

IL REFERENDUM SULLA DURATA DELLA CONCESSIONE DI COLTIVAZIONE DI IDROCARBURI LIQUIDI E GASSOSI ENTRO LE 12 MIGLIA DALLA LINEA COSTIERA*.

di Giampiero Buonomo**

Sommario. 1. La normativa vigente – 2. Il quesito referendario e la sua trasposizione – 3. Il referendum di stimolo

14

1. La normativa vigente.

La legge 11 gennaio 1957, n. 6, prevedeva - nel testo originario dell'articolo 18 - che la durata della concessione - di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nel mare territoriale e nella piattaforma continentale - fosse di venti anni; il concessionario aveva diritto ad una proroga di dieci anni (disposta con decreto del ministero dell'industria, sentito un Comitato tecnico), ma solo se avesse eseguito interamente il programma di coltivazione e se avesse adempiuto a tutti gli altri obblighi derivanti dalla concessione.

La legge 21 luglio 1967, n. 613 innalzò il periodo di prima durata della concessione a trenta anni. La proroga restava di dieci anni ed era condizionata ai medesimi requisiti della legge del 1957 (aggiungendovi anche l'esecuzione dei programmi di ricerca già autorizzati), mentre al Ministero dell'industria si aggiungeva il concerto con quello della marina mercantile¹.

La legge 9 gennaio 1991, n. 9, all'articolo 9, comma 8 si pose per la prima volta il problema delle proroghe successive alla prima (mantenuta decennale), al conclamato fine di "completare lo sfruttamento del giacimento": sarebbero state "una o più proroghe di cinque anni ciascuna" ed anch'esse sarebbero state subordinate all'esecuzione dei programmi di coltivazione e di ricerca ed all'adempimento di "tutti gli obblighi derivanti dalla

* *Su invito della Rivista.*

** Consigliere parlamentare, titolare dell'ufficio ricerche sulle attività produttive e l'agricoltura del Senato. Le opinioni espresse impegnano soltanto l'Autore

¹ Per le prescrizioni di sua competenza, in tema cioè di libertà di navigazione e conservazione delle risorse biologiche ed ambientali del mare e della costa.

concessione o dalle proroghe".

In sede di esame parlamentare dell'Atto del Governo n. 220 della XVI legislatura (schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale"), il parere favorevole della 13^a Commissione del Senato fu subordinato all'inserimento nel testo, tra l'altro, di una norma² che incideva sull'*an* e sul quando delle concessioni. In effetti, il Governo si uniformò e - in sede di emanazione del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128, all'articolo 2, comma 3, lettera h) - novellò il codice ambientale inserendo un comma 17 al suo articolo 6³; ai presenti fini, rilevano le seguenti previsioni in esso contenute:

- da un lato il divieto di "attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare" entro determinate acque interne⁴, ovvero loro proiezioni esterne⁵, ovvero determinate acque territoriali⁶ (con applicazione del divieto

² «All'articolo 2, comma 3, alla lettera h), dopo il comma 15, andrebbe aggiunto il seguente: "16. Ai fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni internazionali sono vietate le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9. Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia marine dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette, oltre che per i soli idrocarburi liquidi nella fascia marina compresa entro tre miglia dalle linee di base delle acque territoriali lungo l'intero perimetro costiero nazionale. Al di fuori delle medesime aree, le predette attività sono autorizzate previa sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale di cui agli articoli 21 e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, sentito il parere degli enti locali posti in un raggio di 12 miglia dalle aree marine interessate e delle zone costiere protette di cui al primo periodo. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto. Dall'entrata in vigore delle disposizioni di cui al presente comma è abrogato il comma 81 dell'articolo 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239"» (resoconto del 23/06/2010).

³ «17. Ai fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni internazionali sono vietate le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9. Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia marine dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette, oltre che per i soli idrocarburi liquidi nella fascia marina compresa entro cinque miglia dalle linee di base delle acque territoriali lungo l'intero perimetro costiero nazionale. Al di fuori delle medesime aree, 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. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano ai procedimenti autorizzatori in corso alla data di entrata in vigore del presente comma. Resta ferma l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati alla stessa data. Dall'entrata in vigore delle disposizioni di cui al presente comma è abrogato il comma 81 dell'articolo 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239.»

⁴ All'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale.

⁵ Le zone di mare poste entro dodici miglia marine dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette.

⁶ Per i soli idrocarburi liquidi, nella fascia marina compresa entro cinque miglia dalle linee di base delle acque territoriali lungo l'intero perimetro costiero nazionale. Successivamente, l'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo 7 luglio 2011 n. 121 inserì una previsione per la baia storica del Golfo di Taranto (di cui

anche ai procedimenti autorizzatori in corso alla data di entrata in vigore del comma 17, cioè il 26 agosto 2010);

- dall'altro lato, il mantenimento dell'efficacia "dei titoli abilitativi già rilasciati alla stessa data" di entrata in vigore del comma 17 (26 agosto 2010). Successivamente, l'articolo 24 comma 1 lettera a) del decreto-legge n. 5 del 2012 (convertito in legge, sul punto, senza modifiche) aggiunse che tale mantenimento di efficacia valeva "anche ai fini delle eventuali relative proroghe"⁷.

