

C.I.R.A.

(COMITATO INTERCOMUNALE INDIZIONE REFERENDUM ABROGATIVO L.R. 21/98)

c/o Comune Magreglio P.zza Municipio n. 2 - 22030 Magreglio (CO) ☎ +39031965119 – +39031965544
Sito: <http://www.comune.magreglio.co.it> e-mail: comune.magreglio@mail.net1.it

**Comuni sottoscrittori
Referendum abrogativo L.R. 21/98**

alla c.a. del SINDACO (s.p.m.)

Magreglio li 13 gennaio 2003
Pr. 11/003

Oggetto: **Delibera Consiglio Comunale Referendum abrogativo L.R. 21/98** (“Approvazione della proposta di indizione del referendum abrogativo degli art. 3 c. I e 7 c. IV della l.r. 21/98 e dell’art. 10 c. I del r.r. 5/01”) ed **invio all’Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale**

Caro Collega, unisco in allegato: 1-Testo della **Delibera**, da assumere in **Consiglio Comunale**, con allegati i quesiti e la relazione accompagnatoria alla proposta di Referendum abrogativo regionale in oggetto; 2- Lettera di accompagnamento tipo per la trasmissione della delibera alla Presidenza del Consiglio Regionale;

Nel sottolineare che si ritiene indispensabile, al fine di prospettare l’effettuazione del Referendum nella primavera di quest’anno, che almeno le prime cinquanta (50) Delibere dei Consigli Comunali pervengano al protocollo regionale entro il 27 gennaio 2003, si chiede di attivarsi al fine di:

- 1-Convocare i Consigli Comunali entro il 20/23 gennaio p.v.;
- 2-Approvare la Delibera così come in allegato senza alcuna modifica;
- 3-Dichiarare immediatamente eseguibile la deliberazione, pubblicandola all’Albo comunale;
- 4-Consegnare entro il 27 gennaio 2003 la Delibera all’Ufficio protocollo del Consiglio regionale a Milano, via F.Filzi 29 (orari protocollo: 9,00/12,00 – 14,00 – 16,30)
- 5-Comunicare al Coordinamento del Circa, presso il Comune di Magreglio, data di deposito presso il protocollo del Consiglio Regionale e numero del protocollo stesso;

Cordiali saluti,

**Il Coordinatore Regionale
Paolo Ceruti**

(per comunicazioni urgenti 348/8556761)

**REGIONE LOMBARDIA
CONSIGLIO REGIONALE
VIA F.FILZI 29**

UFFICIO DI PRESIDENZA

.....li
N. Pr.....

Oggetto: trasmissione Delibera consiliare: “Approvazione della proposta di indizione del referendum abrogativo degli art. 3 c. I e 7 c. IV della l.r. 21/98 e dell’art. 10 c. I del r.r. 5/01”

Si trasmette in allegato la **Delibera Consiliare** in oggetto, contenente la proposta di indizione del referendum e la relazione accompagnatoria.

Distinti saluti,

Il Sindaco

.....

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE DI _____ N. _____ DEL _____

Oggetto: Approvazione della proposta di indizione del referendum abrogativo degli art. 3 c. I e 7 c. IV della l.r. 21/98 e dell'art. 10 c. I del r.r. 5/01

Il Consiglio Comunale, uditi gli interventi _____;

Premesso:

- che in base all'art. 1 della l.r. 28 aprile 1983, n. 34 "nuove norme sul referendum abrogativo della Regione Lombardia", possono essere sottoposte a referendum abrogativo le leggi regionali, ovvero singoli articoli o interi commi di esse;
- che il Comune di _____ con delibera di Giunta Comunale n. ____ del _____ ha aderito al Comitato intercomunale per l'indizione del referendum abrogativo di alcune delle disposizioni della legge regionale 20 ottobre 1998, n. 21, poichè ritenute lesive dell'autonomia degli enti locali;
- che il Comitato intercomunale per l'indizione del referendum abrogativo di cui sopra ha provveduto alla formulazione dei quesiti referendari e della relazione illustrativa dei motivi della richiesta di abrogazione;

Considerato

- che ai sensi dell'art. 1 c. II l.r. 34/83 è indetto referendum abrogativo qualora lo richiedano, tra le altre ipotesi, cinquanta consigli comunali;
- che, ai sensi dell'art. 2 della stessa legge, la proposta referendaria di abrogazione di legge regionale deve essere formulata in quesiti e essa deve essere corredata da una sintetica relazione in cui i promotori enuncino i motivi della richiesta di abrogazione;
- che l'art. 8 della stessa legge prevede che la richiesta di referendum abrogativo di legge regionale avanzata dai consigli comunali deve essere approvata con deliberazione consiliare e che quest'ultima deve essere trasmessa da parte del Sindaco all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Lombardia;
- che la proposta referendaria si considera presentata nel giorno in cui perviene all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia la deliberazione comunale che completi il numero degli enti richiesti (art. 8 c. III l.r. 34/83)

Ritenuto

- di approvare la proposta referendaria, nonché la relazione contenente i motivi della richiesta di abrogazione, che ivi si allegano quali parti integranti della presente deliberazione;
- di presentare la proposta referendaria all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia, nei termini previsti dall'art. 8 r. 34/83;
- di dare mandato al Sindaco perché trasmetta all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Lombardia la presente deliberazione comprensiva di allegati

Visti gli art. 75 e 123 della Costituzione

Visti gli art. 63 e 64 dello Statuto della Regione Lombardia

Vista la Legge regionale 28 aprile 1983, n. 34

Acquisiti i pareri favorevoli di _____

Con voti favorevoli _____

Contrari _____

Astenuti _____

DELIBERA

1. Di approvare la proposta di referendum abrogativo degli art. 3 c I, 7 c. IV della legge regionale 20 ottobre 1998, n. 21 “organizzazione del servizio idrico integrato e individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 «disposizioni in materia di risorse idriche»” e dell’art. 10 c. I del regolamento regionali 16 luglio 2001, n. 5 “regolamento per il funzionamento della Conferenza dell’Ambito Territoriale Ottimale (legge 5 gennaio 1994, n. 36 e l.r. 20 ottobre 1998, n. 2, art. 6)”.
2. Di approvare i tre quesiti referendari che si allegano alla presente deliberazione e la relazione contenente i motivi della richiesta di abrogazione degli art. 3 c.I, 7 cIV della l.r. 21/98 e dell’art. 10 c. I del r.r. 5/01.
3. Di trasmettere la presente deliberazione consiliare e i relativi allegati che ne costituiscono parte integrante all’Ufficio di presidenza del Consiglio Regionale, affinché essa possa considerarsi presentata nei termini di cui all’art. 8 c. II e III l.r. 34/83.
4. Di dare mandato al Sindaco a trasmettere la proposta referendaria e l’allegata relazione all’Ufficio di Presidenza di Consiglio Regionale, affinché quest’ultimo si pronunci sull’ammissibilità dei quesiti allegati alla presente deliberazione ed effettui gli adempimenti conseguenti.
5. Di dichiarare immediatamente eseguibile la presente deliberazione.

