

GRUPPO183

Difesa del suolo e delle risorse idriche

**La forza espansiva della democrazia diretta:
dall'acqua agli altri servizi pubblici locali di rilevanza economica.**

A prima lettura della sentenza Corte Costituzionale n. 199/2012

Francesco Lettera
21 luglio 2012

I referendum abrogativi, strumenti normativi di democrazia diretta, non possono essere vanificati dagli strumenti normativi della democrazia rappresentativa (legge, decreto legge, decreto legislativo), se non nel rigoroso rispetto del sistema costituzionale¹.

La volontà del popolo – racchiusa nell'esito della votazione referendaria – va rispettata e l'atto aente forza di legge, che intendesse eludere il voto popolare, sarebbe conseguentemente incostituzionale se approvato «... *al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto*» (C.Cost. sent.199 del 2012, § 5.2.2.).

Ne consegue che il Parlamento – ed il Governo in sede di decreto-legge o nell'esercizio della delega – violano la Costituzione se legiferano al fine di dissolvere le solenni espressioni di sovranità popolare contenute nel voto referendario sancito il 12 e 13 giugno 2011², la cui forza espansiva si estende dal servizio idrico integrato agli altri servizi pubblici locali.

L'occasione per una riflessione sul coordinamento tra strumenti di democrazia diretta e strumenti di democrazia parlamentare è stata offerta dalla impugnazione da parte di sei regioni (Emilia Romagna, Lazio, Marche, Puglia, Sardegna ed Umbria) dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148³.

¹ La sent. 199 del 2012 ha ripercorso la trama costituzionale, in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale.

² L'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 ha subito numerose modifiche, in particolare per effetto dell'art. 9, comma 2, lettera n), della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012) e dell'art. 25 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, nonché dell'art. 53, comma 1, lettera b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese).

³ L'art. 4 del d.l. n.138/2011 aveva di fatto ripristinato norme già contenute nell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, abrogato mediante referendum, e nel relativo regolamento di attuazione, di cui al 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).

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 199 del 20 luglio 2012, ha dichiarato l'incostituzionalità del citato articolo 4, contenente la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica⁴, poiché: «*La disposizione impugnata viola ... il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale*».

Conclusivamente la Corte, anche con la sentenza n. 199 del 2012, ha ribadito che la normativa comunitaria consente, anche se non impone (sentenza n. 325 del 2010), la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, per cui non sono conformi al quadro costituzionale le disposizioni che, con il pretesto di introdurre regole di concorrenza, ostacolino, in diritto o in fatto, la “speciale missione” dell'ente pubblico (art. 106 TFUE); pertanto così prosegue la sentenza: «*Alla luce delle richiamate indicazioni – nonostante l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina del servizio idrico integrato – risulta evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e l'identità della ratio inspiratrice*».

Le poche novità introdotte dall'art. 4 accentuano, infatti, la drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali che la consultazione referendaria aveva inteso escludere.

La gestione diretta, *in house*, dei servizi pubblici locali è ammessa nel rispetto delle «*sole condizioni*»:

- A: capitale totalmente pubblico della società affidataria;
- B: applicazione del cosiddetto controllo “analogo”, ovvero il controllo esercitato

⁴ La sent. 199 del 2012 (§ 5.2.1.) ha amaramente osservato che “...a distanza di meno di un mese dalla pubblicazione del decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, il Governo è intervenuto nuovamente sulla materia con l'impugnato art. 4, il quale, nonostante sia intitolato «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea», detta una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non solo è contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-bis contenuto nel d.P.R. n. 168 del 2010.”

dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di “contenuto analogo” a quello esercitato sui propri uffici dall'ente locale aggiudicante;

- C: svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

La sentenza della Corte afferma infine, sia pure con ogni garbo istituzionale e lessicale, la primazia del sindacato di costituzionalità, osservando che: «... *la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza – da parte del legislatore stesso – dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sentenza n. 9 del 1997)*», sia pure con norme a carattere transitorio parimenti incostituzionali, poiché l'intervenuta abrogazione della stessa «... *non potrebbe consentire al legislatore la scelta politica di far rivivere la normativa ivi contenuta a titolo transitorio, in ragione della peculiare natura del referendum, quale atto-fonte dell'ordinamento (sentenza n. 468 del 1990)*» (sent.199 del 2012 § 5.2.2.).

La sentenza conferma ancora una volta una linea interpretativa del sistema dei servizi pubblici locali di rilevanza economica attenta alla pacata lettura del quadro europeo e del ruolo insostituibile del Comune, quale centro di identità delle collettività locali e quale luogo essenziale per «*l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*» come statuisce l'art. 2 della Costituzione.