Nel momento in cui fu emanato il decreto legge n. 83 del 2012, l'articolo 35 comma 1 sostituì l'art. 6, comma 17 incidendo anche sulle predette previsioni. In particolare, per le concessioni consentite sugli idrocarburi il limite geografico nelle acque territoriali fu innalzato ad almeno 12 miglia di distanza (dalla linea di costa o di aree protette, tra le quali erano incluse anche quelle costituite ai sensi della normativa unionale europea), generalizzando anzi questo divieto a tutte le concessioni. La relazione illustrativa spiegò che il nuovo limite, ancorché più restrittivo, avrebbe consentito comunque lo svolgimento di attività imprenditoriali importanti in quanto il comma prevedeva che fossero fatti salvi i procedimenti concessori in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 128/2010 (cioè al 26 agosto 2010), nonché dei procedimenti ad essi conseguenti e connessi. In sostanza, nell'intervento normativo del decreto legge n. 83 del 2012, si confermava - quindi - la clausola di salvezza delle concessioni⁸ in essere al 26 agosto 2010, pur modificando alcune caratteristiche di tale clausola, sotto certi profili in senso estensivo⁹ ma anche riduttivo¹⁰ sotto altri. In ogni caso nulla, nella predetta normativa, alterava la

all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1977, n. 816), stabilendo che in quel caso il divieto relativo agli idrocarburi liquidi fosse sì di cinque miglia, ma misurate dalla linea di costa.

⁷ Nella relazione tecnica al decreto-legge, il governo Monti spiegò che ciò non avrebbe comportato "oneri per la finanza pubblica, ma consente la prosecuzione dell'introito di canoni di concessione nonché di aliquote di prodotto (royalties) di spettanza statale (4/10% della produzione), generando un saldo attivo".

⁸ Con maggiore precisione, la nuova norma richiama i "procedimenti concessori di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge n. 9 del 1991". Si ricorda in proposito che l'art. 4 prevede un divieto di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi (fatti salvi i permessi, le autorizzazioni e le concessioni in atto) nelle acque del Golfo di Napoli, del Golfo di Salerno e delle Isole Egadi, nonché nelle acque del Golfo di Venezia, nel tratto di mare compreso tra il parallelo passante per la foce del fiume Tagliamento e il parallelo passante per la foce del ramo di Goro del fiume Po, mentre gli articoli 6 e 9 disciplinano, rispettivamente, il conferimento del permesso di ricerca e la concessione di coltivazione.

⁹ Tale da includere anche "i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi, nonché l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati alla medesima data, anche ai fini della 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".

¹⁰ Visto che "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". Tale limitazione -

disciplina della durata delle concessioni già accordate e delle relative proroghe: semmai, la posizione delle regioni interessate era critica nei confronti della dilatazione della clausola di salvezza sotto il profilo dell'ambito oggettivo in cui interveniva¹¹, traducendosi in un riaccentramento di competenze nello Stato¹² e, più in generale, in una de-regolamentazione di alcune attività pertinentziali rispetto alle concessioni in essere¹³.

È però vero che, quando la legge di stabilità 2016 (comma 239 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208) è intervenuta sulla norma oggetto del quesito referendario, la valutazione dell'Ufficio centrale per il referendum è stata sollecitata ben oltre il dato, meramente formale, della natura modificativa dello *ius superveniens*. Il comma 239 - intervenendo anche sul divieto di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in alcune zone di mare - ha infatti soppresso le disposizioni che di fatto dilatavano

secondo cui le attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare sono autorizzate previa sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), secondo quanto già previsto al numero 7 nell'allegato II alla parte II del Codice ambientale (secondo cui "prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in mare" sono attività incluse tra i progetti sottoposti a VIA statale) - è stata a sua volta controbilanciata, in sede di conversione, da una modifica, introdotta nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati. In virtù di tale aggiunta sono fatte salve, rispetto al regime sopra illustrato di sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), le attività di cui l'articolo 1, comma 82-sexies, della legge n. 239 del 2004150, 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. Si tratta delle attività finalizzate a migliorare le prestazioni degli impianti di coltivazione di idrocarburi, compresa la perforazione, se effettuate a partire da opere esistenti e nell'ambito dei limiti di produzione ed emissione dei programmi di lavoro già approvati.

¹¹ La regione Calabria ha letto l'articolo 35 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, come una disposizione che "ha di fatto «scongelato» i procedimenti autorizzatori per prospezioni ed estrazioni presentati prima del giugno 2010, concedendo il via ai permessi di ricerca già approvati ma anche alle più di 41 nuove richieste di permesso che potrebbero comportare l'insediamento di piattaforme petrolifere anche nel mar Ionio prospiciente la costa calabrese" (v. disegno di legge n. 1303 del Consiglio regionale calabrese). Peraltro, in contrario avviso, va segnalato che, con il decreto ministeriale 9 agosto 2013, si è proceduto ad una rimodulazione delle zone marine, ovvero alla chiusura alle nuove istanze di permesso della fascia delle 12 miglia marine dalle linee di costa italiane (contestualmente aprendo una nuova zona nel mare balearico: v. l'edizione speciale del Bollettino ufficiale delle risorse e degli idrocarburi, marzo 2015, Il Mare, pagina 14, pubblicata dal DGRME-MISE).

¹² Il citato disegno di legge n. 1303 del Consiglio regionale calabrese afferma in proposito che, "sulla scia di analoghe azioni intraprese da altre Regioni interessate, quali l'Abruzzo, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia, le Marche e la Puglia, intende manifestare la sua contrarietà alla possibilità di dare avvio alle procedure autorizzative delle trivellazioni in mare, introdotta dall'articolo 35, comma 1, del citato decreto- legge n. 83 del 2012 (...) senza aver preventivamente e necessariamente raggiunto una «intesa» con le Regioni territorialmente interessate. Lo strumento dell'intesa è, infatti, l'unico in grado di dare voce alle esigenze del territorio e a salvaguardare le competenze regionali, nel rispetto di quel principio di leale collaborazione enunciato dallo stesso articolo 120 della Costituzione".

