CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **14/1964**
Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE
Presidente *AMBROSINI* - Redattore
Udienza Pubblica del **17/02/1964** Decisione del **24/02/1964**
Deposito del **07/03/1964** Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **2060 2061 2062 2063 2064 2065 2066**
Atti decisi:

Massima n. 2060

Titolo

SENT. 14/64 A. GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE - DELIMITAZIONE DELL'OGGETTO DEL GIUDIZIO - ESCLUSIVO RIFERIMENTO ALLE QUESTIONI SOLLEVATE CON L'ORDINANZA DI RINVIO.

Testo

Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale le questioni da esaminare nei giudizi di legittimita' costituzionale in via incidentale sono solamente quelle esposte nell'ordinanza di rinvio, senza amplificazioni che porterebbero il giudizio fuori dei confini entro i quali esso deve rimanere.

Altri parametri e norme interposte

legge 11/03/1953 n. 87 art. 23

Massima n. 2061

Titolo

SENT. 14/64 B. GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE - ORDINANZA CHE LO PROMUOVE - VALUTAZIONE DELLA RILEVANZA - COMPETENZA DEL G I U D I C E A Q U O .

Testo

Una questione di legittimita' costituzionale in via incidentale sarebbe inammissibile quando la rilevanza sul giudizio di merito apparisse prima facie insussistente; ma quando il giudizio sulla rilevanza esista e sia stato congruamente motivato, non e' soggetto ad alcuna censura da parte della Corte costituzionale.

Altri parametri e norme interposte

legge 11/03/1953 n. 87 art. 23

Massima n. 2062

Titolo

SENT. 14/64 C. LEGGI ED ATTI AVENTI VALORE DI LEGGE - MOVENTI POLITICI - SUSSISTENZA - INSINDACABILITA'.

Testo

Le leggi, al pari di ogni altra attivita' del Parlamento, non mancano di movente politico; ed e' naturale che anche la legge 6 dicembre 1962, n. 1643, sia permeata di impulsi politici. Ma cio' non significa che tali impulsi abbiano, nella specie, soverchiato e travolto quei fini di utilita' generale, che il Parlamento, assumendone la responsabilita' di fronte alla Nazione, si e' proposto di raggiungere con l'approvazione della l e g g e .

Altri parametri e norme interposte

legge 11/03/1953 n. 87 art. 28

Riferimenti normativi

legge 06/12/1962 n. 1643

Massima n. 2063

Titolo

SENT. 14/64 D. LEGGI ED ATTI AVENTI VALORE DI LEGGE - MOTIVAZIONE DELL'ATTO LEGISLATIVO - DI NORMA NON E' NECESSARIA.

Testo

Di norma, non e' necessario che l'atto legislativo sia motivato, recando la legge in se', nel sistema che costituisce, nel contenuto e nel carattere dei suoi comandi, la giustificazione e le ragioni della propria apparizione nel mondo del diritto. (Nella specie, l'art. 1 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, mostra chiaramente gli intendimenti e gli scopi, ai quali essa vuole rispondere, e i mezzi che vuole adoperare per soddisfare le esigenze di sviluppo, di coordinamento e di equilibrio del settore elettrico).

Riferimenti normativi

legge 06/12/1962 n. 1643 art. 1

Massima n. 2064

Titolo

SENT. 14/64 E. PARLAMENTO - RAPPORTI TRA I SUOI MEMBRI E PARTITI POLITICI - COSTITUZIONE, ART. 67 - INTERPRETAZIONE.

Testo

L'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validita' delle deliberazioni, ma e' rivolto ad assicurare la liberta' dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato

imperativo importa che il parlamentare e' libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito, ma e' anche libero di sottrarsene: nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito. (Nella specie, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimita' costituzionale della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, con riferimento all'art. 67 Cost., per essere stata quella legge approvata da parlamentari i quali avevano dichiarato di dare il loro voto favorevole soltanto in obbedienza alle direttive del loro rispettivo partito p o l i t i c o) .

Parametri costituzionali

Costituzione art. 67

Riferimenti normativi

legge 06/12/1962 n. 1643

Massima n. 2065

Titolo

SENT. 14/64 F. ENERGIA ELETTRICA - NAZIONALIZZAZIONE - LEGGE 6 DICEMBRE 1962, N. 1643 - PARZIALE TRASFERIMENTO DI IMPRESE ELETTRICHE ALL'E.N.E.L. - PRETESA CONTRADDITTORIETA' E ILLOGICITA' - VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 43 E 3 DELLA COSTITUZIONE - INSUSSISTENZA - ESCLUSIONE DI ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE.

Testo

Il fatto che la legge 6 dicembre 1962, n. 1643, sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica, abbia escluso dal trasferimento all'E.N.E.L. un numero di imprese elettriche superiore a quello delle imprese espropriate, non e' segno di contraddittorieta' della stessa legge. Sussisterebbe contraddittorieta' se si potesse dimostrare che tali esclusioni avevano l'effetto di rendere impossibile il conseguimento dei fini di utilita' generale (accertamento questo che - nella specie - non trova sufficiente base negli atti); invece la nazionalizzazione del settore elettrico puo' utilmente effettuarsi anche mediante l'assorbimento solo delle imprese maggiori e l'inserimento in un sistema generale delle imprese minori e di quelle che hanno speciale struttura o destinazione: e cio' non determina contrasto con l'articolo 43 della Costituzione. Data la innegabile diversita' esistente tra imprese trasferite ed imprese esentate dal trasferimento (diversita' di ampiezza, di capitali investiti, di persone impiegate, di utenti serviti), la esclusione dal trasferimento non appare priva di giustificazione logica e pertanto non e' in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione.

Parametri costituzionali

Costituzione art. 3

Costituzione art. 43

Riferimenti normativi

legge 06/12/1962 n. 1643

Massima n. 2066

Titolo

SENT. 14/64 G. ENERGIA ELETTRICA - NAZIONALIZZAZIONE - LEGGE 6 DICEMBRE 1962, N. 1643 - ESPROPRIAZIONE DI IMPRESE ELETTRICHE - FINI DI UTILITA' GENERALE - SUSSISTENZA - ESCLUSIONE DI ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE.

Testo

La legge 6 dicembre 1962, n. 1643, sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica, si e' prefissa lo scopo di conseguire una migliore soddisfazione degli interessi della collettivita' in un settore economico di particolare rilievo, quale quello elettrico e in questa soddisfazione degli interessi della collettivita' sta l'utilita' generale. E se codesta utilita' deve corrispondere al bene della collettivita', considerata non come somma di individui e di gruppi, ma come complesso unitario, il fatto che la legge abbia imposto il sacrificio di particolari interessi non comporta che l'utilita' generale sia venuta a mancare. (Nella specie e' stata ritenuta non fondata la questione di legittimita' costituzionale della legge 6 dicembre 1962 n. 1643 in riferimento all'art. 43 Cost.).

Parametri costituzionali

Costituzione art. 43

Riferimenti normativi

legge 06/12/1962 n. 1643

Pronuncia

N. 14

SENTENZA 24 FEBBRAIO 1964

Deposito in cancelleria: 7 marzo 1964.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 67 del 14 marzo 1964.

Pres. AMBROSINI - Rel. PAPALDO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, istitutiva dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (E.N.E.L.), promosso con ordinanza emessa il 10 settembre 1963 dal Giudice conciliatore di Milano nel procedimento civile vertente tra Costa Flaminio, l'Ente nazionale per l'energia elettrica e la Società per azioni "Edisonvolta", iscritta al n. 192 del Registro ordinanze 1963 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 287 del 2 novembre 1963.

Visti l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e gli atti di costituzione in giudizio di Costa Flaminio, della Società "Edisonvolta" e dell'Ente nazionale per l'energia elettrica;

udita nell'udienza pubblica del 17 febbraio 1964 la relazione del Giudice Antonino Papaldo;

uditi gli avvocati Flaminio Costa e Gian Galeazzo Stendardi, per il Costa, gli avvocati Antonio Sorrentino, Aldo Dedin ed Enrico Pizzi, per la Società "Edisonvolta", gli avvocati Leopoldo Piccardi, Luigi Galateria, Massimo Severo Giannini e Francesco Santoro Passarelli, per l'E.N.E.L., e il sostituto avvocato generale dello Stato Luciano Tracanna, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

In un giudizio davanti al Conciliatore di Milano l'avvocato Flaminio Costa sosteneva di non essere tenuto a corrispondere all'E.N.E.L., succeduto alla Società "Edisonvolta" in virtù della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, la somma dovuta per la somministrazione di energia elettrica. L'attore deduceva: di non essere tenuto a pagare all'E.N.E.L., in quanto l'Ente non aveva adempiuto a quanto prescritto dall'art. 1406 del Codice civile; quale cittadino italiano e nella dichiarata veste di azionista della Società "Edisonvolta", egli era interessato a che l'introito dei corrispettivi per fornitura di energia elettrica andasse ad arricchire tale Società; non intendeva, poi, pagare all'E.N.E.L., la cui legge istitutiva ed i conseguenti provvedimenti legislativi delegati per il trasferimento delle società elettriche al nuovo Ente erano costituzionalmente illegittimi.

