CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **102/1997** (ECLI:IT:COST:1997:102)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **RUPERTO**
Udienza Pubblica del **11/03/1997**; Decisione del **07/04/1997**
Deposito del **18/04/1997**; Pubblicazione in G. U. **23/04/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23476**
Atti decisi:

N. 102

SENTENZA 7-18 APRILE 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso proposto da Bernardini Rita, Fiori Raffaella, Sabatano Mauro, nella qualità di promotori e presentatori del referendum abrogativo della legge 6 dicembre 1962, n. 1643 recante "Istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche", notificato il 31 gennaio 1997, depositato in cancelleria il 10 febbraio 1997, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum dell'11 dicembre 1996 nella parte in cui ha dichiarato la non conformità alle disposizioni di legge della richiesta di referendum depositata il 5 gennaio 1996, relativa all'abrogazione parziale dell'art. 1, comma primo, della

legge 6 dicembre 1962, n. 1643 recante "Istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche" ed iscritto al n. 3 del registro conflitti 1997;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 1997 il giudice relatore Cesare Ruperto;

Udito l'avv. Beniamino Caravita di Toritto per i ricorrenti.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso depositato il 9 gennaio 1997, il comitato promotore del referendum concernente la riserva all'ENEL delle attività di produzione, importazione, esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dell'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione in relazione all'ordinanza pronunciata l'11 dicembre 1996.

L'Ufficio centrale, in detto provvedimento, aveva rilevato che l'ENEL era stato trasformato in società per azioni ex art. 15 del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, con la conseguenza che la riserva dell'attività elettrica in capo all'ENEL - già attribuita a titolo originario al medesimo da quella parte dell'art. 1 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, oggetto della richiesta - era stata trasformata in riserva in capo allo Stato, con contestuale attribuzione dei diritti prima riservati all'ENEL alla nuova s.p.a. a titolo di concessione.

La radicale differenza del nuovo titolo (concessione) in base al quale l'ENEL s.p.a. esercita ora l'attività elettrica rispetto a quella (riserva per legge) di cui godeva l'ente pubblico prima della riforma, a parere dell'Ufficio, sarebbe stata tale da escludere che ricorresse quell'ipotesi di mera discordanza tra sostanza e forma del quesito cui l'Ufficio stesso potesse ovviare rettificando il testo, sì da non potersi considerare conforme a legge il quesito, concernente norma non più in vigore.

I promotori - premesso che l'atto in questione era stato preceduto da un'ordinanza di analogo tenore del 30 ottobre 1996, con la quale l'Ufficio aveva concesso termine per memorie - richiedono annullarsi il provvedimento impugnato, previa sospensiva e declaratoria di ammissibilità.

Rilevano anzitutto i ricorrenti che l'Ufficio ha dichiarato la non conformità a legge della richiesta referendaria ex art. 32 della legge n. 352 del 1970, e non già che le relative operazioni non dovessero avere più corso come previsto dall'art. 39 della stessa legge, norma dettata proprio per il caso d'intervenuta abrogazione. Tale norma, come novellata dalla sentenza n. 68 del 1978 di questa Corte, prevede la possibilità che il referendum investa le nuove disposizioni allorché queste non abbiano modificato i princìpi ispiratori della disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti.

Opinano i ricorrenti che l'Ufficio non avrebbe seguito il procedimento legislativamente corretto per la mancanza o, comunque, per l'erronea valutazione del presupposto della cessazione della vigenza richiesto dal citato art. 32. Lo stesso Ufficio avrebbe infatti precisato che la cessazione degli effetti della disposizione oggetto del quesito si sarebbe verificata soltanto con l'atto di concessione (d.m. 28 dicembre 1995) successivo alla presentazione dell'iniziativa referendaria, che i ricorrenti indicano nel 28 settembre 1995.

Si tratterebbe quindi di innovazione legislativa successiva alla presentazione, con la conseguente applicabilità dell'art. 39. In ciò risiederebbe l'asserita lesione del rapporto,

legislativamente definito, tra Ufficio centrale e promotori, e la menomazione della sfera di attribuzione di questi ultimi posta a base del conflitto.