¹³ In questo senso va letto il testo originario del quesito cui, il 26 novembre 2015, l'Ufficio centrale per il referendum aveva attribuito la seguente denominazione: «Sesta richiesta referendaria. Divieto di attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine. Abrogazione della norma di esenzione da tale divieto per i procedimenti concessori in corso al 26 agosto 2010 e per i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi a titoli abilitativi».

la clausola di salvezza delle concessioni in essere all'interno del perimetro delle aree marine e costiere protette e nelle zone di mare poste entro 12 miglia (dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette). La nuova norma è ritornata ad una clausola "stretta"¹⁴, che fa salvi soltanto i titoli abilitativi già rilasciati: essa ora specifica, però, che tali titoli operano per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale.

2. Il quesito referendario e la sua trasposizione.

In ragione delle modifiche apportate dalla legge di stabilità 2016, l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, con ordinanza emessa il 7 gennaio 2016, ha dichiarato che non hanno più corso le operazioni concernenti cinque delle sei richieste di referendum popolare presentate dalle regioni avverso diversi aspetti della disciplina sulle prospezioni marine.

Come è noto, secondo la sentenza Corte cost. n. 68 del 1978, qualora nel corso del procedimento referendario la disciplina oggetto del quesito sia modificata, all'Ufficio centrale per il referendum spetta accertare se l'intenzione del legislatore sia diversa rispetto alla regolamentazione precedente della materia. Qualora, infatti, tale intenzione rimanga «fondamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio che siano state apportate dalle Camere, la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché diversamente la sovranità del popolo (attivata da quella iniziativa) verrebbe ridotta a mera apparenza». In siffatta ipotesi, spetta, quindi, all'Ufficio centrale per il referendum verificare se, nonostante gli effetti abrogativi della nuova disciplina, la consultazione popolare debba «svolgersi pur sempre», trasferendo od estendendo la richiesta alla legislazione successiva, al fine di evitare che sia violato l'art. 75 della Costituzione

¹⁴ Tant'è vero che in un recente comunicato del 5 febbraio 2016, il MISE ha informato del rigetto di tutte le istanze di permesso di ricerca e concessione di coltivazione di idrocarburi - tra cui Ombrina mare - in virtù delle modifiche alla disciplina apportate dalla legge di stabilità per il 2016. Nel dettaglio, sul Bollettino ufficiale degli idrocarburi e delle georisorse (Anno LX- N.1) del 31 gennaio 2016 sono stati pubblicati in estratto i 27 provvedimenti di rigetto, parziale o totale, di istanze di permesso di prospezione, di permesso di ricerca e di concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi ricadenti nelle aree precluse a nuove attività. Le 9 istanze interamente ricadenti entro le 12 miglia sono state rigettate. Le 18 istanze parzialmente ricadenti entro le 12 miglia sono state rigettate per la parte interferente.

(sentenza n. 68 del 1978).

Alla luce di questa valutazione, l'unico quesito referendario che prosegue l'iter¹⁵ è quello relativo al divieto di attività di prospezione e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine, finalizzato all'abrogazione del sopra citato articolo 6, comma 17, terzo periodo, del D.Lgs. 152/2006, come modificato dalla legge di stabilità 2016 (articolo 1, comma 239), limitatamente alle seguenti parole "per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale" (denominazione: divieto di attività di prospezione e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine. Esenzione da tale divieto per i titoli abilitativi già rilasciati. Abrogazione della previsione che tali titoli hanno la durata della vita utile del giacimento).

Che lo *ius superveniens*, nel sostituire la disposizione oggetto della richiesta referendaria, abbia introdotto una modificazione della durata dei titoli abilitativi già rilasciati, commisurandola al periodo «di vita utile del giacimento», è sicuramente vero; che ciò rappresenti "una sostanziale proroga dei titoli abilitativi già rilasciati, ove «la vita utile del giacimento» superi la durata stabilita nel titolo", è innegabile. Solo in virtù di una valutazione di tipo sostanziale, però, l'Ufficio centrale per il referendum può essere addivenuto alla considerazione che il quesito andasse trasposto alla nuova norma, sia pure parzialmente: esso ha valutato che "detta nuova disciplina non modificava su detto punto, il contenuto normativo essenziale del precetto oggetto di richiesta referendaria", tralasciando il fatto che la richiesta referendaria stessa citasse la durata, soltanto come conseguenza della clausola di salvezza, e non certo come messa in discussione della necessità di una proroga.

In altri termini, se tra il 2012 ed il 2015 si fosse addivenuti a nuove concessioni (o proroghe o estensioni delle esistenti), nulla avrebbe messo in dubbio che, dopo il periodo di durata del titolo così costituito, si sarebbe ritornati a sollecitare di una valutazione l'organo amministrativo competente, ai fini della decisione di una proroga del titolo, pena la decadenza dal diritto; invece, dal 2016 tutti i titoli già rilasciati entro le 12 miglia operano, per la prima volta, a tempo indeterminato, avendo come orizzonte temporale non una nuova

¹⁵ Il quesito è stato riformulato dall'Ufficio centrale della Corte di Cassazione, nel modo sopra esposto, ed è stato dichiarato ammissibile dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 17/2016. Con D.P.R. del 15 febbraio 2016 il referendum popolare è stato indetto per il 17 aprile 2016.

valutazione amministrativa ma il mero dato geologico della durata di vita utile del giacimento (nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale).

