

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 2189-A-quater)

Relazione di minoranza della Commissione Speciale

COMPOSTA DAI SENATORI

TUPINI, Presidente; SANSONE e MONTAGNANI MARELLI, Vice Presidenti; BOLETTIERI e BATTAGLIA, Segretari; AMIGONI, ANGELILLI, BANFI, BERTOLI, BUSSI, CARELLI, CENINI, CERABONA, CREPELLANI, D'ALBORA, DI ROCCO, FOCACCIA, FORTUNATI, GRAMEGNA, LAMI STARNUTI, MAMMUCARI, MILILLO, NENCIONI, PARRI, PESENTI, PEZZINI, RONZA, SECCI, SPAGNOLLI, TARTUFOLI, TERRACINI, TURANI, VALSECCHI, VECCELLIO, ZOTTA

(RELATORE BATTAGLIA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 21 settembre 1962
(V. Stampato n. 3906)*

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

dal Ministro dell'Industria e del Commercio

dal Ministro del Bilancio

dal Ministro del Tesoro

di concerto con tutti gli altri Ministri

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 25 settembre 1962*

Comunicata alla Presidenza l'8 novembre 1962

**Istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica
e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche**

INDICE

CAPITOLO I.

PREMESSE	Pag. 3
--------------------	--------

CAPITOLO II.

I PRESUPPOSTI COSTITUZIONALI

L'articolo 43 della Costituzione e l'obiettivo dell'« utilità generale »	5
L'esercizio unitario del sistema elettrico come obiettivo della legge: sua irrealizzabilità in conseguenza delle eccezioni previste	9
L'utilità generale e l'esperienza di altri Paesi: Francia e Inghilterra	10
Il rispetto dell'articolo 81 e le minori entrate fiscali conseguenti all'istituzione dell'E.N.E.L.	12

CAPITOLO III.

I DIFETTI INTRINSECI DEL DISEGNO DI LEGGE:
GLI STRUMENTI DELL'ESPROPRIO, L'INDENNIZZO
E LE DISPARITÀ DI TRATTAMENTO

Gli strumenti della nazionalizzazione. Abuso e violazione dell'articolo 76 della Costituzione	15
Sull'indennizzo	17
Osservazioni particolari sul testo di legge relativamente all'indennizzo	24
Il disegno di legge e l'articolo 3 della Costituzione	26

CAPITOLO IV.

IL DISEGNO DI LEGGE IN RAPPORTO AL DIRITTO INTERNAZIONALE	28
---	----

I.

PREMESSE

ONOREVOLI SENATORI. — Sia consentita, come premessa a questa mia relazione, una considerazione di ordine generale, che, tuttavia, riveste carattere di assoluta preminenza istituzionale e politica.

Infatti mai come oggi si è assistito ad un così netto distacco tra Paese reale e Parlamento.

L'equivoco della partitocrazia ha ingenerato confusioni deleterie ed esautorato il Parlamento del suo prestigio e delle sue funzioni, imponendogli provvedimenti innaturalmente incubati *extra moenia*.

A nessuno sfuggirà che le Camere — già da alcuni mesi — sono chiamate a dare il via a provvedimenti maturatisi nelle segreterie dei partiti di maggioranza, senza che esse abbiano alcuna sia pur lontana possibilità di fermare o soltanto mutare il corso legislativo dei provvedimenti stessi. E ciò, si badi, nonostante la pubblicistica democratica si sforzi di rappresentare l'istituto parlamentare come l'espressione genuina di una civile democrazia, fedele interprete — esso ed esso solo — delle istanze del Paese.

E, per vero, non v'ha dubbio che lo spirito di una democrazia autentica si manifesta compiutamente se il Parlamento nobilita ed eleva al livello di approfondita indagine e discussione ciò che spesso, al di fuori di esso, è rivendicazione confusa e indeterminata e se compone dissidi e travagli economico-sociali sforzandosi di tradurre in precetto legislativo ciò che la coscienza del Paese ha acquisito come irrinunciabile traguardo di destini migliori.

Abbiamo detto che il Parlamento deve sforzarsi di tradurre in precetto legislativo ciò che il Paese « vuole », ma, per ciò stesso, non deve lasciarsi imporre e, a sua volta, autoritariamente imporre ciò che il Paese, per chiari e indubitabili segni, « non vuole ».

La crisi del nostro regime parlamentare sta appunto in questo rovesciamento di termini, nell'assurda imposizione di norme, frutto di accordi politici extra-parlamentari, che incapsulano nel fatto compiuto l'ordinato evolversi dei rapporti economico-giuridici, congelando *a priori* ogni possibilità di dibattito positivo e sopraffacendo pesantemente i diritti delle minoranze: diritti decaduti al livello di una protesta men che formale invece che libera e responsabile espressione di una « tesi » che si ponga in posizione dialettica nei confronti della « tesi » della maggioranza e che potenzialmente costituisca la base in cui potrebbe affondare le sue radici la « sintesi » del processo dialettico stesso se è sostanziato dall'ansia del raggiungimento del meglio.

È tutto questo che svuota e svirilizza la funzione del Parlamento, rendendo meramente formale il concetto di « democrazia »: la mancanza cioè di un processo dialettico che esprima compiutamente i termini della « verità a formarsi », dato che presuppone una « verità già formata » al di fuori di questo processo e della sede naturale in cui esso deve svolgersi.

Le segreterie dei partiti di maggioranza sono divenuti gli organismi legislativi della « nuova democrazia » creatasi in Italia: non può più parlarsi di democrazia parlamentare, ma di partitocrazia.

È così che muore lo Stato di diritto.

La cosiddetta disciplina di partito, poi, ha aggravato irreparabilmente la situazione. Fino a quando sarà possibile sopportare il voto del parlamentare espresso « contro coscienza » per effetti del pesante ricatto postogli dalla segreteria del suo partito?

Bisogna difendere il Parlamento, si grida da più parti!

Ma come sarà mai possibile se il Parlamento stesso conosce un disegno di legge solo dopo che lo stesso è stato presentato al popolo in una addomesticata conferenza te-

levisiva, come è avvenuto per il progetto legislativo oggi in discussione?

Non è solo un caso di scorrettezza formale l'esempio che riportiamo, ma un elemento di gravità eccezionale, dato che costituisce la esatta misura del disprezzo in cui oggi è tenuto l'istituto parlamentare, avvilito ed esaurito come mai.

Il disegno di legge in discussione, poi, ha determinato una così impressionante sequela di violazioni di principio da indurci a chiedere sgomenti se ci troviamo di fronte ad un vero e proprio attentato alle finalità e alle prerogative costituzionali demandate alle due Camere.

Sgranare con tutta completezza il dolente ed avvilito rosario delle sopraffazioni formali, procedurali e sostanziali consumate in questa occasione è quasi impossibile, tanto esso è lungo.

Gli onorevoli colleghi che mi leggeranno conoscono assai meglio di me tutte le pressioni esercitate per il dimensionamento degli emendamenti, dimensionamento preclusivo di un ponderato esame del progetto di legge.

Si è voluta giustificare l'illegalità così perpetrata assumendo che la legge doveva esser approvata assolutamente entro una certa data prefissata: quasi che fosse una cambiale invece che lo strumento giuridico di fondamentale importanza che deve mutare radicalmente una delle strutture di base del nostro potenziale industriale ed energetico, creando una svolta così delicata « da imporre più che consigliare » il più approfondito e vasto dibattito possibile.

È una paurosa involuzione autoritaria cui segue un arresto dello sviluppo democratico del Paese: quello stesso pericolo che Montequieu ha intravisto e scongiurato insegnando che « il potere si contiene suddividendolo ».

Che senso ha oggi, in definitiva, parlar di democrazia parlamentare se questo stesso concetto è sistematicamente avvilito dallo strapotere dei partiti?

È questo l'interrogativo che poniamo al Parlamento nella speranza che possa trovare immediata eco ed imponga un ripensamento che sprigioni le energie purificatrici

latenti all'interno di esso e valga a restituiregli quel prestigio gravemente menomato da chi si serve della democrazia per avventurose e non richieste operazioni politiche: e ciò contro la volontà impotente del Paese reale.

La relazione di minoranza, presentata all'altro ramo del Parlamento dagli onorevoli Alpino e Trombetta, costituisce certamente uno dei testi fondamentali per la conoscenza del problema oggi sottoposto al nostro esame.

Di quel testo sono soprattutto notevoli la completezza e, per quanto attiene agli aspetti politici, economici e giuridici del provvedimento, la concretezza: qualità positive queste tanto più evidenti al paragone della sommarietà e della genericità della relazione ministeriale che accompagna il disegno di legge.

L'uno e l'altro di questi vizi risalgono alla stessa origine: la nazionalizzazione imposta dal Partito Socialista Italiano e concertata nelle segreterie dei partiti della attuale maggioranza è stata presentata al Parlamento, non come provvedimento obiettivamente meditato nell'interesse del Paese, bensì come affrettata ratifica di un compromesso raggiunto sul terreno della tattica politica e vincolante per effetto di accordi extra parlamentari.

Da ciò, il mancato approfondimento del problema e, in pari tempo, la propensione ad accontentarsi (come suole accadere quando l'accordo è già scontato in partenza) di una trattazione in cui le affermazioni generiche e i luoghi comuni tengono luogo di dimostrazione.

Da ciò, purtroppo e soprattutto — è bene ripeterlo — la sordità della maggioranza — sperimentata anche in sede di Commissione — a molte ragionevoli critiche: e non solo a quelle di fondo, ma anche ad altre, costruttivamente intese a migliorare il testo della legge.

In questa situazione, non riteniamo sia necessario riproporre in modo completo gli argomenti svolti dall'anzidetta relazione alla Camera dei deputati, degna della massima meditazione da parte di fautori ed avversari della legge e certo conosciuta da tutti i Colleghi. Pensiamo, invece, opportuno soffer-

marci sugli aspetti costituzionali del disegno di legge in discussione.

Qui, invero, non può più essere questione di opinioni di comodo o di sordità suggerite da tattiche contingenti: si tratta, per la maggioranza, dei limiti non valicabili dell'azione politica; per la minoranza, di guarentigie inviolabili; per entrambe, di una responsabilità che non può essere evasa e che va ben oltre il pur gravissimo caso attuale.

II

I PRESUPPOSTI COSTITUZIONALI

L'articolo 43 della Costituzione e l'obiettivo dell'« utilità generale ».

2. — Come è noto, la nazionalizzazione delle imprese elettriche si inquadra nell'articolo 43 della Costituzione, che subordina la riserva o il trasferimento allo Stato di determinate imprese o categorie di imprese (sempre che si riferiscano « a servizi pubblici essenziali, o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale ») alla condizione esplicita che sussistano « *fini di utilità generale* ».

A sua volta, il precedente articolo 42, al terzo comma, prevede che « la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di *interesse generale* ».

Per entrambe queste norme, dunque, il potere legislativo non è libero di procedere a suo arbitrio: debbono di volta in volta ricorrere le speciali condizioni dianzi precisate.

Tale esigenza a sua volta, discende dai principi costituzionali dettati rispettivamente dal primo comma dell'articolo 41 là dove si legge: « l'iniziativa economica privata è libera » e dal secondo comma dello stesso articolo 42, per il quale « la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge ».

Queste due norme si pongono come due principi fondamentali del sistema: con la duplice conseguenza che le norme particolari dettate dalla Costituzione debbono es-

sere interpretate alla loro luce, e che le norme eccezionali con esse contrastanti debbono — per un incontrovertibile principio giuridico — essere interpretate (se pure senza nulla togliere al loro significato e alla loro portata) nel modo che meno contraddice le norme di base.

In tema di collettivizzazione occorre dunque controllare la ricorrenza dei « *fini di utilità generale* » e, allo scopo, *definire concretamente il significato di questa espressione.*

Alcuni deputati, nel corso del recente dibattito vi hanno rinunciato, accontentandosi dell'affermazione che i requisiti per il sacrificio della proprietà o dell'iniziativa privata sono accertati insindacabilmente dal Parlamento: teoria questa che da altri è stata forzata sino ad affermare che — in sostanza — la loro esistenza è implicita nella adozione del provvedimento di esproprio o di nazionalizzazione.

Al riguardo, si è anche anticipata la discussione se la Corte Costituzionale possa o non possa controllare la relativa valutazione fatta dal Parlamento, ed eventualmente in che limiti: da alcuni, appunto, escludendosi qualsiasi sindacato; da altri, invece, ammettendolo in termini più o meno vasti.

Un simile dibattito, però, come è ovvio, non appartiene al Parlamento, bensì alla Corte (che del resto, in vari casi, si è già espressa affermando il carattere vincolante e la sindacabilità intrinseca delle direttive di sostanza date dalla Costituzione al legislatore: ed è ben giusto, perchè la Carta fondamentale non sia ridotta ad un codice di norme platoniche e programmatiche); ed è evidente che, proprio se fosse vero che la Corte Costituzionale non può interferire in materia, ne deriverebbe — per una insuperabile esigenza morale e politica ancor prima che giuridica — *un motivo di più* perchè le Assemblee legislative procedano nel rispetto sostanziale e non solo apparente dell'articolo 43.

Se, nel dettare tale norma, il Costituente ha posto l'accento sulla condizione specifica dei fini di utilità generale, lo ha fatto evidentemente a ragion veduta, e non pleonasticamente: per denotare un qualcosa di più e di diverso da quella generica sollecitazio-

ne del bene comune che è necessariamente implicita nello svolgimento della funzione legislativa.