***Proposta di Referendum regionale ai sensi degli artt. 2, 3, 8, 22, 23 L.R. 28 aprile 1983, n. 34
“nuove norme sul referendum abrogativo della Regione Lombardia”.***

Quesito n. 1 – Individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali

Volete che sia abrogato l'art. 3 comma I della L.R. 20 ottobre 1998, n. 21, “organizzazione del servizio idrico integrato e individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 «Disposizioni in materia di risorse idriche»”, che, sotto la rubrica “individuazione degli ATO”, così recita: “in applicazione dei criteri indicati dall'art. 8 della legge n. 36 del 1994, il territorio della Regione Lombardia è suddiviso in 12 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), dei quali 11 corrispondenti ai confini amministrativi delle Province lombarde e 1 alla Città di Milano”?

Quesito n. 2 – Gestioni in economia del servizio idrico integrato

Volete che sia abrogato l'art. 7 c. IV della L.R. 20 ottobre 1998, n. 21, “organizzazione del servizio idrico integrato e individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 «Disposizioni in materia di risorse idriche»”, che, sotto la rubrica “modelli gestionali”, così recita: “sono comunque escluse dalla salvaguardia le gestioni riconducibili alla previsione di cui all'art. 22, comma 3 lettera a), della legge n. 142 del 1990”?

Quesito n. 3 – Rappresentanza degli enti locali all'interno della Conferenza di ATO

Volete che sia abrogato l'art. 10 c. I del Regolamento Regionale 16 luglio 2001, n. 5, “Regolamento per il funzionamento della Conferenza dell'ambito Territoriale Ottimale (legge 5 gennaio 1994, n. 36 e l.r. 20 ottobre 1998, n. 21, art. 6)”, che, sotto la rubrica “rappresentanza nella Conferenza”, così recita: “La rappresentanza di ciascun Comune dell'ATO in seno alla Conferenza è determinata in proporzione alla popolazione comunale residente risultante dall'ultimo censimento ISTAT. Ad ogni Sindaco o suo delegato sono attribuiti i voti risultanti dalla formula:

$$\text{Voti} = \frac{\text{Popolazione residente nel comune} + \text{Popolazione residente nell'ATO}}{\text{N. Comuni dell'ATO}}$$

**Relazione accompagnatoria alla proposta di referendum regionale
ai sensi dell'art. 2 c. VIII l.r. 28 aprile 1983, n. 34**

1. Premessa

La presente relazione è redatta ai sensi dell'art. 3 c. VIII della l.r. Lombardia 28 aprile 1983, n. 34 di disciplina del referendum abrogativo (l.r. 34/83), che prevede che *“la proposta deve essere corredata da una sintetica relazione in cui i promotori enuncino i motivi della richiesta di abrogazione”*.

Essa costituisce, quindi, il documento accompagnatorio alla richiesta di referendum abrogativo avente ad oggetto l.r. Lombardia 20 ottobre 1998, n. 21 “organizzazione del servizio idrico integrato e individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali in attuazione della l. 5 gennaio 1994, n. 36 “disposizioni in materia di risorse idriche”” (l.r. 21/98) presentata dagli enti locali che hanno approvato la presente relazione unitamente ai tre quesiti referendari allegati e hanno trasmesso tale deliberazione all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale.

Scopo della relazione è illustrare all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, cui compete il controllo sull'ammissibilità della proposta referendaria, i motivi sottesi alla richiesta di sottoposizione al voto popolare dell'abrogazione di alcune parti della legge regionale di disciplina del servizio idrico integrato, nonché del relativo regolamento regionale attuativo.

Nel fornire i chiarimenti necessari in merito all'oggetto della proposta referendaria, i proponenti anticipano sin d'ora che restano comunque a disposizione per ogni ulteriore specificazione e chiarimento che l'Ufficio di Presidenza ritenesse di chiedere loro, sì da garantire il contraddittorio in fase di controllo di ammissibilità del referendum, come previsto dall'art. 3 l.r. 34/83.

Per le stesse ragioni, si resta altresì a disposizione per esaminare eventuali modifiche e riformulazioni dei quesiti oggetto di referendum, che l'Ufficio di Presidenza ritenesse di dover richiedere ai promotori nel corso del giudizio di ammissibilità ai sensi dell'art. 3 c. III l.r. 34/83. Così operando, i proponenti ritengono che possa essere favorita l'attuazione di un istituto di democrazia diretta, quale appunto è il referendum abrogativo nell'ordinamento regionale.

2. I soggetti promotori e la modalità di presentazione della proposta referendaria.

Gli odierni proponenti dei tre quesiti referendari allegati sono cinquanta enti locali che hanno adottato la deliberazione consiliare di approvazione della proposta referendaria in oggetto e della presente relazione illustrativa, trasmettendo il tutto all'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

Ed in effetti, la l.r. 34/83 prevede che la proposta di referendum regionale abrogativo di legge o atto amministrativo regionale possa essere formulata da parte di cinquanta consigli comunali. Ai sensi dell'art. 8 c. III della stessa legge, la richiesta si considera presentata nel giorno in cui è pervenuta all'Ufficio di presidenza la deliberazione dell'ente locale il cui concorso completi il numero di deliberazioni necessarie per dare validità alla proposta.

D'altra parte, giova segnalare che la presente iniziativa referendaria coinvolge un numero di enti locali della regione Lombardia maggiore rispetto al numero –richiesto- di cinquanta promotori, i quali sono solo i primi –in ordine di tempo- ad aver approvato la relativa delibera consiliare, trasmettendola all'Ufficio di Presidenza (sì da divenire, appunto, i promotori). Gli odierni proponenti ritengono quindi di rappresentare un campione delle realtà locali interessate dalla presente iniziativa, ma quest'ultima coinvolge altri enti locali, rappresentativi -per area geografica, dimensionamento, connotazioni urbanistiche- dell'intero territorio lombardo.

Nel corso dell'esame, da parte dell'Ufficio di Presidenza, della presenta proposta referendaria, sarà possibile ai proponenti fornire un quadro complessivo dei soggetti locali coinvolti, a vario titolo, nell'iniziativa, sì da chiarire l'ampio respiro del movimento di opinione e il consenso che si muove attorno alle problematiche sottese al referendum stesso e ai suoi contenuti.