Il Conciliatore, con ordinanza del 10 settembre 1963, dichiarata la contumacia della "Edisonvolta" e premesso che le uniche questioni di legittimità costituzionale che potessero avere influenza nella causa erano quelle riguardanti la legittima costituzione dell'E.N.E.L., dichiarava rilevanti e non manifestamente infondate cinque sulle tredici eccezioni sollevate dall'attore e riassunte nel testo dell'ordinanza stessa. Le questioni rimesse dal Conciliatore riguardano soltanto la legge 6 dicembre 1962, la quale sarebbe in contrasto con la Costituzione per i motivi seguenti:

a) violazione dell'art. 67 della Costituzione, essendo stata, quella legge, approvata da parlamentari, i quali avevano dichiarato di dare voto favorevole soltanto in obbedienza alle direttive del loro rispettivo partito politico;

b) violazione dell'art. 43 della Costituzione per mancanza dei requisiti di utilità generale che potrebbero giustificare una legge di espropriazione: motivi non indicati nel testo della legge ed esclusi dalla stessa relazione di maggioranza al disegno di legge. Tale esclusione è confermata dal fatto che il numero delle imprese esentate è di gran lunga superiore al numero delle imprese espropriate;

c) violazione degli artt. 4 e 41 della Costituzione. L'art. 1 della legge denunziata, stabilendo una riserva generale a favore di un soggetto per l'esercizio di una determinata attività, vieta per il futuro a tutti la scelta di tale attività;

d) violazione dell'art. 3 della Costituzione. Gli artt. 1 e 4, n. 8, della legge, esentando tutte le imprese che non raggiungono la produzione di 15 milioni di chilowattore annui di energia, danno luogo ad una disparità di trattamento arbitraria ed irragionevole;

e) violazione dell'art. 11 della Costituzione. L'intera legge è in contrasto con le seguenti disposizioni del Trattato istitutivo della Comunità economica europea: con l'art. 102, in quanto la legge, prima di essere adottata, avrebbe dovuto essere sottoposta all'esame della Commissione della C.E.E.; con l'art. 93, n. 3, perché la stessa legge consente aiuti vietati dal Trattato ed in particolare perché nell'art. 4, comma 11, prevede un trattamento di favore per la Società per azioni Acciaierie di Terni; con l'art. 53, il quale vieta l'introduzione di nuove restrizioni al principio della libertà di stabilimento; con l'art. 37, n. 2, per aver creato un nuovo monopolio nazionale.

L'ordinanza, notificata e comunicata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle Camere legislative in varie date dal 23 settembre al 3 ottobre 1963, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica il 2 novembre successivo.

Davanti a questa Corte si sono costituiti l'attore e le altre parti nel giudizio presso il Conciliatore ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri. Tutti hanno presentato deduzioni e memorie, depositate rispettivamente: per l'avv. Costa l'11 ottobre 1963 e il 20 gennaio 1964, per l'"Edisonvolta" il 22 novembre 1963 e il 23 gennaio 1964, per l'E.N.E.L., il 31 ottobre 1963 e il 22 gennaio 1964, per il Presidente del Consiglio dei Ministri il 14 ottobre 1963 e il 23 gennaio 1964.

Preliminarmente, l'Avvocatura dello Stato, pur non facendone oggetto di formale eccezione, ha sottoposto all'attenzione della Corte il dubbio se potesse riconoscersi all'attore il potere di eccepire l'illegittimità costituzionale della legge, dal momento che il pagamento effettuato all'E.N.E.L. doveva considerarsi del tutto legittimo in costanza di vigore di una legge ordinaria non colpita, al momento del pagamento, da dichiarazione di illegittimità costituzionale. Altri dubbi, secondo l'Avvocatura, potrebbero sorgere per quanto attiene al modo con cui le questioni di legittimità sono state sollevate con l'ordinanza, che ha denunziato in blocco tutta la legge istitutiva dell'E.N.E.L. senza precisare gli articoli di essa che sarebbero in contrasto con i numerosi precetti della Costituzione invocati.

La difesa della Società "Edisonvolta", la quale nelle deduzioni aveva concluso per la dichiarazione di illegittimità della legge, ha, con la memoria, chiesto, in via preliminare, il rinvio degli atti al giudice a quo per un riesame della rilevanza delle dedotte questioni. Osserva che, esclusa dalla stessa ordinanza di rinvio la legittimazione dell'attore nella sua veste di cittadino italiano e nella sua qualità di azionista della Società "Edisonvolta", quel giudice ha ritenuto rilevante l'accertamento della legittimità costituzionale della legge, considerando che l'attore, utente di energia elettrica, avesse diritto di sapere a chi fosse tenuto a pagare, se all'E.N.E.L. o all'"Edisonvolta". Dopo avere notato che l'importo della bolletta, di lire 1925, si riferiva ai soli diritti fissi del bimestre marzo-aprile (per avere l'utente consumato l'energia prodotta e fornita dall'E.N.E.L., ma impedito la lettura del contatore e la fatturazione del consumo), la difesa Edisonvolta afferma che il vero intendimento dell'attore era quello di proporre principali per una questione di legittimità costituzionale. Difatti, la domanda era palesemente inammissibile, in quanto il consumatore di energia elettrica (a parte l'esiguità della somma) può avere interesse a non pagare affatto o a pagare una somma minore, ma, non contestato il debito (come non lo era nella fattispecie), egli non ha interesse a pagare ad un soggetto invece che ad un altro. Il pagamento all'E.N.E.L. avrebbe liberato l'attore dalle sue obbligazioni, in quanto, a norma dell'art. 1189 del Codice civile, egli avrebbe pagato in buona fede a chi appariva legittimato a ricevere il pagamento in base a circostanze univoche: il che non era dubbio di fronte ad una legge formale che aveva trasferito all'E.N.E.L. l'azienda elettrica della "Edisonvolta". E ciò tanto più che, da un lato, la stessa assenta

creditrice effettiva, mantenendosi contumace, non aveva affatto rivendicato la titolarità del credito e, dall'altro, la bolletta si riferiva a diritti fissi maturati successivamente al trasferimento dell'azienda all'Ente nazionale per l'energia elettrica.

Nel merito, le deduzioni delle parti possono così essere esposte in riferimento alle singole questioni sollevate con l'ordinanza di rimessione.

Sulla prima questione (violazione dell'art. 67 della Costituzione) l'avv. Costa, dopo avere, anche sulla base della giurisprudenza della stessa Corte, premesso che la Corte costituzionale ha il potere di sindacare il procedimento di formazione della legge sino al momento della formazione della volontà dell'organo normativo, ricorda atteggiamenti e dichiarazioni di vari componenti delle due Assemblee legislative nel Parlamento e fuori, quali risultano dagli atti parlamentari, ed in particolare dalle relazioni al disegno di legge, e dalla stampa (di cui produce alcuni estratti), per affermare che dal tutto risulterebbe come i parlamentari, in misura maggiore o minore per la parte che compone la maggioranza e che quindi ha determinato la formazione della volontà di ciascuna Assemblea, avrebbero determinato la propria volontà e l'avrebbero espressa o in obbedienza al mandato imperativo che li vincolava o nell'esercizio di una funzione di rappresentanza di un soggetto particolare e non di tutta la Nazione o di tutto il corpo elettorale. Da ciò l'illegittimità nella formazione della legge per effetto della violazione dell'art. 67 della Costituzione. Tale illegittimità investirebbe l'intero testo della legge.

Nella memoria, l'avv. Costa, dopo avere riassunto e ribattuto le obbiezioni mosse alle sue tesi, insiste, quanto alla denunziata violazione dell'art. 67, nel rilevare che l'ordinanza pone il problema dell'esistenza di un mandato imperativo, vietato dall'art. 67, e delle conseguenze di questo mandato incostituzionale.