In ogni caso, la Corte costituzionale ha preso atto delle valutazioni dell'Ufficio centrale (§ 4 del Considerato in diritto della sentenza n. 17/2016), limitandosi a svolgere, in riferimento al quesito riformulato dall'Ufficio centrale per il referendum, la residua funzione di verificare che non sussistano eventuali ulteriori ragioni d'inammissibilità rispetto all'art. 75 Cost. ed ai parametri desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione (sentenze n. 70 del 1978, n. 48 del 1981, n. 137 del 1993).

Che la pronuncia sul quesito referendario, in presenza di *ius superveniens*, abbia un carattere – anche solo indirettamente – sanzionatorio (a dispetto di modificazioni legislative dell'ultim'ora, assunte per impedire lo svolgimento del referendum), è un fatto già apprezzato in passato: la vicenda del trasferimento del quesito sul nucleare del 2011 è sul punto illuminante¹⁶. Nella sentenza di ammissibilità, che teneva conto della prima trasposizione del quesito, la Corte costituzionale non accolse le prospettazioni erariali: esse

¹⁶ Si tratta del referendum popolare svoltosi il 12 e 13 giugno 2011: il quesito originario aveva ad oggetto l'abrogazione di numerose parti del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", ma già aveva registrato un primo caso di *ius superveniens* in virtù del fatto che l'articolo 41 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), contenuto nella proposta dei richiedenti, era stato abrogato dall'articolo 4, comma 1, n. 43 dell'allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), ed era stato riprodotto, con eliminazione delle parole «di potenza termica superiore a 400MW, nonché», nell'art. 133, lettera o) del d.lgs. n. 104 del 2010. Il quesito fu quindi trasposto con ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum in data 6-7 dicembre 2010 ("Nuove centrali per la produzione di energia nucleare. Abrogazione parziale di norme"), come diede atto la sentenza della Corte costituzionale 12 gennaio 2011, n. 28, declaratoria di ammissibilità della richiesta referendaria. L'art. 5 del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34 (Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75, benché avesse disposto l'abrogazione di tutte le disposizioni oggetto della originaria richiesta referendaria (commi 2-6), aveva previsto, tra l'altro, che «al fine di acquisire ulteriori evidenze scientifiche [...] non si proced[a] alla definizione e attuazione del programma di localizzazione, realizzazione ed esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare» (comma 1), disponendo che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, emanato all'esito del procedimento stabilito da detta norma, deve essere fissata «la Strategia energetica nazionale, che individua le priorità e le misure necessarie al fine di garantire la sicurezza nella produzione di energia», tenendo «conto delle valutazioni» pure indicate dalla norma (comma 8). Perciò il quesito fu riformulato dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione con ordinanza 1°-3 giugno 2011, la quale dispose «il trasferimento della richiesta di abrogazione referendaria circa le disposizioni già individuate come "Norme in materia di nuove centrali per la produzione di energia elettrica nucleare" sulle disposizioni di cui all'articolo 5, commi 1 e 8, d.l. 31/3/2011 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011 n. 75».

invocavano, tra l'altro, l'argomento secondo cui sono inammissibili le richieste referendarie, il cui effetto abrogativo si porrebbe "in posizione di contrasto con uno specifico obbligo derivante da convenzioni internazionali, sicché, in caso di abrogazione, sia pure attraverso il mezzo di democrazia diretta, della norma di attuazione dell'obbligo suddetto, possa sorgere una responsabilità dello Stato" (sentenza n. 63 del 1990). L'argomento fu sbaragliato appellandosi ad un consolidato principio dell'attività nomopoietica, secondo cui "se si intende fare rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento"; tale canone interpretativo, in effetti, fino ad allora era sempre stato declinato per le sole norme positive¹⁷, per cui fu estremamente significativo che la Corte – in quella circostanza – scegliesse di applicarlo anche a quelle che operano in negativo, come è l'effetto referendario (Corte costituzionale, "Considerato in diritto" della sentenza 12-26 gennaio 2011, n. 28), decidendone così l'ammissibilità.

Quando poi l'Ufficio centrale per il referendum, nel giugno 2011, fu chiamato a decidere su di un secondo e più robusto caso di *ius superveniens*, trasferì la richiesta referendaria sui commi 1 ed 8 dell'art. 5 del decreto legge 31/3/2011 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011 n. 75, ritenendoli «non suscettibili di produrre l'impedimento del corso delle operazioni referendarie», poiché recano una disciplina che fa «salva, nell'immediato e contro la volontà referendaria, una scelta attuale nuclearista definendo anche le articolazioni e gli strumenti attraverso i quali essa è, e resta, immediatamente operativa». Lungi dal dissociarsene, la Corte costituzionale prese atto di quella decisione (Corte costituzionale, sentenza 7 giugno 2011, n. 174).

Se l'esercizio della discrezionalità lata del legislatore si spinge fino a modificare le coordinate essenziali della normativa oggetto del quesito¹⁸, i giudici sono sempre più portati ad accertare se si tratti solo di un generale rimescolamento delle disposizioni in cui,

¹⁷ Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, § 15 lettera d) della circolare del Presidente del Senato 20 aprile 2001

¹⁸ Nel nostro caso, questo rimonta ad un periodo immediatamente precedente alla richiesta referendaria, ma in sospetta concorrenza con le iniziative delle regioni, di contestazione dell'accentramento decisionale nello Stato: v. l'articolo 38 del decreto-legge 133/2014, che è intervenuto su vari aspetti della disciplina della coltivazione, prospezione e ricerca di idrocarburi, con la finalità esplicita di una valorizzazione delle risorse energetiche nazionali; anche rilevante, a questi fini, è la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190/2014, art. 1, comma 552), intervenuta sulle competenze autorizzatorie dello Stato, da esercitarsi d'intesa con le regioni interessate, per determinati interventi qualificati strategici in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 57, comma 2, del D.L. n. 5/2012).

cambiando l'ordine dei fattori, il prodotto non cambia¹⁹. In questi casi, troppo evidente è il sospetto che l'*occasio legis* coincida con una *voluntas* di frode alla Costituzione: i giudici, oggi come nel 2011, reagiscono utilizzando lo strumento della trasposizione ben al di là di una pedissequa ricognizione del testo rimasto sostanzialmente intatto. Si verifica una vera e propria ricerca dello “spirito” della richiesta referendaria e, su di esso, si individua il nuovo quesito.