3. Il quadro normativo: caratteri della l.r. 21/98 quale attuazione della l. 36/94.

La legge 5 gennaio 1994, n. 36 “disposizioni in materia di risorse idriche” (c.d. “legge Galli”) costituisce la normativa di riordino della disciplina dei servizi idrici e della pianificazione, gestione e controllo delle risorse idriche.

In particolare, essa delimita le competenze riservate allo Stato, cui è rimessa la determinazione dei criteri generali per la pianificazione e gestione dei servizi. Viene infatti espressamente riservata allo Stato, tra le altre, la funzione di determinare i criteri per la gestione del servizio idrico integrato, che è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue (art. 4 c. I lett. f1. 36/94).

La l. 36/94 attribuisce, poi, alle regioni le funzioni connesse a quelle pianificatorie, in particolare quelle relative alla definizione del piano degli acquedotti (art. 8 c.IV l. 36/94), al controllo degli scarichi (art. 8 c.V), nonché quelle volte a introdurre norme sul risparmio idrico (art. 5).

La competenza regionale deve comunque svolgersi entro i principi posti dal legislatore nazionale con la stessa l. 36/94 e ciò sul presupposto che tale legge costituisce normativa che pone i principi della materia. D'altra parte, la sottoposizione del legislatore regionale alla normativa statale emerge

sotto un ulteriore profilo: i servizi idrici ineriscono la tutela dell'ambiente e, per alcuni aspetti, della concorrenza, materie che -ai sensi dell'art. 117 c. II della Costituzione- rientrano nella competenza esclusiva dello Stato. Per altri versi, essi afferiscono alla disciplina del governo del territorio, che è materia anch'essa non riservata esclusivamente alle regioni, bensì di competenza concorrente. Pertanto, l'autonomia legislativa regionale nella materia in questione dovrà necessariamente tenere conto, da un lato, della legge nazionale di principio (l. 36/94), dall'altro, del nuovo assetto costituzionale di riferimento.

Con riferimento alle competenze regionali in materia, la l. 36/94 ha attribuito al legislatore regionale la funzione di delimitare gli ambiti territoriali ottimali (nel prosieguo, ATO): le regioni devono procedervi sulla base dei bacini idrografici e tenendo conto delle previsioni e dei vincoli contenuti nei piani regolatori degli acquedotti (aggiornati dalle regioni stesse).

Il legislatore statale riserva invece espressamente ai comuni e alle province l'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato (art. 9 l. 36/94): tale espressione trova *a fortiori* conferma nella nuova formulazione dell'art. 118 della Costituzione, a norma del quale le funzioni amministrative sono attribuite direttamente ai Comuni.

Pertanto, la regione Lombardia è intervenuta, con la l.r. 21/98, ad introdurre le norme applicative della l. 36/94, determinando i confini degli ATO e le funzioni della conferenza dell'ATO, dando attuazione alle norme sulle forme di gestione del servizio idrico integrato da parte degli enti locali ed istituendo l'Autorità delle acque e l'osservatorio regionale dei servizi idrici integrati.

Inoltre, conformemente al dettato normativo, con Regolamento Regionale 16 luglio 2001, n. 5 è stato disciplinato il funzionamento della conferenza dell'ATO, mentre con la D.G.R. 4 maggio 2001, n. VII/4476 è stato approvato lo schema di convenzione tipo per la disciplina dei rapporti tra gli enti locali, che ciascun ATO deve provvedere ad approvare.

Dal quadro normativo delineato, su cui si tornerà in sede di esame dei quesiti referendari, emerge il ruolo centrale degli enti locali nonchè la rilevanza delle disposizioni regionali per l'esercizio dei propri poteri da parte di Comuni e Province: tali norme, nel disciplinare il servizio idrico integrato, toccano, necessariamente, le funzioni amministrative che sono rimesse agli enti locali dalla stessa l. 36/94. Massima è, quindi, l'attenzione posta a questi temi dagli enti rappresentativi della popolazione locale, e l'interesse degli stessi ad una legislazione regionale che consenta il pieno esercizio dei poteri ad essi riservati dal legislatore statale.

4. La proposta di referendum abrogativo: esame dei quesiti proposti.

Prima di passare all'esame dei quesiti referendari proposti, occorre soffermarsi sulle linee generali dell'intera proposta referendaria nel suo complesso.

Occorre infatti chiarire che i proponenti non intendono porre in discussione l'impianto complessivo della l.r. 21/98, bensì alcune sue previsioni, che incidono negativamente –si ritiene- sulla partecipazione e sulla rappresentatività degli enti locali, ciò in contraddizione con la l. 36/94, nonché con il tenore complessivo della l.r. 21/98, che riconoscono specifiche competenze in materia di gestione del servizio idrico integrato agli enti locali e ne promuovano la partecipazione nelle fasi pianificatorie e programmatiche di tale servizio.

In sostanza, si ritiene che le previsioni che si chiede di sottoporre a referendum inficino, da un lato, lo stesso impianto generale e la *ratio* complessiva della l.r. 21/98 e della l. 36/94 e si pongano, dall'altro, in contraddizione con alcuni principi generali, nonché con alcune previsioni espresse, contenute nella l. 36/94, di cui –invece- dovrebbero costituire attuazione.

Di qui l'odierna iniziativa referendaria, che nel richiedere la consultazione popolare in merito all'abrogazione di alcuni punti della l.r. 21/98 non intende porre nel nulla e rendere inapplicabile la stessa –né, come si vedrà, è questo l'effetto prodotto da un'eventuale abrogazione della parti "censurate"- bensì mira a consentire una applicazione di essa conforme ai principi posti nella l. 36/94.

D'altra parte, come si chiarirà meglio nel prosieguo, la presente iniziativa referendaria ha altresì per alcuni limitati aspetti, l'intento di sollecitare il legislatore regionale ad intervenire, ridefinendo, ad esito del giudizio referendario, le questioni poste all'attenzione degli elettori e che necessiteranno –in caso di esito positivo delle votazioni- di una disciplina legislativa. Ciò, del resto, costituisce un utilizzo dello strumento referendario che non trova previsioni ostative né nella l.r. 34/83 (che enuclea i criteri tassativi del giudizio di ammissibilità del referendum senza prevedere nulla in merito) né nella l. 352/70 di disciplina del referendum nazionale, istituto che nella nostra storia costituzionale è stato a volte utilizzato proprio al fine di dare impulso a successive riforme da parte dell'assemblea legislativa (cfr. Corte Cost. 26/1993 nonché le annotazioni di P.CARETTI – U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2000, p. 177).

4.1 Il primo quesito: individuazione degli ambiti territoriali ottimali.

A) I motivi della richiesta di abrogazione.

