

## Referendum: la normativa potrebbe essere dichiarata incostituzionale

**Pubblicato:** Venerdì 15 Aprile 2016



Il commento di **Mario Speroni** avvocato e docente dell'Università di Genova sul referendum relativo alle "trivelle" di domenica 17 aprile

Le esortazioni della **Conferenza episcopale** e del presidente della corte costituzionale, **Paolo Grossi**, ad andare a votare al referendum "**sulle trivelle**" di domenica prossima – cui si aggiunge la comunicazione, fatta nel suo solito stile dimesso, del presidente della repubblica Sergio Mattarella, che pure lui – seguendo l'esempio dei suoi predecessori – voterà per il referendum – mi hanno spinto – per capire come si sia giunti ad esso – a ripercorrere il tormentato procedimento legislativo che – in questi anni – ha affrontato la questione. Si può partire dall'art.4 della l. 9/1991, che vietava le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi nei golfi di Napoli, Salerno, Venezia e nelle isole Egadi. Ad esso è seguito l'art.6 del d. l.vo n.152/06 (il c.d. "Codice dell'ambiente"), che richiede, per l'effettuazione delle suddette attività – ovunque collocate – una valutazione di impatto ambientale.

**Il 25 agosto 2010 entrava in vigore il d. l.vo n.128/10**, emanato sull'onda emotiva del disastro ambientale, avvenuto nelle acque del golfo del Messico, a seguito di un incidente su di una piattaforma petrolifera. Questo aggiungeva, al citato art.6 del codice dell'ambiente, il c.17, che introduceva un divieto assoluto di svolgere "attività di ricerca, di prospezione, nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare" nelle aree marine e costiere, protette da qualsiasi norma, comunitaria, nazionale o regionale, e nella zona compresa in un arco di 12 miglia marine (22,224 Km) da queste aree. Al di fuori di esse, nell'effettuazione della valutazione di impatto ambientale, prima di autorizzare il progetto, venivano coinvolti gli enti locali, "posti in un raggio di 12 miglia dalle aree marine e costiere interessate". Tale disciplina rimaneva immutata per appena due anni. Infatti, il 26 agosto 2012 entrava in vigore il d.l. n.83/12, che modificava profondamente il comma 17, estendendo il divieto assoluto nel raggio di 12 miglia a tutte le coste nazionali, indipendentemente dal fatto che si trattasse di aree naturali protette o no. Quindi, non era più solo una questione di tutela ambientale, ma principalmente di tutela della salute ed anche delle attività localizzate lungo le coste (in primo luogo quelle turistiche). Va però osservato che l'applicazione del nuovo divieto delle 12 miglia dalla costa veniva esclusa per le domande di autorizzazione presentate prima del 25 agosto 2010, data di entrata in vigore del d.l.vo 128/10, anche nel caso che riguardassero aree protette, facendo così un passo indietro rispetto al d.l.vo n.128/10.

**Nell'ambito della legislazione d'emergenza economica, nel 2014**, il c.d. decreto "sblocca Italia" (d.l. n.133/14), al fine dichiarato di "valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del paese", riconosceva carattere di interesse strategico, nonché natura di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità, alle "attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi" (art.38, c.1). Era pure prevista la redazione di un "piano delle aree di estrazione degli idrocarburi", adottato con decreto del ministro dello sviluppo economico, sentito quello dell'ambiente. In un'ottica di semplificazione amministrativa, veniva introdotto un titolo concessorio unico, sia per le attività di ricerca, che per quelle di coltivazione di idrocarburi. Tale concessione – tra fase di ricerca e quella di sfruttamento – poteva durare parecchi decenni, qualora il giacimento risultasse "ancora coltivabile".

**In conseguenza di ciò, nel 2015 dieci consigli regionali** deliberavano una richiesta di referendum popolare abrogativo, articolato in sei quesiti. Nell'intenzione dei promotori, quello principale era il primo, che mirava ad eliminare l'esenzione dal divieto delle 12 miglia dalla costa, per le richieste di autorizzazione presentate prima del 25 agosto 2010, in presenza di alcune iniziative considerate particolarmente pericolose, come quelle interferenti con l'area marina delle isole Tremiti, ricompresa nel parco nazionale del Gargano. A seguito della dichiarazione di legittimità del referendum, da parte della corte di cassazione, il legislatore ritornava sui suoi passi, eliminando tale esenzione con il comma 239 della legge di stabilità 2016 (l. n.108/15). **Venivano però fatti “salvi, per la durata utile del giacimento” i titoli abilitativi già rilasciati.** Nel raffronto con la precedente normativa, l'ufficio centrale per il referendum, presso la corte di cassazione, rilevava come la legge di stabilità 2016 avesse in sostanza prorogato la durata dei titoli abilitativi rilasciati, quando “la vita utile del giacimento avesse superato la durata della concessione”. Veniva pertanto modificato in tal senso il quesito referendario, che a questo punto si restringeva alla proposta di abrogazione della proroga ex lege della durata delle concessioni già rilasciate anche all'interno delle aree vietate, quando non fossero esaurite.

**Tale orientamento veniva condiviso anche dalla corte costituzionale**, con la sentenza 2 febbraio 2016 n.17, con la quale dichiarava ammissibile la richiesta di referendum, in quanto il legislatore aveva operato una “sostanziale proroga dei permessi, che potrebbero risultare concessi anche a tempo indeterminato”. Va detto che essa si era già espressa, più volte (sentenze n.209/11, n.120/10, n.145/13), sulla illegittimità costituzionale di proroghe automatiche o di rinnovi di autorizzazioni connesse con l'esercizio di attività collegate con l'ambiente, in quanto in contrasto con la direttiva 85/337/CEE del 27/6/1985, relativa alle valutazioni di impatto ambientale. C'è quindi anche un forte dubbio di incostituzionalità del comma 239 della legge di stabilità 2016. A questo punto viene da pensare alla profetica esortazione di Max Weber contenuta in “Economia e società”- un libro uscito postumo, nel 1922 – secondo cui uno stato ben governato necessita di “una giustizia e un'amministrazione il cui funzionamento possa, almeno in linea di principio, venire calcolato razionalmente in base a norme generali e precise”. Purtroppo questo in Italia non accade.

di [Mario Speroni](#)