Per dare — come si deve — un significato concreto all'espressione, è rivelatore proprio il confronto con la formula usata dall'articolo 42, ammissiva dell'espropriazione (come si è ricordato) quando ricorra *un interesse generale*.

Secondo la relazione ministeriale al disegno di legge, l'articolo 43 si pone come norma particolare nell'ambito dell'articolo 42. Noi pensiamo, invece, che l'adozione di una differente locuzione dedicata alla materia specifica delle nazionalizzazioni (e alla diversa espressione, per necessario rigore di logica, non può non corrispondere diversità di intenti) dimostra — all'evidenza — che la Costituzione vuole qualcosa di più e di diverso dallo stesso, e ben caratterizzato, interesse generale che solo può giustificare l'esproprio.

Questa diversità è individuata dal carattere nettamente più specifico dell'espressione « *fini di utilità generale* » rispetto all'altra del mero « *interesse generale* »: la prima espressione denota un maggior rigore finalistico, nel senso che non basta la generica rispondenza a un qualsiasi interesse collettivo, ma occorre una pratica e immediata rispondenza del provvedimento al vantaggio sostanziale e concreto della comunità.

Ciò è doppiamente giustificato: da un lato, perchè la collettivizzazione comporta la assunzione da parte dello Stato di compiti eccezionali e di responsabilità estremamente gravi e dall'altro, perchè essa non si risolve nel semplice trasferimento allo Stato o ad altra amministrazione di un bene o di un gruppo di beni, la cui apprensione è necessaria per soddisfare un pubblico interesse, ma in una vera e propria limitazione del diritto di iniziativa del cittadino, immediata estrinsecazione della sua personalità.

Gli stessi lavori preparatori della Costituzione lo confermano. Il progetto dei 75, invero, prevedeva che, per far luogo alla collettivizzazione di cui all'articolo 43, bastasse l'esigenza di « *coordinare le attività eco-*

nomiche » (un'esigenza di pianificazione, insomma); ma all'onorevole Taviani, agli autorevoli firmatari della sua mozione e infine al Gruppo democristiano parve che questa formula fosse eccessivamente lata: donde l'introduzione del concetto che la nazionalizzazione poteva essere disposta solo per fini di utilità generale. Ed è interessante e peculiare notare come il relatore onorevole Ghidini opponesse che il concetto dell'interesse generale è già enunciato nella proposizione finale della norma e come, di contro, l'onorevole Taviani replicasse che tale espressione riguardava, qualificandole, le imprese relative a servizi pubblici essenziali, o a fonti di energia, o a situazioni di monopolio e non riguardava, invece, lo scopo dell'intervento dello Stato per la socializzazione.

E in questo presupposto, di definire *non l'ambito ma lo scopo* particolare e concreto delle nazionalizzazioni, l'emendamento fu adottato.

3. — Collegando ora il principio generale della libertà di iniziativa con quanto si è detto e con la dimostrata esigenza, posta dall'articolo 43, di assegnare uno scopo ben preciso e specifico agli interventi collettivizzatori dello Stato e tenuto conto sia della lettera dell'articolo 43 che della sua contrapposizione con l'articolo 42, ne viene la conseguenza, anch'essa espressamente enunciata dai lavori preparatori della Costituzione, (vedasi in particolare la Relazione finale dell'onorevole Dominedò, in Atti della Commissione per la Costituzione - Volume II, pagg. 114 e segg.) che, affinché un provvedimento di nazionalizzazione risponda ai citati « *fini di utilità generale* » devono ricorrere congiuntamente i seguenti requisiti essenziali:

perseguimento di un vantaggio concreto, materiale ed economico per l'intera collettività;

incapacità dell'industria privata di soddisfare tale fine;

impossibilità dimostrata di raggiungere questo fine con altri mezzi, senza ricorrere al rimedio estremo della nazionalizzazione.

4. — Solo questa può essere un'interpretazione tranquillante e concreta del testo costituzionale conforme, peraltro, al generale sistema di esso.

Mai invece si potrebbe aderire alla tesi dei fautori della nazionalizzazione (cfr. ad esempio gli interventi dell'onorevole Berry al Gruppo democristiano della Camera dei deputati, o dell'onorevole Gagliardo durante la discussione generale, o, in sede extra parlamentare, le affermazioni del Piccardi nella prefazione al testo di E. Rossi « Elettricità senza baroni »: pagina 9), secondo la quale, in sostanza, la nazionalizzazione è giustificata ogni qualvolta si sia di fronte a imprese « che si riferiscano a servizi pubblici essenziali, o a fonti di energia, o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale ».

A questa tesi, che in sostanza pone nel nulla la prima parte dell'articolo 43, aderisce la Relazione ministeriale secondo la quale « indipendentemente da ogni particolare considerazione, occorre por mente alla finalità di interesse generale a cui il provvedimento tende con riferimento alla particolare funzione dell'energia elettrica sia per gli sviluppi civili che per lo sviluppo economico del Paese »; e segue la constatazione che si tratta di un servizio pubblico essenziale, di una fonte di energia e di una situazione di monopolio.

Detto questo, la Relazione ministeriale è del tutto manchevole sul punto fondamentale: la dimostrazione, cioè, dei particolari e concreti motivi per i quali è necessario l'intervento collettivizzatore dello Stato.

Tutto quello che vi si legge è che la disponibilità dell'energia elettrica è necessaria « per la politica di sviluppo economico e sociale del Paese e, in particolare, per assicurare la copertura dei futuri fabbisogni, per ridurre al minimo i costi di impianto di esercizio, per l'applicazione di tariffe idonee a sorreggere un equilibrato sviluppo regionale e settoriale ».

Per dare un significato concreto a questa affermazione generica occorrerebbe dimostrare in qualche modo che solo l'intervento diretto dello Stato può soddisfare a queste finalità (futuri fabbisogni, riduzione dei

costi, tariffe idonee a promuovere lo sviluppo di particolari zone e settori): dimostrazione, che la Relazione ministeriale si guarda bene dall'affrontare.

A meno che tutto ciò non significhi (come è da ritenere, dato che la nazionalizzazione si inserisce in un quadro di generale favore per la programmazione economica) che si voglia giustificare il provvedimento con finalità appunto di *programmazione*, raggiungibili solo con l'esercizio unitario del sistema elettrico nazionale.

Ma anche questa impostazione è costituzionalmente insufficiente.

Prima di tutto, è ovvio che la programmazione, in sè e per sè considerata, non può essere « un'utilità generale » ai fini dell'articolo 43. *Utili* potranno essere i *risultati* della programmazione, a seconda che conseguano l'uno piuttosto che l'altro scopo, ma non può dirsi *utile la programmazione in se stessa*.

In secondo luogo, le esigenze della programmazione sono diversamente regolate dalla Costituzione: non certo con l'indiscriminata possibilità di nazionalizzare tutte le imprese di cui all'articolo 43, bensì col precetto specifico di cui al III comma dell'articolo 42, per il quale « la legge determina i programmi ed i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ».

Precisamente il confronto con quest'altro comma dell'articolo 42 sta a dimostrare che gli astratti fini di programmazione sono — anche sul piano costituzionale — diversa cosa dai concreti benefici di utilità generale voluti dall'articolo 43.

5. — Or se, respinte tutte le interpretazioni costituzionali di comodo, si passa ad esaminare se ricorrano i tre requisiti nella nazionalizzazione delle imprese elettriche dianzi precisati, ne derivano incontrovertibili le seguenti conclusioni:

La nazionalizzazione elettrica non può recare un vantaggio materiale ed economico alla collettività, in quanto la struttura del sistema elettrico italiano, quale si è venuta

progressivamente attuando dalle origini ad oggi, garantisce la utilizzazione più conveniente e razionale delle fonti energetiche disponibili e il completo soddisfacimento della domanda interna. La rete ad alta e ad altissima tensione, che collega tra loro e ai centri di smistamento i principali impianti di produzione consentendone l'esercizio « in parallelo magliato », dà modo di assegnare la produzione alle sorgenti più economiche e di far fronte agli eventuali guasti a linee e centrali senza che l'utenza debba lamentare interruzioni del servizio. Inoltre, grazie alla interconnessione, non è mai stato necessario vincolare le dimensioni degli impianti alla capacità di assorbimento del loro immediato « *hinterland* », sicchè è stato possibile realizzare centrali di grande potenza, funzionanti con più elevati rendimenti: la centrale termoelettrica di La Spezia, recentemente inaugurata dal Presidente della Repubblica, con i suoi giganteschi gruppi da 320.000 kw è l'ultimo anello di una catena di impianti che testimoniano l'alto grado di perfezione tecnica raggiunto in questo settore. L'adozione da parte dei maggiori gruppi elettrici dei più moderni dispositivi di regolazione e l'applicazione delle più progredite tecniche dell'automazione ha reso poi possibile garantire un servizio di qualità ineccepibile come è richiesto dalla maggior parte delle apparecchiature che utilizzano l'energia elettrica sia per impieghi civili che per impieghi industriali.

Nè si può sostenere — come taluno ha tentato di fare — che la nazionalizzazione è necessaria per ovviare a una mancanza di disponibilità di energia. Questa ipotesi assurda è stata respinta dalla stessa relazione ministeriale, che ha riconosciuto come tutti i programmi di ampliamento concordati tra imprese elettriche e Governo siano stati persino superati nella loro esecuzione onde assicurare sempre un ampio margine di riserva alla domanda.

È infine appena il caso di ricordare lo stadio di finale perfezionamento cui si è giunti nel campo della disciplina tariffaria, con la attuazione da parte della Pubblica Amministrazione di un sistema di controllo e contenimento unitario del livello delle tariffe dell'energia elettrica. Ci si riferisce all'av-

venuta realizzazione del principio della *unificazione delle tariffe elettriche* in tutto il territorio nazionale a seguito del provvedimento 29 agosto 1961, n. 941 del C.I.P.; provvedimento per effetto del quale non solo è venuta radicalmente meno ogni diversità di trattamento in relazione alle varie categorie di utenza, ma si è anche contemporaneamente provveduto a risolvere sia il problema posto dalle diverse zone geografiche, sia quello di un'adeguata copertura delle inerenti diversità dei costi di produzione, mediante l'erogazione di quote integrative da parte del « Fondo di compensazione per l'unificazione delle tariffe elettriche ».

D'altra parte, quand'anche tale disciplina si ritenesse insufficiente, e suscettibile di ulteriori perfezionamenti intesi a indirizzare nell'uno piuttosto che nell'altro senso la produzione, la distribuzione e l'utilizzazione dell'energia, è ovvio che queste misure — per essere attuate — *non hanno bisogno che l'industria elettrica sia trasferita allo Stato*. L'attività del settore elettrico, infatti, può essere opportunamente diretta sia dal potere legislativo (il pensiero corre, fra l'altro, alla legislazione in tema di obbligo di allacciamento), sia dall'Autorità governativa, data l'ampiezza dei poteri spettanti al Comitato interministeriale dei prezzi.

I risultati raggiunti sono frutto di una saggia legislazione, che ha stimolato l'iniziativa privata a perseguire, sotto il controllo dei pubblici poteri, la massima produttività nell'interesse generale, e di una intensa e costante collaborazione fra tutte le imprese operanti nel settore. E l'industria privata ha dimostrato anche in questo campo una grande efficienza, come è stato del resto riconosciuto dagli stessi fautori della nazionalizzazione (si vedano in particolare le ammissioni dell'onorevole Riccardo Lombardi alla Commissione speciale della Camera il 5 luglio scorso).

In realtà la decisione di nazionalizzare la industria elettrica deriva unicamente da un compromesso raggiunto tra i partiti dell'attuale maggioranza allo scopo di dare vita all'esperimento politico ora in atto. Si tratta di una constatazione ormai di comune dominio, non più negata o celata dagli stessi fautori del presente Governo. È sufficiente

in proposito ricordare l'autorevole riconoscimento dello stesso segretario politico del Partito di maggioranza relativa, il quale — nello scorso luglio e in sede di Consiglio nazionale del suo partito — ammise che le concessioni fatte alla nuova coalizione governativa (nel campo dell'energia, delle regioni, dell'agricoltura, eccetera) erano giustificate dal fatto che a sua volta la Democrazia Cristiana aveva « ottenuto qualcosa sul piano della scuola e della censura ».

Ma il problema non si muove entro le sole due estreme alternative della soluzione interamente privata e di quella interamente pubblica. Vi è infatti tutta una gamma di soluzioni intermedie che la maggioranza ha scartato o addirittura ommesso di esaminare. In particolare non è nemmeno stato esaminato il regime, pressochè perfetto, degli Stati Uniti (che pure al Congresso di Napoli era stato additato dall'onorevole Moro come una soluzione possibile e raccomandabile), dove l'iniziativa privata è opportunamente affiancata da importanti iniziative pubbliche, il tutto sotto il controllo e mediante gli interventi della Power Commission.

Così pure è stato trascurato l'esempio della Svezia dove produttori privati (per oltre il 50 per cento della produzione) ed aziende municipalizzate convivono con un Ente di Stato che è prevalentemente produttore di energia e che nel settore della vendita — in pratica — limita le proprie forniture alle imprese distributrici.

Tenuto conto di queste considerazioni, si deve necessariamente concludere che il provvedimento istitutivo dell'E.N.E.L. è del tutto al di fuori della fattispecie normativa dell'articolo 43 della Costituzione, in quanto non corrisponde a nessun fine di utilità generale nel significato sopra illustrato, e solo ammissibile.

L'esercizio unitario del sistema elettrico come obiettivo della legge: sua irrealizzabilità in conseguenza delle eccezioni previste.

