

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. XV

n. 22

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

AL PARLAMENTO

sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo
in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259

**ENTE PER LE NUOVE TECNOLOGIE,
L'ENERGIA E L'AMBIENTE (ENEA)**

(Esercizi 1986, 1987, 1988, 1989 e 1990)

Comunicata alla Presidenza il 25 novembre 1992

N. B. — La documentazione contabile è contenuta nel volume allegato.

11-CDC-ENT-0022-0

I N D I C E

—

Determinazione della Corte dei conti n. 39/92 del 3 novembre 1992	Pag. 7
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla ge- stione finanziaria dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA) per gli esercizi dal 1986 al 1990	* 13

1

2

3

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 39/92.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 3 novembre 1992;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 25 aprile 1961, con il quale l'ENEA (Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente), già CNEN, è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi degli Enti suddetti, relativi agli esercizi finanziari 1986-1990, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore consigliere dott. Fabrizio Topi e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulle gestioni finanziarie dell'Ente per gli esercizi 1986-1990;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso

alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

considerato che nella relazione allegata sono formulate osservazioni e rilievi riguardanti:

la non ancora intervenuta deliberazione del nuovo Piano triennale di attività;

più in generale, il diffuso ritardo — di Ente e Ministeri interessati — negli adempimenti necessari per la completa attuazione delle leggi n. 9 e n. 10 del 9 gennaio 1991 e n. 282 del 25 agosto 1991, nelle parti concernenti attività ed organizzazione dell'ENEA;

la nomina di due revisori supplenti non in possesso dei prescritti requisiti di legittimazione;

l'utilizzazione degli automezzi di servizio, da parte di consiglieri di amministrazione e responsabili della struttura, con modalità non conformi a quanto previsto dalla relativa disciplina regolamentare, peraltro dimostratasi inadeguata e bisognevole di revisione;

la non conformità ai principi di diritto vigenti in materia ed alle regole di buona amministrazione di talune fattispecie di comando di personale e di affidamento di incarichi di consulenza e di servizio;

l'urgenza della definizione dei rapporti contrattuali concernenti la interrotta realizzazione dei reattori PEC e CIRENE, come pure della definitiva sistemazione dei relativi impianti e attrezzature;

la necessità di modifiche al regolamento di amministrazione e contabilità, specie nella parte riguardante le forme di contrattazione, anche al fine di conformarne la disciplina alle sopravvenute norme comunitarie;

l'eccessiva proliferazione di partecipazioni in società e consorzi;

le carenze ed i ritardi spesso riscontrati nell'esercizio del potere-dovere di vigilanza da parte del Ministero dell'industria;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1986-1990 — corredati delle relazioni degli

organi amministrativi e di revisione — dell'ENEA, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso;

segnala, a norma dell'articolo 8 della legge n. 259 del 1958, le osservazioni ed i rilievi di cui in parte motiva agli onorevoli Ministri dell'industria, commercio e artigianato e del tesoro ed ordina che, per gli eventuali provvedimenti di competenza, ad essi sia inviata copia della presente determinazione e della relazione che a questa si unisce perché ne faccia parte integrante.

L'ESTENSORE
F.to: Topi

IL PRESIDENTE
F.to: Coltelli

Depositata in Segreteria il 12 novembre 1992.

p.c.c.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
DIRETTORE DELLA SEGRETARIA
(Giovanni Sforza)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
 SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE PER LE NUOVE
 TECNOLOGIE, L'ENERGIA E L'AMBIENTE (ENEA), GIÀ COMI-
 TATO NAZIONALE PER LA RICERCA E LO SVILUPPO DEL-
 L'ENERGIA NUCLEARE E DELLE ENERGIE ALTERNATIVE
 (CNEN), PER GLI ESERCIZI 1986, 1987, 1988, 1989 E 1990

SOMMARIO

1. - Notazioni introduttive	Pag. 15
---------------------------------------	---------

PARTE PRIMA

L'ORDINAMENTO

2. - La legge 25 agosto 1991, n. 282 di « riforma dell'ENEA »	» 20
3. - Le finalità istituzionali	» 23
4. - Natura dell'Ente e suo ruolo nel sistema	» 29
5. - Disciplina di programma e di finanziamento	» 35
6. - Gli organi	» 40
7. - L'apparato organizzativo	» 53
8. - Il personale:	
a) le fonti normative	» 68
b) gli organici	» 70
c) il trattamento giuridico ed economico	» 78
d) le indennità e i trattamenti accessori; i benefici assistenziali e sociali	» 89
e) i trattamenti di previdenza ed assicurativi; il trattamento di fine rapporto	» 93
f) comandi e congedi per motivi di studio e sindacali	» 93
g) consulenze e incarichi di studio	» 102

PARTE SECONDA

L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.
PROGRAMMI E REALIZZAZIONI

