

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 2189-A-bis)

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 NENCIONI)

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

PREMESSA

MOTIVI ISPIRATORI DEL PROVVEDIMENTO	Pag. 5
---	--------

PARTE PRIMA

L'INDUSTRIA ELETTRICA E LA NAZIONALIZZAZIONE INVISIBILE	» 6
---	-----

I

SVILUPPO DELL'INDUSTRIA ELETTRICA ITALIANA DALLE ORIGINI AD OGGI	» 6
--	-----

II

LA LEGISLAZIONE ITALIANA NEL CAMPO DELL'ENERGIA ELETTRICA	» 13
a) disciplina giuridica della produzione di energia elettrica	» 14
b) disciplina giuridica del trasporto e della distribuzione di energia elettrica	» 16
c) disciplina giuridica delle misure di energia elettrica	» 17
d) regolamentazione del sistema tariffario	» 17
e) regolamentazione sulla presentazione dei bilanci delle aziende elettriche	» 18

III

L'INDUSTRIA ELETTRICA ITALIANA E IL CRITERIO COSTITUZIONALE DI « UTILITA' GENERALE »	» 18
ANALISI DEI CONSUMI DI ENERGIA ELETTRICA IN ITALIA	» 18
a) osservazioni generali	» 18
b) i piani di sviluppo degli impianti idrotermoelettrici in Italia	» 19
c) note di economia elettrica con speciale riguardo ai consumi di energia elettrica in Italia	» 20
d) l'incremento dei consumi nel settore agricolo	» 25
c) conclusione	» 26

PARTE SECONDA

OSSERVAZIONI GENERALI	» 27
---------------------------------	------

I

IL DISEGNO DI LEGGE SULLA ISTITUZIONE DELL'ENTE NAZIONALE PER L'ENERGIA ELETTRICA E TRASFERIMENTO AD ESSO DELLE IMPRE- SE ESERCENTI LE INDUSTRIE ELETTRICHE	» 27
---	------

II

SULL'ORGANIZZAZIONE DEL NUOVO ENTE NAZIONALE PER L'ENERGIA ELETTRICA	» 28
a) le forme d'intervento statale nell'economia per mezzo di pubbliche imprese	» 28
1) Amministrazione autonoma Ferrovie dello Stato	» 29
2) A.N.A.S.	» 29
3) Azienda autonoma poste e telegrafi	» 30

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

4) Azienda di Stato per i servizi telefonici	Pag. 30
5) Azienda di Stato per le foreste demaniali	» 30
6) Altre Aziende ed Enti pubblici economici	» 31
b) aspetti singolari della figura giuridica del nuovo Ente	» 32
c) i controlli proposti	» 33
d) conseguenze che possono derivare dalla formula di organizzazione scelta	» 35

PARTE TERZA

IL DISEGNO DI LEGGE ALLA LUCE DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO	» 36
--	------

I

ISTITUTI CONTRASTANTI CON I PRINCIPI FONDAMENTALI DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO	» 36
a) manifesta incostituzionalità intrinseca delle norme fondamentali del disegno di legge in esame	» 36
b) riserva « propria » di legge posta dalla norma contenuta nell'articolo 43 della Costituzione	» 37
c) illegittimità della delega, anche per il carattere di legge provvedimento singolare previsto dall'articolo 43 della Costituzione	» 42

II

CARENZA DEL PRESUPPOSTO COSTITUZIONALE: « FINI DI UTILITA' GENERALE »	» 43
---	------

III

VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI CORRISPONDERE L'« INDENNIZZO »	» 46
---	------

IV

PREVISTA ESPROPRIAZIONE DI BENI NON CONTEMPLATA NELL'ARTICOLO 43 DELLA COSTITUZIONE E ATTRIBUZIONE DI ECCESSIVA ESTENSIONE DI POTERE DISCREZIONALE ALL'ENTE STESSO	» 47
--	------

V

VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 81 QUARTO COMMA DELLA COSTITUZIONE	» 48
a) perplessità sull'articolo 8 del disegno di legge	» 48
b) applicabilità nel tempo delle norme e sue conseguenze	» 48
c) estensione della norma ai provvedimenti recanti diminuzione d'entrata	» 49

VI

TURBATIVA SUL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DELLA VOLONTA' DEL LEGISLATORE	» 49
---	------

VII

CONTRASTO DEL DISEGNO DI LEGGE CON NORME COSTITUZIONALI CONTENUTE NEGLI STATUTI REGIONALI	» 50
a) Sicilia	» 50
b) Sardegna	» 51
c) Valle d'Aosta	» 52
d) Trentino-Alto Adige	» 54
e) considerazioni generali e conclusione	» 54

PARTE QUARTA

VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO POSTI DA LEGGI ORDINARIE	» 55
---	------

I

VIOLAZIONE DELLE NORME CONTENUTE NEGLI ARTICOLI 37, 52, 58, 67, 85 E 92 DEL TRATTATO CHE ISTITUISCE LA C.E.E.	» 55
---	------

II	
VIOLAZIONE DEI PRINCIPI CHE INFORMANO IL DIRITTO DI RECESSO . . .	Pag. 60
III	
LA NOZIONE DI « IMPRESA », « AZIENDA », « BENI AZIENDALI », L'ARTICO- LO 43 DELLA COSTITUZIONE ED I PRINCIPI DI DIRITTO PRIVATO . . . »	62
PARTE QUINTA	
LE DISPOSIZIONI DI NATURA TRIBUTARIA RIGUARDANTI L'E.N.E.L. E LE LORO CONSEGUENZE SULLE ENTRATE DELLO STATO »	65
I	
IL REGIME FISCALE DELL'E.N.E.L. »	65
II	
EFFETTI DELLE ESENZIONI DISPOSTE »	67
PARTE SESTA	
LA « NAZIONALIZZAZIONE » STRUMENTO DI EVERSIONE POLITICA ED ECONOMICA »	71
I	
LA SITUAZIONE ECONOMICA ITALIANA ED IL SETTORE INDUSTRIALE . . . »	71
II	
IL FABBISOGNO FINANZIARIO DELL'INDUSTRIA ELETTRICA ITALIANA NEL PROSSIMO DECENNIO E LE PREVISIONI DEL MINISTRO LA MALFA . . . »	75
III	
PREVEDIBILI RIPERCUSSIONI DELLA NAZIONALIZZAZIONE SUL MERCATO FINANZIARIO »	78
IV	
L'ENTE NAZIONALE PER L'ENERGIA ELETTRICA « OPERAZIONE LOMBARDI » . . . »	86
V	
CONCLUSIONE »	88

PREMESSA

MOTIVI ISPIRATORI DEL PROVVEDIMENTO

ONOREVOLI SENATORI. — I motivi esposti nella relazione di maggioranza, nell'altro ramo del Parlamento, per giustificare la necessità e l'urgenza di approvare il disegno di legge per il trasferimento allo Stato delle Industrie elettriche, e quelli esposti dal Governo per sostenere la validità, in sede tecnica e politica, dell'improvvisa decisione, cadono di fronte alla causa determinante contenuta nella relazione della Commissione economica Lombardi, presentata al Comitato centrale del partito socialista italiano dal 9 all'11 gennaio 1962.

Tale relazione recava nella sua stesura originaria: « *Condizione necessaria per un processo di industrializzazione, che è elemento essenziale dello sviluppo economico, è la disponibilità, in mano pubblica, delle fonti di energia: la nazionalizzazione dell'industria elettrica si impone perciò come provvedimento urgente al quale ormai non si oppongono più ostacoli di natura tecnica od economica, ma solo le resistenze dei gruppi monopolistici privati. Ciò presuppone ovviamente la riserva allo Stato, e all'Azienda pubblica, della produzione di energia elettrica nucleare e dell'elettrodotto dorsale di interconnessione* ».

Pertanto è inutile ricercare cause tecniche economiche o sociali: la volontà determinante del partito socialista italiano, proteso all'attuazione della « politica di piano per lo sviluppo equilibrato dell'economia italiana »,

ha provocato la scelta politica da parte del partito di maggioranza relativa.

Questa semplice constatazione rende estranea una indagine critica sui motivi di comodo esposti nel lungo *iter* della legge dai vari improvvisati neofiti, sostenitori della pianificazione democratica ed in particolare della nazionalizzazione delle industrie elettro-commerciali.

La politica di piano, quale tappa della via italiana al socialismo, richiede l'olocausto dell'industria elettrica, che è tra le maggiori ed efficienti realizzazioni della iniziativa di privati imprenditori e tecnici italiani.

Solo ragioni di completezza ci impongono una analisi dei motivi ispiratori ufficiali, che svolgeremo non dimenticando che ci troviamo di fronte a giustificazioni artificiose, che nascondono la realtà politica di fondo: il cedimento del partito di maggioranza relativa di fronte alle pretese del partito socialista italiano.

L'industria elettrica viene ormai sistematicamente criticata ed accusata di una cieca politica di casta, attraverso orchestrate campagne di stampa, dai partiti della sinistra politica, come se il miracolo economico italiano fosse un fenomeno avulso dalla realtà industriale e l'industria elettrica non avesse contribuito, in modo notevole, a determinare il raggiungimento dei risultati acquisiti in tutti i settori produttivi.

Si assume che l'industria elettrica è una industria strumentale, che influenza sia il processo produttivo nazionale, sia il bilancio di ogni focolare domestico e che, pertanto, deve essere trasferita interamente in mano pubblica.

Si dimentica però che l'energia elettrica è solo una delle componenti del bilancio energetico nazionale. Essa copre infatti solo il 25 per cento del consumo di energia, globalmente considerato; inoltre le fonti di energia, essendo in concorrenza, tendono naturalmente ad allinearsi su prezzi livellati.

L'industria elettrica è ritenuta poi, ed ormai questo è diventato un luogo comune che si ripete acriticamente in ogni intervento in Parlamento, in ogni articolo di critica economico-finanziaria, un monopolio, anzi un sistema monopolistico che occorre spezzare per liberare il corso all'armonico progresso economico-sociale.

L'Italia, si afferma, occuperebbe oggi uno degli ultimi posti nella graduatoria dei consumi dell'energia elettrica, proprio in ragione di una politica asfittica che il professore Rossi, al Convegno degli amici del mondo nel marzo 1960, ha chiamato (Rossi - Relazione pagina 10) « maltusianismo economico ».

Si aggiunge la discriminazione delle tariffe, l'autofinanziamento continuo dei grossi complessi. Non mancano critiche alla struttura ed alla dinamica aziendali delle industrie elettriche che non si esita a definire « parassite » per tre elementi: 1° autofinanziamento attraverso i sussidi dati dallo Stato, a carico cioè dei contribuenti; 2° attraverso i maggiori prezzi pagati a carico dei consumatori; 3° infine attraverso le svalutazioni monetarie, a carico cioè dei creditori a lungo termine.

Altra critica di fondo che il ministro Mariano Rumor ha diffuso nei consessi politici è l'asserita compressione da parte dell'industria elettrica degli interessi dell'agricoltura e di quelli del Mezzogiorno d'Italia.

L'esperienza ha da tempo fatto giustizia di queste tesi che sono, perciò, anacronistiche.

Basta un rapido esame dello sviluppo dell'industria elettrica italiana e dei consumi dalle origini ad oggi ed un esame della legislazione italiana nel campo dell'energia elettrica per dissolvere le malevole critiche dettate da obiettivi essenzialmente e squisitamente politici.

PARTE PRIMA

L'INDUSTRIA ELETTRICA E LA NAZIONALIZZAZIONE INVISIBILE

I

SVILUPPO DELL'INDUSTRIA ELETTRICA ITALIANA DALLE ORIGINI AD OGGI

Il 24 luglio 1882, ad opera di alcuni uomini ispirati ad una visione lungimirante dei possibili sviluppi delle invenzioni di Edison per la produzione e per l'utilizzazione dell'energia elettrica, fu costituito a Milano il « Comitato per le applicazioni dell'elettricità sistema Edison in Italia ». Il Comitato si pose subito all'opera e già nel 1883 poté far sorgere in via Santa Radegonda una piccola centrale termoelettrica che fu la prima nell'Europa continentale ad alimentare una rete al servizio di più utenti.

Ebbe così origine l'industria elettrica italiana e da allora essa si sviluppò con ritmo sempre crescente. I primi impianti di distribuzione — realizzati oltre che a Milano, a Roma, Torino, Genova, Napoli e via via nelle altre principali città italiane — furono alimentati da centrali termiche di modesta potenza. Già nel 1885, però, venne costruita a Tivoli la prima centrale idraulica.

L'utilizzazione su vasta scala delle risorse idrauliche del nostro Paese iniziò qualche anno più tardi, intorno al 1891, quando venne risolto il problema del trasporto a distanza dell'energia elettrica con l'adozione della corrente alternata in sostituzione di quella continua. Ciò permise di realizzare una serie di imponenti impianti idroelettrici con i quali l'industria elettrica italiana seppe far fronte al notevolissimo incremento dei consumi di energia, derivanti dalla crescente industrializzazione del Paese. Lo sfruttamento razionale delle risorse idrauliche disponibili nel territorio nazionale evitò, inoltre, il ricorso ad un più massiccio impiego di combustibili di importazione che, in una situazione caratterizzata ancora da difficoltà tecniche ed economiche nell'approvvigionamento e nel trasporto di

questi ultimi, avrebbe costituito una remora allo sviluppo del Paese.

La produzione, che nel 1883 si stima fosse di 700.000 kWh, era già salita nel 1892 a ben 22 milioni di kWh di cui 3 di origine idraulica e 19 di origine termica. Ben presto però altri impianti idroelettrici sopravvennero e già nel 1897 la produzione idraulica, con 44 milioni di kWh aveva superato quella termoelettrica che ammontava a 31 milioni di kWh.

All'inizio del nuovo secolo era già diffusa, ed in misura considerevole per quell'epoca, l'applicazione dell'elettricità per l'azionamento di motori negli stabilimenti e per la trazione, oltre che, naturalmente, per l'illuminazione. Siffatta espansione delle applicazioni elettriche, a più rami di attività, impresse un ritmo crescente alla produzione. Quest'ultima nel 1900 raggiunse i 160 milioni di kWh, di cui 110 di origine idraulica, e nel 1908 superò il traguardo del miliardo di kWh: in tale anno vennero prodotti 1150 milioni di kWh di cui 975 idraulici.

Verso il 1910, l'industria elettrica presentava quindi già ben delineata quella caratteristica di industria prevalentemente idroelettrica che doveva poi praticamente conservare fin ai nostri giorni. Da allora, e per circa quarant'anni, nel nostro Paese alla produzione termoelettrica sarebbe stato sostanzialmente riservato il compito di semplice integrazione e di riserva rispetto alla produzione idroelettrica, tranne che in quelle zone, come le isole, dove per la scarsità di risorse idrauliche era necessario far ricorso in via prevalente od esclusiva ad impianti termici.

Nel 1916, alle fonti fino allora utilizzate per la produzione dell'energia elettrica, si aggiunse quella geo-termica di Larderello e per questa nuova via vennero prodotti in quell'anno 12 milioni di kWh. In seguito la produzione geo-termoelettrica andò man mano aumentando, pur rimanendo sempre su livelli assai modesti rispetto a quella nazionale.

Gli anni della prima guerra mondiale segnarono un rallentamento nella costruzione di nuovi impianti; cionondimeno, i risultati relativi al ventennio fra il 1898 e il 1918 fu-

rono quanto mai brillanti: in quel periodo infatti la potenza idroelettrica e quella termoelettrica aumentarono, l'una di circa venti volte e l'altra di circa dieci volte, raggiungendo rispettivamente 1.060.000 e 420.000 kW, mentre la produzione passò da 100 milioni a 4.300 milioni di kWh. Le difficoltà del dopoguerra vennero ben presto superate e dal 1921 la produzione di energia elettrica, in Italia, riprese ad aumentare con un ritmo veramente elevato, ritmo che salvo una interruzione causata dalla crisi che colpì l'economia, intorno al 1930, durò praticamente immutato fino agli anni del secondo conflitto mondiale.

Nel 1921 vennero prodotti 4.540 milioni di kWh di cui 4.250 milioni da impianti idroelettrici e 19 milioni da impianti geo-termoelettrici. Nel 1930 la produzione era più che raddoppiata rispetto a quella di nove anni prima raggiungendo i 10.670 milioni di kWh: in particolare, più che raddoppiata fu la produzione idroelettrica, che risultò pari a 10.320 milioni di kWh, praticamente stazionaria quella termoelettrica, che assommò a 293 milioni di kWh, ed esattamente triplicata quella geotermoelettrica che raggiunse i 57 milioni di kWh.

A questo punto, e per circa due anni, a causa dell'accennata crisi mondiale dell'economia, la domanda, e quindi la produzione, subirono una lieve flessione.

D'altra parte, proprio in questo periodo, divennero disponibili nuovi impianti la cui realizzazione era stata intrapresa prima del 1930 in previsione di una dilatazione dei consumi, e pertanto si venne notevolmente ampliando il margine tra capacità produttiva e produzione: in effetti nel 1932 la potenza disponibile avrebbe consentito di generare una quantità di energia elettrica notevolmente superiore a quella di circa 10.590 milioni di kWh che fu invece richiesta.

L'alto margine accennato tornò tuttavia assai utile negli anni successivi, in quanto permise di far fronte al notevole incremento della domanda di energia elettrica anche quando, in regime di autarchia e nei primi anni del secondo conflitto mondiale, la possibilità di procedere alla costruzione di nuovi impianti fu gravemente ostacolata dalla scarsità di materiali.

Alla fine del 1938 (1), comunque, la potenza installata nelle centrali idroelettriche era di 4.900.000 kW e quella installata nelle centrali termoelettriche di 980.000 kW, comprendendo in questa cifra anche la potenza delle centrali geotermoelettriche di Lardello, che avevano raggiunto i 60.000 kW. La produzione in quell'anno raggiunse i 15,5 miliardi di kWh, vale a dire quasi 1,5 volte quella del 1932. La produzione continuò a crescere anche negli anni successivi fino a raggiungere, nel 1941, 20,8 miliardi di kWh.

La seconda guerra mondiale, con le sue distruzioni su larga scala, inferse un colpo molto forte all'attrezzatura elettrica del Paese. A partire dal 1941 la produzione cominciò a decrescere, fino a toccare, nel 1945, 12,6 miliardi di kWh.

Alla fine del conflitto, tuttavia, l'opera di ricostruzione venne subito decisamente affrontata e rapidamente portata a termine nonostante le gravi difficoltà provocate dalla scarsità delle attrezzature tecniche e dei mezzi finanziari allora disponibili. Furono allora riedificati nel giro di pochi anni, impianti idroelettrici per una potenza efficiente di 1.050.000 kW e impianti termoelettrici per una potenza efficiente di 333.000 kW. Nel frattempo venne continuata la costruzione di nuovi impianti resi necessari dall'aumento, particolarmente rapido in quegli anni, dei consumi, cosicché nel marzo 1950, anno in cui la produzione raggiunse il livello di 24,7 miliardi di kWh, poterono essere abolite tutte le limitazioni ai consumi stessi. Fu questo indubbiamente un risultato di notevole rilievo, quando si pensi che in altri Paesi europei, più ricchi e meno provati dalla guerra, tali limitazioni ebbero durata ben maggiore.

Terminato il periodo della ricostruzione, negli anni a partire dal 1950, l'industria elettrica italiana iniziò una nuova fase di intensa espansione, impiegando tutte le proprie forze nell'assicurare la tempestiva copertura dei fabbisogni di energia elettrica che per il rifiorire delle varie attività economiche del Paese, ripresero ad aumentare con ritmo elevatissimo.

(1) Si vedano per i dati riportati nel testo qui ed oltre, le tabelle 1 e 2.

Il progressivo intensificarsi della utilizzazione delle risorse idrauliche disponibili e l'incessante ritmo di aumento del consumo posero alle imprese elettrocommerciali italiane il problema del ricorso alla produzione termoelettrica su scala sempre più vasta, problema che esse risolsero dando l'avvio ad un vasto programma di costruzione di impianti termoelettrici, destinati a portare un sostanziale contributo alla produzione complessiva di energia elettrica e non più semplicemente a svolgere una funzione di riserva o di integrazione degli impianti idroelettrici. Considerazioni di varia natura consigliavano questa decisione, con la quale la produzione di energia elettrica in Italia, sino allora prevalentemente idroelettrica, iniziava la sua evoluzione verso una più estesa convivenza fra le due fonti di energia idro e termoelettrica: principalmente il fatto che il margine di risorse idrauliche non ancora utilizzato andava rapidamente riducendosi e anche la necessità di ricorrere a deflussi sempre maggiormente discontinui, di costosa regolarizzazione.

Così mentre nel 1950 la produzione di energia elettrica assommava, come s'è detto, a 24,7 miliardi di kWh di cui 21,6 miliardi idroelettrici, 1,8 miliardi termoelettrici ed 1,3 miliardi geotermoelettrici, nel 1960 essa raggiungeva i 56,2 miliardi di kWh di cui 46,1 miliardi idroelettrici, con un aumento di oltre il 110 per cento rispetto alla corrispondente produzione del 1950, 8,0 miliardi termoelettrici con un aumento del 350 per cento rispetto al 1950, aumento questo ultimo tanto più rilevante in quanto il 1960 fu un anno eccezionalmente abbondante dal punto di vista idrologico, e 2,1 miliardi geotermoelettrici. Tali dati confermano la posizione di rilievo che negli ultimi anni la produzione termoelettrica è venuta assumendo nel quadro della produzione totale.

Correlativamente si è avuta una maggiore qualificazione della produzione idroelettrica. Ciò è messo efficacemente in luce dal fatto che, mentre l'energia invasabile nei serbatoi stagionali è aumentata dal 1948 al 1961 del 120 per cento passando da 2,7 a 6,0 miliardi di kWh, nello stesso periodo la potenza installata negli impianti idroelettrici ha avuto un incremento del 108 per cento, minore

quindi del precedente, essendo passata da 6.307 migliaia di kW nel 1948 a 12.834 migliaia di kW nel 1961.

A partire dal 1950 notevolissimo è stato poi lo sviluppo della rete di trasporto e di interconnessione. Oggi la rete italiana a 220 mila V raggiunge gli 11.000 km di terne ed è adeguatamente integrata da un sistema a 130.000 V che ha una estensione di circa 25.000 km di terne. Con la realizzazione di quell'arditissima opera di ingegneria che è l'attraversamento a 220.000 V dello stretto di Messina, anche la Sicilia è stata collegata elettricamente all'Italia continentale. La rete italiana è poi interconnessa con quelle dei Paesi confinanti attraverso numerosi collegamenti ad altissima tensione (ventidue, di cui sette a 220.000 V: due con la Francia, quattro con la Svizzera e uno con l'Austria) che assicurano nel loro complesso una notevolissima potenzialità di scambio.

Notevoli sono stati infine i progressi nel settore della distribuzione dell'energia elettrica. Oggigiorno non solo tutti i comuni, ma anche tutti i centri abitati con una popolazione superiore alle 200 unità, sono collegati ad una rete di distribuzione. Un'ulteriore testimonianza della sempre più capillare diffusione dell'energia elettrica è fornita dall'aumento considerevole del numero complessivo delle utenze italiane che è passato da 10,1 milioni nel 1948 a 19,3 milioni nel 1961; l'accrescimento del numero delle utenze in quattordici anni risulta perciò superiore all'90 per cento nella popolazione. Altro significativo indice dell'espansione dell'impiego della energia elettrica, nel nostro Paese, è fornito dall'incremento del consumo netto *pro capite* passato da circa 400 kWh/anno nel 1948 a circa 1014 kWh/anno nel 1961 (tabella n. 3).

Per quanto concerne l'andamento dei consumi di energia elettrica in Italia è interessante osservare come negli anni successivi alla conclusione dell'ultimo conflitto mondiale il ritmo di incremento di tali consumi sia stato particolarmente intenso nelle regioni dell'Italia centrale, meridionale ed insulare, cioè nelle regioni nelle quali l'impiego dell'energia elettrica era meno diffuso a causa dell'ancor basso livello di sviluppo economico ed industriale.

L'indice dei consumi, con base 1946 = 100 (tabella n. 4), è infatti risultato nel 1961 pari a 314 per l'Italia settentrionale, a 561 per l'Italia centrale, a 503 per l'Italia meridionale, a 348 per la Sardegna ed a 1099 per la Sicilia; l'indice relativo al globale consumo italiano è risultato pari a 365. Va in particolare sottolineato il caso della Sicilia, nella quale i consumi di energia elettrica sono aumentati di ben 11 volte nel sedicennio considerato, in seguito alla vera esplosione di iniziative industriali verificatesi nell'isola. È da attendersi che, nelle regioni meridionali ed insulari, il ritmo di incremento dei consumi si manterrà assai elevato anche nei prossimi anni grazie alla realizzazione degli imponenti programmi di sviluppo industriale avviati nelle zone meno sviluppate del Paese. Ciò consentirà di colmare progressivamente il divario, tuttora esistente nella distribuzione geografica dei consumi di energia elettrica, divario che è del resto una diretta conseguenza anche del fatto che nelle regioni meridionali ed insulari prevalgono le attività agricole, mentre il potenziale industriale del Paese è tuttora concentrato in larga misura nel Settentrione che, raccogliendo il 44 per cento dell'intera popolazione italiana, assorbe attualmente quasi il 70 per cento della produzione nazionale di energia elettrica.

Per quanto concerne poi la suddivisione dei consumi di energia elettrica tra le varie classi di utenti è interessante osservare come nell'ultimo decennio (tabella n. 5) i consumi per usi civili siano aumentati più rapidamente di quelli industriali: i relativi aumenti rispetto al 1951 sono risultati infatti nel 1961 del 170 per cento contro il 105 per cento. Ciò fornisce una prova confortante del miglioramento del tenore di vita in tutto il Paese, conseguente, oltre che alla generale diffusione del servizio elettrico anche nelle località più piccole e remote, al maggiore e più razionale impiego dell'illuminazione ed alla diffusione delle applicazioni dell'energia elettrica nelle abitazioni, negli uffici e nei pubblici esercizi, quale valido ausilio per le incombenze della vita quotidiana.

Nel 1961 la produzione di energia elettrica ha raggiunto, come si è detto, i 60,6 miliardi di kWh, con un incremento dell'8 per cento

rispetto a quella dell'anno precedente; il consumo netto *pro capite* si è a sua volta portato a circa 1014 kWh/anno.

Per quanto concerne il futuro va rilevato che, secondo la quasi legge dell'Ailleret, la domanda di energia elettrica cresce con un ritmo equivalente al raddoppio ogni dieci anni. Si può quindi prevedere che, fra un decennio, la domanda di energia elettrica in Italia renderà necessaria una produzione annua dell'ordine di 120 — 125 miliardi di kWh.

A tale ritmo di sviluppo corrispondono abbondantemente le costruzioni già in atto di nuovi impianti generatori idroelettrici, termoelettrici e nucleotermoelettrici. Al 1° gennaio 1962 erano in costruzione nuovi impianti generatori aventi una producibilità media annua di oltre 26,8 miliardi di kWh, di cui 23,33 afferenti impianti che entreranno in servizio nel triennio 1962-1964. Tra questi va ricordata in particolare la centrale di La Spezia con i suoi due primi gruppi termoelettrici rispettivamente da 320.000 kW — che, inaugurato recentemente dal Presidente della Repubblica, è il più potente gruppo finora realizzato nell'Europa continentale — e da 335.000 kW, gruppo che si trova già in fase di avanzata costruzione. Nel quadro dell'ulteriore potenziamento di tale centrale, sono stati avviati i lavori per due altri gruppi generatori, ciascuno della potenza di 600.000 kW; quando la centrale sarà stata completata, essa avrà quindi una potenza complessiva di 1.855.000 kW e una producibilità annua di 12 miliardi di kWh e sarà la più potente d'Europa ed una delle più potenti esistenti nel mondo.

Tenuto conto che la producibilità media annua globale risultava alla fine del 1961 pari a circa 66 miliardi di kWh, a fine 1964 si avrà, di fronte a una richiesta annua stimabile in 75 miliardi di kWh, una disponibilità di oltre 89 miliardi di kWh, con una eccedenza dell'ordine del 18 per cento, che costituisce un considerevole margine di sicurezza di fronte a qualsiasi evenienza che portasse il ritmo della domanda a livelli anche molto superiori a quelli normali.

La realizzazione di un programma costruttivo, della mole di quello in corso di attuazione e in progetto da parte delle imprese

elettriche non è soltanto una questione di capacità tecnica, capacità che è stata sempre ampiamente dimostrata in passato e che non mancherà certo in futuro, ma costituisce anche e specialmente, un problema di carattere finanziario.

Per dare un'idea della entità di tale problema si può ricordare che il fabbisogno annuo di capitale per la realizzazione degli impianti elettrici di produzione, trasporto e distribuzione delle sole società elettrocommerciali è stato valutato in uno studio della Confederazione generale dell'industria italiana, con riferimento al triennio 1960-1962, pari a circa 275 miliardi di lire. Finora le aziende elettriche hanno sempre potuto reperire sul mercato finanziario i mezzi necessari all'attuazione dei loro programmi di sviluppo sia grazie alla fiducia ed al prestigio che esse hanno saputo conquistarsi presso i risparmiatori, sia per il fatto di aver potuto mobilitare fonti di finanziamento diverse. Se il problema finanziario è di primaria importanza non è però il solo a dover essere risolto dalle imprese elettriche. V'è anche quello, ad esempio, del reperimento delle fonti primarie di energia con le quali produrre i sempre più ingenti quantitativi di energia elettrica che verranno richiesti in futuro.

È noto, a questo proposito, che l'utilizzazione delle risorse idriche ha ormai raggiunto un livello assai elevato e che anche le limitate disponibilità di combustibili nazionali tradizionali, non impiegate con maggior profitto in altri cicli produttivi, verranno presto integralmente utilizzate: sono in funzione, ormai da alcuni anni, l'impianto di S. Barbara, che utilizza le ligniti del Valdarno con due gruppi da 130.000 kW ciascuno, e l'impianto della Società mineraria del Trasimeno, con una potenza di 72.000 kW, mentre verranno completati, tra non molto, l'impianto per la utilizzazione delle ligniti del Mercure, con due gruppi da 75.000 kW ciascuno, e quello per l'utilizzazione delle ligniti del Bastardo, anch'esso con due gruppi da 75.000 kW ciascuno.

Per le ulteriori necessità occorrerà pertanto fare largo ricorso a combustibili tradizionali di importazione. Va in proposito

rilevato che la situazione energetica mondiale è tale da non destare preoccupazioni, almeno per alcuni decenni, circa la facilità e la sicurezza degli approvvigionamenti. La entità delle riserve accertate, il fatto che tali riserve non siano accentrate in una zona determinata ma praticamente distribuite su più continenti, i progressi realizzati dalla tecnica, nel campo del trasporto dei combustibili, sono tutti elementi che forniscono al riguardo piena garanzia.

Da questa situazione, ed in particolare dalla molteplicità delle varie fonti di approvvigionamento disponibili e dalla intercambiabilità dei vari tipi di combustibile, il nostro Paese non potrà trarre che vantaggi.

Non va d'altra parte dimenticato che una ulteriore garanzia, alle scadenze più lontane, è poi offerta dalla possibilità di fare ricorso all'energia nucleare. Attualmente lo sfruttamento dei combustibili nucleari per la produzione di energia elettrica è ancora agli inizi. Le prime applicazioni su scala industriale dei nuovi procedimenti produttivi, nel mondo, risalgono infatti a pochi anni fa; anche le centrali elettronucleari oggi in avanzata costruzione debbono essere considerate poco più di prototipi e, comunque,

non sono ancora giustificate sotto il profilo economico. La loro realizzazione è peraltro motivata dalla necessità di acquisire la più ampia esperienza nel settore, in modo da essere preparati allo sfruttamento delle nuove fonti di energia quando l'impiego di tali fonti, probabilmente in un futuro non lontano, risulterà economicamente conveniente.

Anche in questo campo l'impegno delle imprese elettriche italiane, quanto mai tempestivo, è di assoluto rilievo. Sono infatti in avanzato stadio di realizzazione ed entreranno presto in esercizio nel nostro Paese ben tre centrali elettronucleari, aventi complessivamente una potenza di oltre 600.000 kW; una di tali centrali è ubicata al Nord del Paese, nei pressi di Trino Vercellese, le altre due al Sud, rispettivamente alle foci del Garigliano e nelle vicinanze di Latina.

Si riconosce, in tale impegno, una caratteristica costante dell'azione delle imprese elettriche italiane, le quali non solo hanno sempre operato in modo da assicurare con largo margine la copertura delle crescenti necessità di energia elettrica del Paese, ma si sono anche preoccupate, attraverso la tempestiva sperimentazione dei ritrovati tecnici più promettenti, di garantire in ogni caso che ciò potesse avvenire nel modo più economico.

TABELLA I

**Sviluppo degli impianti elettrici di produzione e di trasporto
dal 1938 al 1961 in Italia**

Anno	Potenza installata a fine anno (migliaia di kW)				Linee elettriche ad altissima tensione (migliaia di km di terne)	
	impianti idroelettrici	impianti geotermoelettrici	impianti termoelettrici	Totale	a 120 - 150	a 220 kV
1938 . . .	4.900	60	920	5.880	11,3	0,5
1948 . . .	6.307	123	1.178	7.508	14,9	1,1
1958 . . .	11.607	315	3.158	15.080	22,6	8,4
1959 . . .	11.940	315	4.256	16.511	23,2	9,3
1960 . . .	12.612	309	4.764	17.685	24 -	9,9
1961 . . .	12.834	310	5.298	18.442	25 -	10,6

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

TABELLA 2

Produzione di energia elettrica in Italia
(miliardi di kWh)

Anno	Idroelettrica	geotermoelettrica	termoelettrica	Totale
1938	14,5	0,2	0,8	15,5
1948	20,8	0,9	1 -	22,7
1958	36 -	1,9	7,6	45,5
1959	38,4	2,1	8,9	49,4
1960	46,1	2,1	8 -	56,2
1961	42 -	2,3	16,3	60,6

TABELLA 3

Numero di abitanti per utenza e consumo netto di energia elettrica per abitante in Italia

Anno	Abitante per utenza (numero)	Consumo netto annuo per abitante (kWh/anno)
1938	6,6	304
1948	4,6	401
1958	3,1	764
1959	2,9	830
1960	2,8	931
1961	2,6	1.014

TABELLA 4

Numeri indici del consumo di energia elettrica nelle ripartizioni geografiche

Anni	Italia settentrionale	Italia centrale	Italia meridionale	Sicilia	Sardegna	Italia
1946	100	100	100	100	100	100
1951	154	262	221	214	194	172
1956	215	378	330	451	264	244
1958	238	427	378	566	280	273
1959	261	467	413	678	285	300
1960	294	523	463	911	319	339
1961	314	561	503	1099	348	365

TABELLA 5

Sviluppo dei consumi di energia elettrica in Italia dal 1951 al 1961
suddivisi per grandi classi di utenza
 (in milioni di kWh)

Anno	Usi civili	Usi industriali	Usi elettro- chimici ed elettrometal- lurgici	Trazione	Usi agricoli	Totale
1951 . . .	3.889	12.193	5.761	2.097	259	24.199
1952 . . .	4.356	12.831	5.864	2.213	328	25.591
1953 . . .	4.822	13.943	5.870	2.281	309	27.226
1954 . . .	5.346	14.657	6.635	2.397	326	29.361
1955 . . .	5.809	15.921	7.204	2.527	362	31.824
1956 . . .	6.643	16.806	7.777	2.668	382	34.276
1957 . . .	7.167	17.550	8.454	2.741	407	36.318
1958 . . .	7.917	18.033	9.182	2.769	483	38.384
1959 . . .	8.693	20.207	9.798	2.964	429	42.090
1960 . . .	9.713	23.415	10.767	3.197	491	47.584
1961 . . .	10.550	25.010	11.700	3.300	620	51.180

II

**LA LEGISLAZIONE ITALIANA
NEL CAMPO DELL'ENERGIA ELETTRICA**

La nascita della legislazione elettrica in Italia è praticamente contemporanea al sorgere ed all'affermarsi dell'industria elettrica. Risale infatti al 1884 (legge 10 agosto 1884, n. 2644) ed al 1894 (legge 7 giugno 1894, n. 232) l'emanazione delle due leggi che sancirono rispettivamente la creazione dell'istituto della concessione delle acque pubbliche ai fini della loro utilizzazione e la introduzione della figura della servitù coattiva di elettrodotto nel nostro sistema di diritto coattivo. Questa tempestiva legislazione, ispirata al criterio di permettere a chiunque desse sufficienti garanzie di perizia tecnica e di solidità finanziaria di procedere alla utilizzazione delle risorse idrau-

liche del Paese, alla costruzione di impianti di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica, favorì in Italia il vigoroso avvio dell'industria elettrica in un clima di libertà, nel quale poterono proficuamente venir realizzate le iniziative sane avviate in questo settore produttivo.

I disposti di queste due fondamentali leggi e quelli delle disposizioni successivamente emanate, nel corso dei primi due decenni del nostro secolo in materia di acque pubbliche e di impianti elettrici, trovarono un primo razionale coordinamento nella cosiddetta « legge Bonomi » (decreto-legge 9 ottobre 1919, n. 2161 e relativo regolamento 14 agosto 1920, n. 1285). La disciplina giuridica dell'industria elettrica italiana fu ulteriormente perfezionata nel corso del successivo decennio e le disposizioni in materia via via emanate in questi anni furono amalgamate e coordinate con le precedenti,

nel testo unico sulle acque ed impianti elettrici, emanato con regio decreto dell'11 dicembre 1933, n. 1775.

Il principale pregio di tale testo unico, che costituisce l'ossatura della legislazione elettrica italiana, è costituita dal fatto che, nel quadro delle razionali disposizioni in esso contenute, il settore elettrico del nostro Paese ha potuto svilupparsi in modo tale da assumere un struttura articolata su aggruppamenti di dimensioni perfettamente adeguate al conseguimento dei migliori rendimenti tecnici ed economici. E ciò senza creare quei privilegi settoriali o zonalì, per rimediare ai quali, in altri Paesi, si è dovuto ricorrere ad interventi statali, attuati talora con drastiche ristrutturazioni del settore.

Per quanto poi concerne la vendita di energia elettrica, materia non regolata dal testo unico, il suo controllo è per legge svolto in Italia, sia per quanto riguarda le modalità di fornitura che i contributi di allacciamento, dal Comitato interministeriale dei prezzi, organo creato fin dal 1944. Lo stesso Comitato dispone dei mezzi necessari per venire a conoscenza di tutti gli elementi riguardanti la gestione delle aziende elettriche e i costi dell'energia da esse prodotta e distribuita: tale organo, infatti, in base ai poteri conferitigli dalla legge, può svolgere indagini sui ricavi e sulla situazione dei bilanci patrimoniali ed economici delle suddette aziende, rilevando e controllando direttamente, con propri ispettori, i relativi dati di carattere commerciale ed amministrativo. Un ulteriore strumento per il controllo da parte dello Stato della gestione aziendale e della situazione amministrativa delle imprese elettriche è costituito dalla legge 4 marzo 1958, n. 191, che contiene precise norme vincolative in materia di formulazione dei bilanci di esercizio delle società, aziende, enti di produzione o distribuzione dell'energia elettrica. Va però rilevato, a proposito di controllo pubblico sulle aziende elettriche, che il migliore e più efficace mezzo di confronto e di controllo della condotta sul piano industriale, tecnico ed amministrativo di tali aziende è offerto dalla stessa struttura attuale del settore elettrico, caratterizzata dalla coesistenza di aziende

private, di imprese controllate dallo Stato, di aziende municipalizzate, di autoproduttori, eccetera.

In definitiva il nostro Paese dispone oggi di una disciplina giuridica dell'industria elettrica che abbraccia regolamentazioni attinenti — oltre ai pregiudiziali rapporti con lo Stato e con gli altri Enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Comuni) — alle varie fasi di produzione, trasporto, distribuzione, importazione ed esportazione, misura e vendita di energia elettrica, nonché agli stessi aspetti contabili ed amministrativi che si concretano nella formazione dei bilanci di esercizio delle aziende elettriche.

Passiamo ad esaminare singolarmente queste regolamentazioni.

a) *Disciplina giuridica della produzione di energia elettrica.*

Consideriamo dapprima la disciplina giuridica della produzione idroelettrica che, com'è noto, svolge tuttora un ruolo predominante nel quadro del sistema produttivo italiano di energia elettrica.

La costruzione e l'esercizio degli impianti idroelettrici sono disciplinati dalle norme del citato testo unico del 1933. Tale testo unico, partendo dal presupposto che ogni acqua suscettibile di usi di interesse generale appartiene al demanio statale, stabilisce che la costruzione e l'esercizio degli impianti idroelettrici sono subordinati al rilascio di una concessione di utilizzare una determinata quantità d'acqua ad uso di forza motrice. Questo rilascio rientra nella competenza del Ministero dei lavori pubblici ed è preceduto da una istruttoria nel corso della quale viene anche individuata, nell'eventualità che vi siano più domande concorrenti, quella più rispondente all'interesse generale. L'esame delle domande di derivazione di acque pubbliche è demandato localmente agli Uffici del Genio civile nel cui territorio di competenza è situata la derivazione e, al centro, alla Direzione generale delle acque e degli impianti elettrici del Ministero dei lavori pubblici ed al Consiglio superiore dei lavori pubblici al quale spetta

il parere definitivo sull'accoglimento o meno della domanda e sulle prescrizioni, il cosiddetto « disciplinare », da stabilirsi nei confronti dei richiedenti. Questi ultimi possono essere in particolare invitati a modificare i rispettivi progetti, sia in vista del conseguimento di una migliore utilizzazione delle acque, sia in vista di rendere tra loro compatibili alcune delle domande concorrenti. Ai richiedenti viene poi in ogni caso esplicitamente imposto l'obbligo d'indennizzo per eventuali danni causati a terzi dalla costruzione e dall'esercizio degli impianti, nonchè quelli di compensare i concessionari di derivazioni eventualmente sottese dalla nuova utilizzazione e di corrispondere canoni e sovraccanoni agli Enti aventi diritto. A quest'ultimo proposito va osservato come — a differenza di quanto sarebbe accaduto nel caso di una diretta utilizzazione delle acque da parte dello Stato — Regioni, Province, Comuni appartenenti a bacini imbriferi montani e Comuni rivieraschi abbiano conseguito notevoli benefici dal pagamento dei canoni e sovraccanoni imposti per legge ai concessionari, i quali sottostanno, oltre al pagamento dei canoni demaniali e degli oneri sopra citati, ad un triplice ordine di imposte di registro e di concessione governativa.

