



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2016 FASC. I

(ESTRATTO)

ANTONIO IGNAZIO ARENA

**BREVI OSSERVAZIONI SULL'AMMISSIBILITÀ DEL
REFERENDUM "PER FERMARE LE TRIVELLE"**

14 MARZO 2016

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ignazio Arena

Brevi osservazioni sull'ammissibilità del referendum "per fermare le trivelle"

SOMMARIO: 1. L'oggetto del quesito referendario. – 2. La decisione della Corte costituzionale. – 3. La vicenda politica. – 4. La "sinossi" della sentenza.

1. L'oggetto del quesito referendario

Il 17 aprile 2016 i cittadini italiani saranno chiamati alle urne. Con la [sentenza n. 17 del 19 gennaio 2016](#), la Corte costituzionale ha dichiarato l'ammissibilità di un quesito referendario proposto da dieci Consigli regionali¹. Oggetto della richiesta era l'articolo 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Questa disposizione, nella sua formulazione risultante dalle modifiche apportate da ultimo dall'articolo 35, comma 1, del decreto-legge n. 83 del 2012 (convertito con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 e di seguito indicato, seguendo il gergo giornalistico, "Decreto Sviluppo"), prevedeva al secondo e terzo periodo una serie di eccezioni al generale divieto di attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare.

Il divieto concerneva (e concerne ancora oggi) non solo le aree a qualsiasi titolo protette, ma anche le zone di mare poste entro 12 miglia dalle linee di costa, lungo l'intero perimetro nazionale e dal perimetro esterno delle predette aree protette. Le eccezioni al divieto, così come configurate dal "decreto Sviluppo", erano numerose e – in estrema sintesi – consentivano di sbloccare i progetti di trivellazione in precedenza concessi o autorizzati, e sospesi nel 2010².

In occasione dell'ultima manovra finanziaria, e più precisamente nel corso del passaggio del disegno di legge di stabilità alla Camera dei deputati, è stato introdotto un nuovo comma che ha riscritto la disposizione oggetto del quesito referendario. Il nuovo comma 17, terzo periodo, come sostituito dall'articolo 1, comma 239, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016³), ha confermato

¹ Si tratta dei Consigli regionali delle Regioni: Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise.

² Così recitava l'articolo 6, comma 17, secondo e terzo periodo del decreto-legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (come sostituito nel 2012) prima delle modifiche apportate nel 2015: «Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette, fatti salvi i procedimenti concessori di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge n. 9 del 1991 in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 29 giugno 2010 n. 128 ed i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi, nonché l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati alla medesima data, anche ai fini dell'esecuzione delle attività di ricerca, sviluppo e coltivazione da autorizzare nell'ambito dei titoli stessi, delle eventuali relative proroghe e dei procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi. Le predette attività sono autorizzate previa sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale di cui agli articoli 21 e seguenti del presente decreto, sentito il parere degli enti locali posti in un raggio di dodici miglia dalle aree marine e costiere interessate dalle attività di cui al primo periodo, fatte salve le attività di cui all'articolo 1, comma 82-sexies, della legge 23 agosto 2004, n. 239, autorizzate, nel rispetto dei vincoli ambientali da esso stabiliti, dagli uffici territoriali di vigilanza dell'Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le georisorse, che trasmettono copia delle relative autorizzazioni al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

³ Entro quest'anno, come si ricava – si deve adesso senz'altro intendere – dal combinato degli articoli 15, comma 10 e 21, comma 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), dovrebbe essere data attuazione all'art. 15 della legge stessa, e quindi definito il nuovo contenuto della legge di bilancio. Disposizioni come quella di cui al comma 239 (a tacere di ogni dubbio sulla loro effettiva riconducibilità ai contenuti di cui all'art. 15 della legge n. 243 del 2012), se in futuro fossero inserite nella prima sezione della "nuova" legge di bilancio, non potrebbero – in assenza di novità nella

il contenuto del divieto, intervenendo invece sulle eccezioni. La nuova formulazione è la seguente: «I titoli abilitativi già rilasciati sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale». In altre parole, chi ha un titolo per le trivellazioni potrà continuare ad effettuare le estrazioni dal fondale marino fino all'esaurimento delle risorse.