9. - I piani quinquennali 1985-1989 e 1990-1994: gli obiettivi programmatici, i fabbisogni finanziari, i mezzi di copertura	Pag. 106
10. - Le attività nel settore nucleare:	
a) il nucleare da fissione, i reattori CIRENE e PEC	» 118
b) la fusione nucleare controllata	» 133
11. - Le attività sugli altri obiettivi programmatici:	
a) notazioni comuni	» 136
b) fonti rinnovabili e risparmio energetico	» 137
c) protezione ambientale e salute dell'uomo; il programma « Antartide »	» 142
d) il supporto all'innovazione tecnologica	» 144
e) attività di vigilanza e controllo	» 145
12. - Le funzioni a carattere « orizzontale »; in particolare: le attività nel Mezzogiorno, le collaborazioni internazionali	» 147
13. - Le modalità operative	» 155
14. - Le partecipazioni in società e consorzi	» 163

PARTE TERZA

I RISULTATI FINANZIARI
ED ECONOMICI DELLA GESTIONE

15. - Bilanci preventivi e conti consuntivi	» 177
16. - I risultati complessivi della gestione finanziaria	» 184
17. - Analisi delle entrate	» 194
18. - Analisi delle spese	» 199
19. - Il conto economico	» 220
20. - La situazione patrimoniale	» 223
21. - I rendiconti del « Programma nazionale di ricerche in Antartide »	» 228
22. - Notazioni conclusive	» 232

1 - NOTAZIONI INTRODUTTIVE

1.1 L'ENEA (Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative), istituito dalla legge 11 agosto 1960, n. 933 con la denominazione di CNEN (Comitato nazionale per l'energia nucleare), è stato sottoposto al controllo della Corte dei Conti, da esercitarsi secondo le modalità previste dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, con D.P.R. 25 aprile 1961.

La Corte ha riferito al Parlamento sulla gestione dell'Ente fino a tutto l'esercizio 1985; con il presente documento riferisce sugli esercizi 1986/1990 (*).

1.2 L'arco temporale oggetto del referto è stato caratterizzato da una serie di eventi che, in rapida successione e fra loro concatenati, hanno avuto effetti dirompenti sulla politica energetica del Paese, della quale l'ENEA è uno degli attori, con inevitabili, vaste ripercussioni sulla vita dell'Ente, che da tali vicende esce infatti profondamente trasformato.

In proposito è opportuno ricordare che il Piano Energetico Nazionale - PEN in vigore all'inizio del 1986, e che era stato deliberato dal CIPE il 4 dicembre 1981, si prefiggeva - fra l'altro - un consistente sviluppo della produzione di energia da fonte nucleare (0,5 Mtep nel 1980, 2 Mtep nel 1985 e 8 Mtep nel 1990; con un incremento dell'apporto relativo all'offerta totale di energia dallo 0,3% al 4,3%) ed a tal fine prevedeva: la realizzazione e l'entrata in servizio, entro il 1990, oltre che

(*) L'ultima relazione, concernente gli esercizi 1975/85, è in:

Atti parlamentari - X Legislatura - Doc. XV, n. 2.

Sul consuntivo del 1991, deliberato dall'Ente nei termini di legge, la Corte si riserva di riferire nel più breve tempo possibile, appena completati gli accertamenti istruttori in atto.

della centrale di Caorso (da 850 MW), di altre tre centrali (compresa quella di Montalto di Castro) per complessivi 6.000 MW; l'avvio delle azioni relative alla costruzione di ulteriori unità (sette od otto) destinate ad entrare in funzione dopo il 1990; il completamento dei reattori sperimentali PEC e CIRENE; la prosecuzione della partecipazione italiana ai progetti europei concernenti i "reattori veloci". Tali obiettivi venivano sostanzialmente confermati dalla delibera CIPE del 20 marzo 1986, di aggiornamento del PEN per il triennio 1985/87.

Peraltro, mentre già ostacoli e difficoltà di varia natura stavano rendendo ardua la realizzazione del piano nella misura e nei tempi (oltre che nei costi) prefissati, il 26 aprile 1986 si verificò - com'è noto - l'incidente nell'impianto nucleare di Chernobyl in URSS. Il vivissimo allarme suscitato dal tragico evento nell'opinione pubblica del Paese indusse il Governo italiano a ripensare la propria politica energetica, basata anche su un accentuato sviluppo del nucleare da fissione.

La messa a punto della nuova strategia nel settore ha, peraltro, conosciuto momenti di grandi incertezze e contrasti e faticosi tentativi di mediazione fra esigenze di difficile conciliazione ed ha così richiesto tempi ben più lunghi (quasi 5 anni) rispetto a quelli che le pressanti necessità dell'economia nazionale reclamavano.