Il primo quesito attiene l'individuazione degli ATO, ovvero delle nuove articolazioni territoriali sulla base delle quali organizzare la gestione del servizio idrico integrato in regione Lombardia.

Come accennato, la l. 36/94 attribuisce alle regioni (art. 8 c. II) la competenza in merito alla delimitazione degli ATO, individuano i "*criteri*" sulla base dei quali provvedere alla delimitazione

degli stessi (art. 8 c. I). Tali criteri sono: il *“rispetto dell’unità di bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto delle previsioni e dei vincoli contenuti nei piani regionali di risanamento delle acque di cui alla legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modificazioni, e nel piano regolatore generale degli acquedotti”*; il *“superamento della frammentazione delle gestioni”*; il *“conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative”*.

Si tratta, quindi, di criteri che impongono alla regione, nel procedere alla classificazione del territorio in ATO, di privilegiare la conformazione morfologica del territorio (con particolare riferimento ai bacini idrografici), superando i particolarismi e le parcellizzazioni delle gestioni esistenti (finalità peraltro insista nella stessa strutturazione del territorio in ATO), sì da dare vita a organizzazioni territorialmente armoniche sotto il profilo idrogeologico e –solo in ultima istanza- rispettose della preesistente ripartizione del territorio su scala provinciale.

La regione Lombardia ha provveduto con la l.r. 21/98 alla delimitazione degli ATO, basandosi, però, soltanto sulla partizione del territorio regionale in circoscrizioni provinciali, con l’effetto che ad ogni provincia –i.e. alla classificazione amministrativa del territorio- corrisponde un ATO.

Prevede infatti l’art. 3 c. I della l.r. 21/98, di cui si chiede l’abrogazione con il quesito n.1 della presente proposta referendaria, che *“il territorio della regione Lombardia è suddiviso in 12 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), dei quali 11 corrispondenti ai confini amministrativi delle province lombarde e 1 alla città di Milano”*.

In tal modo, la normativa regionale privilegia solamente uno –e neppure quello indicato come prioritario- dei criteri indicati dalla l. 36/94 di riferimento (ovverosia, la suddivisione del territorio su scala provinciale) al fine di trarne la determinazione degli ATO, i quali –invece- dovrebbero conformarsi secondo parametri di carattere geomorfologico, ovverosia rispettosi più che di una predeterminata categorizzazione meramente amministrativa (quale appunto l’ente provincia), dell’effettiva situazione dei bacini idrografici esistenti.

E’ noto che i promotori della presente richiesta referendaria sono enti locali, interessati quindi dall’esercizio delle funzioni in materia di gestione del servizio idrico ai sensi degli artt. 8 e 9 l. 36/94. Di qui l’interesse ad una congrua determinazione degli ATO e l’interesse ad ottenere l’abrogazione della disposizione in esame, la quale, nel configurare gli ATO su scala provinciale, penalizza, in ultima analisi, gli enti locali stessi e le popolazioni residenti.

Ed infatti, l’effetto della norma in esame è di far sì che, in sede di ATO, siano assunte decisioni che non riguardano territori omogenei, posto che enti locali che fanno parte dello stesso bacino

idrografico, per il solo fatto di appartenere a province differenti, afferiranno a due distinte Conferenze di ATO e non beneficeranno di una disciplina unitaria del servizio idrico.

Ed in effetti, basti fare l'esempio di quanto è accaduto, in seguito a tale suddivisione del territorio in ATO su scala provinciale, per il bacino idrografico dell'Alto Lambro e delle Bevere, che risultano divisi tra le Province di Lecco e Como, sì che non possono fruire, quindi, di una gestione unitaria.

La lesività di una simile situazione si coglie vieppiù ove si esaminino le competenze e le funzioni attribuite alla conferenza in sede di ATO dall'art. 7 r.r. 5/01: tale assemblea degli enti locali è infatti competente, tra l'altro, per la scelta della forma di gestione del servizio idrico integrato, per la salvaguardia delle gestioni esistenti e –si noti- per la definizione del programma degli interventi di opere di distribuzione, di fognatura e depurazione che saranno poste in essere da Province e Comuni, opere che non possono non avere –per essere efficaci- un carattere unitario all'interno dello stesso bacino idrografico.

Le funzioni sopra descritte hanno un carattere fortemente tecnico e sono necessariamente connesse alla conformazione del territorio, sì che solo la presenza all'interno della stessa Conferenza di tutti gli enti facenti parte di un'area territorialmente omogenea (ovvero, i Comuni di uno stesso bacino idrografico, che non necessariamente corrisponde all'ambito provinciale) può garantire scelte che perseguano l'interesse della popolazione residente e che siano rispettose dei canoni di efficienza ed efficacia (principi che l'art. 9 c. II. l. 36/94 pone a cardine dell'organizzazione del servizio idrico integrato).

Sotto ulteriore profilo, si ritiene opportuno segnalare che la proposta referendaria –ove intervenisse la richiesta abrogazione della disposizione in esame- non pare neppure disarmonica rispetto al quadro della legislazione delle altre regioni in materia. Ed infatti, da una lettura sincronica delle norme adottate dai consigli regionali in attuazione della l. 36/94 emerge una propensione per una suddivisione del territorio regionale in ATO che non corrispondono alla classificazione su scala provinciale, ma che privilegiano, piuttosto, la conformazione dei bacini idrografici esistenti (cfr., tra le altre, art. 2 l.r. Toscana 21 luglio 1995, n. 81; art. 2 c. I l.r. Abruzzo 13 gennaio 1997, n. 2; art. 2 l.r. Basilicata 23 dicembre 1996, n. 63; art. 2 l.r. Campania 21 maggio 1997, n. 14).

Allo stesso modo, giova notare come il Comitato nazionale per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, nel primo rapporto sullo stato di avanzamento della l. 36/94, nell'evidenziare i profili di disomogeneità tra le leggi regionali attuative della legge Galli abbia censurato il fatto che *“la perimetrazione degli ATO è solo parzialmente riconducibile al rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino”*, evidenziando quindi l'incongruità della scelta operata da alcune regioni per la suddivisione degli ATO su scala provinciale..

B) L'ammissibilità del quesito.

Per le ragioni esposte, gli enti proponenti chiedono l'abrogazione della disposizione regionale che prevede la suddivisione degli ATO su scala provinciale: tale richiesta referendaria, espressa nel quesito n. 1 allegato, si ritiene in questa sede debba incontrare il giudizio di ammissibilità da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale.

Ed infatti, tale iniziativa non pare trovare ragioni ostative sulla base dei criteri cui deve attenersi il controllo di ammissibilità operato dall'Ufficio di Presidenza *ex l.r. 34/83*.