Il controllo degli impianti idroelettrici è affidato al Consiglio superiore dei lavori pubblici che lo esercita attraverso due appositi Servizi posti alle proprie dipendenze: il Servizio delle dighe, cui è affidata la sorveglianza tecnica della costruzione e dell'esercizio delle dighe di ritenuta, e il Servizio idrografico, incaricato della raccolta delle rilevazioni idrologiche e meteorologiche sui bacini imbriferi e sui corsi d'acqua.

Alla scadenza della concessione, che per le derivazioni con potenza media superiore ai 220 kW ha in genere la durata di 60 anni, il concessionario deve per legge consegnare gratuitamente allo Stato tutte le opere idrauliche costruite e, se lo Stato lo richiede, deve anche cedere ad esso, al valore di stima, impianti ed edifici connessi con l'esercizio elettrico vero e proprio. L'istituto della concessione sessantennale, con alla scadenza il passaggio gratuito allo Stato delle

opere di raccolta, regolazione e derivazione delle acque, si è dimostrato formula quanto mai idonea a favorire la realizzazione di iniziative di grandissime dimensioni finanziarie, quali in genere le opere idroelettriche, per la possibilità che essa offre di un ordinato e graduale ricupero dei capitali investiti, unitamente alla sicura prospettiva, nel quadro dell'interesse pubblico, di una gratuita acquisizione da parte dello Stato delle opere costruite.

Va infine ricordato che il testo unico riserva *a priori* per lunghi periodi di tempo allo Stato la possibilità di sfruttare determinati corsi d'acqua nell'interesse di pubblici servizi (ferrovie, navigazione interna, irrigazioni, bonifiche, eccetera), tutelando in tal modo anche interessi pubblici diversi da quelli relativi all'utilizzazione idroelettrica.

Per quanto concerne poi gli impianti termoelettrici e geotermoelettrici, la loro costruzione e il loro esercizio sono a loro volta subordinati ad una autorizzazione da parte dello Stato quando l'energia elettrica in essi prodotta sia destinata alla distribuzione. Nel caso di impianti di potenza superiore ai 5.000 kW il rilascio di tale autorizzazione — per il quale è comunque richiesto di fornire alle competenti autorità tutti gli elementi necessari allo svolgimento di un completo esame delle caratteristiche dell'impianto — spetta in base all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 620, al Ministero dell'industria e del commercio, di concerto con il Ministero dei lavori pubblici. Nel caso di potenze inferiori il rilascio dell'autorizzazione è di competenza dei singoli Prefetti. A proposito di impianti geotermoelettrici va in particolare ricordato che per la ricerca e la coltivazione di vapori endogeni è necessaria la autorizzazione del Ministro dell'industria su parere del Ministro dei trasporti, autorizzazione che può contenere l'obbligo del loro sfruttamento anche per la produzione di energia elettrica. Tale disposizione vale per tutto il territorio nazionale salvo che per le province di Pisa, Livorno, Siena e Grosseto, nelle quali la ricerca e la coltivazione di vapori e gas suscettibili di essere utilizzati per

produzione di energia elettrica, sono, fin dal 1939, per legge riservate alle Ferrovie dello Stato.

b) Disciplina giuridica del trasporto e della distribuzione di energia elettrica.

La disciplina giuridica del trasporto e della distribuzione di energia elettrica è essa pure, nei suoi aspetti fondamentali, materia di norme contenute nel già più volte citato testo unico del 1933, secondo le quali la costruzione e l'esercizio delle linee elettriche di trasporto e di distribuzione sono sottoposti ad una preventiva autorizzazione di competenza del Ministero dei lavori pubblici: tale competenza passa peraltro ai Provveditorati regionali delle opere pubbliche ed ai singoli Prefetti quando si tratti di linee rispettivamente regionali con tensioni fino a 60 Kv e provinciali con tensioni fino a 5.000 V.

Il testo unico fissa altresì con notevole precisione il contenuto specifico della figura della servitù di elettrodotto, ivi compresi sia i criteri per la determinazione degli indennizzi cui hanno diritto i proprietari dei fondi attraversati in relazione all'eventuale pregiudizio avvertito dalle loro proprietà ed ai danni loro arrecati dai lavori di posa in opera di linee elettriche, sia le modalità di eventuali spostamenti delle linee stesse nell'interesse dei proprietari dei fondi, sia il caso di passaggio di elettrodotti sui beni demaniali dello Stato o di altri Enti pubblici.

A proposito delle norme previste per il calcolo degli indennizzi che competono ai proprietari in relazione alla servitù, esse sono basate sul criterio di assicurare la più ampia tutela economica a favore della proprietà tenendo conto di ogni ancorchè minimo riflesso limitativo della servitù sulla proprietà stessa, alla quale viene inoltre riconosciuto il diritto di ricorrere al magistrato nel caso non si potesse giungere, in sede di trattativa, ad una soddisfacente determinazione dell'indennizzo. La proprietà è efficacemente tutelata anche quando la linea elettrica viene dichiarata dal Ministero opera di pubblica utilità e di conseguenza la servitù di

elettrodotto viene perfezionata con il procedimento di esproprio. La determinazione dell'indennità, contro la quale il proprietario può inoltre sempre ricorrere presso la magistratura ordinaria per una decisione definitiva, è infatti affidata in questo caso ad un organo statale di specifica competenza in materia, cioè all'Ufficio del Genio civile, procedura questa che dà ogni garanzia circa la necessaria obiettività ed equità nella valutazione del risarcimento.

Per quanto riguarda, poi, le necessità di spostamento degli elettrodotti nell'interesse dei proprietari dei fondi attraversati va rilevato che tali proprietari, conservando il diritto di utilizzare i loro fondi a loro piacimento, possono far spostare, se necessario, l'elettrodotto a spese dell'impresa elettrica su altro luogo di loro proprietà o, se tale possibilità non esiste, sui fondi contigui di proprietà di terzi.

Le principali caratteristiche tecniche degli impianti di trasporto e di distribuzione sono poi disciplinate da una complessa serie di leggi e norme emanate da organismi ufficiali, delle quali ci si limiterà a citare alcune a puro titolo esemplificativo.

Così ad esempio le caratteristiche tecniche delle linee elettriche e le norme particolari per sovrappassi, incroci con altre linee, eccetera, sono contenute nel decreto del Presidente della Repubblica del 1° febbraio 1949, n. 63, e nella legge 25 giugno 1956, n. 615, che hanno aggiornato le disposizioni emanate nel regio decreto 25 novembre 1940, n. 1969. Le caratteristiche degli impianti di trasporto e distribuzione, come del resto quelle degli impianti produttori e utilizzatori, devono inoltre corrispondere alle norme del Comitato elettrotecnico italiano-C.E.I., nonchè alle prescrizioni dell'Ente nazionale prevenzione infortuni-E.N.P.I. e di altri Enti preposti a controlli tecnici. Le caratteristiche della energia distribuita sono poi unificate in tutto il territorio nazionale: la frequenza è stata ovunque portata a 50 Hz in base alla legge 7 dicembre 1942, n. 1745, e successivi decreti; le tensioni di distribuzione sono a loro volta definite dalla legge 8 marzo 1949, n. 105.

c) *Disciplina giuridica delle misure di energia elettrica.*

Le caratteristiche costruttive e di funzionamento, nonché i criteri per il collaudo sia dei contatori elettrici sia dei trasformatori di misura sono disciplinati in Italia da precise norme di legge. Inoltre il Comitato elettrotecnico italiano ha emanato — in base al decreto 1° marzo 1945, n. 82, articolo 12 e nel quadro del mandato affidatogli dal Consiglio nazionale delle ricerche — norme particolari sulla verifica all'atto dell'installazione e durante l'esercizio degli strumenti di misura dell'energia elettrica, precisando i relativi limiti di errori ammissibili.

La materia è considerata anche nello schema di disegno di legge di iniziativa del Ministro dell'Industria e Commercio approvato nel febbraio 1961 dal Consiglio dei Ministri, disegno che prevede il riordinamento del servizio metrico nazionale.

d) *Regolamentazione del sistema tariffario.*

Come è noto, da parte governativa sono stati emanati provvedimenti precisi i quali fissano prezzi e tariffe di vendita dell'energia elettrica per tutto il territorio nazionale, con forza di norme di ordine pubblico.

La genesi della disciplina tariffaria risale all'anteguerra e precisamente al decreto numero 1746 del 5 ottobre 1936. Tale decreto introdusse il blocco dei prezzi dell'energia elettrica per una durata di due anni nel quadro dei provvedimenti emanati in relazione all'allineamento monetario attuato a quella epoca. Il blocco venne poi dilazionato fino al dicembre 1940, quindi a tutta la durata della guerra e venne infine prorogato a tempo indeterminato.

Nel frattempo al blocco delle tariffe venne ad aggiungersi quello dei contratti di fornitura stabilito nel Decreto n. 142 del 12 marzo 1941. Siffatto blocco veniva a prorogare, oltre i previsti termini, tutti i contratti, congelando anche condizioni di favore che, giustificabili in via temporanea per ragioni contingenti, potevano non esserlo più a durata indeterminata.

Nel 1944 venne istituito, come è noto, il Comitato interministeriale dei prezzi, C.I.P. al quale venne affidato il potere di determinare i prezzi di qualsiasi merce in ogni fase di scambio, e quelli dei servizi e delle prestazioni; in particolare quindi anche i prezzi e le tariffe di vendita dell'energia elettrica.

La legge ha assegnato ampi poteri al C.I.P. onde consentirgli, anche attraverso indagini dirette, condotte dai propri esperti sopra i documenti relativi alla gestione delle varie aziende, di rilevare i vari costi e in base ad essi fissare in via vincolativa i prezzi che le imprese stesse sono tenute poi a rispettare.

Le indagini del C.I.P. sono state particolarmente approfondite nel settore elettrico ed hanno condotto a tutta una serie di provvedimenti che sono venuti via via regolamentando in maniera sempre più stretta il settore. Da oltre un anno il C.I.P. ha inoltre perfezionato due provvedimenti, il n. 941 dell'agosto 1961 ed il n. 949 del novembre dello stesso anno, con i quali ha definito la disciplina rispettivamente nel settore delle tariffe ed in quello dei contributi di allacciamento.

Per quanto riguarda le tariffe il provvedimento n. 941 ha portato ad una integrale unificazione estesa all'intero territorio nazionale, per cui, a parità di consumi, gli utenti pagano l'identico prezzo dell'energia in qualunque località del Paese essi si trovino. E ciò vale qualunque sia il tipo di utenza, industriale, agricola, artigianale, domestica e persino nel caso di cessioni di energia da un produttore ad un distributore o ad un sub-distributore.

La disciplina introdotta dal suddetto provvedimento è veramente globale perchè considera anche le condizioni contrattuali di fornitura relative alle caratteristiche di prelievo, come il fattore di potenza dell'utente, e alla qualità del servizio in particolare, con riferimento alle variazioni di tensione.

Il secondo provvedimento ricordato, il n. 949, completa la disciplina giuridica della vendita di energia elettrica regolamentando la questione dei contributi di allacciamento.

Vengono chiaramente definite varie categorie di utenti, di cui una prima, larghissima, è esentata dal versamento di qualsiasi

contributo, mentre per le rimanenti sono fissati i criteri in maniera tale che i contributi vengono a rappresentare solo una parte, in generale assai esigua, degli effettivi costi di realizzazione degli allacciamenti a terzi.

Con i due provvedimenti ricordati vengono perciò ad essere perfettamente definite, nell'interesse dei consumatori, le norme che disciplinano tutto quanto riguarda i prezzi e le condizioni di vendita dell'energia elettrica.

Per effettuare poi le necessarie compensazioni tra le varie aziende elettriche, tenuto conto delle situazioni particolarmente gravose nelle quali talune aziende si sono venute a trovare a seguito dell'unificazione tariffaria, il C.I.P., attraverso il provvedimento n. 962, ha proceduto alla costituzione di un « fondo di compensazione per l'unificazione delle tariffe elettriche ».

Si può dunque affermare che il quadro della normativa, nel campo dell'applicazione delle tariffe dell'energia elettrica, è quanto mai completo e fornisce ogni garanzia per la difesa dei legittimi interessi dei consumatori. Ciò è tanto più vero in quanto che la disciplina del settore, lungi dall'essere pura lettera, si traduce in una costante e rigorosa azione di controllo da parte del C.I.P. sull'operato delle aziende elettriche, sulla gestione delle medesime e quindi sulle loro risultanze economiche e sui costi effettivi da esse sostenuti.

e) Regolamentazione sulla presentazione dei bilanci delle aziende elettriche.

Il controllo del C.I.P. sulle risultanze economiche delle varie aziende elettriche è per giunta facilitato in quanto le medesime, siano esse pubbliche o private, sono tenute a redigere i loro bilanci di esercizio secondo precise norme fissate dalla legge n. 191 del 4 marzo 1958. Tali bilanci, con riferimento sia allo stato patrimoniale che al conto economico profitti e perdite, vanno infatti redatti secondo un preciso modello nel quale sono specificate, in modo assai dettagliato e particolareggiato, tutte le diverse voci che debbono venire rese note. Di conseguenza anche

la contabilità delle imprese elettriche, sulla quale inoltre le autorità pubbliche possono in qualsiasi momento effettuare accertamenti e controlli, deve essere impostata secondo schemi omogenei che consentano di tradurre chiaramente i risultati finali nella forma di bilancio tipo prevista dalla legge.

E poichè tale legge si estende a tutte le società elettrocommerciali che debbono pubblicare i loro bilanci di esercizio, a tutte le aziende municipalizzate, a tutti gli enti pubblici produttori e distributori di energia elettrica, agli autoproduttori con più di 50.000 kW installati, con produzione superiore a 250 milioni di kWh, si può ben a ragione dire che tutta la produzione e distribuzione di energia elettrica è, a sensi dell'attuale legislazione, sotto lo stretto ed efficace controllo dei poteri pubblici, con riferimento ai costi di esercizio ed ai prezzi di vendita, ossia a tutto il ciclo dalla produzione alla distribuzione ed alla fornitura ai consumatori, i quali hanno dunque nell'attuale legislazione una sicura garanzia di efficace salvaguardia dei propri interessi.

III

L'INDUSTRIA ELETTRICA ITALIANA E IL CRITERIO COSTITUZIONALE « DI UTILITÀ GENERALE »

ANALISI DEI CONSUMI DI ENERGIA ELETTRICA IN ITALIA

a) Osservazioni generali.

Come è noto l'industria elettrica ha la caratteristica di prestare un servizio senza che il consumatore debba sottostare ad alcun tempo di attesa, per cui essa deve essere in grado di fronteggiare continuamente la domanda di energia comunque si presenti, in modo intenso o lieve, continuo o discontinuo. Le conseguenze, che derivano da queste modalità di prestazione del servizio, sono che il produttore-distributore di energia elettrica non potendola accumulare deve mettere in atto una organizzazione produt-

tiva-distributiva che sia tale da fronteggiare anche le punte più elevate della domanda, dotandosi di impianti aventi un sufficiente margine di capacità produttiva, cioè come si dice producibilità, per fronteggiare il consumo.

Esiste perciò tra producibilità e produzione un certo margine che può essere più o meno ampio, ma che non può scendere mai al di sotto di un certo limite, specialmente quando una parte degli impianti elettrici esistenti è mossa idraulicamente, perchè il regime dei corsi d'acqua è incostante da anno ad anno e così pure da stagione a stagione.

L'accennato margine di producibilità è sempre, in periodi normali, sufficientemente ampio, cioè tale da consentire di soddisfare tutto il fabbisogno dell'utenza. Tra l'altro le imprese elettriche, per utilizzare al massimo gli impianti, cioè per collocare il maggior quantitativo possibile di energia elettrica non trascurano di vendere anche i quantitativi di energia di supero sia a certe industrie che li possono impiegare utilmente nei loro processi tecnologici, sia ad altre utenze per usi particolari, praticando apposite tariffe di vendita, che sono generalmente commisurate al costo marginale. L'ampiezza del margine di producibilità non solo è un indice del grado di efficienza del servizio reso dalle imprese elettriche (se non esistesse si verificherebbe in certi momenti la sospensione della fornitura), ma costituisce una garanzia per la tempestiva fornitura dell'energia elettrica, anche alle nuove utenze che man mano si affiancano a quelle preesistenti. Insomma le imprese elettriche, nella politica di sviluppo dei loro impianti, precorrono i consumi, perciò non si potrà mai addossare ad esse la responsabilità di aver ostacolato lo sviluppo economico delle zone in cui operano, tanto più che esse generalmente, come in Italia, sono tutte tra loro intimamente interconnesse con una rete magliata, per cui se fosse insufficiente l'energia elettrica, ottenibile da un gruppo di impianti di un produttore, la domanda potrebbe essere coperta da quella fornita dagli altri impianti interconnessi, funzionanti in modo coordinato come se fossero gestiti da un'unica impresa.

Anche l'onorevole Moro, discutendo all'VIII Congresso di Napoli della Democrazia Cristiana il problema dell'energia, non ha mancato di mettere in evidenza che nel settore elettrico non si sono manifestate carenze di energia elettrica: testualmente ha affermato che « *aziende pubbliche e aziende private hanno ormai predisposto una capacità di produzione che ha seguito il rilevante incremento della domanda ed è riuscita anche a costituire un notevole margine di riserva* ».

b) I piani di sviluppo degli impianti idroelettrici in Italia

Lo sviluppo armonico degli impianti elettrici in Italia, oltre ad essere tutelato come abbiamo dettagliatamente sopra esaminato, dal Ministero dei lavori pubblici e da quello dell'industria e commercio, è stato assicurato dai piani di sviluppo degli impianti concordati tra il Governo e l'A.N.I.D.E.L. a varie riprese dopo il 1945.

Nel 1945-1946, dopo le distruzioni provocate dalla guerra, le ricostruzioni degli impianti danneggiati e le nuove costruzioni furono attuate con una precisa pianificazione concordata con le maggiori autorità tecniche dello Stato; successivamente nel 1948 le imprese elettrocommerciali definirono coi Ministeri competenti un piano di altri impianti idroelettrici per un capacità produttiva di 5.900 milioni di kWh. Tale previsione fu integrata per la volontà delle stesse imprese elettriche, con un programma aggiuntivo, per la rapida costruzione di un gruppo di grandi e moderne centrali termoelettriche.

I due programmi sopra ricordati, integrati con altro complementare per la costruzione di altri impianti idroelettrici, costituirono « il programma a lungo termine » presentato all'O.E.C.E. nel 1949.

Nel dicembre 1956 venne concordato col Governo un nuovo programma da realizzarsi entro il 1960 che prevedeva la costruzione di impianti con una producibilità annua di 10.300 milioni di kWh, che fu non solo puntualmente eseguito, ma anche superato, essendo stato integrato spontaneamente dalle imprese elettriche con altre costruzioni.

In sede parlamentare non sono mancati i riconoscimenti per l'avvenuta puntuale e regolare esecuzione degli impegni assunti dalle imprese elettriche, e ne fanno fede le parole pronunciate dal Ministro dell'industria, onorevole Colombo, nella seduta del 25 maggio 1962 alla Camera dei deputati. In tale occasione è stata pure constatata l'aggiunta e l'esecuzione di un programma di costruzioni di nuove centrali termoelettriche aventi la caratteristica, nuova per l'Italia, di assolvere non più una funzione di integrazione e di riserva, ma quella di coprire la base del diagramma di prelievo di energia elettrica da parte dell'utenza.

Sempre gli organi amministrativi e ministeriali riconobbero che le imprese elettrocommerciali, in ottemperanza ai programmi stabiliti, avevano provveduto ad allacciare, a loro spese, entro il 1961, tutti i residui centri esistenti aventi popolazione non inferiore a 200 abitanti, ancora sprovvisti di energia elettrica.

In sede parlamentare è stato pure riconosciuto che il programma di costruzione di nuovi impianti è adeguato ai fabbisogni, come risulta del resto dalla tabella 6, con un sufficiente margine di sicurezza e che è previsto il collegamento alla rete di distribuzione dell'energia elettrica di tutte le località ancora sprovviste di questo servizio aventi almeno 100 abitanti.

Tabella n. 6

Incrementi di producibilità degli impianti in costruzione rispetto a quelli in servizio al 31 dicembre 1961

Italia Settentrionale	29,24%
Italia Centrale	37,56%
Italia Meridionale	34,40%
Sicilia	159,74%
Sardegna	318,18%
MEDIA NAZIONALE	40,67%

Attualmente gli impianti elettrici italiani esistenti sono nella quasi totalità assai moderni, tanto più che la frazione di impianti

« vecchi » è diventata modesta per effetto del verificarsi della legge-uniformità dell'Ailleret, che provoca il raddoppio della capacità produttiva ogni decennio a causa dell'incremento incessante dei consumi; molti di questi impianti, definiti come vecchi, tra l'altro, dal momento della loro costruzione, sono stati in buona parte completamente rifatti e a provocare questi rifacimenti non sono state pure estranee le gravi distruzioni verificatesi durante la seconda guerra mondiale.

c) Note di economia elettrica con speciale riguardo ai consumi di energia elettrica in Italia.

Gli impianti elettrici italiani — come si è detto — hanno la caratteristica di essere tra loro interconnessi, con una estesa rete magliata ad altissima tensione, che rende anche possibile la regolazione della frequenza e della tensione delle reti interconnesse. Questa interconnessione, consentendo la marcia in parallelo, fa evitare sprechi di acqua e di combustibili e consente immediati interventi di soccorso in caso di improvvise emergenze o di imprevisti fabbisogni. Queste iniziative di mutua collaborazione tra impresa ed impresa elettrica non sono sorte in questi ultimi tempi, ma si affermarono gradualmente nel periodo compreso tra le due guerre mondiali. Nel 1936 con la creazione del C.O.N.I.E.L. si fece un ulteriore passo avanti, in quanto si posero le basi per l'attuazione, con la partecipazione delle maggiori imprese elettriche, della prima grande linea di interconnessione nord-sud tuttora funzionante (2).

(2) « Ma l'espressione più completa del coordinamento dell'intero settore elettrico si è avuto con la creazione volontaria dei due Comitati consultivi per l'energia elettrica (uno per il Nord e l'altro per l'Italia Centro-Meridionale) ai quali partecipano imprese private, parastatali, municipalizzate, statali (come le Ferrovie dello Stato), gli autoproduttori nonché i rappresentanti del Ministero dei Lavori pubblici. Questi comitati, presieduti dal Presidente della IV Sezione del Consiglio superiore dei Lavori pubblici, hanno come scopo fondamentale il coordinamento dell'attività dei produttori di

La rete italiana partecipa così al grande parallelo europeo e può effettuare con la maggiore snellezza e tempestività i necessari scambi internazionali attraverso gli elettrodotti che la collegano alle nazioni confinanti. Questa collaborazione e coordinazione, su scala europea, costituisce una vera anticipazione dell'auspicata formazione dell'unione europea, ora in corso di realizzazione.

Vi è chi, forse senza por mente alla struttura tariffaria italiana, regolamentata senza soluzione di continuo dallo Stato dal lontano 1936, ha affermato che, a causa del sistema tariffario vigente, hanno subito un rallentamento i consumi di energia elettrica in Italia e addirittura lo sviluppo economico dell'agricoltura e del Mezzogiorno d'Italia. Tali affermazioni sono prive di fondamento e non tengono conto delle più elementari leggi economiche. In deprecata ipotesi si disconosce la realtà falsandola. Si ignorano le più elementari leggi economiche perchè l'energia elettrica, salvo nei casi in cui è usata eccezionalmente come materia prima, non costituisce un fattore di sviluppo economico, infatti se accanto agli investimenti necessari per dotare una industria elettrica, non sono disponibili i fondi immensamente più elevati destinati a creare le industrie consumatrici di energia elettrica, la nascita delle centrali non risolve lo sviluppo economico della zona. La migliore riprova di quanto affermato si ha osservando lo sviluppo dell'economia africana nella zona dello Zambesi, dove nel complesso idroelettrico di Kariba non è stata installata tutta la potenza elettrica progettata in

energia elettrica, nella ricerca della migliore utilizzazione degli impianti di produzione e di trasporto.

« Questi comitati consultivi, attraverso la raccolta periodica e tempestiva di una larga massa di dati inerenti soprattutto l'andamento della idraulicità dei corsi d'acqua, le disponibilità termiche, l'andamento dei diagrammi indicanti l'andamento dei prelievi totali di energia elettrica di tutta l'utenza interconnessa alla rete dei partecipanti (che rappresenta il 90 per cento del carico nazionale immesso in rete), concordano, sotto la sorveglianza delle autorità pubbliche, i programmi di esercizio più opportuni per evitare sprechi, per fronteggiare deficienze od eccedenze di energia elet-

quanto non esisteva una adeguata richiesta dell'utenza e ciò malgrado vi fosse localmente un'ampia disponibilità di materie prime. In questo caso la mancata industrializzazione deve essere ascritta a fattori diversi tra cui si può annoverare la mancanza di mano d'opera specializzata e di capitali. In proposito l'avvocato Di Cagno, Presidente della Finelettrica (3) ha fatto le seguenti dichiarazioni: « *Troppe volte si è sostenuto che la scarsità e il maggior prezzo dell'energia elettrica hanno causato nel Mezzogiorno un freno a una più rapida industrializzazione. In realtà l'attuale stato di cose è determinato da vari e complessi fattori, ma non certo dal maggior prezzo dell'energia elettrica rispetto al Nord e tanto meno da una presunta carenza di disponibilità. Infatti le differenze tariffarie nei settori strumentali tra il Nord e il Mezzogiorno erano già lievissime o addirittura inesistenti assai prima della unificazione delle tariffe elettriche recentemente attuata. Nei settori che riguardano direttamente l'industria il confronto fra i prezzi del Nord e del Sud si presentava nel 1960, nei seguenti termini: il prezzo medio per kWh della grande forza motrice (oltre i 500 kW) era di lire 6,99 nell'Italia settentrionale contro lire 5,73 nell'Italia meridionale; quello della media forza motrice (fra 30 e 500 kW) era di lire 10,32 nel Nord contro lire 10,65 nel Sud. Pertanto si poteva già allora sostenere che un nuovo impianto sorto nel Mezzogiorno non avrebbe pagato una tariffa maggiore di quella che avrebbe dovuto pagare se fosse sorto nell'Italia settentrionale; e che perciò era già allora del tutto ingiustificata l'affermazione*

trica e per predisporre i nuovi programmi costruttivi di impianti.

« Questi comitati provvedono pure ad un sistematico scambio di notizie con i mezzi più rapidi (telex e telefono) con la *Union pour la coordination de la production et du transport de l'energie* (U.C.P.T.E.), organismo internazionale di cui fanno parte le seguenti nazioni: Italia, Francia, Svizzera, Austria, Germania Occidentale, Belgio, Olanda e Lussemburgo e al quale ha aderito recentemente anche un altro organismo simile all'U.C.P.T.E., l'Unione franco-spagnola-portoghese ».

Vedi: *Industria elettrica e politica di sviluppo* - Confindustria, Roma.

(3) Cfr. *Vita* del 24 gennaio 1962.

zione che riesce difficile industrializzare il Mezzogiorno a causa delle tariffe più alte dell'energia elettrica».

Le considerazioni economiche inoppugnabili poste dal Di Cagno sono confermate in scritti anche di economisti. Per esempio il professore Gioacchino D'Ippolito in un suo saggio critico presentato ai colloqui franco-italiani dell'energia dell'aprile 1962 scriveva testualmente: « *Un'altra osservazione cade in acconcio a proposito degli effetti sul sistema economico di variazioni nel prezzo dell'energia. È questo un problema al quale sono particolarmente "sensibilizzato", data la campagna scatenata in Italia — più per scopi politici che economici — contro i presunti alti prezzi dell'energia elettrica come ostacolo fondamentale allo sviluppo economico e a favore, invece, dei rosei orizzonti che si aprirebbero all'economia italiana se fosse possibile, non dico ridurre il costo dell'energia elettrica o livellarne il prezzo al costo marginale di lungo periodo — secondo le teorie sviluppate in proposito in Francia — ma, addirittura, effettuarne la vendita sottocosto* ».

Purtroppo il mito del possibile impiego dell'energia elettrica quale fattore di sviluppo economico di una determinata zona deriva da una inesatta conoscenza del settore energetico. Molti credono che come si è verificata l'industrializzazione di certe zone carbonifere, così possa verificarsi anche nel caso di disponibilità di energia elettrica. Ma i problemi nei due casi ricordati sono completamente diversi. Lo sviluppo delle zone carbonifere è legato generalmente all'impiego del fossile quale materia prima nell'industria siderurgica in vicinanza anche ai minerali di ferro. La disponibilità di acciaio ha favorito a sua volta il sorgere dell'industria meccanica e a loro volta queste industrie altre attività complementari.

Gli impieghi dell'energia elettrica come materia prima sono molto circoscritti e comunque ormai in Italia mancano le premesse perchè possano ulteriormente svilupparsi, mancando per circostanze ambientali non solo l'energia elettrica a buon prezzo, ma anche le materie prime essenziali per

ottenere gli « elettroprodotti » (bauxite, minerali di cromo e di manganese, eccetera).

Ritornando al discorso sopra iniziato, si disconosce la realtà falsandola, perchè il livello tariffario esistente in Italia è uno dei più bassi tra quelli esistenti nei Paesi del M.E.C. e in Gran Bretagna; inoltre non si può ignorare all'occorrenza l'importanza che può assumere l'autoproduzione dell'energia elettrica, nonchè le possibili surrogazioni dell'energia elettrica con altre fonti di energia, qualora questa mancasse o fosse troppo cara, come è il caso della produzione di idrogeno per elettrolisi dell'acqua, che è stata abbandonata e surrogata con quella ottenuta dagli idrocarburi o dal carbone.

Sempre al livello del prezzo dell'energia elettrica destinata come bene di consumo, tra l'altro gravata da imposte dirette e indirette che rappresentano cumulativamente circa il 50 per cento del prezzo dell'energia elettrica, si attribuisce erroneamente il basso tenore di vita di certe popolazioni delle zone più sottosviluppate d'Italia. A queste popolazioni anche se si regalasse l'energia elettrica non si apporterebbe che un impercettibile beneficio, perchè quello che ad essi manca è la possibilità di attuare maggiori impieghi dell'energia elettrica, a causa del basso reddito che non consente loro di acquistare per esempio gli elettrodomestici. A sua volta il reddito è basso perchè non esiste industrializzazione (usando una similitudine più comprensibile, è facile capire che è inutile regalare della benzina a chi non possiede l'automobile).

In merito alla politica di vendita della energia elettrica all'utenza domestica, sono quanto mai istruttive le seguenti argomentazioni poste dall'Electricité de France (4):

« Perchè vendere al costo? È lecito per un servizio pubblico? Quando più soluzioni si presentano, ognuno sceglie la più conveniente, ma se i prezzi dell'energia elettrica sono differenti dai costi, la convenienza per un utente non è necessariamente coincidente con quella per la Nazione. Così se l'energia elettrica è venduta in bassa tensione due o

(4) Cfr. VERZI: *Struttura e problemi dell'industria elettrica nel 1962* - Giuffrè, 1962.

tre volte meno cara, il modo più economico per riscaldarsi durante l'inverno sarebbe rappresentato dall'impiego dei radiatori elettrici. Ma per la Nazione, è più vantaggioso che il riscaldamento dei locali di abitazione sia effettuato con il carbone, perchè, per questo particolare uso, il carbone costa meno dell'energia elettrica a parità di servizio reso. Quando un bene è venduto al costo, la soluzione più vantaggiosa per l'utilizzazione coincide con la soluzione più economica per la collettività ».

Quanto al prezzo dell'energia elettrica destinata all'utenza industriale che la usa come bene strumentale per produrre forza motrice, vi è da osservare che esso non è affatto elevato in Italia, inoltre non va dimenticato che l'energia elettrica incide assai poco nei processi industriali. L'Electricité de France in sede di divulgazione della tariffa « verde » al pubblico ha fatto pure osservare:

« Certe industrie consumerebbero più energia elettrica se si vendesse sotto costo? E la conseguente perdita potrebbe essere compensata vendendo l'energia elettrica a prezzi più elevati ad altre industrie che ne consumano poca? Perchè non si effettua ciò? Se un industriale non può potenziare la sua impresa disponendo di energia ceduta sotto costo, è segno che i servizi da esso resi non sono sufficientemente remunerativi. Vendere il quantitativo più elevato possibile di energia non è un ideale da raggiungere, ciò che

occorre è che i kWh siano utilizzati in modo vantaggioso per il Paese ».

« Per assicurare lo sviluppo delle zone sottosviluppate è necessario che l'E.d.F. venda energia elettrica sottocosto? Le regioni sottosviluppate che richiedono un intervento dei poteri pubblici sono quelle che hanno eccedenza di mano d'opera. Ora le industrie che occupano molta mano d'opera consumano pochissima energia elettrica (essa incide circa per l'1 per cento sul costo di produzione). Perciò lo sviluppo di tali zone può essere solo effettuato creando scuole professionali, concedendo provvisorie riduzioni sugli oneri sociali connessi all'impiego della mano d'opera e non accordando ribassi sui prezzi dell'energia elettrica; un ribasso del 10 per cento del prezzo dell'energia elettrica, quando essa incide per l'1 per cento sul costo di produzione, che è il caso delle industrie manifatturiere, provocherebbe una contrazione del costo di produzione dello 0,1 per cento solamente.

« Si può concludere che l'E.d.F. vendendo l'energia al costo orienta nel miglior modo la scelta dei consumatori e così assolve il suo compito di impresa di servizi pubblici ».

Le tariffe di vendita dell'energia elettrica non hanno assolutamente costituito una remora allo sviluppo dei consumi di energia elettrica, che si sono incrementati, conformemente agli altri Paesi, secondo la nota legge di Ailleret del raddoppio dei consumi ogni decennio.

Distribuzione spaziale dei consumi italiani di energia distinti per grandi categorie di consumatori

ANNI	Usi civili				Usi industriali			Trazione	Usi agricoli specifici	TOTALE
	Illuminazione pubblica	Illuminazione privata	Usi domestici e commerciali	Totale	Elettrochimici ed elettrometall.	Altri usi industriali	Totale			
<i>Milioni di kWh</i>										
<i>Italia Settentrionale:</i>										
1953	215,1	1.253,2	1.446	2.914,3	4.362	10.496,7	14.858,7	1.165,2	189,9	19.128,1
1960	405,2	2.190,3	2.932	5.527,5	8.481,1	16.852,4	25.333,5	1.691,6	266,6	32.819,2
<i>Italia Centrale:</i>										
1953	100	476,7	541,9	1.118,6	963,6	1.899,3	2.862,9	688,6	62,5	4.732,6
1960	165,9	815,3	1.297,5	2.278,7	1.558,2	3.516,1	5.074,3	882,8	94,8	8.330,6
<i>Italia Meridionale:</i>										
1953	72	285,5	225,8	583,3	470,4	1.069,5	1.539,9	388,8	29,7	2.541,7
1960	124,4	532,8	738,4	1.395,6	588,5	1.886,8	2.475,3	507,6	71,6	4.450,1
<i>Sicilia:</i>										
1953	26,3	111,1	17,6	155	6	233,9	239,9	34,1	21,7	450,7
1960	57	219,3	98,8	375,1	23,8	897,8	921,6	106,6	46,7	1.450
<i>Sardegna:</i>										
1953	6	29,3	15,7	51	68	243,5	311,5	4,4	5,6	372,5
1960	12,9	61,2	61,2	135,3	69,6	329,4	399	7,4	8,4	550,1
<i>Totale Italia:</i>										
1953	419,4	2.155,8	2.247	4.822,2	5.870	13.942,9	19.812,9	2.281,1	309,4	27.225,6
1960	765,4	3.818,9	5.127,9	9.712,2	10.721,2	23.482,5	34.203,7	3.196	488,1	47.600
<i>N.I. base 1953 = 100</i>										
<i>Italia Settentrionale:</i>										
1960	188,38	174,78	202,77	189,67	194,43	160,55	170,50	145,18	140,39	171,58
<i>Italia Centrale:</i>										
1960	165,90	171,03	239,44	203,71	161,71	185,13	177,24	128,20	151,68	176,03
<i>Italia Meridionale:</i>										
1960	172,78	186,62	327,02	239,26	125,11	176,42	160,74	130,56	241,08	175,08
<i>Sicilia:</i>										
1960	217,87	197,39	561,36	242	396,67	383,84	384,16	312,61	215,21	321,72
<i>Sardegna:</i>										
1960	215	208,87	389,81	265,29	102,35	135,28	128,09	168,18	150	147,68
<i>Totale Italia:</i>										
1960	182,50	177,15	228,21	201,41	182,64	168,42	172,63	140,11	157,76	174,84

d) *L'incremento dei consumi nel settore agricolo.*

Prima di commentare l'incremento dei consumi del settore agricolo, va precisato che in questo settore sono censiti in Italia solo i consumi tipici delle aziende agricole per scopi esclusivamente agricoli come l'allevamento del bestiame, l'irrigazione, eccetera, con esclusione dei consumi domestici di ogni tipo, effettuati dalle famiglie rurali, nonché degli stessi consumi per illuminazione, effettuati dalle aziende agricole. Perciò le rilevazioni statistiche effettuate in Italia non sono assolutamente confrontabili con quelle attuate all'estero, che talvolta giungono al limite a censire non solo i consumi effettuati per tutti gli usi (termici, luce e forza) della energia elettrica da parte delle imprese agrarie, ma pure i consumi domestici per tutti gli usi di tutte le famiglie contadine o non contadine che vivono in centri rurali, cioè che non costituiscono dei centri urbani.

Si ricorda ancora che l'impiego dell'energia elettrica nell'industria agraria non può essere che limitato e non può attuarsi che in impianti fissi, prevalentemente per la produzione di forza motrice. Inconcepibile sarebbe infatti sia l'impiego della trazione con accumulatori elettrici, sia quella attuata con l'ausilio di apposita rete aerea sul tipo di quella preconstituita per i tram od i treni, tanto più che per i fabbisogni di energia meccanica per trazione nelle aziende agricole sono di estrema utilità le prestazioni date dagli animali e dai motori a combustione interna.

Con tali premesse è interessante far rilevare che i consumi del settore agricolo non sono stati affatto statici nel periodo in esame, ma sono stati incrementati in media per tutta Italia del 57,76 per cento, con dei massimi del 141,08 per cento e del 115,21 per cento rispettivamente nell'Italia meridionale e in Sicilia e dei minimi del 40,39 per cento, 50 per cento e 51,68 per cento rispettivamente nell'Italia settentrionale, in Sardegna e nell'Italia centrale. Nello stesso periodo preso in esame il numero indice delle produzioni agricole, a parte le fluttuazioni annuali dovute all'andamento dei raccolti, non

ha subito variazioni apprezzabili, essendo aumentato rispetto al 1953 solamente del 12,6 per cento.

È interessante sottolineare pure che tra i due periodi in esame è incrementato notevolmente anche il numero di utenze allacciate, per cui l'aumento dei consumi riscontrato è da attribuire più che alla maggior elettrificazione delle aziende preesistenti all'estendersi della elettrificazione a nuovi centri agricoli per usi prevalentemente irrigui o per attuare operazioni agricole varie e servizi di fattoria.

Giova osservare che il divario, in termini assoluti, che esiste tra i consumi più elevati dell'Italia settentrionale, centrale e insulare rispetto a quelli dell'Italia meridionale è legato alla nota particolare situazione ambientale del Mezzogiorno d'Italia, caratterizzata da bassi redditi agricoli. Ancora le differenze che si riscontrano tra i consumi di energia elettrica da parte delle aziende agricole italiane e di quelle estere (*prescindendo dalle differenze metodologiche seguite nella rilevazione dei dati che infirmano per difetto le statistiche italiane o per eccesso quelle straniere*) non sono elevate, anzi i prelievi del settore agricolo francese, espressi in rapporto percentuale del consumo nazionale di energia elettrica, sono risultati quasi identici a quelli italiani (1,04 per cento e 1,02 per cento), che invece differiscono da quelli riscontrati nella Germania occidentale (1,93 per cento) e nella Gran Bretagna (1,76 per cento) (cfr. tabella n. 4).

Più elevati della Francia risultano pure in Italia i consumi specifici di energia elettrica per ettaro coltivato (con colture erbacee avvicendate ad arboree): 27 kWh/ettaro contro 18 in Francia. Il divario che esiste tra il consumo specifico italiano e quello tedesco e inglese è dovuto in parte alla eterogeneità dei dati adottati per il raffronto, ma in parte è pure determinato da fattori ambientali diversi da quelli italiani e precisamente dalle differenze che esistono nel reddito agricolo. Se il reddito agricolo di un territorio è elevato, l'agricoltore può destinare il reddito risparmiato per attuare investimenti per la elettrificazione dei fondi, spendendo anche somme rilevanti; ma se il suo reddito è in-

TABELLA 8

Raffronto internazionale dei consumi di energia elettrica da parte dell'agricoltura

S T A T I	Superficie agraria coltivata (migliaia di ettari)	Consumo di energia elettrica (milioni di kWh)		Consumi agricoli sul totale nazionale %	Consumo specifico di energia elettrica (kWh/ha coltivato)
		« usi agricoli »	nazionale		
Germania Occidentale (1) .	14.364	1.812	93.700	1,93	136
Regno Unito	19.373	1.830	104.200	1,76	93
Francia	34.614	610	58.400	1,04	18
Italia	15.853	429	42.090	1,02	27

Fonte: Situation de l'électrification rurale en Europe en 1959, Nations Unies - Genève, 1961.