Mentre la "Edisonvolta" non si sofferma sopra la questione, ritenendo pregiudiziale ed assorbente la censura di violazione dell'art. 43 della Costituzione, la difesa dell'E.N.E.L. e l'Avvocatura dello Stato rilevano che il sindacato di costituzionalità può effettuarsi sul procedimento di formazione della legge e sulle norme che la disciplinano. Poiché l'art. 67 invocato non rientra fra le norme, neanche di carattere strumentale, concernenti il procedimento di formazione della legge, ma attiene unicamente alla formazione dello status di membro del Parlamento ed alla definizione della così detta "rappresentanza politica", la sua violazione non costituirebbe vizio afferente alla validità della legge così formata.

Né esisterebbe altra norma della Costituzione che possa essere invocata a sostegno della censura con la quale si vorrebbe istituire un sindacato sui motivi che hanno indotto il Parlamento a dare il voto in un senso anziché nell'altro. I motivi non hanno rilevanza, e, perché la legge sia valida, basta che essa sia approvata, in base ai regolamenti parlamentari, con la procedura e la maggioranza prescritte. E ciò, a prescindere dalla considerazione che, nella specie, le deliberazioni della Camera e del Senato supererebbero agevolmente la prova di resistenza.

Sul secondo motivo di incostituzionalità (violazione dell'art. 43 della Costituzione) l'avv. Costa sostiene che, a tenore di questa norma, la possibilità di espropriare o di riservare allo Stato determinate categorie di imprese sarebbe ammissibile nei seguenti casi: 1) quando l'espropriazione o la riserva siano fatte per fini di utilità generale; 2) quando le imprese si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio; 3) quando le imprese abbiano preminente interesse generale; 4) quando la riserva od il trasferimento siano compiuti con legge formale; 5) quando vi sia un indennizzo.

La Corte costituzionale ha il potere di controllare se tali presupposti sussistano, come ha deciso la stessa Corte con le sentenze nn. 11 e 59 del 1960.

L'istituzione dell'E.N.E.L. non risponderebbe ad un fine di "utilità generale". La produzione e la distribuzione dell'energia elettrica rappresentano un problema sorto già prima della legge del 1962 ed egregiamente risolto sia sul piano economico-industriale sia sul piano giuridico, con un organico sistema di atti normativi ed amministrativi, collaudato dal tempo. La nazionalizzazione del settore elettrico non ha

significato un miglioramento rispetto al sistema precedente, come risulta dal dibattito parlamentare. Dalla riforma non sembra possano sortire altri vantaggi: non per quanto concerne la produzione, dato che già nel 1961 essa era superiore al consumo, non per quanto si riferisce ai prezzi, dato che il prezzo medio dell'energia elettrica, stabilito dal Comitato interministeriale dei prezzi, è già più basso di quello praticato in Belgio, Olanda e Germania, e comparabile con quelli della Francia e dell'Inghilterra, dove vige la nazionalizzazione; è peggiorata la condizione dei singoli utenti, i quali devono accettare ogni e qualsiasi condizione di fornitura, che all'Ente piaccia, senza possibilità di ottenere condizioni diverse e sotto pena di veder negato il servizio; peggiorata è anche la situazione degli azionisti delle società espropriate, perché ricevono il pagamento dell'indennità in dieci anni.

La produzione e la distribuzione dell'energia elettrica, pure essendo un servizio di altissima utilità, non sarebbero poi un servizio "essenziale" nel vero senso della parola. La nazionalizzazione operata con la legge del 1962 non si riferisce a fonti di energia, intese nel senso tecnico di "bene suscettibile di produrre energia", ma all'energia stessa, ossia al risultato della utilizzazione di queste fonti.

Inoltre non ricorrerebbe il presupposto del monopolio. Infine non si tratta di imprese di preminente interesse generale, dato che l'energia prodotta dalle imprese trasferite all'Ente di Stato rappresenta solo il 27,7 per cento del bene stesso.

In conclusione, secondo l'avv. Costa, può dirsi che la legge del 1962 si propone fini o che non esistono, o che sono stati già raggiunti, o che sono irrilevanti ai fini dell'utilità generale, o che sono conseguiti o conseguibili con altri sistemi diversi dalla espropriazione. Ne deriva quindi che la legge in esame non può far raggiungere quei risultati di miglioramento, nei quali si concreta l'utilità generale voluta dall'art. 43 della Costituzione. Del resto, se la utilità che il legislatore si proponeva di realizzare attraverso la nazionalizzazione del settore elettrico fosse stata veramente generale, si sarebbe dovuto procedere all'espropriazione di tutte indistintamente le imprese elettriche e non soltanto di quelle che producono più di 15 milioni di chilowattore annui.

Ma la legge del 1962 violerebbe l'art. 43 della Costituzione anche per quanto concerne il principio di riserva di legge. Questo infatti deve essere inteso in un senso assoluto, per cui la legge deve contenere tutte le disposizioni necessarie a trasferire determinate attività, e non la sola istituzione del principio. Né, nella specie, il ricorso alla legge delegata concreta il rispetto di tale riserva perché, sia pure nell'ambito dei criteri direttivi, è pur sempre l'esecutivo che riserva, espropria e stabilisce l'indennizzo, e cioè compie quelle operazioni che la Costituzione ha riservato alla legge formale, cioè ad un atto del Parlamento.

Da tali considerazioni discenderebbe la conseguenza che, nel caso in esame, l'art. 43 della Costituzione è stato violato perché non soltanto l'espropriazione delle imprese elettriche doveva essere stabilita per legge formale, ma con legge formale dovevano essere effettuati anche i trasferimenti.

La legge istitutiva dell'E.N.E.L., infine, violerebbe l'art. 43 della Costituzione anche per quanto concerne l'indennità, la quale, secondo l'insegnamento della Corte, deve pur sempre rappresentare un serio ristoro del pregiudizio economico risultante dall'espropriazione.

Ora, con la legge del 1962, l'indennità è stata ripartita per categorie di imprese, in modo che quelle con azioni quotate in borsa sono trattate come quelle con azioni non quotate in borsa; è commisurata al valore delle azioni, il quale non corrisponde al valore dei beni espropriati; per le altre imprese è commisurata al valore delle imprese, sì che a beni uguali non corrisponde indennità uguale; infine vi è una dissociazione tra il momento dell'espropriazione (1 gennaio 1963) e quello della corresponsione dell'indennità (1973), per cui, dato il procedimento di svalutazione monetaria in atto, alla fine del pagamento i beni espropriati verranno sostituiti con una somma di denaro radicalmente diversa dal loro valore, che sarà certamente niente altro che un simbolo.

Da ultimo, il Costa rileva che con l'istituzione dell'E.N.E.L. diminuisce anche il gettito fiscale, in quanto l'Ente paga la sola imposta sull'energia elettrica, mentre le società espropriate versavano all'erario l'imposta di ricchezza mobile, l'imposta sulle industrie e quella sulle società: e tutto ciò si converte non in un vantaggio, ma in un danno per la collettività, perché determina una minore entrata per lo Stato.

La "Edisonvolta" dichiara che intende far valere le ragioni di incostituzionalità della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, e dei decreti legislativi delegati 15 dicembre 1962, n. 1670, 4 febbraio 1963, n. 36, 25 febbraio 1963, n. 138, e 14 marzo 1963, n. 219, i quali - ad avviso della parte - devono ritenersi implicitamente compresi nell'impugnativa, malgrado che l'ordinanza di rinvio sembri limitarsi, nel dispositivo, alla sola legge istitutiva dell'Ente nazionale per l'energia elettrica.

Circa la dedotta violazione dell'art. 43 della Costituzione, anche la "Edisonvolta" lamenta nella sua memoria che nella legge istitutiva dell'E.N.E.L. manca qualsiasi accenno a quei motivi di utilità generale, che soli possono giustificare la riserva o l'espropriazione di determinate imprese. E su questo punto chiede che la Corte porti il suo esame. Contesta l'asserzione dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la sussistenza di fini di utilità generale scaturirebbe dai lavori preparatori della legge del 1962, sia perché il ricorso ai lavori preparatori è niente altro che un mezzo sussidiario di interpretazione, sia perché non basta che in una relazione di maggioranza si trovi semplicemente affermata - ma non dimostrata - l'utilità generale di una legge. Che se poi si volesse dare un valore determinante alle intenzioni dei proponenti e della maggioranza parlamentare, di queste si dovrebbe tener conto anche ai fini della difformità tra i voti espressi da molti parlamentari e le opinioni da essi espresse in senso contrario alla effettiva utilità generale della nazionalizzazione delle imprese elettriche.

Si osserva, poi, che mancano basi sicure per distinguere l'utilità generale di cui all'art. 43 della Costituzione e l'utilità sociale menzionata nell'art. 41, se si prescinde dal rilievo che l'utilità generale è utilità di tutti, laddove l'utilità sociale può anche essere settoriale. Può dirsi quindi che la formula dell'art. 43 esprime un criterio più rigoroso di quelli richiamati nell'art. 41, in coerenza con la maggiore gravità degli interventi consentiti dall'art. 43, rispetto agli interventi autorizzati nell'art. 41, e con il loro carattere di eccezionalità. Nella specie, l'utilità generale, suscettibile di legittimare il provvedimento di nazionalizzazione, va intesa come soddisfacimento del benessere materiale della collettività.