In primo luogo, esso appare chiaro ed univoco (art. 3 c. I lett. *c* l.r. 34/83). Infatti, emerge a tutta prima l'indubbia omogeneità del quesito, ovvero sia la sua pertinenza ad un solo oggetto determinato della disciplina legislativa. Ed in effetti, la giurisprudenza costituzionale sul piano nazionale si è rivelata sempre sostanzialmente rigida nel pretendere che la richiesta di referendum attenesse con estrema chiarezza uno ed un solo oggetto (sin dalla nota sentenza della Corte Costituzionale 16/1978, nonché nella successiva C. Cost. 27/1982). Proprio rispetto a tale rigoroso sindacato di ammissibilità, l'odierna richiesta referendaria si palesa ammissibile, dato che essa riguarda un preciso e determinato profilo di disciplina introdotto dalla legge regionale per gli ATO, richiamato nello stesso oggetto che si è ritenuto di dare al quesito ("individuazione degli ATO").

Inoltre, rispetto alla "*necessità che le conseguenze dell'abrogazione siano chiaramente e immediatamente intelligibili nel momento del voto*" (come indica efficacemente C. Cost. 27/1982), ovvero sia alla chiarezza del quesito, anch'essa risulta rispettata. Infatti, la lettura del quesito palesa all'elettore che la richiesta inerisce la conformazione degli ATO, sì che l'abrogazione colpirebbe l'individuazione di tali ambiti posta in essere dal legislatore regionale, senza alcuna carenza di chiarezza in merito.

Sin evidente, poi, è il rispetto dell'ulteriore presupposto richiesto dal legislatore regionale, ovvero che il referendum non riguardi leggi o disposizioni di legge su cui non è ammesso il referendum secondo le norme dello Statuto (art. 3 c. I lett. *a* l.r. 34/83). In questo caso, infatti, non si tratta né di leggi tributarie e di bilancio, né di materia urbanistica, per le quali è preclusa dall'art. 63 dello Statuto ogni iniziativa referendaria.

Inoltre, la l.r. lombarda 34/83 richiede, ai fini dell'ammissibilità del quesito (art. 3 c. I lett. *d* l.r. 34/83) che "*le disposizioni da sottoporre a referendum non siano a contenuto vincolato da norme dello Statuto regionale, ovvero da norme statali –anche di attuazione di normative C.E.E.- espressamente dichiarate di principio, nel senso che il nucleo normativo non ne possa venire alterato o provato di efficacia senza che risultino lese le corrispondenti specifiche disposizioni delle norme vincolanti sopra richiamate*".

Tale norma, che non trova peraltro corrispondenza nella disciplina nazionale sul referendum, inibisce iniziative abrogative di norme regionali attuative di norme statali di principio. Tale limite, essendo rivolto ad un istituto di democrazia diretta e –in ultima istanza- di partecipazione popolare, non può comunque incontrare un’interpretazione estensiva, dato l’evidente *favor* del legislatore, regionale e nazionale, per gli istituti che consentano l’esercizio diretto di sovranità.

Pertanto, nell’individuare le norme regionali a contenuto vincolato, dovrà farsi riferimento esclusivamente a quelle il cui contenuto non potrebbe non essere quello già previsto dal legislatore regionale, sì che ogni differente previsione contrasterebbe con una norma nazionale di principio, di cui quella regionale costituisce diretta attuazione.

Nel caso in esame, è evidente che la l.r. 21/98 costituisce attuazione della l. 36/94, ma non nel senso individuato con riferimento ai limiti al referendum abrogativo. Ed infatti, la legge in argomento costituisce esercizio della potestà legislativa regionale, rimessa all’autonomia dell’ente Regione, il quale è libero di disporre pur nel rispetto dei principi posti dalla legge nazionale, ciò conformemente al ben noto principio della potestà legislativa concorrente Stato – Regioni.

Con specifico riferimento, poi, alla disposizione oggetto del quesito, si è avuto modo di illustrare sopra come la suddivisione del territorio in ATO sia rimessa all’autonomia regionale, pur nell’ambito di principi generali individuati dalla l. 36/94. Nel caso di specie, l’utilizzo –da parte del legislatore regionale, della classificazione provinciale esistente, piuttosto che puntuale attuazione di principi già posti in modo univoco dal legislatore nazionale, costituisce, di fatto, uno sviamento degli stessi. Infatti, l’art. 8 della l. 36/94, di cui l’art. 3 c. I l.r. 21/98 oggetto del quesito costituirebbe attuazione, enumera una serie di criteri per l’individuazione degli ATO, di cui la classificazione su base provinciale non costituisce il parametro principale (che è rappresentato, invece, dalla conformazione dei bacini idrografici).

Pertanto, anche sotto il profilo richiesto dall’art. 3 lett. d l.r. 34/83 il presente quesito referendario pare rispettoso dei criteri fissati dal legislatore regionale e, quindi, ammissibile.

4.2 Il secondo quesito: gestioni in economia del servizio idrico integrato.

A) I motivi della richiesta di abrogazione

Il secondo quesito riguarda le forme di gestione del servizio idrico integrato. Tale proposta referendaria, giova premettere, riguarda l’art. 7 c.IV l.r. 21/98), a norma del quale “*sono comunque escluse dalla salvaguardia le gestioni riconducibili alla previsione di cui all’art. 22 comma 3 lettera a) della legge n. 142 del 1990*”. Si tratta quindi di una norma ostativa, ovvero di una disposizione che pone in capo agli enti locali –competenti ex l.r. 21/98 per l’organizzazione delle

forme di gestione- un divieto al ricorso ad una determinata forma di gestione del servizio, la gestione in economia.

La presente richiesta di abrogazione, quindi, non incide in alcun modo sulla disciplina positiva introdotta dal legislatore regionale, sì che non vi sarebbe alcun effetto -per così dire- “paralizzante” indotto dall’eventuale esito positivo del referendum, limitandosi a far venire meno un divieto espresso posto da una norma.

La proposta avanzata dagli odierni esponenti, in rappresentanza di un rilevante numero di enti locali, intende quindi garantire maggiore autonomia a Comuni e Province nella fase di scelta della forma di gestione del servizio idrico integrato che ad essi compete: ciò è pienamente in armonia con i principi posti dalla l. 36/94 (che attribuisce a tali enti il potere di scelta delle forme di gestione) nonché dalla stessa l.r. 21/98.