Si potrebbe - non del tutto a torto - obiettare che l'individuazione, quando è così svincolata dal testo della norma incisa dal quesito, si libra nell'aere del diritto libero, fino a fare, della durata della concessione, un problema, che prima non c'era o era assai marginale. Ma forse un ruolo hanno anche giocato i troppo espliciti lavori parlamentari, in cui il richiamo al superamento del referendum è apparso insistito, quando non addirittura rivendicato²⁰.

Ciò ha spostato il focus della competizione referendaria dalla modifica testuale ad una vera

¹⁹ O addirittura peggiora: è il sospetto che, in riferimento alla normativa in questione, fu avanzato alla Camera dei deputati, durante la discussione in Assemblea dell'emendamento governativo all'origine dell'inserimento nel disegno di legge di stabilità per il 2016: per il deputato Melilla, “parliamo, nel primo caso, dei titoli, e se ne è parlato ampiamente prima; nel secondo caso, invece, parliamo di un argomento che non è stato toccato, ma che è molto importante, che riguarda i piani di area che sono stati soppressi con questo emendamento del Governo. Invece, noi riteniamo che sia molto importante ripristinare un piano d'area che programmi, da parte del Governo e delle regioni, gli eventuali investimenti e progetti nel campo energetico”; per il deputato Zaccagnini, “le aree che citava l'onorevole Melilla sono esattamente una zonizzazione che permette di dividere il territorio in aree dove, appunto, diciamo che è sensato andare eventualmente a fare una ricerca di idrocarburi, se questa dovesse andare avanti. È chiaro che sopprimerle rende tutto indiscriminato e tutto arbitrario” (Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVII legislatura, Discussioni, Assemblea, seduta n. 540 del 19 dicembre 2015).

²⁰ Per la deputata Liuzzi, “crediamo che ciò che è stato fatto, nottetempo in Commissione bilancio riguardo al petrolio e alle trivellazioni, non sia affatto un passo avanti di questo Governo (...) credo che sia palese cosa continua a fare il Governo. Se si faranno o non si faranno i referendum non sta a noi dirlo, ma è certo il fatto che in Commissione il Governo abbia auspicato o, meglio, abbia predetto che questi referendum non si faranno. Questo ci fa pensare che c'è qualcosa che sta bollendo in pentola che, evidentemente, non è alla portata di tutti”. Per il deputato Fassina, “i quesiti referendari sono stati portati avanti da circa duecento associazioni e sono stati fatti propri da dieci consigli regionali. Credo che sia un grave vulnus alla democrazia di questo Paese il tentativo del Governo di aggirare i quesiti referendari che hanno già avuto una forte legittimazione democratica. Per il deputato Realacci, “la scelta del Governo sicuramente risponde all'iniziativa referendaria delle regioni, ma questo non è un vulnus, collega Fassina: i referendum si fanno e se uno poi cambia le norme nella direzione di quelli che hanno proposto il referendum, tanto di guadagnato; è sempre accaduto nella storia di questo Paese ed è una dialettica democratica. Il Governo ha fatto, a mio avviso, sulla spinta del referendum, una scelta saggia, che impedisce di imboccare una strada sbagliata. C'è un dubbio in questa scelta ed io voglio chiarirlo. Io – come ho detto – ho parlato personalmente con il sottosegretario De Vincenti; ci poteva essere il dubbio che, nelle more dell'approvazione di questa norma, fosse possibile autorizzare, ad esempio, Ombrina, che è un progetto di perforazione al largo dell'Abruzzo. Il Sottosegretario De Vincenti, pubblicamente, ha confermato che questo non c'è: non si faranno progetti Ombrina, non ci saranno nuove perforazioni petrolifere per coltivare nuovi campi”. Il deputato Vacca ha sostenuto che “l'emendamento del Governo approvato in Commissione, in realtà, non ha cambiato un bel nulla, quasi nulla, perché con quell'emendamento si bloccano, sì e no, tre o quattro procedimenti che erano in fase di autorizzazione in tutto il territorio nazionale, ma tutto il resto andrà avanti. Quell'emendamento servirà soltanto al Governo Renzi ad evitare una campagna referendaria” (Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVII legislatura, Discussioni, Assemblea, seduta n. 540 del 19 dicembre 2015).

e propria “scelta di sistema”, con i vantaggi e gli svantaggi che ciò comporta. Il “referendum di stimolo”²¹ è, in effetti, una chiave di lettura non sconosciuta alla nostra tradizione politica, se si pensa a quelli dell'8 e 9 novembre 1987: pur con una batteria di quesiti assai limitati, essi produssero la decisione che - "sotto dettatura" dell'esito referendario - avviò il Paese all'uscita dal nucleare. Sotto il profilo giuridico, però, questa conclusione era lungi dall'essere obbligata: non a caso, dopo lo svolgimento dei referendum, i Governi dell'epoca si divisero tra l'ipotesi di proseguire entro i limiti imposti dai tre referendum (Goria), quella di fermare solo alcune centrali (De Mita) e quella di cessare del tutto la produzione nazionale di energia nucleare. Ciò avvenne con la decisione della Camera dei deputati, il 12 giugno 1990, di "chiudere in via definitiva" le due centrali di Trino Vercellese e Caorso; anche in questo caso, tuttavia, il governo Andreotti volle chiarire che la scelta era dipesa da scelte politiche, ovviamente condizionate dalla volontà popolare espressasi nei referendum, ma dall'esito referendario non necessitate.