6. — Come già notato, l'obiettivo del disegno di legge, secondo quanto si legge tanto nella Relazione ministeriale, quanto nel-

la Relazione di maggioranza alla Camera, sarebbe quello di giungere *all'esercizio unitario del sistema elettrico nazionale*, allo scopo di assicurare una politica elettrica unitaria. E siamo fiduciosi di aver dimostrato l'insufficienza di tale finalità sul terreno dell'articolo 43 della Costituzione.

Ma vale ora la pena di notare che, quando anche tale obiettivo fosse in se stesso costituzionalmente sufficiente, il raggiungimento ne sarebbe frustrato dall'articolo 4 del disegno di legge: cosicchè alla nazionalizzazione viene tolto proprio il solo fondamento assegnatole.

L'articolo 4 del progetto legislativo, invero, manda esenti dalla nazionalizzazione le aziende municipalizzate ed altri importanti enti a carattere regionale (n. 5), gli autoproduttori (n. 6) ed i piccoli produttori e distributori (n. 7).

Queste tre eccezioni aprono una breccia così vasta nel futuro esercizio elettrico nazionale, che il voler affermare una sua pretesa unitarietà si rivela utopistico e sostanzialmente falso.

Anche a prescindere dagli autoproduttori (che costituiscono centri autonomi di produzione e di consumo al servizio di un diverso e separato ciclo industriale) bastano — per dimostrarlo — pochi dati.

Il gruppo delle principali *aziende municipalizzate* (Milano, Roma, Torino, Trieste, oltre l'Ente autonomo del Volturno) ha da sè solo superato nel 1960 i 3 miliardi e 100 milioni di kwh, pari ad oltre il 10 per cento del totale delle vendite di energia. Bisogna però tenere conto che nel primo semestre di quest'anno le aziende municipalizzate, grandi e piccole, assommavano a 320, di cui 246 distributrici e ben 74 *anche produttrici*: pertanto è lecito concludere che l'energia immessa in rete da queste aziende, oltre che dagli altri enti pubblici previsti al n. 5 dell'articolo 4, si aggira sostanzialmente sul 15 per cento del totale.

Il numero dei *piccoli produttori*, a sua volta, è imponentissimo: si aggira infatti sulle 750 unità. Poichè il disegno di legge garantisce a tali imprese l'esenzione del trasferimento all'E.N.E.L. fin tanto che la loro produzione resti inferiore ai 15 milioni di kwh, è facile dedurre che teoricamente que-

ste imprese, o i loro eventuali aventi causa, saranno libere di produrre e distribuire fino ad un totale di 8-10 miliardi kwh. anno in concorrenza con l'Ente statale.

In conclusione, la quota di produzione e distribuzione di energia lasciata a disposizione di imprese ed aziende diverse dall'E.N.E.L., può giungere ad una percentuale che in pratica è dell'ordine del 20 per cento di quella che sarà la disponibilità energetica alla fine del prossimo decennio.

Aggiungendo a ciò l'imponente quota riservata agli autoproduttori, è chiaro che la unitarietà del servizio elettrico è e resta del tutto estranea ai possibili risultati concreti della nazionalizzazione.

D'altro lato, se si tiene conto dell'energia già prodotta dalle imprese controllate dallo Stato, ne risulta che la nazionalizzazione si limita a colpire soltanto circa 80 imprese private (le cui vendite si aggirano intorno al solo 50 per cento delle forniture totali) accentuando con ciò la natura prettamente politica e punitiva del provvedimento.

Si ha così una conferma che l'istituzione dell'E.N.E.L. non risponde a nessun concreto fine economico, ma è soltanto il prezzo pagato per la costituzione dell'attuale maggioranza: è il sacrificio del settore forse più efficiente e dinamico dell'industria italiana sull'altare di principi estranei alla nostra Costituzione.

Da ciò altra conferma del difetto del presupposto dell'utilità generale, nel senso voluto dall'articolo 43.

È infatti di tutta evidenza che la situazione di fatto sopra prospettata esclude la possibilità di assicurare col solo strumento della collettivizzazione una politica elettrica nazionale unitaria. La sopravvivenza di tutte le imprese che ricadono sotto le eccezioni di cui ai nn. 5, 6 e 7 da un lato non può certo agevolare la soluzione dei problemi di impieghi di energia, di interconnessione e di coordinamento (problemi che le attuali industrie private hanno già risolto su dimensioni per lo più regionali, cioè ottimali nella specie); mentre dall'altro lato rende possibili investimenti irrazionali, sfruttamenti inadeguati e, specialmente, profonde divergenze di costi, le quali non po-

tranno non avere come conseguenza altrettanto profonde differenze tariffarie.

Che se a questi problemi si vorrà por mano con altri rimedi, ne verrà la conferma che a questi ultimi — e non alla nazionalizzazione — occorreva far capo.

L'utilità generale e l'esperienza di altri Paesi: Francia e Inghilterra.

7. — Dai sostenitori della nazionalizzazione si è fatto leva sulla dimostrazione di « utilità generale » insita nei provvedimenti di nazionalizzazione adottati nell'immediato dopoguerra da due Paesi tradizionalmente democratici quali la Francia e l'Inghilterra.

L'argomento, evidentemente, è privo di qualsiasi fondamento per quanto attiene alla corretta interpretazione dell'articolo 43. Ogni Paese, invero, ha la sua legislazione, e la nazionalizzazione — in Italia — deve essere apprezzata e giustificata alla stregua, e solo alla stregua, della norma costituzionale che la riguarda.

Ma non vorremmo fermare questa nostra risposta alla sola invocazione del diritto positivo: val la pena di esaminare l'argomento più da vicino, nella sostanza del paragone. Innanzitutto l'argomento potrebbe essere facilmente rovesciato, dal momento che in tutti gli altri Paesi dell'Europa occidentale — il cui esempio è altrettanto significativo — la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica avvengono in regime di libertà. Ma, anche indipendentemente da ciò, l'accostamento non regge.

Giova anzitutto rilevare che in Inghilterra ed in Francia la nazionalizzazione fu adottata nell'immediato dopoguerra, come provvedimento che si inserì nell'immane e difficile opera di ricostruzione. Essa non rappresentò, quindi, una scelta politica a freddo, ma una decisione dovuta alle difficoltà della ripresa post-bellica. Parve, infatti, che in quell'epoca non fosse possibile accollare alle imprese private l'onere del gravosissimo sforzo economico necessario allo scopo, e che pertanto il relativo compito dovesse far capo allo Stato.

È bene poi considerare che i due paesi citati erano caratterizzati da un servizio elettrico *frazionatissimo per territorio e per imprese*, con un insufficiente sistema di interconnessione nazionale e con caratteristiche di distribuzione soventi differenti da zona a zona. Si trattò quindi di un provvedimento tecnico-economico adottato da un lato in vista delle urgenti esigenze industriali post-belliche e dall'altro dalla necessità di rimuovere precise ed effettive anomalie tecniche, derivanti da tale situazione di dispersione.

Questi presupposti non ricorrono nella situazione italiana, dove, come si è detto, si nazionalizzano *soltanto* le grandi imprese private, che hanno già raggiunto dimensioni e struttura ottimali, mentre si eccettuano proprio le imprese che — agendo nell'ambito comunale (aziende municipalizzate) o in zone disperse o polverizzate (piccoli produttori) — avrebbero in realtà esse sole giustificato, se fossero validi gli esempi inglese e francese, un intervento collettivizzatore.

Invocando questi esempi, dunque, i fautori della nazionalizzazione, in realtà sono vittime di un vero e proprio travisamento.

D'altra parte, è onesto riconoscere che gli enti elettrici statali francese ed inglese dopo circa tre lustri di vita non sono ancora riusciti, se non in misura limitata, ad ottenere autonomo credito sul mercato dei capitali, con la conseguenza di dover essere man mano finanziati direttamente dal Tesoro in misura sempre crescente.

Fin dall'inizio l'Electricité de France ha sempre incontrato notevoli difficoltà nel collocamento dei prestiti obbligazionari necessari per realizzare lo sviluppo degli impianti. Pur di riuscire a procurarsi denaro, l'Ente è stato costretto a ricorrere, a partire dal 1952, a particolari tipi di prestiti che, attraverso vari espedienti (tali da comportare sostanziali modifiche alle norme classiche delle emissioni obbligazionarie) miravano soprattutto a dare la sensazione di una tutela all'obbligazionista in caso di svalutazione monetaria. Si sono, così, viste le obbligazioni con valore nominale collega-

to ad opportuni indici economici e, pertanto, con prezzo di rimborso crescente; e si sono pure viste le obbligazioni fruttanti interessi variabili in funzione del prezzo di vendita dell'energia elettrica. Questa pratica prosegue tuttavia, ma i risultati non hanno però corrisposto alle aspettative. L'Electricité de France è riuscita a ricavare dai prestiti dall'epoca della sua istituzione solo un quinto del suo fabbisogno di denaro fresco: tanto che il Tesoro, attraverso il « *Fonds de développement économique et social* » è stato costretto ad operare annualmente massicci interventi, concorrendo alle necessità finanziarie dell'Ente nella misura di oltre il 50 per cento, a scapito di altri investimenti pubblici che si sarebbero potuti eseguire in altri settori non meno importanti e a carico della collettività dei contribuenti francesi. Anche l'ultimo bilancio dell'Ente francese, pubblicato nello scorso mese di settembre e relativo all'esercizio 1961, si esprime in termini chiari a proposito delle persistenti difficoltà di finanziamento, sottolineando che l'indebitamento dell'Ente pone ormai il problema in termini acuti.

In Gran Bretagna l'Ente nazionalizzato, iniziando la sua attività, si era ripromesso di non ricorrere mai allo Stato per chiedere fondi o per invocarne la garanzia sulle obbligazioni destinate a finanziare i futuri impianti. Oggi l'*Electricity Council* è invece gravato di debiti verso lo Stato, perchè il Tesoro ha dovuto anticipare importanti fondi.

D'altra parte, la quotazione attuale delle obbligazioni di indennizzo ha comportato, per chi le aveva ricevute in cambio delle azioni, una perdita del 30 per cento che, tenuto conto del diminuito potere di acquisto della moneta, si traduce in una perdita reale del 50 per cento. Per invogliare i risparmiatori (la cui fiducia evidentemente è stata scossa da questa esperienza) a prestare ancora il loro danaro all'Ente, il Tesoro ha dovuto offrire la sua garanzia. Una apposita Commissione governativa di inchiesta è arrivata del resto alla conclusione che « senza finanziamenti a condizioni di favore

LEGISLATURA III - 1958-62 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sarebbe stato impossibile ottenere tutto il capitale richiesto annualmente per finanziare i programmi dell'industria elettrica ».

Per far quadrare i suoi bilanci l'Ente britannico ha poi dovuto ridurre sensibilmente la quota riservata ogni anno agli ammortamenti ed alle riserve. Già nel 1955 — sosteneva, ad esempio, la citata Commissione di inchiesta — le riserve accantonate erano insufficienti alle normali evenienze.

E tutte le difficoltà sopra citate si sono presentate senza che gli Enti in questione abbiano attuato una politica di prezzi particolarmente bassi. Nella relazione di minoranza della Commissione speciale presentata dai rappresentanti liberali alla Camera dei deputati è già stata pubblicata la tabella qui riprodotta, per un esame comparato dei livelli tariffari nei Paesi del M.E.C. ed in Gran Bretagna.

PAESI	Illuminazione privata	Utenze di forza motrice		
		piccole	medie	grandi
Amsterdam	48,26	19,09	13,95	12,07
Bruxelles	52,88	22,56	15,38	12,38
Parigi	36,19	21,33	9,80	9,03
Amburgo	58,39	25,11	17,53	14,45
Colonia	54,76	30,01	20,03	15,73
Londra	43,75	14,64	12,79	10,95
ITALIA :				
minimo	32,67	15,50	12,94	10,54
media ponderata	36,97	15,50	12,94	10,54
massimo	38,67	15,50	12,94	10,54

I prezzi italiani sono dunque nel complesso allineati con quelli della Francia e della Gran Bretagna. Se poi si tiene presente che in quei Paesi, molta parte del fabbisogno finanziario degli Enti elettrici viene erogata dallo Stato a condizioni di favore e che pertanto la remunerazione dei fattori produttivi che non ha gravato direttamente sugli utenti attraverso la tariffa di vendita, è posta a carico dei contribuenti, ne consegue che il costo dell'energia elettrica per la collettività francese ed inglese risulta superiore a quello apparente della tabella. Il fatto che per l'Italia non si sia verificata finora una simile evenienza conduce alla conclusione che la nostra situazione tariffaria risulta migliore rispetto a quanto appare dal confronto numerico sopra espresso.

Che se si guarda alle prospettive, l'aspetto tariffario appare ancora meno brillante.

Nell'ultimo bilancio dell'*Electricity Council*, reso pubblico l'anno scorso nel mese di settembre, si legge che, poichè l'Ente non

è in grado di ottenere dal risparmio le imponenti cifre richieste per il quinquennio 1962-66, il Governo ha stabilito che l'Ente stesso aumenti le tariffe di vendita onde porre a carico degli utenti una quota dei nuovi investimenti. Il bilancio preannuncia gli aumenti tariffari per la fine di questo anno e per il prossimo esercizio.

Gli esempi francese ed inglese, dunque, non giovano e sono, invece, nettamente controproducenti.

Il rispetto dell'articolo 81 e le minori entrate fiscali conseguenti all'istituzione dell'E.N.E.L.