La soluzione corretta sarebbe stata quindi (posto che secondo i promotori, al momento della presentazione della richiesta non si era ancora verificata la cessazione della vigenza della riserva oggetto della richiesta stessa) di valutare se la nuova normativa si ispirasse a princìpi diversi o modificasse il contenuto essenziale del precetto contenuto nell'oggetto del quesito.

Ciò premesso, i promotori ricordano i termini giurisprudenziali del riconoscimento della loro legittimazione attiva e di quella passiva dell'Ufficio centrale. Circa il requisito di ordine oggettivo si sottolinea in ricorso come, conformemente a quanto affermato dalla sentenza n. 30 del 1990, l'attribuzione dell'Ufficio centrale "sorge necessariamente entro limiti posti a salvaguardia della sfera riconosciuta ai promotori". La violazione di tali limiti comporterebbe quindi materia di conflitto, a prescindere da qualsiasi ulteriore considerazione circa l'ambito di discrezionalità rimesso dalle norme all'Ufficio centrale, si ché prima facie non potrebbe negarsi che il conflitto coinvolga la sfera di attribuzioni dell'Ufficio stesso, in quanto arbitrariamente esercitate menomando l'altra sfera riconosciuta dall'art. 75 della Costituzione ai promotori.

Dall'espressione usata dall'Ufficio centrale in ordinanza, secondo cui la riserva di legge sancita con la legge del 1962 "ha esaurito ogni effetto una volta che la concessione è stata effettivamente disposta", i promotori fanno derivare la conclusione secondo cui al momento della presentazione della richiesta e fino all'emanazione del d.m. 28 dicembre 1995 (che tale concessione ha disposto), la riserva era ancora vigente (si afferma in ricorso che la presentazione della richiesta coinciderebbe con l'annuncio che la cancelleria della Corte di cassazione aveva raccolto a verbale la dichiarazione d'intento dei promotori di promuovere il referendum ed il testo dei quesiti, annuncio pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 228 del 19 settembre 1995, recte: 29 settembre 1995). Così ché non sarebbe esistito il presupposto della mancata vigenza posta a base dell'art. 32 e non avrebbe perciò potuto applicarsi tale norma che ha comportato la dichiarazione di non conformità del quesito.

Poiché al momento della promozione non sarebbero venuti meno gli effetti giuridici della riserva, si sarebbe dovuto seguire il procedimento dell'art. 39, con conseguente motivazione sul punto, che desse conto dell'avvenuta verifica circa la reale portata innovativa della nuova legge, previa audizione dei promotori su di ciò.

2. - Con ordinanza n. 13 del 1997, la Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto, disponendo la notifica - a cura dei ricorrenti - del ricorso e dell'ordinanza all'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, il quale non si è costituito in giudizio.

Considerato in diritto

1. - Con ordinanza n. 13 del 1997 questa Corte ha ritenuto ammissibile il conflitto, in sede di sommaria delibazione e con riserva di ogni definitivo giudizio, nonché sul merito, sulla stessa ammissibilità.

Occorre ora accertare definitivamente se sussista "materia del conflitto", verificando se si configurano i presupposti soggettivi ed oggettivi richiesti affinché possa avere ingresso il presente giudizio.

1.1. - Nessun dubbio può sorgere con riguardo all'esistenza del presupposto soggettivo, essendo stata ritenuta la legittimazione attiva del comitato promotore e quella passiva dell'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, secondo quanto costantemente affermato da

questa Corte in caso di conflitti di questo genere (v., da ultimo, ordinanza n. 9 del 1997). In proposito basta solo considerare che il comitato promotore, rappresentante degli elettori sottoscrittori della richiesta referendaria, agisce a tutela delle proprie attribuzioni nell'a'mbito del procedimento referendario; mentre l'Ufficio centrale costituisce l'organo investito, in via esclusiva e definitiva, del potere di verificare la legittimità delle richieste referendarie a norma dell'art. 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352, e del potere di eventualmente dichiarare la cessazione delle operazioni referendarie a norma del successivo art. 39.