(1) Compresa la Sarre.

sufficiente o scarso non c'è formazione di risparmio, perciò cade la possibilità di elettrificare l'agricoltura, anche se si fornisce gratuitamente l'energia elettrica e al limite pure le stesse macchine necessarie all'elettrificazione dell'agricoltura. Se mai sarebbero più vantaggiose le macchine agricole più comuni, i trattori, la disponibilità di concimi, eccetera.

Perciò i compiti che ci si può aspettare dalla elettrificazione e più in generale dalla meccanizzazione dell'agricoltura non sono da sottovalutare, tuttavia non ci si deve lasciar trarre in inganno dalla circostanza che travasando ingenti quantitativi di energia elettrica, che non si sa come potrebbero essere consumati, in zone attualmente depresse, si possano risollevare completamente le sorti, modificando radicalmente le condizioni economiche.

La realtà è purtroppo diversa, perchè le zone agricole economicamente più progredite potranno dar luogo a maggiori assorbimenti di energia elettrica, mentre quelle più povere, a produttività agricola decrescente, avranno possibilità limitate di assorbirne, perchè, di regola, i consumi di energia elettrica sono condizionati dal reddito e non viceversa. Comunque i problemi da affronta-

re per migliorare le condizioni di vita del Mezzogiorno d'Italia sono molto complessi e potranno risolversi attuando la bonifica integrale dei territori, creando le strade e le case, educando i lavoratori ad assolvere i loro compiti nelle imprese agricole ed abituandoli ad abitare in vicinanza dei loro fondi, per evitare di arrivare sul posto di lavoro già stanchi, come si verificava in passato.

e) Conclusione.

Questa diagnosi dell'azione svolta dall'industria elettrica in Italia in relazione ai consumi dimostra chiaramente, cioè non attraverso valutazioni soggettive, ma attraverso dati statistici scarni quanto eloquenti, che ad eccezione dei pianificatori ad oltranza, il criterio dell'utilità generale imporrebbe di abbandonare ogni velleità statizzatrice del settore. Infatti la situazione economica, finanziaria, sociale non richiede il grave rischio, che una siffatta operazione comporta ed i propugnatori della nazionalizzazione non nascondono i pericoli del salto nel buio. Ne consegue logicamente che non esiste il presupposto dell'« utilità generale » che imponga l'operazione. Anche l'onorevole Moro al-

l'ottavo congresso della D.C. in Napoli puntualizzò gli obiettivi dell'industria elettrica in tre esigenze:

- 1) tempestività della copertura del fabbisogno;
- 2) uniformità di condizioni di fornitura;
- 3) minimi costi.

Dall'indagine che è stata fin qui condotta è agevole rilevare che nessuno può in buona fede affermare che in Italia il fabbisogno non sia stato assolto, con margini di anticipo e di sicurezza.

La programmazione, come si è visto vige da quando l'industria elettrica è nata. L'onorevole La Malfa in questo campo è in ritardo di almeno settant'anni.

Ogni industria elettrica pubblica, privata, parastatale, fa i suoi programmi con previsione della domanda proiettata a distanza di almeno cinque anni. Questo senza considerare che in sede O.E.C.E. la programmazione globale per l'Europa occidentale, è stata proiettata fino al 1970. Per quanto concerne le condizioni di fornitura già abbiamo detto diffusamente nel capitolo relativo alla regolamentazione del sistema tariffario. È sufficiente qui accennare che gli utenti pagano dei prezzi fissati, non dai cosiddetti monopoli elettrici, ma dal Governo attraverso il C.I.P. Tali prezzi sono tra i più bassi in Europa. Per quanto concerne i minimi costi le argomentazioni dei propugnatori delle nazionalizzazioni e in special modo l'onorevole Riccardo Lombardi fanno riferimento ad un sistema di interconnessione non sufficientemente coordinato e potente al fine di permettere uno sfruttamento massimo ed economico delle centrali. Come abbiamo visto è nato in Italia un sistema di interconnessione a maglia irradiante sul piano nazionale ed internazionale, ad altissima tensione, sufficiente, con largo margine di sicurezza, ad integrare con potenze di trasferimento le eventuali deficienze momentanee zonali e assorbire le eventuali eccedenze: è un parallelo generale di oltre 50 milioni di kW. Per tanto l'utilità generale impone di non pro-

cedere sulla via intrapresa prima di ledere il sistema economico italiano. D'altra parte i socialisti non fanno mistero: « fare della politica di piano la via italiana al socialismo ». È chiaro che la valutazione politica prescinde dall'utilità economica della collettività.

PARTE SECONDA

OSSERVAZIONI GENERALI

I.

IL DISEGNO DI LEGGE SULLA ISTITUZIONE DELL'ENTE NAZIONALE PER LA ENERGIA ELETTRICA E TRASFERIMENTO AD ESSO DELLE IMPRESE ESERCENTI LE INDUSTRIE ELETTRICHE

Il disegno di legge, nella sua articolazione risente, certo, della affrettata e non meditata preparazione degli istituti, attraverso cui viene regolata la complessa materia.

Dopo qualche rilievo di carattere generale additeremo le manchevolezze e le antinomie che contiene: in particolare esamineremo il disegno di legge dal punto di vista del sistema costituzionale italiano, delle norme costituzionali contenute negli statuti delle Regioni a statuto speciale, delle norme del trattato che istituisce la Comunità economica europea, dell'ordinamento giuridico vigente, con particolare riguardo al diritto privato.

È opportuno però prima puntualizzare i motivi che, a nostro avviso, hanno determinato la creazione del nuovo ente nazionale per l'energia elettrica, cioè le ragioni della scelta effettuata dal governo tra i vari sistemi, con cui, in ipotesi, si sarebbero potute trasferire, in mano pubblica, le aziende elettriche.

Sarà facile così rendersi conto come la scelta della creazione di un nuovo ente sia pericolosa e dannosa per le libertà politiche e per lo sviluppo economico,

II.

SULL'ORGANIZZAZIONE DEL NUOVO
ENTE NAZIONALE PER L'ENERGIA
ELETTRICAa) *Le forme d'intervento statale nell'economia per mezzo di pubbliche imprese.*

Il disegno di legge usa il termine « Ente nazionale per l'energia elettrica » (E.N.E.L.). E chiarisce che l'ente medesimo ha natura di persona giuridica di diritto pubblico.

Questo concetto mostra una scelta compiuta dai proponenti fra varie forme possibili per la partecipazione dei pubblici poteri alla vita economica.

Gli istituti per cui lo Stato esercita la pubblica impresa possono raggrupparsi secondo vari criteri.

Una interessante classificazione dell'organizzazione amministrativa nel campo economico è stata proposta dal dottor Raffaele Pio Petrilli, già Presidente del Consiglio di Stato, in occasione del IV Congresso di studi di scienza della amministrazione (Varenna 18-21 settembre 1958) (5). E sembra conveniente seguirla nelle sue linee.

Una delle più antiche gestioni dello Stato riguarda la produzione e vendita dei generi di monopolio. Era sorta non con lo scopo d'influire su determinati settori dell'economia, ma con fini fiscali, ovvero di assicurare all'erario un'entrata.

L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato manca di personalità giuridica ed è fornita di autonomia nell'ordinamento dei servizi, degli uffici e del bilancio.

Come dispone il regio decreto-legge 8 dicembre 1927, n. 2258, istitutivo, al funzionamento dell'Amministrazione autonoma presiede il Ministro delle finanze, assistito da un Consiglio di amministrazione e coadiuvato da un direttore generale. La Corte dei conti vigila sulla riscossione delle entrate,

fa il riscontro delle spese ed ha il diritto di richiedere e ricevere tutti i documenti dai quali traggono origine le spese.

Quanto all'autonomia finanziaria, l'Amministrazione dei monopoli ha un proprio bilancio, sottoposto all'approvazione del Parlamento in appendice allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro. L'articolo 4 del citato regio decreto-legge 8 dicembre 1927, n. 2258, e l'articolo 22 del regio decreto-legge 13 gennaio 1936, n. 70, prevedono che, ogni anno, il Parlamento determina con la legge di bilancio, l'importo della quota che sui proventi derivati dalla vendita dei generi di monopolio è da considerarsi imposta di consumo e, come tale, da versarsi al Tesoro in conto entrate tributarie, mentre la rimanente quota costituisce, insieme con altri cespiti minori, l'entrata di natura industriale e commerciale dell'Amministrazione autonoma. Il suo prodotto netto va ugualmente versato al Tesoro con imputazione all'entrata delle aziende e gestioni autonome.

Ben diversa natura ha l'intervento statale nella economia, compiuto attraverso un altro gruppo di aziende: la ferroviaria, la stradale, la postelegrafica, la telefonica e la forestale. Queste concorrono grandemente allo sviluppo dell'industria, dell'agricoltura e del commercio. Ma devono provvedere a delicati servizi di utilità generale e rispondono a scopi fondamentali: il progresso civile dei cittadini, per la migliore sicurezza dell'ordine interno, per la difesa militare, per la tutela dei beni demaniali dello Stato. Non sono, quindi, istituite per fini di lucro, anche se, almeno per alcune di esse, i risultati di gestione procurano utili all'Erario.

A tutte queste aziende è attribuita la qualifica di autonome, ma, salvo qualche caso, l'autonomia concerne gli ordinamenti amministrativi e la contabilità, senza il riconoscimento della qualità di soggetti giuridici. Sono anch'esse, quindi, organi dell'amministrazione diretta dello Stato, servite da dipendenti statali, con qualche sostanziale prevalenza di dirigenti tecnici. In queste imprese si riscontra una maggiore scioltezza di procedure, una notevole semplificazione di controlli, limitati, talvolta, per quanto riguarda

(5) *Atti del Convegno ne « L'organizzazione amministrativa »* - Milano, Giuffrè, pp. 129 ss.

quelli della Corte dei conti, ai controlli successivi. Le istruttorie e le proposte degli uffici o servizi in cui ciascuna azienda si articola costituiscono un'opportuna preparazione per l'adozione di provvedimenti rimessi alla competenza dei Consigli di amministrazione deliberanti.

Ma tali provvedimenti, sebbene approvati da collegi presieduti da Ministri, non sono perfetti nè esecutivi senza un'ulteriore approvazione da parte di questi ultimi, come capi responsabili dell'intera attività dei loro Dicasteri. Ai Ministri vanno altresì rivolti, in ultimo grado, molti ricorsi amministrativi, perchè, anche presso dette aziende, si afferma il principio degli organi preposti allo svolgimento della loro attività... L'autonomia finanziaria ha valore formale e contabile più che di sostanziale indipendenza: come avviene per tutte le altre Amministrazioni statali, i bilanci sono soggetti all'approvazione del Parlamento; in caso di risultati deficitari, poi, sono integrati con l'intervento del Tesoro, onde in definitiva quando manchi un oculato impiego dei fondi stanziati con gli stati di previsione, l'autonomia finanziaria si riduce, secondo una nota osservazione della Ragioneria generale dello Stato, in quella dello spendere...

In un modo simile a quello previsto per le gestioni dei monopoli fiscali, anche in queste, l'organizzazione amministrativa rispecchia le forme tradizionali di quella statale, in quanto sono destinate a servizi pubblici.

1) L'Amministrazione autonoma delle ferrovie dello Stato fu istituita con legge 7 luglio 1907, n. 479, dopo il riscatto delle reti, già concesse all'industria privata. Posta « sotto l'alta direzione e la responsabilità del Ministro dei lavori pubblici », passata poi a costituire, insieme con altre gestioni, un apposito Ministero, essa ha un solido ordinamento, al cui vertice si trovano, con poteri coordinati, il Ministro, il Consiglio di amministrazione ed il Direttore generale. Al primo spetta la responsabilità politica dell'intera azienda e l'approvazione ultima della sua attività, ma larghe attribuzioni sono riservate, sia pure sotto forma di pareri e di proposte, al Consiglio di amministrazione ed

al Direttore generale, il quale ultimo ha propri ed importanti poteri in campo amministrativo e tecnico.

La Direzione generale è costituita da un complesso di servizi corrispondenti alle varie esigenze dell'Azienda: personale e affari generali, movimento, trazione, lavori, eccetera, mentre l'esercizio delle linee è distribuito in circoscrizioni compartimentali, con eventuali stazioni staccate per lavori. L'Amministrazione ha un proprio e numeroso personale, distinto in appositi ruoli, sottoposto ad una particolare disciplina giuridica e fruente di uno speciale trattamento economico, di carriera e di quiescenza.

Data la natura industriale dell'azienda e la necessità frequente di provvedere con criteri di spiccata sollecitudine, l'applicazione delle norme della legge di contabilità di Stato trova, in materia di esecuzione di lavori, non poche deroghe e modifiche. Ma sempre, come per altre gestioni autonome, anche per quella delle Ferrovie dello Stato il bilancio preventivo è sottoposto all'approvazione del Parlamento in allegato a quello del Ministero dei trasporti, ed il conto consuntivo, con l'apposita relazione della Corte dei conti, fa parte, in appendice, del conto generale dello Stato. Alla Corte medesima compete il vigilare sulla riscossione delle entrate dell'azienda, oltre che il riscontro del consuntivo. La Corte, poi, può richiedere e ricevere tutti i documenti inerenti alle spese.

Il richiamo dei principi propri dell'Amministrazione ferroviaria acquista significato, quando si pensi alla grandezza del servizio pubblico reso. Ed è importante ricordare che un autorevole uomo politico, membro del partito di maggioranza, ha proposto di recente, anche per la nazionalizzazione delle industrie elettriche, una gestione simile a quella delle Ferrovie dello Stato.

2) L'Azienda nazionale autonoma delle strade statali (A.N.A.S.), fu istituita (in sostituzione dell'analoga azienda creata durante il periodo fascista) col decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 38, modificato con successivo decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 547, a sua volta modificato con la legge 2 gennaio 1952, n. 41. Da ultimo è stata riordinata

nella struttura, con legge 7 febbraio 1961, numero 59.

L'Azienda ha come Presidente il Ministro per i lavori pubblici, il quale la rappresenta a tutti gli effetti e ne ha l'alta direzione e la responsabilità. In caso d'impedimento, il Ministro è sostituito dal Sottosegretario di Stato da lui delegato. Sono organi centrali dell'Azienda: il Consiglio di Amministrazione, il Comitato tecnico-amministrativo, il Direttore generale. Organi periferici sono i Compartimenti della viabilità (distaccati pressappoco in ogni Regione). Al Direttore sono riconosciuti ampi poteri di gestione, con la possibilità di compiere numerosi atti negoziali e amministrativi. Il parere del Consiglio di Amministrazione ed il parere del Comitato tecnico-amministrativo sostituiscono il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici. L'Azienda ha propri ruoli di personale amministrativo e tecnico, centrale e periferico, che si deve considerare a tutti gli effetti personale statale. Il suo bilancio, formato in parte con contributi statali e per il resto con altri proventi della gestione, è presentato all'approvazione del Parlamento, in allegato allo stato di previsione per spese del Ministro dei lavori pubblici, ed il conto consuntivo è allegato in appendice al rendiconto generale dello Stato.

In questa azienda, come si è notato (6), l'autonomia amministrativa è minima, essendo presieduta dal Ministro, che ne ha l'alta direzione e la responsabilità. Nella legge 28 giugno 1946, n. 38 (art. 4) la subordinazione era così indicata: il Ministro « presiede l'Azienda e ne esprime la volontà ». Anche per questo caso va ricordato che la formula dell'Azienda di Stato ha dato buoni risultati.

3) Dall'Azienda autonoma delle Poste e telegrafi si è addirittura rilevato che si tratta di un'entità convenzionale, poichè s'identifica con l'Amministrazione delle Poste e telecomunicazioni, che dà nome al proprio Ministero. È stato, quindi affermato che

(6) TREVES: *Le imprese pubbliche* - Torino 1950, pag. 80.

appare difficile parlare di Azienda Autonoma (7).

4) Diversa è l'Azienda di Stato per i servizi telefonici, creata col regio decreto-legge 14 giugno 1925, n. 884, modificata col regio decreto-legge 3 gennaio 1926, n. 36, dal regio decreto 19 gennaio 1931, n. 120 e dal regio decreto legislativo 2 aprile 1946, n. 392. Essa dipende dal Ministero ed è rappresentata in giudizio dal proprio Direttore per le cause che si svolgono a Roma, dagli ispettori di zone per quelle che si svolgono in periferia. Il Consiglio di Amministrazione delle Poste e telecomunicazioni, integrato col direttore dell'Azienda telefonica, provvede anche agli affari di quest'ultima, il cui ordinamento tecnico-amministrativo si attua al centro di una direzione distribuita in quattro reparti, ed alla periferia in cinque uffici di direzione e controllo, retti da ispettori di zona. Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo dell'Azienda, sono presentati al Parlamento per l'approvazione in allegato, rispettivamente, al bilancio ed al conto della Amministrazione delle Poste e dei telegrafi. L'avanzo finale, meno il prelievo per il fondo di riserva è versato al Tesoro in conto entrate delle Aziende e gestioni autonome.

Deve ricordarsi che l'Azienda statale non esercita tutti i servizi telefonici, ma soltanto quelli non concessi un tempo all'industria privata (ed ora ad aziende con partecipazioni statali).

5) L'Azienda di Stato per le foreste demaniali venne istituita col regio decreto-legge 30 dicembre 1933, n. 3267. Ha un presidente ed un Comitato di amministrazione. Ha poi un bilancio proprio che, al pari di quelli di analoghe aziende, è sottoposto all'approvazione del Parlamento in allegato al bilancio ministeriale, ed un conto consuntivo soggetto al controllo della Corte dei conti in appendice al rendiconto generale dello Stato. A costituire il bilancio dell'Azienda concorrono cespiti di varia provenienza, compresi i contributi dello Stato. L'Azienda medesima è costituita come personalità giu-

(7) PETRILLI: relazione citata, pag. 141.

ridica (art. 1, legge 5 gennaio 1933, n. 30). È in sostanza un esempio di organo-ente, figura non ignota al diritto pubblico italiano.

6) Vi è un terzo gruppo di aziende, attraverso le quali si verifica l'intervento statale nel campo dell'economia pubblica: gruppi in cui sono comprese le Aziende patrimoniali dello Stato. Questo gruppo è distinto dai precedenti, in quanto non ha scopi di monopolio fiscale né è ordinato a rendere pubblici servizi. Esso è di pertinenza del demanio e comprende il più cospicuo patrimonio idrotermominerale del Paese, oltre al centro ittico tarantino-campano. Il controllo dello Stato sulle Aziende date in concessione si esercita normalmente con la nomina di uno o due suoi rappresentanti nel Collegio sindacale, in qual caso (Recoaro) anche col diritto di approvare la nomina del Presidente, del Consigliere delegato e del Direttore tecnico amministrativo.

L'ex Presidente del Consiglio di Stato notava che lo scarso reddito netto derivato da tali aziende si spiega anche in base ai « criteri e metodi di gestione » dei nostri stabilimenti, « specialmente di quelli gestiti direttamente dallo Stato. L'Azienda di Salsomaggiore non eccelle per modernità di impianti, e la mancanza di un fondo di dotazione la costringe spesso a ricorrere al credito bancario con appesantimento della sua situazione finanziaria ».

Con decreto legislativo 27 maggio 1946, n. 533, presso il Ministero delle finanze venne istituito un « comitato tecnico per le Aziende patrimoniali dello Stato », in sostituzione del precedente « Consiglio » (legge 15 dicembre 1938, n. 1935 e regio decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 172). Ma, mentre quest'ultimo Consiglio aveva anche la potestà di emettere alcuni provvedimenti particolari, il nuovo Comitato fornisce soltanto pareri sui progetti di concessione, di gestione, eccetera, rimanendo al Ministro la facoltà di emanare le decisioni.

Si suole dire che la forma più moderna d'intervento statale nell'economia è quella degli enti pubblici con funzioni economiche. Questi, oltre all'autonomia amministrativa,

finanziaria e contabile, hanno anche qualità di persone giuridiche, per cui sono capaci di diventare titolari di rapporti giuridici e di compiere tutti gli atti di natura imprenditoriale, richiesti dal loro fine istituzionale. Si è notato, in generale, che questi enti presentano una duplicità di aspetti, tanto da dar origine a problemi giuridici del tutto nuovi.

Da un lato, hanno una natura pubblicistica, essendo diretti a soddisfare fini dello Stato. E perciò pretendono posizioni di forza ed agevolazioni da parte dei pubblici poteri. D'altro lato, pretendono di sfuggire ai controlli ed al rigore proprio dell'organizzazione statale, retta secondo il principio di legalità, perchè inseriti nel mondo degli affari, ove si esige autonomia ed agilità nell'azione.

Non è qui il caso di esaminare i criteri della giurisprudenza e della dottrina, formulati allo scopo di determinare la natura pubblica di un ente, quando non sia espressamente affermata dal legislatore. È da ricordare, però, come i due massimi enti pubblici (IRI ed ENI) mostrino caratteri peculiari, tali da distinguerli dal futuro ente di cui tanto si parla. È noto, infatti, che le medesime persone giuridiche, già istituite, non agiscono direttamente, ma solo attraverso altre imprese, mediante l'istituto della partecipazione azionaria. Un giovane studioso, nel lodare il carattere originale della soluzione italiana, poneva in luce proprio tale carattere. Notava, con abbondanza di riferimenti storici, che I.R.I. ed E.N.I. sono sorti dal confluire di due tendenze, l'acquisto di pacchetti azionari da parte della pubblica amministrazione, e la costituzione di enti istituzionali con attribuzioni economiche (8).

Ulteriori richiami alla struttura degli enti pubblici già costituiti sono da riservare più avanti insieme con l'esame dell'Ente progettato, allo scopo di meglio delinearne i vari aspetti.

(8) CASSESE, *Partecipazioni statali ed enti di gestione*, in « Riv. trim. Dir. Pubbl. » 1958, n. 907.

b) *Aspetti singolari della figura giuridica del nuovo Ente nazionale per l'energia elettrica.*

La scelta della struttura dell'E.N.E.L. presenta caratteri singolari in relazione alle forme d'intervento statale nell'economia.

Si è voluto attribuire all'Ente la natura di persona giuridica di diritto pubblico, ben distinta dallo Stato, ed una attività di produzione e di distribuzione, escludendo, di norma, il potere di costituzione di nuove società e la partecipazione ad esse.

Quanto al primo punto, secondo un'auto-revole dottrina (9) « il distacco dell'amministrazione dello Stato è più radicale, quando all'organismo che esercita un'impresa pubblica è conferita una piena autonomia giuridica. Si entra qui nel campo di quegli enti pubblici che un'espressione comune, seppur priva di un significato ben definito, designa come economici, dalla natura della loro attività ».

Sotto il secondo aspetto, nell'articolo 1 comma 7 del disegno di legge, sta scritto: « L'ente non può promuovere la costituzione di società nè assumere partecipazioni, salvo e previa autorizzazione del Comitato dei Ministri, promuovere la costituzione di società estere... » Questa proposizione appare in netto contrasto con altre, contenute nei testi normativi riguardanti gli altri due grandi enti: l'I.R.I. e l'E.N.I. Nel decreto legislativo 12 febbraio 1948, n. 51, con cui fu approvato lo statuto dell'I.R.I., è stabilito che questo « gestisce le partecipazioni ed attività patrimoniali da esso possedute ». Come l'E.N.I., in virtù della legge istitutiva 10 febbraio 1953, n. 136, i vari compiti assegnati devono venire svolti « a mezzo di società controllate o collegate, delle quali può promuovere la costituzione », è consentito anche di assumere partecipazioni in società per azioni.

Sembra, quindi, singolare che non si sia voluto dare al nuovo ente la struttura delle *holdings* e determinare i compiti allo stesso modo che per le aziende statali. È vero che

una consimile riforma non può dirsi vietata al legislatore, ma in sede di discussione preliminare si deve rilevare che, con una certa proposta, sono disattesi i dati dell'esperienza. Questa soluzione contraddittoria, allo stato attuale, sembra tale da proporre serie meditazioni.

Lo stesso principio dell'ente pubblico, soggetto distinto dallo Stato, suscita discussioni e perplessità a non finire. In sede dottrina si è cercato di esaminare il problema sulle orme tracciate dal grande Gino Zappa. E si sono enumerate le ragioni in pro e contro la fondazione di enti pubblici (10).

Fatte queste considerazioni sorge spontaneo un pensiero: agli enti pubblici in materia economica non pare che siano date in pratica molte soluzioni. E si cade in un dilemma: o l'Ente rimane un soggetto giuridico fittizio, in assoluta dipendenza dalla pubblica amministrazione, ovvero in forza della sua distinta posizione giuridica potrà anche venir usato come strumento di competizione politica contro gli altri poteri statali. In un caso, dunque, la personalità giuridica riuscirà inutile, nell'altro dannosa. Quanto al pericolo di potere, basti pensare ad un esempio attuale, molto clamoroso. Vi è una grande impresa pubblica che interviene nella lotta per il potere fra gruppi e fra correnti di gruppi e, persino, afferma di avere una politica estera propria. Il pericolo sussiste anche se le nomine dei massimi dirigenti vengono compiute con atto del Governo. I Ministri possono porre a capo di un ente uomini a loro fedelissimi, ma quando questi dispongono di un ampio potere, allora manifestano l'idea di fare una politica propria.

A proposito di quanto or ora osservato, sarebbe illusorio credere che possa sfuggirsi al dilemma enunciato, mediante il potere di direzione affidato al Ministro dell'industria e del commercio e all'eventuale futuro Ministro dell'energia. Da una parte si potrebbe ripetere la situazione dell'Azienda postelegrafonica, la quale costituisce poco più che un finzione giuridica, in realtà coincidendo

(9) TREVES, *Le Imprese pubbliche*, cit. p. 95.

(10) MARCANTONIO, *L'Azienda di Stato*, Milano, Giuffrè 1950, p. 128 s.

con l'omonimo Ministero. D'altra parte, non sarebbe da escludere che di fronte all'Ente, potentissimo sul piano economico e con forti aderenze politiche, il Ministro venisse a trovarsi in una posizione d'inferiorità; il controllo diverrebbe assai tenue e le direttive del Comitato dei ministri sarebbero assai late e generiche. Si potrebbe pensare al confronto tra il Ministro per le partecipazioni statali ed il Presidente dell'I.R.I. Ma, senza insistere negli esempi di casa, basti ricordare quanto è accaduto in altri Stati come la Gran Bretagna.

Sotto quest'aspetto le condizioni del nuovo ente appaiono peggiori in rapporto a quelle delle due gigantesche *holdings* dello Stato.

In queste ultime vi è una separazione fra le aziende coordinatrici i dirigenti e le aziende operanti. È divisa così la potenza politica ed economica e la stessa attività si scinde in due momenti, uno preliminare di direttive generali ed uno di attuazione con più particolari provvedimenti di gestione.

È curioso che la forma scelta non appaia giustificata con esauriente motivo nella relazione, come correttamente dovrebbe farsi. Nell'articolo 43 della Costituzione si prevede la possibilità di trasferire « imprese o categorie di imprese » allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti.

Non si vuole affermare che la norma costituzionale abbia posto un criterio di priorità fra le diverse forme, prescrivendo un ordine tassativo da seguire. Al legislatore è stato conferito un potere discrezionale di scelta tra diverse possibilità, ed il potere discrezionale del legislatore nel suo esercizio sfugge ai controlli come fra l'altro ha più volte confermato la Corte Costituzionale. Ma, discrezionalità non significa arbitrio, è decisione preordinata dell'ordinamento giuridico. I proponenti debbono quindi giustificare perchè si è voluto scartare la possibilità di trasferimento allo Stato con le tipiche forme di gestione diretta divenute usuali. D'altronde, si deve giustificare anche il rifiuto di trasferire la proprietà delle imprese a comunità di lavoratori e di utenti (c. d. socializzazione). In questo modo è

stata ignorata una propensione manifestatasi con tanta forza all'Assemblea Costituente, da venir consacrata, in una apposita proposizione normativa, con la qualifica di diritto dei lavoratori riconosciuto dalla Repubblica (art. 46 Costituzione). Nulla si è detto nella relazione della scelta e dei rifiuti, nè tanto meno se ne è accennato nel disegno di legge.

c) I controlli proposti.

Preoccupazioni gravi derivano dall'esame delle forme di controllo previste.

L'articolo 1 comma 8 dice infatti che « il bilancio dell'Ente è comunicato annualmente al Parlamento ». È difficile pensare se si sarebbe potuto prevedere una formula più felice per dare vita ad un reale controllo nella gestione dell'Ente. Eppure si poteva considerare un esempio molto noto e davvero istruttivo: la comunicazione al Parlamento dei decreti governativi registrati con riserva, ad opera della Corte dei conti. La pratica italiana dimostra che se i funzionari della Corte dei conti hanno fatto sempre il loro dovere di controllori, lo stesso non può dirsi per il controllo meramente politico. Tale controllo sugli atti registrati con riserva è divenuto del tutto irrilevante. Quante volte le Camere si sono occupate di esaminare con attenzione tali atti?

Un altro esempio si riscontra nella vita costituzionale della quarta Repubblica Francese, in materia di atti legislativi del Governo, autorizzati dal Parlamento. Con la legge di abilitazione (delega molto generica) 17 agosto 1948, allo scopo di sfuggire ad un reale sindacato parlamentare, fu immaginata una nuova tecnica. Anzichè prevedere una effettiva discussione parlamentare seguita da ratifica, *a posteriori*, come avveniva sotto i regimi precedenti, fu stabilito che gli atti legislativi del governo dovevano essere depositati nell'Ufficio dell'Assemblea Nazionale, e sarebbero automaticamente entrati in vigore alla scadenza di un termine concesso per esaminarli. Non importava, quindi, che il controllo avvenisse realmente, neppure se le Camere fossero state nell'impossibilità di discutere ed approvare i decreti del Go-

verno. Un commentatore aveva scritto su ciò bonariamente: « Le silence suffira à les rendre exécutoires » (11).

Tutto questo appare grave quando si pensi che la legge di abilitazione nella prassi francese ha caratteri molto più generici e più lati delle nostre leggi di delegazione, per cui la ratificazione posteriore del Parlamento è sempre apparsa necessaria per rispettare il principio di divisione fra i poteri. Ma mercè tale legge si è violata la Costituzione francese della IV Repubblica, con giustificazioni tali per cui l'illustre costituzionalista Burdeau ha di recente scritto: « L'analyse du raisonnement dispense de tout commentaire! » (12).

La proposta contenuta nel disegno di legge di rendere vano il sindacato parlamentare, appare ancora più abnorme, quando si pensi che davanti alle Camere l'Amministrazione deve rispondere non solo per l'attività dell'ente ma anche per le direttive date ai Ministri. In questo modo si aggrava la decadenza delle Istituzioni, poichè il controllo sulla finanza pubblica è coesistente e necessario alle stesse istituzioni parlamentari.

Tale è anche il fondamento del bilancio di Stato approvato non già in nome di criteri meramente contabili e ragionieristici, ma per conseguire il più alto controllo politico. Per citare fra i tanti un grande nome, si ricorda Francesco Saverio Nitti, nel suo pensiero espresso nel volume « Scienza delle Finanze » (13).

Il principio della soggezione al bilancio statale è sempre stato rispettato, nell'ordinamento italiano, per quanto riguarda le Aziende pubbliche e le Amministrazioni autonome. Il bilancio di queste, come si è visto, è discusso e approvato assieme al bilancio statale. Si può esaminare, quindi, la spesa futura dell'azienda nel quadro generale della previsione di spesa statale.

La mera comunicazione prevista dall'articolo 1 comma 7 del progetto non implica, invece, alcun obbligo di esame nè di discus-

sione pubblica. Si tratta quindi di un criterio da cui possono derivare conseguenze ancor più gravi di quelle verificatesi per l'I.R.I., e come tali denunciate dal Presidente del Consiglio di Stato in una riunione pubblica (14).

Si ama spesso citare l'esempio di altri Stati, ove l'energia elettrica è divenuta bene pubblico, come la Francia e la Gran Bretagna, considerando la prima fra le due Nazioni più vicina a noi per mentalità e per le istituzioni giuridiche e politiche, sono da notare profonde differenze nel confronto fra la disciplina ivi attuata ed il progetto italiano odierno. Il disegno in discussione appare, come si è già accennato, molto conciso e generico in materia di controlli, con meri riferimenti alla vigilanza del Ministro dell'industria, alla comunicazione del bilancio in Parlamento (art. 1 comma 7), all'organo interno dell'Ente ossia al Collegio sindacale o simili. Non pare da considerare quale controllo la formulazione di direttive ad opera del Comitato dei Ministri. Per gli enti francesi di elettricità sono stati, invece, contati ben ventisette controlli diversi, fra cui importanti quelli compiuti *a priori* ed *a posteriori* sulle previsioni di spesa e sulle proposte ovvero sui rendiconti e sugli atti compiuti da commissioni parlamentari competenti (15).

Va notato, poi, che il potere di vigilanza del Ministro dell'industria e del commercio ed il controllo della Corte dei conti (art. 1 comma 9) sembrano richiamare una forma di controllo di legittimità (16). Ma pare assurdo che un ente titolare di un'impresa di tipo industriale possa venire assoggettato solo ad un controllo di legittimità; questo ha una sua efficacia solo rispetto agli atti amministrativi tipici, regolati minuziosamente secondo il principio di legalità.

Per un ente che opera, però, in modo assai più agile, in forme se non privatistiche molto simili ad esse, un sindacato solo di

(11) DONNEDIEU DE VABRES, nella raccolta Dalloz 1949, 1, 5.

(12) *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 195, s.p. 365.

(13) Napoli 1907, p. 638.

(14) v. PETRILLI, *Relazione cit.*, p. 148.

(15) v. LESMYER, *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*, nella *Bibliothèque de droit public*, diretta da M. Seline, Paris 1959, pp. 219 ss.

(16) Es. v. art. testo unico legge com. e prov. 1934.

legittimità potrebbe divenire evanescente. È per questo che la previsione della legge delegata — contenuta nell'articolo 3 nn. 2, 3, 4, 5 del progetto — appare insufficiente rispetto all'articolo 76 della Costituzione. Ivi si parla in termini generici de « i poteri del Ministro dell'industria e del commercio »: manca almeno la « determinazione dei principi e dei criteri direttivi » richiesta dalla norma costituzionale. L'oggetto sembra delimitato, in base ad un semplice esame di interpretazione sistematica, con riferimento all'articolo 1, ove è indicato il potere di vigilanza del Ministro medesimo ed il controllo di un nebuloso « organo interno ».

d) Conseguenze che possono derivare dalla formula di organizzazione scelta.

La scelta della soluzione Ente Pubbico, anzichè azienda di Stato, oltre all'attenuazione dei controlli presenta altri inconvenienti.

La piena autonomia giuridica riconosciuta agli Enti Pubblici ha determinato in altri casi conseguenze del tutto imprevedibili e ben note, ma che sembra opportuno richiamare.

In primo luogo, può accadere che l'Ente pubblico non rispetti il principio per cui i suoi scopi istituzionali rappresentano, oltrechè direttive d'azione, anche limiti di competenza per materia. L'esempio più clamoroso è rappresentato dall'E.N.I. i cui fini erano precisati nell'articolo 1 della legge 10 febbraio 1953, n. 131: « promuovere ed attuare iniziative di interesse nazionale nel campo degli idrocarburi e dei vapori naturali ». Ebbene, proprio con questo Ente sono stati superati i confini di competenza per materia, ponendo in essere una vasta serie di attività varie e spesso del tutto estranee. Sono state anche compiute numerose operazioni allo estero, superando — a quanto sembra — il limite del territorio italiano posto dall'interesse nazionale. E talune decisioni dei dirigenti dell'E.N.I. da attuarsi in Italia o all'estero, appaiono di tanto rilievo politico da poter influire gravemente sul futuro della Nazione.

Ad impedire possibili sviluppi, nel caso dell'E.N.E.L., non paiono sufficienti nè i po-

teri di direttiva dei Ministri nè — come si è già osservato — i controlli previsti dal disegno di legge. Le direttive, come già si è accennato, potrebbero essere molto elastiche se non ridursi ad una benevola conferma delle decisioni già prese, e magari attuate, dai dirigenti medesimi dell'E.N.E.L.

Nè si potrà dire che il campo elettrico sia di per sè così delimitato da impedire la estensione dell'Ente ad altri settori. Per vero, si ricorda come Einaudi notava nei suoi « Principi di scienza delle finanze » (paragr. 44-45) che l'esercizio pubblico di imprese soggette all'alea di nuove invenzioni può rappresentare una remora grandissima al progresso. Nel periodo attuale, le nuove tecniche ed i loro futuri sviluppi sono meravigliosi, quanto imprevedibili. Nulla esclude che nel futuro anche l'energia elettrica possa venire sostituita in gran parte con nuove fonti di energia. Ma, se si prospettasse questa eventualità, chi potrebbe escludere che un'impresa statale condotta da uomini orgogliosi ed aventi forti utili, cercherebbe di impedire la concorrenza o pure di acquistare con tutti i mezzi il predominio anche nei nuovi settori!

Altri fatti nuovi potrebbero poi verificarsi in materie di acque pubbliche, già demaniali in base al testo unico 11 dicembre 1933, n. 1775.

Le concessioni delle acque medesime ai privati sono soggette a scadenze e tutte le opere, impianti, eccetera costruite dai privati, alla scadenza, devono essere trasferiti al patrimonio dello Stato. Vi è, quindi, la possibilità, che in futuro l'Ente pubblico, nonostante la formale distinzione soggettiva dello Stato, possa ottenere condizione di assoluto favore nell'uso delle acque pubbliche. L'E.N.E.L. avrebbe possibilità di imporre le proprie esigenze di politica aziendale dello Stato e di subordinarvi le altre necessità (ad es. utenze irrigue e potabili, utenze industriali ed anche le superstiti utenze idroelettriche, municipalizzate ed auto produttrici). Anche qui più logica sembra la soluzione dell'azienda di Stato, in quanto che sia impianti che acqua sarebbero statali e, quindi, riuscirebbe più agevole disciplinare con legge l'intera materia e contemperare così gli interessi opposti. Il dualismo fra

E.N.E.L. e Stato, invece, potrebbe instaurare un costume di pressioni, palesi ed occulte, anche in questa delicata materia.

Vanno, infine, considerate le stesse affermazioni dei governanti, intese a giustificare l'esproprio delle imprese elettriche come necessaria premessa al programma economico generale di « pianificazione ». Ma la soluzione accolta potrebbe contraddire a questi scopi asseriti.

Senza penetrare nel campo delle considerazioni economiche, è pacifico che « piano » significa direzione unitaria nella produzione, nello scambio e nei consumi dei beni utili. L'art. 41 della Costituzione afferma: « la legge determina i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata a fini sociali ». Anche questa proposizione sembra postulare una esigenza di unità nella direzione e nei fini. E pone a confronto due grandezze, l'attività economica pubblica e la attività economica privata. L'attività economica pubblica dovrebbe avere una sola direttiva generale, la quale dovrebbe venir posta in armonia con le direttrici particolari dei privati. Ma, che cosa potrà accadere se potenti complessi statali, avvalendosi della ricchezza e della forza politica, non volessero sottostare al piano, cercando di renderlo inoperante! Si pensi all'E.N.I., oramai indipendente dalla pubblica amministrazione e con interessi non solo nazionali. Nè l'E.N.E.L. futuro sarà certo debole e, quindi, cercherà di imporre un piano di suo gradimento alle autorità di Governo, ovvero di non tener conto di un piano ad esso non gradito.

Anche a questo proposito appare dannosa la deroga al principio dell'universalità del bilancio statale, proposta col disegno di legge in esame. Il bilancio, anche in regime di economia pianificata, non collettivistica, deve sempre rappresentare il supremo strumento di sindacato politico e di garanzia per la collettività.

* * *

Tutti i motivi sopra elencati rendono palese quanto sia pericolosa e dannosa la forma di ente pubblico proposta dal Governo.

Ed appare altresì evidente come sarebbe stato preferibile il trasferimento diretto allo Stato con l'esercizio secondo il tipo di azienda statale, magari adeguato ed innovato nei particolari.

PARTE TERZA

IL DISEGNO DI LEGGE ALLA LUCE DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO

I.

ISTITUTI CONTRASTANTI CON I PRINCIPI FONDAMENTALI DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO

a) *Manifesta incostituzionalità intrinseca delle norme fondamentali del disegno di legge in esame*

Il disegno di legge sulla istituzione dell'E.N.E.L. e trasferimento ad esso mediante indennizzo delle imprese esercenti le industrie elettriche, demanda la concreta normazione, diretta a raggiungere l'uno e l'altro obiettivo, a una serie di decreti aventi valore di legge ordinaria (ex art. 76, 77 1ª c. Cost.).

In merito alla legittimità costituzionale di tale atto legislativo per l'attuazione, dell'art. 43 Cost. appaiono fondate alcune eccezioni:

- 1) violazione del principio di riserva costituzionale di legge sotto il profilo della illegittimità della delega, per il carattere di legge provvedimento singolare, posta dall'art. 43 Cost.;
- 2) carenza del presupposto costituzionale: « fini di utilità generale »;
- 3) violazione del principio di rilevanza costituzionale di « indennizzo » — ex art. 43 Cost.;
- 4) prevista espropriazione di beni non rientranti nella fattispecie dell'art. 43 Cost. — e attribuzione di eccessiva estensione di potere discrezionale all'Ente stesso —;

- 5) violazione dell'articolo 81 — 4° comma Cost. —;
- 6) turbativa nel procedimento di formazione della volontà del legislatore — in violazione dell'art. 68 Cost. —.