Le tappe principali di questo tormentato cammino possono così brevemente riepilogarsi:

- il 15 ottobre 1986 venne insediato dal Ministro dell'Industria il Comitato tecnico per l'energia, incaricato di elaborare le linee essenziali di un nuovo piano energetico;
- dal 24 al 27 febbraio 1987 si tenne in Roma la Conferenza nazionale sull'energia, organizzata dal Governo al fine di disporre di qualificati contributi conoscitivi per le decisioni proprie e del Parlamento;

- nel frattempo si era però già proceduto alla chiusura temporanea delle tre centrali nucleari operanti in Italia (Trino 1, Latina e Caorso, questa entrata in funzione a regime nel 1982) ed alla sospensione dei lavori di costruzione delle quattro unità di Montalto e Trino 2; e si era inoltre disposta (legge 9 agosto 1986 n. 495) l'esclusione per il 1986 di ulteriori iniziative, da parte dell'ENEA, per la realizzazione dell'impianto PEC;
- l'8 e 9 novembre 1987 si tennero tre referendum abrogativi di norme relative alle centrali elettronucleari; il risultato affermativo di questa consultazione venne interpretato (dall'opinione pubblica e da gran parte delle forze politiche), al di là del significato letterale dei quesiti posti all'elettorato, come un rifiuto della tecnologia nucleare sino ad allora sperimentata ed una rinuncia all'ulteriore utilizzo degli impianti esistenti;
- il Governo pertanto (discorso del Presidente del Consiglio al Senato il 20 novembre 1987, in occasione del dibattito sulla fiducia) propose una sorta di "moratoria nucleare" per cinque anni, accompagnata tuttavia dal mantenimento di un "limitato presidio nucleare" che consentisse all'Italia di non escludersi totalmente dalle tecnologie comunemente usate nel settore da gran parte del mondo industrializzato; il Parlamento approvò la linea del Governo e lo impegnò a redigere un nuovo piano energetico che avesse l'obiettivo di "garantire al Paese l'energia necessaria al suo sviluppo, nella massima tutela della salute e dell'ambiente ed ai minori costi possibili", a tal fine prevedendo un programma di investimenti da effettuare nel successivo quinquennio, dai quali doveva essere esclusa la realizzazione di nuove centrali nucleari a fissione;

- nei mesi successivi, conseguentemente, venne deliberata dal CIPE la protrazione della sospensione dei lavori a Montalto ed a Trino 2, la chiusura definitiva della centrale di Latina e quella provvisoria di Trino 1 e Caorso, per consentire le verifiche necessarie in vista di una eventuale ripresa dei lavori (per le prime due) o della riapertura (per le ultime due);
- nell'aprile 1988, tuttavia, il nuovo Governo decise di rinunciare all'opzione nucleare per la centrale di Montalto, confermando la sospensione dei lavori, decisione fatta propria dal Parlamento che, con legge 10 febbraio 1989 n. 42 (di conversione di un decreto legge più volte reiterato), dispose la definitiva interruzione dei lavori per la centrale elettronucleare e la sua conversione a centrale policombustibile;
- sempre nel corso del 1988 il Parlamento intervenne direttamente nei confronti dei programmi condotti dall'ENEA in campo nucleare, prima inibendo nuove iniziative ed ulteriori impegni relativi all'impianto PEC ed alla filiera dei reattori a neutroni veloci (legge 11 marzo 1988 n. 73), quindi sospendendo definitivamente le attività di realizzazione dell'impianto stesso ed imponendo la revisione degli accordi di collaborazione europea sullo sviluppo dei reattori del tipo (legge 5 agosto 1988 n. 321);
- il 10 agosto 1988 il Consiglio dei Ministri ha infine approvato e presentato al Parlamento il nuovo Piano Energetico Nazionale, il cui avvio ad attuazione, peraltro, ha incontrato notevoli difficoltà, che le forze politiche e sociali ed il Parlamento sono riuscite a superare solo nel corso del 1990 (mozione adottata dal Senato il 17 maggio, di adesione agli indirizzi governativi di politica energetica contenuti nel PEN; aprontamento delle leggi di attuazione dello stesso Piano);

- con delibera del 27 agosto 1990 il CIPE, accogliendo una risoluzione della Camera dei Deputati del 12 giugno 1990, disponeva la chiusura definitiva delle centrali elettronucleari di Caorso e di Trino 1, così ponendo termine all'esperienza italiana nel campo dei reattori nucleari a fissione;
- da ultimo, con leggi del 9 gennaio 1991, n. 9 e n. 10, il Parlamento ha emanato "norme per l'attuazione del nuovo PEN", concernenti, rispettivamente: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali; uso razionale dell'energia, risparmio energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili.

La pur rapida esposizione che precede è sufficiente a far intendere quale forte impatto possano aver avuto gli avvenimenti richiamati sui programmi dell'ENEA, sulla sua attività gestionale, sul ruolo svolto nel sistema e sulla sua stessa identità.

Nel valutare i risultati conseguiti dall'Ente nel quinquennio non è, perciò, possibile prescindere dall'attribuire il giusto rilievo al quadro in cui esso si è trovato ad operare, alla situazione di precarietà programmatica e finanziaria indotta da eventi, di enorme valenza politica e sociale, esterni all'Ente ed assolutamente non controllabili dai suoi organi di governo.