Le ravvicinate modifiche apportate alla disposizione qui in esame sono un esempio della realtà magmatica di cui per lo più si sostanzia il sistema giuridico italiano, nel quale l'intervento legislativo non è sempre preceduto da un'adeguata istruttoria⁴ e talvolta si produce senza che scaturisca da effettive trasformazioni degli interessi sociali, consolidate e riscontrabili sul piano ordinamentale⁵. Nel caso di specie, non sarebbe stato forse impossibile intervenire dando alla materia una disciplina più stabile, coerente, comprensibile.

Apparentemente le ultime modifiche previste nella legge di stabilità 2016 per le c.d. "attività *upstream*" (espressione con la quale si sintetizza: ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi) hanno una portata restrittiva delle eccezioni. Vengono infatti soppresse le disposizioni precedentemente vigenti che consentivano di derogare a tale divieto, «confermando solo la parte della disposizione che fa salvi i titoli già rilasciati»⁶. A ben vedere, però, il comma 239 finisce per determinare la proroga della durata dei titoli in questione, nella misura in cui la estende nel tempo sino all'incerto momento nel quale i giacimenti non si saranno esauriti. Dal punto di vista del Governo⁷, il comma 239, riducendo le eccezioni, costituisce già un ragionevole bilanciamento tra interessi economici ed ambientali: tuttavia non è stato sufficiente a scongiurare il *referendum*⁸.

Il quesito del quale la Corte costituzionale si occupa nella [sentenza n. 17](#) è il sesto presentato dai Consigli regionali. I primi cinque, sempre in materia di risorse energetiche, riguardavano disposizioni anch'esse oggetto di successivi interventi da parte del legislatore (realizzati in occasione dell'approvazione della legge di stabilità). Tali modifiche hanno condotto l'Ufficio centrale per il *referendum* a dichiarare che le richieste non dovevano avere più corso. Conseguentemente la Corte costituzionale, con la [sentenza n. 16](#), ha dichiarato estinto il giudizio sull'ammissibilità delle stesse⁹. Viceversa, le modifiche che la legge di stabilità ha apportato

giurisprudenza costituzionale – costituire oggetto di *referendum*.

⁴ Il primo elemento che occorre valutare nel corso di un'istruttoria legislativa è la necessità dell'intervento legislativo stesso, avendo in particolare riguardo alla possibilità di conseguire i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge (cfr. art. 79, comma 4, r.C.): vedi sul punto N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in *Il ruolo delle Assemblee elettive*, vol. II, *La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, a cura di M. Carli, Torino, 2001, 227 ss.

⁵ Le leggi (e più in generale le disposizioni di diritto oggettivo), secondo l'insegnamento di S. PUGLIATTI (*Continuo e discontinuo nel diritto*, in *Grammatica e diritto*, Milano, 1978, 88-89), rispondono a bisogni, a interessi che emergono dal contesto sociale di riferimento. Il mutamento legislativo dovrebbe rispecchiare fasi sufficientemente consolidate della naturale trasformazione, in genere lenta e graduale, degli interessi che di volta in volta vengono in gioco.

⁶ Così si legge nel Dossier sulla Legge di stabilità 2016 realizzato dalle due Camere: cfr. Dossier n. 240/10, XVII Legislatura, gennaio 2016, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Stabilità 2016)*, Legge 28 dicembre 2015, n. 208, Volume I - Articolo 1, commi 1-510, a cura del Servizio studi e del Servizio del bilancio del Senato della Repubblica, del Servizio studi (Dipartimento Bilancio) della Camera dei Deputati, 310 ss.

⁷ La disposizione qui in esame è stata introdotta con la proposta emendativa 16.293 del Governo in Commissione V (Bilancio, tesoro e programmazione), in sede referente, riferita all'A.C. 3444, pubblicata sul Bollettino delle Giunte e Commissioni del 14/12/2015.

⁸ Di solito, nel giudizio sull'ammissibilità del *referendum* davanti alla Corte costituzionale, «il Governo propende ormai – verrebbe da dire: quasi consuetudinariamente – per una linea di rigoroso *self-restraint*, non costituendosi in giudizio e mostrando *factis* di non trovarsi istituzionalmente in uno stato di conflitto di interessi coi promotori» (così A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 325). Stavolta, però, il *self-restraint* è venuto meno, probabilmente perché il Governo riteneva di "avere già fatto abbastanza" per soddisfare le istanze ambientaliste.