Esamineremo sinteticamente i vari motivi d'incostituzionalità che viziano le norme contenute nell'atto legislativo proposto.

b) Riserva « propria » di legge posta dalla norma contenuta nell'art. 43 Cost.

L'art. 43 Cost. testualmente prevede: « Ai fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di 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 ».

Il disegno di legge in esame si propone: trasferimento delle aziende (a parte l'improprietà di linguaggio) elettro-commerciali dalla proprietà privata o di enti locali a quella statale « ai fini di utilità generale », in forza di una « legge », e « mediante espropriazione ».

Possono distinguersi quindi tre concetti: la legge singolare espropriativa di singole imprese o di categorie di imprese; « l'espropriazione », « a fini di utilità generale » e « l'indennizzo ».

Il problema della definizione del concetto di « legge », nel senso usato nell'art. 43 della Costituzione, non è di agevole soluzione.

In proposito la sentenza n. 60 del 25 maggio 1957 della Corte Costituzionale ha dettato alcuni principi che sembra necessario riferire.

« Non è dubbio che la legge è l'atto col quale, normalmente, si producono le norme che compongono l'ordinamento giuridico dello Stato. Ma la stessa Costituzione contempla, come leggi, taluni atti, che pur essendo posti in essere collettivamente dalle Camere, non hanno il carattere di atti di produzione di norme giuridiche: tali sono

le leggi di approvazione del bilancio e del consuntivo, di concessione dello esercizio provvisorio del bilancio (Cost. art. 81), le leggi che si limitano ad autorizzare la ratifica di trattati internazionali (art. 80), la legge che approva lo Statuto di una Regione di diritto comune (art. 123, comma 2), la legge che risolve un conflitto di interessi tra lo Stato ed una Regione (art. 127). L'art. 43 della Costituzione prevede, poi, proprio nella materia che, specificamente, interessa il presente giudizio, la possibilità che, con legge, si proceda ad espropriazione di determinate imprese; inoltre, già l'art. 9 della legge 29 giugno 1865, n. 2359, sull'espropriazione per causa di pubblica utilità, disponeva che, in determinati casi, la dichiarazione di pubblica utilità dovesse farsi con legge.

« Secondo l'articolo 77, comma primo, il Governo, quando ne sia delegato dalle Camere, può emanare decreti aventi valore di legge ordinaria e l'art. 76 limita tale facoltà delle Camere prescrivendo che l'esercizio della funzione legislativa possa essere delegato al Governo, soltanto con determinazione di principi e criteri diretti per tempo limitato e per oggetti definiti.

« Altri limiti alla potestà di delega derivano da talune specifiche norme della Costituzione che riservano al Parlamento la deliberazione di leggi relative a determinate materie inerenti a rapporti tra organi costituzionali, per le quali non è concepibile se non l'attività diretta del Parlamento (leggi di approvazione del bilancio e di autorizzazione alla ratifica dei trattati nelle ipotesi previste dall'art. 80 della Costituzione). Per un'analoga esigenza l'art. 72, ultimo comma, della Costituzione prescrive che la procedura normale dell'esame e dell'approvazione diretta da parte di ciascuna Camera deve seguirsi per le leggi indicate nella detta disposizione, restando esclusa la procedura di approvazione per mezzo delle Commissioni ».

« Si tratta di riserve concernenti determinate leggi-provvedimento delle quali, peraltro, non può dedursi un divieto assoluto di delegazione per leggi di questo tipo. Piuttosto, poichè dallo spirito dell'ordinamento co-

stituzionale si desume che la legge singolare ha natura eccezionale, anche la delegazione di leggi-provvedimento presuppone particolari situazioni di interesse generale che, da un lato, sono suscettibili soltanto di valutazione politica e, dall'altro, implicano un giudizio tale che, per ragioni specialmente tecniche, non può essere formulato direttamente dal Parlamento ».

Il principio, secondo cui le leggi singolari e formali siano solo quelle espressamente previste nella Costituzione è sembrato il più conforme alla Costituzione italiana anche al prof. Crisafulli (17).

Appare, dunque, come corretta conclusione che dallo spirito dell'ordinamento costituzionale si desume che la legge singolare ha natura eccezionale.

La norma dell'art. 43 Cost. prevede una possibilità di leggi singolari, le quali rappresentano l'eccezione rispetto al sistema.

Il carattere eccezionale è confermato anche dal fatto che sia prevista una riserva di legge. Si tratta di un istituto come « garanzia delle fondamentali posizioni giuridiche del cittadino ». È stabilito, infatti, che l'intervento pubblico entro tali posizioni, ed il sacrificio di esse, siano disposti solo in forza di una legge. In merito valgono le seguenti osservazioni del prof. Fois (18).

« Ma, si badi bene, il principio di legalità non può essere confuso con il principio della riserva di legge: se questo ha un senso, lo ha solo in quanto stabilisce qualcosa in più e di più specifico rispetto al semplice principio di legalità: in nome del principio di legalità si esige che il legislatore intervenga soltanto per indicare la natura e l'oggetto delle limitazioni e l'organo esecutivo competente ad applicarle, mentre in nome del principio di riserva si esige che il legislatore intervenga o per applicare esso stesso e direttamente — con provvedimento legislativo singolare (così il legislatore dovrebbe operare se volesse attuare il disposto dell'art.

(17) CRISAFULLI, « In tema di leggi di approvazione », in « Giur. Cost. » 1961, p. 259.

(18) Cfr. FOIS, *Ancora sulla « riserva di legge » e la libertà economica privata*, in « Giur. Cost. », pagina 1256 s.

43) — la limitazione costituzionale prevista (cosicché l'organo esecutivo può soltanto svolgere un'attività di mera esecuzione materiale), o per disciplinare, nel merito, i modi, ed i criteri in base ai quali l'organo esecutivo può soltanto svolgere un'attività di mera esecuzione materiale o per disciplinare, nel merito, i modi, ed i criteri in base ai quali l'organo esecutivo potrà, concretamente, applicare la suddetta limitazione ».

E molto più chiaramente il giurista tedesco Thoma, membro della Corte Costituzionale federale germanica, aveva scritto, nel commentario fondamentale della Costituzione di Weimar: « La riserva della legge non è, quindi, mai la riserva di una misura media o di un contenuto certo, ma è sempre solo la riserva di una eccezione, che come tale deve essere sempre limitata, calcolabile ed esaminabile » (19).

L'affermazione risponde al principio dianzi accennato che le « posizioni giuridiche » dei singoli debbono essere, di regola, libere, mentre le limitazioni ed i sacrifici debbono essere eccezionali: ossia nei soli casi espressamente previsti dalla legge. Questo afferma espressamente la Costituzione italiana all'art. 42, a proposito della proprietà privata.

La « riserva di legge » di cui all'art. 43 appare, poi, di natura assoluta e rigorosa. La Corte Costituzionale aveva, in merito, distinto tra riserva assoluta e riserva relativa (20). Il criterio distintivo fra i due tipi di riserva di legge è stato, da ultimo, chiarito nella nota sentenza n. 26 del 27 maggio 1961: « Per quanto riguarda quei campi, rispetto ai quali la Costituzione ha stabilito una riserva, adoperando la formula in base alla legge o altra equivalente »!

Per l'art. 43 l'espressione appare diversa « La legge può trasferire ». Ossia, si intende che solo il legislatore possa intervenire nella materia di esproprio, rimanendo all'amministrazione compiti solo esecutori.

(19) Nel volume di ANSCHUTZ e THOMA, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Tübingen 1932, vol. II, p. 221 ss., in part. p. 230.

(20) Sentenza 26 gennaio 1957, n. 4; sent. 26 gennaio 1957, n. 21; sent. 26 gennaio 1957, n. 30; sentenza 18 marzo 1957, n. 47; sent. 8 luglio 1957, n. 122.

Alla stessa conclusione perviene il Fois sulla base di un ragionamento d'interpretazione sistematica (21).

« È difficile indicare criteri solidi e convenientemente precisati, validi in via generale, e non solo caso per caso, tali da permettere di accertare quando si tratti di una riserva assoluta od invece di una riserva relativa: ciò esigerebbe una sistematica ricostruzione del significato della riserva di legge nel nostro ordinamento costituzionale.

« Ma, forse, per quanto riguarda la riserva, posta a tutela della libera attività economica dell'individuo, potrebbe argomentarsi come segue. Qualora si ritenga che l'art. 23 Cost. preveda una riserva relativa, dovrebbe per contro ritenersi che l'articolo 41 contenga un caso di riserva assoluta. L'articolo 23 infatti permette di incidere sul reddito patrimoniale dell'individuo una volta che esso sia già scaturito dalla sua fonte; l'articolo 41, invece, come l'articolo 42, riguarda la fonte stessa del reddito; quindi potrebbe dedursi che ciò è possibile nel primo caso, (cioè che il legislatore, al fine di permettere che si proceda con maggiore elasticità ed immediatezza alla ripartizione del prodotto sociale, affidi all'organo esecutivo un limitato potere discrezionale di incidere sulla situazione patrimoniale dell'individuo) non è possibile nel secondo, dove prevale l'interesse di una più sicura garanzia della libertà economica dell'individuo nella sua stessa radice.

« Come è evidente ci si riferisce a principi sostanziali che possono apparire al confine tra il " giuridico " ed il meramente " politico ": ma le perplessità che ne derivano potrebbero essere eliminate sviluppando e precisando quanto ora si è detto; d'altra parte è stato da altri sottolineato, relativamente ad un ordinamento straniero, che principi analoghi a quelli chiamati in causa non sono irrilevanti quando si tratta di descrivere giuridicamente la posizione costituzionale della libertà economica dell'individuo nei suoi vari aspetti ».

(21) V. in « Giur. Cost. », 1958, p. 25.

La riserva « assoluta » è stabilita allo scopo di rendere ancora più ristretto e difficile l'intervento dei poteri pubblici nell'ambito delle situazioni private.

La legge di esproprio, prevista nell'articolo 43, si presenta, quindi, come eccezionale per due motivi:

1) come legge singolare ovvero legge-provvedimento;

2) come legge stabilita in base ad una riserva assoluta.

Va ricordato, anzitutto, che l'attuale sistema costituzionale delle fonti contempla una articolazione notevole di tipi di leggi formali, ed aventi forza di legge formale, tra loro differenziati per presupposti o per procedimenti o per contenuto normativo (22).

In questa luce va esaminata anche l'interpretazione accolta dalla Corte costituzionale per definire la legge formale.

La parola « legge » nel testo costituzionale, e particolarmente nel titolo " dei diritti e dei doveri del cittadino ", è adoperata per designare la legge in senso stretto. Il rinvio alla legge per la disciplina e le limitazioni dei vari diritti garantiti dalla Costituzione vuole significare che tali limitazioni e tale disciplina possono avvenire solo ad opera della « legge » dello Stato. Solo ove risulta chiaramente una diversa volontà della Costituzione, la parola « legge » può dirsi adoperata in senso diverso. Nella disposizione in esame non vi è il minimo elemento per sostenere che il termine « legge » sia adoperato in modo anormale. Perciò, non è ammissibile il dubbio che la disposizione non statuisca una riserva di legge.

Su tale assunto non debbono sussistere dubbi, avendo la Corte costituzionale chiaramente affermato (nelle sentenze n. 4 del 15 giugno 1956; n. 21 del 18 luglio 1956; n. 58 del 13 aprile 1957) che « ... la Costituzione quando rinvia puramente e semplicemente alla legge la disciplina di una determinata

(22) CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in riv. trim. « Dir. Pubbl. », 1960, p. 775 ss.; CUOCOLO, *Gli atti dello Stato aventi « forza di legge »*, in riv. trim. « Dir. Pubbl. », 1961, n. 97 ss.

materia, si riferisce soltanto alla legge dello Stato », decidendo sulla delimitazione concettuale e nominale tra le diverse fonti legislative in senso formale (leggi dello Stato e leggi regionali).

Va pure rilevato, che, in tutta la giurisprudenza della Corte, mai si è usata la espressione « legge » in un significato improprio.

Al riguardo, possono qui richiamarsi in particolare le sentenze n. 4 del 16 gennaio 1957, n. 30 del 23 gennaio 1957, con le quali si decise, in ordine a norme di legge, che conferivano la potestà normativa di imposizioni tributaria ad enti della Pubblica Amministrazione. Pure può ricordarsi la sentenza del Prefetto di adottare ordinanze nei casi di necessità e di urgenza.

Dunque, in confronto col principio della legge generale ed astratta, la legge di esproprio ex articolo 43 rappresenta e risponde una eccezione ad « utilità pubblica », in relazione alle c.d. riforme di struttura.

In questo senso sono le testuali parole del professor Esposito, titolare di diritto costituzionale presso l'Università di Roma, nei suoi « Saggi sulla Costituzione italiana » (23). « Da notare invece sotto il profilo sostanziale che il generale divieto di leggi personali incontra qualche limitazione nello stesso testo costituzionale... Ma, soprattutto, statuiscono deroghe al principio gli articoli 43 e 77 ».

Appaiono, quindi, le norme indicate come diverse e distinte eccezioni di una sola regola. Ed a proposito dell'articolo 43, Esposito parla di « assoluta eccezionalità di tali leggi di espropriazione individuale ». E più oltre chiarisce: « Si aggiunga che la Costituzione consente solo in un caso che si possa procedere ad espropriazioni individuali per mezzo di leggi e che in questo unico caso lo ha detto esplicitamente » (24). La confusione dei concetti e l'inesattezza delle discussioni a proposito dell'esproprio dell'energia elettrica risultano palmari, quando si pensi che oggi si parla di legge individuale, di legge delega come se fossero atti giuridici equi-

valenti ed interscambiabili fra loro. Si afferma che la maggioranza potrebbe scegliere *ad libitum* uno dei tre mezzi, senza preoccuparsi d'altro che di raggiungere il fine proposto.

In materia, due scrittori giuspubblicisti, Motzo e Piras, hanno fra l'altro chiarito un punto decisivo: il carattere « unitario » degli istituti di esproprio secondo la Costituzione italiana. Nello scritto intitolato « Espropriazione e pubblica utilità » (25) si legge: « Il contenuto e la collocazione dell'articolo 43 Cost. anche a voler prescindere da un esame delle discussioni svoltesi in sede di Assemblea costituente giustificano la convinzione che la categoria degli oggetti degli atti di disposizione previsti da questa norma siano omogenei con quelli previsti dagli articoli 42 e 44 Cost. ».

« L'opinione parrebbe a prima vista essere contraddetta dal fatto che la disposizione costituzionale prende qui in considerazione, anziché i beni economici per sè considerati direttamente, complessi di beni già organizzati dal punto di vista formale sotto il profilo dell'attività economica, ossia sotto il profilo dell'impresa. Ma si tratta di una impressione del tutto superficiale che può essere agevolmente eliminata quando si consideri che l'organizzazione dei beni economici di cui si tratta, concerne appunto beni che sono mezzi di produzione ».

Vi è, dunque, fondato motivo per credere che l'articolo 43 Cost. richiami la struttura tipica dei procedimenti espropriativi. La Corte costituzionale si è, infatti, riferita alle leggi anteriori sia sulle questioni di indennizzo (Sent. 25 maggio 1957, n. 61) sia, a quanto pare, anche in ordine al procedimento (Sent. 26 dicembre 1957, n. 67).

Nel caso di cui si discute, il legislatore dovrebbe, quindi, dichiarare la pubblica utilità dell'azienda ed affermare il trapasso in proprietà allo Stato o ad altro ente pubblico. Dovrebbe, poi, stabilire i criteri fondamentali per la determinazione dell'indennizzo e delle autorità competenti ad espropria-

(23) V. a pag. 57.

(24) Saggi, cit. p. 209.

(25) Nello scritto intitolato *Espropriazione e pubblica utilità*, in « Giur. Cost. », 1959, pag. 193-194.

re; ed anche, eventualmente, disposizioni tecniche particolari. Per tutto il resto dovrebbero valere le norme generali della legge 1865 e successive modifiche, in quanto applicabili. Questo in linea di massima, in ogni caso l'istituto dell'espropriazione prevede che il Governo ed i suoi dipendenti intervengano solo per attuare praticamente la legge e non per innovare. L'unico caso contrario è dato dalle leggi delegate per la c. d. legge Sila. Le discussioni allora sorte dimostrano che nella migliore delle ipotesi si trattava dell'eccezione che conferma la regola.

Pertanto, anche se si volesse dettare una disciplina nuova *ad hoc*, in materia, appare chiaro che l'intervento del Governo dovrebbe essere di amministratore soggetto al legislatore, e non di legislatore primario.

Concludendo sul primo punto possiamo così sintetizzare il nostro pensiero.

L'articolo 43 della Costituzione indica « la legge » come atto giuridico valido per operare il trasferimento delle imprese alla proprietà pubblica.

Come si è ricordato, il termine « legge », nel sistema della Costituzione rigida, è adoperato con un significato ristretto, e così ha ritenuto la Corte costituzionale come si è visto.

D'altra parte, nel testo dell'articolo 134 della Costituzione specificatamente sono distinte *le leggi*, da una parte, e *gli atti aventi forza di legge*, dall'altra, a proposito dei giudizi di legittimità costituzionale.

La distinzione fra le leggi e le cosiddette *leggi-delegate* traspare nitida, poi, dalla lettura degli articoli 76 e 77 comma 1° della Costituzione; quivi non si usa il termine comune di « leggi delegate », ma si parla piuttosto di decreti che abbiano valore di legge ordinaria, e si specifica che essi debbano venir assoggettati a limiti propri, indicati dal costituente e da specificarsi dal legislatore.

La diversità appare, dunque, già considerando che, mentre il decreto del Governo può derogare alla legge vigente solo nei casi e nei limiti prestabiliti in forza delle leggi di delegazione, il decreto legislativo può venir modificato senza limiti dalla legge ordinaria.

Nel caso in esame, il trasferimento di aziende private allo Stato, ad enti pubblici, a comunità di lavoratori o di utenti, non potrebbe avvenire se non con le leggi ordinarie.

Ciò conferma, come abbiamo documentato, la dottrina con espressioni inequivocabili. Il Giudice costituzionale Mortati, a pagina 641 dell'ultima edizione 1962, delle sue pregevoli *Istituzioni di diritto pubblico*, afferma: « È inoltre da tener presente che vi sono materie le quali non possono formare oggetto di delega, perchè per loro natura sono riservate al Parlamento ». « Il divieto riguarda le leggi solamente formali ».

Anche nel più importante studio sulla materia (26), scritto da un valoroso magistrato, Enzo Lignola, si nega che nell'ordinamento di Costituzione rigida, le funzioni non legislative attribuite alle Camere siano in qualche modo delegabili al Governo.

Dal canto suo il professor Crisafulli rileva la fondatezza dell'assunto « che la delegazione legislativa di cui all'articolo 76 debba avere ad oggetto unicamente l'esercizio di potestà normativa » (27).

Ora, deve ritenersi pacifico che la legge di esproprio di cui all'articolo 43 Cost. sia atto particolarissimo e specifico. E, come ha rilevato il professor Esposito, si tratta di un'assoluta eccezione nel sistema degli espropri. Dunque, la legge di delega urterebbe contro il sistema costituzionale degli atti legislativi, regolato secondo una precisa ripartizione di competenze.

Proprio su tale argomento, il Consiglio di Stato nella motivazione della storica decisione, 20 marzo 1952, n. 6 (28), presa in adunanza plenaria in materia di decreti legislativi di esproprio, aveva fatto alcune affermazioni tuttora piene di significato e mai contraddette dalle successive pronunce della Suprema Corte e della Corte costituzionale: « Nè in contrario può valere l'obiezione diretta ad eliminare ogni distinzione tra le varie funzioni dello Stato, l'obiezione cioè

(26) *La delegazione legislativa*, Milano, Giuffrè, 1956, pp. 44-50.

(27) *Interrogativi sui criteri di identificazione degli atti « con forza di legge »*, in « *Giurisprudenza costituzionale* », 1962, pag. 717 note.

(28) Presidente: SEVERI, Est. Barra Caracciolo.

che le leggi, gli atti amministrativi e persino le sentenze, sarebbero tali ma non per loro contenuto, ma per ragioni soggettive e di forma, perchè è nozione fondamentale dell'ordinamento che il concetto di leggi in senso sostanziale si identifica col concetto di norma giuridica, cioè di norma che, se non munita di requisiti della generalità e della astrattezza, deve contenere almeno un *quid novi* rispetto all'ordinamento precedente, un *quid* consistente nella contemporanea posizione e attuazione della volontà del legislatore nel caso concreto, confondendosi, in unico momento, quelli che dovrebbero essere correttamente, per maggior garanzia dei cittadini, di due distinti momenti della volizione astratta e dell'azione concreta. Questo è il fondamento delle leggi denominate, secondo la tradizione romanistica, in *privos latae*. E ripugna alla logica ancor prima che al diritto, che possa essere considerato legge l'atto dell'Amministrazione che si limita ad attuare, per il raggiungimento di concrete finalità, una precedente volontà di legge. E da aggiungere che, pur dovendosi riconoscere le varie interferenze tra i vari poteri e le varie funzioni dello Stato, la nostra costituzione è tuttora ispirata al principio della divisione dei poteri, divisione rafforzata dalla determinazione dei limiti del potere dell'unico organo costituzionale che prima non ne aveva al precipuo scopo di garantire dal prepotere delle fluttuanti maggioranze e dalle passioni di queste, le minoranze politiche ».

Non appare dubbio, quindi, che lo strumento legislativo previsto dall'articolo 43 Cost. sia legge provvedimento singolare.

c) *Illegittimità della delega, anche per il carattere di legge provvedimento singolare previsto dall'articolo 43 Cost.*

Per aggirare l'ostacolo rappresentato dalla lettera della Costituzione, si fa appello al precedente. Ma l'affermazione dell'assoluto valore del precedente nel sistema costituzionale italiano è cosa ancora da dimostrare! Non discutiamo qui dell'ammissibilità di una revisione costituzionale operata per mez-

zo della consuetudine. Siamo del tutto fuori da ogni possibilità di appello alla consuetudine. La normatività della consuetudine deriva dalla successione pacifica e continua dei fatti: la ripetizione di un comportamento nel tempo, accompagnata dall'idea di ottemperare ad un obbligo giuridico, è la matrice della consuetudine. È noto che in dottrina, il professor Norberto Bobbio, tanto caro alla « intelligenza » del centro-sinistra, è fautore dell'affermazione che sarebbe inutile considerare l'*opinio juris*, ma sempre deve sussistere la ripetizione degli atti nel decorso del tempo (29).

Col precedente si vorrebbe imporre una volontà immediata come norma definitiva. In proposito scrive il Tosi, che insegna diritto parlamentare all'Università di Firenze « . . . molto spesso le consuetudini si identificano paradossalmente con l'istantaneità di un presunto precedente, alla normatività del quale concorre magari l'*opinio juris et necessitatis* ma non certo il comportamento costante e uniforme nel decorso del tempo. In questa materia, in verità, il comportamento consuetudinario nasce solitamente con un *atto di maggioranza* derogatorio delle norme interne » (30).

Poi questo atto è definito da un altro giurista il Predieri come fatto « istantaneo e decisivo che modifica violentemente (con una violenza temporale, se così fosse lecito dire) lo *statu quo* ».

In tal senso appare come il richiamo acritico ed indiscriminato al precedente possa significare la deroga alla Costituzione prodotta in forme diverse da quelle particolarmente solenni sancite nell'articolo 138. La Costituzione traccia una serie di limiti, di garanzie, di contrappesi e soprattutto di binari, entro cui deve scorrere la volontà di chi detiene il potere. Se i congegni si manifestano scomodi e rigidi per chi eserciti il potere ciò risponde alla logica del sistema.

(29) Ciò è trattato nel volume « *La consuetudine come fatto normativo* », Padova 1942.

(30) V. Tosi, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè 1959, p. 62.

E per derogarvi si deve seguire la via più lenta e più scomoda tracciata nell'articolo 138 Cost.

Di questi problemi proprio in ordine all'elevazione del precedente parlamentare a supremo canone del valore e supremo parametro della costituzionalità, si rende conto il Tosi, nel volume citato a pagina 63. Il chiaro autore cerca di delineare un limite a questa eccessiva importanza conferita ai precedenti! Ed afferma, pertanto, « che le modificazioni tacite, condotte attraverso comportamenti consuetudinali o comunque normativi, in tanto possono valutarsi legittime, in quanto si manifestino integrative della Costituzione, *ma sempre in senso rafforzativo e mai attenuativo dei nuovi precetti* ».

Per completare, poi, la portata dell'assunto l'Autore medesimo aggiunge che le modificazioni tacite della Costituzione « sollevano forti perplessità quando attengano al complesso garantista: le remore che esse debbono trovare a tale riguardo quando manifestansi attraverso atti normativi, non possono non permanere per i comportamenti c. d. normativi ».

Ed il compianto Presidente della Corte costituzionale Azzariti, nella voce *Legittimità costituzionale delle leggi, dell'Enciclopedia forense*, ammoniva: « Ciò che ho detto per i regolamenti vale anche per la prassi parlamentare, la quale non potrebbe mai formarsi validamente in contrasto con le norme della Costituzione ».

A tale riguardo bisogna ricordare che quando la Costituzione prescrive talune procedure specifiche per certe leggi — o richiede un rinforzamento per altre vitali leggi — stabilisce un limite o una serie di limiti per il legislatore. Così, ha dimostrato il Ferrari nel citato lavoro su *Le leggi rinforzate nell'ordinamento italiano*. E tutto ciò risponde alla logica della Costituzione rigida: è tramontato il mito del legislatore onnipotente ed anche le manifestazioni di esso sono soggette a regole e condizioni esplicite.

II.

CARENZA DEL PRESUPPOSTO COSTITUZIONALE: « FINI DI UTILITÀ GENERALE »

Come è stato diffusamente rilevato la norma che consente la riserva o il trasferimento allo Stato di determinate imprese o categorie di imprese assume nel sistema del nostro ordinamento costituzionale valore di deroga e quindi di eccezione ai principi stabiliti nei precedenti articoli 41 e 42 della Costituzione che stabiliscono l'esercizio della iniziativa economica privata e il riconoscimento e garanzia della proprietà privata. Il valore di deroga e di eccezione del trasferimento allo Stato delle imprese private è invocato nello stesso articolo 43 che subordina il trasferimento stesso a condizioni di forma e di sostanza. Infatti la norma in esame dispone:

a) che il trasferimento debba rispondere « ai fini di utilità generale »; e la locuzione va chiaramente intesa nel senso che debba essere dettato inderogabilmente dai fini di utilità generale;

b) che debba avvenire, « mediante esportazione e salvo indennizzo »;

c) che le imprese si riferiscano a particolari materie precisamente indicate (« servizi pubblici essenziali, fonti di energia, situazioni di monopoli »);

d) che vi sia il carattere di preminente interesse generale.

Mentre però può ritenersi che sussistano le ultime due condizioni previste dall'articolo 43 (la materia — fonti di energia — ed il carattere di preminente interesse generale) legittimi dubbi sorgono invece circa la sussistenza delle prime due condizioni cui la norma costituzionale tassativamente e congiuntamente subordina la legittimità del provvedimento, considerandole premesse giuridiche categoriche, senza le quali la legge proposta, più che apparire infondata ed ingiustificata nel merito, addirittura non può trovare ingresso sul piano costituzionale ve-

nendo a mancare di un essenziale presupposto per la sua legittimità.

Del tutto inesistente appare infatti la prima e fondamentale condizione di legittimità posta dall'articolo 43 della Costituzione e cioè quella che il trasferimento sia determinato da « fini di utilità generale ».

Non possiamo nasconderci che i « fini di utilità generale », previsti esplicitamente nella lettera della Costituzione, consentano al legislatore un ampio margine di discrezionalità.

Utilità generale, se non altro, comprende in sè due concetti che avrebbero meritato maggiori meditazioni ad opera dei proponenti e dei legislatori.

Anzitutto, utilità non è un concetto formulato *ab origine*; dai giuristi, ma dedotto da altri campi entro il diritto. Il Costituente ha voluto darvi una rilevanza giuridica, ponendolo come fine dell'azione espropriativa ex articolo 43 Cost.

In questo senso è utile il raffronto con l'articolo 1 della legge 25 giugno 1865, numero 2359, sull'espropriazione. Ivi testualmente si legge: « L'espropriazione dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili per l'esecuzione di opere di pubblica utilità non può aver luogo che con l'osservanza delle forme stabilite dalla presente legge ». Per questa dizione è evidente che il legislatore abbia fatto richiamo di idee proprie di altri settori, tecnici, estetici, urbanistici, sociali, economici, eccetera. E non si potrebbe pensare che nel 1865 si fosse voluto dare all'amministrazione un potere *ad libitum* nelle dichiarazioni di pubblica utilità. Non si deve, infatti, ignorare che la stessa legge del 1865 attribuisce molta importanza agli accertamenti tecnici ed alla formazione dei piani provvisori, i quali devono costituire la premessa necessaria alla dichiarazione di pubblica utilità. Numerosi sono, poi, i casi in cui la dichiarazione è subordinata a preventivo parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici (esempio articolo 1 legge 1° giugno 1931, n. 422).

Pertanto, se con la legge del 1865 si dava rilievo alle valutazioni tecniche imperniate sul concetto di opera, ossia di costruzione (come si è chiarito nella giurisprudenza) più

estesa e generale sembra la formula dell'articolo 43 circa i fini. Utilità, pare dunque, un termine mutuato dell'ordine economico.

Gli oggetti espropriandi, previsti nell'articolo 43, infatti, non sarebbero neppure concepibili se non fossero grandezze economiche. La Costituzione parla di imprese per cui si esercita — secondo il codice civile — « una attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni o di servizi » (articolo 2082 c. c.). Si dice, poi, che le imprese soggette all'esproprio debbono riferirsi « a servizi pubblici », a fonti di energia, « a situazioni di monopolio ». Basterebbe sfogliare il più elementare trattato di economia, per riscontrarvi tali termini, adoperati, starei per dire, trascritti nell'articolo 43 della Costituzione.

Non vi è dubbio, quindi, che l'utilità ivi viene intesa nel suo tipico significato economico. In questo senso utilità è l'attitudine di un bene, di un servizio o di un fatto, a soddisfare un bisogno. È noto che gli economisti parlano di bisogno nei termini più estesi ed elastici; persino oggetti di vanità, veleni, armi, ed anche le cosiddette macchine inutili, usate come ornamento nei salotti, avrebbero una loro utilità nel senso economico. Il bisogno si determina in base a considerazioni soggettive, essendo riuscito vano ogni tentativo scientifico di precisare il concetto nel senso obiettivo come di graduare i bisogni stessi, secondo la loro importanza oggettiva.

Come si ricordava, nell'articolo 43 l'utilità è specifica come utilità generale, ossia l'utilità economica deve sussistere per la comunità nazionale, non per alcuni settori politici o economici. Questo criterio è rafforzato dalle parole finali contenute nell'articolo 43, ove si chiarisce che le imprese da espropriare debbono avere « carattere di preminente interesse generale »; ovvero in contrapposizione ad « interesse particolare » sia limitato a privati (ed associazioni private) sia limitato a partiti o gruppi politici.

Utilità generale, pertanto, pur nella sua latitudine, deve derivare dall'espropriazione di un'impresa. Nel caso di un servizio pubblico bisognerebbe che il trasferimento determinasse un miglioramento tecnico, ovvero di-

minuzione dei prezzi di utenza. Ma nulla di tutto questo hanno promesso i fautori del progetto di legge, intorno al quale tanto si discute. In questo si contravviene alla Costituzione, che richiamando i fini di utilità generale ed il preminente interesse generale, ha escluso ogni iniziativa propagandistica e demagogica ed ogni attuazione di pure e semplici affermazioni di principio.

Il Costituente non ha voluto in nessun modo consentire la nazionalizzazione per la nazionalizzazione, come fine a se stessa, per rispondere alle diffidenze di taluno contro la iniziativa privata.

Parimenti nella enciclica *Mater et Magistra*, parte II, Giovanni XXIII ha scritto: « è da seguirsi il principio di sussidiarietà sopra enunciato. Per cui lo Stato ed altri Enti di diritto pubblico non devono estendere la loro proprietà se non quando lo esigano motivi di evidente e vera necessità di bene comune e non allo scopo di ridurre e tanto meno di eliminare la proprietà privata ». Tornando alla Costituzione della Repubblica il dovere costituzionale di attuare l'utilità generale, non è stato osservato nel decidere l'esproprio delle imprese elettriche. E nemmeno tale utilità è servita di guida per stabilire il soggetto giuridico a cui beneficio avverrà il trasferimento.

L'articolo 43 della Costituzione afferma infatti che le imprese ivi previste potranno venire trasferite « allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti ». Si è voluto mettere da parte lo Stato scartando le forme tipiche dell'intervento pubblico dell'economia in Italia: ossia la gestione diretta e l'azienda autonoma. E non si è detto come mai per un servizio pubblico di così grande rilevanza economica lo Stato non debba essere il titolare ed il soggetto giuridico di produzione e di erogazione. Corrispondentemente, nessuno ha giustificato la maggiore utilità pubblica della fondazione di un nuovo soggetto giuridico autonomo ben distinto dallo Stato. Non sarebbe difficile sostenere, in linea di fatto, contro la soluzione proposta che il controllo pubblico diviene perciò stesso più tenue e più difficile, che si crea un centro d'interessi distaccato dallo Stato, capace di operare secondo direttive di

politica economica e di politica generale, ben diverse quando non opposte all'indirizzo politico nazionale.

E d'altra parte perchè si è voluto scartare la soluzione più popolare, ossia la gestione affidata ai lavoratori od agli utenti, secondo la lettera dell'articolo 43 della Costituzione a favore di questa soluzione si potrebbero addurre anche gli articoli n. 45 e 46 della Carta costituzionale, da cui emerge la volontà del costituente intesa a favorire la assunzione dei lavoratori nella direzione delle imprese.

Al legislatore sono stati attribuiti poteri discrezionali nella scelta del soggetto chiamato a gestire le imprese espropriande. Ma tale scelta è condizionata alla migliore soddisfazione dell'interesse pubblico, e non già ai desideri ed ai tentativi dei partiti rivolti a conquistare il potere.

Discrezionalità non è arbitrio, ma scelta condizionata alla migliore soddisfazione dell'interesse pubblico, l'articolo 43 della Costituzione prevede una legge che in sostanza contiene un provvedimento amministrativo di esproprio. Proprio per questa sostanza amministrativa si esige un oculato uso del potere discrezionale. In materia vale il richiamo all'articolo 97 della Costituzione, che pone due regole fondamentali per l'azione amministrativa, valida a parer nostro anche per quei casi in cui ad amministrare sia chiamato per eccezione il Parlamento. Sono i principi di *buona amministrazione e di imparzialità*.

Per questo il giudice costituzionale Aldo Sandelli ha dato nel suo *Manuale di diritto amministrativo* (pagina 227) definizioni che vanno meditate nel caso attuale. « In base al primo (buona amministrazione) l'azione amministrativa deve necessariamente uniformarsi alle regole di buona amministrazione: deve cioè sempre operare in funzione dell'interesse pubblico, sia generico, che specifico, e ispirarsi per realizzarlo a quelle regole (non giuridiche) di condotta che suggeriscono quale sia il modo migliore per tale realizzazione. Il prescindere da tali regole costituisce vizio di legittimità della azione amministrativa... »

« In base al principio dell'imparzialità, la realizzazione dell'interesse pubblico non deve andare disgiunta dal rispetto della giustizia. Ciò comporta l'obbligo dei titolari dei pubblici uffici di non partecipare ad atti ai quali siano interessati essi stessi o prossimi congiunti... e non comporta altresì l'illegittimità di quegli atti dell'Amministrazione i quali, nel perseguire il pubblico interesse, non facciano il debito conto degli interessi privati correlati, e la debita comparazione degli interessi privati correlati ».

Il richiamo di queste parole, scritte da persona non sospetta di spirito di parte ed in sede scientifica, sembra proprio suonare rimprovero alla facilità con cui si è formulata la proposta di legge in discussione, senza la preoccupazione di contemperare l'attuazione dell'interesse pubblico, alla salvaguardia degli interessi privati correlati.

Concludendo, riteniamo che, per il pacifico carattere di eccezionalità della norma stessa e di deroga dai principi generali del libero esercizio della iniziativa economica e del riconoscimento e garanzia della proprietà privata sanciti dai precedenti articoli 41 e 42 della Costituzione, « i fini di utilità generale » non possono intendersi nel senso di una generica coincidenza del trasferimento con l'interesse e l'utilità generale dei cittadini, ma debbano valutarsi necessariamente nel senso che la utilità generale o non sia del tutto garantita dal precedente regime di privata proprietà ed iniziativa economica ovvero venga notevolmente accresciuta dal nuovo sistema della gestione pubblica.

In altri termini il provvedimento di trasferimento — eccezionale e derogante al principio generale — può considerarsi legittimo solo se la « utilità generale » non era assicurata dal sistema precedente, per cui si renda necessario il trasferimento; oppure se il trasferimento stesso accresca in modo tanto valutabile e sensibile questa utilità da rendere lecita l'applicazione, nella specie di una misura pacificamente eccezionale e di deroga; e nell'un caso e nell'altro occorre soprattutto la prova che l'utilità non poteva essere ottenuta od accresciuta se non con il sistema del trasferimento; che se invece lo stesso risultato potevasi ottenere senza ricorrere alla espropriazione, il provvedimento

stesso risulterebbe inammissibile; ciò per il principio giuridico fondamentale che regola l'intero istituto della espropriazione per pubblica utilità.

La dimostrazione di questi estremi dovrebbe essere fornita dai proponenti della legge per poter tranquillizzare il legislatore sulla legittimità costituzionale del provvedimento e non consta che sia stata fornita alcuna dimostrazione al riguardo, ma nella specie, nel corso di questa stessa relazione è largamente dimostrato addirittura che tale incremento di utilità generale e quindi la necessità del provvedimento stesso ai fini della utilità collettiva, manca del tutto, che in ogni caso ben si sarebbe potuto ottenere un miglioramento rispettando i principi della iniziativa e della proprietà privata.

III.

VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI CORRISPONDERE L' « INDENNIZZO »

Altro principio posto nell'articolo 43 della Costituzione è dato dall'obbligo di corrispondere un indennizzo ai proprietari del bene espropriato.

Si tratta di un presupposto per la legittimità stessa del provvedimento. Su questo punto l'articolo 43 mostra più davvicino, come è unanimamente riconosciuto, i suoi stretti rapporti col principio generale dell'esproprio, disciplinato nell'articolo 42. E la formula di quest'ultimo è palesemente ispirata a quei criteri oramai divenuti classici nella configurazione dell'istituto dell'espropriazione presso gli ordinamenti costituzionali. Criteri che sono stati accolti nella legge 1865 e successive modifiche.

Proprio questa legge offre un canone, che pare fondamentale ed inderogabile, per le espropriazioni totali: « Nei casi di espropriazione totale, la indennità consisterà nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita » (articolo 39, legge del 1865).

Il criterio della commisurazione alla libera compravendita nel progetto in esame è stato del tutto scartato, in quanto è previ-

sto che il risarcimento all'espropriato avverrà con forme forzose di pagamento, da lui non scelte. Il margine di scelta riconosciuto all'espropriato è stato assai ridotto. Che dire, poi, che i mezzi scelti dai proponenti sono tali da rendere ancor più gravoso il sacrificio delle quote di bene trasferite ai pubblici poteri?

Non si è voluta la commisurazione al valore effettivo degli impianti, ma solo si è presa arbitrariamente per base la quotazione in borsa dei titoli rappresentativi, per un periodo di tempo fissato *ad libitum*. Ed i pagamenti avverranno in modo da impedire all'espropriato di realizzare il proprio capitale sacrificato, in forme economicamente utili.

IV.

PREVISTA ESPROPRIAZIONE DI BENI NON CONTEMPLATA DALL'ARTICOLO 43 DELLA COSTITUZIONE E ATTRIBUZIONE DI ECCESSIVA ESTENSIONE DI POTERE DISCREZIONALE ALL'ENTE STESSO

L'articolo 4 n. 1) e n. 2) del disegno di legge appare in contrasto con l'articolo 43 della Costituzione sia sotto il profilo soggettivo che sotto il profilo obiettivo.

Sotto quest'ultimo profilo, si rileva che assai sconcertante appare l'espropriazione temporanea di alcuni beni, che gli stessi proponenti affermano essere diversi da quelli aventi le caratteristiche previste nell'articolo 43 della Costituzione.

Dunque, si userà della procedura stabilita nella norma costituzionale fuori dell'ambito di competenza per materia ivi sancito. E per questa parte non si vede come si può ipotizzare inesistente l'illegittimità costituzionale della legge.

Infatti, ripetiamo la legge di cui all'articolo 43 è legge-provvedimento, prevista come eccezione assoluta rispetto al sistema degli espropri, regolato nell'articolo 42 della Costituzione, secondo canoni oramai consolidati dalla nostra tradizione giuridica.

I beni espropriabili in forza dell'articolo 43 devono avere tutti « carattere di preminente interesse generale », e devono appar-

tenere ad una delle seguenti categorie specificamente indicate:

a) « che si riferiscano a servizi pubblici essenziali »;

b) « che si riferiscano a fonti di energia »;

c) « che si riferiscano a situazioni di monopolio ».