Sembra, comunque, che la lunga e tormentata fase dell'"uscita dal nucleare" e della transizione verso approdi - almeno in parte - diversi rispetto al passato possa considerarsi sostanzialmente avviata a conclusione: dopo l'approvazione del nuovo PEN e del piano quinquennale dell'Ente e dopo l'emanazione delle leggi di attuazione del medesimo PEN, è ora infatti intervenuto anche l'atto per l'ENEA più significativo e rilevante, e cioè l'attesa legge della sua riforma organica (il cui esame era iniziato in Parlamento nell'aprile 1989).

PARTE PRIMA: L'ORDINAMENTO2. LA LEGGE 25 AGOSTO 1991, N. 282 DI "RIFORMA DELL'ENEA".

2.1 L'originaria disciplina organica dell'ordinamento dell'Ente (allora denominato CNEN), contenuta nella legge istitutiva 11 agosto 1960 n. 933, subì la prima sostanziale riforma già con la legge 15 dicembre 1971 n. 1240; questa ampliò la gamma degli strumenti operativi di cui l'Ente poteva avvalersi per il perseguimento dei propri fini (che restavano quelli della ricerca e sperimentazione nel settore delle applicazioni pacifiche dell'energia nucleare) e ne modificò la struttura organica, eliminando la confusione di ruoli fra Ministro vigilante e Presidente del Comitato ed affiancando al Consiglio di amministrazione un organo con funzioni ausiliarie e sostitutive (per delega o nei casi di urgenza), la Giunta Esecutiva.

Una nuova, profonda innovazione della disciplina istituzionale si è poi avuta con la legge 5 marzo 1982 n. 84, che ha esteso le competenze dell'Ente a tutto il campo delle energie alternative (intendendosi per tali quelle ricavate da fonti diverse dagli idrocarburi) e del risparmio energetico, ne ha modificato conseguentemente la denominazione e ne ha accentuato il ruolo di promozione, anche finanziaria, nei confronti dell'industria del settore; in connessione con le innovazioni di ordine istituzionale, la stessa legge ha provveduto a variare l'assetto organizzativo dell'Ente, soprattutto con riguardo alla disciplina uniforme del personale e dell'amministrazione dettata dalla legge 20 marzo 1975 n. 70 per tutti gli enti del c.d. "parastato" ed alla cui applicazione l'ENEA veniva, infatti, espressamente sottratto.

2.2 Gli eventi in precedenza ricordati, seguiti all'incidente di Chernobyl, hanno reso - in certo senso - precocemente obsoleta la riforma del 1982, modellata su di un ente a prioritaria vocazione nucleare, in quanto destinato a supportare - sul piano

scientifico e tecnologico e su quello promozionale - la crescita e l'affermazione di una industria nazionale nel settore.

Venuto bruscamente meno questo obiettivo, si è posto il problema di come ridisegnare ruolo e competenze dell'ENEA, evitando di disperdere e di inaridire un patrimonio di conoscenze e di professionalità altamente qualificato, faticosamente formatosi nel tempo, con costi non indifferenti per la collettività e che sarebbe poi stato estremamente arduo ricostruire, ove necessario. Abbandonata così l'ipotesi, in un primo tempo caldeggiata da talune forze politiche e di governo, di uno smembramento dell'ente e della creazione di più strutture ciascuna delle quali con proprie specifiche ed omogenee attribuzioni, il Parlamento (con la legge 25 agosto 1991 n. 282, pubblicata sulla G.U. del 30 agosto ed entrata in vigore il successivo 14 settembre) ha preferito confermare il modello unitario preesistente, pur nella accentuata eterogeneità delle competenze intestate all'Ente, ritenendo tale soluzione come la più adatta a garantire sia la conservazione dell'esistente patrimonio integrato di conoscenze e di risorse umane che le necessarie sinergie fra le distinte aree funzionali.

- 2.3 Pertanto, come si evince chiaramente dall'esordio stesso della legge 282/91 (art. 1, 1° comma), non si è trattato di una vicenda di successione fra enti, con estinzione del vecchio e creazione di un nuovo soggetto giuridico che subentra al primo: è, invece, sempre lo stesso ente, che ha cambiato denominazione, ma non sigla ("Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente - ENEA"), e - soprattutto - ha visto profondamente modificati i fini istituzionali, l'assetto organizzativo, le modalità di finanziamento, la rete delle relazioni intersoggettive.

I singoli aspetti della nuova disciplina normativa verranno esaminati in prosieguo, ciascuno nella sede appropriata; qui, è solo opportuno accennare a taluni profili di diritto intertemporale, non tutti adeguatamente considerati dalla legge 282.

Questa provvede, in particolare, (art. 23, 1° comma) ad abrogare, oltre ad una norma (l'art. 16) della legge n. 933/1960 di carattere transitorio, e quindi ormai priva di effetti ma formalmente ancora vigente, le intere leggi n. 1240/1971 e n. 84/1982. Restano, invece, in vigore gli articoli da 12 a 15 della legge n. 933, che prevedono, fra l'altro: le modalità per la dichiarazione di pubblica utilità, e di indifferibilità ed urgenza, delle opere necessarie per l'esecuzione dei compiti dell'ENEA; la facoltà dell'Ente di avvalersi dell'Avvocatura dello Stato; la sua parificazione alle Amministrazioni dello Stato agli effetti di imposte e tasse, escluse le imposte dirette e le tasse telegrafiche e telefoniche.