Ora, se si guardi ai reali moventi che hanno portato alla nazionalizzazione del settore elettrico, ci si accorge che si tratta di motivi politici, ma non di alta politica. I motivi apparenti della legge dovrebbero ricavarsi dall'art. 1, terzo comma, laddove si precisano i compiti attribuiti all'E.N.E.L. Ma, a ben vedere, nessun vantaggio di carattere generale conseguirebbe alla nazionalizzazione del settore elettrico: non un migliore coordinamento del settore; non un incremento della produzione; non la riduzione delle tariffe elettriche; non la sicurezza delle forniture. Certamente l'unificazione delle imprese in mano pubblica è un presupposto per la programmazione del settore e la programmazione potrebbe costituire un perfezionamento rilevante rispetto al coordinamento preesistente, ma tali obiettivi non sono stati dal legislatore né enunciati né definiti in concreto: nella legge, infatti, nulla si dispone circa la programmazione annuale e pluriennale dell'Ente; nulla di concreto, sulla natura delle tariffe e sulle condizioni delle forniture, con sostanziale regresso rispetto all'ordinamento precedente; nulla, circa la determinazione della politica tariffaria. Onde può ritenersi che, per la genericità della disciplina e delle previsioni programmatiche stabilite dalla legge, non era affatto necessario il trasferimento all'E.N.E.L. delle imprese elettriche.

Il fine di utilità generale perciò nella specie non esisterebbe. E ciò sarebbe confermato dal fatto che se scopo della istituzione dell'E.N.E.L. fosse stato quello di coordinare l'intero settore elettrico, tutte le imprese, nessuna eccettuata, dovevano essere trasferite al nuovo ente. Se invece il coordinamento aveva ad oggetto una parte soltanto del settore elettrico, non era necessario istituire un monopolio legale delle attività di produzione, importazione ed esportazione dell'energia elettrica; in un senso o nell'altro la nuova disciplina del settore pecca per eccesso o per difetto. Né si dica che l'esenzione dal trasferimento è una eccezione di carattere temporaneo, perché nessun termine è prefissato: una riserva totale e parziale insieme è

contraddittoria, traducendosi in un vero "privilegio" per le imprese oggi esonerate a tempo indeterminato, e, per di più, con criteri assolutamente arbitrari ed ingiustificati.

Tutto il sistema risultante dalla legge sarebbe perciò intimamente contraddittorio e ciò costituirebbe, in conformità della giurisprudenza della Corte costituzionale, indizio di violazione del principio di eguaglianza e di insussistenza od omessa ed arbitraria valutazione dei fini di utilità generale di cui all'art. 43, controllabile in sede di sindacato costituzionale senza sconfinare in apprezzamenti di merito.

La difesa dell'E.N.E.L. contesta che nella legge in esame manchi il requisito dell'utilità generale richiesto dall'art. 43 della Costituzione: la sussistenza di tale requisito emergerebbe dalla motivazione addotta dalla maggioranza parlamentare per sostenere che la nuova disciplina risulta meglio idonea al conseguimento degli obiettivi di una politica di sviluppo per quanto attiene al settore elettrico. Questi obiettivi si possono così sintetizzare: eliminare investimenti non necessari ed impieghi irrazionali di energia; incrementare la produzione elettrica, mantenendo ampi margini di riserva; superare gli squilibri di zona e settoriali e quindi assicurare il rapido sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno e delle altre zone arretrate del Paese.

Vero è che buona parte delle ragioni che giustificano la legge si proiettano nel futuro, in quanto presuppongono un determinato indirizzo ed un certo ritmo dello sviluppo economico del Paese; ma ciò non toglie che queste previsioni siano ragionevoli, documentate e compatibili con l'utilità generale di interventi statali intesi a predisporre il soddisfacimento di futuri bisogni della collettività.

Può anche darsi che il provvedimento danneggi alcuni interessi, ma se utilità generale sta a significare utilità della collettività e non già utilità dei singoli, il sacrificio degli interessi individuali o anche fiscali trova, appunto, la sua giustificazione nella necessità di soddisfare l'interesse generale. Il requisito essenziale richiesto dall'art. 43 della Costituzione è quello della utilità generale ed il legislatore del 1962 lo avrebbe tenuto presente e rispettato.

La difesa dell'E.N.E.L. passa a contestare tutte le altre considerazioni addotte dalle parti private. Così sarebbe arbitraria la tesi secondo la quale il ricorso all'art. 43 è legittimo solo quando i fini che si perseguono non possono essere conseguiti altrimenti; altrettanto dicasi dell'enunciato collegamento e coordinamento tra l'art. 41 e l'art. 43 della Costituzione, il quale ultimo segnerebbe eccezionali deroghe alla libertà di iniziativa economica.

Del resto la valutazione del mezzo più opportuno per conseguire fini di utilità generale resta affidata al legislatore e non è suscettibile di sindacato costituzionale.

Gli altri presupposti dell'art. 43 della Costituzione, poi, sono, secondo la difesa dell'E.N.E.L. tutti presenti nella legge impugnata. Così dicasi del requisito che le imprese assoggettate a nazionalizzazione si riferiscano, in via alternativa, a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia (intese nel senso ampio della parola) o a situazioni di monopolio, o siano di "preminente interesse generale": ciò emergerebbe dall'importanza che il settore elettrico ha nella economia del Paese. Né avrebbe consistenza il rilievo che le imprese elettriche producono soltanto il 27,7 per cento del fabbisogno italiano di energia, perché l'interesse della collettività è un requisito da valutare secondo un criterio qualitativo e non quantitativo.

L'Avvocatura generale dello Stato concorda con la difesa dell'E.N.E.L. nel sostenere che i fini di utilità generale che hanno ispirato la nazionalizzazione del settore elettrico risultano ampiamente e dal testo stesso della legge e dai lavori preparatori. Essi sarebbero identificabili nella necessità di assicurare la copertura di futuri crescenti fabbisogni di energia, con la programmazione di nuovi impianti, la riduzione al minimo dei costi di impianto e di gestione, l'applicazione di tariffe idonee a procurare un equilibrato sviluppo regionale e settoriale; in una parola, nel produrre, attraverso una generale programmazione, un sano sviluppo economico e sociale.

Né il fine di utilità generale che la legge istitutiva dell'E.N.E.L. ha inteso perseguire potrebbe dirsi contraddetto dalla esclusione dall'espropriazione di un certo numero di imprese, perché, a parte la insindacabilità, nel merito, di tale esclusione, ciò starebbe a dimostrare che la legge ha contenuto il proprio intervento nei termini strettamente necessari al raggiungimento dei fini propostisi.

In conclusione, nella specie esisterebbero congiuntamente tutti i presupposti richiesti dall'art. 43 della Costituzione, mentre per alcuni di essi sarebbe bastata la sussistenza in via meramente alternativa.

Quanto, infine, alla dedotta violazione del principio di riserva di legge ex art. 43 della Costituzione, l'Avvocatura sostiene che tale violazione non sussiste avendo il Governo, mediante decreti aventi valore di legge ordinaria, esercitato la funzione legislativa delegatagli dal Parlamento. Invero, la tesi che vorrebbe scorgere nell'art. 43 una riserva limitata alle sole leggi formali, non troverebbe alcuna conferma nel tenore della disposizione e contrasterebbe con l'orientamento seguito in proposito dalla Corte costituzionale.

Circa il terzo motivo di incostituzionalità (violazione degli artt. 4 e 41 della Costituzione) l'avv. Costa osserva che l'art. 4 riconosce a ciascuno il diritto di svolgere un'attività secondo la propria libera scelta. L'unica limitazione a tale diritto sarebbe posta dall'art. 43 della Costituzione per motivi di utilità generale. Questa utilità non deve essere presunta, ma deve essere dimostrata o, quanto meno, deve scaturire con sufficiente evidenza dal testo normativo; deve essere tale da non consentire eccezioni di sorta; infine, deve essere tale che se l'attività fosse lasciata al singolo, ne deriverebbe un danno o un pericolo per la collettività. È vero che l'art. 43 della Costituzione introduce una eccezione al principio generale, ma appunto perché eccezione, essa va considerata con criterio restrittivo; e nel contrasto tra il principio dell'espropriazione o della riserva ed il principio dell'attuazione di un lavoro liberamente scelto, va data la prevalenza al principio della libertà di lavoro e di iniziativa.

