



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

Deliberazione del 9 dicembre 2013, n. 1

Oggetto: Richiesta di referendum popolare regionale per l'abrogazione delle disposizioni relative alla società pubblica ABBANOVA S.p.A., quale gestore unico del servizio idrico integrato nei Comuni della Sardegna.

In data 9 dicembre 2013, presso la Direzione generale della Presidenza della Regione, in Cagliari, viale Trento n. 69, secondo piano, si è riunito l'Ufficio regionale del Referendum, costituito ai sensi della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, con decreto del Presidente della Regione autonoma della Sardegna n. 28 del 22 febbraio 2010, composto dai signori,

dott. Giangiacomo Pisotti	Presidente
dott. Vincenzo Amato	Componente
dott. Tito Aru	Componente
dott. Antonio Contu	Componente
dott.ssa Gabriella Massidda	Componente

e con l'assistenza del dott. Fabrizio Taormina, in qualità di Segretario

* * *

L'Ufficio regionale del referendum

Vista la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (*Statuto speciale per la Sardegna*), e successive modificazioni;

Vista la legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 (*Norme in materia di referendum popolare regionale*), e successive modificazioni;

Vista la nota prot. n. 13075 del 14 novembre 2013 della Cancelleria della Corte d'Appello di Cagliari, con la quale sono state trasmesse n. 3 scatole contenenti la documentazione relativa alla richiesta di referendum popolare regionale abrogativo per il seguente quesito:

“Volete voi l'abrogazione della Società pubblica ABBANOVA S.p.A. quale gestore unico del servizio idrico integrato nei Comuni della Sardegna e, specificamente, volete voi che siano abrogate le delibere:



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

- *Deliberazione Giunta Regionale n. 14/18 del 18 marzo 2004, avente ad oggetto «Indirizzi per l'Autorità d'Ambito e ricognizione delle risorse finanziarie già destinate o da destinare agli interventi del Piano d'Ambito: art. 2 della L.R. n. 29 del 17.10.1997, "Istituzione del Servizio Idrico Integrato, individuazione e organizzazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della L. 05.01.1994, n. 36"».*

- *A.T.O. Delibera Assemblea n. 12 del 6 agosto 2004, avente ad oggetto «Organizzazione del Servizio idrico integrato nell'A.T.O. unico della Sardegna. Scelta del modello gestionale, costituzione e modalità di affidamento. Proposta all'Assemblea.»*

- *A.T.O. Delibera Assemblea n. 25 del 29 dicembre 2004, avente ad oggetto «Organizzazione S.I.I. Adempimenti esecutivi della Deliberazione dell'Assemblea 6 agosto 2004, n. 12 e degli altri provvedimenti assunti dalle Autorità competenti; approvazione Convenzione di affidamento.»*

Rileva quanto segue

1. La richiesta del referendum in esame, depositata presso la Cancelleria della Corte d'Appello di Cagliari il 14 novembre 2013, è stata promossa ai sensi dell'art. 1, lett. b) della L.R. 17 maggio 1957, n. 20, recante "Norme in materia di referendum popolare regionale" il quale prevede che possa essere indetto referendum popolare per "deliberare l'abrogazione di un regolamento o atto o provvedimento amministrativo regionale".

Come si evince dal testo sopra riportato, il quesito referendario è composto di due parti: la prima consistente in una domanda rivolta ai cittadini aventi diritto di esprimersi, circa la volontà di "abrogazione" (rectius: estinzione) della società pubblica "Abbanoa" quale gestore del servizio unico integrato; la seconda, volta all'abrogazione di specifici atti amministrativi, ritenuti idonei a sostenere giuridicamente l'esistenza della società in questione.

Invero solo la seconda parte della formulazione del quesito può giuridicamente essere intesa quale proposizione di un referendum abrogativo – il quale, come è noto, è volto all'espunzione dall'ordinamento di specifici atti normativi o amministrativi - mentre la premessa iniziale designa più propriamente l'intento sotteso al quesito referendario e non entra tecnicamente a far parte del quesito stesso. Tale intento non è, tuttavia, irrilevante al fine del presente giudizio di ammissibilità, giacché lo scopo pratico e finale voluto dai promotori (sia esso espresso o intrinsecamente desumibile) rientra nel vaglio di questo Ufficio al fine di giudicarne la congruenza rispetto alla formulazione del quesito referendario, come si dirà più ampiamente di seguito.

Orbene, proprio nell'ottica di meglio acclarare siffatta congruenza, è opportuno un breve



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

excursus sulla normativa in materia di servizio pubblico integrato, dalla quale emergerà anche qual è stato l'iter che ha portato alla nascita della società "Abbanoa".