Nel caso *de quo* vi è una contraddizione in termini gravissima. Si riconosce che alcuni beni non hanno tali caratteri e perciò non ricadono sotto la particolare previsione costituzionale, e si assoggettano ad esproprio « provvisorio »: il disegno di legge parla di « restituzione », ossia di atto che presuppone un trasferimento di proprietà (o di possesso) già compiuto. L'Ente (si aggiunge), dovrà decidere circa i beni da restituire, entro 180 giorni dalla esecuzione del trasferimento; ma non è stabilito il termine entro il quale dovrebbe avvenire l'effettiva restituzione « dei beni non ritenuti ».

Per conseguenza, potrebbe accadere anche che i proprietari si vedessero espropriati per un anno di beni non rientranti nelle categorie previste dall'articolo 43 della Costituzione.

Sotto l'aspetto soggettivo appare censurabile il criterio seguito, di rimettere all'Ente troppe discrezionalità nel *decidere circa i beni da restituire*. In pratica, non sappiamo cosa potrà significare e valere l'inciso: « Saranno previste le modalità per l'esenzione del trasferimento, nonchè quelle, per la separazione e la restituzione, agli aventi diritto dei beni non ritenuti ».

Non si chiarisce a chi spetterà determinare in concreto i beni da trasferire definitivamente all'Ente e quelli da restituire ai proprietari.

E non pare difficile pensare che sarà l'Ente stesso, tramite i suoi funzionari e tecnici, a risolvere problemi così complessi e di carattere più che altro tecnico.

Ma qui sorgono gravi problemi particolari di legittimità. Per l'articolo 43 della Costituzione, il trasferimento dei beni deve essere compiuto direttamente dal legislatore, il quale opera nel caso con un atto amministrativo adottato in forma di legge. Alle

Autorità amministrative così come ai dipendenti dell'E.N.E.L., dunque, potrebbero venir affidati solo compiti di natura esecutiva. Nè al legislatore sarebbe concesso spogliarsi della propria competenza a loro favore. In ogni modo, il potere amministrativo così illimitato ed incondizionato, con una eccessiva estensione di discrezionalità, appare in contrasto anche con le regole comuni dell'attività amministrativa discrezionale. Basti ricordare, in merito, l'orientamento assunto dalla Corte costituzionale fin dall'inizio, con la prima sentenza del 1956, e manifestatosi nelle decisioni circa l'articolo 23 della Costituzione, in materia tributaria ed in quelle concernenti l'ordine pubblico ed i poteri prefettizi.

Illegittimo quindi perchè carente di causa il trasferimento allo Stato di beni e di aziende estranee alla norma eccezionale prevista dall'articolo 43 della Costituzione.

Ancora più illegittima, anzi un vero *monstrum* giuridico la figura dell'Ente pubblico che dispone della « restituzione (art. 4 - 1° c. n. 1) dei « beni non ritenuti ».

V.

VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 81, QUARTO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

a) *Perplexità sull'articolo 8 del disegno di legge.*

Un rilievo di incostituzionalità si può fondatamente muovere alla legge anche per quanto concerne il regime fiscale al quale l'Ente dovrebbe sottostare secondo la formulazione dell'articolo 8. L'affermazione che dovranno essere assicurate allo Stato entrate fiscali non *superiori* ad un determinato valore, lascia completamente libero il Governo di stabilire, nell'attuazione della delega conferitagli, qualsiasi valore più basso, quando si renderà evidente che nessuna iniziativa di quelle che si propongono i fautori del provvedimento potrà essere realizzata se non a fronte di alleggerimenti sugli oneri che oggi gravano sulle imprese elettriche. In ogni caso la legge non considera in alcun modo il recupero dell'I.G.E. oggi corrisposta allo Stato, per l'ammontare di alcuni mi-

liardi di lire, sugli scambi di energia che avvengono tra le diverse imprese. È evidente che ci si trova di fronte ad una vera e propria decurtazione delle entrate dello Stato, senza che di essa venga indicata alcuna copertura, contrariamente a quanto prescrive l'articolo 81 della Costituzione.

Sulla validità di tale tesi è opportuno riportare un passo saliente della relazione del Presidente del Comitato di studio delle norme di applicazione del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione.

b) *Applicabilità nel tempo delle norme e sue conseguenze.*

Ai fini della costituzionalità dei provvedimenti recanti nuovi o maggiori spese il Comitato ha ritenuto che la norma del quarto comma dell'articolo 81 debba considerarsi chiarita nella sua portata nel tempo dalla norma dell'articolo 43 della legge di contabilità generale dello Stato. Tale norma recando l'inciso « dopo l'approvazione del bilancio » limita l'obbligo della indicazione della copertura finanziaria alle spese gravanti sull'esercizio già approvato o in corso di approvazione.

Tuttavia, accettando tale criterio, nasce il problema di individuare il momento in cui può materialmente avvenire tale inclusione nel bilancio stesso, tenendo conto di due elementi: primo: che la preparazione del bilancio e la presentazione avvengono di regola sei mesi prima della sua approvazione; secondo: che il provvedimento legislativo, a causa del suo *iter* parlamentare, potrebbe interferire con il periodo della preparazione e della presentazione del bilancio. Il Comitato ha accolto nella sua maggioranza il criterio che l'obbligo della indicazione della copertura debba sorgere fin dal momento della presentazione del bilancio al Parlamento, e non, come qualche membro del Comitato ha sostenuto, con l'interpretazione letterale della norma costituzionale, dal momento dell'approvazione del bilancio stesso. Vale a dire dovrebbe restare stabilito che i disegni di legge recanti nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate debbono recare l'indicazione della copertura finanziaria

(qualora non abbiano ottenuto l'approvazione del Parlamento entro il 30 gennaio) anche se importino spese a carico dell'esercizio che inizierà il successivo primo luglio.

Resterebbe pertanto escluso l'obbligo dell'indicazione della copertura finanziaria qualora lo stanziamento per far fronte all'onere recato da un provvedimento possa essere incluso nello stato di previsione della spesa dell'esercizio successivo a quello dell'entrata in vigore della legge.

c) Estensione della norma ai provvedimenti recanti diminuzione di entrata.

Per quanto riguarda il punto *b)*, cioè se il disposto costituzionale, oltre che ai disegni di legge recanti nuovi o maggiori spese, si debba applicare anche a quelli recanti riduzioni di entrate, il Comitato ha svolto una ampia discussione, e, premesso che il quarto comma dell'articolo 81 ha la sua ragione d'essere, come si è detto, nella finalità di non turbare l'equilibrio del bilancio stabilito con la legge di approvazione degli stati di previsione, e che questo equilibrio potrebbe essere compromesso anche da una riduzione di entrata, il Comitato stesso all'unanimità ha espresso l'opinione che i provvedimenti recanti una riduzione di entrata debbono essere sottoposti alla norma del quarto comma dell'articolo 81 e cioè, di fronte alla diminuzione di entrata, debbono indicare i mezzi con i quali si farà fronte alla conseguente ripercussione sulla situazione del bilancio almeno per l'esercizio in corso o per quello già presentato per l'approvazione al Parlamento.

Esclusa la possibilità di includere le norme relative in una apposita legge, è stato preso in esame l'articolo 43 della legge di contabilità per studiare la possibilità di un emendamento consistente nell'aggiunta di una norma secondo la quale i « provvedimenti recanti nuove o maggiori spese, unitamente a quelle che importino una diminuzione di entrata, debbono indicare i mezzi per farvi fronte ».

Ogni commento turberebbe la chiarezza cristallina dei concetti esposti.

Lo stesso ragionamento è valido per quanto concerne la dotazione iniziale dell'Ente

che il disegno di legge in esame non prevede. È evidente la necessità di una dotazione iniziale di almeno 100 miliardi.

VI.

TURBATIVA DEL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DELLA VOLONTÀ DEL LEGISLATORE

Nell'esame del presente disegno di legge si prospetta un altro problema, che non può trascurarsi.

È indubbio che nei confronti dei parlamentari del partito di maggioranza relativa sia stata esercitata e continui ad esercitarsi violenza morale. Le minacce di non ripresentarli nelle liste, fatte ai ribelli, agli obiettori di coscienza, la denuncia del deputato Armosino ai probiviri del Partito perchè reo di aver proposto un proprio emendamento, si concretano in atti intesi a coercire la libera volontà dei deputati e dei senatori.

Nessun giudice esiterebbe a definire violenza morale tali atti se fossero stati involti a turbare il processo di formazione della volontà in un contratto o in un altro negozio giuridico.

In ordine alla votazione delle leggi, il problema della violenza non è nuovo. In Italia, la rilevanza di tale problema fu posta in luce da Vittorio Scialoja, che non riuscì purtroppo a compiere lo studio che aveva impostato. Ma resta il breve saggio intitolato: *I vizi della volontà nelle leggi e nei trattati internazionali*, pubblicato nella *Rivista di diritto pubblico* anno XXI, 1929, parte I, pag. 4. L'illustre autore ricorda che già a Roma antica il Senato aveva facoltà di annullare le leggi votate dal popolo, viziate per violenza (Cicerone, *Filippica XIII*, 3, 5). Più precisamente, e questo sembra il dato fondamentale dell'impostazione, si debbono distinguere le violenze dirette a mutare gli ordinamenti costituzionali dalle altre non dirette a tale scopo. E l'illustre Autore, parlava, all'uopo, comprensivamente di violenze esercitate sulle persone che prendono parte alla formazione della legge (ivi, pag. 5).

Le soluzioni allora proposte da Scialoja non sono rispondenti all'attuale situazione costituzionale: non si potrebbe più parlare

dell'insindacabilità dell'atto legislativo né degli *interna corporis*, quale cortina che impedisca di volgere lo sguardo entro le profondità dei lavori parlamentari.

Il grande Maestro comunque, notava che già allora se la violenza fosse stata diretta contro uno degli organi, gli altri avrebbero potuto rifiutare il loro consenso, e questi altri dovevano intendersi come il Senato e il Capo dello Stato, allora munito del potere di sanzione.

Nel sistema di costituzione rigida la votazione di legge, viziata per violenza, non potrebbe sfuggire alla dichiarazione incostituzionale in sede di sindacato di legittimità ex articolo 134 della Costituzione.

Ma, anche in questa sede possono e devono farsi valere le eccezioni, poichè dovere dei parlamentari è di prevenire, per quanto possibile, l'emanazione di norme viziate per mancato doveroso e geloso rispetto della norma contenuta nell'articolo 68 della Costituzione.

In questo quadro va ricordato l'articolo 72, per cui si lascia al legislatore una certa discrezionalità nel determinare coi regolamenti parlamentari forme di procedura diverse da quelle ordinarie. Ma si vincolano alcune leggi, distinte dalle altre in relazione all'oggetto, ad uno specifico procedimento: quello ordinario.

Richiamare i precedenti per svincolare il legislatore da talune regole predeterminate, significa come si è visto sovvertire la Costituzione rigida ed aprire una prima breccia nel sistema comprendente le rigorose regole di tutti gli atti formali dello Stato.

La critica fatta alla violazione dell'articolo 72, compiuta nell'altro ramo del Parlamento, non si è preclusa in ragione nè degli *interna corporis* nè delle norme di correttezza costituzionale, per cui si vuole che in un ramo del Parlamento non sia sindacata l'attività dell'altro ramo. Anche in questo caso invero, infatti, la Costituzione rigida e razionalizzata ha fatto sentire i suoi effetti e ha determinato un'evoluzione del sistema parlamentare.

Anche uno degli scrittori che, più di tutti, aveva affermato l'importanza del principio degli *interna corporis*, Carlo Esposito, ha dovuto riconoscere la mutata attuazione.

Il chiaro autore, Esposito, che nella insoggettibilità degli *interna corporis* a sindacato di legittimità costituzionale fu nella dominante dottrina il coerente assertore, ha registrato con la lucida freddezza diagnostica del clinico l'avvenuto prevalere dell'opposto principio. « La Corte costituzionale ha dimostrato con i fatti (ed in base ad una esatta previsione degli eventi che sarebbero susseguiti alla sua pronuncia) che quella tradizione era ormai finita e perciò poteva essere negata. Ma nessuna reazione o emozione in Parlamento o nel paese per la decisione della Corte costituisce la miglior prova della esattezza del deciso e che la prerogativa della insindacabilità delle Camere, fondata sulla posizione tradizionale delle Camere stesse, non faceva più parte del diritto costituzionale italiano vigente ed era morta di morte naturale ».

Ogni Camera, dunque, non può ritenersi più sottratta ai controlli.

VII.

CONTRASTO DEL D.D.L. CON NORME COSTITUZIONALI CONTENUTE NEGLI STATUTI REGIONALI

a) Sicilia.

L'articolo 14 del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 445, convertito in legge costituzionale con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, alla lettera « g » ed « i » stabilisce la competenza legislativa esclusiva della regione in materia di lavori pubblici ed acque pubbliche, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse nazionale.

L'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 1950, n. 878, che prevede norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana, in materia di opere pubbliche, ha escluso la competenza regionale nei confronti delle linee elettriche, con tensione non inferiore a 15.000 Volts e nei confronti delle grandi derivazioni di acque pubbliche, le quali comprendono le derivazioni idroelettriche.

L'articolo 14 lettera d) relativo alla materia « industria e commercio » pone però la potestà legislativa esclusiva della regione.

Occorre prima di tutto accertare quali siano i limiti della potestà legislativa regionale.

La materia è stata oggetto di numerose sentenze della Corte costituzionale per casi specifici e di numerosissime trattazioni dottrinarie.

Va tenuto presente che la Corte costituzionale ha la tendenza a restringere i limiti della potestà legislativa regionale, mentre la dottrina è divisa.

L'esame dell'articolo 14, però, ci fornisce un criterio abbastanza sicuro: la legislazione regionale non può incidere sulle « riforme agrarie ed industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano ». Ove si tenga presente che negli altri Statuti, delle regioni a statuto speciale, si parla di riforme economico-sociali della Repubblica con limite della potestà legislativa regionale, si può dedurre che la regione siciliana non trova nelle riforme attuate dal legislatore ordinario un limite alla propria potestà legislativa.

Ne consegue che ogni legge ordinaria la quale disponga in materia di competenza della Regione siciliana è suscettibile di creare tre conflitti distinti: 1) questioni di legittimità costituzionale, in relazione allo statuto speciale (lo statuto speciale regionale prevale sempre sulla legge ordinaria: Corte costituzionale 26 gennaio 1957, n. 24, in *Giuridica costituzionale* 1957, n. 373); 2) conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione; 3) conflitto d'interesse tra Stato e Regione.

La legge regionale 31 luglio 1949, n. 43, che prevede deroghe alle norme ordinarie, circa l'impianto e l'uso di gruppi elettrogeni di limitata potenza, nel territorio della regione, è stata impugnata dallo Stato. L'impugnativa venne respinta dall'alta Corte regionale siciliana con decisione 27 luglio 1949 - 21 aprile 1950 (in *Rep. Giur. Cost.* 1948-55, 477, 11) che pose questo principio: « La potestà legislativa esclusiva della Regione in materia industriale consente la modificazione delle disposizioni del testo unico 11 dicembre 1933, n. 1175, sulle acque e sugli impianti elettrici ».

Da quanto sopra ne discende che la legge sulla nazionalizzazione delle industrie elettriche viola lo statuto regionale siciliano per la norma che attribuisce a questo la compe-

tenza legislativa esclusiva; crea un conflitto di competenza ed anche un conflitto di interessi.

b) *Sardegna.*

L'articolo 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, stabilisce che la Regione sarda ha la potestà legislativa principale in materia di « esercizio dei diritti demaniali della regione sulle acque pubbliche » e l'articolo 4 stabilisce che la Regione ha potestà legislativa concorrente in materia di produzione dell'energia elettrica. I limiti di tale potestà legislativa regionale sono dati fra l'altro « dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica ».

È chiaro quindi che la legislazione ordinaria della Repubblica può largamente incidere sulla potestà legislativa regionale.

Va anche tenuto presente che in materia esiste un precedente; la Corte costituzionale con sentenza 19 luglio 1956, n. 22 (in *Giur. Cost.* 1956, n. 688), ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, in relazione all'articolo 6 dello Statuto regionale sardo, l'articolo 13 del decreto presidenziale 19 maggio 1960, n. 327, perchè faceva obbligo allo Stato ed alla Regione di provvedere di intesa all'esercizio delle funzioni amministrative in materie di energia elettrica, mentre tutte queste funzioni spettano esclusivamente alla sola regione.

In buona sostanza l'E.N.E.L. in Sardegna, dovrà osservare un'eventuale legislazione regionale in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica e dovrà amministrativamente regolare la propria attività attraverso la Regione.

c) *Valle d'Aosta.*

Mentre, sia pure senza adeguato approfondimento, nel corso della discussione avanti alla Camera, sono stati toccati i problemi che insorgono dalle competenze attribuite in materia idroelettrica alle Regioni della Sardegna e del Trentino-Alto Adige, in connessione con le finalità e i principi accol-

ti nel provvedimento di nazionalizzazione (31), sono invece passati sotto silenzio i più gravi problemi che si prospettano nei confronti della Valle d'Aosta (V.d.A.) per effetto del medesimo provvedimento, con particolare riguardo alle concessioni idroelettriche.

Al riguardo va premessa una sintesi della disciplina stabilita a questo proposito dallo statuto valdostano (legge costituzionale 26 febbraio 1946, n. 4): « Alla Regione è riconosciuta potestà legislativa integrativa in materia di disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico. Tale potestà però trova il suo limite nelle " norme fondamentali nelle riforme economico-sociali della Repubblica " ». Gravi problemi pone la singolare concessione di acque pubbliche assegnata alla Val d'Aosta e regolata agli articoli 7, 8 e 9 dello Statuto. Oggetto della concessione — che è gratuita ed ha una durata di 99 anni salvo rinnovo — sono inizialmente le acque pubbliche esistenti

(31) *Per la Sardegna*: emendamento Natoli e Laconi (seduta Camera dei deputati 14 settembre 1962) al n. 5 dell'articolo 4 per rendere più autonoma e allargate le gestioni degli enti elettrici regionali con speciale riguardo alla Sardegna.

In proposito il ministro Colombo (seduta Camera dei deputati 18 settembre 1962) ha obiettato che, poichè l'articolo 3 dello statuto sardo pone la salvaguardia delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, e tale deve considerarsi il disegno di legge sulla nazionalizzazione. Le norme di quest'ultimo hanno efficacia dirimente rispetto alla competenza primaria della regione in materia di acque pubbliche.

Per lo stesso motivo pure destinata a cadere è la competenza secondaria regionale in materia di produzione e distribuzione di energia elettrica, salvo che per qualche attribuzione in materia di distribuzione. La Camera ha respinto l'emendamento con votazione qualificata (218 contro 163).

Per il Trentino-Alto Adige: emendamento Veronesi-Mitterdorfer (seduta Camera dei deputati 21 settembre 1962) inteso a confermare i diritti regionali in materia idroelettrica e la preferenza alla Regione anche nei confronti dell'E.N.E.L., nella attribuzione delle concessioni idroelettriche. Al che il ministro Colombo ha rilevato che i diritti riconosciuti al T.A.A. non subiscono pregiudizio dal disegno di legge sulla nazionalizzazione onde l'emendamento è stato ritenuto superfluo.

Posizione questa ribadita anche nei confronti dell'onorevole Almirante, che faceva proprio l'emendamento Veronesi.

nella Valle (articolo 7, comma primo) che alla data del 7 settembre 1945 non fossero già state concesse dallo Stato (articolo 7, comma secondo). Non sono comprese nella concessione, come è chiarito esplicitamente, le acque pubbliche in uso di irrigazione e potabili, dato che queste sono trasferite integralmente al demanio regionale: articolo 5) sicchè la concessione in parola riguarda essenzialmente *le acque suscettibili di produrre energia elettrica*.

Anche le acque che al 7 settembre 1945 siano già state concesse dallo Stato, sono destinate a rientrare via via nella concessione generale della Valle d'Aosta, poichè lo statuto dispone espressamente (articolo 7, terzo comma) che alla cessazione delle suddette concessioni le acque non tornano a disposizione dello Stato, bensì della Valle.

L'articolo 8, nei suoi primi capoversi, è appunto inteso a sollecitare il rientro nella disponibilità regionale delle acque già concesse dallo Stato, in quanto se tali acque non risultano effettivamente utilizzate alla data del 7 settembre 1945, viene disposto allora l'immediato passaggio alla Valle d'Aosta (31).

A sua volta, rispetto alle acque avute in concessione la Valle d'Aosta può fare subconcessioni (articolo 8, comma quarto), venendo così ad assumere la veste di subconcedente. Le subconcessioni devono osservare unicamente le condizioni elencate nella ultima parte dell'articolo 8 (utilizzo delle acque nel territorio dello Stato; rispetto di un piano generale, istruttoria da svolgersi secondo la procedura e in base alle norme tecniche dello Stato). Da sottolineare che l'osservanza delle norme procedurali e tecniche dello Stato è richiesta solo per la fase istruttoria. Il rapporto di subconcessione che inizia *dopo che l'istruttoria si è conclusa*, rimane quindi fuori da ogni vincolo statutario, onde rispetto a tali rapporti, la Valle d'Aosta può atteggiarsi come meglio crede avvalendosi di quei poteri discrezio-

(32) In particolare per tutte le concessioni non utilizzate — stando ad una interpretazione logica resa necessaria dall'equivoca formulazione dell'articolo 8, terzo comma, in connessione con il primo comma — non è ammessa la cessione.

nali che sono connaturali alla sua posizione di subconcedente. La subconcessione valdostana può perciò differenziarsi dalla concessione statale, per esempio, relativamente ai canoni (vi è solo il divieto di oltrepassare un limite massimo: articolo 9); alla durata; alle varie facoltà o ai diversi oneri che possono ascrivere al subconcessionario, eccetera.

Tutti questi aspetti non sono le conseguenze di un sistema incoerente, ma sono le logiche derivazioni di una disciplina la quale, una volta assicuratosi che il subconcessionario e la sua iniziativa abbiano i necessari requisiti tecnici ed economici (il che è assodato dalla istruttoria che rimane regolata dalle norme statali) e quindi garantitosi che l'impianto subconcesso non si traduce in un pericolo o in un danno per l'incolumità pubblica, ha potuto riconoscere alla Valle d'Aosta la facoltà di strutturare il contenuto sostanziale delle subconcessioni sì che la disciplina del subconcessionario valdostano possa risultare più favorevole di quella del concessionario statale, nell'evidente intento di eccitare la richiesta di subconcessioni e favorire l'insediamento, nella Valle, di iniziative industriali, con i conseguenti noti vantaggi d'ordine generale ed economico.

Peraltro, sotto diverso profilo va altresì sottolineato che la Val d'Aosta rimane innanzitutto « concessionaria » delle acque e quindi essa può gestire direttamente tutte o parte delle centrali idroelettriche che possono realizzarsi utilizzando le acque della Valle. La facoltà di subconcedere è solo una conseguenza di questo suo primario diritto e facoltà che si presenta in sostanza come una maggiore espressione ed esaltazione dei poteri rientranti nella concessione.

Va infine chiarito che la concessione alla Valle d'Aosta non è affatto una figura identica o affine a quella delle « concessioni » che, secondo varie leggi, lo Stato può accordare a terzi. La concessione in parola, come configurata dallo statuto valdostano, non può, in particolare, neppure paragonarsi alle concessioni idroelettriche fin qui rilasciate dallo Stato: non solo perchè la

prima è gratuita, ha una durata eccezionale e consente il rilascio di subconcessioni, ma perchè è una concessione *globale e astratta, riconosciuta con legge costituzionale*. Si tratta di una *concessione che sorge ope legis direttamente dalla norma costituzionale* con la conseguenza che essa si sostanzia in un diritto soggettivo perfetto della Regione.

* * *

Confrontando la situazione giuridica sopra delineata con alcune norme del disegno di legge al nostro esame, appare innanzitutto che le due discipline, prese in alcuni loro determinati aspetti, non possono essere simultaneamente applicate e che, inoltre, ne derivano, per altri profili, delicati problemi interpretativi e di coordinamento di guisa che appare indispensabile l'introduzione nel disegno di legge di norme esplicite che, rispetto ai casi di specie originati dalle disposizioni della Valle d'Aosta, presentino chiaramente le soluzioni più opportune intese anche ad evitare gravissimi contrasti e defatiganti controversie giudiziarie. Nè può fondatamente obiettersi, per bloccare l'ingresso di queste necessarie integrazioni, che essendo le norme dello statuto valdostano a livello di norme costituzionali, esse non potranno soffrire di alcuna lesione per effetto delle contrastanti norme del provvedimento di nazionalizzazione in quanto esse, avendo la forza di legge ordinaria, non potranno in nessun caso attentare alle prerogative regionali. In sostanza, questa tesi vorrebbe assumere che comunque possa essere il contenuto della legge in parola, la Valle d'Aosta non potrebbe mai subire alcuna menomazione dei suoi diritti costituzionali.

Sarebbe, questa, però, una posizione puramente astratta perchè mutando il regime nazionale di gestione del settore elettrico e mutando, in particolare, nei termini che derivano dal disegno di legge, è fuor di dubbio che il regime speciale riconosciuto alla Val d'Aosta ne è immediatamente e direttamente influenzato, sicchè per conservare operanti le due discipline non è possibile sottrarsi dall'introdurre una minima regola-

mentazione degli specifici punti di frizione, che già appaiono tra legge regionale e legge nazionale, formulando una disciplina tale da consentire la contemporanea applicazione delle due discipline.

Lasciare le cose come sono, significa in sostanza o voler violare di fatto l'ordinamento costituzionale regionale in materia idroelettrica, ovvero voler isolare la Valle dal contesto produttivo nazionale mettendo in crisi le iniziative già realizzate e congelando quelle future.

d) Trentino-Alto Adige.

L'articolo 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 stabilisce che la regione abbia competenza legislativa concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche.

Tale potestà trova i suoi limiti nelle « norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica » e nei « principi stabiliti dalle leggi dello Stato ».

Il problema nasce per gli istituti previsti negli articoli 9 e 10. Secondo tali norme la Regione gode:

a) di particolari diritti di intervento e di preferenza nei riguardi delle concessioni idroelettriche;

b) di diritti di prelievo, gratuito e a prezzo di costo, di notevoli quantitativi di energia elettrica per farne oggetto di distribuzione per specifici usi (servizi pubblici, usi domestici, artigianato, agricoltura).

In particolare attraverso i diritti di cui sub a) la Regione può influenzare in via determinante la politica di utilizzazione idroelettrica delle acque locali fino a giungere al rilascio, a suo nome, delle relative concessioni.

Aver diritto di ottenere le concessioni in parola include logicamente il diritto ad esercitare le attività conseguenziali produttive e distributive.

Il diritto sub b) porta a disposizione della regione una notevole massa di energia elettrica e la Regione è appunto abilitata, in base anche a precise disposizioni di attua-

zione, a gestire una vera e propria attività elettrocommerciale.

Per quanto sopra appare evidente che la Regione, in base allo statuto, gode di competenze e di diritti che non appaiono compatibili con le caratteristiche di azione che si intendono attribuire all'E.N.E.L., per cui l'attività di quest'ultimo, sul piano locale, verrà ad essere limitata.

e) Considerazioni generali e conclusive.

A tutte le considerazioni sopra riportate ne vanno aggiunte alcune di carattere generale; per le regioni della Sardegna, Valle d'Aosta, e Trentino-Alto Adige le norme regionali che siano in conflitto con la legge istitutiva dell'E.N.E.L., sono da considerarsi costituzionalmente illegittime perchè violano uno dei limiti della potestà legislativa regionale; d'altro canto la legge ordinaria istitutiva dell'E.N.E.L., in quanto realizza una delle forme economico-sociali dello Stato, non può considerarsi violatrice della competenza legislativa regionale, perchè le leggi costituzionali contenenti gli statuti speciali hanno fatto una espressa riserva a favore del legislatore ordinario per quanto riguarda le riforme ed i principi generali dell'ordinamento.

Si potrà quindi parlare di illegittimità costituzionale della legge ordinaria in quanto questa viola una norma specifica di uno statuto regionale, così come si potrà parlare di un conflitto di interessi fra Stato e Regione, che però dovrà essere deciso dal Parlamento.

Queste considerazioni non si applicano al solo Statuto della Regione siciliana nei cui confronti è illegittima ogni legge ordinaria che modifichi la competenza esclusiva, mentre tornano ad essere valide, per quanto riguarda la legislazione regionale concorrente.

Esistono poi numerose leggi ordinarie di situazione dei vari statuti speciali, ma trattandosi di leggi ordinarie, ove queste siano modificate dalla legge istitutiva dell'E.N.E.L. si darà luogo ad un conflitto di interessi, non ad una questione di illegittimità costituzionale.

Infine non bisogna dimenticare che il disegno di legge governativo dispone la regolamentazione degli Enti istituiti dalle Regioni a Statuto speciale e che le leggi regionali istitutive di tali enti si trovano ad avere come limite della loro legittimità proprio quello delle riforme economico-sociale, sì che ben difficilmente si potrà sostenere la prevalenza della legislazione regionale su quella nazionale, eccezione fatta, come già detto, per la Regione siciliana.

PARTE QUARTA

VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO POSTI DA LEGGI ORDINARIE

I.

VIOLAZIONE DELLE NORME CONTENUTE NEGLI ARTICOLI 37, 52, 58, 67, 85, 92 DEL TRATTATO CHE ISTITUISCE LA C. E. E.

Il disegno di legge istituisce a favore dell'E.N.E.L. il monopolio « della produzione trasporto-trasformazione-distribuzione della energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta » (articolo 1).

È evidente che tale impostazione contrasti con i principi liberalizzatori del trattato della C.E.E.

Ha scritto un valoroso studioso (professor Giangaleazzo Stendardi « Il foro padano ») n. 5, parte III - Problemi in materia di legittimità di espropriazione d'impresa.

« 1) L'attività normativa non trova però solo dei limiti nelle norme costituzionali; ne ha in norme appartenenti ad altri ordinamenti giuridici, strettamente connessi al nostro, attraverso un vincolo intrinseco, di tutto o parte.

« Si tratta delle norme contenute nei trattati istitutivi delle tre Comunità Economiche Europee. A parte le considerazioni sulla natura di tali trattati e delle comunità da essi derivate, considerazioni che tralasciamo perchè irrilevanti ai fini della presente indagine, l'esistenza delle Comunità e delle norme che le reggono dà luogo ad un duplice ordine di

fenomeni per quanto riguarda l'attività normativa nazionale: a) le norme nazionali trovano un limite di legittimità nelle norme dei trattati; b) la violazione delle norme contenute nei trattati dà luogo a conseguenze giuridiche rilevanti sia sotto il profilo della legittimità che sotto il profilo sostanziale.

« 2) Il problema del limite della legislazione nazionale, creato dalla esistenza delle delle norme istitutive delle tre Comunità, ha richiamato da tempo l'attenzione della dottrina. La soluzione di tale problema va ricercata in quelle norme dei trattati attraverso le quali lo Stato italiano ha rinunciato ad esercitare la propria sovranità, e quindi anche il proprio potere normativo, in determinate materie, specificamente determinate. Orbene, ogni qualvolta lo Stato italiano, attraverso la sua attività normativa, riassume la propria intera sovranità su tali materie, negando l'effettiva consistenza dei limiti autoassunti con i trattati istitutivi, esso revoca di fatto quelle limitazioni di sovranità cui aveva consentito. Ma, se l'Italia ha acconsentito a limitazioni di sovranità, che trovano il loro fondamento nell'articolo 11 della Costituzione, ogni atto normativo od esecutivo con cui tali limitazioni vengono esplicitamente o implicitamente annullate, riassumendo in pieno la sovranità, è espressamente vietato dallo stesso articolo 11, ed ove fosse attuato, sarebbe costituzionalmente illegittimo. Infatti l'articolo 11 prevede le "limitazioni" a "condizioni di reciprocità". Sino a quando la reciprocità esiste, vive anche la condizione di legittimità della rinuncia, ma se viene riaffermata l'intera sovranità in modo unilaterale, si compie un atto per il quale non esiste il solo presupposto possibile cioè il venir meno della reciprocità.

« Ne consegue che le violazioni alle norme dei trattati istitutivi delle Comunità Economiche Europee, quando si concretino in una riassunzione unilaterale di sovranità, saranno da considerarsi costituzionalmente illegittime.

« 3) D'altro canto la violazione delle norme dei trattati crea un altro problema di drit-

to; quello dell'inosservanza di obblighi assunti nei confronti degli altri componenti delle Comunità, e delle Comunità stesse.

« Non va dimenticato che la C.E.E. (come la C.E.C.A.) è una persona giuridica (art. 210 Trattato C.E.E.) e che numerose disposizioni vietano agli Stati di "mantenere od emanare norme" che siano in contrasto con disposizioni generali o particolari dei trattati. La violazione dei divieti implica l'intervento degli organi comunitari; i quali possono giungere sino all'applicazione di forme di sanzioni dirette (trattato C.E.C.A.) o indirette (trattati C.E.E. e C.E.C.A.). All'infuori delle conseguenze sul piano di fatto, vi è una illegittimità sostanziale delle norme contrarie alle regole istitutive delle Comunità, illegittimità rilevabile questa volta dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sola legittimata a conoscere in questa materia.

« 4) Nel caso delle leggi nazionali espropriatrici d'impresa vi saranno norme delle Comunità che potranno essere invocate? La risposta non può essere che positiva, perchè vi sono tanto norme che riguardano il procedimento delle leggi o degli atti amministrativi nazionali in materia, quanto norme che concernono sostanzialmente la materia stessa, che trovano in modo concreto la loro applicazione nel caso in esame.

« 5) Sotto il profilo della legittimità del provvedimento di formazione della legge nazionale espropriatrice di imprese, è sempre applicabile l'articolo 102 del Trattato C.E.E.: "Quando vi sia motivo di temere che la emanazione o la modifica di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative provochi una distorsione ai sensi dell'articolo precedente (falsare le condizioni di concorrenza e provocare una distorsione) lo Stato membro che vuole procedervi consulta la Commissione".

« Discende da tale norma che per provvedere all'emanazione di una legge espropriatrice di aziende sarà prima necessario consultare la Commissione della C.E.E. Se tale "consultazione" non sarà stata fatta, sorgerà una duplice questione: legittimità della legge nazionale nell'ordinamento interno; intervento degli organi comunitari, e della Corte di Giustizia della C.E.E.

« 6) Sotto il profilo della legittimità sostanziale della norma emanata per la nazionalizzazione di imprese occorrerà tener presente la necessità di non violare l'articolo 90 del Trattato C.E.E.: "Gli Stati membri non emanano nè mantengono nei confronti delle imprese pubbliche o delle imprese cui riconoscono diritti speciali ed esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del presente trattato, specialmente quelle contemplate dagli articoli 7 (discriminazione fondata sulla nazionalità) e da 85 a 94 inclusi (regole di concorrenza, pratiche di *dumping*, aiuti concessi dagli Stati)".

« Fra tali norme ve ne sono alcune (art. 85) che concernono gli aiuti concessi dagli Stati alle imprese "mediante risorse statali".

« È chiaro che ove una legge nazionalizzatrice di imprese dia luogo ad una "pratica concordata" (sia pure per legge) fra tutte le imprese espropriate, il cui risultato sia di violare l'articolo 85 del trattato C.E.E., si porrebbe immediatamente il problema della legittimità della legge espropriatrice in relazione agli articoli 90 e 85 del trattato stesso.

« 7) Ancora sotto il profilo della legittimità sostanziale va ricordato l'articolo 37 del trattato C.E.E.: "Gli stati membri procedono ad un progressivo riordinamento dei monopoli nazionali che presentano un carattere commerciale, in modo che venga esclusa alla fine del periodo transitorio qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative allo approvvigionamento ed agli sbocchi.

« "Le disposizioni del presente articolo si applicano a qualsiasi organismo per mezzo del quale uno Stato membro, *de jure o de facto*, controlla dirige o influenza sensibilmente, direttamente o indirettamente, le importazioni e le esportazioni fra gli Stati membri.

« "Tali disposizioni si applicano altresì ai monopoli di Stato delegati".

« Questa disposizione non crea un immediato obbligo per gli Stati di emanare norme in quella materia, ma è certamente un limite di legittimità per gli Stati, quando emanino norme in tale materia.

« Sì che una legge espropriatrice di imprese, che dia luogo ad un monopolio nazionale

commerciale (e nel nostro caso l'articolo 43 della Costituzione ammetterebbe solo questo tipo di legge espropriatrice), dovrebbe rispettare il limite posto dall'articolo 37 del trattato C.E.E. sia sotto il profilo attuale che sotto quello potenziale.

« 8) Non si può infine dimenticare che una legge nazionalizzatrice di imprese potrebbe importare una violazione dell'articolo 67 del trattato C.E.E. espropriando capitali esteri investiti in azioni di società italiane e quindi attuando una discriminazione di trattamento fondata sul luogo di collocamento dei capitali, se le azioni di società italiane di un certo tipo, di proprietà di stranieri, vengono espropriate; ovvero attuando una discriminazione fondata sulla nazionalità delle persone proprietarie, se le azioni di società italiane di proprietà di stranieri vengono escluse dal provvedimento di esproprio.

« 9) Le conseguenze giuridiche di tali violazioni, le abbiamo già accennate: intervento degli organi comunitari, d'ufficio o su richiesta dei privati, giudizio sulla legittimità del provvedimento nazionale innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, ai sensi degli articoli 173, 175, 177 del Trattato C.E.E. ».

D'altra parte la Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft ha presentato un *memorandum* alla C.E.E. che si impone alla nostra meditazione: « Il Governo italiano ha deciso un disegno di legge sulla nazionalizzazione dell'industria elettrica italiana. Detto disegno, dopo essere stato elaborato dalla Commissione Parlamentare, è attualmente all'esame del Parlamento per l'approvazione.

« La legge sulla nazionalizzazione prevede all'articolo 1 l'istituzione di un Ente di diritto pubblico, al quale è riservato il compito di esercitare in tutto il territorio nazionale italiano le attività di produzione, trasporto, trasformazione e distribuzione dell'energia elettrica. Di conseguenza detto Ente per l'energia elettrica (E.N.E.L.) eserciterà, unico ed esclusivo, cioè in regime di monopolio statale, l'industria elettrica in Italia.

« 1. — È sì vero che il Trattato della C.E.E. non dispone, in conformità all'ar-

« ticolo 222, per l'ordinamento della proprietà nei diversi Stati membri, e che quindi una nazionalizzazione non contrasta con i principi della Comunità. Ciò non significa però che sia ammessa anche la contemporanea istituzione di un monopolio di Stato. Il monopolio, come risulta dall'articolo 1 del disegno di legge, eserciterà la sua attività non solo nel settore della produzione ma anche in quello del commercio ai sensi dell'articolo 37 del trattato della C.E.E. Poichè gli Stati membri hanno convenuto la graduale trasformazione dei loro monopoli statali del commercio, da attuarsi in modo che al termine del periodo di transizione (31 dicembre 1963) sia abolita ogni discriminazione nelle condizioni di approvvigionamento e di vendita tra i cittadini dei Paesi membri, l'instaurazione di un nuovo monopolio, che contravviene direttamente a tale disposizione, viola l'articolo 37 del Trattato della C.E.E. Anche se il testo della disposizione si riferisce solamente a monopoli già esistenti, quest'espressione deve essere intesa nel senso che gli Stati membri hanno ritenuto del tutto esclusa l'instaurazione di nuovi monopoli, e quindi non necessario un corrispondente esplicito divieto nel testo del Trattato.

« Il monopolio poi non assicura affatto che al termine del periodo transitorio sia abolita ogni discriminazione nelle condizioni di approvvigionamento e di vendita tra i cittadini degli Stati membri.

« 2. — Un'altra violazione del trattato della C.E.E. è da ravvisare nella limitazione della libertà di stabilimento, provocata dall'instaurazione del progettato monopolio statale. Anche se della libertà di stabilimento (art. 52-58) le persone fisiche e giuridiche degli Stati membri possono usufruire solo nella misura in cui ne usufruiscono i cittadini dello Stato in oggetto, dal fatto che un monopolio statale levi completamente la libertà di stabilimento ai cittadini del proprio Paese non può essere dedotto anche che le persone fisiche o giuridiche degli Stati membri ne debbano essere colpite in relazione. Questa conseguenza risulta già dal Programma Ge-

« nerale per l'abolizione delle limitazioni
« alla libertà di stabilimento (Gazzetta Uf-
« ficiale n. 2 del 15 gennaio 1962, pagina 36)
« che nell'allegato I riporta l'elettricità quale
« gruppo principale 51.

« Gli Stati membri hanno espresso qui
« contemporaneamente la loro rinnovata con-
« vinzione che i settori dell'economia indi-
« cati nei singoli gruppi principali non pos-
« sono essere trasformati in monopoli sta-
« tali, perchè in tal modo verrebbe comple-
« tamente eliminato per il settore econo-
« mico colpito il principio della libertà di
« stabilimento. Se agli Stati membri fossero
« concessi tali diritti mediante l'instaurazio-
« ne di monopoli statali, la libera circola-
« zione di persone, capitali, servizi e merci
« sulla quale poggia il Mercato Comune, rap-
« presenterebbe solo una vuota frase reto-
« rica, senza nessun valore per determinati
« settori economici e soggetta al beneplaci-
« to dei singoli Stati membri.

« Indipendentemente dal fatto che anche
« negli altri Stati membri il principio della
« libertà di stabilimento non ha valore illi-
« mitato per il settore dell'industria elettri-
« ca, la abolizione assoluta del diritto di sta-
« bilimento rappresenta in ogni caso una vio-
« lazione delle disposizioni e dello spirito
« del Trattato della C.E.E.