⁹ Più precisamente la legge di stabilità 2016 è intervenuta (art. 1, commi 240, 241 e 242) sull'articolo 38 del decreto-

all'articolo 6, comma 17, delle "Norme in materia ambientale" non sono state sufficienti¹⁰ – a giudizio dell'Ufficio centrale – ad arrestare il procedimento referendario.

2. La decisione della Corte costituzionale

Come noto, alcune prerogative dell'Ufficio centrale, le cui valutazioni hanno ad oggetto la legittimità, o come da altri scritto la «procedibilità»¹¹, del *referendum*, sono potenzialmente idonee a condizionare quelle della Corte costituzionale: è questo il caso del potere di valutare la capacità delle leggi abrogative sopravvenute durante il procedimento referendario di far cessare le relative operazioni, e ancor più del potere (derivante dall'innovativa interpretazione dell'articolo 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, suggerita dalla Corte costituzionale a partire dalla [sentenza n. 68 del 1978](#)) di trasferire il quesito dalle vecchie alle nuove disposizioni, quando queste introducano una normativa "priva di sostanziali modifiche" rispetto alla precedente¹². L'operazione ermeneutica affidata all'Ufficio centrale è affascinante in quanto dimostra che è possibile intervenire sulle disposizioni, lasciando "sostanzialmente impregiudicate" (in questo caso, in parte) le norme che se ne traggono. L'abrogazione determina comunque l'eliminazione dal sistema della disposizione di legge previgente, limitandone nel tempo l'efficacia¹³. Il precetto che si trae dalla disposizione abrogante successiva nel tempo non è esattamente lo stesso che si sarebbe ricavato dalla disposizione abrogata, ma è equivalente ad esso.

Se la disposizione successiva nel tempo esprime una norma di contenuto corrispondente a quello ricavabile dalla disposizione abrogata, non è possibile arrestarsi alla considerazione della mera forma giuridica. Sarebbe altrimenti pregiudicata la *ratio essendi* dello strumento di democrazia diretta (o partecipativa?)¹⁴. Se il significato, malgrado le innovazioni formali apportate al significante, rimane equivalente, «la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché diversamente la sovranità del popolo [...] verrebbe ridotta ad una mera apparenza» ([sent. n. 68 del](#)

legge 12 settembre 2014, n. 133, prevedendo: 1) l'eliminazione del carattere strategico, di indifferibilità e urgenza delle attività *upstream*; 2) l'abrogazione della disposizione che prevede l'emanazione di un piano delle aree in cui sono consentite le predette attività. Si stabilisce inoltre che le attività *upstream* siano svolte con le modalità di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9 o – come già previsto in precedenza – a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico e sulla base di un programma generale dei lavori articolato in una prima fase di ricerca (della durata di 6 anni) a cui segue la fase della coltivazione (della durata di 30 anni) – con eliminazione delle disposizioni che consentivano la proroga della durata di tali fasi. Va anche aggiunto che la Corte dovrà prossimamente pronunciarsi sui conflitti di attribuzione che le "Regioni promotrici" hanno sollevato asserendo che la Corte di cassazione ha leso la loro sfera di attribuzioni. Il nodo della discordia è chiaramente il presunto carattere non sufficientemente modificativo delle nuove disposizioni. In attesa dunque che la Corte si pronunci, occorre limitarsi alla considerazione della [sentenza n. 17](#).

¹⁰ A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 1997, 211, descrive il giudizio dell'Ufficio centrale per il *referendum*, in casi come questi, nei termini di un «giudizio sulla "sufficiente abrogazione"». Secondo l'Autore l'Ufficio svolge funzioni di carattere giurisdizionale, sebbene quest'ultimo si sia espresso in senso contrario (ordinanza del 29 marzo 1994, in G.U. Serie Generale n. 75 del 31/3/1994).

¹¹ *Ibidem*, 209 ss., dove si sottolinea il rischio di sovrapposizione tra giudizio dell'Ufficio centrale e della Corte costituzionale.

¹² Di «margini di sovrapposizione tra i due giudizi» scrivono anche G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 487.