3. Il referendum di stimolo.

È antico l'insegnamento secondo cui lo Stato regolatore non può spingersi fino a comprimere oltre il dovuto la libera iniziativa dei privati²². Anche grazie ai cascami della precettistica OCSE sulla qualità della regolamentazione²³, il Legislatore pone sempre maggiore attenzione al fatto che i mutamenti delle norme giuridiche operino all'interno di un sistema di garanzie (il cui fondamento costituzionale riposa sugli artt. 2, 41 e 42 Cost.): gli strumenti regolatori di cui dispone il mercato - espressione di autonomia privata - si valgono nell'ordinamento giuridico, ma a sua volta la certezza giuridica e lo Stato di diritto comportano la tutela delle aspettative dei suoi cittadini²⁴.

La disciplina convenzionale europea va nella medesima direzione, sia pure entro i consueti limiti della dottrina del margine di apprezzamento²⁵: per i giudici di Strasburgo, la prima

²¹ E. Realacci, *Voto Sì, ma il referendum andava evitato*, L'Unità, 2 aprile 2016.

²² S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni editore, Firenze, 1977, p. 25 ss.

²³ V. la raccomandazione del Consiglio dell'OCSE del 9 marzo 1995, all'origine della circolare del Presidente del Senato 10 gennaio 1997 sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni, secondo la quale va “salvaguardato l'ambito proprio della discrezionalità della pubblica amministrazione e dell'autonomia negoziale dei privati”.

²⁴ Costruita in termini di principio di buona fede del cittadino da F. Merusi, *Sentieri interrotti dalla legalità*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 51.

²⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Agosi contro Regno Unito* del 24 ottobre 1986, Serie A n° 108, § 54.

condizione – perché si abbia una regolamentazione dell'uso dei beni conforme alla Convenzione – è quella che richiede che le misure adottate abbiano per base una legge o un atto di simile portata²⁶; ma non vale certo la reciproca, perché anche norme nazionali di rango primario possono costituire violazione della Convenzione e dei suoi protocolli²⁷. Al fine di evitare un'ingerenza arbitraria nel diritto di proprietà, la Corte europea dei diritti umani - dopo aver constatato l'esistenza di un interesse generale dell'adozione della legislazione in oggetto - si pronuncia sulla proporzionalità di queste misure con il fine legittimo perseguito²⁸. In altre parole, alla luce del primo protocollo CEDU, i giudici europei devono ricercare se nel caso di specie è stato mantenuto il “principio del giusto equilibrio” tra gli interessi della comunità e quelli del privato²⁹.

Se si esamina la giurisprudenza degli organi di Strasburgo, ci si rende conto che la regolamentazione dell'uso dei beni finisce per toccare campi molto differenti tra loro³⁰, nei quali rientra a pieno titolo anche l'impatto della legislazione sull'attività delle imprese. Pertanto, anche rispetto ad esse, lo scrutinio condotto a Strasburgo giudicherà sulla proporzionalità della misura (compresa quella di rango primario), verificando che l'ingerenza sia stata assunta non solo nell'interesse generale³¹, ma anche nel rispetto del

²⁶ Rapporto della Commissione del 3 ottobre 1984, pubblicato in allegato alla sentenza *Gillow* contro Regno Unito del 24 novembre 1986: le parole utilizzate nel testo dell'articolo 1 del primo protocollo addizionale CEDU per circoscrivere il potere discrezionale degli Stati - “le leggi da essi ritenute necessarie” - dimostrano che anche in questo caso viene lasciato loro un ampio margine d'apprezzamento delle misure da porre in essere.

²⁷ Nella sentenza depositata il 23 novembre 2000, caso *Ex re di Grecia ed altri* contro Grecia, la violazione dell'articolo 1 del primo Protocollo (per la legge di espropriazione del '94 che aveva trasferito allo Stato ellenico senza alcuna compensazione alcuni possedimenti dell'ex famiglia reale di Grecia) è venuta in rilievo sotto il profilo della sussistenza o meno di un giusto equilibrio tra gli interessi dei cittadini ex reali e la valutazione del legislatore circa il portato inevitabile del cambiamento del sistema costituzionale greco.

²⁸ Più in generale, per comprendere l'importanza dell'interesse generale ed il suo riflesso sulla proporzionalità, si veda la sentenza *Marckx* contro Belgio del 13 giugno 1979, Serie A n° 31, § 65, la quale ha influenzato la successiva giurisprudenza degli organi di Strasburgo relativamente alla protezione della proprietà.

²⁹ Sin dal caso *Sporrong e Lönnroth*, la Corte aveva consacrato - come criterio di controllo per esaminare se le misure d'ingerenza erano giustificate - proprio il mantenimento del “giusto equilibrio” che deve regnare tra la salvaguardia del diritto di proprietà e le esigenze dell'interesse generale: *Sporrong e Lönnroth* contro Svezia, 23 settembre 1982, § 73.

³⁰ Per una disamina si veda F. Buonomo, *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, 2004.