« 3. — Oltre a ciò la legge offre al Governo
« Italiano possibilità di perseguire, attraver-
« so il progettato monopolio statale, una po-
« litica dei prezzi in grado di modificare le
« condizioni della concorrenza nel Mercato
« Comune (art. 92). Questa sola possibilità
« nasconde in sè, per esperienza, il pericolo
« reale del suo sfruttamento a vantaggio del-
« l'industria italiana e a svantaggio dei cit-
« tadini degli Stati membri. La disposizione
« dell'articolo 4 paragrafo 6 della legge sul-
« la nazionalizzazione, che concede ad una
« determinata impresa italiana, la società per
« azioni Terni, un prezzo preferenziale per
« l'acquisto dell'energia elettrica, rappresen-
« ta già una sovvenzione, che conferma il
« pericolo sopra indicato, e nella quale è per
« altro da ravvisare una violazione diretta
« del Trattato della C.E.E. da parte della
« legge stessa. È vero che la espropriata Ter-
« ni S.p.A. è autoprodotto, cosicché il van-

« taggio di prezzo e la garanzia di fornitura,
« che implica la sovvenzione, possono essere
« considerati una controprestazione. Non è
« questo caso, poichè altri autoprodotto,
« che vengono espropriati, non beneficiano
« di alcun prezzo di favore.

« Poichè la legge prevede che i prezzi del-
« l'energia elettrica debbono essere adeguati
« alle esigenze dell'economia italiana, la di-
« scriminazione tra i cittadini degli Stati
« membri è esplicitamente prevista dalla leg-
« ge. La disposizione può essere interpretata
« solo nel senso che essa assicura all'indu-
« stria italiana una posizione particolare ri-
« spetto a quella degli altri Stati membri, e
« questa posizione, in quanto tale, ha già
« un effetto discriminato.

« 4. — Poichè la legge sulla nazionalizza-
« zione attribuisce al monopolio statale uno
« speciale trattamento fiscale, che si risolve
« in un vantaggio fiscale, ne deriva una de-
« formazione della concorrenza nell'area del
« Mercato Comune, ad evitare la quale però
« gli Stati membri si sono impegnati (arti-
« colo 92). Il vantaggio fiscale di cui l'indu-
« stria elettrica italiana godrà nei confronti
« delle altre industrie italiane e nei confron-
« ti di quelle degli altri Stati membri, non
« può ancora essere calcolato concretamente
« in quanto il materiale necessario sembra
« sia a disposizione del solo Governo italiano.
« Ma lo speciale trattamento fiscale, in quan-
« to tale giustifica già da solo la domanda
« se vi sia un vantaggio fiscale ed offre fon-
« dato motivo di supporre che esista un tale
« beneficio.

« 5. — Per tali motivi il Governo italiano
« è obbligato a consultarsi con la Commis-
« sione ed a richiedere il parere della Com-
« missione (art. 102). Il Governo italiano è
« venuto meno a questo impegno, in quanto
« ha tralasciato di consultare la Commis-
« sione ».

Si è appreso dalla stampa che il disegno di legge in esame è tornato ancora una volta alla ribalta presso gli organismi comunitari dove è stata presentata una interrogazione dal deputato G. Philipp, parlamentare della Repubblica Federale Germanica e membro della Commissione « Mercato Interno » del-

la C.E.E., che sollecita il parere delle due Commissioni esecutive comunitarie, in ordine alla problematica che il trasferimento allo Stato di un così importante settore in uno dei Paesi membro della Comunità suscita, sia per il rispetto dei trattati, sia per le conseguenze pratiche derivanti dalla creazione di un nuovo monopolio di Stato.

L'interrogante, richiamato il progetto di legge di nazionalizzazione del governo italiano, e sottolineato come con la creazione del monopolio commerciale elettrico sia data al nuovo ente pubblico in Italia pratica facoltà di perseguire una particolare politica tariffaria in materia di energia elettrica, rivolge i seguenti quesiti alla Commissione della C.E.E.:

1) È conforme all'articolo 37 del Trattato della C.E.E., e precisamente al punto 2, la creazione di un nuovo monopolio commerciale? Non è il caso di considerare la possibilità di una sua trasformazione immediata per escludere tutte le eventuali discriminazioni sino alla fine del periodo transitorio?

2) La sostituzione degli oneri fiscali attualmente gravanti sull'industria elettrica privata con tasse molto più lievi a favore dell'industria elettrica nazionalizzata è conciliabile con l'articolo 92 del Trattato della C.E.E.?

3) Non esiste invece il pericolo che grazie a questo sgravio fiscale il nuovo organismo possa seguire una politica tariffaria in materia energetica che costituisca una ulteriore violazione dell'articolo 92?

4) Questi elementi non sono tali da provocare il rischio di una distorsione della concorrenza nel Mercato Comune e quindi tali da esigere una consultazione preventiva della Commissione secondo quanto disposto dall'articolo 102?

5) Questo progetto di legge non comporta con ogni probabilità delle difficoltà per l'applicazione della libertà di stabilimento? E, in particolare, è esso compatibile con l'articolo 53 del Trattato della C.E.E.?

Infine l'interrogante osserva che, seppure l'articolo 222 del Trattato di Roma non in-

tervenga a limitare la sovranità degli Stati, riguardo alla disciplina del regime di proprietà, le ripercussioni delle misure di nazionalizzazione sul funzionamento del Mercato Comune Europeo, dovrebbero essere immediatamente esaminate, « stante il fatto — rileva l'onorevole Philipp — che un'applicazione incontrollata dell'articolo 222 dà agli Stati membri la possibilità di derogare alle disposizioni essenziali del Trattato di Roma, modificando il regime di priorità ».

Di non minore rilievo l'interrogazione rivolta alla Commissione della C.E.C.A. In essa, premesso come con la nazionalizzazione si preveda in Italia di « manovrare i prezzi dell'energia elettrica in relazione alle esigenze dell'economia italiana », violando di conseguenza il principio dell'eguaglianza di condizioni concorrenziali nell'ambito della C.E.C.A., e rilevato come in concreto sia già previsto uno specifico caso di tariffe di favore per l'impresa siderurgica Terni, l'onorevole Philipp avanza i seguenti quesiti all'Alta Autorità:

1) L'impresa che in quanto monopolio di Stato gode di uno speciale trattamento fiscale e che, secondo la legge di nazionalizzazione, applicherà un sistema differenziato di prezzi di carattere monopolistico, non viola l'articolo 4 lettera c) del Trattato, che tratta delle sovvenzioni statali?

2) Il Governo italiano, dato che non ha portato a conoscenza dell'Alta Autorità il disegno di legge, le cui norme avranno un sensibile effetto sulle condizioni di concorrenza nel territorio della C.E.C.A., non ha quindi trascurato le prescrizioni dell'articolo 67 paragrafo 1 del Trattato della C.E.C.A.?

3) Quali misure intende prendere l'Alta Autorità per impedire la sopradetta violazione del Trattato?

Una analoga denuncia circa l'aperta contraddizione esistente tra le principali norme del disegno di legge di nazionalizzazione e alcune fondamentali clausole del Trattato C.E.E. è stata, nei giorni scorsi, avanzata anche da una organizzazione industriale olandese.

dese, la Federatie Metaal-en-Electrotechnische Industrie, con sede all'Aja. In conseguenza di queste azioni la Commissione della C.E.E. ha incaricato un proprio membro, il tedesco von De Groeben, di presentare alla Commissione un rapporto sulla questione.

Contrariamente, quindi, alle dichiarazioni del Ministro dell'industria, onorevole Colombo, che il 9 ottobre alla Commissione dei « 35 » affermò che allo stato dei fatti non esisteva alcun ricorso formale alla C.E.E. contro la nazionalizzazione, la Commissione della C.E.E. non solo è già stata ufficialmente investita della questione, ma ha anche avviato una istruttoria in proposito. Sempre nella richiamata seduta della Commissione speciale del Senato il ministro Colombo ha anche dichiarato che in una recente seduta del Consiglio dei ministri della C.E.C.A. è stato posto il problema del rapporto giuridico tra la natura della proprietà delle fonti di energia e la legislazione della Comunità, problema che sarebbe stato risolto positivamente, nel senso della compatibilità. Risulta invece che con il disegno di legge di nazionalizzazione non solo si muta la natura del regime di proprietà delle aziende elettriche (e ciò può essere compatibile con la legislazione comunitaria) ma si viene anche nel contempo a creare un monopolio commerciale, e ciò è chiaramente contrario al principio e alla lettera dei Trattati comunitari.

È opportuno l'intervento del Ministero degli esteri su tale delicatissima questione per non esporre l'Italia, culla dei Trattati di Roma ad una clamorosa sanzione.

II.

VIOLAZIONE DEI PRINCIPI CHE INFORMANO IL DIRITTO DI RECESSO EX ARTICOLO 2437 C.C.

In base al codice civile vigente, la sopravvenuta impossibilità di conseguire l'oggetto sociale comporta, alla stessa stregua dell'avvenuto conseguimento dell'oggetto sociale, lo scioglimento delle società (art. 2448,

n. 2 c. c. per le società per azioni, art. 2272 n. 2 c. c. per le società semplici) e la conseguente loro messa in liquidazione. Per le società assoggettate a trasferimento il disegno di legge propone apposita norma derogatoria contenuta nell'articolo 11 per cui non si applicano le disposizioni di legge e quelle statutarie relative allo scioglimento per sopravvenuta impossibilità del conseguimento dell'oggetto sociale, qualora l'assemblea straordinaria dei soci deliberi il cambiamento dell'oggetto sociale.

Il disegno di legge, si è preoccupato con questa disposizione di evitare l'effetto automatico che, sia pure indirettamente, avrebbe determinato l'entrata in vigore della legge; e cioè il generale scioglimento e la generale messa in liquidazione delle società. Con la norma in questione è data la possibilità di sopravvivenza delle società, con quanto resta del loro patrimonio sociale, purchè si abbia sostanziale mutamento dello scopo sociale ed assunzione di altra attività.

Esse dovrebbero percepire, con la scadenza decennale, prevista dall'articolo 6 l'indennizzo previsto dall'articolo 5 e portarlo nel loro attivo; ad esse dovrebbero restare i beni ed i « rapporti » che, secondo i decreti delegati, non vengono trasferiti all'E.N.E.L.; ad esse o a favore di esse, dovrebbero effettuarsi la « restituzione » o la « separazione » di quanto non abbia attinenza con l'esercizio delle attività che vengono trasferite all'E.N.E.L., a norma dell'articolo 4 n. 1.

L'articolo 11 dispone che la decisione circa la sorte finale delle società è rimessa agli azionisti. Ad essi, convocati in apposite assemblee straordinarie, spetta la scelta, in sostanza, se mantenere in vita la società con mutamento dello scopo sociale o se porla in liquidazione per la sopravvenuta impossibilità di conseguimento dell'oggetto sociale a norma dell'articolo 2448 n. 2 e 2272 n. 2. A quest'ultima soluzione per gli effetti pratici, viene a ravvicinarsi una terza soluzione, in certo senso di carattere intermedio, e cioè la soluzione di tenere in vita la società, senza attribuirle nuove funzioni produttive ed

industriali, per la utile gestione degli indennizzi gradualmente maturandi e la migliore realizzazione del patrimonio sociale.

Va considerato che il disegno di legge ha ritenuto e calcolato che, inserendo la norma derogatoria dell'articolo 11, l'orientamento prevalente e quasi spontaneo degli azionisti si rivolga a mantenere in vita le società con un cambiamento del loro oggetto sociale e della loro attività produttiva, molte e oscure possono essere invece le sorprese.

È addirittura evidente la situazione di incertezza in cui verranno a trovarsi gli azionisti. Viene in ogni caso eliminata quella situazione di fiducia in un sicuro e tranquillo investimento con un reddito consolidato e sostanzialmente costante. Quali che possano essere le prospettive — non semplici, nè facili, nè esaurientemente concrete, in un tempo necessariamente ristretto — circa la futura e radicalmente diversa attività che vengano sottoposte agli azionisti dagli amministratori (e che ovviamente possono generare disparità di opinioni o aperti dissensi), è facile prevedere che esse si presentino come prospettive quanto meno a non breve scadenza, soggette ad una ormai serrata competizione interna ed internazionale, richiedenti non rapide realizzazioni tecnologiche e la conquista di un nuovo mercato, esposte — anche nel perdurare di una congiuntura favorevole — a notevoli alee industriali, finanziarie e commerciali. Per le società si tratta, pur con l'esperienza e la consistenza consolidata e sotto una guida che ha ispirato fiducia, di partire *ex novo* in attività imprenditoriali dense di incognite. La possibilità prevista di scontare le future semestralità di indennizzo a condizione che le disponibilità finanziarie così ricavate vengano inquadrate in una politica di pianificazione economica anzichè consolidare e confortare queste prospettive future le rende quanto meno più incerte e precarie mancando ancora ogni concreta previsione del piano economico.

Pare di conseguenza che la determinazione degli azionisti di tenere in vita le società, indirizzandole a nuovo fine sociale e a nuova attività imprenditoriale, sarà assai

meno facile e probabile e soprattutto assai meno unanime, di quanto il disegno di legge in definitiva preveda.

Sempre nell'articolo 11 il disegno di legge si preoccupa, e giustamente, della sorte di quella minoranza di azionisti che, nelle assemblee straordinarie dissente dalla delibera della maggioranza, di mantenere in vita la società con mutato oggetto sociale, assicurando ad essa il diritto di recesso « a norma del codice civile ».

L'articolo 11 però si trova nella impossibilità di fare un testuale rimando alla norma dell'articolo 2437 c. c. che regola, nel caso della società per azioni l'istituto del recesso. La norma è, nella sua lettera, inapplicabile. In primo luogo essa, prevedendo che l'azionista recedente veda rimborsate le proprie azioni (secondo il prezzo medio dell'ultimo semestre), verrebbe a portare il recedente in una situazione di netta ed ingiusta inferiorità rispetto alle altre norme del disegno di legge circa l'indennizzo da corrisponderci agli azionisti. In secondo luogo eccessivamente strozzati appaiono i termini indicati nel secondo comma dell'articolo 2437 c. c. per la dichiarazione di recesso, fissata in tre giorni per i partecipanti all'assemblea e in 15 giorni dalla data di trascrizione per gli assenti. Una modifica dell'articolo 2437 ed un suo adattamento alla nuova ipotesi — che lascia profilare la prospettiva di un recesso su vasta scala — pertanto si imponeva.

Le società — private di tutta quella parte del loro patrimonio sociale rappresentata dagli impianti elettrici e private soprattutto del reddito da essi derivante — non sarebbero state in grado di pagare il « rimborso » inerente ad una gran massa di recedenti e per un cospicuo ammontare di azioni.

Il diritto di recesso è, nel quadro giuridico delle società, ed in modo del tutto particolare nel quadro giuridico della società per azioni, un diritto fondamentale ed insopprimibile del socio ed azionista. Il suo obbligo di sottostare alle delibere delle assemblee sociali viene meno quando il patto sociale a cui egli ha aderito, sulla base di un determinato interesse e sulla base di determinate prospettive, vie-

ne sostanzialmente alterato per il cambiamento dell'oggetto sociale o del tipo di società. Se il socio, esercitando un suo fondamentale ed insopprimibile diritto di scelta, dissente dalla deliberata trasformazione sostanziale della società e non accetta di continuare a restare socio ed azionista di una società che delibera di mutare il suo scopo, libero ed anche integro deve essere il suo diritto di andarsene. In tale caso quanto gli spetta non è nè un « compenso », nè un « corrispettivo », nè un « indennizzo », bensì è il proprio stralcio e l'immediata liquidazione di quella « partecipazione » sociale che egli revoca e da cui recede. La « prontezza » e la « immediatezza » del rimborso non sono un elemento causale o un dovere di correttezza, bensì un fattore sostanziale e come tale insopprimibile e non modificabile: al momento del recesso si trova la partecipazione sociale e deve essere reso al socio recedente il suo apporto al patrimonio sociale, che la società non ha più alcun titolo a ritenere, nemmeno provvisoriamente e temporaneamente di fronte al rifiuto del socio recedente di voler in qualsiasi modo contribuire all'ulteriore sorte della società.

Dato ciò indissociabile appare, nel « diritto di recesso », non solo il diritto di « dissociarsi », ossia di cessare di essere socio ed azionista, da una data società, nelle ipotesi in cui il recesso è previsto, ma il diritto di vedersi immediatamente « rimborsare » e « restituire » la propria partecipazione azionaria. Non è quest'ultimo un diritto accessorio ed autonomo che dia luogo ad una obbligazione consequenziale ma secondaria, bensì è intrinseco e sostanziale aspetto di tale diritto di « dissociamento » che solo con tale rimborso e restituzione della propria quota di partecipazione al patrimonio sociale si attua e si realizza.

Appare dunque che il « diritto di recesso », da considerarsi in tale sua unitaria e inscindibile configurazione, è diritto fondamentale.

Analoghe ragioni di carattere generale valgono anche nella fattispecie. Per i soci recedenti il pagamento della cessata quota di partecipazione sociale viene assunto a ca-

rico dell'E.N.E.L., beninteso con i limiti del pagamento rateale previsti dagli articoli 5 e 6. A parte la lesione sostanziale del diritto di recesso, così come è oggi configurato, la misura di sostituire il debitore originario (le società) con altro debitore (l'E.N.E.L.) e ciò in maniera coattiva, senza e contro il consenso del creditore (l'azionista recedente), è certo una trasformazione dell'istituto del recesso con lesione dei diritti fondamentali del cittadino tutelati dalla Costituzione della Repubblica.

III.

LA NOZIONE DI « IMPRESA », « AZIENDA », « BENI AZIENDALI », L'ARTICOLO 43 DELLA COSTITUZIONE ED I PRINCIPI DEL DIRITTO PRIVATO

Il disegno di legge adotta una terminologia tecnico-giuridica erronea e perplessa che precluderebbe, qualora il Senato della Repubblica non ponesse rimedio, a difficoltà interpretative notevoli, con conseguenze pratiche incalcolabili, specialmente dopo la recente formulazione normativa della disciplina giuridica dell'azienda e dell'impresa (codice civile 1942 articoli 2082, 2555) che ha ricondotto le categorie dogmatiche tradizionali con contorni precisi.

Ormai, superati isolati tentativi di personificazione del patrimonio aziendale *concepito l'azienda soggetto di diritto distinto dalla figura di « imprenditore »* (33); superata la nozione di Azienda come patrimonio di destinazione separato ed autonomo (Bekker; Valery) il concetto di azienda veniva concepito secondo quattro teorie:

1) *teoria patrimonialistica (universitas iuris o iurium)* che identificava l'azienda con il patrimonio commerciale (complesso di rapporti unitariamente concepiti) (34).

2) *Teoria dell'universitas facti o rerum* che concepisce l'azienda come un complesso di cose, con unica destinazione economi-

(33) ENDEMANN, *Das Deutsche Handelrecht*, Heidelberg, 1887, 62 ss. — VOLDENDORFF, *Endman's Handbuch des deutschen Handel* — See un Wechselrecht, I Leipzig 1881, 182, 188 ss.

(34) FADDA e BENSÀ, *Note alle Pandette del Windscheid*, I-II-Torino, 1924, 399 e 492 ss.

ca, la cui rilevanza giuridica ne fa una entità oggetto di diritto che si diversifica dalle singole componenti economiche. (Carnelutti, Valeri, Vivante).

3) *Teoria immaterialistica* che concepisce l'azienda come « organizzazione immateriale » delle diverse entità economiche che compongono l'azienda stessa e soggetto di diritto come tale (35).

4) *Teoria atomistica* che concepisce la azienda come una pluralità di cose la cui unità è giuridicamente irrilevante (Scialoja-Barassi).

Minimo comune denominatore delle varie teorie era la nozione di azienda come « oggetto di diritto ».

La codificazione del 1942 raccolse l'essenza delle varie teorie e accentuò il carattere di oggetto di diritto dell'azienda dettando la norma contenuta nell'articolo 2555 c. c. Per il nostro ordinamento giuridico quindi la azienda è « il complesso di beni organizzati dell'imprenditore per l'esercizio dell'impresa ».

È definita quindi la relazione tra « azienda » (articolo 2555 c. c.) e « impresa » (articolo 2082) definita quale « attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni e servizi ».

Accentuato il carattere oggettivo dell'azienda viene accentuato naturalmente il carattere soggettivo dell'impresa come attività dell'imprenditore (articoli 2082-2084-2085-2087-2195-2196-2203-2204 c. c.).

Se ne deduce che mentre è concepibile una netta distinzione tra impresa ed i mezzi materiali organizzati, ed in alcuni casi ne può prescindere, l'impresa come si è acutamente osservato dal Ferrari « non può venire isolata neppure concettualmente dall'imprenditore, costituendo la tipica proiezione, nel mondo esteriore di quest'ultimo, il quale d'altro canto acquista la sua qualifica proprio ed esclusivamente a causa dell'esercizio dell'impresa, ovvero di una *attività economica* avente determinate caratteristiche (fissate nell'articolo 2082 c. c.) ».

(35) ISAY, *Das Recht des Untermehmens*, Berlin 1910, 10 ss. Piseko Lehrbuch 56; Mueller - Erzbach, *Deutsche Handelsrecht* 1,72.

È concepibile quindi il « trasferimento » dell'azienda e la « successione nei rapporti giuridici dell'azienda », non è concepibile il « trasferimento » di impresa.

L'attività giuridica di un soggetto si differenzia dall'attività giuridica di un altro soggetto ed il suo necessario riferimento soggettivo rende inconcepibile il « trasferimento ».

La qualifica di imprenditore che si proietta nel compimento di una attività si acquista a titolo originario per l'impossibilità logica e formale di una successione dell'impresa (36).

« La Corte osserva che non è giuridicamente esatto che nel trasferimento di una azienda attuabile mediante affitto, non debba verificarsi, perchè la stessa azienda sopravviva, alcuna soluzione di continuo " fra la precedente e la successiva gestione ". Il controricorrente, partendo dall'affermazione, sotto il profilo economico esatta, che l'azienda " è un *quid* vivo ed operante " giunge alla conclusione che il trasferimento dell'azienda, anche se attuato mediante affitto, deve necessariamente importare " il trasferimento dell'impresa ", e così crede di giustificare l'affermazione del Tribunale che lo affitto dell'azienda richiede la continuità " fra la precedente e la successiva gestione ". Ma per quanto la materia si presti a serie dispute, è certo che l'impresa, attività economica organizzata, secondo l'articolo 2555 cod. civ., per la gestione di un'azienda, è qualche cosa di inseparabile dall'imprenditore, di cui costituisce un modo di operare. Essa quindi pur non confondendosi col soggetto imprenditore, ha carattere eminentemente soggettivo ed è estranea perciò al contenuto oggettivo dell'azienda, che sola può essere obbietto di rapporti giuridici ».

Concludendo lungi ormai da noi la teoria atomistica del codice di commercio sulla strada tracciata dal Mossa, dall'Asquini.

Impresa, Imprenditore e Azienda sono tre concetti irriducibili l'uno all'altro, che sono collocati su piani diversi. L'imprenditore è un *soggetto*, l'impresa è un'attività, l'azien-

(36) ASCARELLI, *Lezioni di diritto commerciale*, Milano 1955, pag. 108 — Cassazione 18 febbraio 1949, n. 280 - *Foro italiano* 1950, I, pag. 440.

da è un *oggetto*, cioè lo strumento per cui l'imprenditore esercita l'impresa.

Il disegno di legge in esame adopera il termine *imprese* nel 4° comma dell'articolo 1 in cui viene disposto il trasferimento delle aziende elettrocommerciali.

Dopo aver disposto il trasferimento delle aziende all'E.N.E.L. nel 5° comma indica oggetto del trasferimento, come componente del patrimonio iniziale i « beni trasferiti ».

Torna a parlare di « *imprese trasferite* » al numero 10 dell'articolo 3. Infine al n. 1 dell'articolo 4 indica come oggetto del trasferimento i *beni organizzati* cioè l'azienda: ... l'Ente riterrà il complesso dei beni organizzati per l'esercizio delle attività stesse ed i *relativi rapporti giuridici*.

Ritenuti i ... rapporti giuridici — è una frase indice della superficialità ed improvvisazione degli illuminati riformatori dell'attuale governo.

Nel progetto governativo la frase era diversa, ma non per questo meno incomprensibile ed erronea:

« ... l'Ente riterrà il complesso dei beni organizzati per l'esercizio delle attività stesse e dei relativi rapporti giuridici ».

Non è chiaro se l'Ente avrebbe dovuto ritenere il complesso dei ... relativi rapporti giuridici o i beni organizzati per l'esercizio ... dei relativi rapporti giuridici.

Nell'un caso e nell'altro la frase è incomprensibile per improprietà di linguaggio e per errore giuridico perchè i « *rapporti giuridici* » nè si ritengono nè tanto meno si esercitano. Rapporti giuridici secondo una incisiva definizione del Betti (37) sono: « Una relazione che il diritto obbiettivo foggia fra persona e persona, in quanto conferisce all'una un potere e impone a un'altra un vincolo corrispondente ».

È erroneo quindi parlare di esercizio o di ritenzione.

Sempre all'articolo 4 n. 1 si parla ancora di impresa assoggettata a trasferimento, « *amministrata da un amministratore provvisorio nominato dall'Ente* ... ».

(37) Diritto Romano, parte generale 1935 — Padova — 68, 69.

Al n. 2 ritorna « l'esercizio ... dei rapporti giuridici » finchè all'articolo 11 si parla di « società assoggettate a trasferimento ».

È di palmare evidenza la confusione di lingua, di concetti e la carenza assoluta di chiarezza cui deve ispirarsi il legislatore.

Le giustificazioni date dal governo nell'altro ramo del Parlamento ammettono la perplessità e la erroneità dei concetti cui le norme si ispirano.

Nell'articolo 43 della Costituzione il termine « imprese » è complemento oggetto non del verbo transitivo « *trasferire* » che è disgiuntivamente collocato in un inciso (o trasferire mediante espropriazione), ma del verbo « *riservare originariamente* ».

Nei lavori preparatori però risulta chiara l'intenzione dei costituenti: « l'onorevole Bosco (res. A. C. - p. 3958) affermò che non trovava difficoltà che per alcune "aziende" nelle quali vi sono condizioni stabilite dall'articolo 40 (art. 43) ... si possa avere una gestione diretta da parte dello Stato ... ».

Taviani (Res. III Sc. C pag. 125) affermò che « l'esproprio può eseguirsi soltanto nei confronti di una proprietà e non di una iniziativa ».

Fanfani propose « complessi produttivi ».

Dominedò ritenne più opportuno parlare di « azienda ».

Ruini annota (38) « ma qui si vuol scegliere il passaggio e l'esercizio — da parte dello Stato o di Enti pubblici o quasi pubblici — di attività economiche quali sono le imprese; ed è meglio parlare di queste che della loro organizzazione aziendale ».

D'altra parte la Costituzione all'articolo 43 pone una norma precettiva, stabilisce un principio di carattere generale.

Il legislatore ordinario che opera sulla realtà economica e giuridica non può che ispirarsi alla tecnica legislativa ed armonizzarsi col diritto positivo vigente per rendere possibile, non dico agevole, una ricostruzione dogmatica degli istituti.

Operare nella realtà economica, con nozione soggettiva dei rapporti giuridici, *ex lege*, trasferire beni che riflettono la sfera

(38) Commenti e Note alla nostra Costituzione. Giuffrè 1962.

patrimoniale di vasti settori economici, di cittadini in Italia ed all'estero, è opera delicata e responsabile.

Il legislatore ha il dovere di esprimere norme semplici ma soprattutto chiare, univoche ed armoniche col diritto positivo vigente.

Nella fattispecie manca l'armonia, manca la chiarezza ed alligna l'errore.

PARTE QUINTA

LE DISPOSIZIONI DI NATURA TRIBUTARIA RIGUARDANTI L'E.N.E.L. E LE LORO CONSEGUENZE SULLE ENTRATE DELLO STATO

I.

IL REGIME FISCALE DELL'E.N.E.L.

L'aspetto fiscale della istituzione dell'E.N.E.L. e della nazionalizzazione delle imprese elettriche non ha sollevato forse l'attenzione che meritava in sede di formulazione del disegno di legge e certamente l'insieme delle norme tributarie che questo contiene, riguardanti sia l'E.N.E.L. che le società o altre persone « assoggettate a trasferimento » avrebbe meritato una sistemazione più chiara ed organica ed un esame meno fuggitivo nella relazione ministeriale che lo accompagna.

In particolare, circa il trattamento fiscale dell'E.N.E.L. la relazione ministeriale è addirittura scheletrica: annunzia, senza giustificare, drastiche esenzioni fiscali a favore dell'E.N.E.L. ed un'imposta unica in abbonamento in misura fissa per ogni kWh di energia prodotta. Precisa anzi il gettito di questa imposta in circa 65 miliardi di lire (senza specificare se si tratta di un gettito annuo, come dovrebbe presumersi). Ma la cifra del gettito è indimostrata. La frettevolezza e l'imprecisione della relazione ministeriale dimostrano che il disegno di legge governativo così come è stato redatto ha rivolto in campo fiscale la propria attenzione più all'esenzione che all'imposizione.

Il disegno di legge, emendato dalla Camera dei deputati per quanto riguarda l'imposizione fiscale a carico dell'E.N.E.L., mantiene la norma che l'E.N.E.L. dovrà corrispondere un'imposta unica sull'energia elettrica prodotta, pur stabilendone diversamente la misura e le modalità di determinazione.

Gli attuali esercenti l'industria elettrica concorrono alla formazione del gettito fiscale soprattutto attraverso le due imposte fondamentali per le persone giuridiche nel nostro sistema tributario: l'imposta di ricchezza mobile (e relativa sovrimposta ed addizionali) che colpisce il reddito e l'imposta sulle società, la quale ultima, come è noto, si commisura sia al patrimonio che alla parte di reddito che eccede il 6 per cento del patrimonio.

È tuttavia estremamente dubbio che lo E.N.E.L. sia in grado di conseguire dei redditi. Inoltre, dal punto di vista pratico, questo mastodontico Ente pubblico sarebbe molto meglio che le attuali imprese elettriche in grado di resistere e di opporsi agli accertamenti di reddito da parte dell'Amministrazione finanziaria. Quindi, anche nella poco probabile ipotesi che conseguisse effettivamente utili, riuscirebbe a non pagare le relative imposte od a pagarle con grandissimo ritardo.

Alle imposte che si commisurano al reddito verrebbe quindi meno la materia imponibile o la pratica possibilità dell'imposizione, in conseguenza della istituzione dell'E.N.E.L. Così pure verrà meno la materia imponibile per quanto riguarda il capitale obbligazionario e l'interesse sulle obbligazioni che emetterà l'E.N.E.L. Infatti, ai sensi dell'articolo 10 del disegno di legge, tali obbligazioni sono esenti da qualsiasi tributo, e quindi anche dall'imposta di ricchezza mobile categoria A e dall'imposta sulle obbligazioni (che è del 5 per mille). La necessità di una esenzione del genere è fondamentale ed imperativa: il fabbisogno finanziario dell'E.N.E.L. sarà ingente e le obbligazioni saranno l'unica sua fonte esterna di finanziamento; la possibilità di corrispondere un tasso di interesse sufficientemente attraente per procurargli sul merca-

to tutti i capitali di cui avrà bisogno è strettamente condizionata da quest'esenzione fiscale. Ove questa non ci fosse, l'E.N.E.L. non potrebbe attuare una politica tariffaria sana, ma dovrebbe addirittura praticare tariffe tali che gli consentissero di finanziarsi direttamente a carico degli utenti, ciò che costituisce un regresso rispetto all'attuale sistema basato sull'impresa privata, che è riuscita sempre ad attingere dai propri azionisti e dal mercato dei capitali i mezzi necessari per l'ampliamento dei propri impianti. Senza l'esenzione si avrebbe pertanto un peggioramento della situazione dei consumatori di energia elettrica. Anche da questo lato, quindi, con l'istituzione dell'E.N.E.L. scomparirà della materia imponibile. Anzi si avrà una riduzione della materia imponibile anche per un'altra via. L'E.N.E.L. dovrà assumersi i prestiti obbligazionari delle vecchie società elettriche, in quanto tali prestiti ineriscono alle aziende elettriche che saranno trasferite ad esso. Per le sole 25 società le cui azioni sono quotate in Borsa si trovano nei bilanci unificati alla fine del 1961 oltre 24 miliardi di obbligazioni in circolazione. L'E.N.E.L. avrà interesse a riscattare prima possibile questi vecchi prestiti, i cui interessi non fruiscono delle esenzioni dall'imposta di ricchezza mobile (salvo per le obbligazioni emesse in particolari periodi, quando vigeva l'esenzione in via eccezionale) e dall'imposta sulle obbligazioni, che quindi passerebbero a suo carico insieme ai prestiti; esso si procaccerà i mezzi per il riscatto con l'emissione di nuove obbligazioni completamente esenti che in ultima analisi verranno così a sostituirsi alle precedenti; scomparirà in questo modo dell'altra materia imponibile agli effetti dell'imposta di ricchezza mobile e dell'imposta sulle obbligazioni.

È quindi perfettamente naturale che il disegno di legge istitutivo dell'E.N.E.L. assida su nuova e diversa base il trattamento tributario del settore della produzione e vendita dell'energia elettrica, posto che anche dopo la istituzione dell'E.N.E.L. tale settore produttivo e distributivo fruirà dei medesimi servizi collettivi di prima, anzi probabilmente ne fruirà in misura maggiore.

L'E.N.E.L. quindi dovrà pagare le imposte, ma dovrà pagarle su una base imponibile diversa da quella sulla quale pagano gli attuali esercenti l'industria elettrica. Da ciò l'esenzione dell'E.N.E.L. dall'imposta di ricchezza mobile, dall'imposta sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni e dall'imposta sulle società e l'istituzione a suo carico di un'imposta del tutto nuova, l'imposta sulla produzione di energia elettrica, che non si confonderà con la vigente imposta di fabbricazione; questa è un'imposta indiretta, che continuerà ad essere percepita a carico di tutti i produttori. L'imposta sulla produzione di energia elettrica sarà invece un'imposta diretta, posta a carico dell'E.N.E.L. in quanto azienda elettrocommerciale. Non si vede però la ragione per la quale debbano pagarla le altre superstiti aziende elettrocommerciali, cioè le aziende regionali e municipalizzate e le piccolissime aziende. Dovrebbe essere imposta anche a carico di queste, in costituzione delle imposte dirette che anche per queste, come previsto per l'E.N.E.L., dovrebbero essere abolite.

A parte questa integrazione del sistema, sulla cui necessità si ritornerà più avanti, in sostituzione delle tre imposte sopra dette l'E.N.E.L. pagherà un'imposta unica commisurata all'energia prodotta, la cui aliquota sarà un tanto per ogni kwh prodotto. In linea di principio, e limitatamente alle tre imposte suddette, la soluzione del disegno di legge è efficiente e razionale, salvo un inevitabile effetto negativo, di cui sarà detto più avanti. Il problema sta nel *quantum*, cioè nella determinazione dell'aliquota. La soluzione adottata nell'articolo 8, quella cioè di fissare un *limite superiore* per le entrate fiscali globali e di garantire al tempo stesso alle Regioni, alle Province, ai Comuni, alle Camere di commercio entrate *non inferiori* a quelle accertate nell'esercizio 1959-60 per le tre imposte e maggiorate del 10 per cento, è certamente valida in linea teorica, ma apre indubbiamente la possibilità di una riduzione di entrata per le finanze statali, perchè la norma non dà nessuna garanzia che tali entrate resteranno almeno quelle dell'esercizio 1959-1960. Inoltre, senza la

scomparsa delle attuali imprese esercenti l'industria elettrica, le entrate sarebbero aumentate in misura rilevante.

È anzi certo che già attualmente, nel corso dell'esercizio 1962-63, esse sono molto più rilevanti di quelle dell'esercizio 1959-60. Come sarà precisato più avanti, per le imposte dirette abolite a favore dell'E.N.E.L. e per l'I.G.E. sugli scambi di energia tra imprese elettriche risulta, da dati del Ministero delle finanze, che il carico fiscale annuo è di 140 miliardi di lire. Tale indicazione è riferibile in via presuntiva all'andamento delle imprese elettriche nell'esercizio 1961; quindi, siccome la produzione delle imprese elettrocommerciali (il settore soggetto a nazionalizzazione) è stata nel 1961 di 44.627 milioni di kwh, il carico fiscale è stato di circa lire 3,10 per kwh prodotto.

Analogamente le entrate fiscali conseguite nell'esercizio 1959-60 possono riferirsi allo esercizio 1958. Nel 1958 la produzione di energia elettrica delle imprese elettrocommerciali è stata di 34.904 milioni di kwh, cioè è stata il 78 per cento di quella del 1961. Supponendo che l'introito fiscale sia variato nella stessa proporzione della produzione, esso nel 1959-60 è valutabile nel 78 per cento di 140 miliardi di lire, cioè in 109 miliardi di lire. Il riferimento all'introito dell'esercizio 1959-60 porta cioè già ad una riduzione del prelievo fiscale rispetto al livello attuale di 41 miliardi di lire.

Sarebbe da pensare che la riduzione possa essere ancora maggiore, perchè l'incremento della produzione porta ad economie dimensionali, che hanno favorevole influenza sull'utile imponibile. Va tuttavia tenuto conto che l'aumento della produzione è avvenuto in regime di tariffe bloccate e che varie voci di costo sono aumentate. L'ipotesi della proporzionalità può perciò essere assunta come ragionevole non solo per questo calcolo retrospettivo, che dimostra la rilevante riduzione di introiti per l'Erario conseguente alla creazione dell'E.N.E.L., ma anche per la valutazione dei futuri minori introiti.

Si prevede che la produzione globale italiana di energia elettrica sarà nel 1964 di 74,6 miliardi di kwh, dei quali è presumibile che le imprese elettrocommerciali avrebbero potuto produrre circa la stessa aliquota

che hanno prodotto nel 1961, il 74 per cento del totale, cioè 55,2 miliardi di kwh. L'aumento rispetto al 1961 sarebbe stato del 24 per cento circa. Nell'ipotesi della proporzionalità l'introito fiscale sarebbe aumentato della stessa percentuale, passando da 140 miliardi di lire nell'esercizio 1962-63 a 174 miliardi di lire nell'esercizio 1965-66. Quanto pagherà invece l'E.N.E.L. per la sua imposta proporzionale alla produzione? Secondo l'attuale formulazione del disegno di legge l'aliquota a carico di ogni kwh prodotto sarà tale che sulla produzione del 1962, che sarà per le imprese elettrocommerciali prevedibilmente di 48,5 miliardi di kwh, pagherà al massimo 109 miliardi di lire, quanto hanno cioè pagato le imprese elettrocommerciali, in corrispondenza di quella del 1958. Sulla produzione del 1964, che anche con l'esistenza dell'E.N.E.L. non si discosterà probabilmente dalla previsione prima fatta e può quindi essere assunta ancora in 55,2 miliardi di kwh, cioè il 14 per cento in più di quella del 1962, l'E.N.E.L. pagherà il 14 per cento in più di 109 miliardi di lire, cioè 120 miliardi di lire circa. Per la produzione del 1964 pagherà cioè 54 miliardi di lire di meno di quanto presumibilmente avrebbero pagato le imprese elettrocommerciali, se l'E.N.E.L. non si sostituisse ad esse. La perdita per l'Erario aumenta cioè da 31 miliardi di lire nel 1963 a 54 miliardi di lire nel 1965, quando l'Erario percepirà l'imposta sulla produzione dell'anno 1964.

Questa decurtazione delle entrate tributarie statali resa possibile dall'attuale formulazione dell'articolo 8 del progetto di legge va considerata in primo luogo sul piano economico generale, successivamente sul piano strettamente tributario.

II.

EFFETTI DELLE ESENZIONI DISPOSTE

Da un punto di vista economico generale è da dubitare che si abbiano gli effetti moltiplicativi, produttivi di nuova materia imponibile, conseguenti alla nuova politica dell'energia elettrica che si pensa l'E.N.E.L. possa mettere in atto, promessi dagli assertori della nazionalizzazione.

Dato e non concesso che si verificchino, questi effetti moltiplicativi non saranno tuttavia immediati, mentre immediata sarà, in conseguenza dell'articolo 8 del disegno di legge nella sua attuale formulazione, la riduzione del gettito di questo settore, per le imposte dirette da cui sarà esentato.

Lo sarà anche per l'imposta generale sull'entrata, della quale sarà però detto dopo, esaminando il problema delle imposte indirette.

Anche quindi scartata l'eventualità, catastrofica, del fallimento dell'E.N.E.L. quale strumento di una politica di sviluppo del reddito, la legge deve risolvere i problemi che sorgono dallo sfasamento fra l'introduzione del nuovo sistema di imposizione a carico del settore elettrico previsto dall'articolo 8 ed il sorgere della nuova maggiore materia imponibile.

Lo sfasamento dell'impegno di mantenere, anzi di accrescere del 10 per cento rispetto al livello del 1959-60, quelle corrispondenti delle Regioni, delle Province e dei Comuni. Ci si domanda, dal punto di vista dell'economia nazionale, dal punto di vista del più razionale impiego delle risorse di cui dispone la collettività, se sia corretto alleviare, con sgravi fiscali, il costo di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, sottraendo allo Stato risorse che questo dovrebbe impiegare per altri fini. Quando questi fini sono scuole, case per i meno abbienti, strade, ospedali, eccetera è decisamente preferibile indirizzare risorse a questi fini piuttosto che a quelli perseguiti dall'E.N.E.L. È bene quindi che questo continui a corrispondere le imposte in misura livellata a quella delle imposte percepite sugli attuali esercenti l'industria elettrica, e che le disponibilità finanziarie dello Stato, destinate a fronteggiare bisogni molto più urgenti ed elementari di quelli dell'energia elettrica non abbiano a soffrire della nazionalizzazione. L'E.N.E.L., dovendo pagare imposte dirette livellate a quelle degli attuali esercenti l'industria elettrica, si troverà da questo punto di vista nella loro stessa situazione e pertanto i suoi costi di produzione non per questo aumenteranno rispetto agli attuali.

