del 1987. Il quesito sarebbe pertanto ammissibile sia sotto il profilo del requisito dell'omogeneità, in quanto riguardante disposizioni accomunate da una medesima *ratio*, sia sotto il profilo della chiarezza, in quanto la volontà popolare si ispirerebbe ad una *ratio* puntuale, nella quale è «incorporata l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo».

La richiesta tenderebbe, infatti, ad impedire, mediante l'abrogazione popolare di norme «facoltizzanti», la possibilità di istituire e attivare strutture e centrali capaci di produrre e sfruttare l'energia nucleare elettrica.

L'obiettivo immediato e diretto del quesito sarebbe del resto chiaramente evidenziato già dalla proposta abrogazione del comma 1, lettera *d*), dell'art. 7 del citato d.l. n. 112 del 2008 che enuncia, tra gli obiettivi della strategia energetica nazionale, la realizzazione di impianti di produzione di energia nucleare.

Osservano i promotori, inoltre, che prima dell'entrata in vigore delle disposizioni oggetto del quesito, la disciplina in materia di sorgenti e impianti nucleari era contenuta nel decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230 (Attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom e 2006/117/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti) e nel decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 52 (Attuazione della direttiva 2003/122/CE Euratom sul controllo delle sorgenti radioattive sigillate ad alta attività e delle sorgenti orfane). Inoltre, la legge 25 febbraio 2008, n. 34 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. — Legge comunitaria 2007), all'art. 22, aveva delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo al fine di dare organica attuazione alla direttiva 2006/117/EURATOM.

L'abrogazione della legislazione nazionale attuativa di tali direttive non costituirebbe, tuttavia, l'oggetto della presente richiesta referendaria appunto perché essa non facoltizzava, direttamente o indirettamente, la «realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare».

La permanenza in vigore delle discipline pregresse, quindi, a giudizio dei presentatori, non renderebbe disomogeneo il contesto normativo «di risulta», perché esse riguarderebbero materie diverse dall'avvio di produzione di energia nucleare.

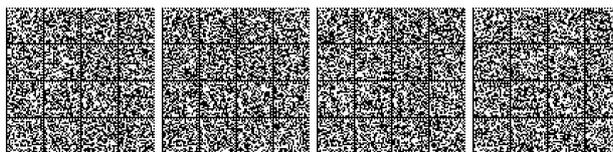
La difesa dei presentatori, dopo aver richiamato la giurisprudenza di questa Corte sui *referendum* aventi ad oggetto norme elettorali, sottolinea come il quesito referendario rispetti tutte le condizioni poste da detta giurisprudenza. In particolare, esso sarebbe «dotato delle necessarie qualità della chiarezza, univocità ed omogeneità, in quanto risponde ad una matrice razionalmente unitaria»; inoltre, sarebbe diretto solo ad abrogare parzialmente la normativa, senza sostituirla con una disciplina estranea allo stesso contesto normativo.

5. — Hanno depositato memorie il Movimento Fare Ambiente MED - ONLUS e l'Associazione italiana nucleare, AIN, entrambi sollecitando la declaratoria di inammissibilità del quesito referendario.

6. — Nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 sono intervenuti l'avvocato Alessandro Pace per i presentatori Di Pietro Antonio, De Filio Gianluca, Maruccio Vincenzo e Parenti Benedetta. Sono stati, altresì, sentiti gli avvocati Carlo Malinconico per Fare Ambiente MED — ONLUS e per l'Associazione italiana nucleare, AIN, e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### Considerato in diritto

1. — La richiesta di *referendum* abrogativo, così come modificata dall'Ufficio centrale per il *referendum* ed innanzi trascritta, sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi, riguarda una molteplicità di disposizioni, e di frammenti di disposizioni, che disciplinano la costruzione e l'esercizio di nuove centrali nucleari, per la produzione di energia elettrica, contenute: nel 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133; nella legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia); nel decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo); nel decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio



nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'art. 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99).

2. — In linea preliminare, dando continuità alla costante giurisprudenza di questa Corte, devono essere ritenuti ammissibili gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dall'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), interessati alla decisione sull'ammissibilità del *referendum* (sentenze n. 15 del 2008, n. 49, n. 48, n. 47, n. 46 e n. 45 del 2005).