³¹ Si veda il caso *Inze* contro Austria, Decisione Comm. dir. um. del 5 dicembre 1984, DR, 39. La medesima Commissione, nel caso *X. contro Francia* (Decisione del 6 ottobre 1982, DR 31), ebbe l'occasione di pronunciarsi sull'esigenza di proporzionalità in bilanciamento con gli interessi individuali: in questo caso non si poteva parlare di una privazione di beni; si era piuttosto dinanzi ad una azione statale di organizzazione dei rapporti economici nella società in oggetto.

principio di non discriminazione³²: ciò può avere conseguenze pecuniarie anche pesanti in caso di declaratoria della violazione della Convenzione, come dimostra la sentenza *Beyeler contro Italia*³³.

La materia delle prospezioni sottomarine non si sottrae a queste considerazioni: la citata relazione illustrativa, all'articolo 35 comma 1 del decreto legge n. 83 del 2012, giustificò la dilatazione della clausola di salvezza delle concessioni, affermando che in tal modo si sarebbero potuti “completare alcuni progetti di sviluppo di giacimenti già scoperti sui quali risultavano già fatti investimenti e (...) sviluppare i progetti conseguenti a nuovi rinvenimenti su aree già richieste, evitando oneri a carico delle finanze pubbliche conseguenti a richieste di risarcimento da parte delle imprese allo Stato italiano per la revoca degli affidamenti fatta ad investimenti in corso”.

Più in generale, i principi costituzionali e convenzionali enunciati si applicano a qualunque norma nel sistema delle fonti, compreso quindi l'atto di normazione negativa costituito dall'accoglimento del quesito referendario: il punto di equilibrio tra potestà pubbliche ed aspettative dei privati non si sposta, sol perché il potere pubblico si esprime attraverso il popolo sovrano (con uno strumento di democrazia diretta) invece che per bocca dei parlamentari (mediante la democrazia rappresentativa). Sulla scelta di trarre le conseguenze dal moto di opinione pubblica, espressosi con i referendum del 1987, ad esempio, incisero le nuove e diverse condizioni giuridiche, in cui sarebbe dovuta proseguire l'attività di produzione dell'energia nucleare: ciò fu possibile perché l'alterazione dell'originario bilancio costi/benefici – nel piano degli investimenti iniziali delle aziende coinvolte – derivò da una modificazione degli strumenti di suo esercizio, imposta testualmente dalle caducazioni referendarie (in particolare, quella che colpì gli oneri compensativi per i comuni interessati). Ma potrebbe dirsi altrettanto, nel caso in cui fosse accolto il quesito referendario sulla durata delle concessioni entro le 12 miglia?

Il nesso tra il quesito e l'effetto di stimolo, nel caso odierno, appare assai più fragile: la caducazione della disposizione oggetto del (nuovo) quesito, per quanto si è visto, si limiterebbe a ripristinare il limite di durata previgente (con tanto di prorogabilità quinquennale) per le concessioni in essere. Ma questo, paradossalmente, potrebbe

³² Si vedano al riguardo le sentenze Corte europea diritti umani nei casi *Darby c Svezia* del 23 ottobre 1990, *Gaygusuz contro Austria* del 16 settembre 1996 e *Van Raalte contro Paesi Bassi* del 21 febbraio 1997.

³³ Sentenza *Beyeler contro Italia* del 5 gennaio 2000, Grande Camera, n° 33202/96, CEDH 2000-I.

indebolire la sua reale ricaduta, sul meccanismo delle aspettative imprenditoriali coinvolte, a dispetto delle contrapposte prospettazioni della campagna referendaria. La conclamata alterazione delle condizioni di esercizio degli impianti si verificherebbe, solo se la nuova durata sine die (fino alla fine vita geologica del giacimento marino) si fosse inserita medio tempore nell'iniziale piano degli investimenti delle imprese interessate.

Orbene, i dati desumibili dall'elenco delle piattaforme marine, reso pubblico dal Ministero dello sviluppo economico³⁴, attestano che le strutture ubicate entro il limite delle 12 miglia dalla costa e dalle aree protette, al 31 dicembre 2015, erano 92; di esse 48 erano piattaforme di produzione eroganti, 31 piattaforme di produzione non eroganti, 8 piattaforme non operative e 5 piattaforme di supporto alla produzione. I titoli giuridici, che legittimano l'attività delle piattaforme di produzione eroganti, sono tutti risalenti a prima del 26 agosto 2010, in molti casi dietro proroga regolarmente accordata (in diversi casi al secondo rinnovo, trattandosi di prospezioni che risalgono agli anni Sessanta e Settanta); lo stesso può dirsi per i titoli attinenti a tutte le piattaforme di produzione non eroganti, ad eccezione di una (concessione di coltivazione G.C 1.AG, accordata il 31 ottobre 2014), citata in un ordine del giorno della Camera (accolto dal Governo e recante comunque un impegno "a prevedere l'eliminazione dei siti di estrazione entro le 12 miglia dalla costa")³⁵. Si può

³⁴ Aggiornamento del 29 febbraio 2016 dell'elenco delle piattaforme marine e strutture assimilabili <http://unmig.sviluppoeconomico.gov.it/unmig/strutturemarine/limite.asp?on=true> ; da esso si risale con collegamenti ipertestuali ai dati relativi ai permessi e alle concessioni in corso e rilasciati.