2. La legge 5 gennaio 1994, n. 36 recante "Disposizioni in materia di risorse idriche" ha disposto il riordino dei servizi idrici, con lo specifico scopo, per un verso, di fissare una linea di demarcazione tra attività di indirizzo e di controllo ed attività gestionale e, per altro verso, di unificare le gestioni esistenti. E' stata pertanto prevista la riorganizzazione dei servizi idrici mediante la costituzione di ambiti territoriali ottimali (ATO), tendenti al superamento della frammentazione gestionale esistente, attraverso la definizione di bacini di utenza ottimali e la razionalizzazione delle diverse fasi del ciclo dell'acqua. Successivamente il riparto di competenze è stato ridisegnato dal D.Lg.vo n. 152 del 2006, il quale ha previsto che le Regioni esercitino le funzioni ed i compiti loro spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate, con particolare riferimento al governo del territorio (art. 117 della Costituzione).

Pertanto, sempre in forza del principio di sussidiarietà, lo Stato ha demandato alle Regioni la delimitazione degli ambiti territoriali e le forme di cooperazione degli enti locali territoriali ricadenti nella Regione.

Pertanto, con legge regionale n. 29/1997, la Regione Sardegna ha istituito il servizio idrico integrato, stabilendo che i comuni e le province ricompresi nel territorio regionale abbiano il compito di organizzarlo.

Detti enti locali, ai sensi dell'art. 5, comma 2, di detta L.R. n. 29, in data 25 settembre 2003, hanno pertanto istituito l'Autorità d'ambito, con funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio in questione. Va anche detto, incidentalmente, che detta Autorità d'ambito, per quanto riguarda la Sardegna, è stata successivamente soppressa con L.R. n. 3/2013 (così come modificata dalla L.R. n. 11/2013) e, a livello nazionale, dall'art. 1 quinquies della L. n. 42 del 2010; tuttavia tale aspetto non riguarda la questione dell'ammissibilità del referendum all'esame, in relazione al quale, come di seguito sarà chiarito, sono implicati atti emanati a suo tempo dall'Autorità d'ambito.

3. La suesposta premessa è funzionale alla corretta lettura degli atti dei quali i promotori del referendum si prefiggono l'abrogazione.

Il primo di essi è la deliberazione della Giunta della Regione autonoma della Sardegna n. 14/18 del 18 marzo 2004 che reca "Indirizzi per l'autorità d'ambito e ricognizione delle risorse finanziarie già destinate o da destinare agli interventi del Piano d'Ambito: art. 2 della L.R. n. 29 del 17.10.1997". Esso prevede, appunto, l'approvazione dei criteri di indirizzo e coordinamento all'Autorità d'ambito e la



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

dotazione del relativo personale necessario per l'espletamento delle nuove attività.

Il secondo atto del quale si propone l'abrogazione è la deliberazione dell'Autorità d'ambito n. 12 del 6 agosto 2004, la quale ha previsto l'attivazione della gestione del servizio idrico integrato mediante un unico gestore d'ambito ed ha deciso che venisse scelta, quale modello societario gestionale del Servizio idrico integrato, la società per azioni a totale capitale pubblico, ex art. 113, comma 5, lett. c) del D.Lg.vo n. 267/2000, riservando ad una successiva deliberazione gli ulteriori adempimenti previsti in materia dalla citata L.R. n. 29/1997 art. 10, comma 2 e dell'art. 113 comma 5 lett. c) del D. Lg.vo n. 267/2000, circa le modalità di gestione dei servizi pubblici essenziali.

Il terzo ed ultimo atto, oggetto del proposto referendum, è la deliberazione dell'Autorità d'ambito n. 25 del 29 dicembre 2004, con la quale quest'ultima, in forza dell'art. 113, comma 5, lett.c) citato, ha identificato quale soggetto gestore unico d'Ambito affidatario del Servizio idrico integrato la società SIDRIS, società consortile a responsabilità limitata, costituita da UNIAQUAE SARDEGNA S.p.a., ESAF S.p.a., GOVOSSAI S.p.a., SIM S.p.a. e S.I.I.NO.S. S.p.a. e finalizzata alla fusione dei soggetti consorziati. La stessa deliberazione ha previsto però che dette società dovessero decidere il processo di fusione entro il 31 luglio 2005: cosa che è successivamente avvenuta con atto notarile in data 22 dicembre 2005, dando luogo così alla società "Abbanoa".

4. Tanto esposto in ordine alla costituzione della Società "Abbanoa", si può passare alla disamina dell'ammissibilità dello strumento referendario per gli atti dei quali esso è stato proposto.

Prendendo in esame il primo e cioè la delibera di Giunta regionale n. 14/18 del 2004, si è visto che essa si è limitata a fissare le linee di indirizzo per l'Autorità d'ambito, nonché la ricognizione delle risorse finanziarie da destinare agli interventi del piano d'ambito; per contro nulla ha disposto – giacché non rientrava nella sfera di competenza della Regione Sardegna ma dell'Autorità d'ambito – circa la costituzione del soggetto gestore del servizio idrico integrato.