Ora, se la legge del 1962 ha ritenuto, nell'interesse generale, di riservare allo Stato una certa attività, avrebbe dovuto logicamente riservarla tutta e per intero, e non solo una parte di essa attività, trasferendo all'ente pubblico soltanto le imprese di una certa potenzialità produttiva, ed escludendo quelle di potenzialità minore.

Sul punto, la difesa dell'E.N.E.L. osserva che la libertà di lavorare e di iniziativa economica incontra dei limiti di carattere costituzionale, fra i quali rientra appunto la possibilità di espropriazione e di riserva prevista dall'art. 43 della Costituzione. La legge in esame deve essere valutata perciò in relazione ai limiti fissati appunto dall'art. 43. E se supera questo vaglio, non può considerarsi in contrasto con gli artt. 4 e 41 della Costituzione. Dello stesso avviso è l'Avvocatura dello Stato.

Sulla violazione dell'art. 3 della Costituzione, l'avv. Costa rileva che la legge, esentando dalla espropriazione una determinata categoria di imprese e discriminando, ai fini dell'indennità, tra imprese con azioni quotate in borsa ed imprese con azioni non quotate, violerebbe il principio di eguaglianza. Vero è che il legislatore può fare un trattamento differenziato per categorie di soggetti e per situazioni che egli ritenga diverse, ma la valutazione dell'eguaglianza o della differenziazione deve fondarsi su "ragionevoli motivi". Ed è compito della Corte costituzionale accertare se tale eguaglianza o diseguaglianza, in relazione al caso concreto, non siano per caso fondate su motivi irragionevoli.

Ora, la distinzione che la legge del 1962 fa tra le varie imprese sulla base della loro maggiore o minore produttività sarebbe arbitraria e irragionevole: arbitraria perché a base di tale distinzione pone un criterio meramente quantitativo, e non qualitativo; irragionevole, perché se si vuole perseguire una politica economica di piano si dovrebbero unificare tutte le imprese e non solo quelle maggiori.

La distinzione poi non si giustificherebbe neanche sotto il profilo della attività svolta, perché tutte le imprese del settore, anche quelle non espropriate, esercitano l'attività di produzione e di distribuzione

dell'energia elettrica; né si giustificherebbe su una diversità di organizzazione giuridica delle imprese o su una diversa potenzialità patrimoniale o sul numero dei soggetti che godono del servizio, perché tali criteri non sono enunciati dalla legge.

Dello stesso avviso è la "Edisonvolta". Per essa le esenzioni dal trasferimento stabilite dalla legge, alla stregua di criteri arbitrari e, per giunta, tra loro eterogenei, non solo costituiscono violazione del principio di eguaglianza, ma contraddicono anche all'enunciato fine di coordinamento che il legislatore del 1962 avrebbe inteso perseguire.

La difesa dell'E.N.E.L. e l'Avvocatura dello Stato sostengono invece che la lamentata violazione dell'art. 3 della Costituzione non esiste. Il legislatore può ben fare trattamenti diversi per situazioni che esso, nel suo apprezzamento di merito, insindacabile in sede di controllo costituzionale, ritenga oggettivamente diverse. Comunque, nella specie, tale esclusione si armonizza perfettamente con i fini della nazionalizzazione: le esclusioni riguardano imprese marginali, di piccole dimensioni, la cui espropriazione mentre, da una parte, aggraverebbe di molto gli oneri di indennizzo, non presenterebbe, dall'altra, vantaggi sostanziali ai fini della riduzione delle spese di gestione e dell'incremento della produzione di energia elettrica.

A ragioni in parte analoghe ed in parte dettate dalla loro particolare posizione, si ispira poi l'esclusione delle imprese autoproduttrici e di quelle municipalizzate.

La difesa dell'E.N.E.L. rileva anche che la censura mossa al criterio di determinazione dell'indennizzo è infondata; in quanto la discriminazione tra imprese con azioni quotate in borsa, imprese con azioni non quotate ed imprese di altro genere, non riguarda l'ammontare delle indennità di espropriazione, ma soltanto i criteri adottati per determinarlo.

Quanto all'ultimo motivo di incostituzionalità (violazione dell'art. 11 della Costituzione) l'avv. Costa rileva che lo Stato italiano, che aveva acconsentito alla limitazione della propria sovranità aderendo al Trattato di Roma del 25 marzo 1957, istitutivo della Comunità economica europea, ratificato e recepito nel nostro ordinamento con la legge 14 ottobre 1957, n. 1203, con l'emanazione della legge sulla nazionalizzazione delle industrie elettriche avrebbe praticamente revocato tale autolimitazione e, violando alcune norme del Trattato, avrebbe violato anche l'art. 11 della Costituzione.

Ora, poiché il giudizio sulla eventuale violazione del Trattato da parte degli Stati membri della Comunità presuppone l'interpretazione autentica delle norme del Trattato stesso, e poiché tale compito è di esclusiva competenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, la Corte costituzionale dovrebbe sospendere il giudizio e provocare l'interpretazione della Corte di giustizia.

Nel merito la difesa Costa precisa che l'art. 102 del Trattato di Roma dispone che qualora uno Stato, membro della Comunità, voglia procedere alla emanazione di norme che possono provocare una "distorsione" al regime comunitario di concorrenza, deve consultare l'apposita Commissione istituita presso le Comunità. Nella specie, lo Stato italiano, prima di procedere alla nazionalizzazione dell'energia elettrica, avrebbe dovuto consultare la citata Commissione: cosa che non è stata fatta, in violazione del Trattato.

Lo stesso dicasi per quanto riguarda la violazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato stesso, il quale stabilisce che alla medesima Commissione devono essere comunicati in tempo utile i progetti diretti ad istituire o modificare aiuti. Neanche tale comunicazione è stata data dallo Stato italiano ed il fatto che la Commissione, benché interpellata, non si sia ancora pronunciata e non abbia preso alcuna iniziativa, non significa che l'art. 93 sia stato rispettato o che il comportamento dello Stato italiano sia conforme al disposto del Trattato.

Vi sarebbe poi violazione dell'art. 53 del Trattato, il quale stabilisce il divieto di porre nuove restrizioni al diritto di stabilimento: restrizioni che, invece, sono state create nel territorio italiano con l'istituzione dell'E.N.E.L., per quanto riguarda la produzione e la distribuzione di energia elettrica.

Infine, la legge del 1962, consentendo aiuti ad alcune imprese nazionali, avrebbe violato il disposto degli artt. 92 e 93 del Trattato di Roma, che vietano appunto tali aiuti. E la dimostrazione di tale violazione sarebbe fornita dall'art. 4, n. 65, della stessa legge, con il quale si stabilisce che alla Società "Terni" verrà fornita l'energia elettrica ad un prezzo che terrà conto delle condizioni applicate mediamente nel triennio 1959-61. Ciò significherebbe che la "Terni" - società siderurgica - avrà l'energia elettrica non al prezzo reale o al prezzo praticato ad altre imprese del medesimo ramo, bensì ad un prezzo particolare, stabilito per essa soltanto, necessariamente più favorevole, sulla base del costo di produzione in quel triennio e non del prezzo di vendita.

La difesa Costa conclude chiedendo, in via pregiudiziale, che sia rimessa all'esame della Corte di giustizia delle Comunità europee la questione relativa all'interpretazione degli artt. 102, 93, n. 3, 92, 53 e 37, n. 2, del Trattato di Roma ed alla loro eventuale violazione da parte dello Stato italiano; nel merito, che sia dichiarata costituzionalmente illegittima la legge del 1962, n. 1643, per violazione degli artt. 67, 43, 4, 41, 3 e 11 della Costituzione.

Le argomentazioni e le conclusioni sopra riportate trovano in sostanza consenziente anche la difesa della "Edisonvolta", anche se da parte di questa si lamenta che l'ordinanza di rinvio non avrebbe sufficientemente motivato sulla dedotta violazione ed avrebbe omesso di trattare la questione anche in riferimento all'art. 10 della Costituzione, oltre che in relazione all'art. 11.

Dopo un particolareggiato esame della questione la difesa della "Edisonvolta" rileva, in particolare, sotto questo aspetto, che la legge istitutiva dell'E.N.E.L.: avrebbe istituito un nuovo monopolio; avrebbe usato un trattamento fiscale di particolare favore per l'E.N.E.L., facendo così temere il sorgere di una "distorsione" al regime comunitario di concorrenza; avrebbe fornito ad imprese nazionali aiuti non consentiti; non avrebbe comunicato alla Comunità il disegno di legge istitutivo dell'E.N.E.L. e non avrebbe richiesto il parere dell'apposita Commissione della Comunità.