8. — Sempre in materia di presupposti del provvedimento, occorre controllare se il disegno di legge rispetti l'articolo 81 della Costituzione, per il quale « ogni legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

Tale precetto deve essere rispettato tanto nel caso di legge che comporta aumento di uscite, quanto nel caso di legge che comporta una riduzione di entrate: principio, questo, di evidenza manifesta e del tutto pacifico. Nè potrebbe essere diversamente, data la *ratio* della disposizione, che i costituenti hanno introdotto per garantire l'equilibrio del bilancio: equilibrio che, evidentemente, viene turbato tanto da una maggior spesa quanto da una minore entrata.

Ciò premesso, è certa la violazione dell'articolo 81 da parte dell'articolo 8 del disegno di legge, che esonera l'E.N.E.L. dall'imposta sui redditi di ricchezza mobile, dall'imposta sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni e da quella sulle società, in sostituzione delle quali lo assoggetta ad una *unica imposta fissa sull'energia prodotta*: imposta questa la cui determinazione, sino al 31 dicembre 1964, viene delegata al Governo, che dovrà provvedervi mediante decreto avente valore di legge, osservando il duplice criterio di assicurare all'erario entrate fiscali globali *non superiori* — si badi — a quelle accertate per l'esercizio 1959-60 per le anzidette imposte abrogate, aumentate del 10 per cento; e di garantire alle Regioni, alle Provincie, ai Comuni ed alle Camere di commercio entrate non inferiori a quelle accertate nello stesso periodo, sempre aumentate del 10 per cento. Che questa nuova e diversa forma di imposizione adottata per l'Ente importi necessariamente una diminuzione di entrate è certo ed indiscutibile.

In primo luogo si ha che, per effetto del trasferimento all'Ente delle imprese elettriche e dell'assorbimento in esso di tutte le attività di produzione e di distribuzione, verranno automaticamente a cessare *gli scambi di energia fra le imprese medesime*, ora largamente praticati per svariate ragioni di indole tecnica, commerciale, eccetera e per quantitativi sicuramente ingenti. Questi scambi, che si concretano in vere e proprie compravendite di energia danno, oggi, luogo a tassazione nel senso che per i relativi importi deve essere e viene in effetti corrisposta *l'imposta generale sull'entrata*. I proventi di tale tassazione, necessaria-

mente variabili nel loro ammontare a seconda del volume degli scambi, sono stati indicati dal Ministro delle Finanze, nell'altro ramo del Parlamento, in alcuni miliardi annui.

Ma poichè nella determinazione dell'aliquota della nuova imposta sull'energia prodotta dovrà essere rispettato *un limite massimo* (« entrate fiscali, globali non superiori... »), e poichè tale limite dovrà stabilirsi tenendo conto dei proventi 1959-60 relativi soltanto alle imposte di R.M., I.C.A.P. e sulle Società, e non anche di quelli dell'I.G.E., ne deriva che per la cessazione di introiti afferenti all'imposta sugli affari mancherà senz'altro la copertura; si avrà, cioè, una minore entrata per I.G.E., non compensata dai proventi della nuova imposta sull'energia, nè da altre entrate: e ciò con sostanziale violazione, pertanto, dell'articolo 81 della Costituzione.

Ma v'è di più: anche ammesso che il decreto delegato fissi per la nuova imposta l'aliquota massima consentita (il che, peraltro, non è certo, come si dirà), si avrà tuttavia una ulteriore riduzione di entrate per l'esercizio finanziario in corso e per i successivi.

Come si è visto, il dato di riferimento per la determinazione del limite massimo della nuova imposizione è costituito *dal complesso delle entrate fiscali accertate nell'esercizio finanziario 1959-60* per le imposte da sostituire, maggiorato del 10 per cento; con la precisazione che ai fini del paragone dovrà tenersi conto solo delle imposte relative ai beni trasferiti all'Ente, ossia delle attuali imposte afferenti le attività elettriche.

È chiaro, d'altronde, che le imposte accertate nel detto esercizio sono quelle dovute dalle imprese per i redditi conseguiti nell'anno 1959, secondo i rispettivi bilanci (come è noto, con la legge 4 marzo 1958, n. 191, è stato imposto alle società elettriche di far coincidere l'esercizio sociale con l'anno solare, a partire appunto dal 1° gennaio 1959); redditi che normalmente vengono accertati e definiti in relazione al giro d'affari del contribuente, ossia — per l'at-

tività elettrica — alla entità della produzione e vendita di energia.

Ora è sin troppo noto che la produzione di energia è in costante aumento, mediamente nella misura del 7 per cento annuo ed è soprattutto interessante il rilievo che — nel periodo che qui interessa (e particolarmente per le imprese elettrocommerciali) — tale aumento è stato *superiore alla media* anzidetta.

Risulta infatti dai dati raccolti dalle associazioni di categoria per conto dell'Istituto centrale di statistica che per le imprese elettrocommerciali la produzione è stata nell'anno 1959 di 37,2 miliardi di kWh e nell'anno 1960 di 41,7 miliardi (con un incremento del 12 per cento); nel 1961 di 44,6 miliardi (con un incremento del 7 per cento sul 1960); e che, in base ai dati disponibili, essa è prevista per il 1962 in oltre 48 miliardi di kWh, con un incremento dell'8 per cento sul 1961 e del 29 per cento sul 1959.

Non è seriamente contestabile che questo aumento della produzione, e quindi del giro di affari delle imprese, importi un aumento dei redditi relativi, con conseguente incremento del gettito delle imposte ad essi afferenti: lo ha esplicitamente affermato lo onorevole Ministro delle finanze avanti la Commissione speciale della Camera dei deputati. Le entrate fiscali accertabili a carico delle imprese per le imposte di R. M., I.C.A.P. e sulle Società devono quindi ritenersi ad un livello superiore a quello 1959-1960, *in misura approssimativamente proporzionale all'aumento della produzione*. Si pensi che nelle sue ricordate dichiarazioni all'altra Camera il Ministro delle finanze ha indicato un aumento del 15-20 per cento dal 1960 al 1962.

È, pertanto, evidente che stabilendo il limite massimo della imposizione a carico dell'Ente al livello delle entrate fiscali 1959-1960 aumentato *del solo 10 per cento*, si fa necessariamente luogo ad una riduzione di entrate; e ciò senza provvedere alla relativa copertura, in spregio al dettato costituzionale.

Ma non basta: l'aliquota della nuova imposta, da stabilirsi « in misura fissa » e col

massimo come sopra determinato, *dovrà valere fino al 1964*. Ma se il nuovo assetto che si vuol dare all'industria elettrica non darà luogo a pericolose strozzature e non creerà ostacoli e remore all'espansione della produzione, questa dovrà mantenere anche nel 1963 e nel 1964 il ritmo medio di incremento del 7 per cento annuo, raggiungendo così (sempre soltanto per la quota relativa alle imprese elettrocommerciali) i 51,5 miliardi di kWh nel 1960 ed i 55 miliardi nel 1964, con un aumento rispettivamente di circa il 40 per cento e di quasi il 50 per cento rispetto al 1959.

Ancora più evidente e macroscopica sarà dunque per i prossimi esercizi la riduzione delle entrate, e non dubitabile la violazione del precetto costituzionale.

A tale proposito è appena il caso di ricordare che con numerose e recenti decisioni la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato il principio che, nel caso di approvazione di nuove spese (o di riduzione di entrate) che impegnino più esercizi, in base all'articolo 81 Cost. il legislatore ha l'obbligo di provvedere con legge sostanziale alla relativa copertura *non solo per l'esercizio in corso all'atto dell'approvazione, ma anche per i successivi*, sui quali viene ad incidere la nuova spesa: non potendosi demandare l'assolvimento di tale compito alla legge puramente formale di approvazione del bilancio (sentenza 16 dicembre 1959, n. 66; sentenza 31 marzo 1961, n. 16; sentenza 9 giugno 1961, n. 31, eccetera).

9. — Inoltre il criterio, o meglio, i criteri direttivi ai quali il Governo dovrà attenersi nella emanazione del decreto delegato sono formulati in modo da rendere possibile una ulteriore violazione dell'articolo 81, quarto comma.

Stabilendosi infatti che l'aliquota della nuova imposta dovrà essere tale da assicurare entrate fiscali globali *non superiori* al limite indicato sopra, si autorizza implicitamente l'adozione di un'aliquota che importi entrate globali *inferiori*; soluzione, questa, tutt'altro che fuori dalla realtà ed alla quale il Governo potrebbe essere indot-

to dal desiderio di rendere più facile la vita all'Ente o dalla necessità di equilibrarne il bilancio. In tal caso la riduzione delle entrate sarebbe ancor maggiore, e più evidente la violazione dell'articolo 81; l'una e l'altra, inoltre, aggravate dall'obbligo di garantire agli enti locali entrate *non inferiori* a quelle 1959-60 aumentate del 10 per cento, talchè ogni effettiva riduzione delle *entrate fiscali globali* dovrebbe far carico esclusivamente al bilancio dello Stato.

III

I DIFETTI INTRINSECI DEL DISEGNO DI LEGGE: GLI STRUMENTI DELLO ESPROPRIO, L'INDENNIZZO E LE DISPARITA' DI TRATTAMENTO

10. — Dopo aver esaminato i presupposti costituzionali del provvedimento, conviene ora considerarne la sostanza.

L'esame sarà sempre condotto dall'angolo visuale della costituzionalità, non mancando di precisare che taluni aspetti costituzionali sono talora così connessi ad altri, attinenti alla maggiore o minore razionalità delle soluzioni adottate, da imporre che anche di questi altri sia fatto cenno, sopra tutto con lo scopo costruttivo di migliorare — se e dove sarà possibile — il testo di legge.

Gli strumenti della nazionalizzazione. Abuso e violazione dell'art. 76 della Costituzione.

11. — L'articolo 76 della Costituzione vieta ogni delega legislativa al Governo « *se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti* ».

In verità, anche se la Camera — sotto questo aspetto — ha apportato qualche miglioramento al testo originario del disegno di legge, bisogna pur riconoscere che la formulazione attuale è lungi dall'essere soddisfacente.

Infatti, se pure è stato posto rimedio a talune clamorose falle introducendo qualche

criterio generale più articolato e penetrante di quanto non fosse nella redazione governativa, non si può passare sotto silenzio l'ampiezza praticamente illimitata della delega, come formulata all'articolo 2, là dove, dopo averne indicato i vari oggetti, si estendono inopinatamente i poteri dell'Esecutivo « *a quanto altro previsto dalla presente legge* ». E questa formulazione non può essere accettata allargando essa eccessivamente i poteri delegati, sino al punto da diventare — sia pure limitatamente al campo, del resto vastissimo, dell'attività elettrica — una vera e propria *delega di pieni poteri, costituzionalmente inammissibile*.

Ma l'aspetto più preoccupante del problema è rappresentato dall'abuso costituzionale insito nell'attribuire al Governo il potere di provvedere, *con decreti aventi valore di legge ordinaria* (e pertanto con atti di natura legislativa) *ad adempimenti che invece hanno indubbiamente carattere amministrativo* (come la individuazione delle imprese e dei beni da trasferire all'Ente, nonchè in genere l'attuazione materiale dei trasferimenti).

Questo è un sopruso perchè, attribuendo ad adempimenti sostanzialmente amministrativi la natura di atti di legislazione ordinaria, *si viola nella lettera e nella sostanza la disposizione dell'articolo 113 della Costituzione*, che sancisce il principio della tutela giurisdizionale contro *tutti* gli atti amministrativi.

Questo principio fu accolto nella Costituzione per impedire ogni ritorno al malcostume fascista di sottrarre ad ogni sindacato giurisdizionale gli atti che al Governo premeva di veder attuati per sola forza di imperio, senza discussioni o possibilità di reazione contro l'arbitrio. Ora, col testo proposto dal Governo ed accolto dalla Camera si è trovato il modo di eludere la norma costituzionale, conculcando nella sostanza il più fondamentale diritto del cittadino, il risultato stesso della teoria della divisione dei poteri e dell'avvento dello stato di diritto: in altri termini la tutela giurisdizionale piena e completa del privato di fronte allo Stato ed ai poteri pubblici.

Questa critica è così fondata da essere condivisa in ambienti dello stesso centro-si-

nistra (cfr. la citata introduzione del Piccardi, pagg. 37-41); e non può essere superata col superficiale rilievo che contro i decreti legislativi del Governo si potrà pur sempre ricorrere alla Corte Costituzionale. Il ricorso costituzionale, invero, non può estendersi oltre l'eccezione — appunto — di incostituzionalità; e quest'ultima, a sua volta, non potrà farsi valere se non nella eventualità di decreti che eccedano i limiti della delega che, stante la sua genericità e la sua ampiezza, rende più che problematica l'efficacia del rimedio.

A difesa dell'asserita legittimità costituzionale del sistema il Ministro Colombo ha richiamato — e non con ragione — la decisione della Corte Costituzionale, ammissiva della prassi analoga seguita in occasione degli espropri attuati nel quadro della riforma fondiaria.

In effetti la Corte Costituzionale (decisione 25 maggio 1957, n. 60), a sostegno della legittimità di atti legislativi aventi per oggetto singoli espropri, ritenne che il contenuto di tali atti in realtà dipendeva da una *valutazione politica* del caso specifico considerato derivandone l'affermata possibilità di adottarli con un atto di legge (nella specie, delegato dal Parlamento al Governo). Tale indirizzo, ha però, radice nella stessa disposizione costituzionale (art. 44 Cost.) che regola la riforma fondiaria, ove gli interventi del legislatore sono previsti, tra l'altro, allo scopo di fissare limiti alla estensione della proprietà terriera privata « *secondo le regioni e zone agrarie* ».