¹³ «Propriamente si parla di abrogazione con riferimento all'effetto che un atto legislativo produce rispetto ad un atto legislativo preesistente, ponendo fine alla sua efficacia»: cfr. S. PUGLIATTI, voce *Abrogazione*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, 1958, 142.

¹⁴ Che si tratti di uno strumento di democrazia diretta è contestato da autorevole dottrina: M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008, 158 ss., e più ampiamente in ID., *Commento all'articolo 75 della Costituzione italiana*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005.

[1978](#), citata dalla Corte nella [sent. n. 17 del 2016](#), punto 4 *cons. in dir.*)¹⁵.

Il contenuto del sesto quesito mira infatti a fare salvi – senza altre precisazioni o aggiunte – i titoli abilitativi già rilasciati, abrogando ogni altra deroga al divieto di cui si è detto. Non ha quindi un contenuto radicale, diretto alla totale eliminazione di ogni deroga. Non perde di senso in quanto correlare la durata dei titoli concessori all'esaurimento delle risorse estraibili significa (o almeno può significare) estendere la durata dei titoli stessi, e quindi introdurre nuove eccezioni (chiaramente le stesse che i promotori del *referendum* intendono eliminare). L'Ufficio centrale, nella interpretazione dello *ius superveniens*, ha svolto le sue funzioni nel rispetto dell'articolo 32 della legge n. 352 del 1970, e quindi delle prerogative della Corte costituzionale come definite dall'articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (o meglio, come dalla stessa Corte costituzionale ridefinite a partire dalla [sentenza n. 16 del 1978](#)).

Ciononostante una delle "Regioni promotrici" (l'Abruzzo) ha mostrato di non condividere la soluzione offerta dalla ordinanza dell'Ufficio centrale. Quanto al merito della stessa, però, è difficile sfuggire alla conclusione che le parole «per la durata di vita utile del giacimento» non costituiscano una sostanziale proroga dei titoli abilitativi già rilasciati, non scalfendo fondamentalmente una parte della sostanza normativa che il quesito referendario mirava (e mira) ad eliminare. In tutti i casi in cui i giacimenti dovessero essere ancora in grado di fornire risorse energetiche dopo la cessazione della durata stabilita nel titolo, l'effetto della norma sarebbe quello di prorogare – con un termine certo soltanto nel "se", non nel "quando" – il titolo stesso.

Si osservi poi come, nella [sentenza n. 17](#), la Corte costituzionale abbia richiamato la [sentenza n. 24 del 2011](#). Ciò al fine di ribadire, ancora una volta, come l'obiettivo del *referendum* ("l'intenzione dei promotori") vada desunto esclusivamente dalle finalità incorporate nel quesito. Di questo hanno tenuto conto l'Ufficio centrale e la stessa Corte costituzionale, specialmente nel valutarne l'idoneità a conseguire il risultato perseguito (oltretutto nel riscontrare la natura ablativa dell'operazione referendaria).

Secondo l'Avvocatura dello Stato il quesito, così come riformulato dall'Ufficio centrale, darebbe luogo all'abrogazione di una "norma costituzionalmente necessaria". Nella seconda memoria della Avvocatura generale si sostiene a questo proposito che il quesito, se accolto, comporterebbe la lesione del "diritto" alla proroga delle concessioni petrolifere nel frattempo maturato dai titolari, quindi del loro legittimo affidamento su di essa. Così argomentando – ha giustamente osservato la Corte – si sposta (*rectius*: si è cercato invano di spostare) l'oggetto del giudizio, dall'ammissibilità del *referendum* alla legittimità della situazione normativa eventualmente risultante dall'approvazione del quesito da parte del corpo elettorale.