La l. 36/94 riserva, infatti, agli enti locali la scelta del modello di gestione: prevede l’art. 9 c. II l. 36/94 che *“i comuni e le province provvedono alla gestione del servizio idrico integrato mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come integrata dall’art. 12 l. 23 dicembre 1992, n. 498”*. La legge Galli fa quindi esplicito riferimento a tutte le possibili forme di gestione previste nella l. 142/90 e, in particolare, nell’art. 22 della stessa legge, senza esclusione alcuna: esse sono le gestioni: a) in economia; b) in concessione a terzi; c) a mezzo di azienda speciale; d) a mezzo di istituzione; e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall’ente titolare del pubblico servizio. Come noto, la l. 142/90 è stata abrogata; purtuttavia, ad essa e all’art. 22 della stessa occorre fare riferimento per individuare il *genus* dei possibili modelli gestori enucleati dalla l. 36/94 per il servizio idrico. A tali moduli organizzatori del servizio deve poi aggiungersi la previsione contenuta nell’art. 35 c. V l. 448/01, secondo cui comuni e province *“possono affidare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il servizio idrico integrato a società di capitale partecipate unicamente da enti locali che fanno parte dello stesso ambito territoriale ottimale, per un periodo non superiore a quello massimo determinato ai sensi delle disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo [vale a dire per un periodo massimo di cinque anni – n.d.a.]”*.

Sin da questi rilievi emerge come la materia dei servizi idrici, trattandosi di pubblici servizi, trova una doppia disciplina (cfr. sul punto C. ALBERTI, *Aziende municipalizzate ed extraterritorialità. Problematica dai confini incerti fra riforme interne e disciplina comunitaria*, Riv. Trim. App., 2001, p. 345), ovverosia, i) nella l. 142/90 e successive modifiche e nell’art. 35 della l. 448/01 per l’individuazione dei possibili *genus* di gestione del servizio); ii) nella legge di settore, ovvero nella l. 36/94, per quanto attiene l’organizzazione del servizio stesso e i criteri di scelta delle possibili forme di gestione.

Ne consegue, quindi, che la legge Galli non fornisca alcuna indicazione dettagliata in merito alla forma gestoria da privilegiare nel settore dei servizi idrici, limitandosi ad un rinvio espresso alla normativa sugli enti locali e conferendo la funzione di determinare il modello gestorio agli enti locali stessi sulla base dei criteri prefissati.

Tali criteri, da perseguire nella scelta della forma di gestione del servizio, sono: *i)* l'efficienza, *ii)* l'efficacia e *iii)* l'economicità. Questi ultimi hanno trovato declinazione, con specifico riferimento ai servizi idrici, nel d.P.C. 4 marzo 1994, in base al quale l'efficienza è intesa come “*capacità di garantire la razionale utilizzazione delle risorse idriche e dei corpi di ricettori nonché di ottimizzare l'impiego delle risorse interne*”, l'efficacia come “*capacità di garantire la qualità del servizio in accordo alla domanda delle popolazioni servite e alle esigenze di tutela ambientale*” e l'economicità come “*massimo contenimento dei costi in relazione agli obiettivi prefissati*” (cfr. su tali aspetti, A. FIORITTO *I servizi idrici*, in S.CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, pt. Speciale, II, p. 186).

In altri termini, la l. 36/94 ha introdotto i principi cui gli enti locali si devono attenere nella scelta del modello gestorio (successivamente chiariti con il d.P.C. 4 marzo 1994), ma non ha limitato la scelta ad alcuni modelli predeterminati, richiamando –al contrario- tutte le possibili forme di gestione già previste dalla l. 142/90 (cui deve aggiungersi quanto successivamente introdotto dall'art. 35 c.V l. 448/01). Pertanto, una volta perseguiti quegli obiettivi, la l. 36/94 prevede che rimanga salva la facoltà di scelta dell'ente locale sul tipo di forma di gestione del servizio idrico.

Ciononostante, la l.r. 21/98, nel dare attuazione a tali previsioni contenute negli artt. 9 e 10 della l. 36/94, ha introdotto una disposizione di segno limitativo, ossia ha previsto tra le tipologie di gestione, la cui scelta è rimessa all'ente locale, una espressa esclusione delle forme c.d. in economia di cui all'art. 22 c. III lett. a l. 142/90.

Orbene, spesso si sottolinea da parte dei commentatori che la gestione in economia non rappresenti il modello, per dir così, preferibile al fine di dare luogo ad una gestione del servizio idrico rispettosa dei criteri previsti ex l. 36/94 (cfr. C. ALBERTI, op.cit., p. 350). D'altra parte, il fatto che una forma di gestione possa risultare non preferibile, sotto il profilo delle opportunità, è circostanza priva di rilievo giuridico e che non consente, quindi, di introdurre un generale divieto di ricorrere a quella forma di gestione determinata.

Ed infatti, con la norma di cui si chiede l'abrogazione il legislatore regionale ha introdotto espressamente un divieto per una determinata forma di gestione, pur residuale in astratto, ma che potrebbe in concreto risultare la più confacente al perseguimento di quegli stessi criteri posti dalla l. 36/94 (economicità, efficienza, efficacia). Di qui la richiesta di abrogazione e l'interesse dei

proponenti alla rimozione di un divieto che limita l'esercizio dell'autonomia ad essi attribuita dalla stessa l. 36/94 ai fini della scelta delle forme di gestione del servizio idrico integrato.

B) L'ammissibilità del quesito.

Il quadro così delineato individua i motivi sottesi alla richiesta referendaria e ne connota, ad un tempo, l'ammissibilità, posto che l'art. 7 c. IV l.r. 21/98 (oggetto del quesito n. 2), non costituisce attuazione della l. 36/94, ma –al contrario- ne disattende le finalità e i principi ispiratori.

I promotori sono consapevoli che la loro opzione per la preservazione di una forma di gestione quale quella in economia può risultare non divisibile, ma ciò non costituisce oggetto del controllo di ammissibilità referendaria, poiché è proprio del momento del voto –e non della fase antecedente del controllo che si svolge nei limitati margini indicati dalla l.r. 34/83, art. 3- l'esercizio della scelta, di natura politica, in ordine all'opportunità di abrogare, o meno, una determinata norma.

Con riferimento, quindi, al controllo di ammissibilità, si ritiene in primo luogo che il quesito sia chiaro ed univoco (art. 3 c. I lett. c l.r. 34/83), nei termini già indicati con riguardo al quesito n. 1. Infatti, oltre a limitarsi a chiedere l'abrogazione di un solo e determinato comma, si è provveduto ad inserire l'oggetto del quesito (che si è ritenuto di indicare come “gestioni in economia del servizio idrico integrato”).

Per di più, nel caso di specie ciò di cui si chiede l'abrogazione è una norma ad effetto impeditivo, ovvero un divieto espresso. In questo caso, quindi, l'univocità del quesito è *in re ipsa*, posto che l'elettore può percepire immediatamente non solo il contenuto della proposta referendaria, ma gli effetti della stessa (vale a dire, la rimozione di un divieto, che facoltizza l'attività prima impedita dalla norma).