In altre parole, la riforma fondiaria non si è attuata con una soluzione globalmente uniforme, bensì in modo variabile (a seconda della struttura delle proprietà colpite) e condizionato da fattori diversi da caso a caso (diverse caratteristiche regionali nella estensione territoriale del latifondo; diverso stato delle colture; diversità delle prospettive culturali successive all'esproprio, ecc.): il tutto considerato non sul piano della semplice attuazione, ma di necessità (data la natura del problema posto da queste discriminazioni) in funzione di un disegno diretto a far assumere alla riforma un particolare

volto, diversamente caratterizzato a seconda della situazione di fatto.

Il provvedimento di esproprio si presentava perciò come risultato di un'analisi politica condotta su casi singoli. Da ciò, nel pensiero della Corte, l'esclusione dell'atto amministrativo, in quanto alla pubblica amministrazione non spettano scelte politiche.

Nel caso della nazionalizzazione delle attività elettriche, nulla di tutto ciò.

Qui la legge, con la delega al Governo, non lascia arbitro il potere esecutivo di espropriare le singole imprese elettriche a seconda di una qualsiasi sua valutazione: l'esproprio è *previsto e voluto per tutte le imprese senza alcuna distinzione, e il potere esecutivo è senz'altro vincolato dalla precisa e definitiva scelta fatta dal legislatore*. Le imprese elettriche sono destinate a venir meno (e qui appunto si rivela in modo chiarissimo la differenza tra la nazionalizzazione elettrica e la riforma fondiaria), non tanto perchè sono oggetto di trasferimento, *quanto per la pregiudiziale, ormai acquisita e indeclinabile, che vuole riservata allo Stato la gestione delle attività elettriche. Il trasferimento e lo esproprio sono cioè la conseguenza necessaria e meramente esecutiva dell'instaurato monopolio pubblico, e non viceversa*.

Del resto, è evidente che il sistema è stato diviso col solo e traverso fine di sottrarre ad impugnativa i Decreti di trasferimento. La relazione ministeriale implicitamente lo confessa, là dove non dà alcuna giustificazione sostanziale della scelta e si limita a porre innanzi l'*excusatio non petita* della giurisprudenza fondiaria.

12. — I decreti delegati riguardanti i singoli trasferimenti appaiono incostituzionali anche in relazione alla particolare formula di delega che li autorizza.

L'articolo 4 contiene una prima delega, da esercitarsi *entro 180 giorni*, per l'emanazione delle *norme astratte* destinate a regolare, in via generale secondo determinati principi e criteri direttivi, i trasferimenti; e ne contiene anche una seconda, da utilizzare *entro un anno*, per il *concreto trasferimento* delle singole imprese o dei complessi di beni.

La stessa legge, dunque, ha sentito di dover porre su due diversi piani queste due attività, ha avvertito, confusamente, che la prima era di legislazione e la seconda soltanto di amministrazione; ma, pur posta la premessa, non ne ha tratto — per difetto di chiarezza concettuale (e, soprattutto, per il desiderio di sottrarre i provvedimenti amministrativi al normale sindacato) — la necessaria conseguenza.

Questa contaminazione di funzioni e di direttive eterogenee risulta anche da un certo scoordinamento che si nota, sempre a questo proposito, nel testo del progetto.

Quest'ultimo, infatti, si limita a stabilire che i decreti particolari relativi ai trasferimenti dovranno essere emanati entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge; ma non precisa che tali decreti saranno emanati *dopo* l'emanazione delle norme delegate. Sembrerebbe pertanto che si possa far luogo a concreti trasferimenti di imprese prima dell'emanazione della disciplina generale che ne è il presupposto: il che, se fosse, sarebbe assurdo.

Ma non basta. Al n. 9 dell'art. 4 si prescrive che i decreti (specifici) di trasferimento saranno emanati « con l'osservanza dei principi e criteri direttivi sopra indicati »: principi e criteri che, per il combinato disposto dell'articolo 2 e del 1° comma dello stesso articolo 4, sono invece preordinati a informare i decreti relativi alla disciplina *generale* dei trasferimenti.

Cosicchè l'equivoco richiamo che si legge all'art. 4, n. 9 induce a pensare che gli stessi principi e criteri direttivi possano informare una *doppia* attività normativa: l'*una* (di carattere astratto e da esaurire nei 180 giorni) collegata alla delega di cui agli artt. 2 e 4, prima parte; l'*altra* (concreta e da esplicitare entro l'anno), riferibile alla delega di cui all'articolo 4, n. 9.

Si determinerebbero così due fasi di intervento normativo implicanti, l'una e l'altra, autonomi provvedimenti del Governo, collegati formalmente ai medesimi principi e criteri direttivi, ma sostanzialmente non uniformi o addirittura contraddittori in conseguenza di possibili diversità nelle successive

interpretazioni ed applicazioni delle norme fondamentali.

A parte l'illogicità e l'equivocità, questo sistema è costituzionalmente scorretto. Infatti la delega legislativa è concepita dall'articolo 76 quale strumento unitario di produzione legislativa, che si esaurisce istantaneamente con la formulazione delle norme delegate e non ammette una proliferazione normativa per così dire a singhiozzo, in momenti successivi ed in funzione — oltre tutto — di scopi differenti.

13. — Concludendo affermiamo che non a caso, nelle premesse della presente Relazione, affermavamo che le responsabilità relative a questa legge vanno ben oltre il regime dell'energia elettrica nel nostro Paese.

Si tratta della Costituzione, nei suoi aspetti fundamentalissimi della divisione dei poteri e della tutela giurisdizionale del cittadino; si tratta di sapere se, con un gioco di parole, l'una può essere sovvertita e l'altra elusa; se, con l'ipocrisia del « decreto avente valore di legge » si vuol tornare (oggi, per l'energia elettrica: Dio non voglia, domani, per altro) al sistema fascista dei provvedimenti sottratti a qualsiasi gravame, al sistema insomma che la Costituzione avrebbe dovuto aver bandito per sempre.

Sull'indennizzo.

14. — Circa l'indennizzo, il dibattito si è fin qui polarizzato — e non certamente a torto — sull'aspetto meramente quantitativo.

È innegabile, infatti, che non è stato fin qui seriamente confutato da parte governativa il rilievo della evidente inadeguatezza dell'indennizzo offerto alle aziende espropriate di fronte al loro obiettivo valore. Ed è eloquente, a questo proposito, lo stretto silenzio osservato dal Governo sul totale degli indennizzi da pagare, che avrebbe consentito di avere una indicazione univoca, sia pure in termini approssimativi, della entità della corrispondente valutazione dei beni che si accingono ad essere l'iniziale patrimonio dell'E.N.E.L.

Da parte della maggioranza si è giunti fino a sostenere che l'indennizzo è ispirato addirittura a criteri « di liberalità », rifacendosi al fatto che le valutazioni sono grosso modo collegate alle quotazioni di Borsa. Ma sulla inefficienza dello strumento borsistico — e della specifica formula che al riguardo si è adottata — a determinare, in questa particolare sede e per questi particolari effetti, una congrua base di valutazione, diremo da qui a poco.

La realtà è che, intimoriti dall'idea di caricare sull'E.N.E.L. quel debito di larghe proporzioni che sarebbe corrispondente all'intrinseco valore dei beni che si espropriano, il Governo si è trincerato su formule capziose che larghissimamente peccano nella loro funzione di identificazione dei valori in gioco.

Nè è accettabile la troppo facile scappatoia di appellarsi ad una pronunzia della Corte Costituzionale per liberarsi dal rimorso di non pagare ora il giusto ed il possibile, sorvolando però sul fatto che l'opinione espressa in tale sede — circa l'indennizzo in tema di esproprio per pubblica utilità — può valere solo in relazione alle questioni particolari allora sollevate e in relazione alla specifica norma costituzionale allora chiamata in causa e che era (vedi sentenza Corte Cost. 25 maggio 1957, n. 61) l'art. 42 della Costituzione.

Osiamo affermare che coloro che si appellano a tale sentenza per chiudere il discorso sull'equità dell'indennizzo, non possono essere in coscienza tranquilli sul fondamento e sulla tenuta del loro ragionamento. Perchè è ancora del tutto da dimostrare — in sede costituzionale — che sul piano dell'articolo 43 e, ancora di più sul piano specifico di *questa nazionalizzazione* con le sue dichiarate finalità e con i suoi caratteristici tratti applicativi, l'indennizzo possa effettivamente allontanarsi da un giusto riconoscimento dell'effettivo valore dei beni espropriati.

Sicuramente non possono essere tranquilli i sostenitori dell'assoluta discrezionalità del potere legislativo nel fissare il livello dell'indennizzo, quando si facciano i conti, non solo a parole, con altro articolo della Costi-

tuzione — che inevitabilmente viene in gioco in questa sede a circoscrivere la pretesa libertà di indennizzo consentita dall'articolo 43 — quando cioè si voglia ragionare anche sulla base dell'articolo 47. Il quale obbligando il legislatore ordinario a favorire l'accesso del risparmio al « diretto ed indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese » innegabilmente lo vincola a valorizzare e a tutelare quel risparmio che oggi è in gioco nella sua valutazione.

Ma i problemi sopra delineati non esauriscono affatto il problema dell'indennizzo considerato tanto in se stesso, quanto alla stregua dell'articolo 43 della Costituzione.

Il concetto di « giustizia » — come risulta anche dai lavori preparatori della Costituzione — è implicito in quello di indennizzo. E se così è si palesa necessario definire le condizioni necessarie affinché l'indennizzo risponda — appunto — a giustizia.

A tal fine, e per esigenza di razionalità ancor prima che di diritto, occorre:

a) che l'indennizzo sia stabilito *in funzione del bene che si tratta di valutare*, e non in funzione di un altro bene;

b) che l'indennizzo sia *costante*: nel senso che ad eguali beni corrisponda eguale indennizzo, e a beni diversi indennizzo proporzionalmente maggiore o minore;

c) che l'indennizzo sia completo, nel senso di risarcire (sia pure con i criteri quantitativi adottati nella specie) *tutti i cespiti espropriati*;

d) che esso sia congruo anche dal punto di vista *cronologico*: nel senso che il tempo della valutazione deve corrispondere a quello dell'esproprio.

L'indennizzo proposto dal disegno di legge non risponde ad alcuna di queste condizioni.

Per dimostrarlo, gioverà innanzitutto ricordare che il progetto distingue i soggetti passivi dell'esproprio in tre grandi categorie:

prima categoria (articolo 5, n. 1): imprese appartenenti a società *quotate in Bor-*

sa, che esercitano in via esclusiva o principale l'attività elettrica;

seconda categoria (articolo 5, n. 2): imprese tenute alla formazione del bilancio elettrico secondo la legge 4 marzo 1958, numero 191 (essenzialmente, le società elettriche *non quotate in Borsa*);

terza categoria (articolo 5, n. 4): *altre imprese* esercenti attività elettriche, non comprese nelle due classi precedenti.

Per la prima categoria, l'indennizzo è stabilito sulla base dei *valori di Borsa nel triennio 1959-1961*; per la seconda, sulla base dei *valori di bilancio rettificati* in base a coefficienti dedotti dagli indennizzi riconosciuti alla prima categoria; per la terza si procede a *stima diretta*.

15. — a) Così essendo (si esamina qui la prima condizione, della *necessaria correlazione diretta tra indennizzo e bene espropriato*) è evidente che il disegno si fonda su una falsa prospettiva: *l'esproprio colpisce determinati beni e rapporti* (quelli attinenti alla gestione elettrica), ma l'indennizzo è stabilito essenzialmente *in funzione di altri beni*, e cioè le azioni.

E si noti che il parametro costituito dal corso azionario va ben oltre la determinazione del *quantum* dovuto alle società quotate (articolo 5, n. 1); influenza direttamente, attraverso i « coefficienti correttivi » dei valori di bilancio, l'indennizzo dovuto alle *non quotate* (articolo 5, n. 2); e, in entrambi i casi, è determinante nella valutazione dei *beni da restituire*, ove tornano a giocare i predetti « coefficienti ».

È questa una stortura perchè anche ad ammettere che la valutazione possa farsi secondo un « parametro » e non mediante la stima diretta del bene, alla stregua del suo valore di mercato; anche ammesso questo, *il parametro deve essere congruo e cioè in funzione diretta della consistenza e del valore del bene*, considerato in un certo momento.

La prima esigenza di giustizia, insomma, è di valutare un bene per quello che è.

Ma non basta! Si è andati tanto oltre in questa falsa prospettiva, da farne l'elemento

determinante del *modo dell'esproprio*, concepito dalla legge come esproprio « per differenza »: nel senso che, per le società esclusivamente o prevalentemente elettriche esso colpisce tutto il patrimonio, salvo restituzione (a deconto dell'indennizzo) di quel che è estremo al trasferimento (articolo 4, n. 1 e 5, n. 3); mentre, per le altre imprese (articoli 4, n. 2 e 5, n. 4) esso colpisce solo i beni che interessano.

Con curiosa inversione di concetti, cioè, il modo dell'esproprio è nato dal criterio scelto per l'indennizzo; criterio che, essendo commisurato alla quotazione dell'azione, postulava di fare *dopo* quella necessaria separazione fra beni elettrici e non elettrici che altrimenti avrebbe dovuto essere fatta prima.