A proposito di leggi costituzionalmente necessarie, va brevemente ricordato che la Corte costituzionale, nella [sentenza n. 16 del 1978](#), le aveva distinte (in quanto ammesse al *referendum*) da quelle a contenuto costituzionalmente vincolato (invece escluse dal *referendum*, consequenzialmente alla consolidata¹⁶ – ma forse teoricamente non irresistibile¹⁷ – esclusione delle leggi costituzionali). Più tardi, però, la Corte costituzionale ha chiarito come anche leggi costituzionalmente necessarie (vale a dire, di attuazione della Costituzione, in una delle "vie" che la stessa consente di "imboccare") non possano essere sottoposte a *referendum* nella misura in cui l'abrogazione priverebbe totalmente di efficacia un principio costituzionale o farebbe venire meno un organo previsto dalla Costituzione (*ex pluribus*: [sent. n. 25/1991](#), dove si conclude però nel senso

¹⁵ Di per sé, quindi, la valutazione affidata all'Ufficio è molto delicata anche perché in casi come quello adesso in esame la modifica legislativa finisce per essere considerata volta «a frodare l'iniziativa referendaria». L'espressione è tratta da A. RUGGERI, A. SPADARO, *op. cit.*, 327.

¹⁶ Cfr. G.M. SALERNO, voce *Referendum*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 242. Tanto consolidata che per una parte della dottrina l'inabrogabilità delle leggi costituzionali deve considerarsi un "limite esplicito" nella Carta costituzionale: v., per tutti, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, 285.

¹⁷ Così A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009, 122.

dell'ammissibilità; [sent. n. 17/1997](#); ecc.). Tuttavia occorre segnalare che, in ogni caso, la parte del comma 17 interessata dal quesito difficilmente avrebbe potuto farsi rientrare nella categoria delle leggi costituzionalmente necessarie.

La domanda rivolta agli aventi diritto – sostiene poi la Corte – non è priva di coerenza per il fatto di estendersi anche alle parole «nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale». A parte l'ovvia considerazione per cui altrimenti (cioè proponendo di abrogare solo le parole «per la durata di vita utile del giacimento») la disposizione eventualmente risultante dall'esito positivo del *referendum* non avrebbe senso, l'estensione di per sé non è equivoca in quanto non si può pensare che l'unica garanzia di tutela dell'ambiente nello svolgimento delle operazioni di trivellazione dipenda dalla parte conclusiva di quell'enunciato. In definitiva, la richiesta è ammissibile perché rispetta i limiti indicati dall'articolo 75 della Costituzione o «comunque desumibili sulla base dell'interpretazione logico-sistematica dell'ordinamento costituzionale».

3. La vicenda politica

Il Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ha fissato con proprio decreto per il 17 aprile 2016 la consultazione referendaria, rivelandosi, quindi, inutile l'iniziativa delle associazioni ambientaliste che avevano indirizzato al Capo dello Stato una lettera per convincerlo dell'opportunità di un “*election day*”, ignorando (o fingendo di ignorare) che la sostanza della decisione spetta al Consiglio dei ministri. L'art. 34 della legge n. 352 del 1970 prevede che il *referendum* si svolga in una domenica tra il 15 aprile ed il 15 di giugno. Lo spazio per le polemiche è ridotto ai costi di una consultazione elettorale apposita, sebbene risulti complessivamente confermata «la diffidenza di molti politici nei confronti del *referendum*»¹⁸. Anche perché, se è chiaro che il decreto presidenziale è atto non certo privo di una carica politica, lo sarebbe stato anche accorpare il *referendum* alla prossima tornata elettorale amministrativa in quanto si sarebbe potuto così favorire (e non poco) il raggiungimento del *quorum* di partecipazione previsto dall'articolo 75, comma 4, Cost.

Sebbene l'*appeal* della questione referendaria sia al momento piuttosto scarso, la questione politica di fondo è non solo importante, ma prioritaria. Infatti le scelte in materia di tutela dell'ambiente e di politica economica in campo energetico rappresentano un vero e proprio crocevia: più passa il tempo, più queste rischiano di essere salvifiche ovvero catastrofiche. Errore di un passo, errore di mille miglia.