Vengono poi espressamente confermate (art. 22 ed art. 18) l'esclusione dell'ENEA dalla applicazione della legge 20 marzo 1975 n. 70, già sancita dall'art. 1 della legge n. 84/1982, e la sua sottoposizione al controllo della Corte dei conti secondo le modalità previste dagli artt. 4, 7, 8, 9 e 12 della legge n. 259/1958, così come a suo tempo disposto dall'art. 18 della legge 1240/1971.

Viene altresì evitata ogni soluzione di continuità nella applicazione di regolamenti e altri atti normativi secondari con la norma (art. 23, 2° comma) che proroga l'efficacia di quelli emanati in applicazione della legge n. 84/1982 fino alla emanazione (che sarebbe dovuta avvenire entro il 14/12/1991, termine peraltro scaduto infruttuosamente) dei corrispondenti regolamenti ed atti previsti dalla legge di riforma.

Quest'ultima, invece, ha omesso di regolare il passaggio dal precedente al nuovo ordinamento per quanto riguarda il funzionamento degli organi direttivi dell'Ente, l'atto di programmazione delle attività, l'impostazione del bilancio 1991; ne sono derivati problemi applicativi, solo in parte risolti in via di fatto o mediante ricorso ai principi generali.

3 - LE FINALITA' ISTITUZIONALI.

- 3.1 Secondo la legge istitutiva del 1960, compiti fondamentali dell'allora CNEN erano quelli, finalizzati alle applicazioni pacifiche dell'energia nucleare: a) di "effettuare e promuovere studi e sperimentazioni" nel campo della fisica, della chimica, della matematica, della biologia, della medicina, dell'ingegneria, e relative applicazioni, nonché della ricerca e preparazione delle materie prime radioattive e della loro produzione; b) di "esercitare la sorveglianza (scientifica e tecnica) ed il controllo tecnico" sull'impiego dei materiali radioattivi e sulla costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione dell'energia nucleare.

Compiti complementari o collaterali erano quelli di preparazione di personale specializzato, di consulenza e collaborazione con le Amministrazioni dello Stato e con gli organismi esteri ed internazionali attivi nel settore, di diffusione della conoscenza dei problemi nucleari, di finanziamento di istituzioni pubbliche per ricerche e sperimentazioni nel campo dell'energia nucleare.

La legge del 1971 aggiunse, al fine di ricerca, quello di promozione delle attività economiche del settore, all'uopo prevedendo la collaborazione con l'industria nazionale per la progettazione, la costruzione e lo sviluppo di prototipi di reattori, di impianti e di componenti nucleari.

- 3.2 Nel corso degli anni settanta, le ripetute crisi petrolifere, che sconvolsero l'economia mondiale, fecero avvertita l'Italia della sua estrema vulnerabilità nel campo degli approvvigionamenti energetici, sotto il duplice profilo della sicurezza delle forniture e della loro onerosità.

Governo e Parlamento ritennero che una delle strade da percorrere con maggiore decisione, al fine di ridurre la dipendenza energetica del Paese, fosse - insieme al nucleare - quella costituita dalle "fonti di energia rinnovabili" e dalla "razionalizzazione e risparmio dei consumi energetici".

Una delle iniziative, rivolte al conseguimento di tali obiettivi, fu quella di estendere i compiti di ricerca e sperimentazione del CNEN anche ai settori suindicati; a ciò si provvede, dapprima con norme disorganiche ed a carattere transitorio (a partire dal D.L. 26 maggio 1979 n. 158, riguardante il finanziamento dell'Ente per quell'esercizio), infine con la legge organica di riforma 5 marzo 1982 n. 84, che infatti trasformò il CNEN in ENEA - Comitato per la ricerca e per lo sviluppo dell'energia nucleare e delle "energie alternative", cioè di quelle ricavate da fonti diverse dagli idrocarburi (e dal nucleare).

- 3.3 La legge n. 84, sotto il cui regime l'Ente ha operato per tutto il periodo considerato nella presente relazione, individuava la missione propria dell'ENEA nella promozione dello sviluppo e della qualificazione dell'industria nazionale, nel quadro della politica energetica del Paese, e nel rispetto della salute e dell'ambiente.

A tal fine si prevedeva che compiti principali dell'ENEA fossero: effettuare e promuovere, anche in collaborazione con altri operatori, attività di studio ricerca sviluppo e dimostrazione attinenti alle tecnologie energetiche di sua competenza, ed al risparmio energetico, e con riguardo a tutte le fasi dei relativi processi, dalla produzione allo smaltimento dei rifiuti; effettuare, promuovere e coordinare studi ricerche e sperimentazioni sulle conseguenze ambientali e sanitarie derivanti dall'utilizzo delle fonti di energia, nonché sulla sicurezza degli impianti per la produzione di energia; provvedere al trasferimento agli operatori industriali delle conoscenze acquisite e dei risultati della ricerca, curando in loro collaborazione la progettazione e la realizzazione di prototipi; dettare le prescrizioni ed esercitare i controlli per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria dei lavoratori e delle popolazioni contro il pericolo delle radiazioni ionizzanti, nonché sulla applicazione delle misure di protezione fisica passiva degli impianti e delle materie nucleari.