1.2. - Sussiste altresì l'elemento oggettivo del conflitto. I ricorrenti, infatti, assumono che l'Ufficio centrale ha erroneamente individuato la regola che avrebbe dovuto applicare, e quindi il tipo di valutazione che era chiamato a compiere: ciò perché s'è limitato a verificare, ai sensi del citato art. 32, se la disposizione oggetto del quesito fosse ancora vigente, senza accertare, ai sensi dell'art. 39, se l'abrogazione di detta disposizione - intervenuta dopo l'avvio della procedura referendaria - fosse tale da far venir meno l'oggetto sostanziale del referendum, o viceversa imponesse, sopravvivendo i princi'pi ispiratori o i contenuti normativi essenziali della disciplina abrogata, il trasferimento del quesito alla nuova disciplina. Essi dunque contestano, non già l'applicazione delle norme regolanti l'esercizio dei poteri attribuiti all'Ufficio centrale (applicazione che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è sindacabile in sede di conflitto costituzionale di attribuzioni), bensì l'esistenza stessa, nelle circostanze di specie, dei presupposti del potere, nell'esercizio del quale la normativa oggetto della richiesta referendaria è stata ritenuta abrogata.

Poiché i poteri che la legge conferisce all'Ufficio centrale valgono "necessariamente entro i limiti posti a salvaguardia della sfera riconosciuta ai promotori del referendum" (sentenza n. 30 del 1980), e poiché dall'applicazione dell'una o dell'altra disposizione (art. 32 oppure art. 39) derivano rilevanti conseguenze in ordine all'ampiezza dei poteri propri del comitato promotore, funzionali alla difesa del diritto costituzionale al referendum si configurano le condizioni oggettive che rendono ammissibile il presente conflitto.

Si deve quindi passare all'esame del merito.

2. - Il ricorso è infondato.

2.1. - I ricorrenti assumono che l'Ufficio centrale avrebbe deciso in ordine ad una normativa abrogata successivamente alla richiesta referendaria e non avrebbe effettuato alcun esame comparativo tra la disciplina abrogata e quella sopravvenuta, al fine di individuare la eventuale carenza di portata innovativa di quest'ultima. Nel che consisterebbero i vizi dell'impugnata ordinanza, attraverso i quali si sarebbe realizzata l'asserita lesione.

Sostengono essi in particolare che l'effetto abrogativo sulle norme oggetto del referendum si sarebbe prodotto, non già a séguito dell'entrata in vigore della legge n. 359 del 1992, che ha previsto la concessione all'ENEL dell'esclusiva concernente l'attività elettrica, bensì in virtù del d.m. 28 dicembre 1995, che la concessione stessa ha in concreto attribuito. Per cui quelle norme sarebbero state vigenti al momento della presentazione della richiesta referendaria, e dunque l'Ufficio centrale erroneamente avrebbe dichiarato quest'ultima non conforme a legge perché riguardante disposizioni abrogate (invece di provvedere ai sensi dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, così come integrato dalla sentenza 17 maggio 1978, n. 68 di questa Corte).

L'assunto, quale risulta dal ricorso, muove dall'evidente identificazione operata dai ricorrenti tra momento della richiesta e momento dell'annuncio dell'iniziativa in Gazzetta Ufficiale. Peraltro nel corso dell'udienza la difesa dei ricorrenti stessi, rettificando l'originaria prospettazione, ha posto in evidenza che il d.m. 28 dicembre 1995 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 39 del 16 febbraio 1996, quindi in data successiva anche al momento del deposito presso la Corte di cassazione dei fogli con le firme dei sottoscrittori (5 gennaio 1996).

Tale non lieve modificazione ha fatto venir meno la necessità dell'indagine circa il momento temporale di rilevanza (annuncio in Gazzetta Ufficiale a norma dell'art. 7, secondo comma, legge n. 352 del 1970 o deposito delle firme a norma del successivo art. 9) per il controllo circa la vigenza delle disposizioni oggetto delle richieste referendarie, ai fini del giudizio di conformità di queste "alle norme di legge", rimesso all'Ufficio centrale dal secondo comma dell'art. 32 sopra citato, e circa l'eventuale applicabilità del successivo art. 39.