In questa legislatura sono stati presentati atti parlamentari relativi alla questione della trivellazione o ad essa strettamente connessi. Tra questi, si segnala un'interpellanza¹⁹, a prima firma della sen. Puppato (quindi l'iniziativa viene dai parlamentari di maggioranza), nella quale si chiede se i Ministri dell'ambiente e dello Sviluppo economico ritengano opportuno rivedere gli obiettivi della politica energetica al fine di sospendere ogni progetto di trivellazione esplorativa, valorizzare e preservare le coste italiane, evitare il rischio di contenziosi con le Regioni. Nell'atto parlamentare speciale attenzione viene riservata alle coste del Mare Adriatico e si evidenzia come la Croazia abbia di recente sospeso ogni progetto di trivellazione esplorativa per meglio valutare se questo tipo di pratica finisca per arrecare, interferendo con l'ecosistema marino, la capacità attrattiva turistica delle proprie coste. La stessa ragionevolezza dell'opzione di politica economica, poi espressa dall'asse Governo-maggioranza al momento dell'approvazione della manovra finanziaria, trova una

¹⁸ M. LUCIANI, *Il referendum*, cit., 178. Nel dibattito pubblico si è anche osservato che se la Corte accogliesse i ricorsi presentati dalle Regioni in relazione alla decisione dell'Ufficio centrale sui primi cinque quesiti non si disporrebbe del tempo necessario per effettuare la campagna: sarebbe ragionevole, in questo caso, un rinvio.

¹⁹ Legislatura XVII, Atto di sindacato ispettivo n. 2-00320, pubblicata il 16 novembre 2015, nella seduta n. 537.

previa contestazione nell'interpellanza nel punto in cui i presentatori osservano come, secondo i dati pubblicati, in accordo con lo stesso Ministero dello sviluppo economico, dalla *BP Statistical review of world energy*²⁰ (giugno 2015) la «total proved reserve» di petrolio in Italia ammonti a circa 100 milioni di tonnellate, a fronte di un utilizzo di 56,6 milioni di tonnellate l'anno nel nostro Paese. Sicchè, sempre secondo i presentatori, se pure venisse estratto l'intero petrolio potenziale, si garantirebbero scorte per l'Italia per meno di due anni, producendo al contempo danni permanenti ed irreparabili all'ambiente marino e costiero con urgenti rischi e inevitabili perdite dal punto di vista naturalistico e turistico a causa dell'inquinamento dei fragili ecosistemi coinvolti.

Ecco dunque la vera questione politica: puntare sulle energie alternative? E se sì, in che misura? Non a caso, nell'interpellanza si sottolinea anche che l'Arabia Saudita, primo paese produttore di petrolio, ha da anni iniziato un programma di sviluppo della produzione dell'energia solare, al fine di diversificare i propri investimenti e ridurre la dipendenza delle fonti fossili. A ben vedere, il referendum del 17 aprile si inserisce in questo più ampio e complesso dibattito sulle politiche energetiche, anche se – va pure sottolineato – ne rappresenta soltanto un piccolo frammento. In effetti le trivellazioni cui si riferisce il comma 17 sono già in corso, mentre il Governo ha respinto istanze volte alla realizzazione di nuove operazioni esplorative. In termini generali, però, la questione ambientale continua ad essere sottovalutata dal punto di vista politico²¹, sebbene costituisca forse la più grande e importante sfida di questo secolo.

4. La “sinossi” della sentenza

Per la prima volta, con riferimento alle sentenze n. 10 e [n. 17](#), sul sito della Corte costituzionale²², sono state pubblicate le sinossi di alcune decisioni, inserite nella colonnina a destra, tra i comunicati e le note. Quella relativa all'ammissibilità del referendum “per fermare le trivelle” è curiosamente scomparsa dal sito già il 19 febbraio. Figurava senza alcuna intestazione e con il semplice titolo “[Sentenza n. 17 del 19 gennaio 2016](#)” (ma veniva definita “sinossi” sulla pagina principale del sito). Insomma, *scripta volant*. Di solito non è così, perché i comunicati e le note rimangono consultabili nella sezione “attualità”, nella quale la sinossi è stata successivamente rimpiazzata da un'altra [comunicazione](#), rivista, ridotta e riferita più genericamente alle decisioni in tema di ammissibilità dei quesiti referendari²³.

Occorre chiedersi se le sinossi possano essere ascritte alla Corte e quindi farsi rientrare nella

²⁰ La rivista è consultabile sul sito www.bp.com. La BP (l'acronimo sta per *British Petroleum*) è una delle più importanti compagnie attive nel settore energetico nel mondo.

²¹ Lo dimostra il fatto che «il metro più comune per misurare il reddito e la produttività delle nazioni, il PIL, non tiene conto né dello sfruttamento intensivo né dell'inquinamento»; continuiamo a presentare le decisioni di risanare l'ambiente «in modo non veritiero – come un danno per la prosperità»: così A. GORE, *Il mondo che viene. Sei sfide per il nostro futuro*, trad. it. di D. Didero, Milano, 2013, 236.