E lo strano è che questo sistema, dipendente dalla direttiva di far capo alle valutazioni di Borsa, è stato adottato, senza alcuna giustificazione, *anche per le società non quotate in Borsa*: per le quali ancora più spontaneamente si raccomandava il criterio dell'apprensione e stima diretta dei beni esclusivamente elettrici che appunto — e correttamente — fu adottato per le imprese della terza categoria.

Si è violato così, anche qui, il limite dell'articolo 43 della Costituzione (1) il quale prevede l'esproprio delle *sole* attività elettriche; nè, certo, la norma, dato il suo carattere strettamente eccezionale, legittima applicazioni estensive.

La procedura adottata sarebbe, del resto, di per sé incostituzionale anche se si dovesse considerare il trasferimento coatto dei beni non elettrici alla luce soltanto dell'articolo 42 della stessa Costituzione. E ciò è perchè l'espropriazione per pubblica utilità della proprietà privata è consentita solo quando sia giustificata da « motivi di interesse generale ». Nella specie è chiaro che l'interesse generale non richiede e tanto meno giustifica la misura adottata; tanto è vero che poi i beni non elettrici sono ritornati al privato proprietario.

(1) Un'ulteriore violazione consiste nel fatto che l'apprensione dei beni non elettrici avviene senza indennizzo (v. par. 20).

16. — Nè questa critica ha valore formale: chè, dal punto di vista sostanziale ed economico, è manifesto l'*arbitrio insito nell'equiparazione fra il corso delle azioni e il valore del patrimonio assoggettato ad esproprio*. È questo il punto fondamentale, che — per effetto del meccanismo sopra illustrato — si riverbera su tutto il sistema di indennizzo.

Già in tesi generale si deve osservare che le quotazioni di Borsa sono inidonee a rappresentare, e in effetti non rappresentano, l'effettivo valore (sia pure *pro quota*) del patrimonio sociale, per il semplice motivo che tali quotazioni sono in funzione solo delle azioni effettivamente scambiate in Borsa (il c. d. « flottante »), e non — come dovrebbe essere — della piena ed effettiva contrattazione del bene di cui si tratta.

Altro è negoziare una piccola frazione del capitale — per esempio di una società immobiliare — e altro negoziare il pacchetto di maggioranza (con le inerenti posizioni di comando) o addirittura trasferire — come nel nostro caso — la signoria completa e esclusiva del bene. Con questo in più e cioè che il valore dell'azione è essenzialmente in funzione del bilancio e del dividendo distribuito, mentre — in sede di negoziazione diretta — viene in evidenza la consistenza patrimoniale effettiva della società, comprensiva di elementi non scontabili, o meno esattamente scontabili, dalla Borsa, per esempio le riserve non palesi in bilancio; i beni non ancora in reddito, e così via.

Ma vi è di più. È ben nota la soggezione delle valutazioni di Borsa sia a correnti speculative (che dovrebbero restare ben lontane dalla sistematica dell'indennizzo dovuto dallo Stato); sia — in genere — a motivi del tutto estranei all'effettiva consistenza dei beni (un movimento internazionale, uno stormir di fronda fiscale, una vicenda politica, eccetera).

Ciò induce ad un ulteriore aspetto, attinente al caso specifico: quello che l'ipoteca della nazionalizzazione *pesa sulle quotazioni elettriche da gran tempo prima del 1962, e anche del 1959*. Lo stesso andamento dei corsi lo dimostra, ove si considerino da un lato il dividendo mediamente distribuito e dall'al-

tro la notoria solidità di queste imprese, predilette dal piccolo risparmio. Ciononostante, il livello di queste azioni è rimasto sempre notevolmente al di sotto delle altre per un motivo estraneo alla consistenza ed alla redditività dei beni, che — come tale — sarebbe iniquo scontare in sede di indennizzo dei beni stessi.

17. — *b) in secondo luogo*, l'indennizzo deve essere costante o, meglio, *egualitario*, nel senso che tutti i cittadini espropriati ricevano — *a parità di beni — uguale risarcimento*. Ciò discende, ancor prima che dalla norma espressa dell'articolo 3 della Costituzione, *dal concetto stesso di indennità*, concepita come somma di danaro commisurata a un pregiudizio.

Sotto questo profilo, il disegno di legge rivela alcuni dei più gravi difetti solo eliminabili con l'abbandono della formula adottata.

A parità di beni, invero, abbiamo *tre diversi sistemi* di valutazione in funzione soltanto dei soggetti passivi dell'esproprio: *la Borsa, i valori di bilancio corretti, e la stima diretta*. È davvero assurdo che una società debba ricevere un indennizzo calcolato in un modo piuttosto che in un altro a seconda che i suoi amministratori, per un motivo qualsiasi, abbiano deciso di chiedere o di non chiedere l'ammissione alle quotazioni di Borsa; ed è parimenti assurdo che un impianto o un complesso di impianti elettrici sia valutato in un modo o in un altro, a seconda della circostanza contingente che sia gestito a sè (impresa esclusivamente o prevalentemente elettrica) o insieme ad altre iniziative industriali (imprese non prevalentemente elettriche, di cui all'articolo 5, n. 4).

Ma, fatta astrazione da quest'ultima categoria (la sola per la quale si sia adottato il sistema corretto), il sistema testè illustrato comporta manifeste sperequazioni *anche nell'ambito delle singole categorie* (società quotate, società non quotate).

Già lo si è notato, per implicito, criticando il parametro desunto dalle quotazioni di Borsa. L'indennizzo, infatti, che dovrebbe essere commisurato alla consistenza obiet-

tiva degli impianti, sarà invece funzione dei fattori più eterogenei che, in modo contingente (e soprattutto indipendente dalla consistenza oggettiva del patrimonio) avranno influenzato i corsi di Borsa.

Ancor più incoerente però, è la situazione delle società elettriche non quotate (seconda categoria).

È ben vero che qui, almeno sotto un aspetto, la valutazione parte da un elemento riferibile non alle azioni, ma direttamente agli impianti (o, più correttamente, ai cespiti espropriati), cioè il relativo *valore netto di bilancio*; ma poi questo riferimento viene distorto dall'applicazione dei coefficienti di rettifica, desunti dai corsi di Borsa delle azioni emesse da società del tutto diverse, e — come tali — con diverse caratteristiche tecnico-economiche.

Secondo quel che è dato desumere dal testo di legge (tutt'altro che perspicuo) i valori netti di bilancio delle imprese non quotate dovranno essere moltiplicati per il *rapporto* esistente tra gli analoghi valori delle società quotate, e l'indennizzo ad esse corrisposto sulla base dei valori di Borsa 1959-1961.

Già il « valore di bilancio » è ben lontano dall'assicurare una corretta base di partenza. Altro è ad esempio il « peso » di quel valore quando risulta da recenti iscrizioni in bilancio, al costo, di cespiti patrimoniali; e altro quando risulta da rivalutazione di cespiti prebellici, arrestata — come ognuno sa — a quota 40. Sui valori di bilancio, ha, d'altra parte, un peso notevole la politica degli ammortamenti. Infatti, il valore di bilancio di un impianto sarà tanto minore quanto maggiori saranno stati gli ammortamenti, e viceversa. Così, le società avranno un indennizzo tanto più basso quanto più avranno sacrificato gli azionisti nel riparto degli utili per spingere la politica degli ammortamenti: e viceversa.

Il punto di partenza della valutazione è, dunque, già ben lontano dal portare ad una determinazione egualitaria dell'indennizzo nell'ambito della categoria: anzi è tale da condurre a risultati del tutto iniqui.

Ma il metodo diventa ancora più arbitrario col determinare in via definitiva l'inden-

nizzo in funzione di una media desunta dall'assetto e dalle svariate caratteristiche di tutt'altre società. L'indennizzo, invero, sarà più o meno adeguato a seconda che le condizioni particolari delle società espropriate si avvicinino più o meno alla media stessa.

Ogni società, ha le sue proprie caratteristiche (una lavora con capitale essenzialmente proprio, l'altra coi debiti; una è fortemente immobilizzata, e l'altra no; in un bilancio prevalgono i cespiti patrimoniali rispetto ai quali è concepibile una correzione dei valori di bilancio, come appunto gli impianti, eccetera; in altro bilancio invece possono prevalere, e comunque esistere in diversa proporzione, le poste di natura finanziaria, non suscettibili di correzioni; qui una prevalenza di cespiti rivalutati, là, invece, di cespiti recenti, e così via).

E non è tutto: nelle quotazioni di Borsa entrano anche i valori non elettrici. Quando si tratta di società quotate, questi vengono restituiti in separata sede; e in tal modo almeno idealmente (e salva l'idoneità del procedimento di calcolo dello scomputo: del che oltre), l'indennizzo resta stabilito in funzione dei soli cespiti, appunto, elettrici.

Per le imprese elettriche non quotate, invece, accade un curioso fenomeno. I beni non elettrici delle società quotate (in quanto concorrono a determinare i valori di Borsa, che a loro volta determinano i coefficienti di correzioni), influenzano necessariamente e direttamente l'indennizzo da riconoscere per i beni squisitamente elettrici. L'idoneità del sistema è dunque dimostrata anche in linea meramente logica.

18. — A questo punto crediamo opportuno estendere il nostro esame e la nostra critica al *meccanismo di scomputo posto in essere ai fini delle restituzioni*. Esame questo che, per vero, riguarderebbe il primo aspetto esaminato (la correlazione, cioè, fra bene espropriato e indennizzo riconosciuto), ma che, data la natura del meccanismo (fondato sui valori di bilancio del singolo bene) e delle conseguenze (sperequazioni) si collega alle osservazioni or ora fatte.

Il problema non si pone per le imprese della seconda categoria (società elettriche

non quotate) dato che il bene, valutato in un certo modo « all'andata » (per così dire) sarà dedotto per pari valore « al ritorno », e la detrazione si riduce a una partita di giro.

L'arbitrio invece è manifesto e ineliminabile, per le Società quotate in Borsa. Per esse, all'andata, la valutazione del bene si confonde nel coacervo indifferenziato dei corsi di Borsa mentre, al ritorno, avrà luogo in modo a se stante e col diverso criterio del valore di bilancio rettificato secondo i coefficienti.

Le stesse oscillazioni intervenute nell'iter legislativo dimostrano che si tratta di un problema insolubile, come quelli che dipendono da un radicale difetto di impostazione.

Il disegno ministeriale già prevedeva (articolo 6, n. 3, in fine) che la restituzione dovesse avvenire ai valori di bilancio rettificati. Poi, la Commissione introdusse il concetto della restituzione « a valore di mercato » e la Relazione dell'onorevole De' Cocci (pag. 37) giustifica la modificazione con la necessità di « ovviare agli inconvenienti che potrebbero sorgere qualora ci si trovasse di fronte a beni immobiliari valutati in bilancio, come spesso accade, con la simbolica lira ».

Questa giustificazione era, però, imprevedibile. Analogo scrupolo, infatti, non aveva avuto la maggioranza quando si era trattato di definire la formula di esproprio delle imprese non quotate, fondata precisamente sui valori di bilancio e — pertanto — suscettibile di creare analogo inconveniente in senso opposto.

Pertanto, nel testo definitivo si tornò alla formula dei valori di bilancio rettificati, come alla soluzione meno peggiore.

Ora, pur dando atto alla Camera del suo sforzo, la formula resta quanto mai arbitraria, appunto per la non omogeneità dei due termini di paragone. Da un lato il valore di indennizzo fondato sui corsi di Borsa e dall'altro il valore di restituzione, stabilito in base a diverso criterio.

Già non è chiaro se il « coefficiente di rettifica » debba essere quello desunto dalla *singola società*, oppure quello generale, desunto dalla media di tutte le Società quotate;

ma, anche indipendentemente da ciò, sono evidenti le sperequazioni cui il criterio può dar luogo, in danno sia dell'espropriato sia dell'E.N.E.L.

Come è noto, e come l'onorevole De' Cocci ha ricordato, vi sono beni sottovalutati; ma, accanto a questi, vi sono beni il cui valore intrinseco non raggiunge quello di bilancio così rettificato.

Soprattutto, però, le sperequazioni conseguiranno all'applicazione a un singolo bene, o gruppo di beni, di un coefficiente di rettifica relativo *non a quel bene, ma a un bilancio nel suo complesso* (e peggio ancora se si tratterà della media desunta da tutti i bilanci).

È, infatti, intuitivo che le singole attività svolte dalla medesima società influiscono in modo tra loro differente sulla quotazione di Borsa. Se in ipotesi una società accanto all'attività elettrica, di normale redditività, svolgesse anche un'attività passiva, l'eventuale plusvalenza registrata dalla Borsa rispetto al valore di bilancio del patrimonio di quella società è da attribuire all'attività elettrica e non all'altra, che influisce in senso esattamente opposto. Pertanto, se in sede di restituzione il valore di quell'attività non elettrica (passiva) è dedotto dall'indennizzo per un importo pari al valore di bilancio dell'attività stessa, maggiorato applicando il coefficiente desunto dalla quotazione di Borsa, quell'attività viene ingiustamente restituita sulla base di un valore eccessivo. Ne consegue che, in pratica, si viene a *ridurre* nuovamente l'indennizzo dell'attività elettrica già pregiudicato una prima volta per essere stato determinato sulla base di quotazioni influenzate negativamente dall'attività non elettrica.

L'inconveniente è perfettamente reversibile nel caso che l'attività non elettrica abbia invece determinato la plusvalenza di Borsa in misura maggiore dell'attività elettrica.