Resta dunque soltanto da stabilire se solo in virtù del d.m. 28 dicembre 1995 - come sostengono i ricorrenti - si sia prodotto l'effetto abrogativo della disposizione oggetto del referendum cioè dell'art. 1, prima parte, della legge 6 dicembre 1962, n. 1643 o se invece - come si afferma nell'impugnata ordinanza dell'Ufficio centrale - "già anteriormente alla promozione del quesito referendario la disciplina positiva (contenuta in detta disposizione) è sostanzialmente mutata, in quanto, nel quadro delle misure miranti al risanamento della finanza pubblica, l'ENEL... è stato trasformato in società per azioni (art. 15 del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359...), e la riserva a titolo originario dell'attività elettrica in capo all'ENEL è stata trasformata in riserva in capo allo Stato, con contestuale attribuzione di diritti prima riservati all'ENEL alla nuova società per azioni a titolo di concessione (art. 14, comma 1, del citato decreto-legge n. 333 del 1992)".

Tanto rientra certamente nei poteri di questa Corte in sede di conflitto, poiché spetta ad essa - alla stregua di quanto sopra già precisato - verificare che l'Ufficio centrale abbia esattamente individuato il momento in cui sia avvenuta l'abrogazione della norma oggetto del quesito referendario, tutte le volte che dalla denunziata erroneità del relativo giudizio possa, in tesi, conseguire una menomazione della sfera di attribuzioni dei promotori del referendum.

2.2. - Nella specie è tuttavia da escludersi che una tale menomazione sia comunque derivata dal giudizio dell'Ufficio centrale, la cui correttezza appare piena sotto ogni profilo.

La conformità delle richieste referendarie "alle norme di legge" va, invero, accertata con riferimento alla mera vigenza delle disposizioni oggetto delle richieste medesime; e proprio a tale criterio s'è ispirato l'Ufficio centrale nell'emettere il contestato giudizio. Esso ha difatti ritenuto: a) che, in séguito al decreto-legge n. 333 del 1992, convertito nella legge n. 359 del 1992, era sostanzialmente mutata la disciplina positiva, avendo le innovazioni legislative "profondamente inciso sulla parte dell'art. 1 della legge n. 1643 del 1962 cui il quesito si riferisce, in quanto la riserva all'ENEL dell'attività elettrica è considerata dal legislatore del 1992 unicamente come presupposto di fatto della concessione"; b) che, d'altro canto, la radicale differenza di un nuovo titolo (concessione) in base al quale l'ENEL s.p.a. esercita l'attività elettrica rispetto a quello (riserva per legge) di cui godeva l'ente pubblico ENEL prima della riforma... esclude che ricorra un'ipotesi di mera discordanza tra la sostanza e la forma del quesito, cui l'Ufficio possa ovviare, in termini di semplice rettifica del testo; c) che, per questo, "il quesito - in quanto concerne una norma che, al momento della proposizione della richiesta, aveva ormai esaurito i suoi effetti e non poteva quindi ritenersi ancora in vigore - non può essere considerato conforme a legge".

Del tutto ultroneo, e privo di significato per quanto qui interessa, deve considerarsi l'incidentale rilievo, contenuto nell'ordinanza, che la riserva dell'ENEL aveva "esaurito ogni suo effetto una volta che la concessione è stata effettivamente disposta" col d.m. 28 dicembre 1995. In proposito basti osservare, anzitutto, che altro è la vigenza altro è la efficacia della legge, e poi che, comunque, per espressa disposizione di quel decreto (art. 1, comma 3), la concessione ha iniziato "a decorrere dall'11 luglio 1992" cioè dalla stessa data del decreto-legge, successivamente convertito, che già nel 1992 aveva disposto il venir meno della "riserva per legge" sostituendola con una "riserva per concessione".

2.3. - Nessuna censura merita dunque l'Ufficio centrale per il modo in cui - previa audizione del comitato dei promotori - ha esercitato il potere ad esso attribuito dalla legge n.

352 del 1970; sicché il ricorso non può essere accolto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta all'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione accertare, ai sensi dell'art. 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352, la non conformità alle norme di legge della richiesta referendaria di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Ruperto

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 18 aprile 1997.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.