Anche ai fini della possibilità di istituire un confronto fra la gestione dell'E.N.E.L. e le precedenti gestioni, è bene che l'E.N.E.L. non goda di particolari facilitazioni fiscali e sia posto in grado di dimostrare se riesce a ridurre i propri costi, pur assicurando lo stesso gettito fiscale destinato al compenso dei servizi indivisibili che lo Stato e gli altri Enti territoriali gli rendono.

Sempre da un punto di vista economico generale si può osservare che la nuova imposta sulla produzione dell'energia elettrica, che graverà con la stessa aliquota tutti i kwh prodotti, avrà un'incidenza proporzionalmente maggiore sull'energia venduta a basso prezzo, su quella destinata ad usi poveri di massa, sulle forniture meno remunerative. Non si tratta di un'imposta indiretta, ma data la base imponibile a questo riguardo ne assume la figura e scoraggia il collocamento dell'energia notturna, di quella primaverile ed estiva di supero, dell'energia venduta all'utenza domestica più povera, che ha consumi molto ridotti e per la quale già oggi la fornitura avviene in perdita o con ricavi così ridotti da coprire a mala pena le spese vive.

Dal punto di vista strettamente tributario è da osservare che i tributi attualmente percetti a carico degli attuali esercenti l'industria elettrica per le imposte dirette abolite a favore dell'E.N.E.L., sono di dimensioni veramente rilevanti: secondo le precisazioni rese dal Ministro delle finanze e diffuse anche dalla stampa, l'imposta di ricchezza mobile di categoria B è di 67,5 miliardi di lire, ai quali vanno aggiunti 38 miliardi di oneri addizionali (comuni, province, camere di commercio). L'imposta sulle società riferita alla sola eccedenza di reddito rispetto al 6 per cento sul capitale ammonta a quasi 28 miliardi di lire. Si tratta quindi di circa 133 miliardi di lire. Una riduzione anche percentuale limitata comporta la perdita per l'Erario di molti miliardi che già si è segnalata. Questi miliardi in concreto sono assistenza ospedaliera, scuole, case per i meno abbienti, eccetera, che vengono a mancare. Vi è di più: con l'estendersi dell'attività delle imprese elettriche questi tributi percepiti dall'Erario si sarebbero ulterior-

mente incrementati di modo che la perdita aumenterà in valore assoluto col passare del tempo e quindi in futuro vi sarà una maggiore decurtazione delle disponibilità della pubblica finanza per le spese più urgenti. Appare quindi estremamente opportuno inserire nel testo dell'articolo 8, accanto al limite massimo stabilito dall'attuale formulazione, anche l'indicazione di un limite minimo, che, senza gravare l'E.N.E.L. più di quanto non siano gravate le imprese elettriche attuali, non decurti le entrate fiscali in misura eccessiva. La norma dovrà prescrivere che la aliquota debba essere fissata in ragione di Kwh in misura tale che il gettito complessivo accertato della nuova imposta sulla produzione di energia elettrica non debba essere inferiore, nell'esercizio 1963-64, al gettito, nell'esercizio 1959-60, delle tre imposte che essa sostituisce, percepito a carico delle aziende nazionalizzate, ferma restando la garanzia di un gettito maggiorato del 10 per cento per le Regioni, le Provincie, i Comuni e le Camere di Commercio, e stabilendo la possibilità che l'aliquota sia tale da aumentare il gettito fiscale globale del 1963-64 fino ad un limite posto dal 20 per cento al di sopra del gettito del 1959-60. Alla stessa imposta e con la medesima aliquota dovrebbero essere assoggettate le aziende elettriche indicate nei nn. 5 e 7 dell'articolo 4, naturalmente con le esenzioni previste per l'E.N.E.L.

Questo servirà a ripianare in parte la perdita dell'Erario conseguente alla esenzione dell'E.N.E.L. e sarà tanto più necessario in quanto, come già osservato, l'Erario perderà anche il gettito dell'imposta di ricchezza mobile categoria A sulle obbligazioni emesse dalle vecchie società elettriche (salvo quelle emesse in particolari periodi di esenzione) e quello dell'imposta sulle obbligazioni; l'E.N.E.L. avrà tutto l'interesse di riscattarle e toglierle dalla circolazione per sostituirlle con proprie obbligazioni le quali godranno della completa esenzione fiscale.

Mentre si sta studiando l'abolizione delle esenzioni fiscali concesse dalla legislazione vigente, che danno luogo alla cosiddetta « evasione legale », quando non sono più giustificate rispetto alle circostanze che avevano consigliato la loro introduzione, sarebbe as-

surdo introdurne di nuove a favore di un Ente che inizia la propria attività in condizioni assai favorevoli e della cui vitalità nessuno deve dubitare, perchè ove dubitasse non dovrebbe approvare il progetto di legge che lo crea.

Sempre da un punto di vista strettamente tributario, si può osservare che la nuova imposta ha una rigidità superiore a quelle in luogo delle quali è percepita, datale dalla particolare base imponibile (con l'inevitabile inconveniente economico già visto). Gli utili soggetti all'imposta di ricchezza mobile possono variare nel corso del tempo in proporzione diversa dal volume produttivo dell'industria che li consegue; in questo caso invece l'imposta è commisurata al volume produttivo. C'è però il correttivo costituito dal fatto che l'aliquota è variabile e viene stabilita per legge secondo le modalità previste dal medesimo articolo 8.

Anche da questo punto di vista è quindi fondamentale il problema della determinazione dell'aliquota, determinazione che avverrà con una legge delegata in una prima fase e successivamente, in base al disposto dell'articolo 8, in base a legge ordinaria.

Merita un cenno il problema della possibilità che l'aliquota stabilita comporti una riduzione delle entrate fiscali, in altre parole che attraverso la legge di nazionalizzazione, per quanto concerne le imposte dirette, si abbiano delle riduzioni di entrate fiscali. In questo caso, come abbiamo diffusamente detto, la legge dovrebbe indicare i mezzi di copertura sostitutivi dei minori introiti. La indicazione del minimo di cui si è detto sopra non è sufficiente a tal fine, perchè è riferito al livello degli introiti fiscali dell'esercizio 1959-60, livello che avrebbe potuto essere nettamente più elevato se fosse continuata l'esistenza dell'industria elettrica con la legislazione in atto. Non si tratta di una naturale riduzione della materia, ma della esenzione dall'imposta per volontà della legge di determinati redditi prodotti, o meglio di certe determinate attività produttive, la quale diminuisce le entrate prevedibili e quindi comporta una ricopertura in altro modo. La legge stessa deve indicare quale sarà la copertura del minore introito, che non è altro che una

spesa fatta a favore dell'E.N.E.L., in quanto accresce i redditi di questo. Equivale cioè ad un sussidio concesso all'E.N.E.L. sul bilancio dello Stato.

Se la formulazione sopra proposta per l'articolo 8 viene in parte incontro a questa esigenza per le imposte dirette stabilendo un minimo di entrata fiscale a carico dell'E.N.E.L., per quanto riguarda l'imposta generale sull'entrata ciò non si verifica, malgrado che venga meno tutta una serie di scambi attualmente in atto fra le imprese elettriche (ad esempio fra le imprese elettriche produttrici e quelle meramente distributrici), scambi che ora sono colpiti con l'I.G.E. e che cesseranno quasi del tutto con l'avvento di un'unica impresa, salva la sopravvivenza di quelle municipali e minori. Questo avvento comporterà una riduzione degli introiti per I.G.E. I dati forniti dal Ministero delle finanze fanno ammontare a 7 miliardi il gettito dell'I.G.E. per scambi fra le imprese elettriche. Questo gettito si annullerà o si ridurrà a ben poco. Anche in questo caso bisogna tener conto della circostanza che con l'approvazione della legge viene meno un gettito fiscale previsto e che pertanto deve trovarsi un mezzo di copertura della somma mancante, indicato dalla legge stessa che riduce il gettito.

Tutte le altre imposte indirette dovranno essere corrisposte dall'E.N.E.L., come attualmente sono corrisposte dalle imprese esercenti l'industria elettrica. A questo riguardo non vi sono eccezioni.

Torna qui opportuno, in materia di imposte indirette sull'energia elettrica, richiamare l'attenzione sul fatto che se il disegno di legge in esame avesse avuto un più lungo e ponderato periodo di gestazione per quanto riguarda le sue norme fiscali, prima della sua presentazione al Parlamento, e se il Parlamento avesse potuto discuterlo senza la rapidità resa necessaria da contingenze politiche del tutto estranee al suo contenuto, non solo le norme dell'articolo 8 avrebbero

potuto essere studiate con maggiori elementi forniti dall'Amministrazione finanziaria, ma anche si sarebbe potuto por fine, senza danneggiare, anzi avvantaggiando gli Enti locali interessati, all'imposta comunale di consumo sull'energia elettrica, che con la sua aliquota rappresenta un aggravio insopportabile per le famiglie meno abbienti che consumano pochi Kw al mese per illuminare il piccolo alloggio che possono permettersi.

Il compito di eliminare questa ingiusta ed anacronistica imposta locale resta comunque nostro compito. Prima vi adempiremo, meglio sarà.

Per quanto concerne la chiarezza del bilancio dell'E.N.E.L. e la possibilità offerta a tutti di esaminare gli effetti sul gettito delle imposte di questa politica fiscale del tutto nuova che la legge introduce nel settore elettrico, sembra opportuno stabilire qualche norma supplementare rispetto a quelle contenute nella attuale stesura della legge, circa l'indicazione del bilancio dell'E.N.E.L. delle imposte e tasse pagate.

All'articolo 1 del disegno di legge si stabilisce che il bilancio consultivo dell'E.N.E.L. deve essere redatto secondo le disposizioni, in quanto applicabili, della legge 4 marzo 1958, n. 191. In effetti il bilancio unificato stabilito da tale legge non distingue in alcun modo le imposte e le tasse, a seconda che si tratti di imposte dirette od imposte indirette, ma richiede un'unica voce. Nel caso dell'E.N.E.L. è molto importante, per la chiarezza dei suoi conti e per l'esame da parte del Parlamento di quella che dovrà essere la futura aliquota dell'imposta sull'energia prodotta, che la disposizione dell'articolo 1 sia integrata dalla delega al Governo di prescrivere all'E.N.E.L. ed alle imprese elettriche non nazionalizzate di indicare nel proprio bilancio separatamente le somme pagate per l'imposta sull'energia prodotta introdotta dall'articolo 8 e le somme pagate per le altre imposte stesse.

PARTE SESTA**LA « NAZIONALIZZAZIONE »
STRUMENTO DI EVERSIONE POLITICA
ED ECONOMICA****I.****LA SITUAZIONE ECONOMICA ITALIANA
ED IL SETTORE INDUSTRIALE**

Secondo i dati forniti dall'I.S.T.A.T., nei primi 8 mesi del 1962, l'indice medio della produzione industriale è risultato pari a 213 (base 1953=100), segnando un aumento del 10,6 per cento rispetto a quello dei primi otto mesi del 1961. Si tratta, indubbiamente, di un tasso d'incremento sempre cospicuo, anche se mostra una certa tendenza all'affievolimento: ma occorre subito aggiungere che mettere a confronto i risultati tra analoghi periodi d'anno è scarsamente significativo ai fini di giudizio sui più recenti andamenti congiunturali. Limitando la nostra osservazione ad un periodo più recente, e depurando i dati dalla componente stagionale si hanno indicazioni ben diverse: infatti dal novembre 1961 all'agosto 1962 l'indice della produzione industriale italiana (depurato della componente stagionale) è aumentato solo dell'1,5 per cento, risultato di alterni andamenti mensili, ma con una tendenza generale stazionaria. Prendendo in considerazione solo i dati più recenti, ma per un periodo sufficiente a lasciar scorgere la tendenza in atto, come appunto il periodo che decorre tra il novembre 1961 e l'agosto 1962, si nota invece, come in effetti, lo sviluppo in alcuni dei principali Paesi industriali sia stato più rapido che da noi: contro il ricordato 1,5 per cento dell'Italia, si hanno il 2,9 per cento della Germania, il 4,2 per cento della Francia, il 6,9 per cento della Gran Bretagna e il 6,7 per cento degli Stati Uniti (39). Ci sembrano dati molto eloquenti e che non autorizzano affatto l'ottimismo ufficiale, anche su

(39) Per la Francia e Gran Bretagna, non essendo disponibili gli ultimi dati, si è considerato un periodo più breve, fino a giugno-luglio.

un dato, come quello della produzione industriale, che è il meno sensibile tra gli indicatori congiunturali, poichè le decisioni circa i ritmi produttivi, nell'attuale produzione automatizzata e a alto impiego di capitali, possono più lentamente seguire l'onda congiunturale.

Motivi di preoccupazione nascono non solo dalla segnalata stasi (pur se ad alto livello) della nostra produzione e dal fatto che stiamo « perdendo il passo » nel confronto dei nostri più agguerriti concorrenti, ma anche dal difforme andamento tra i vari rami della produzione industriale: e più in particolare dal fatto che si nota un maggior rallentamento nella produzione dei beni d'investimento rispetto alla produzione dei beni di consumo. Continua ad aumentare cioè, per esemplificare, l'espansione della produzione automobilistica e rallenta quella siderurgica. Fatto preoccupante, si è detto, perchè riflette tra l'altro una minore domanda di beni strumentali, cioè un rallentamento degli investimenti.

Ma il quadro della congiuntura industriale si infoltisce di ombre quando si passa dalle semplici considerazioni sui dati quantitativi della produzione, alla considerazione delle generali condizioni economiche entro cui avviene e da cui è promossa la produzione.

Guardiamo dapprima, rapidamente, alle componenti costi-ricavi della produzione industriale. Dal lato costi, per quanto riguarda le materie prime impiegate dalle imprese industriali, si è di fronte a prezzi da tempo sostanzialmente stabili (con qualche ribasso anzi) per le merci di importazione, e da prezzi in aumento (il 3,5 per cento dal luglio 1961 al luglio 1962) per le materie prime acquistate sul mercato interno. L'aumento riguarda però, essenzialmente, le materie di provenienza agricola, i cui prezzi si sono incrementati, per il periodo citato, di ben l'11 per cento: ne hanno indubbiamente risentito le aziende industriali che impiegano in prevalenza prodotti agricoli. Ma la maggiore e determinante spinta ai costi industriali è data dall'aumento del costo del lavoro: i salari contrattuali (il cui indice è calcolato dall'I.S.T.A.T.) sono aumentati — nel set-

tore industriale e nel periodo tra l'agosto 1961 e l'agosto 1962 — dell'8 per cento. Ma gli esperti del ramo ritengono che i salari effettivi e ancor più il costo complessivo del personale (comprensivo degli oneri sociali, aumentati anch'essi negli ultimi periodi) siano aumentati, nel periodo, in misure ben maggiori, con percentuali valutate, secondo i settori, dall'11 al 15 per cento. Un aumento che a unanime giudizio si stima ben al di sopra dell'aumento contemporaneamente verificatosi nella produttività media del nostro sistema economico. Un fenomeno patologico, quindi, in quanto il complesso dell'aumento delle retribuzioni non è stato a fronte di un parallelo aumento dei beni prodotti, per cui sul mercato si è venuta a riversare una massa di mezzi monetari senza « copertura » economica, che ha senza dubbio contribuito a rafforzare la tendenza in atto all'aumento del costo della vita, cioè a mantenere la nostra economia in quello stato di inflazione « strisciante », fenomeno insidioso anche se non spettacolare. È da aggiungere che oltre ad obiettivi fattori di mercato (equilibrarsi tra offerta e domanda di manodopera, per esempio), la spinta agli aumenti salariali e, ancor più, allo stato di tensione in cui si trova da qualche mese il nostro mercato del lavoro (con perdita di milioni di ore lavorative) è venuta dalla politica cosiddetta « sociale » del Governo di centro-sinistra, sia con il promuovere sconsiderate attese di palinogenesi sociale e di nuovi corsi economici con nessun aggancio alla realtà, sia dando maggior alimento, con azioni politiche e propagandiste, avverse al ceto imprenditoriale privato, alla campagna dell'odio di classe intessuta da tempo dai partiti marxisti per i loro fini eversivi dell'ordine attuale.

Ancora dal lato costi occorre considerare il maggior costo del capitale derivante dalla nota tensione prodottasi, specie sul mercato delle obbligazioni. Il tasso di capitalizzazione di questi titoli (secondo i calcoli della Banca d'Italia) si è accresciuto dall'agosto 1961 al settembre 1962 dal 5,35 al 5,86 per cento, cioè del 9 per cento circa. Emissioni obbligazionarie che dovrebbero essere effettuate oggi, non potrebbero avvenire ad un tasso inferiore al 6 per cento, mentre le imprese

industriali, negli ultimi anni, si sono approvvigionate dei fondi loro occorrenti al 5,5 per cento al massimo. Se aggiungiamo gli oneri fiscali, non facilmente quantificabili, ma senza dubbio in aumento anch'essi, e l'aumento del costo di alcuni servizi fondamentali, si ha che, nel complesso, i costi delle imprese industriali si sono accresciuti ultimamente in misura senza dubbio considerevole.

Per contro se passiamo ad osservare i prezzi dei prodotti industriali — cioè i ricavi delle imprese — si ha, per i prodotti venduti all'interno, un aumento di appena l'1,3 per cento, e per i prodotti destinati all'esportazione (secondo le rilevazioni della Camera di commercio di Milano) un aumento del 2,5 per cento per i prodotti industriali semilavorati e dello 0,3 per i prodotti finiti.

Tutto ciò significa che le imprese industriali, che si sono sforzate di mantenere stabili i loro prezzi, si sono vedute ridurre, con i profitti, i loro margini d'autofinanziamento in notevolissima misura. Ciò fin quando non si renderà inevitabile un aumento dei prezzi, con possibilità che si alimenti di nuovo vigore la spirale prezzi-salari-prezzi, cioè un nuovo « visibile » processo inflazionistico. Se gli aumenti salariali, superiori alla produttività del sistema, hanno finora potuto, almeno parzialmente, essere per così dire riassorbiti dal sistema industriale, questo non sarà più possibile domani, ora che tutti i margini delle imprese sono stati utilizzati. Le quali imprese si trovano attualmente in una situazione critica: ridottisi i profitti per la divergente dinamica costi-ricavi innanzi indicata, devono ricorrere alle banche anche per far fronte al fabbisogno di capitale d'esercizio: con crescente indebitamento e quindi crescenti oneri. Le scarse disponibilità interne che possono essere destinate all'autofinanziamento costituiscono poi un elemento gravemente negativo per la continuazione dello sviluppo del nostro sistema economico, il quale sviluppo è strettamente legato alle possibilità di accumulazione di capitale da destinare a nuovi investimenti. L'impossibilità per le nostre imprese, per le cause prima precisate, di continuare a mantenere una fisiologica accumu-

lazione di capitale, limita la possibilità di nuovi investimenti finanziati con risparmio interno alle imprese, proprio mentre si è fatto più difficile ed oneroso il ricorso a fonti esterne di finanziamento. Le incertezze della congiuntura, la crisi del mercato borsistico, il generale clima di sfiducia che si è venuto creando nel nostro Paese, hanno infatti allontanato i privati risparmiatori da impieghi a lunga scadenza (azioni ed obbligazioni) delle loro disponibilità. I risparmiatori preferiscono mantenere liquide le loro disponibilità od investire in beni rifugio (case, terreni). In conseguenza, come si è detto, è venuta a mancare alle imprese (oltre all'auto-finanziamento) l'altra importante voce di credito, quella relativa al risparmio privato che si investiva direttamente in titoli industriali. Non è rimasto alle imprese che il ricorso alle banche, le quali nonostante l'aumento dei depositi a loro affluiti, incontrano crescenti difficoltà a far fronte alle richieste congiunte di credito d'esercizio e di prefinanziamenti da parte delle imprese, e a sostenere il mercato delle obbligazioni: operazione resa necessaria data la rarefazione della normale clientela privata che si rivolgeva a questo tipo d'impiego. Il sistema bancario è così sottoposto ad un gravoso sforzo, con sintomi di crescente tensione creditizia.

Tutto ciò, ed abbiamo qui solo accennato ad alcune linee dell'attuale situazione, ai fini della eversiva operazione nazionalizzatrice, ci sembra che basti per sottolineare se non altro la delicatezza dell'attuale momento congiunturale, la presenza di palesi sintomi di tensione, il delinearsi di punti critici che se non sarà possibile superare al più presto, potranno seriamente impedire non solo lo ulteriore progresso della nostra espansione economica, ma anche il mantenimento degli attuali livelli produttivi.

Tanto più se si considera che uno dei principali fattori propulsivi della nostra attività industriali, cioè la domanda estera, mostra, per più segni, di non poter continuare a mantenersi sui livelli raggiunti. Considerando globalmente i dati del nostro commercio estero nei primi otto mesi dell'anno in corso rispetto ai primi otto mesi del 1961, si ha un aumento delle esportazioni del 13,7 per

cento e delle importazioni del 13,2 per cento. Supponendo che gli scambi italiani con l'estero continuino a svilupparsi, per i restanti mesi dell'anno, al medesimo ritmo del periodo gennaio-agosto, la bilancia commerciale italiana nel 1962 si chiuderebbe con un disavanzo di 800 miliardi di lire, contro un disavanzo di 467 miliardi nel 1961. Tuttavia c'è da dubitare della possibilità di contenere il disavanzo entro la già cospicua somma di 800 miliardi. Infatti, ed è questo il fatto più significativo che ci preme sottolineare, nel periodo più recente — e cioè nei mesi di luglio e agosto di quest'anno — si è delineata nel nostro commercio con l'estero una netta tendenza peggiorativa: nel primo semestre dell'anno le esportazioni erano aumentate del 16,1 per cento e le importazioni del 10,7 per cento (rispetto ai primi 6 mesi del 1961); in luglio il valore delle importazioni ha invece superato di ben il 30 per cento il corrispondente valore del luglio 1961, mentre tra gli stessi periodi le esportazioni sono aumentate soltanto del 12,7 per cento. In agosto poi di fronte ad un aumento delle importazioni del 12,5 per cento, le esportazioni risultano aumentate nell'esigua misura dell'1,6 per cento (sempre con riferimento al corrispondente mese del 1961).

Non è quindi infondato prevedere, per i rimanenti mesi dell'anno, accanto ad importazioni tendenzialmente in aumento, un rallentamento delle esportazioni. Queste tendenze trovano giustificazione, in quanto alle maggiori importazioni, nella pressione inflazionistica interna, assai superiore a quella che mediamente si verifica negli altri Paesi del mondo occidentale (nel periodo novembre 1961-agosto 1962 i prezzi dei beni di consumo, per esempio, sono aumentati del 5,1 per cento in Italia, del 4,7 per cento in Germania, del 4,4 per cento nel Regno Unito, del 3,7 per cento in Francia e dell'1,5 per cento negli Stati Uniti), pressione che favorisce maggiori acquisti all'estero, dato anche il modesto sviluppo della produzione industriale interna e i risultati non troppo favorevoli dei raccolti agricoli, soprattutto nel secondo semestre dell'anno. In quanto al rallentamento delle esportazioni, non è certamente estraneo il fatto che le nostre im-

prese trovano sempre maggiore difficoltà a reggere la concorrenza internazionale, dato il continuo aumento dei costi, dovuto alle ragioni prima accennate.

Il peggioramento della nostra bilancia commerciale non incide ancora in modo netto sulla bilancia dei pagamenti correnti, data la persistenza in essa di partite attive crescenti (turismo, rimesse emigranti).

Sintomatico, però, è l'andamento dei movimenti di capitali con l'estero assai più sensibili al fluttuare della situazione congiunturale interna e, soprattutto, delle opinioni degli imprenditori e degli operatori con l'estero. In questo settore si constata negli otto primi mesi del 1962 una eccezionale, ulteriore espansione degli esborsi di valuta per investimenti italiani all'estero aumentati da 79 a 217 milioni di dollari. Contemporaneo a questo fenomeno è quello della riduzione degli investimenti e prestiti privati e pubblici stranieri all'Italia che da 242 milioni di dollari nei primi otto mesi del 1961 si sono ridotti a 88 milioni nello stesso periodo del 1962. Ciò ci sembra sintomatico della minor propensione degli stranieri verso investimenti in Italia, cioè della minor fiducia nel nostro sistema economico. È interessante mettere in luce anche un altro fenomeno e cioè l'espatrio clandestino di banconote italiane, rientrate quindi per le vie legali al fine di essere accreditate in conto estero. In questi movimenti di capitale, la parte dovuta ai capitali italiani è indubbiamente notevole. Si tratta di capitali italiani che espatriano clandestinamente e che in parte rientrano per reinvestirsi in Italia a nome di banche estere (soprattutto svizzere) e ciò nella ricerca di una maggior sicurezza degli impieghi.

Comunque, che si tratti di minori investimenti esteri o di un esodo di capitali italiani, sta di fatto che la bilancia dei pagamenti per la parte relativa ai movimenti di capitale ha registrato nei primi otto mesi del 1962 un disavanzo di 129 milioni di dollari che sta a fronte ad un avanzo di 163 milioni nello stesso periodo del 1961.

Il peggioramento di circa 300 milioni di dollari, indicato da questi dati, è indubbiamente il risultato di fattori psicologici più

ancora che tecnici. Tale rilievo richiama l'attuale situazione economica italiana. È indubbio infatti che le decisioni di investire, produrre, risparmiare, consumare eccetera, ossia tutte quelle decisioni che in un'economia di mercato formano il complesso tessuto dell'attività economica e ne determinano le direzioni e i ritmi di sviluppo, sono in larga parte condizionati da fattori extraeconomici, quali il clima politico esistente, gli orientamenti di politica economica prevalenti, le prospettive che a tal riguardo si possono prevedere. Orbene è indubbio che l'orientamento del Governo di centro-sinistra, le decisioni già prese e quelle in progetto, il condizionamento che su tale Governo è esercitato da un partito di ispirazione e prassi marxista, sono tutti elementi che rendono incerte, aleatorie, dubbiose le decisioni degli operatori economici.

La nazionalizzazione dell'industria elettrica è innanzitutto sintomo di una chiara volontà politica, diretta alla mortificazione dell'iniziativa privata a vantaggio dello statalismo più spinto; che sacrifica gli interessi di centinaia di migliaia di risparmiatori, piccoli e medi, prima ancora che grandi; che punisce, in questi risparmiatori, coloro che hanno contribuito, in modo fondamentale, a ricostruire prima e sviluppare poi il nostro sistema economico; che costituisce oltretutto un grave errore tecnico-economico, sostituendo ad efficientissime e snelle imprese private un carrozzone statale in cui inevitabilmente trionferanno le esigenze politiche e le lentezze burocratiche. Basti ricordare le misure fiscali dirette a colpire il risparmio che ha « osato » investirsi in società produttive. Basti ricordare il continuo allargamento della spesa pubblica oltre ogni possibilità dei contribuenti e dei mercati finanziari. Basti ricordare infine il tentativo di sostituire il nostro sistema economico a decisioni decentrate con un sistema largamente condizionato — attraverso la cosiddetta politica di piano — delle decisioni di organi burocratici statali.

L'operazione in esame non può non creare quel clima di sfiducia che è all'origine dell'attuale malessere della nostra economia la quale, se ancora può contare oggi sulla sua

intrinseca vitalità acquistata nel passato decennio, in un clima di concorrenza e di piena responsabilità, non potrà a lungo continuare sullo slancio, se non interverrà un deciso cambiamento di orientamenti politici e di atmosfera psicologica.

II.

IL FABBISOGNO FINANZIARIO DELL'INDUSTRIA ELETTRICA ITALIANA NEL PROSSIMO DECENNIO E LE PREVISIONI DEL MINISTRO LA MALFA

Il Ministro La Malfa, parlando al Senato sui bilanci finanziari, ha affermato tra l'altro che le spese occorrenti « per l'incremento degli impianti delle imprese elettriche e municipalizzate » ammonta, secondo una relazione tecnica dell'I.R.I., ad una somma di 500 miliardi di lire sino al 1972. Si dovrebbe dunque ritenere che, per il periodo di 11 anni, 1962-72, tale somma sia necessaria e sufficiente per l'incremento delle attrezzature del settore elettrico, quale è richiesta dal rapido e continuo aumento della domanda. La cifra indicata dal Ministro appare talmente difforme dall'ordine di grandezza dell'investimento, ritenuto normalmente necessario per il settore elettrico nei prossimi anni, che è necessario esaminare la questione dettagliatamente.

L'onorevole La Malfa ha parlato di « imprese elettriche e municipalizzate », includendo quindi nel conto, verosimilmente, tutte le imprese elettriche italiane ad esclusione delle imprese autoproduttrici. Poichè abitualmente la valutazione del fabbisogno finanziario complessivo degli anni futuri viene fatta in modo globale, appare necessario fare riferimento anche agli autoproduttori. Tale categoria incide, come entità della produzione e degli impianti, sul totale della produzione e degli impianti elettrici italiani, con una percentuale che va dal 15,2 per cento al 18,5 per cento a seconda che si prenda, come termine di riferimento, la potenza degli impianti (potenza efficiente) oppure la produzione. Riferendosi alla cifra avanzata dall'onorevole La Malfa, si può dunque ag-

giungere ad essa, cioè ai 500 miliardi di lire, altri 90-95 miliardi per tenere conto anche degli autoproduttori. Dunque il fabbisogno finanziario complessivo per l'industria elettrica italiana per il periodo 1962-1972, sarebbe dell'ordine di grandezza di 595 miliardi, ossia di circa 54 miliardi all'anno.

Come si è detto, questa cifra è molto lontana dalle valutazioni che si fanno abitualmente a questo proposito, e che si sono fatte anche recentemente da fonte qualificata. Basterebbe per tutte l'accenno fatto a questo problema dalla relazione di maggioranza sul disegno di legge in esame alla Camera dei deputati (relazione De Cocchi). Si fa rilevare, in detta relazione, che per far fronte alle necessità del prossimo decennio, valutate in una ulteriore produzione di 61 miliardi di kWh, in aggiunta ai 61 miliardi oggi necessari, si può prevedere un investimento dell'ordine di 4.575 miliardi di lire. Si tratterebbe quindi in media di circa 457 miliardi all'anno nel prossimo decennio.

Una aliquota di questo fabbisogno — continua la relazione — sarà naturalmente coperta dagli autoproduttori, anche se si può prevedere una diminuzione delle quote loro attribuibili. Supponendo che questa aliquota scenda dal 20 per cento nel 1960 al 15 per cento a fine periodo, il fabbisogno complessivo per investimenti nel decennio può configurarsi in 3.750-3.800 miliardi di lire, con una cadenza annua che andrà aumentando da poco più di 250 miliardi a circa 500 miliardi a fine periodo. Si tratta — commenta la relazione — di uno sforzo finanziario ingente, del quale una parte, anche rilevante, potrà essere fornita dall'autofinanziamento: poichè, i dati desunti dai bilanci di 64 società elettrocommerciali per il triennio 1958-1960 indicano che il 58 per cento circa del fabbisogno si è ottenuto dall'autofinanziamento, se ne deduce che il capitale da reperire, al di fuori delle aziende interessate, nel prossimo decennio, viene a calcolarsi sui 1600 miliardi di lire, distribuiti nel tempo con una cadenza che agli inizi supererà di poco i 100 miliardi annui per raggiungere a fine decennio circa i 200.

In tal modo risulta evidente che la cifra fornita dall'onorevole La Malfa non è giusti-

ficabile nemmeno qualora la si voglia riferire a quella parte del fabbisogno finanziario delle imprese, da coprirsi con risorse estranee alle imprese medesime.

Per far fronte all'incremento dei consumi l'E.N.E.L. dovrà provvedere alla costruzione di nuovi impianti per una capacità produttiva di circa 20 miliardi di kwh entro il 1965 e di 55 miliardi di kwh tra il 1965 ed il 1971. Si noti che questi fabbisogni addizionali di energia elettrica sono calcolati in base al prevedibile incremento del fabbisogno secondo il ritmo di espansione pari al raddoppio decennale. Secondo valutazioni effettuate da un organismo statale (la Commissione ministeriale per lo studio dei problemi relativi alla produzione e alla distribuzione dell'energia elettrica), opportunamente rielaborate per tener conto degli aumenti dei costi e del deprezzamento della moneta, il costo dell'insieme degli impianti di produzione, trasporto e distribuzione per ogni kwh annualmente producibile può essere stimato pari a circa 111 lire per kwh.

Di conseguenza, e nell'ipotesi augurabile ma purtroppo non attendibile, che non si verifichino ulteriori slittamenti della moneta, nè aumenti di prezzi, il fabbisogno di capitali per nuovi investimenti nel settore elettrico risulterà di oltre 2 mila miliardi di lire nel quadriennio 1962-65, e di circa 4 mila miliardi di lire nel rimanente periodo sino al 1971. Tenuto conto della progressione degli investimenti, lo ammontare dei finanziamenti dovrà salire da 300-350 miliardi nel primo anno a 800 miliardi nell'ultimo. Anche secondo questa valutazione, come si vede, la discrepanza col dato fornito dal Ministro La Malfa è notevolissima.

Una conferma indiretta dell'esattezza di queste precisazioni, alle quali gli avversari ne oppongono di regola altre molto più ottimistiche, si ha dal loro confronto con i dati consultivi della gestione dell'Ente francese per l'energia elettrica (Electricité de France). Il confronto è senz'altro valido, perchè il complesso degli impianti gestiti dalla Electricité de France all'epoca cui si riferiscono gli ultimi dati finanziari di pubblico dominio, si può ritenere delle stesse dimensioni

dell'assieme di quelli che saranno inizialmente gestiti dal progettato Ente italiano. Gli investimenti di quell'Ente, negli anni 1959-1960, sono stati mediamente di 290 miliardi di vecchi franchi, equivalenti a 260 miliardi di lire e pertanto esattamente dello stesso ordine di grandezza di quelli previsti per il primo periodo di gestione dell'Ente italiano.

Un'altra autorevole conferma che l'ordine di grandezza del fabbisogno finanziario dell'industria elettrica è ben diverso e maggiore di quello indicato dall'onorevole La Malfa è fornita dall'ultima relazione di bilancio della Finelettrica.

Mette infatti in rilievo detto bilancio che programmi costruttivi così notevoli, come quelli in corso di realizzazione e di studio, comportano un rilevante volume di investimenti: negli ultimi quattro anni (dal 1958 al 1961), sono stati investiti oltre 239 miliardi di lire, e per il quadriennio 1962-1965 è previsto un investimento globale superiore a 380 miliardi di lire.

Se si tiene presente che, in termini di capacità produttiva, il Gruppo Finelettrica incide per circa il 25 per cento sul totale italiano, si potrebbe dedurre, in via indiretta, che il fabbisogno nazionale, per il quadriennio indicato, potrebbe ascendere a un ordine di grandezza di 1.520 miliardi di lire, pari mediamente a 380 miliardi all'anno.

Occorre tenere presente che anche le stime del fabbisogno finanziario dell'industria elettrica, fatte negli anni scorsi e quindi in una situazione tecnico-economica ben diversa dall'attuale, comportavano cifre presumibili di investimento di gran lunga maggiori di quelle oggi ritenute necessarie e sufficienti dall'onorevole La Malfa. La più importante di tali stime è quella effettuata nel 1954 dallo « Schema decennale di sviluppo » (Piano Vanoni), il quale aveva previsto un fabbisogno finanziario che, sia pure in base ai particolari presupposti su cui lo Schema si basava, si concretava in una cifra globale di 3.210 miliardi di lire dell'epoca, da investire nel decennio 1955-1964 negli impianti e attrezzature elettriche, con una media quindi di circa 320 miliardi di lire all'anno.

Successivamente le valutazioni del Piano Vanoni sono state rivedute; particolarmente qualificata è stata la revisione condotta da parte del « Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito » nel 1958. Questo Comitato aveva formulato delle previsioni di entrata in servizio di impianti e degli investimenti occorrenti per il periodo 1958-1964. Per tale periodo si era prevista l'entrata in servizio di impianti per una capacità di produzione complessiva di circa 31.500 milioni di kwh e si era calcolato che i necessari investimenti dovessero ammontare a 2.032 miliardi di lire 1954, con una media quindi di 290 miliardi all'anno.

È da notare che tutte queste valutazioni non tenevano conto degli investimenti necessari sia per lo studio e la progettazione che per la costruzione dei primi impianti elettronucleari.

Giova quindi rammentare che anche le stime effettuate, negli anni passati, in sede autorevole, comportavano un fabbisogno di investimento finanziario di alcune centinaia di miliardi di lire all'anno, comunque per un importo ben superiore a quello indicato dal ministro La Malfa.

Dopo aver citato alcuni degli studi più attendibili che si sono prefissi lo scopo di conoscere l'ordine di grandezza degli investimenti a breve e a medio termine, necessari all'industria elettrica italiana, gioverà tentare una valutazione di larga massima del fabbisogno effettivo di cui sopra, sulla base di un complesso di dati strettamente tecnici.

A tale scopo è necessario partire dalla probabile evoluzione del fabbisogno di energia elettrica, che, come abbiamo ricordato, si sviluppa con la nota legge dell'Ailleret. Nel 1960 e 1961 si è avuto tuttavia un incremento superiore a quello previsto. Facendo, in ogni modo, l'ipotesi che negli anni prossimi il ritmo di incremento della domanda ritorni ad un livello corrispondente al raddoppio decennale (cioè che implica un incremento medio dell'ordine del 7 per cento all'anno), si può calcolare che il fabbisogno stesso, partendo dal livello di 60,6 miliardi di kwh, raggiunti nel 1961, giunga ad un livello di circa 65 miliardi nel 1962 e di circa

74,6 miliardi nel 1964. Non si spingono le previsioni più oltre allo scopo di potersi basare solo su dati concreti, relativi a impianti già attualmente in corso di costruzione.

Come si presenta, ciò premesso, la disponibilità di energia per il triennio in corso? Risulta che, alla data del 31 dicembre 1961, erano in costruzione impianti generatori per una capacità di produzione media annua di 28,9 miliardi di kwh, dei quali 26,1 miliardi entreranno sicuramente in servizio entro l'anno 1964. In particolare si tratta di 4,9 miliardi di kwh idroelettrici, di 21,4 termoelettrici e di 3,6 nucleotermoelettrici.

Volendo valutare l'ordine di grandezza del fabbisogno di capitali per la realizzazione di tali impianti, si ritiene di assumere un valore medio di lire 65 per kwh producibile, per quelli idroelettrici: si tratta di una valutazione prudenziale, che trae origine dal criterio adottato dallo Schema Vanoni che aveva suddiviso detto costo in lire 80/kwh per le centrali a serbatoio e in lire 55/kwh per quelli ad acqua fluente. Per gli impianti termoelettrici si assume un costo medio di lire 85.000 per kw installato: lo Schema Vanoni aveva fissato tale costo in lire 110.000/kw, ma il progresso tecnico, particolarmente sensibile in questo campo, fa ritenere maggiormente aderente alla realtà l'adozione di un valore inferiore. D'altra parte la relazione stessa della Commissione Robinson (O.E.C.E.) nel 1960 stima un costo medio per tutti i paesi dell'O.E.C.E. di 140 dollari/kw (circa lire 87.000). Per gli impianti nucleotermoelettrici ogni previsione di costo è estremamente incerta, data la natura sperimentale delle prime installazioni e mancando, quindi, concrete esperienze in proposito. Si ipotizza in ogni caso un costo di lire 200/kw. L'anzidetto rapporto Robinson ha stimato il costo di tali impianti in 450 dollari/kw (circa lire 280.000), riducibili a 300/350 dollari/kw (circa lire 186-217.000) dopo il 1965. In queste cifre però è compreso il costo della carica iniziale di « combustibili » nucleari.

Per quanto riguarda la fase del trasporto e della distribuzione, si assumono valori sensibili inferiori a quelli tradizionalmente usati (ad esempio dall'apposito Comitato

ministeriale presieduto dal professore Santoro nel 1953 e dallo Schema Vanoni nel 1954), in considerazione del fatto che la densità dei consumi cresce continuamente e che è stato condotto, negli anni più recenti, un notevole sforzo anche per il potenziamento di queste attrezzature. Si ipotizza quindi un costo per la fase trasporto e distribuzione dello stesso valore di quello per la produzione.

L'applicazione dei valori unitari di costo-capitale sopra indicati ai dati fisici degli impianti, fa risultare un onere complessivo per il periodo 1962-64 dell'ordine di 1.050 miliardi di lire; ciò corrisponde a un investimento medio di 350 miliardi di lire all'anno. Non è da dimenticare naturalmente il fatto che una parte del finanziamento degli impianti in costruzione è stata effettuata nel periodo precedente; nè che, nel triennio in esame, si dovrà cominciare a finanziare gli impianti che entreranno in funzione nel periodo successivo. Tuttavia, nell'impossibilità di disporre di un quadro dettagliato dello scaglionamento delle future entrate in servizio degli impianti, si suppone che i due elementi accennati si compensino reciprocamente.

Ogni previsione finanziaria a più lungo termine, e cioè per il periodo successivo al 1964, è naturalmente assai aleatoria. Ci si può limitare a rilevare che, senza alcun dubbio, l'onere finanziario è destinato a crescere progressivamente in ragione della sempre maggiore entità degli impianti occorrenti; per cui la cifra sopra indicata come media annuale del fabbisogno finanziario per il triennio in corso è destinata ad aumentare rapidamente.

In conclusione, non si può porre in dubbio che il fabbisogno finanziario per l'adempimento delle attrezzature elettriche si aggiri complessivamente, come ordine di grandezza, intorno alla cifra valutata precedentemente, e cioè intorno a 350 miliardi di lire all'anno. Notevolmente quest'ultima è una cifra media per il triennio 1962-1965: successivamente a tale periodo, come si è detto, il fabbisogno in questione è destinato ad accrescersi con rapidità. La valutazione effettuata trova conferma negli

studi più attendibili svolti in questi ultimi anni in Italia ed in sede O.E.C.E.