Per l'espletamento di tali compiti, l'ENEA poteva: stipulare convenzioni con le Regioni e gli enti locali; affidare ad università, istituti di ricerca, enti e società l'esecuzione di studi, ricerche ed esperienze per l'attuazione dei propri programmi scientifici; stipulare con industrie nazionali contratti di collaborazione e mettere a loro disposizione le proprie conoscenze; promuovere la costituzione di consorzi industriali e di società, anche internazionali, per lo sviluppo industriale delle tecnologie energetiche di propria competenza, nonchè partecipare ad esse, in modi, limiti e secondo procedure variamente disciplinate dalla legge.

In sintesi, può osservarsi come la legge n. 84 si caratterizzasse, rispetto alle precedenti e con riguardo a compiti e strumenti operativi dell'ENEA, per l'ampliamento dei settori di sua competenza (dalla sola energia nucleare anche alle energie alternative ed al risparmio energetico) e per l'enfatizzazione del momento della promozione industriale rispetto a quello della ricerca.

A questo ultimo proposito, nella precedente relazione notava la Corte che "l'evoluzione del sistema non solo tende a privilegiare quelle tra le finalità istituzionali che si pongono a sostegno dell'economia, ma, nello stesso ambito della ricerca, favorisce la ricerca "utile" all'economia. La ricerca in sé stessa è venuta perciò a perdere di fatto rilevanza nel tempo, pur se resta sempre una finalità "necessaria".

- 3.4 L'evoluzione dei fini dell'Ente che, dalle origini al 1982/86, aveva seguito una linea di sostanziale continuità, conosce un vero e proprio momento di rottura con l'incidente di Chernobyl. La lunga fase di incertezza che segue, contrassegnata - sul piano normativo - da interventi parziali e contingenti ma che già prefigurano i tratti salienti del futuro Ente riformato, si conclude con l'emanazione della legge n. 282/91, che, insieme alle leggi n. 9 e n. 10 del 1991, disegna il nuovo assetto organico delle competenze ENEA, già peraltro in buona misura anticipato - oltre che nei frammentari provvedimenti normativi

appena sopra ricordati - nel PEN del 1988 e nel programma dell'Ente per il 1990/94.

Infatti, il Piano energetico, nel confermare il "ruolo centrale" dell'ENEA nella ricerca energetica nazionale e la sua connotazione di "Ente di ricerca, sviluppo, dimostrazione e promozione industriale", afferma innanzitutto la necessità di dare piena attuazione alla legge n. 84 che ne identificava "come obiettivo prioritario la qualificazione dell'industria nazionale nei settori e nelle tecnologie" di competenza dell'Ente stesso; individua, poi, nei tre filoni dell'energia, della interazione tra energia e ambiente e della energia e innovazione tecnologica, la linea di sviluppo dei programmi dell'ENEA.

Questi indirizzi, ai quali si è poi conformato il Programma quinquennale predisposto dall'Ente nel 1990; sono stati infine consacrati dalla legge di riforma e dalle due leggi di attuazione del PEN.

Il quadro che ne risulta può così sintetizzarsi:

- le competenze dell'ENEA abbracciano ora i settori delle nuove tecnologie, dell'energia e dell'ambiente; sono cadute le specificazioni che, in base alla precedente normativa ed allo stesso PEN del 1988, ne limitavano la capacità giuridica di intervento, segnatamente sulle tematiche dell'ambiente e della innovazione tecnologica, prima attratte nell'area delle sue attribuzioni solo se attinenti, connesse o derivate da quelle energetiche;
- nei settori di competenza, i compiti principali sono quelli di: promuovere ed effettuare attività di ricerca sviluppo e dimostrazione attinenti ad aspetti tecnologici; promuovere, effettuare e coordinare ricerche e valutazioni sulle conseguenze dell'utilizzo delle tecnologie, ivi inclusi gli aspetti economici e sociali, nonché sulla sicurezza degli impianti nucleari e sulla protezione dalle radiazioni ionizzanti; attuare il trasferimento e la diffusione delle conoscenze e dei risultati delle ricerche alle Amministrazioni

pubbliche e agli operatori economici; fissare le prescrizioni ed esercitare i controlli che hanno rilevanza per la sicurezza nucleare; fornire pareri e consulenze ed eseguire istruttorie tecniche e controlli per conto delle Amministrazioni pubbliche. Trattasi in sostanza della stessa tipologia di compiti prevista per l'innanzi, estesa però anche alle nuove aree di competenza;

- fra gli strumenti e le modalità di intervento per l'attuazione degli indicati compiti ve ne sono alcuni già contemplati dalla precedente normativa: accordi con le Regioni e gli enti locali (ma ora anche con le imprese di tali enti), contratti di ricerca con università, istituti di ricerca, enti e società, partecipazione a società e consorzi industriali - nazionali ed esteri - aventi come fine lo sviluppo industriale delle tecnologie di competenza dell'Ente; altri se ne aggiungono affatto nuovi: gli "accordi di programma" con i Ministeri competenti, ed in particolare con quelli direttamente interessati alle attività proprie dell'ENEA (industria, ambiente e ricerca scientifica), e la partecipazione ad un costituendo "consorzio per la diffusione dell'uso razionale dell'energia e delle fonti rinnovabili".