²² V. www.cortecostituzionale.it. Sul sito della Corte costituzionale, cfr., *amplius*, P. COSTANZO, [La Corte costituzionale come “nodo” della Rete](#) in questa *Rivista*, 2015, 264 ss.

²³ L'efficacia giuridica delle comunicazioni della Corte costituzionale è controversa: sul punto v., tra i molti, A. CELOTTO, *I “comunicati stampa” aiutano o danneggiano la motivazione delle decisioni?*, in *Giur. cost.*, 5/2009, 3728 ss. Sulla Corte costituzionale nella “sfera pubblica” v. anche G. AZZARITI, *Concezioni della democrazia e opinione pubblica: la Corte costituzionale tra conflitti plurali e unità costituzionale*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, a cura di V. Tondi della Mura, M. Carducci, R.G. Rodio, Torino, 2005, 879 ss.; O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralistica*, in AA.VV., *Corte costituzionale*, cit., 17 ss.; ID., *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano, 2014; M. FIORILLO, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, in AA.VV., *Corte costituzionale*, cit., 90 ss.; L. OLIVERI, *Auctoritas vs. opinione pubblica e Corte costituzionale*, in AA.VV., *Corte costituzionale*, cit., 551 ss.; A. RAUTI, *Il “diritto” alla reputazione del singolo di fronte al “tribunale” dell'opinione pubblica: la Corte costituzionale nelle vesti del barone di Münchhausen*, in AA.VV., *Corte costituzionale*, cit., 617 ss.

categoria delle sue esternazioni²⁴ o comunque, più ampiamente, in quella delle esternazioni del pubblico potere²⁵. Con tale ultima locuzione ci si riferisce alle manifestazioni di pensiero o di volontà degli organi pubblici, espresse in forme atipiche, atte a concorrere alla formazione dell'opinione pubblica²⁶, in quanto abbiano o possano avere ricadute di natura politico-istituzionale ovvero, incidendo su situazioni giuridiche soggettive, siano da considerarsi comunque rilevanti per il diritto²⁷.

L'Ufficio stampa fa parte dell'Amministrazione della Corte costituzionale e cura i rapporti con gli organi di stampa e di informazione, secondo le direttive del Presidente²⁸. Questo potere di direzione dell'Ufficio stampa non è espressamente previsto. Il Regolamento della Corte dispone che il Presidente eserciti «i poteri previsti dalle leggi e dai regolamenti della Corte» (art. 6-bis) e che il Presidente rappresenti la Corte (art. 22). Ai sensi dell'articolo 29-bis, l'Amministrazione della Corte, costituita dal Segretario generale e dai vari servizi ed uffici (tra i quali, l'Ufficio stampa) compie tutti gli atti di amministrazione e gestione che non siano riservati alla Corte, all'Ufficio di Presidenza o al Presidente.

Il potere di dare direttive all'Ufficio stampa è quindi “implicito”, ricompreso nelle altre prerogative del Presidente della Corte, dipendente dal ruolo complessivo che gli viene assegnato nel nostro ordinamento. Tale funzione pare essere strettamente correlata al potere di esternazione del Presidente e al ruolo rappresentativo testé indicato²⁹. Se, dunque, di vera direttiva si tratta, essa lascia all'Ufficio stampa una sfera di autonomia più o meno ampia, ma gli scopi devono intendersi determinati dal Presidente.

La sinossi è senz'altro un'esternazione dato che ne presenta tutte le caratteristiche. Si tratta, infatti, di un atto atipico, proveniente da un organo pubblico, volto a concorrere alla formazione