Si ritiene quindi che lo scrutinio di ammissibilità sia, nel caso di specie, ulteriormente agevolato dalla natura della disposizione da sottoporre a referendum. Di altrettanta evidenza è il fatto (e ciò costituisce il secondo profilo di esame, art. 3 c. I lett. a l.r. 34/83) che il quesito in esame non tocca leggi nei confronti delle quali lo Statuto regionale lombardo denega il ricorso a tale istituto: valgano per questo le considerazioni svolte con riferimento al quesito n.1, posto che le disposizioni oggetto dei due quesiti sono contenute nel medesimo *corpus* normativo.

Ulteriore elemento di verifica è costituito (art. 3 c. I lett. d l.r. 34/83) dalla circostanza che le disposizioni da sottoporre a referendum non siano “a contenuto vincolato”. Sotto questo profilo, ci pare che l'aver evidenziato, quali motivi della presente proposta, la contraddittorietà della disposizione di cui all'art. 7 c.IV l.r. 21/98 rispetto al quadro delineato dalla l. 36/94 (di cui la legge regionale dovrebbe costituire attuazione) evidenzia come tale divieto per le gestioni in economia,

introdotto *sua sponte* dal legislatore regionale lombardo, non trovi corrispondenza nella legge nazionale, sì che esso non costituisca attuazione della l. 36/94. Pertanto, l'art. 7 c.IV l.r. 21/98 può essere abrogato senza che ciò costituisca contraddittorietà rispetto alla legge Galli. Ciò a maggior ragione laddove si consideri che la rimozione del predetto limite consentirebbe una più armonica e complessiva attuazione della legge stessa, che non ha introdotto tale esclusione per le gestioni in economia.

Inoltre, sotto un profilo comparatistico, pare opportuno rilevare che nella gran parte della legislazione regionale attuativa della l. 36/94 non si rinviene un'analogia espressamente escludente le forme di gestione in economia, sì che essa non può in alcun modo essere considerata attuativa della l. 36/94 (cfr l.r. Abruzzo 13 gennaio 1997, n.2; l.r. Basilicata 17 gennaio 1994, n.3; l.r. Calabria 3 ottobre 1997, n.3; l.r. Emilia Romagna 6 settembre 1999, n. 25; l.r. Lazio 22 gennaio 1996, n. 6; l.r. Piemonte 20 gennaio 1997, n.7).

D'altra parte, ci si permette altresì di sottolineare, ad ulteriore sostegno della propria richiesta referendaria, come la disposizione di cui si chiede l'abrogazione potrebbe essere letta come un intervento del legislatore regionale -piuttosto che nel campo strettamente legato alla disciplina delle acque e dei servizi idrici (in attuazione della l. Galli)- nella materia della regolamentazione della concorrenza e del mercato. Infatti, disciplinare le forme di gestione dei servizi pubblici significa intervenire su profili che riguardano il governo dell'economia e, in specie, la disciplina della concorrenza. Orbene, tali considerazioni indurrebbero a ritenere che la disposizione in esame costituisca un'indebita ingerenza della regione in una materia che l'art. 117 Cost riserva ora esclusivamente allo Stato e, trattandosi di previsione limitativa dell'agire amministrativo (*i.e.* la scelta della forma di gestione da parte degli enti locali) che essa costituisca altresì una limitazione dell'autonomia di questi ultimi, oramai espressamente consacrata dall'art. 118 della Costituzione. Ne verrebbe in tal caso un'ulteriore riprova della pertinenza e dell'ammissibilità del quesito proposto.

4.3 Sul terzo quesito: rappresentanza degli enti locali all'interno della conferenza di ATO

A) I motivi della richiesta di abrogazione

Con il terzo quesito i promotori chiedono l'abrogazione di una disposizione contenuta nel Regolamento Regionale 16 luglio 2001, n. 5, e precisamente dell'art. 10 c.I. Ciò in forza degli artt. 22-24 l.r. 34/83, che ammette il referendum regionale abrogativo di atti amministrativi deliberati dal Consiglio e di regolamenti regionali, secondo la disciplina prevista per il referendum abrogativo di leggi regionali.

Il Regolamento in oggetto è stato adottato dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 6 c. II l.r. 21/98 e riguarda la disciplina delle modalità di funzionamento della Conferenza istituita in sede di ATO. Tale organo assume una rilevanza centrale nel sistema di gestione del servizio idrico integrato, poiché –si ribadisce- l'art. 6 l.r. 21/98 attribuisce allo stesso la funzione di: definire i contenuti del programma di interventi sulle opere per la distribuzione, di fognatura e depurazione; predisporre il modello gestionale e organizzativo del servizio idrico integrato e il relativo piano finanziario; individuare la tariffa; svolgere funzioni di coordinamento tra gli enti locali all'interno dell'ATO; determinare forme di collaborazione tra i soggetti gestori del servizio idrico e le associazioni a difesa dei consumatori; approvare la convenzione per la gestione del servizio idrico all'interno dell'ATO.

E' quindi evidente che, dinanzi ad una sì rilevante *corpus* di funzioni in capo a tale assemblea rappresentativa degli enti locali, massima è l'attenzione posta da Comuni e Province alle regole determinate per assumere le deliberazioni in seno alla Conferenza stessa.

Nel caso di specie, l'art. 10 c.I R.R. 5/01, di cui si chiede l'abrogazione con il quesito n.3, prevede che ad ogni Sindaco all'interno della Conferenza di ATO spetti un numero di voti proporzionale alla popolazione residente nel Comune interessato. Infatti, i voti di ciascun ente locale sono ricavati sommando la popolazione residente in quel comune con la popolazione complessiva dell'ATO e dividendo il risultato così ottenuto per il numero di Comuni in sede di ATO.

In altri termini, maggiore è la popolazione di un Comune, maggiori saranno i voti spettanti in sede di Conferenza al rappresentante di quell'ente locale e maggiore sarà il "peso" dello stesso ente in assemblea. Ciò, è evidente, influisce sui meccanismi decisionali e sulla modalità con cui si formano le maggioranze in assemblea: infatti, le deliberazioni sono così assunte non sulla base della maggioranza dei Comuni, ma in misura proporzionale rispetto alla popolazione che essi rappresentano, ammettendosi –cioè- che una minoranza di Comuni, in quanto rappresentativa di una considerevole parte della popolazione, assuma deliberazioni vincolanti per i restanti enti locali, nonostante questi siano –in ipotesi- numericamente superiori in sede di assemblea.

Orbene, chiariti gli effetti della disposizione, gli esponenti intendono sottolineare la potenziale lesività di un sistema decisionale simile, tanto più in quanto viene adottato per una Conferenza cui la stessa l.r. 21/98 (e il R.R. 5/01) attribuiscono una serie di funzioni centrali nella nuova disciplina del servizio idrico.