Detta deliberazione n. 14/18 che si vorrebbe essere oggetto del quesito referendario non costituisce nemmeno "atto presupposto" della costituzione della società "Abbanoa" giacché tale costituzione non è da ritenersi emanazione della citata deliberazione, nel senso che vi sia un rapporto di stretta derivazione da essa, sicché i successivi atti (e cioè le citate delibere n. 12/2004 e 25/2004 dell'Autorità d'ambito) non se ne potessero discostare: e ciò facendo applicazione del concetto di "atto presupposto" elaborato dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 1561 del 2000 e sez. V, n. 544/1986).

Pertanto, ai fini dell'ammissibilità del quesito referendario, difettano i requisiti di omogeneità e coerenza, che la Corte Costituzionale ha ritenuto necessari per i referendum abrogativi (Corte



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

Costituzionale, n. 24 del 2011, n. 16 del 1997 e n. 29 del 1993). Difetta infatti l'omogeneità del dettato complessivo del provvedimento, che reca un insieme di indirizzi eterogenei per l'Autorità d'ambito; non è presente, soprattutto, la coerenza del quesito rispetto alla finalità perseguita, perché la caducazione della delibera in questione non condurrebbe all'estinzione della società "Abbanoa", nemmeno, come si è visto, attraverso la rimozione di un atto presupposto.

Un differente ordine di argomentazioni porta, invece, ad affermare l'inammissibilità del referendum in ordine alle deliberazioni dell'Autorità d'ambito n. 12 del 6 agosto 2004 e n. 25 del 29 dicembre 2004. Tali deliberazioni, come si è detto, nel disciplinare l'organizzazione del servizio idrico integrato, hanno costituito il gestore unico per la Sardegna, prevedendo la fusione dei soggetti gestori del servizio idrico esistenti.

Tuttavia esse non si configurano quali "provvedimenti amministrativi regionali" ai sensi della normativa in materia di referendum regionale, ma provengono dall'Autorità d'ambito, la quale non solo non è stata ente "regionale" in senso stretto, ma non è stata nemmeno ente strumentale della Regione, configurandosi – fino al momento dell'abrogazione della normativa che lo prevedeva – un consorzio obbligatorio dei comuni e delle province della Sardegna, ai sensi della L.R. n. 29 del 1997. Si trattava, infatti, di un'autonoma struttura dotata di personalità giuridica, cui erano state trasferite funzioni spettanti agli enti locali i quali, peraltro, ne avevano approvato lo statuto.

D'altro canto è pacifico che lo strumento del referendum abrogativo regionale non possa che riguardare leggi, regolamenti o atti della Regione autonoma della Sardegna, non potendo una legge regionale prevedere che una consultazione popolare possa incidere su atti di enti diversi, invadendone la sfera di competenza (il referendum abrogativo regionale va, infatti, considerato come atto avente forza di legge regionale). Pertanto, in questo senso deve essere letta l'espressione "atto o provvedimento amministrativo regionale" di cui alla lett. b) dell'art. 1 della L.R. n. 20 del 1957, analogamente a quanto dispone la lett. e) dello stesso art. 1 in materia di referendum consultivo in previsione dell'approvazione di un atto normativo o regolamentare, laddove è previsto che il quesito referendario debba essere volto ad "*esprimere parere prima della loro approvazione su progetti di legge ovvero di regolamenti o atti o provvedimenti amministrativi di competenza del Consiglio o della Giunta regionale*".

Infine è pur vero che la Corte Costituzionale ha ritenuto possibile da parte dell'Ufficio per il referendum l'estensione del quesito ad una disposizione non sottoposta al vaglio dei proponenti, con l'intento di rendere completo e più chiaro il quesito (sent. n. 1 del 1995). Ma, nel caso concreto, tale estensione è impedita proprio dalla circostanza che essa avrebbe il contenuto dei predetti atti



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

dell'Autorità d'ambito, che non possono essere oggetto di referendum abrogativo.

Per le ragioni che precedono, letto l'art. 6, comma 7, della L.R. 17 maggio 1957, n. 20 e successive modifiche ed integrazioni,

L'UFFICIO REGIONALE PER IL REFERENDUM

DELIBERA

- che la richiesta referendaria è illegittima ed il referendum non può essere ammesso.

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

Cagliari, 9 dicembre 2013.

Il Presidente

Dott. Giangiacomo Pisotti

I Componenti

Dott. Vincenzo Amato

Dott. Tito Aru

Dott. Antonio Contu

Dott.ssa Gabriella Massidda

Il Segretario

Dott. Fabrizio Taormina