³⁵ 23La vicenda è ricostruibile mediante i seguenti stralci dei lavori corrispondenti all'ordine del giorno 9/3444-A/131 della XVII legislatura: "La Camera, premesso che: con l'emendamento del Governo sono stati inseriti nel provvedimento all'esame di quest'Aula alcuni commi aggiuntivi mediante i quali, in merito al rilascio delle autorizzazioni relative alle infrastrutture energetiche strategiche, date dal Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con le regioni interessate, qualora non si riuscisse ad addivenire a tale intese, non si provvede con la procedura prevista dall'articolo 1 comma 8-bis della legge n. 239 del 2004 (...), ma con la procedura prevista dall'articolo 14-quater, comma 3 della legge 7 agosto n. 241 del 1990 (...); il Governo, nel suddetto emendamento, che apparentemente sembrava voler bloccare l'attività di estrazione delle trivelle per ripristinare il limite delle dodici miglia dalla costa per le perforazioni petrolifere e impedire la costruzione di impianti di estrazione petrolifera entro quel tratto di mare, in realtà ottiene duplice risultato di bloccare il referendum e trasferire tutti i poteri al Consiglio dei Ministri; la modifica apportata al provvedimento in realtà ha l'effetto di salvare almeno una concessione rilasciata dopo l'approvazione dello Sblocca Italia (una delle leggi che sarebbe dovuta essere sottoposta a referendum), la Argo 2, posseduta da ENI ed Edison, che si trova entro le 12 miglia della costa siciliana, davanti a Gela, che non sarà revocata perché sono fatti salvi «i titoli abilitativi già rilasciati»; il nuovo testo del provvedimento potrebbe inoltre salvare anche il progetto Ombrina Mare 2, situato entro le 12 miglia dalla costa, poiché si salvano le concessioni rilasciate prima della dell'entrata in vigore del provvedimento all'esame di quest'Aula (gennaio 2016); tale progetto infatti ha completato l'iter autorizzatorio ed è in attesa di rilascio della concessione che potrebbe arrivare entro la fine dell'anno in corso; l'effetto è dunque quello di sabotare i referendum indetti da dieci Regioni e si corre il rischio di approvare un testo che inoltre rischia di dar la via libera alle suddette concessioni; si viene a creare un vero e proprio caos normativo che permetterebbe a qualsiasi giudice chiamato ad applicare le nuove norme, di decidere senza problemi sia a favore che contro qualsiasi nuova infrastruttura energetica si voglia

quindi, con ragionevole approssimazione, addivenire alla conclusione che l'effetto giuridico del referendum non altererebbe le prospettive di rientro della spesa, contenute nei piani di investimento delle imprese interessate: essi furono tutti redatti sotto l'ambito di vigenza della disciplina sulla durata concessoria anteriore a quella oggetto del quesito e, pertanto, scontavano tutti la necessità di una proroga alla scadenza naturale del titolo. Quanto all'effetto di stimolo, che viene insistentemente predicato in ordine al referendum, esso rientra nel contesto di mero fatto ed è subordinato alle circostanze politiche, in cui l'effetto referendario cadrebbe: prescindere dal testo del quesito, per affermare la rilevanza giuridica "in sé" delle aspettative degli attori economici, significherebbe squilibrare quel bilanciamento di interessi che, tra pubblico e privato, deve disciplinare le relazioni economiche e fiscali all'interno della società³⁶.

costruire, rimanendo sempre nel pieno rispetto della legge; siamo di fronte ad un meccanismo incostituzionale che disattende, con norme ordinarie oltretutto, l'articolo 3 della Costituzione che prevede il divieto di approvazione di norme discriminatorie; con le modifiche apportate dal Governo al provvedimento in esame il Governo ottiene di avocare alla propria competenza tutti i poteri nel caso in cui nella Conferenza dei servizi emergano dissensi tra le parti chiamate ad esprimersi sulle trivellazioni e le attività di ricerca, cioè qualora i procedimenti autorizzatori si dovessero bloccare; la nostra componente ha presentato un emendamento allo scopo di far sì che i procedimenti di concessione in corso entro le 12 miglia dalla costa, non ancora rilasciati, decadano e che, oltre a far salva la previsione del Piano Nazionale delle Aree per l'uso delle risorse energetiche, ne conferisce la predisposizione alla Conferenza Stato Regioni, impegna il Governo: a valutare l'opportunità di predisporre, anche con successivi interventi normativi, che sia fatto salvo il Piano Nazionale delle Aree per l'uso delle risorse energetiche; a prevedere che il suddetto Piano sia predisposto dalla Conferenza Stato Regioni; a prevedere l'eliminazione dei siti di estrazione entro le 12 miglia dalla costa. 9/3444-A/131. Civati, Artini, Baldassarre, Bechis, Matarrelli, Segoni, Turco, Brignone, Andrea Maestri, Pastorino. (...) PIER PAOLO BARETTA, Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze. Grazie Presidente, come lei sa, sono stati presentati 379 ordini del giorno. Io avrei 20 pareri favorevoli, senza riformulazioni, una riformulazione vera e propria, 13 pareri contrari e tutti gli altri sarebbero accolti con la formula «valutare l'opportunità». (...) GIUSEPPE CIVATI. Solo per accettare le riformulazioni, anche perché quasi tutti gli ordini del giorno, dal n. 9/3444-A/130 al n. 9/3444-A/139, già prevedevano la dicitura che ci è stata proposta. PRESIDENTE (...). Prendo atto che i presentatori accettano la riformulazione e non insistono per la votazione dell'ordine del giorno Civati n. 9/3444-A/131, accettato dal Governo, purché riformulato" (Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVII legislatura, Discussioni, Assemblea, seduta n. 540 del 19 dicembre 2015).

³⁶ Sulla resistenza di questo tipo di regolazione, rispetto all'addebito di ingerenza nel libero godimento dei beni, v. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Air Canada contro Regno Unito* del 5 maggio 1995, Serie A n° 316, § 34.