Il contrasto tra legge nazionale e Trattato europeo sarebbe dunque indiscutibile. Come pure sarebbe indiscutibile che la violazione del Trattato di Roma, con il quale l'Italia ha, ai sensi dell'art. 11 della Costituzione, acconsentito a limitare la propria sovranità nazionale, comporta la incostituzionalità della legge che tale violazione ha concretato, e per il contenuto e sul piano procedurale.

L'incostituzionalità però presuppone che la violazione sussista, e l'accertamento di tale violazione presenta carattere pregiudiziale. Ma a provocare tale accertamento, che, a norma dell'art. 177 del Trattato, è di competenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, non può essere la Corte costituzionale, la quale, data la sua posizione di supremazia, non è da considerarsi come una di quelle giurisdizioni di diritto interno contemplate dall'art. 177 del Trattato di Roma. Dovrebbe essere (o dovrebbe essere stato) il giudice a quo, se necessario, ad investire della questione la Corte di giustizia delle Comunità europee.

Con atto depositato il 3 febbraio 1964 la "Edisonvolta", che ne aveva fatto cenno nelle sue difese, ha prodotto copia di una nuova ordinanza emessa dal Conciliatore di Milano in un'altra causa promossa dallo stesso avv. Costa, con la quale ordinanza, mentre si ordina la trasmissione degli atti a questa Corte per il giudizio di legittimità costituzionale, si dispone altresì la trasmissione di copia autentica degli atti alla Corte di giustizia della Comunità economica europea.

La difesa dell'E.N.E.L. sostiene invece che la dedotta violazione dell'art. 11 non sussisterebbe.

Anzitutto questa norma prevede limitazioni alla sovranità solo quando esse siano necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra i popoli: tali non possono dirsi le limitazioni introdotte dal Trattato della Comunità europea.

In secondo luogo, non tutte le norme del Trattato limitano la sovranità degli Stati membri, ma solo alcune di esse, e tra queste non possono farsi rientrare le norme invocate dalla parte privata. Difatti, gli artt.

102 e 93 del Trattato pongono a carico degli Stati membri solo un onere di informazione, senza in alcun modo limitare la loro sovranità; e gli artt. 37 e 53 impongono agli Stati aderenti alla Comunità solo l'obbligo negativo di non operare in determinate direttive. L'unica norma che impone effettivamente una limitazione di sovranità potrebbe essere l'articolo 177 del Trattato che riserva alla Corte di giustizia delle Comunità europee la competenza esclusiva a pronunziarsi, in via pregiudiziale, sulla interpretazione del Trattato.

In terzo luogo l'efficacia delle norme del Trattato trova un limite naturale nella loro compatibilità con i precetti della Costituzione, per cui non potrebbero trovare applicazione norme del Trattato che fossero, eventualmente, in contrasto con l'art. 43 della Costituzione.

Comunque l'asserito contrasto non sussisterebbe. Lo Stato italiano con la legge di nazionalizzazione dell'industria elettrica si è avvalso del diritto, espressamente previsto dall'art. 222 del Trattato, di modificare il regime della proprietà in un settore della propria economia. La legge del 1962, poi, più che contrastare con l'art. 37 del Trattato, rappresenta un primo importante passo ai fini del riordinamento della situazione di monopolio esistente in Italia nel settore dell'energia elettrica. E non contrasterebbe neanche con l'art. 53 del Trattato, in quanto la libertà di stabilimento, in esso prevista, non è assoluta, ma incontra gli stessi limiti posti dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini. Infine, lo Stato italiano non era tenuto a comunicare il progetto di nazionalizzazione alla Commissione della Comunità, non essendovi motivo di ritenere che esso potesse determinare una "distorsione" ai sensi dell'art. 101 del Trattato.

Alle stesse conclusioni, sebbene attraverso argomentazioni in parte diverse, perviene l'Avvocatura dello Stato.

Premesso che l'art. 11 della Costituzione, impegnando lo Stato a promuovere i mezzi di soluzione pacifica per le controversie internazionali, sembra da interpretarsi nel senso di un limite posto alla discrezionalità dello Stato nei rapporti internazionali, l'Avvocatura sottolinea che il problema di costituzionalità potrebbe sorgere, se mai, nei confronti di un singolo atto con il quale lo Stato recepisca nel proprio ordinamento un Trattato internazionale che importi limitazioni di sovranità, e della sua compatibilità con la norma costituzionale. Ossia, per rimanere nel caso di specie, il problema di costituzionalità dovrebbe essere posto, tutt'al più, tra la legge ordinaria che ha dato esecuzione in Italia al Trattato di Roma e l'art. 11 della Costituzione. Nel caso in esame, invece, il raffronto si vorrebbe porre tra la legge istitutiva dell'E.N.E.L. e la legge con la quale il Trattato di Roma è stato reso esecutivo in Italia: raffronto questo inammissibile, in quanto la legge di ratifica del Trattato europeo non ha valore di legge costituzionale e, d'altra parte, l'art. 11 della Costituzione non ha alcun effetto circa la costituzionalizzazione delle norme del Trattato stesso.

La dottrina formatasi sul Trattato di Roma di solito escluderebbe il diretto inserimento delle norme del Trattato nel nostro ordinamento; ma anche per le norme per le quali si ammette tale inserimento, si precisa che si tratta di norme non dotate di particolare resistenza sotto il profilo costituzionale, ossia di norme che possono essere modificate, derogate o abrogate da successive leggi ordinarie degli Stati membri.

Pertanto la richiesta di sottoporre la questione alla Corte di giustizia delle Comunità europee sarebbe da respingere, sia perché inammissibile e non pertinente ai fini del decidere, sia perché la Corte costituzionale, non potendo essere inquadrata fra gli organi di giurisdizione nazionale, non avrebbe veste per sottoporre il caso alla Corte internazionale.

L'Avvocatura osserva inoltre che le eventuali violazioni degli impegni assunti con il Trattato di Roma possono essere fatte valere, dagli organi competenti e nelle forme prescritte, soltanto dagli Stati a favore dei quali la limitazione di sovranità è avvenuta. Un interesse del genere non può essere riconosciuto né allo Stato che si è sottoposto alla limitazione di sovranità, né, tanto meno, ai sudditi dello Stato stesso. Senza considerare poi, che se si ammettesse una tale possibilità, se si consentisse ad un organo di uno degli Stati membri di far valere una eventuale violazione degli accordi internazionali, sia pure a seguito di

interpretazione autentica della Corte di giustizia, si potrebbe verificare, oltre tutto, l'inconveniente di pronunzie discordanti dell'uno e dell'altro organo in ordine ad una singola violazione del Trattato.

Nel merito, poi, l'Avvocatura rileva che i competenti organi della Comunità europea hanno escluso che la legge istitutiva dell'E.N.E.L. sia in contrasto con il Trattato della Comunità europea ed in effetti il lamentato contrasto non esiste per le seguenti ragioni.

Anzitutto l'art. 37 del Trattato sarebbe stato erroneamente citato. Questo vieta i monopoli nazionali che presentano carattere commerciale privato, ma non si riferisce ai servizi pubblici essenziali, quali sono invece la produzione e la distribuzione della energia elettrica. Di questi servizi si occupa l'art. 90, n. 2, il quale esonera le imprese dall'applicazione delle norme del Trattato e, in particolare, di quelle sulla concorrenza, nei limiti in cui ciò sia necessario all'adempimento della specifica missione affidata alle imprese stesse. Pertanto l'E.N.E.L. non può considerarsi soggetto, nelle sue attività istituzionali, alle norme del Trattato di Roma, e, in specie, a quelle sulla concorrenza.

Di conseguenza l'E.N.E.L. non sarebbe soggetto neanche alla disposizione dell'art. 53 del Trattato che fa divieto di introdurre nuove restrizioni alla libertà di stabilimento.

E non esisterebbe neanche violazione dell'art. 102 del Trattato. Infatti, dal momento che l'E.N.E.L. non è soggetto alle norme del Trattato, non vi era alcuna necessità di sottoporre alla Commissione consultiva provvedimenti dai quali potessero, in ipotesi, derivare distorsioni al regime comunitario della concorrenza. In ogni caso si tratterebbe di un semplice "onere" di consultazione, che non potrebbe mai portare ad una violazione delle norme del Trattato. E di un onere, per di più, da adempiere solo quando sorgesse il dubbio circa la compatibilità o meno della progettata nazionalizzazione del settore elettrico con le norme del Trattato. Ma nella specie la piena compatibilità era fuori dubbio, tanto più se si considera che la Commissione, che pure era a conoscenza del disegno di legge, non ha ritenuto di muovere alcuna obiezione.