3. — Il quesito è ammissibile.

3.1. — La richiesta referendaria non viola, anzitutto, i limiti stabiliti dall'art. 75, secondo comma, Cost. e quelli desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione, poiché le leggi delle quali si chiede l'abrogazione, di cui in epigrafe, non rientrano fra quelle per le quali detta norma esclude il ricorso all'istituto referendario. In particolare, essa non si pone in contrasto con obblighi internazionali e, segnatamente, con il Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), firmato a Roma il 25 marzo 1957, ratificato in base alla legge 14 ottobre 1957, n. 1203.

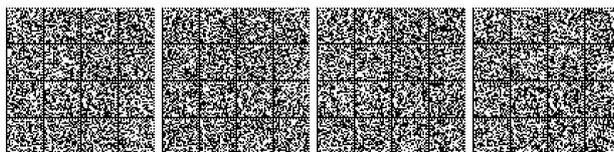
Al riguardo, occorre osservare che questa Corte, in relazione a proposte referendarie concernenti profili della disciplina in materia di energia nucleare, con una prima, risalente, sentenza, ritenne che il Trattato EURATOM mirasse ad agevolare investimenti e ad incoraggiare iniziative in grado di «assicurare la realizzazione degli impianti fondamentali necessari allo sviluppo dell'energia nucleare nella Comunità» (art. 2, lettera c) ed il «progresso nell'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare». Da tale premessa la pronuncia desunse che l'eventuale abrogazione della normativa investita dal quesito, in quanto «strettamente collegata al richiamato ambito di operatività del Trattato di Roma, indirizzato alla finalità di progresso nella utilizzazione pacifica dell'energia nucleare, che lo Stato italiano ha fatto propria», avrebbe comportato una «violazione di un fondamentale impegno assunto dallo Stato italiano con l'adesione al Trattato di Roma», vanificando l'obbligo di cooperazione imposto dall'art. 192 del Trattato medesimo (sentenza n. 31 del 1981).

In seguito, questa premessa non è stata, sostanzialmente, disattesa dalla sentenza n. 25 del 1987, che pure ritenne ammissibili tre richieste di *referendum* relative ad alcune disposizioni in materia di disciplina delle centrali elettronucleari, avendo tuttavia cura di sottolineare, significativamente, che esse avevano «un oggetto diverso da quella che ha dato luogo alla sentenza n. 31 del 1981», poiché concernevano esclusivamente profili di politica interna relativi ai rapporti economici tra enti che operano nell'ordinamento nazionale, alla distribuzione della competenza tra i vari organi ed enti nazionali al fine di determinare la localizzazione delle centrali elettronucleari, nonché alla facoltà dell'Enel di promuovere la costituzione di società con imprese o enti stranieri ovvero di assumervi partecipazioni, se aventi quale scopo la realizzazione o l'esercizio di impianti elettronucleari.

L'interpretazione delle norme del Trattato EURATOM, da ultimo, ha costituito oggetto della sentenza n. 278 del 2010 che, in un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, ha, invece, affermato che le norme di detto Trattato, quelle della direttiva 25 giugno 2009, n. 2009/71/EURATOM (Direttiva del consiglio che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari) e quelle contenute nella legge 19 gennaio 1998, n. 10 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla sicurezza nucleare degli impianti nucleari, fatta a Vienna il 20 settembre 1994), non pregiudicano «la discrezionalità dello Stato italiano nello «stabilire il proprio mix energetico in base alle politiche nazionali in materia « (punto 9 del Considerando della direttiva n. 2009/71/EURATOM)», ma impongono «solo, una volta che il legislatore nazionale abbia optato per l'energia atomica, nella misura ritenuta opportuna, misure e standard di garanzia “per la protezione della popolazione e dell'ambiente contro i rischi di contaminazione” (punto 5 dell'appena citato Considerando)».

A questo recente orientamento va data continuità, in considerazione sia dell'evoluzione normativa che ha caratterizzato la disciplina in esame, sia della precisazione pure operata da questa Corte, secondo la quale, affinché il limite in questione operi, «non è sufficiente che la richiesta referendaria si riferisca a materia la quale abbia formato oggetto di Convenzioni internazionali, ma è necessario che essa si ponga in posizione di contrasto con uno specifico obbligo derivante da convenzioni internazionali, sicché, in caso di abrogazione, sia pure attraverso il mezzo di democrazia diretta, della norma di attuazione dell'obbligo suddetto, possa sorgere una responsabilità dello Stato» (sentenza n. 63 del 1990).