La giusta soluzione consisterebbe, quindi, nell'individuare con esattezza il valore di Borsa delle due diverse attività. Ma tale calcolo è pressochè impossibile.

Si tratta, in conclusione, di un *ibis redibis*, privo di soluzione. Il difetto è alla base e pre-

cisamente nella contaminazione fra il sistema di esproprio per differenza e l'assunzione di un valore — come quello di Borsa — espressivo di una valutazione sintetica e indifferenziata del patrimonio sociale e, pertanto, ogni successiva distinzione nel suo ambito è necessariamente arbitraria.

19. — c) Il terzo aspetto riguarda la *completezza dell'indennizzo* nel duplice senso che esso deve riguardare tutti i cespiti espropriati e risarcire, senza esclusioni, tutti i pregiudizi subiti dal cittadino.

Ad evitare ripetizioni, questo aspetto potrà essere trattato congiuntamente al *quarto (tempo di riferimento dell'indennizzo)* in quanto, almeno sotto alcuni profili, l'esclusione di taluni cespiti dall'indennizzo è appunto in funzione di radicali difetti di impostazione quanto al tempo di riferimento dell'indennizzo stesso.

20. — Sotto il profilo della *completezza dell'indennizzo*, è innanzitutto da notare l'illegittimità del sistema di apprensione, sia pure provvisoria, dei beni non elettrici, che anch'esso si risolve nella mortificazione temporanea ma pur sempre gratuita, del diritto di proprietà, che consta non solo della facoltà di *disporre*, ma anche di quella di *godere*.

Ed è sempre stato pacifico, anche prima dell'entrata in vigore della Costituzione (e tanto più dopo) che qualsiasi menomazione della proprietà cui il cittadino sia assoggettato nel pubblico interesse comporta il diritto, e correlativamente, l'obbligo di indennizzo.

Questo, indipendentemente dalla problematica e dagli inconvenienti insiti in questo sistema di provvisoria apprensione. Basti pensare alla titolarità dei rapporti che verranno posti in essere nel frattempo; all'incidenza dei rischi relativi; agli oneri ed utili relativi alla loro gestione; a provvedimenti che ben possono imporsi — urgenti ed importanti — per la loro conservazione; alle inerenti responsabilità dell'E.N.E.L., e così via.

21. — Quanto al *tempo di riferimento dell'indennizzo*, sembra che il momento ideale dell'esproprio, nella mente del legislatore, sia il 1° gennaio 1963. Da questa data, infatti, decorrono gli interessi sull'indennizzo (articolo 6, 3° comma); mentre, per l'esercizio 1962 le imprese continuano a gestire in proprio.

Relativamente alle *società non quotate*, bisogna riconoscere che il sistema di valutazione arbitrario nella valutazione, è invece abbastanza coerente sotto l'aspetto temporale. Infatti, si assume (art. 5, n. 2) la data del 31 *dicembre* 1960; si rettificano i valori di bilancio in base ai « coefficienti »; si tien conto dei successivi aumenti e rimborsi di capitale, in quanto ne sia il caso; e infine (art. 5, n. 3) « saranno anche portati in aumento o rispettivamente in deduzione gli incrementi di riserva o le perdite *attinenti agli esercizi successivi al 1960* » (in questo modo la data del 31 dicembre 1960 è « *attualizzata* »).

Nessuna restrizione è prevista circa la facoltà di questa società di distribuire utili relativi all'esercizio 1962.

Per le società quotate in Borsa, invece, il sistema è arbitrario ed illegale al massimo.

Indipendentemente dalle consistenze patrimoniali (siano quelle che siano) l'indennizzo è congelato sul livello azionario medio del triennio 1959-1961 e con riferimento ad esso, si terrà conto solo degli eventuali aumenti e rimborsi di capitale avvenuti dopo il 31 dicembre 1961. Inoltre, queste società non potranno (per l'esercizio 1962: pertanto, con l'assemblea ordinaria 1963) distribuire « dividendi superiori al 5,50 per cento, calcolato sul valore di cui al n. 1 dell'articolo 5 » (cioè, sul valore di indennizzo).

Ne viene una prima, ovvia conseguenza e cioè che anche indipendentemente dalla validità o meno del parametro azionario, *il tempo di riferimento dell'indennizzo non corrisponde nè a quello dell'esproprio, nè a quello stabilito per le imprese della seconda categoria*.

Soprattutto, ne viene che — con inammissibile discriminazione — *alcuni cespiti sono esclusi dall'indennizzo; e, correlativa-*

mente, che lo Stato — in caso di perdite — potrà trovarsi a pagare indennizzi per cespiti inesistenti o deteriorati.

Incomprensibilmente, infatti, il testo legislativo devia dal sistema adottato per le imprese non quotate, per le quali si tiene pur conto degli incrementi di riserva e delle perdite successive alla data di riferimento. Tutto è, invece, congelato alla media azionaria del triennio, indipendentemente dalle vicende successive.

Dunque, se la società quotata, nel 1962, avrà accantonato una riserva anche cospicua, il cespite in cui la stessa sarà stata investita passerà all'E.N.E.L. senza indennizzo; viceversa, se un cespite per l'innanzi presente sarà andato distrutto o deprezzato, sarà pagato egualmente.

E si pensi che solo per semplicità si è parlato di sopravvenienze attive e passive per il solo 1962. Per la verità, infatti, la media 1959-1961 già non rappresenta le riserve e le eventuali perdite accumulate a fine 1961. Intanto è da osservare che le eventuali riserve formatesi in un esercizio sono normalmente registrate dalla Borsa nell'anno successivo e cioè a bilancio noto. Nella specie, quindi, vengono trascurate le riserve del 1961.

Ma non basta: le riserve e le perdite attinenti a vari esercizi si cumulano con somma algebrica, passando « a nuovo », e non sono affatto espresse da una media. Supposto infatti che, ogni anno (1959, 1960, 1961), si sia accumulata una riserva di 100, il valore da indennizzare sarà l'accumulo finale di 300, e non già la media dei successivi incrementi di valore, quand'anche la Borsa riuscisse a scontarli con tanta immediatezza ($100 + 200 + 300 = 600$; la qual somma, mediana sui tre anni, dà 200, mentre, a fine 1961, la riserva accumulata da indennizzare aumenta a 300).

Da ciò consegue non solo una incompletezza dell'indennizzo, ma — prima ancora — una sua retrodatazione, anch'essa costituzionalmente inammissibile.

Altro infatti è che, per valutare un determinato bene, sempre uguale a se stesso, si possa far capo a parametri riferiti al pas-

sato (come la Corte costituzionale ha ammesso in sede di esproprio fondiario, fondato sulle valutazioni ai fini dell'imposta patrimoniale *del medesimo fondo*); e altro, evidentemente, è che il parametro, o la valutazione, si riferiscano a un bene *ormai diverso*, come necessariamente è diverso nel caso attuale, dato che la media 1959-1961 e l'esclusione delle riserve accumulate nel 1962 comportano di necessità che il bene valutato non si identifica con quello esistente al momento di riferimento dell'esproprio.

22. — Il vero è che tutte queste complicazioni, questi arbitrî e queste contraddizioni si manifestano unicamente perchè si è voluto abbandonare la via maestra additata dalla Costituzione: *quella di dirigere lo esproprio contro i soli elementi dell'impresa asserviti alla gestione elettrica* (azienda elettrica in senso proprio), previa individuazione e — poi — di procedere ad equa stima di essi riferita all'obiettivo ed attuale loro consistenza, secondo il sistema previsto dal n. 4 dell'articolo 5.

Che questo sistema non sia stato seguito per le società quotate in Borsa, sotto un certo aspetto può anche essere compreso, data la pregiudiziale relativa al sistema di indennizzo. Ma non si comprende, affatto, perchè non sia stato adottato per le società *non quotate* che, quanto a stima dei beni, si trovano in posizione del tutto identica a quelle della terza categoria.

La sola differenza è data dalla presenza in maggiore o minore misura di beni estranei all'esercizio elettrico; e davvero non si vede perchè ciò debba influire sulle modalità dell'esproprio e la misura dell'indennizzo.

Osservazioni particolari sul testo di legge relativamente all'indennizzo.

23. — In questo breve capitolo converrà raggruppare alcune osservazioni di carattere particolare la cui considerazione, indipendentemente dalle questioni di fondo fin qui

svolte, può valere al miglioramento del testo di legge.

a) Quanto alle società quotate in Borsa, l'articolo 5, n. 1 fa riferimento alla « media dei valori del capitale quale risulta dai prezzi di compenso delle azioni... nel periodo dal 1° gennaio 1959 al 31 dicembre 1961 ».

Anzitutto, quali sono i prezzi di compenso « nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre » predetti?

Quelli materialmente registrati nei 36 mesi, oppure quelli validi nel periodo: compreso pertanto il prezzo di compenso del dicembre 1958, che valeva per il gennaio 1959?

Ancora: considerato che la legge si riferisce alla « media dei valori del capitale quale risulta dai prezzi di compenso », si tratta della semplice media aritmetica dei vari prezzi; o invece, come sembra più congruo in vista della finalità di esprimere il *valor capitale* durante il periodo, della media ponderata?

Infine: considerato che i prezzi di compenso sono undici all'anno, ma le liquidazioni di Borsa dodici (il prezzo di settembre vale anche per la liquidazione di agosto), si tratta — di nuovo — della semplice media aritmetica, o il valore di settembre deve essere computato due volte?

b) Inoltre le società quotate hanno il divieto di distribuire, per l'esercizio 1962, dividendi superiori al 5,50 per cento sul valore di indennizzo. Ciò suppone, ovviamente, che il valore di indennizzo sia di sicura ed automatica determinazione (cosa questa che, in funzione di quanto alla lettera precedente, è da escludere), o comunque che sia già certo per l'epoca delle prossime assemblee ordinarie (primavera 1963: altra ipotesi non autorizzata).

Nello stesso ordine di idee, poichè il divieto riguarda le sole società quotate che esercitano in modo esclusivo o prevalente l'attività elettrica (l'art. 6, quarto comma, rinvia appunto all'art. 4, n. 1), esso suppone egualmente risolto — alla medesima epoca — il problema di classificazione delle varie imprese: problema che, verosimilmente, sarà invece affrontato dagli stessi decreti di

trasferimento (art. 4, n. 9) da emettere entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

Comunque, è sicuro che alla formazione del bilancio 1962, nessuna società sarà in possesso del dato sufficiente ad impostare questo calcolo, che pure è di vitale importanza.

c) Relativamente alle società della seconda categoria ed alle valutazioni dei beni da restituire, occorre definire meglio i « coefficienti di correzione », rappresentativi dello scarto fra i valori di bilancio ed i corsi di Borsa. Si tratterà del coefficiente di scarto relativo alla singola società; oppure della media aritmetica degli scarti relativi a tutte le società quotate in Borsa od ancora di una media ponderata che tenga conto delle dimensioni di esse?

d) La legge nulla dice circa la data di riferimento della stima per le imprese della terza categoria.

Si tratta di una vera lacuna sfuggita alla Camera. Essa si spiega verosimilmente col fatto che, a suo tempo, il progetto ministeriale disciplinava l'indennizzo solo per le prime due categorie di imprese, relativamente alle quali — per il « tempo di riferimento » — si segue il diverso sistema sopra illustrato (fissazione di una data anteriore, dopo la quale entrano in gioco le rettifiche patrimoniali, più o meno complete a seconda dei casi).

Questo sistema, però, è del tutto estraneo alle imprese non assoggettate a trasferimento universale e successiva restituzione. Per questa terza categoria si tratta semplicemente di individuare e valutare beni singoli o complessi di beni, *talchè la precisazione di un momento di riferimento della stima è indispensabile.*

Nè può soccorrere, evidentemente, la data del 31 dicembre 1961 prevista all'articolo 4, n. 3, che vale solo per fissare la data di riferimento della classificazione delle varie imprese: il che è tutt'altra cosa.

e) L'articolo 5, n. 5, lascia intendere che, in prima istanza, l'indennizzo sarà liquidato dall'E.N.E.L. il che appare giuridicamente scorretto. È vero che sono previsti rime-

di amministrativi e giudiziari; ciò non toglie, però, che si tratta sempre di una struttura nuova alla nostra legislazione, che ha sempre curato la separazione fra istanza interessata e istanza giudicante, anche in prima sede.

Quanto meno, dovrebbe essere stabilito che il pagamento delle indennità nella misura riconosciuta dall'E.N.E.L. non può essere ritardato dall'Ente, anche in pendenza delle impugnative. Gli apprezzamenti contenuti in certe decisioni anche recenti del Consiglio di Stato consentono di affermare che simili evenienze, purtroppo, hanno ragione di essere presenti nelle preoccupazioni del cittadino.

Il disegno di legge e l'articolo 3 della Costituzione.

24. — Il concetto costituzionale di eguaglianza viene inteso nel senso che a situazioni uguali del cittadino deve corrispondere uguale trattamento legislativo; e che, correlativamente, a situazioni diverse non può corrispondere uguale trattamento.

Vero è che l'apprezzamento di eguaglianza o di diseguaglianza è compiuto dal legislatore: ma quest'ultimo, secondo gli insegnamenti della Corte e della dottrina costituzionale, non può, neppure qui, procedere ad arbitrio, e deve rispettare alcuni principi fondamentali.