Le stesse considerazioni possono valere anche, secondo la Avvocatura, per quanto riguarda gli aiuti concessi dalla legge del 1962 a favore della "Terni". Tali aiuti, dei quali la predetta Commissione era pure al corrente, non sono vietati, ma anzi compatibili con le norme del Trattato, in quanto la suddetta Società opera in una zona di sottoccupazione e gli aiuti in questione sono appunto destinati a promuovere, in armonia con lo spirito del Trattato, lo sviluppo delle attività economiche della regione.

In conclusione, la difesa della "Edisonvolta", in via formale, e l'Avvocatura dello Stato, in via dubitativa, chiedono preliminarmente che gli atti siano rinviati al Conciliatore per un nuovo esame sulla rilevanza, ed anche, secondo l'"Edisonvolta", per la trasmissione degli atti, da parte del Conciliatore, alla Corte di giustizia delle Comunità europee, in ordine alla questione relativa alla violazione dell'art. 11 della Costituzione; in ordine alla stessa questione l'avv. Costa chiede che gli atti siano rimessi da questa Corte alla predetta Corte di giustizia; nel merito, mentre per l'avv. Costa e per l'"Edisonvolta" si conclude per la illegittimità della legge denunziata, per l'E.N.E.L. e per il Presidente del Consiglio dei Ministri si chiede che sia dichiarata la non fondatezza della questione.

Considerato in diritto:

1. - In ordine al giudizio di rilevanza è stato osservato che il Conciliatore non avrebbe considerato che l'attore, promuovendo un processo che non avrebbe avuto alcuna ragion d'essere, aveva provocato il nascere di un giudizio di legittimità costituzionale principaliter. Si è, poi, detto che con l'ordinanza è stata denunziata in blocco la legge 6 dicembre 1962, mentre occorreva che venissero indicate le singole disposizioni che si assumevano viziate in riferimento alle invocate norme costituzionali.

Questi rilievi sono infondati.

Premesso che un giudizio riguardante la legittimità costituzionale di una legge non sarebbe stato proponibile in via autonoma, il Conciliatore ha rilevato che l'inefficacia della legge costitutiva dell'E.N.E.L., conseguente alla sua eventuale illegittimità costituzionale, avrebbe tolto all'Ente la qualità di vero e legittimo creditore dell'attore. Perciò il Giudice riteneva necessario, ai fini della definizione della causa di merito, la risoluzione della questione di legittimità costituzionale di quella legge, dichiarando che la questione stessa si deve esaminare solo per motivi che escludono la legittima costituzione dell'Ente e non per quelli che a tale costituzione sono estranei.

Questa motivazione è stata criticata nel suo punto centrale, dove è detto che l'attore ha il diritto di accertarsi che il pagamento sia effettuato al vero creditore per ottenere efficacia liberatoria. Ma è da osservare che, anche se fosse vero che o per la natura (e non certo per l'ammontare) del credito o per qualunque altra ragione il pagamento fatto all'E.N.E.L. poteva essere liberatorio per l'attore, ciò atterrebbe al merito del giudizio di rilevanza, la cui sindacabilità è stata costantemente esclusa in questa sede, quando quel giudizio esista e sia stato congruamente motivato: cose queste innegabili nella specie. Vero è che si potrebbe dichiarare inammissibile la causa incidentale quando la rilevanza sul giudizio di merito apparisse prima facie insussistente; ma la Corte non crede che questo si verifichi nel caso attuale.

Quanto alla mancata indicazione dei singoli articoli della legge denunziata che sarebbero viziati di illegittimità, è da osservare che tutti i motivi addotti, meno uno, si appuntano contro la legge nella sua totalità e non contro determinate disposizioni.

Altre conclusioni, sottoposte in sede pregiudiziale, sono quella dell'attore (nel giudizio a quo), il quale chiede che siano inviati gli atti alla Corte di giustizia delle Comunità europee per un giudizio sull'interpretazione del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, e quella della Società "Edisonvolta", la quale conclude per il rinvio degli atti al Conciliatore perché provveda a rimetterli alla Corte predetta.

Non è possibile esaminare in sede pregiudiziale queste richieste senza avere prima vagliato la questione relativa al dedotto contrasto con l'art. 11 della Costituzione. La Corte pertanto si riserva di pronunciarsi su queste richieste dopo che avrà esaminato nel merito la detta questione.

2. - Poiché le opposte difese hanno largamente oltrepassato i termini delle questioni collegate con l'ordinanza di rimessione, la Corte premette che, conformemente alla propria costante giurisprudenza, le questioni saranno esaminate nella configurazione esposta nella ordinanza senza amplificazioni che porterebbero il giudizio fuori dei confini in cui esso deve restare.

La prima questione si riferisce alla violazione dell'art. 67 della Costituzione.

Secondo l'ordinanza, il vizio deriverebbe dal fatto che la legge è stata approvata da parlamentari i quali avevano dichiarato di dare il loro voto favorevole soltanto in obbedienza alle direttive del loro rispettivo partito politico. È da precisare che, come del resto la difesa dell'attore ha messo esattamente in evidenza, la questione non è stata posta in riferimento a vizi della volontà dei singoli votanti. Difatti, l'ordinanza non denunzia l'invalidità delle deliberazioni delle Camere legislative perché la volontà dei votanti fosse viziata, ma perché la votazione era stata influenzata da imposizioni dei partiti in dispregio della norma costituzionale che proclama la libertà dell'eletto e pone il divieto del mandato imperativo.

Ora, la Corte osserva che proprio da questa corretta impostazione dell'ordinanza si trae la prova dell'infondatezza della questione.

L'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche

libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito.

Da quanto premesso appare chiaro che la discussione circa i rapporti fra parlamentari e partiti, che si è svolta nel presente giudizio, non ha rilevanza ai fini della questione proposta. La quale deve essere risolta nel senso che nel caso in esame non sussiste violazione dell'art. 67.

3. - L'avvertenza fatta a principio sulla necessità di attenersi all'ordinanza di rimessione vale in particolar modo per le questioni relative all'art. 43 della Costituzione.

Circa i diversi presupposti di legittimità per l'applicazione dell'art. 43, le parti hanno esaminato e discusso in vario senso i punti seguenti: se le imprese elettriche trasferite in mano pubblica si riferiscano a servizi pubblici essenziali e a fonti di energia o a situazioni di monopolio; se abbiano carattere di preminente interesse generale; se la riserva e il trasferimento debbano essere compiuti con legge formale; se l'indennizzo risponda alle previsioni della norma costituzionale. Ma tutte le accennate questioni sono fuori dell'ordinanza, la quale propone una sola indagine: quella relativa all'esistenza dei fini di utilità generale. E unicamente questo è il punto che la Corte deve prendere in esame.

Nell'ordinanza si afferma che i fini di utilità generale non esisterebbero: essi, che non sono indicati nella legge, sarebbero esclusi dal contenuto della relazione di maggioranza al disegno di legge e sarebbero contraddetti nel seno dello stesso testo legislativo per il fatto che la legge esenta un numero di imprese di gran lunga superiore a quello delle imprese espropriate.

Prima di esaminare questi rilievi e gli altri che sono stati esposti sulla questione, è uopo premettere che è stato ammesso concordemente che spetta alla Corte il sindacato di legittimità sull'esistenza dei fini di utilità generale. Non è il caso, quindi, di spendere parole su questo punto, anche perché esso trova due precedenti nelle sentenze della Corte n. 11 del 15 marzo 1960 e n. 59 del 6 luglio dello stesso anno.

Per potere affermare che la legge denunziata non risponda a fini di utilità generale ai sensi dell'art. 43 della Costituzione, bisognerebbe che risultasse: che l'organo legislativo non abbia compiuto un apprezzamento di tali fini e dei mezzi per raggiungerli o che questo apprezzamento sia stato inficiato da criteri illogici, arbitrari o contraddittori ovvero che l'apprezzamento stesso si manifesti in palese contrasto con i presupposti di fatto. Ci sarebbe anche vizio di legittimità se si accertasse che la legge abbia predisposto mezzi assolutamente inidonei o contrastanti con lo scopo che essa doveva conseguire ovvero se risultasse che gli organi legislativi si siano serviti della legge per realizzare una finalità diversa da quella di utilità generale che la norma costituzionale addita.

Innanzi tutto, è da osservare che non risponde alla realtà dei fatti il dire che il legislatore non abbia compiuto un apprezzamento: basterebbe ricordare la vivacità delle discussioni in Parlamento, per escludere che la legge sia venuta fuori senza che il relativo disegno sia stato sottoposto al vaglio di una scelta e senza che le ragioni pro e contro siano state dibattute.