L'art. 2, lettera c), del citato Trattato, benché indichi che tra le finalità dell'EURATOM vi è quella di assicurare la «realizzazione degli impianti fondamentali necessari allo sviluppo dell'energia nucleare nella Comunità», precisa, infatti, che essa deve essere realizzata «nelle condizioni previste dal presente trattato». Tuttavia, quest'ultimo non contiene prescrizioni specifiche, che vincolino gli Stati ad installare centrali nucleari, o a non vietarle, e ciò neppure a livello di collaborazione nel quadro degli obiettivi dei Trattati, contenendo, invece, obblighi specifici in tema di ricerca e sicurezza. L'esatta identificazione dell'obbligo di cooperazione menzionato dall'art. 192 del Trattato richiede, inoltre, di tenere conto dell'evoluzione della disciplina in questione, da esaminare altresì nel contesto di quella più generale stabilita dall'Unione europea in materia di energia.



Al riguardo, assume rilievo la Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, avente ad oggetto «Una politica energetica per l'Europa», del 10 gennaio 2007, la quale, al punto 3.8, dedicato al «futuro dell'energia nucleare», indica espressamente che «spetta ad ogni Stato membro decidere se ricorrere all'energia nucleare», pur precisando che, «qualora il livello di energia nucleare diminuisse nell'UE, questa riduzione deve assolutamente essere sincronizzata con l'introduzione di altre fonti energetiche a basse emissioni di carbonio per la produzione di elettricità».

Inoltre, e con riferimento ad un più generale contesto, il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha inserito nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il Titolo XXI, dedicato alla «Energia», il cui art. 194, paragrafo 2, attribuisce al Parlamento europeo ed al Consiglio l'adozione delle misure necessarie per conseguire gli obiettivi di cui al paragrafo 1, ma stabilisce che «esse non incidono sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico, fatto salvo l'art. 192, paragrafo 2, lettera c)» (art. 194, n. 2). L'art. 192, paragrafo 2, lettera c), del TFUE, a sua volta, prevede che «il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni» può adottare «misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo» che, tuttavia, fino ad oggi non sono state adottate, con la conseguenza che la discrezionalità di ciascuno Stato membro dell'Unione europea, in ordine alla scelta di realizzare o meno impianti per la produzione di energia elettrica alimentati con combustibile nucleare, resta piena.

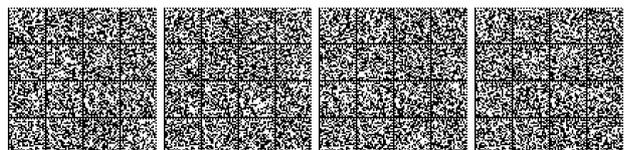
In definitiva, l'inesistenza di un preciso obbligo di realizzare o mantenere in esercizio impianti per la produzione di energia nucleare conduce ad escludere che la richiesta referendaria si ponga in posizione di contrasto con uno specifico obbligo derivante da convenzioni internazionali o da norme comunitarie.

3.2. — Ad un giudizio positivo deve, altresì, pervenirsi in ordine ai requisiti di omogeneità, chiarezza ed univocità del quesito.

Le disposizioni di cui si propone l'abrogazione, benché contenute in molteplici atti legislativi, sono, infatti, tra loro strettamente connesse, in quanto sono tutte accomunate dalla *eadem ratio*, di essere strumentali a permettere la costruzione o l'esercizio di nuove centrali nucleari, per la produzione di energia elettrica. La matrice razionalmente unitaria di dette norme comporta che il quesito in esame incorpora l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, consistente nell'intento di impedire la realizzazione e la gestione di tali centrali, mediante l'abrogazione di tutte le norme che rendono possibile questo effetto. Pertanto, l'elettore è messo in condizione di esprimersi, con un'unica risposta, affermativa o negativa, su di una questione ben determinata nel contenuto e nelle finalità ed il quesito è idoneo al conseguimento del succitato scopo, quale risulta anche dal titolo formulato dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione. L'esigenza di garantire al medesimo univocità ed omogeneità giustifica che in esso siano state talora incluse singole parole o singole frasi di alcune delle disposizioni che ne costituiscono oggetto, benché esse, isolatamente considerate, siano prive di autonomo significato normativo (sentenza n. 17 del 2008).