Indipendente dall'illegittimità assoluta delle distinzioni fondate su sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali o sociali, il legislatore non può:

1) far dipendere l'uguale o diverso trattamento legislativo da un giudizio irrazionale sulle condizioni di eguaglianza o di diversità della situazione;

2) trattare difformemente situazioni che abbia ritenuto uguali, o egualmente situazioni che abbia ritenuto difformi;

3) porre in essere un trattamento legislativo che non sia razionalmente conseguente al criterio adottato per stabilire la identità o difformità delle situazioni.

Alla stregua di questi principi crediamo necessario esaminare il testo del disegno di legge per constatare, purtroppo, la loro ripetuta violazione.

In particolare, e senza entrare in un'analisi eccessivamente dettagliata, le disparità di trattamento si rivelano nei seguenti settori:

a) *soggezione all'esperto.*

A parte gli autoproduttori, il disegno di legge eccettua dal trasferimento le imprese di carattere *pubblicistico* (municipalizzate, regionali, eccetera; articolo 4, n. 5) e i *piccoli produttori* (art. 4, n. 7).

Qui preme rilevare il trattamento riservato ai due gruppi di imprese; mentre quelle pubblicistiche agiranno in regime di concessione amministrativa, regolata da un complesso di vincoli, nulla di tutto ciò è previsto per i piccoli produttori.

Questa duplice disciplina non è sorretta da alcuna razionale giustificazione, ed è intimamente contraddittoria. Da un lato, non si può far riferimento alla natura pubblica o privata dell'impresa (se tale fosse il criterio, la soluzione sarebbe precisamente quella opposta); dall'altro, non è dato nemmeno far capo alla dimensione dell'azienda, in quanto non è detto che non vi siano imprese gestite da Enti locali con produzione annuale inferiore ai 15 milioni di kWh;

b) *possibilità di tutela giurisdizionale.*

È questo, in linea di principio, uno degli aspetti più gravi del complesso problema. Ci colleghiamo, al riguardo, a quanto osservato trattando dell'articolo 76 (paragrafi 11-13).

Nel sistema del disegno (art. 4, n. 9) è possibile — ma non necessario — che il decreto di trasferimento, oltre ad individuare la impresa, indichi anche i beni e i rapporti trasferiti: il tutto, come è noto, con valore di legge.

Ma potrà anche darsi che si limiti alla sola individuazione dell'impresa, rimandando a provvedimenti successivi (non qualificati nel progetto, ma indicati nella relazione ministeriale come atti esecutivi) la concreta specificazione degli elementi aziendali.

Nel primo caso, la tutela giurisdizionale contro l'atto di legge sarà esclusa, o quanto meno ridotta al ricorso costituzionale; nel secondo, in presenza di un atto dichiaratamente amministrativo, sarà dato all'espropriato il ricorso alle normali guarentigie di giustizia amministrativa. Cosa questa che, in presenza di una situazione di fatto identica, è certamente inammissibile.

c) Trattamento particolare riservato alla Società Terni.

Una delle distinzioni operate dal progetto ai fini di esonerare alcune imprese dal trasferimento è quella che fa riferimento alle imprese autoproduttrici (articolo 4, numero 6): impresa autoproduttrice fra le più importanti è la società per azioni Terni; la quale avrebbe perciò dovuto fruire di un tale esonero.

Nonostante ciò, con speciale disposizione, senza che sia enunciata o sia obiettivamente possibile rinvenire nel progetto una razionale giustificazione, la società Terni viene inclusa fra le imprese soggette a trasferimento.

La situazione in cui versa la società per azioni Terni è indubbiamente identica a quella in cui versano le altre imprese autoproduttrici. L'identità è riconosciuta dal progetto medesimo, tanto che si parla nei suoi confronti di « esclusione dall'esonero ». Il diverso trattamento legislativo non è quindi giustificabile.

Correlativamente all'esclusione dall'esonero viene previsto nel progetto un trattamento preferenziale (quanto a modalità di fornitura e prezzo) a favore della stessa società. E ciò sembra costituzionalmente illegittimo.

Infatti, una volta esclusa dall'esonero cui avrebbe avuto diritto, come autoproduttrice, la Terni si viene a trovare nella identica situazione di una impresa elettrica mista (non esclusiva) con azioni quotate, assoggettate al trasferimento a norma dell'articolo 4 (numeri 1 e 2) del progetto. Otterrà gli indennizzi che potrà ottenere, ma non vi è ragione (né enunciata né obiettivamente sus-

sistente) per cui ad essa venga (e per legge) riservato un trattamento preferenziale in materia tariffaria o nelle modalità della fornitura.

La illegittima discriminazione è rilevante non solo nei confronti delle altre imprese (prevalentemente o non prevalentemente elettriche) soggette a trasferimento, poste — agli effetti della previsione legislativa — in situazione identica, ma anche nei confronti delle imprese specificamente concorrenti della Terni, alle quali l'energia elettrica potrebbe essere fornita a prezzi o condizioni diverse rispetto a quelli riservati per legge alle società in parola, con alterazione dei costi e conseguentemente della parità concorrenziale.

d) Determinazione dell'indennizzo.

Pur trattandosi di beni di ugual natura, se ne prevedono tre diverse valutazioni (Borsa, bilancio e stima). E non in funzione dei beni, bensì dei soggetti che li possiedono, cioè a beni oggettivamente uguali potranno corrispondere, e in effetti corrispondono, indennizzi diversi.

Non solo: ma, come sopra si è visto (paragrafo 17, lettera b), la legge è congegnata in modo da procurare, a parità di beni, differenze di indennizzo anche nell'ambito delle tre categorie.

e) Riferimento temporale dell'indennizzo.

Le imprese della terza categoria e, teoricamente, anche quelle appartenenti alla seconda (società elettriche non quotate) conseguono un indennizzo completo, riferito o al bene nella sua attuale consistenza, o — quanto meno — comprensivo degli accrescimenti intervenuti sino al 31 dicembre 1962.

Non così invece le imprese quotate, che restano bloccate alla media di Borsa del 1959-61, escluso l'accumulo di riserve successivo.

f) *Restrizioni amministrative.*

Le imprese quotate sono soggette a restrizione nella distribuzione del dividendo 1962, nella misura massima del 5,50 per cento sul valore di indennizzo; nessuna restrizione, invece, vale per le società non quotate. Sulla ragione d'essere di quest'ultima differenza di trattamento è davvero difficile anche escogitare una qualsiasi giustificazione.

Non è infatti immaginabile che una circostanza del tutto estrinseca — quale quella che un titolo sia o meno quotato in Borsa — possa costituire un razionale criterio di discriminazione legislativa agli effetti dell'entità del dividendo.

Ed in realtà, in sè e per sè — neppure per il progetto — essa lo costituisce, in quanto il limite non viene posto nei confronti delle società che pur abbiano le azioni quotate, ma che non siano esclusive o prevalenti. Così pure non può essere ritenuto criterio sufficiente quello della prevalenza in quanto esso non è a sua volta ritenuto valido per le società non quotate.

g) *Discriminazioni fiscali.*

Nel progetto si è tenuto presente (cfr. articolo 12, comma 1) che esistono pure imprese elettriche *individuali*, non gestite cioè da società oppure da enti pubblici.

Ci si è peraltro scordati dell'esistenza di tali imprese individuali quando si è inteso dettare un trattamento fiscale nei riguardi dei soggetti sottoposti ad esenzioni.

Si è infatti accordata una agevolazione fiscale per i conferimenti in società di beni agli effetti della imposta di registro (articolo 9, comma quinto: il rilievo investe la disposizione sia stando al testo approvato dalla Camera dei deputati come stando a quello proposto dalla Commissione senatoriale), ma l'agevolazione è rimasta solo al caso in cui il conferimento sia effettuato da una società sottoposta ad esproprio e non da una ditta individuale altrettanto soggetta ad esproprio.

IV

IL DISEGNO DI LEGGE
IN RAPPORTO
AL DIRITTO INTERNAZIONALE

25. — Per completare l'esame del disegno di legge, occorre ancora valutarlo sotto il profilo dell'ordinamento internazionale, posto in essere dai trattati recepiti a norma dell'articolo 80 della Costituzione, e non violabili per nostra decisione unilaterale.

Non appare dubbio che l'istituzione del monopolio elettrico in Italia porta gravi ripercussioni in seno ai due ordinamenti cui hanno dato vita il Trattato della Comunità europea del carbone e dell'acciaio ed il Trattato della Comunità economica europea.

Senza scendere in troppi dettagli, è sufficiente precisare che ogni provvedimento capace di influire sulle condizioni della concorrenza tra le imprese dei sei Paesi membri deve essere preventivamente comunicato agli organi comunitari perchè lo esaminino ed esprimano la propria opinione, nonchè le raccomandazioni del caso. Al riguardo, non si è tenuto nel debito conto che la nazionalizzazione dell'energia elettrica è un provvedimento idoneo *per se stesso* a creare squilibri tra le economie dei Paesi interessati, con gravi conseguenze sugli scambi di beni e di servizi. D'altra parte, l'esistenza di un monopolio statale, capace di fare una propria politica elettrica senza nessun limite o controllo per quanto concerne eventuali discriminazioni, comporta la possibilità di distorsioni concorrenziali e costituisce un impedimento al fondamentale diritto di stabilimento, garantito in modo sostanziale dal Trattato della C.E.E.

Non ci si può nascondere, infatti, il disagio delle imprese straniere che volessero venire ad operare in Italia di fronte alla possibilità che l'Ente nazionale attui discriminazioni in loro danno rendendo aleatoria la loro capacità di sostenere la concorrenza delle industrie favorite dall'Ente.

Questa preoccupazione è del resto assai fondata e seria, ove si pensi da un lato che

la legge stessa pone le basi di un trattamento di favore per le forniture riguardanti la Terni e le Ferrovie dello Stato e dall'altro lato che le relazioni del ministro Colombo e dell'onorevole De' Cocci lasciano abbondantemente presagire che l'E.N.E.L. farà largo uso degli strumenti discriminatori in suo potere. Queste due relazioni insistono infatti ripetutamente sulla necessità di impiegare lo strumento tariffario per una « politica di sviluppo regionale e settoriale »; il che, in altre parole, significa una politica di sovvenzioni indirette e di trattamenti preferenziali: le une e gli altri espressamente vietati dai due accordi della C.E.C.A. e del M.E.C.

Sotto questo profilo internazionale la situazione è assai più grave di quanto il Governo sembri disposto ad ammettere. Infatti la C.E.E. ha già deciso di aprire una istruttoria sul ricorso prodotto dalla tedesca « Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft », e recentemente un altro ricorso è stato avanzato dalla olandese « Federatie Metaal-en-Electrotechnische Industrie ».

A ciò va aggiunta un'interrogazione espressa rivolta alla Commissione della C.E.E. dal democristiano tedesco G. Philipp, membro della Commissione « Mercato Interno » al Parlamento europeo. Tale interrogazione, che riproduce in sostanza gli argomenti messi in rilievo nel ricorso del gruppo industriale tedesco, è stata posta in via parlamentare e ciò obbligherà la Commissione a pronunciarsi sull'argomento in modo formale ed ufficiale.

Se si considera che, dopo la pronuncia della Commissione, la questione potrà anche essere portata davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee ed assumere carattere giudiziario, non v'è motivo per sottovalutare, come fino ad oggi si è fatto da parte dei rappresentanti del Governo, questo aspetto internazionale del problema.

Fra l'altro, questi elementi contraddicono in modo palese la dichiarazione fatta dal ministro onorevole Colombo alla Commissione speciale del Senato (seduta del 9 ottobre scorso), per negare l'esistenza di qualsiasi ricorso formale alla C.E.E. contro il

provvedimento di nazionalizzazione. In tale occasione il Ministro ha aggiunto anche che, in una recente seduta del Consiglio dei ministri della C.E.C.A., sarebbe stato risolto positivamente il problema della compatibilità: tra la natura della proprietà delle fonti di energia e la legislazione della Comunità del carbone e dell'acciaio.

Questa presa di posizione merita qualche precisazione, perchè la seduta alla quale il Ministro faceva riferimento non aveva preso in esame lo specifico problema della nazionalizzazione elettrica in Italia, ma si era interessata (per quanto ci risulta e in linea del tutto astratta) del problema generale della compatibilità tra i vari possibili regimi di proprietà ed il trattamento istitutivo della C.E.C.A.

E non vogliamo tacere che il Ministro lussemburghese, Paulo Elvinger, dopo averne ammesso in astratto la compatibilità, in una dichiarazione congiunta a nome dei rappresentanti dei sei Paesi membri, ha aggiunto testualmente che « ciò nonostante lo Stato, nello svolgere la sua azione, e le imprese nazionalizzate, nel provvedere alla loro gestione, sono tenuti a rispettare gli obiettivi e le norme comunitarie fissati dal trattato. Occorre principalmente ricordare che lo spirito e la lettera del trattato si oppongono a che posizioni dominanti siano rivolte a fini contrari agli obiettivi della Comunità ».

Come si vede, dal testo della dichiarazione non si possono trarre, come ha fatto il ministro Colombo, illazioni a favore della progettata nazionalizzazione italiana. La questione rimane del tutto impregiudicata; mentre — quando si riconosce che anche le imprese nazionalizzate debbono rispettare i principi informativi della Comunità — non si fa altro che riaffermare gli argomenti sostenuti nei due citati ricorsi alla C.E.E. ed alla C.E.C.A. Si tratta quindi di valutare in concreto se l'E.N.E.L. nella sua struttura e nei suoi poteri è positivamente compatibile con le due Comunità indicate; il che è ancora *sub judice*, e ci sembra di poter escludere per gli argomenti sopra svolti.

BATTAGLIA, relatore di minoranza