Valori di gran lunga inferiori come quelli previsti dal ministro La Malfa *non trovano il minimo riscontro nella realtà*, anche qualora si intendesse riferirli ai soli mezzi finanziari da reperire sul mercato, al di fuori ed in aggiunta alle risorse interne delle imprese interessate.

III

PREVEDIBILI RIPERCUSSIONI DELLA NAZIONALIZZAZIONE SUL MERCATO FINANZIARIO

Il fabbisogno finanziario delle aziende elettriche, l'esigenza delle aziende assoggettate a trasferimento di reperire i mezzi finanziari per far fronte al previsto e programmato sviluppo degli impianti (40), pone il problema della dimensione del mercato monetario e finanziario italiano: il mercato sarà in grado di sopportare, senza turbamenti, senza impedire il normale drenaggio di danaro da parte delle industrie private, in un momento delicatissimo come l'attuale, emissioni obbligazionarie per cifre superiori alle emissioni normalmente effettuate?

Se teniamo conto dell'esperienza francese dove il mercato finanziario ha vaste risorse ed il reddito nazionale ha un livello ben diverso dal nostro, dobbiamo nutrire serie preoccupazioni. Gli azionisti delle aziende

(40) Sono previsti e sono in corso di costruzione al 31 dicembre 1961 impianti idroelettrici per una potenza da installare di 1.500.814 Kwh con una producibilità media annua di 4 miliardi 672 milioni di Kwh. La potenza installata è così suddivisa:

imprese elettro-commerciali Kw 1.087.600;
aziende municipalizzate 263.920;
autoproduttori 91.494;
ferrovie dello Stato 66.800.

Sono previsti e in corso di costruzione impianti termo-elettrici per 4.504.140 Kw con una capacità produttiva di 22.537.000.000 di Kwh. La potenza installata è così suddivisa:

imprese elettro-commerciali Kw. 3.582.000;
aziende municipalizzate . . Kw. 150.000;
autoproduttori Kw. 772.140.

trasferite all'*Electricité de France* furono compensati, senza esborsi, ma con un indennizzo in obbligazioni indicizzate al 3 per cento, ammortizzabili in 50 anni, con estrazioni prevedenti un premio di rimborso, in aggiunta al valore nominale od un complemento di interesse.

Il premio o il complemento di interesse variano annualmente perchè le quote supplementari erogate non debbono essere inferiori all'1 per cento del fatturato dell'*Electricité de France*.

Malgrado ciò, in 10 anni, lo Stato ha prodigato all'Ente (senza corrispettivo e cancellando il debito nel 1957) 314 miliardi di franchi.

Dal 1957, crescendo il fabbisogno finanziario, l'Ente si rivolse ai risparmiatori con varie forme di emissioni:

1) cartelle obbligazionarie rimborsabili in 5 anni con un interesse del 4 per cento. L'interesse veniva corrisposto anticipatamente ed era indicizzato in relazione alla produzione di energia elettrica. Inoltre le cedole potevano essere usate per il pagamento delle fatture di consumo dell'energia elettrica e in tal caso l'importo degli interessi, già maggiorato, subiva una ulteriore maggiorazione del 10 per cento.

2) Cartelle obbligazionarie rimborsabili in 30 anni con premio di rimborso pari al 25 per cento del valore sottoscritto ed un interesse progressivo da 5,50 per cento fino al 6,50 per cento.

3) Obbligazioni indicizzate, sia per il capitale che per gli interessi, col parametro del prezzo medio di vendita dell'energia elettrica. Tali obbligazioni chiamate: *Parts de production* rimborsabili in 30 anni furono offerte al prezzo di 16.000 franchi, con un interesse annuo pari al prezzo di vendita di 100 kw col milite minimo del 4,5 per cento.

4) Emissione di obbligazioni indicizzate, al valore di 10.000 franchi, rimborsabili in 15 anni, con interesse indicizzato, con un limite minimo pari al 5 per cento. Per invogliare i risparmiatori l'Ente nazionale francese ha presentato oggi una formula rovinosa: *obbligazioni con rimborso in 16,*

24, 32 anni, al valore nominale di 250 N.F., emesse alla pari, a valore crescente di rimborso, con interesse annuo del 5 per cento con un fondo di ammortamento anomalo: i primi 8 rimborsi a 275 N.F.; dal 9° al 12° rimborso 300 N.F.; dal 13° al 16° rimborso 350 N.F.; cioè con una maggiorazione pari al 40 per cento del valore di emissione!

La creazione dell'E.N.E.L., senza un fondo di dotazione, con un rigoroso programma di sviluppo già in atto, con un mercato finanziario appesantito dalle crescenti emissioni obbligazionarie, che dal 1958 al 1960 segnano una netta curva ascendente, significa voler impedire una fisiologica dilatazione degli investimenti produttivi, per chiari scopi politici che i partiti di intonazione marxista perseguono da anni (41).

Viene determinata così una netta sfiducia da parte del risparmiatore abituato agli investimenti azionari, viene neutralizzata o annullata la naturale spinta del risparmiatore ad essere partecipe al rinnovamento degli impianti, attraverso sottoscrizione di azioni emesse con gli aumenti di capitale, tradizionale fonte di finanziamento per le imprese elettrocommerciali e di investimento da parte dei risparmiatori.

Viene rotto bruscamente l'armonico rapporto tra titoli azionari e titoli obbligazionari;

depresso il mercato delle obbligazioni, già pesante, con l'aumento e la continuità dell'offerta come, in occasione della recente giornata del risparmio è stato rilevato; danneggiato direttamente il risparmio ed indirettamente la fonte primaria di finanziamento delle industrie private e dello Stato.

Tutto ciò senza contare lo squilibrio nel mercato dei valori mobiliari per l'abolizione drastica di un tradizionale settore di investimento azionario, che aveva avuto il fa-

(41)

Anni	Emissione Titoli di Stato	Emissioni azioni	Emissioni obbligazioni	Totale
1958	9,1	339,8	431	779,9
1959	287,7	327,1	431	1.045,8
1960	123,0	556,0	668	1.347,0
1961	5,0	530,7	447,3	983,0

vore della parte meno speculativa del risparmio. Nè il Tesoro potrà intervenire a sovvenzionare, come in Francia l'Ente nazionale.

È nota l'esigenza di danaro per la risoluzione di gravi problemi di fondo. Le tabelle da n. 9 a 18 indicano con chiarezza l'urgenza di rinnovamento dell'infrastruttura statale, della rete ferroviaria, del servizio ospedaliero. L'Italia, culla della civiltà, si trova ad essere relegata in coda alle graduatorie tra i Paesi europei. Altro settore in cui lo Stato dovrà approfondire, non solo i pochi miliardi del piano stralcio con cui si è fallimentarmente coronato il piano per lo sviluppo della scuola, nel decennio 1959-1969, con i suoi 1.553 miliardi, è quello dell'istruzione e della ricerca scientifica.

Se consideriamo gli impegni che lo Stato già assunto per il piano di costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli dipendenti, approvato con legge 10 dicembre 1960, n. 1676, per duecento miliardi, il piano quin-

quennale per lo sviluppo dell'agricoltura di cui alla legge 2 giugno 1961, n. 454, per 550 miliardi, il piano a favore delle università degli studi, approvato con legge 5 marzo 1958 e la previsione dei 1.400 miliardi in cinque anni, il piano decennale di nuove costruzioni stradali e autostradali, approvato con legge 24 luglio 1961, n. 729, con una previsione di lire 1.300 miliardi, la legge 26 luglio 1961, n. 718, che autorizza la Cassa di depositi e prestiti a concedere all'Azienda di Stato per i servizi telefonici un'anticipazione di 100 miliardi, da prelevarsi sui fondi dei conti correnti postali, il piano quinquennale per la regolazione dei corsi d'acqua naturali, i 400 miliardi del quindicinale piano di rinascita della Sardegna, faremmo un quadro ben pessimistico della situazione delle industrie elettriche italiane trasferite in grembo ad un ente, senza fondi di dotazione, con un programma di costruzione di nuovi impianti che impegnerà in un decennio circa cinquemila miliardi.

TABELLA 9

FERROVIE

Rete e materiale rotabile (Italia: al 31 dicembre 1959 - Estero: anno 1958)
(dall'Annuario Statistico Italiano 1960 - Tavole: 280 e 443)

Paesi	Superficie kmq.	Abitanti migl.	Linee (2)						Locomot. (3) n.	Carrozze viaggiatori			Carri merci n.
			Totale km.	Densità per kmq.		A doppio binario				n.	posti ogni 100 abt. (4)	grad.	
				den- sità	grad.	km.	%	grad.					
Italia (1)	301.200	50.708	16.155	0.054	(8 ^a)	4.431	27.4	(6 ^a)	4.070	7.158	1.16	(10 ^a)	116.647
Austria	84.000	7.049	5.978	0.071	(7 ^a)	1.449	24.2	(7 ^a)	1.627	3.820	4.45	(4 ^a)	32.765
Francia	551.000	45.300	39.708	0.072	(6 ^a)	16.567	41.7	(3 ^a)	10.734	16.601	3.01	(7 ^a)	322.613
Gran Bretagna	244.000	51.985	30.367	0.124	(3 ^a)	19.325	63.6	(1 ^a)	21.247	42.003	6.63	(1 ^a)	1.006.526
Germania O.	248.000	53.081	30.984	0.125	(2 ^a)	12.652	40.8	(4 ^a)	13.099	25.827	3.99	(6 ^a)	271.132
Svizzera	41.000	5.270	3.165	0.080	(5 ^a)	1.289	40.7	(5 ^a)	1.290	3.791	5.90	(2 ^a)	21.902
Olanda	32.000	11.436	3.227	0.101	(4 ^a)	1.567	48.6	(2 ^a)	1.190	1.894	1.36	(9 ^a)	21.443
Svezia	450.000	7.454	14.799	0.033	(9 ^a)	1.074	7.3	(8 ^a)	2.714	4.257	4.68	(3 ^a)	48.582
Norvegia	324.000	3.572	4.390	0.014	(10 ^a)	73	1.7	(9 ^a)	680	1.263	2.90	(8 ^a)	12.180
Belgio	31.000	9.129	4.924	0.163	(1 ^a)	n.c.	—	—	2.166	4.540	4.08	(5 ^a)	71.403

(1) Escluse le ferrovie in concessione.

(2) A scartamento ordinario.

(3) Compresi: elettrotreni, locomotori Diesel, automotrici.

(4) Dati calcolati considerando una media di n. 82 posti per carrozza.

TABELLA 10

FERROVIE

Anzianità materiale rotabile in Italia (Esercizio 1959-1960)

(Relazione X Commissione Camera Deputati - Esercizio Finanziario Ministero Trasporti
1961-1962)

ANZIANITA'	CARROZZE VIAGGIATORI		CARRI MERCI	
	%	n.	%	n.
con + di 50 anni	16.6	1.188	10 -	11.665
tra 40 e 50 anni	15.8	1.131	17.9	20.880
tra 30 e 40 anni	20.4	1.460	19.3	22.513
con meno di 30 anni	47.2	3.379	52.8	61.589
TOTALE	100 -	7.158	100 -	116.647

NOTE: Poichè da parte degli esperti si calcola che, per un servizio efficiente ed economico, la durata di un veicolo ferroviario non dovrebbe superare i 20 anni, si osserva che almeno il 52,8 per cento delle carrozze viaggiatori ed il 47,2 per cento dei carri merci italiani ha un'anzianità assai superiore.

Si può aggiungere che il 13,2 per cento delle carrozze in servizio ha ancora la cassa ed i sedili di legno e che, alla fine del 1960, i carri merci disponibili non avevano ancora raggiunto la consistenza del 1939 (n. 125.956).

La situazione, evidentemente, non è tale da far fronte alle esigenze del traffico: il numero dei viaggiatori trasportati negli ultimi anni ha avuto, rispetto al 1939, un incremento del 200-230 per cento, mentre il numero delle carrozze è aumentato, nello stesso periodo, solo del 25 per cento.

Negli ultimi 10 anni la media delle costruzioni nuove ordinate dalle FF.SS. è stata di 109 unità tra vetture e bagagliai e di 976 carri merci. E ciò, mentre è stato rilevato che per il normale ammortamento del parco ferroviario avrebbero dovuto, e dovrebbero, essere ordinati ogni anno almeno 4.000 carri merci e 300 carrozze.

TABELLA 11

RETE STRADALE

Raffronti internazionali (Anno 1960)

(da « Notizie e numeri della Strada » - FIS - 1961)

PAESI	SUPERFICIE kmq.	POPOLAZ. migl.	RETE STRADALE				
			km.	densità km. per kmq.		densità km. per 100.000 abit.	
				densità	grad.	densità	grad.
Italia	301.200	50.708	213.071	0.71	(7 ^a)	425	(8 ^a)
Austria	84.000	7.049	—	—	—	—	—
Francia	551.000	45.300	705.146	1.27	(4 ^a)	1.648	(2 ^a)
Gran Bretagna	244.000	51.985	307.805	1.33	(3 ^a)	628	(7 ^a)
Germania O.	248.000	53.081	360.167	1.46	(2 ^a)	731	(6 ^a)
Svizzera	41.000	5.270	51.830	1.25	(5 ^a)	1.100	(4 ^a)
Olanda	32.000	11.436	34.400	1.05	(6 ^a)	327	(9 ^a)
Svezia	450.000	7.454	156.689	0.34	(8 ^a)	2.176	(1 ^a)
Norvegia	324.000	3.572	51.234	0.15	(9 ^a)	1.566	(3 ^a)
Belgio	31.000	9.129	93.139	3.05	(1 ^a)	1.059	(5 ^a)

TABELLA 12

RETE STRADALE

Consistenza strade statali italiane (al 31 dicembre 1961)

(« ANAS »)

LARGHEZZA	AD UNICA CARREGGIATA		A DOPPIA CARREGGIATA	
	km.	%	km.	%
inferiore a m. 6	7.478,174	24.88		
tra m. 6 e m. 6,99	15.423,424	51.31		
tra m. 7 e m. 8,99	5.960,561	19.83	37,020	74.29
tra m. 9 e m. 10,49	676,342	2.25	11,370	22,81
tra m. 10,50 e m. 11,99	426,416	1.42		
superiore a m. 11,99	94,359	0.31	1,445	2.90
	30.059,276	100 —	49,835	100 —
	(99,83%)	30.109,111		(0,17%)

Rilevato che il 99,83 per cento delle strade statali italiane è ad unica carreggiata, si osserva che il 76,19 per cento di tale tipo di strade ha una larghezza inferiore a 7 metri.

Passaggi a livello: Tale problema si manifesta nel nostro Paese in termini particolarmente accentuati.

Secondo studi effettuati recentissimamente, si hanno in Italia 12.164 passaggi a livello interessanti strade pubbliche; al 31 dicembre 1956 si aveva un passaggio a livello ogni 1,95 km. di strada ferrata ed ogni 15,80 km. di strada.

Dal 1929 ad oggi sono stati eliminati in tutto 354 passaggi a livello, dei quali 264 interessanti le FF.SS. Debbono essere eliminati ancora 879 passaggi a livello lungo le sole strade statali; soltanto 37 di essi sono attualmente in corso di eliminazione. Per l'eliminazione dei rimanenti 842 è stata calcolata una spesa di 82 miliardi e 253 milioni.

Con i fondi stanziati dal Ministero dei Trasporti, l'ANAS ha in programma di provvedere alla soppressione di 332 passaggi a livello; per la fine del 1963 ne dovrebbero essere eliminati circa 200, cioè neppure un quarto della consistenza accertata.

TABELLA 13

SITUAZIONE OSPEDALIERA**Raffronti internazionali**

(da: « Données Statistiques » - Conseil de l'Europe - 1960)

PAESI	POSTI LETTO (1)			SPESA PRO-CAPITE PER IGIENE E SALUTE PUBBLICA	
	n.	disponibilità ogni 1.000 abitanti		Lit.	grad.
		quoz.	grad.		
Italia	362.100	7 -	(9 ^a)	8.146	(4 ^a)
Austria	58.800	8.3	(7 ^a)	—	—
Francia	702.100	15.5	(1 ^a)	37.843	(1 ^a)
Gran Bretagna	560.500	10.8	(3 ^a)	—	—
Germania O.	530.100	10 -	(4 ^a)	—	—
Svizzera	n.c.	—	—	—	—
Olanda	90.400	7.9	(8 ^a)	17.776	(3 ^a)
Svezia	105.800	14.2	(2 ^a)	—	—
Norvegia	32.700	9.2	(6 ^a)	—	—
Belgio	88.700	9.7	(5 ^a)	29.710	(2 ^a)

(1) Ospedali pubblici, compresi: Sanatori, Preventori e Istituti neuro-psichiatrici.

NOTA: Come è noto, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha fissato in 10 posti letto per 1.000 abitanti la disponibilità di ricovero richiesta da un moderno assetto ospedaliero: per arrivare a tale quoziente bisognerebbe creare, in Italia almeno altri 150.000 posti letto e costruire circa 400 ospedali, con una spesa di 300-500 miliardi, a seconda delle attrezzature.

TABELLA 14

SITUAZIONE OSPEDALIERA**Distribuzione geografica dei posti letto in Italia**

(dall'« Annuario Statistico Italiano » - 1960)

REGIONI	ABITANTI		POSTI LETTO (1)		
	migl.	%	n.	%	disponibilità ogni 1.000 abitanti
Italia settentrionale	22.346	44.1	210.900	58.2	9.4
Italia centrale	9.300	18.3	71.179	19.7	7.6
Italia meridionale	12.792	25.2	50.212	13.9	3.9
Italia insulare	6.270	12.4	29.809	8.2	4.7
TOTALE ITALIA	50.708	100 -	362.100	100 -	7 -

(1) Ospedali pubblici, compresi: Sanatori, Preventori e Istituti neuropsichiatrici.

NOTE: L'affollamento di taluni ospedali, specialmente nelle maggiori città, ha raggiunto livelli paradossali, con malati sistemati in locali di fortuna, con vigilanza scarsa e discontinua.

Lo stato delle attrezzature ospedaliere è stato messo in evidenza da una recente indagine che ha appurato come solo poco più della metà degli ospedali italiani sia in grado di effettuare trasfusioni: tra gli ospedali non attrezzati a questa semplice ma essenziale operazione ve ne sono alcuni di prima categoria in capoluoghi di provincia.

Per i bambini, l'assistenza inadeguata e le manchevolezze delle attrezzature divengono responsabili dell'alto tasso (44,9 per cento) di mortalità infantile che opprime il nostro Paese.

Il personale subalterno è scarso, frequentemente sovraccarico di lavoro, impegnato in funzioni per le quali non è sufficientemente qualificato.

Scarsamente curata è l'istruzione delle infermiere, delle fisioterapiste, delle ostetriche, ecc.

SCUOLA
Fabbisogno Aule

TABELLA 15

(dalla « Relazione al Bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione » - 1961-1962)

	TIPO DI SCUOLA									TOTALE		
	Elementari			Complementare d'obbligo			Secondarie					
	n.	%	%	n.	%	%	n.	%	%	n.	%	%
Fabbisogno aule . . .	183.960	100	—	47.800	100	—	23.850	100	—	255.610	100	—
Aule esistenti al 30 giugno 1959 (costruite, adattate, in corso di costruzione)	124.400	67.8	—	27.690	57.9	—	17.060	71.5	—	169.150	66.2	—
Aule mancanti	59.560	32.2	100	20.110	42.1	100	6.790	28.5	100	86.460	33.8	100
Aule realizzabili con i contributi promessi dal 1° luglio 1959 al 31 dicembre 1960	18.000	9.8	30.2	7.500	15.7	37.3	2.000	8.4	29.5	27.500	10.8	31.8
Numero aule ancora da finanziare per sanare le carenze al 31 dicembre 1960 .	41.560	22.6	69.8	12.610	27.4	62.7	4.790	20.1	70.5	58.960	23.1	68.2

NOTA: Il fabbisogno di cui sopra rappresenta le esigenze minime immediate, perchè non si è tenuto conto nè delle aule adatte che dovranno essere sostituite, nè di quelle che dovranno essere adattate nè, infine, delle aule che dovranno essere istituite per soddisfare alle esigenze degli anni a venire.

SCUOLA

TABELLA 16

Spesa per l'istruzione (raffronto internazionale)

(dalla Relazione al Bilancio del Ministero della P. I. - 1961-1962 e UNESCO:
Annuaire 1961 del Bureau International d'Education)

PAESI	SPESA EFFETTIVA PER ABITANTE		SPESA EFFETTIVA PER ALUNNO	
	Lit.	grad.	Lit.	grad.
Italia	9.891	(8 ^a)	105.000	(6 ^a)
Austria	—	—	—	—
Francia	21.700	(6 ^a)	206.000	(3 ^a)
Gran Bretagna	22.320	(5 ^a)	195.000	(4 ^a)
Germania O.	16.740	(7 ^a)	—	—
Svizzera	24.180	(4 ^a)	250.000	(2 ^a)
Olanda	—	—	—	—
Svezia	27.280	(2 ^a)	296.000	(1 ^a)
Norvegia	25.420	(3 ^a)	—	—
Belgio	28.520	(1 ^a)	170.000	(5 ^a)

RICERCA SCIENTIFICA

TABELLA 17

Spesa per la ricerca scientifica - Raffronti internazionali
(da « Mondo Economico » n. 15 del 1962)

PAESI (anno 1960-1961)	% di reddito nazionale impiegato	Graduatoria
Italia	0.29	(6 ^a)
Francia	1 —	(5 ^a)
Germania O.	2 —	(4 ^a)
Gran Bretagna	2.35	(3 ^a)
U.R.S.S.	3 —	(2 ^a)
U.S.A.	3.20	(1 ^a)

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

TABELLA 18

TELEFONI

Densità telefonica (Raffronti internazionali - 1960)

(dalla Relazione VII Commissione Senato - Esercizio Finanziario Ministero P.T.
1961-1962 - all. 22)

PAESI	ABITANTI*	APPARECCHI TELEFONICI	APPARECCHI PER 100 ABITANTI	
	migl.	n.	n.	grad.
Italia	50.708	3.860.123	7.55	(9 ^a)
Austria	7.049	—	—	—
Francia	45.300	4.084.843	9.06	(8 ^a)
Gran Bretagna	51.985	7.848.000	15.03	(4 ^a)
Germania O.	53.081	5.516.226	9.98	(7 ^a)
Svizzera	5.270	1.562.360	29.65	(2 ^a)
Olanda	11.436	1.500.693	13.15	(5 ^a)
Svezia	7.454	2.637.336	35.30	(1 ^a)
Norvegia	3.572	693.743	19.50	(3 ^a)
Belgio	9.129	1.084.594	11.88	(6 ^a)

Densità telefonica nelle capitali di taluni Paesi - 31 dicembre 1960

(dalla Relazione VII Commissione Senato - Esercizio Finanziario Ministero P.T.
1961-1962 - all. 24)

CAPITALI	ABITANTI	APPARECCHI PER 100 ABITANTI		
	migl.	n. apparecchi	%	grad.
Roma	1.930	565.127	28.2	(7 ^a)
Vienna	1.644	320.190	19.5	(9 ^a)
Parigi	2.964	1.096.224	37.0	(4 ^a)
Londra (City)	3.217	1.244.000	38.7	(3 ^a)
Berlino O.	2.209	339.064	15.3	(10 ^a)
Berna	220	99.139	45.1	(2 ^a)
Amsterdam	870	185.708	21.3	(8 ^a)
Stoccolma	808	490.328	60.7	(1 ^a)
Oslo	469	170.832	36.4	(5 ^a)
Bruxelles	1.078	321.925	29.9	(6 ^a)

NOTA: Prima che i servizi telefonici passassero all'IRI, il Comitato Interministeriale dei Prezzi non consentì alle Società private l'aumento di tariffe richiesto da vario tempo; negli ambienti statali si affermava che il «monopolio telefonico» permetteva altissimi profitti.

A poca distanza di tempo dall'irizzazione (con provvedimento di legge in data 30 settembre 1959) le tariffe vennero aumentate mediamente del 25 per cento.

Per giustificare tale aumento gli organi statali parlarono di notevoli rimesse, di insufficienza delle aliquote tariffarie, di confronti internazionali comprovanti la posizione di privilegio degli utenti italiani: è evidente che quando le società concessionarie sostenevano l'inadeguatezza delle tariffe avevano perfettamente ragione e poiché l'economia non si presta ai funambolismi, lo Stato dovette permettere a sé stesso quello che aveva negato ai privati.

IV

L'ENTE NAZIONALE
PER L'ENERGIA ELETTRICA
« OPERAZIONE LOMBARDI »

Sarebbe una interessante ricerca confrontare il pensiero cattolico in materia di nazionalizzazione di imprese con i consensi dati, coralmemente, dai parlamentari della Democrazia Cristiana in ossequio al programma economico Lombardi, negli interventi apologetici del disegno di legge in esame. Ci limiteremo ad un raffronto tra il pensiero cattolico e la volontà marxista di attuare il noto programma eversivo per l'economia nazionale.

Pio XII, in una lettera diretta al Presidente della XXIII Settimana sociale di Francia, tenutasi a Strasburgo dal 29 luglio al 29 agosto 1946, così si è espresso sui pericoli delle nazionalizzazioni: « ... i nostri Predecessori e Noi stessi abbiamo più di una volta toccato il lato morale di questa misura (la nazionalizzazione delle aziende). Ora è pertanto evidente che, invece di attenuare il carattere della vita e del lavoro in comune, questa nazionalizzazione, *quand'anche essa è lecita*, rischia piuttosto di accentuarlo ancora e che per conseguenza il profitto che essa apporta a beneficio e di una vera comunità, come voi la intendente, è assai dubbio ».

Nell'enciclica di Giovanni XXIII « *Mater et Magistra* », parte II, oltre quanto già indicato nel capitolo II della parte III, si legge la preoccupazione del Pontefice che le imprese vengano affidate a persone che non abbiano « una specifica soda competenza, una specchiato onestà e un vivo senso di responsabilità nei confronti del Paese ». Il Pontefice mette inoltre in guardia i cattolici dal pericolo « che in seno alla stessa organizzazione dello Stato si formino centri di potere economico con pregiudizio della sua ragion d'essere, cioè del bene della comunità ». Ma già nel Codice di Malines il problema era posto nei suoi esatti termini e si indicavano tra i pericoli e i rischi della nazionalizzazione « ... l'esagerata estensione del potere economico nelle mani dei pubblici poteri e l'asservimento

dei lavoratori a tali poteri. L'azienda nazionalizzata è lungi da risolvere il problema fondamentale dei rapporti fra capitale e lavoro ».

Il senatore Gava che già altre volte ha ricordato il Codice di Malines potrebbe oggi farne oggetto di attenta meditazione.

I comunisti e i socialisti sono sempre d'accordo per una rigida e totale statizzazione: Togliatti il 4 novembre 1959, nel marzo di quest'anno e recentemente il 6 novembre alla televisione, ha ricordato agli immemori la priorità comunista nella scelta nazionalizzatrice. I socialisti e i comunisti uniti, hanno continuamente assunto che condizione necessaria per lo sviluppo economico è la disponibilità, in mano pubblica, delle fonti di energia e che naturalmente la nazionalizzazione dell'industria elettrica s'impone perciò come provvedimento urgente ...

La comparazione non ha bisogno di commenti che toglierebbero l'evidenza dell'antitesi.

L'operazione quindi che ha contenuto squisitamente politico, è in pura perdita per il « bene comune ».

D'altra parte a confermare questa diagnosi bastava far ricorso alle dolenti note espresse in Inghilterra dai precursori di Togliatti, Nenni e Lombardi.

Gaitskell in un suo recente scritto, non certo sospetto di partigianeria (42), sottolinea gli inconvenienti delle nazionalizzazioni per la distruzione dello spirito di concorrenza tra le varie imprese precisando che a suo avviso: « la maggior debolezza della nazionalizzazione sta non nella eliminazione dell'incentivo del profitto, ma nella creazione di unità produttive, troppo grandi per ottenere il miglior risultato di produttività da coloro che, in esse, sono impiegati, e nell'affievolimento dell'attività emulativa nei dirigenti: argomento, quest'ultimo, da tenere in grande considerazione quando si discute di mutamenti strutturali, e che viene in gioco quando si distingue tra trasferimento

(42) H. GAITSKELL: *Socialismo e nazionalizzazione*, Roma, Verzi - Struttura e problemi dell'industria elettrica italiana nel 1962.

allo Stato di terra o di capitali da una parte, e controllo pubblico della direzione aziendale, industria per industria dall'altra ».

R. Kelf-Cohen tenace assertore delle nazionalizzazioni nel volume « Nationalisation in Britain » « The end of a Dogma » (43) (il sottotitolo è tutto un programma) si dichiara perplesso sulla validità delle nazionalizzazioni come soluzioni dei problemi economici e come via al socialismo..

In un noto articolo, pubblicato il 22 novembre 1959, su « La Voce Repubblicana », lo stesso La Malfa, che non aveva ancora coscienza della sua vocazione nazionalizzatrice scriveva: « Quando i comunisti e i socialisti di vecchia tradizione marxistica, vogliono comprendere perchè il laburismo o la socialdemocrazia tedesca rinuncino così facilmente alle nazionalizzazioni, devono tener presente questo dato essenziale della politica economica più moderna, elaborata prima in sede teorica e poi applicata dai *new-dealists* e dai fautori del *welfare state*: la tecnica delle nazionalizzazioni invisibili ha spesso più efficacia delle nazionalizzazioni visibili, operando quello che, in termini volgari, si considera lo spennare il pollo senza farlo troppo soffrire. Un certo tipo di politica di nazionalizzazione invisibile; un certo tipo di politica creditizia è il secondo grandioso esempio; un certo tipo di politica delle aree depresse, il terzo; un certo tipo di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità e delle intese industriali, il quarto; e così via di seguito.

Rispetto a questo potere di nazionalizzazione invisibile, il potere di nazionalizzazione visibile può diventare un mezzo grossolano ed antiquato di riforma delle strutture economiche, come chi usasse un voluminoso ed ingombrante esplosivo dell'Ottocento, rispetto ai meno voluminosi e assai più potenti esplosivi del Novecento.

Einaudi nelle sue « Prediche Inutili » ha lasciato scritto. « a scemare il favore sentimentale del quale godevano le nazionalizzazioni allo scorcio del secolo passato e all'inizio di quello odierno, ha contribuito il

contrasto tra le ambizioni e i risultati. Si volevano frenare i prezzi, abolendo i profitti; ma in nessun luogo si potè osservare la esistenza dell'auspicato calmiera; non fu offerta sinora una plausibile prova che la nazionalizzazione abbia recato beneficio ai consumatori... cresce il numero delle braccia e degli intelletti occupati a vuoto e diminuisce la torta destinata ad essere divisa tra tutti ».

Einaudi è stato un politico, ma nessuno può negare che sia stato un grande tecnico, anzi soprattutto un grande economista. Ed i tecnici si sono pronunciati negativamente contro quella che il ministro Colombo ha chiamato maggiore economicità per la dilatazione dell'azienda e per la unificazione dei bilanci.

L'Onida nel suo volume « L'Azienda » (44) ha espresso chiaramente il suo pensiero in termini che recenti esperienze ci indicano esatti: « nonostante la proverbiale timidezza... può avvenire che aziende di produzione esercitate e controllate dallo Stato facciano, con leggerezza, investimenti che qualsiasi privato imprenditore giudicherebbe temerari e assolutamente condannevoli... ». « Per il suo carattere pubblico l'azienda di Stato... presenta alcuni caratteri negativi difficilmente sopprimibili... essa è aperta alle più svariate ingerenze politiche non sempre ispirate all'interesse meramente collettivo, per la più alta economicità dell'organizzazione della gestione... spesso interessi pubblici di contingente utilità riescono a prevalere sulla migliore utilità a lungo andare. La inefficienza e la irrazionalità economica vengono talora accettati in nome di « superiori scopi sociali ».

Sull'argomento sempre l'Onida prosegue affermando che « se contro i monopoli privati, per quanto potenti, è possibile un appello alla superiore forza dello Stato, nessun appello può muoversi contro i monopoli di Stato, mentre nulla garantisce che le persone nelle quali si concentra il potere politico siano, in ogni tempo, le più illuminate, nei problemi economici o le più idonee

(43) Londra 1958, pag. 7.

(44) ONIDA: *L'azienda*, pagg. 380, 381 e segg.

a promuovere il benessere della collettività. Le conseguenze degli errori o degli abusi che queste persone possono commettere potranno riuscire tanto più gravi quanto più vasto e forte e inattaccabile è il potere del quale le dette persone godono ».

Infine G. Zappa nella sua opera « La nazionalizzazione delle imprese » (45) ha scritto: « La gestione delle imprese pubbliche è, frequentemente, assai sensibile ai perturbatori influssi politici. Nessuna struttura di pubblica impresa, anche se proclamata autonoma, ha potuto sin qui sfuggire ai pericolosi interventi politici degli uomini di governo, dei partiti che li sorreggono ed anche talora dei partiti di opposizione. Nelle imprese pubbliche, sempre, si hanno interferenze politiche anche in minuti problemi della gestione produttiva, nella negoziazione di prezzi di acquisto e di vendita, nella nomina e nel licenziamento di dirigenti, di impiegati, di operai, eccetera.

Si immagina, anche con le gestioni autonome, di potere eliminare dalle gestioni produttive le inframmettenze politiche, quasi non si sapesse che proprio le aziende autonome, non hanno organici chiusi, sono atte a dar ricetto ai favoriti che hanno prestato o prestano più utili servizi. La nomina di non pochi amministratori e dirigenti di pubbliche imprese è spesso ispirata a criteri di partito, tanto è evidente la loro incompetenza tecnica ed economica, tanto la loro azione è mossa da considerazioni estranee al successo dell'impresa amministrata... si dice che influssi politici dissolvano ogni libera energia produttiva, si dice che essi debbano essere evitati con l'attribuzione dell'autonomia alle imprese pubbliche, ma non si vuole l'impresa privata, che sola limita o respinge le intromissioni politiche... ».

Possiamo concludere che dal punto di vista politico e dal punto di vista economico l'operazione Lombardi è dannosa ed infondata è l'artificioso problema sulla sua urgenza. Il servizio prestato dalle imprese elettrocommerciali sia private, con prevalente par-

tecipiazione statale, municipalizzate, è sufficiente, efficiente, coordinato ed il fabbisogno di energia elettrica nei vari settori di consumo è coperto, con margine di riserva di assoluta sicurezza, dalla crescente produzione. Le ragioni della nostra opposizione sono politiche, ma hanno anche un solido fondamento economico finanziario e tecnico.

V

CONCLUSIONE

Alle considerazioni che abbiamo sopra esposte vogliamo aggiungere, chiedendo venia della lunga e riteniamo non inutile trattazione, che l'incidenza della spesa per la energia elettrica nei paesi dell'O.E.C.E., calcolata nella pubblicazione ufficiale, *l'évolution du prix de vente de l'électricité*, (Paris 1959) ci dimostra, nella sua scarna eloquenza, che, tolta la ragione politica, dominante la antieconomica operazione Lombardi, è meramente illusoria quella dinamica innovatrice a cui sembra ispirata la nota relazione, contenente « lineamenti di una politica di piano per lo sviluppo equilibrato dell'economia italiana ». L'onorevole Lombardi ha parlato di un provvedimento di « rottura nell'equilibrio economico tradizionale ». E non ha mancato di dire: « possediamo sufficiente onestà intellettuale per riconoscere... che alorquando il criterio del profitto che presiede al sistema viene vulnerato in un punto importante, tutto il sistema ne risente... le querimonie della stampa bempensante sul pregiudizio che la nazionalizzazione potrà arrecare all'economia del Paese, ci trovano una volta tanto, pienamente consenzienti. Certamente tale pregiudizio ci sarà ». Perciò l'onorevole Lombardi in questo « passaggio a un nuovo equilibrio con ripercussioni che vanno al di là del settore prettamente elettrico » chiede un intervento d'urgenza « altrimenti l'economia s'inceppa e ristagna e la collettività paga un alto prezzo all'insipienza dei suoi inefficaci riformatori ». Si auspicano piani quinquennali o di legislatura, programmazio-

(45) G. ZAPPA: *La nazionalizzazione delle imprese*, pag. 40 e segg.

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

ne selettiva e vincolata, con determinazione delle priorità di settore e delle localizzazioni territoriali ed infine, come saldatura della utopia marxista, l'attuazione dell'ordina-

mento regionale. Il raffronto dell'incidenza delle spese dell'energia elettrica sulla cifra d'affari delle singole attività economiche, dà questi sconcertanti risultati:

TABELLA 19

Spesa per l'energia elettrica nei paesi dell'OECE
raffrontata alla cifra di affari nel 1953

	Cifra di affari globale (milioni di dollari)	Spesa per l'energia elettrica (milioni di dollari)	Incidenza percentuale di (b) su (a)
	(a)	(b)	(c)
Agricoltura	34.040	110	0,3
Pesca	600	—	—
Silvicoltura	1.175	—	—
Industrie alimentari	35.720	100	0,3
Industrie del tabacco	1.300	15	1,2
Combustibili minerali solidi	6.335	275	4,3
Gas e sottoprodotti	3.830	10	0,3
Elettricità	4.655	—	—
Estrazione del petrolio	1.860	—	—
Raffinazione del petrolio	3.260	30	0,9
Siderurgica	8.350	345	4,1
Metalli non ferrosi	5.230	155	2,9
Industrie meccaniche	36.000	300	0,8
Trasformazione del legno	6.210	30	0,5
Pasta di legno e carta	4.230	130	3,0
Fibre artificiali	1.030	20	2,0
Tessili	12.855	140	1,1
Cuoio e pelli	3.540	15	0,4
Industrie chimiche	11.370	350	3,1
Vetro e vetrerie	765	30	4,0
Cemento	855	40	4,7
Industria edilizia	21.570	25	0,1
Altre industrie	13.475	140	1,0
Trasporti	9.385	170	1,8
Commercio e servizi diversi	48.510	540	1,1
TOTALE	276.150	2.970	1,1

Se la componente della spesa per l'energia elettrica rappresenta un 0,3 per cento della cifra di affari globale del settore cioè 34,0 miliardi di dollari; se l'incidenza percentuale della spesa per la energia elettrica, nei settori (maggiori consumatori dell'energia) siderurgia, cemento, industrie chimiche rappresenta, rispettivamente il 4,1, 4,7 e 3,1 della globale cifra di affari, dobbiamo chiederci se l'operazione di nazionalizzazione, che porterà un turbamento certo nella economia pubblica e privata, sia veramente la premessa del nuovo corso della politica economica italiana. Vorremmo, a questo punto, ricordare all'onorevole Lombardi il pensiero di Filippo Turati sulle « nazionalizzazioni » espresso in occasione della presentazione del disegno di legge sull'esercizio delle farmacie, il 4 febbraio 1913: « *Comunque, ciò che importa rimanga ben stabilito è che questo disegno di legge non ha nulla a che fare con alcuna forma di socialismo. Il socialismo, fosse pure un'utopia, sarebbe una utopia tutto diversa. Fra Carlo Marx e Carlo Giongo non c'è che una parziale e alquanto fortuita omonimia. L'espropriazione sociale, se mai si ha da fare, non la si fa così a pezzettini: questa non è statizzazione, neanche tendenziale: tutto al più potremmo chiamarla privilegiata, se vogliamo creare un altro brutto neologismo. Non basta, per diventare socialisti onorari, dire corna della libera concorrenza. Ma è curioso che, mentre voi siete tutti quanti difensori del regime della proprietà capitalistica, ad un tratto per sostenere questa legge, diventiate così feroci critici del principio, ch'è il fondamento del regime del vostro cuore. La libera concorrenza — non si finisce di ripetere — produce ogni sorta di frodi, produce il rincaro, la spogliazione del consumatore.*

Piano, piano! Voi correte troppo a precipizio, onorevoli colleghi, nel vostro improvviso travestimento sovversivo. Queste cose,

che voi togliete a prestito dalla nostra propaganda elementare, vanno prese con un grano di sale. Perché la libera concorrenza ha le sue grandi virtù, ha i suoi vantaggi inestimabili, e, dove e finché non si possa sostituirle qualcos'altro di più vantaggioso, come stimolo alla attività, alla emulazione, al basso prezzo, alla migliore produzione e che non porti con sé i guai dello sfruttamento, della frode, della speculazione, la libera concorrenza, rimane, e rimarrà ancora per un pezzo, la molla e la base di ogni progresso. Se oggi noi possiamo curarci a buon prezzo, dato che si creda alla farmacia e ai medicinali, è perché la libera concorrenza ha permesso ed incoraggiato questo rigoglio di studi chimici e di tentativi e di investimenti di capitali. Sono cose che sembrerebbero banalità se dette ad uno scolarretto delle classi elementari; ma pure non è così ».

Mentre l'Inghilterra ha fatto una netta inversione di marcia in alcuni settori e la stessa Francia ha dovuto ridimensionare i suoi programmi di realizzazione, date le difficoltà incontrate nel finanziamento del suo programma, tanto che l'Ailleret, in patria, è in ritardo nel suo programma di espansione, nei confronti delle imprese elettrocommerci italiane, mentre i socialdemocratici tedeschi hanno riposto in soffitta le anticaglie marxiste, in Italia, ignorando il parere degli organi consultivi economici, come il C.N.E.L. (che ha assistito inerte al suo fallimento morale) la politica di centro-sinistra potrebbe rispolverare le comproprietà dei mezzi di produzione, le statizzazioni, la politica pianificata e gli altri strumenti della così detta via al socialismo. La nostra opposizione è netta per le ragioni economiche politiche e tecniche su indicate, ma anche per dissociare le nostre responsabilità dinanzi al popolo italiano.

NENCIONI, relatore di minoranza