Lo strumento degli accordi di programma, contemplato in via generale dalla legge n. 282, aveva peraltro già costituito oggetto di specifica previsione nelle - di poco anteriori - leggi n. 9 e 10 del 1991, che hanno incluso l'ENEA fra i soggetti cui sono demandate azioni per l'attuazione del Piano energetico nazionale.

In particolare, la legge n. 9 (art. 30, 2° comma) prescrive la stipula di un accordo di programma fra Ministero dell'industria, ENEA e Regioni, avente ad oggetto interventi in materia di uso razionale dell'energia e diffusione delle fonti rinnovabili; interventi, in relazione ai quali la legge 282 ha poi anche previsto l'istituzione di apposito consorzio (v. sopra) con compiti di promozione, indirizzo, programmazione e coordinamento delle attività dei consorziati ENEA, Regioni, Province autonome.

Altro accordo di programma fra Ministero dell'industria ed ENEA è previsto dalla legge n. 10 (art. 3), per lo sviluppo di attività aventi le finalità di cui all'art. 1 della medesima legge (favorire ed incentivare azioni e comportamenti di produttori e consumatori volti a migliorare i processi di trasformazione dell'energia, a ridurre i consumi ed a migliorare le condizioni di compatibilità ambientale a parità di servizio reso e di qualità della vita). E' altresì previsto (art. 16) che, per assistere le Regioni nella attuazione della legge negli ambiti di loro spettanza, apposite convenzioni possano essere stipulate con gli enti competenti, fra i quali l'ENEA.

Numerosi altri compiti specifici (di consulenza e supporto alle Amministrazioni pubbliche competenti ed in particolare al Ministero dell'industria, di certificazione verifica e controllo, di promozione informazione e diffusione) sono affidati all'ENEA dalle leggi n. 9 e n. 10, nel quadro di un programma coordinato di interventi che mira a coinvolgere, integrandone le competenze e le attività, tutti i soggetti istituzionalmente interessati al conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione dei consumi energetici, di riduzione della dipendenza energetica dall'estero e di miglioramento della qualità dell'ambiente in relazione alla produzione ed al consumo di energia.

4 - NATURA DELL'ENTE E SUO RUOLO NEL SISTEMA.

4.1 Nelle pagine che precedono si è ripercorsa la storia ultratrentennale dell'Ente attraverso l'evoluzione dei suoi fini istituzionali; evoluzione contrassegnata spesso da interventi legislativi di carattere contingente che, prendendo atto di mutamenti intervenuti nella realtà politico-sociale, economica e scientifica, hanno anticipato modifiche all'ordinamento dell'Ente poi recepite in leggi organiche di riforma. Così, ad esempio, è accaduto, alla fine degli anni '70, con l'attribuzione di competenze in materia di fonti alternative e risparmio energetico; così, più di recente, con i provvedimenti inibitori di talune attività nel settore nucleare e, all'inizio del '91, con le leggi n. 9 e n. 10 di attuazione del PEN.

Dall'analisi dei fini, e della loro evoluzione nel tempo, è possibile trarre indicazioni per definire la natura dell'Ente, qual'era all'origine e quale essa è oggi.

Il CNEN, nato per derivazione dal Comitato nazionale per le ricerche nucleari operante in seno al CNR, si configurava - secondo la legge n. 933/1960 - come ente di ricerca, pur se talune delle sue attribuzioni, già all'epoca, presentavano natura diversa; trattavasi, comunque, di ricerca finalizzata o applicata, avendo ad oggetto un campo specifico di indagine (l'energia nucleare ad usi pacifici) ed essendo mirata al conseguimento di risultati immediatamente trasferibili al sistema industriale per una loro concreta utilizzazione a fini produttivi e commerciali.

Con la legge n. 1240 del 1971, mentre si accentuavano i profili di finalizzazione delle attività di ricerca in campo nucleare, si dava ingresso altresì a compiti di promozione dell'industria del settore, con conseguenti e coerenti modifiche sul piano dell'assetto organizzativo e delle modalità e strumenti operativi.

Peraltro, la legge n. 70 del 1975 classificava ancora il CNEN nella categoria degli "enti scientifici di ricerca e sperimentazione".