E' infatti evidente che il legislatore regionale ha inteso così garantire la rappresentatività sulla base del criterio della maggioranza della popolazione dell'ATO, ciò è stato fatto senza tenere però conto delle dinamiche che si instaurano nei consessi pubblici e nelle assemblee, dove –come in questo caso- ogni singolo ente locale è rappresentato da un solo soggetto, sì che accordi trasversali tra

pochi enti locali possono, di fatto, dare vita a maggioranze bloccate, senza che vi sia più alcuno spazio di rappresentatività per opinioni dissenzienti, pur considerevolmente rappresentate –sotto il profilo numerico- da una compagine nutrita di Comuni.

E del resto, tale disposizione regionale non trova alcun contrappeso –come sarebbe stato utile proprio al fine di scongiurare il rischio di maggioranze bloccate sopra paventato- in alcuna previsione di maggioranze qualificate particolarmente alte, che avrebbero consentito di coniugare la rappresentatività di larghe fasce della popolazione in sede di ATO con la tutela delle minoranze, pur considerevolmente rappresentate in Conferenza.

Sulla base di queste considerazioni, di tenore propositivo e migliorativo, emerge l'interesse degli esponenti all'abrogazione della norma predetta, posto che soltanto lo strumento abrogativo consente agli enti locali di giungere ad una correzione –da parte dell'assemblea legislativa regionale- del testo di una legge. Pertanto, con la presente richiesta i proponenti intendono sottoporre agli elettori –i quali, in definitiva, devono poi essere rappresentati anche in sede di Conferenza di ATO- la proposta di abrogazione dell'attuale sistema di calcolo del voto all'interno della Conferenza, al fine di condurre il legislatore regionale a legiferare secondo modalità che tutelino maggiormente la rappresentatività degli enti locali.

Né si potrebbe dire che l'obbiettivo perseguito non sia conforme rispetto allo strumento referendario, poiché, come insegna la più autorevole dottrina (cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, v. II, p. 98) abrogare significa disporre diversamente, sì che l'abrogazione, da un lato, determina immediatamente una normativa c.d. di risulta, ma dall'altro, tale situazione induce il legislatore ad intervenire a colmare il vuoto così formatosi. Ed in effetti, spesso l'obbiettivo dei promotori, passato positivamente al vaglio della consulta, è stato proprio di giungere a creare –o far creare- nuovo diritto (cfr. sul punto L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 270).

B) L'ammissibilità del quesito.

Giungendo quindi agli aspetti relativi al controllo di ammissibilità del quesito, anche in questo caso si ritiene che la chiarezza e univocità (art. 3 c. I lett. c l.r. 34/83) emergano dal contenuto stesso della disposizione di cui si chiede l'abrogazione, sì che l'elettore è posto nella condizione di cogliere quale sia il profilo della norma censurato dagli esponenti, ovvero sia la modalità di determinare il voto di ciascun ente locale in assemblea.

Con riferimento agli atti regolamentari, l'art. 24 l.r. 34/83 prevede che non si può procedere a referendum per l'abrogazione *i)* del regolamento del consiglio regionale, *ii)* dei regolamenti interni

per il funzionamento degli organi regionali, *iii*) nonché di norme regolamentari esecutive di norme legislative “*se la richiesta di referendum non riguarda anche queste ultime*”.

Tralasciano il profilo *sub i*), che è evidente non rilevi in questa sede, quanto a *ii*) pare di tutta evidenza che le Conferenze istituite in sede di ATO non possono in alcun modo qualificarsi quali organi regionali (esse sono infatti assemblee rappresentative degli enti locali), sì che neppure tale secondo aspetto rileva in questa sede.

Quanto, infine, alla necessità che il referendum riguardi le norme legislative di cui le norme regolamentari costituiscono esecuzione, detto requisito deve necessariamente essere interpretato in senso restrittivo. Infatti, posto che un regolamento regionale è, per definizione, esecutivo di una legge regionale, se si interpretasse in modo estensivo il limite al referendum sopra richiamato, significherebbe che, ogni volta che si chiede l’abrogazione di una norma contenuta in un regolamento, si dovrebbe chiedere l’abrogazione per intero della legge o dell’articolo di legge di cui tale norma costituisce esecuzione, il che è assurdo. Di contro, con tale controllo si tende ad evitare l’insorgenza di discrasie nel sistema normativo, che sarebbero causate dall’abrogazione di una disposizione senza che venga contemporaneamente travolta la norma di principio da cui tale disposizione di dettaglio origina.

Ciò posto, nel caso di specie l’art. 10 c. I r.r. 5/01 non costituisce diretta esecuzione di alcuna puntuale previsione legislativa della l.r. 21/98, poichè l’art. 6 c. II della stessa legge –sulla base del quale è stata adottata la norma oggetto del quesito- si limita a rinviare l’intera disciplina della conferenza all’atto regolamentare, senza alcuna previsione in ordine ai criteri di determinazione del voto in Conferenza. Anche sotto questo profilo emerge, quindi, l’ammissibilità della proposta referendaria.

5. Considerazioni conclusive

Nel paragrafo precedente si sono illustrate le motivazioni sottese alla richiesta di abrogazione promossa nei confronti delle disposizioni oggetto dei tre quesiti allegati alla presente relazione.

D’altra parte, è noto che, ai sensi dell’art. 3 c. III l.r. 34/83, laddove l’Ufficio di Presidenza, contrariamente a quanto illustrato, non ritenesse il quesito chiaro ed univoco, ovvero avente ad oggetto norme a contenuto vincolato da norma statali, in luogo di rigettare la richiesta referendaria tale organo è tenuto a sospendere la procedura sì da consentire ai promotori di riformulare la proposta.

Nel caso in cui, poi, anche ad esito di tali chiarimenti ritenesse la proposta non ammissibile, l’Ufficio di Presidenza deve comunque procedere ad un’udienza conoscitiva con i promotori, i quali sono ammessi alla presentazione di memorie e pareri (art. 3 c. III l.r. 34/83).

La normativa regionale sul controllo di ammissibilità del referendum prevede, quindi, la formazione di un vero e proprio contraddittorio tra promotori e Ufficio di Presidenza, teso evidentemente a favorire l'esercizio del diritto al referendum piuttosto che limitarne un suo utilizzo.

Pertanto, i proponenti, secondo la *ratio* di tale disciplina legislativa, ribadiscono la propria disponibilità ad ogni integrazione o chiarimento si rendesse necessario, al fine di giungere –in ogni caso- all'indizione del referendum abrogativo proposto.

TRATTO DA http://www.brianzapopolare.it/sezioni/downloads/20030113_referendum_acqua.doc