Il quesito, nonostante sia caratterizzato dalla tecnica del ritaglio, mira, inoltre, a realizzare un effetto di ablazione puro e semplice della disciplina concernente la realizzazione e gestione di nuove centrali nucleari e, perciò, non è connotato dal carattere della manipolatività; tale tecnica, nella specie, è anzi giustificata dall'esigenza di non incidere sulla regolamentazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e degli impianti nucleari non in esercizio, palesemente estranea rispetto allo scopo avuto di mira dai presentatori del referendum.

Non incide, infine, sui requisiti della chiarezza ed univocità la circostanza che una delle disposizioni oggetto del quesito (art. 35 del d.lgs. n. 31 del 2010) ha espressamente abrogato alcune preesistenti norme concernenti la disciplina in esame. Independentemente da ogni considerazione in ordine all'idoneità di queste ultime norme a permettere la realizzazione e la gestione di centrali nucleari, l'abrogazione, a seguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è, infatti, inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento (sentenza n. 31 del 2000).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare, come modificata per effetto dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum in data 6-7 dicembre 2010, avente ad oggetto «Nuove centrali per la produzione di energia nucleare. Abrogazione parziale di norme».*

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

*Il Presidente:* DE SIERVO

*Il redattore:* TESAURO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositato in cancelleria il 26 gennaio 2011

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

11C0064

N. 29

*Sentenza 12 - 26 gennaio 2011*

Giudizio sull'ammissibilità dei *referendum*.

**Referendum abrogativo – Processo penale – Disposizioni in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri a comparire in udienza come imputati – Richiesta di abrogazione referendaria dell'intera legge – Disposizioni non riconducibili alle categorie escluse dal *referendum* – Quesito omogeneo, chiaro ed univoco, siccome rispondente ad una matrice razionalmente unitaria – Ammissibilità della richiesta.**

- Legge 7 aprile 2010, n. 51.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Ugo DE SIERVO

*Giudici:* Paolo MADDALENA Giudice, 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 della legge 7 aprile 2010, n. 51, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 81 dell'8 aprile 2010, recante «Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza», giudizio iscritto al n. 154 del 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 Sabino Cassese;

uditi l'avvocato Alessandro Pace per i presentatori Di Pietro Antonio, De Filio Gianluca, Maruccio Vincenzo e Parenti Benedetta e l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. – Con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010, 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, ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge la richiesta di *referendum* popolare, promossa da diciotto cittadini italiani, sul seguente quesito (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 14 aprile 2010, serie generale, n. 86): «Volete voi che sia abrogata la legge 7 aprile 2010, n. 51, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 81 dell'8 aprile 2010, recante Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza?».

2. – L'Ufficio centrale ha attribuito al quesito il n. 6 e il seguente titolo: «Abrogazione della legge 7 aprile 2010, n. 51 in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri a comparire in udienza penale».

3. – Il Presidente di questa Corte, ricevuta comunicazione dell'ordinanza, ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 12 gennaio 2011, dandone regolare comunicazione ai sensi dell'art. 33 della legge n. 352 del 1970.

4. – In data 3 gennaio 2011, i presentatori della richiesta di *referendum* hanno depositato una memoria, chiedendo che la richiesta stessa venga dichiarata ammissibile. Ad avviso dei promotori, tale richiesta «non urta contro alcuno dei divieti previsti dall'art. 75 Cost., nonché di quelli enucleati sulla base di esso dalla giurisprudenza» costituzionale.

5. – In data 7 gennaio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato memoria, chiedendo che questa Corte dichiari inammissibile la richiesta referendaria. Ad avviso della difesa statale, la richiesta sarebbe inammissibile, in particolare, in quanto l'abrogazione della legge che ne forma oggetto farebbe venir meno «quel livello minimo di disciplina che, secondo l'autorevole avviso [della Corte Costituzionale...] deve sempre essere assicurato allorché la materia, oggetto di formazione, coinvolga interessi costituzionalmente rilevanti». Inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, è inammissibile un quesito referendario «avente ad oggetto l'abrogazione di una legge, la cui disciplina risulta, comunque, destinata a perdere efficacia quasi contemporaneamente alla conclusione del procedimento referendario».