L'ordinanza parrebbe richiedere che la legge dovesse contenere una motivazione in ordine all'utilità generale. Ora, di norma, non è necessario che l'atto legislativo sia motivato, recando la legge in sé, nel sistema che costituisce, nel contenuto e nel carattere dei suoi comandi, la giustificazione e le ragioni della propria apparizione nel mondo del diritto. Nel caso in esame, poi, la legge del 1962 mostra chiaramente gli intendimenti e gli scopi, ai quali vuole rispondere, e i mezzi che vuole adoperare.

L'art. 1 enuncia che, ai fini di utilità generale, l'E.N.E.L. provvederà alla utilizzazione coordinata ed al potenziamento degli impianti, allo scopo di assicurare con minimi costi di gestione una disponibilità di energia elettrica adeguata per quantità e prezzo alle esigenze di un equilibrato sviluppo economico del Paese. Le altre norme della stessa legge e quelle adottate con i successivi decreti legislativi hanno tenuto presenti queste esigenze di sviluppo, di coordinamento, di equilibrio.

Non è, poi, esatto che un segno di contraddittorietà sarebbe dato dalla stessa legge per il fatto che essa ha escluso dal trasferimento un numero di imprese di gran lunga superiore a quello delle imprese espropriate.

Questo argomento sarebbe stato valido se si fosse potuto accertare che tali esclusioni avevano l'effetto di rendere impossibile il conseguimento dei fini di utilità generale. Ma questo accertamento non trova sufficiente base negli atti.

Né si può dire che, astenendosi dal disporre il trasferimento di tutte le imprese, la legge abbia contraddetto se stessa, giacché la nazionalizzazione poteva utilmente effettuarsi mediante l'assorbimento delle imprese maggiori e l'inserimento in un sistema generale delle imprese minori e di quelle che hanno speciale struttura o destinazione. Non può dirsi, quindi, che questo criterio - insindacabile sotto l'aspetto della legittimità - sia in contraddizione con gli scopi della legge.

La Corte ha esaminato i dati e le Osservazioni critiche, che le difese del Costa e dell'"Edisonvolta" hanno esposto ai fini di una ricerca tendente ad accertare l'efficienza delle imprese elettriche prima della nazionalizzazione, la necessità di una riforma più o meno radicale del settore, i mezzi da adoperarsi per tale riforma, i risultati che da essa potevano attendersi. Ma l'esame non ha rivelato un contrasto palese delle decisioni adottate dal legislatore con i fatti e con le esigenze da considerare, né ha messo in luce che i criteri sui quali quella decisione era fondata fossero illogici o arbitrari.

La verità è che il legislatore ha fatto una scelta di fini e di mezzi, rispetto a cui il controllo di legittimità deve arrestarsi entro i limiti al di là dei quali il controllo stesso costituirebbe una inammissibile ingerenza nella sfera di discrezionalità politica spettante all'organo legislativo. Tale sarebbe la pretesa di accertare se fosse stata preferibile la "irizzazione" delle imprese o altra forma di coordinamento o se l'E.N.E.L. si dovesse organizzare in questo o in quell'altro modo o se il sistema tariffario sia da considerarsi regolato meglio prima che dopo la legge di nazionalizzazione o se le esigenze degli utenti risultino tutelate più adeguatamente prima che dopo tale legge, e così via.

La legge si è prefisso lo scopo di conseguire una migliore soddisfazione degli interessi della collettività in un settore economico di particolare rilievo. In questa soddisfazione degli interessi della collettività sta l'utilità generale. E se codesta utilità deve corrispondere al bene della collettività, considerata non come somma di individui e di gruppi, ma come complesso unitario, il fatto che la legge abbia imposto il sacrificio di particolari interessi non comporta che l'utilità generale sia venuta a mancare.

La identificazione degli interessi da soddisfare e dei mezzi da adoperare e dei sacrifici da imporre, ai fini dell'utilità generale, spetta al Parlamento, alla cui sensibilità è affidato il compito di determinare nei vari momenti della vita della collettività quali siano le esigenze ed i mezzi nel quadro e nei limiti dei precetti costituzionali.

Le leggi, al pari di ogni altra attività del Parlamento, non mancano di movente politico; ed è naturale che una legge, come quella in esame, fosse permeata in modo ancora più vigoroso di impulsi politici. Ma ciò non significa che tali impulsi abbiano soverchiato e travolto quei fini di utilità generale che il Parlamento, assumendone la responsabilità di fronte alla Nazione, si è proposto di raggiungere con l'approvazione della legge.

4. - Circa la denunziata violazione dell'art. 4 in relazione all'art. 41 della Costituzione, basta notare che se la legge, con la quale si è stabilita la riserva per un certo settore, non è viziata, è ovvio che in quel settore la libertà di scelta è legittimamente limitata, come è legittima la limitazione della libertà di iniziativa economica nel settore stesso.

5. - Per quanto attiene alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, è da rilevare la innegabile diversità fra le imprese da trasferire e quelle esentate: diversità di ampiezza, di capitali investiti, di persone impiegate,

di utenti serviti. Date queste differenze, la esclusione dal trasferimento non appare priva di giustificazione logica.

Un'altra violazione dell'art. 3 è stata denunziata dalla difesa dell'attore: la ingiustificata disparità di trattamento, ai fini dell'indennizzo, fra certe categorie di imprese e certe altre.

Ma di questa deduzione la Corte non deve tener conto, essendo essa assolutamente fuori dell'ordinanza di rimessione.

6. - Resta da esaminare la questione della incostituzionalità della legge istitutiva dell'E.N.E.L. sotto l'aspetto del suo contrasto con l'art. 11 della Costituzione.

L'art. 11 viene qui in considerazione per la parte nella quale si enuncia che l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

La norma significa che, quando ricorrano certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinana; ma ciò non importa alcuna deviazione dalle regole vigenti in ordine alla efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con gli altri Stati, non avendo l'art. 11 conferito alla legge ordinaria, che rende esecutivo il trattato, un'efficacia superiore a quella propria di tale fonte di diritto.

Né si può accogliere la tesi secondo cui la legge che contenga disposizioni difformi da quei patti sarebbe incostituzionale per violazione indiretta dell'art. 11 attraverso il contrasto con la legge esecutiva del trattato.

Il fenomeno del contrasto con una norma costituzionale attraverso la violazione di una legge ordinaria non è singolare. Spesso la Corte ha dichiarato illegittime le norme dei decreti legislativi per non aderenza con la legge di delegazione, trovando la causa dell'illegittimità nella violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Ma rispetto a quella parte dell'art. 11 in cui è contenuta la norma presa in esame ai fini di questa causa, la situazione è diversa. L'art. 76 pone delle regole circa l'esercizio della funzione legislativa delegata, e per questo la non conformità ai principi della legge-delega importa violazione dell'art. 76. L'art. 11, invece, considerato nel senso già detto di norma permissiva, non attribuisce un particolare valore, nei confronti delle altre leggi, a quella esecutiva del trattato.

Non vale, infine, l'altro argomento secondo cui lo Stato, una volta che abbia fatto adesione a limitazioni della propria sovranità, ove volesse riprendere la sua libertà d'azione, non potrebbe evitare che la legge, con cui tale atteggiamento si concreta, incorra nel vizio di incostituzionalità. Contro tale tesi stanno le considerazioni ora esposte, le quali conducono a ritenere che la violazione del trattato, se importa responsabilità dello Stato sul piano internazionale, non toglie alla legge con esso in contrasto la sua piena efficacia.

Nessun dubbio che lo Stato debba fare onore agli impegni assunti e nessun dubbio che il trattato spieghi l'efficacia ad esso conferita dalla legge di esecuzione. Ma poiché deve rimanere saldo l'impero delle leggi posteriori a quest'ultima, secondo i principi della successione delle leggi nel tempo, ne consegue che ogni ipotesi di conflitto fra l'una e le altre non può dar luogo a questioni di costituzionalità.

Da tutto quanto precede si trae la conclusione che, ai fini del decidere, non giova occuparsi del carattere della Comunità economica europea e delle conseguenze che derivano dalla legge di esecuzione del Trattato

istitutivo di essa, né occorre indagare se con la legge denunziata siano stati violati gli obblighi assunti con il Trattato predetto. Con che resta anche assorbita la questione circa la rimessione degli atti alla Corte di Giustizia delle Comunità europee e circa la competenza a disporre tale rinvio;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, sull'istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica, sollevate con l'ordinanza di cui in epigrafe, in riferimento all'art. 3, all'art. 4, in relazione all'art. 41, all'art. 43 e all'art. 67 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 1964.

GASPARE AMBROSINI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.