²⁴ Come noto, la letteratura sulle esternazioni del Presidente della Corte (tema suggestivo cui, in questo breve scritto, è possibile soltanto accennare) è oramai ampia: vedi, tra gli altri, S. ALOISIO, *Alcuni cenni sull'evoluzione delle esternazioni del Presidente della Corte costituzionale e sulle prospettive del fenomeno*, in AA.VV., *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, a cura di P. Costanzo, Torino, 1996, 169-181; ID., *Le «esternazioni» come strumento per rafforzare l'«effettività» ed il «seguito» delle decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *«Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, vol. 8, Napoli, 2006, 495-510; G. AZZARITI, *Il ruolo del Presidente della Corte costituzionale nella dinamica del sistema costituzionale italiano*, in AA.VV., *L'organizzazione*, cit., 182 ss.; G. GEMMA, *Potere di esternazione del Presidente della Corte costituzionale: quali limiti?*, in AA.VV., *L'organizzazione*, cit., 201 ss.; M.C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di esternazione del Presidente della Corte costituzionale*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale a una svolta*, a cura di R. Romboli, Torino, 1991, 159 ss.; ID., *Il potere di esternazione del Presidente della Corte costituzionale vent'anni dopo*, in AA.VV., *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, J. Luther, Torino, 2011, 243 ss.; S. PANIZZA, *La composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, a cura di R. Romboli, Torino, 1996, 19 ss.; S. RODOTÀ, *La svolta “politica” della Corte costituzionale*, in Pol. dir., 1970, 38 ss.; ID., *La Corte, la politica, l'organizzazione sociale*, in AA.VV., *Corte costituzionale e forma di governo in Italia*, a cura di P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, Bologna, 1982, 502 ss.

²⁵ Propone uno studio sistematico delle esternazioni degli organi pubblici V. PIERGIGLI, *Potere di esternazione e pubbliche funzioni: una valutazione d'insieme*, in Dir. soc., n. 3, 1993, 415-471.

²⁶ Accedendo alla tesi di J. HABERMAS (*Storia e critica dell'opinione pubblica*, trad. it. a cura di A. Illuminati, F. Masini, W. Peretta, Roma-Bari, 2006, 103 ss.) per “opinione pubblica”, o “sfera pubblica”, si intende quella zona della vita sociale nella quale si dibattono questioni di interesse collettivo mediante il metodo dell'argomentazione.

²⁷ Si pensi al reato di diffamazione, perfezionato in tutti i suoi elementi anche quando dovesse trovare applicazione l'esimente comune dell'insindacabilità: v., per tutti, E. LA ROSA, *Tutela penale dell'onore*, in AA.VV., *Diritto penale, Parte speciale*, Vol. I, *Tutela penale della persona*, a cura di D. Pulitanò, Torino, 2011, 341 ss.

²⁸ Già dal sito della Corte si apprendono i compiti dell'Ufficio stampa: «Cura, secondo le direttive del Presidente, i rapporti con gli organi di stampa e di informazione. Ordina e seleziona la documentazione della stampa nazionale ed estera per l'informazione del Presidente e dei Giudici e per l'attività dei servizi della Corte: redige una rassegna stampa quotidiana e una rassegna della stampa estera quindicinale».

²⁹ T. MARTINES (*Il Presidente della Corte costituzionale*, in Giur. cost., 1981, n. 12, 2057 ss., ora in *Opere*, Tomo II, Milano, 2000) riconduce il potere di esternazione del Presidente della Corte «alla figura del presidente di organi collegiali come *primus inter pares* [...] in quanto diretta espressione del potere di rappresentanza».

dell'opinione pubblica (e in questo caso ad essa direttamente indirizzato), di innegabile rilevanza sotto il profilo politico-istituzionale. È dubbio, invece, se la direttiva in concreto data all'Ufficio stampa possa considerarsi in linea con il ruolo istituzionale della Corte. La Corte costituzionale ha il dovere di rendere chiare le sue motivazioni negli atti tipici nei quali si estrinseca l'esercizio delle sue funzioni ed è in questi atti che dovrebbe esprimersi, fintantoché è possibile, la sua funzione di garanzia e, al tempo stesso, la sua «forza politica»³⁰.

³⁰ Cfr. T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, vol XXI, Milano, 1971, 134, ora in *Opere*, cit., Tomo I, Milano, 2000, 456. Vedi anche L. D'ANDREA, *La "forza politica" della Corte costituzionale nel pensiero di Temistocle Martines*, in AA.VV., *Indirizzo politico e Costituzione, a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines* (Giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996) a cura di M. Ainis, A. Ruggeri, G. Silvestri, L. Ventura, Milano, 1998, 313 ss.