#### *Considerato in diritto*

1. – Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulla ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo della legge 7 aprile 2010, n. 51, recante «Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza».

La legge n. 51 del 2010 disciplina il legittimo impedimento a comparire in udienza, ai sensi dell'art. 420-ter cod. proc. pen., del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 1, comma 1) e dei ministri (art. 1, comma 2), in qualità di imputati. In particolare, in base all'art. 1, comma 3, di tale legge, il giudice, su richiesta di parte, rinvia il processo ad altra udienza quando ricorrono le ipotesi di impedimento a comparire individuate dal comma 1 (per il Presidente del Consiglio) e dal comma 2 (per i ministri) della medesima legge. In base a tali disposizioni, costituisce legittimo impedimento «il concomitante esercizio di una o più delle attribuzioni previste dalle leggi o dai regolamenti e in particolare dagli articoli 5, 6 e 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, dagli articoli 2, 3 e 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni, e dal regolamento interno del Consiglio dei ministri, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 1993, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 268 del 15 novembre 1993, e successive modificazioni, delle relative attività preparatorie e consequenziali, nonché di ogni attività comunque coesistente alle funzioni di Governo». Inoltre, l'art. 1, comma 4, della medesima legge, dispone che «ove la Presidenza del Consiglio dei ministri attesti che l'impedimento è continuativo e correlato allo svolgimento delle funzioni di cui alla presente legge, il giudice rinvia il processo a udienza successiva al periodo indicato, che non può essere superiore a sei mesi». L'art. 1, comma 5, della legge n. 51 del 2010 chiarisce che «il corso della prescrizione rimane sospeso per l'intera durata del rinvio». Tale disciplina si applica «anche ai processi penali in corso, in ogni fase, stato o grado, alla data di entrata in vigore della» medesima legge (art. 1, comma 6), e «fino alla data di entrata in vigore



della legge costituzionale recante la disciplina organica delle prerogative del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, nonché della disciplina attuativa delle modalità di partecipazione degli stessi ai processi penali e, comunque, non oltre diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, salvi i casi previsti dall'articolo 96 della Costituzione, al fine di consentire al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri il sereno svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla Costituzione e dalla legge» (art. 2).

2. – La richiesta referendaria – dichiarata conforme a legge dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione – è ammissibile.

2.1. – L'oggetto del quesito referendario è rappresentato da disposizioni legislative che non rientrano nelle categorie per le quali l'art. 75 Cost. preclude il ricorso al *referendum* (leggi in materia tributaria e di bilancio, di amnistia ed indulto, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali), né possono considerarsi ad esse collegate. La legge n. 51 del 2010, inoltre, non è una legge costituzionale o di revisione costituzionale, né una legge a contenuto costituzionalmente vincolato, né, infine, costituzionalmente necessaria.

2.2. – La formulazione del quesito presenta i requisiti di omogeneità, chiarezza ed univocità individuati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilità del *referendum*.

La domanda referendaria risponde ad una matrice razionalmente unitaria: l'elettore è posto dinanzi all'alternativa di eliminare, ovvero di conservare, una disciplina differenziata del legittimo impedimento a comparire in udienza, applicabile ai soli titolari di cariche governative.

Il quesito è poi chiaro e univoco. Esso investe un'intera legge, che si compone di due soli articoli, e rivela chiaramente l'intento dei promotori di ripristinare l'applicabilità ai titolari di cariche governative della disciplina comune di cui all'art. 420-ter del codice di procedura penale, senza le integrazioni e specificazioni introdotte dalla disciplina che forma oggetto della richiesta referendaria.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 7 aprile 2010, n. 51 (Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza), dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione con ordinanza del 6 dicembre 2010.*

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

*Il Presidente:* DE SIERVO

*Il redattore:* CASSESE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositato in cancelleria il 26 gennaio 2011

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

11C0065

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*  
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2011-GUR-05) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





€ 3,00