4.2 Il processo di dilatazione dei fini dell'Ente e di parziale trasformazione della sua natura si è accelerato nella seconda metà degli anni '70, traendo impulso anche da delibere del CIPE (del dicembre 1975 e del dicembre 1977) che sottolineavano la necessità per il CNEN di un marcato sviluppo dell'attività di promozione industriale, anche attraverso l'instaurazione di rapporti societari e l'assunzione di rischi di impresa; e tale processo ha trovato il suo coronamento nella legge n. 84 del 1982, che - come si è già notato - poneva un assetto funzionale e strutturale del Comitato tale da privilegiarne il ruolo di promozione rispetto a quello di ricerca.

Dal canto suo l'Ente, sull'abbrivio offerto dalla legge, ha enfatizzato la valenza di queste sue nuove attribuzioni, specie per i riflessi sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale e su quella amministrativo-contabile, giungendo a configurare la propria azione istituzionale pressochè alla stregua dell'attività degli enti economici, con ciò sostanzialmente allontanandosi dalla reale volontà del legislatore.

La Corte in proposito osservava, nella precedente relazione, come fosse discutibile una classificazione dell'Ente che ignorasse le indubbe sue connotazioni economiche, ma ancor più opinabile se ne appalesasse la configurazione di ente economico, in mancanza di elementi essenziali come la capacità di autofinanziamento ed il carattere imprenditoriale dell'attività svolta; concludeva, pertanto, che la definizione più acconcia, e la più idonea ad abbracciare la varietà di attribuzioni affidate all'ENEA dall'ordinamento, fosse quella di "ente di natura atipica, con finalità di ricerca e promozionali, incidenti anche nel campo dell'economia".

Il carattere atipico dell'Ente ha ricevuto probanti conferme nel parere del Consiglio di Stato n. 175 del 15 febbraio 1985, che - nel pronunciarsi circa l'assoggettabilità dell'ENEA alle disposizioni della legge-quadro sul pubblico impiego - ne ha negata la natura di ente pubblico economico, ma ha ammesso la

difficoltà di una sua mera collocazione in uno dei comparti di contrattazione collettiva di cui alla citata legge-quadro; nella legge 11 luglio 1988 n. 266, la quale ha per l'appunto provveduto a disciplinare in modo autonomo - rispetto al generale ordinamento del pubblico impiego - atti e procedure per la regolamentazione del rapporto di lavoro del personale dell'ENEA, con ciò implicitamente riconoscendogli caratteristiche di peculiarità ed atipicità; ed, infine, nel parere reso dalla commissione nominata dal Ministro per l'università e la ricerca scientifica e tecnologica, ai fini della individuazione degli enti ed istituzioni pubbliche nazionali di ricerca a carattere non strumentale e, quindi, dotate di autonomia scientifica organizzativa finanziaria e contabile ai sensi dell'art. 33 della Costituzione (art. 8 della legge 9 maggio 1989 n. 168).

In tal parere si esclude l'ENEA dal novero degli enti di ricerca a carattere non strumentale, in quanto la connessione fra strategie dell'Ente e indirizzi della politica energetica nazionale, nonché l'attribuzione, in base alla legge n. 84/1982, di funzioni di promozione industriale e di supporto tecnico-scientifico e finanziario, ad industrie, enti energetici ed amministrazioni pubbliche, per lo sviluppo innovativo e la diffusione di prodotti, processi e tecnologie, porterebbero a configurare il comitato come "ente-agenzia di innovazione e di servizio" piuttosto che come ente di ricerca (strumentale o non strumentale), malgrado la presenza di non piccole aree tuttora esplicitanti ricerca non strumentale mediante strutture depositarie di competenze altamente qualificate.

- 4.3 Ritiene la Corte che la legge n. 282/91 abbia, da un lato, confermato la natura dell'ENEA come ente atipico e polivalente, dall'altro rappresenti il punto di arrivo di un processo di trasformazione del ruolo dell'Ente nel sistema, iniziato oltre vent'anni fa e decisamente acceleratosi nel dopo-Chernobyl. Ed infatti, quanto al primo punto, nell'ENEA seguitano indubbiamente a convivere - come nel passato - l'anima della ricerca (e della ricerca di base in campi quali quello della

fusione o dei reattori a sicurezza intrinseca o passiva o di talune fonti rinnovabili) e quello della promozione industriale (nel senso della sollecitazione del mercato, sia sul versante dell'offerta che su quello della domanda, alla produzione ed alla utilizzazione di nuovi prodotti, processi e tecnologie, all'uopo fornendo conoscenze, assistenza tecnica e collaborazione finanziaria), alle quali si affianca - in forma molto più intensa che non in precedenza - la funzione di organo tecnico, di "agente operativo" della pubblica amministrazione, soprattutto nel campo della razionalizzazione dei consumi e del risparmio di energia e della protezione ambientale.

La pluralità ed eterogeneità di attribuzioni, oltre a determinare la connotazione dell'Ente, si riverbera sul suo ruolo e sulle sue interconnessioni con gli altri soggetti che operano nel sistema. Per tutto il periodo che va dalle origini fino alla seconda metà degli anni '70, il Comitato si presentava come ente che, avendo un fine unico e ben delimitato (quello delle applicazioni pacifiche dell'energia nucleare) alla cui migliore realizzazione convergevano tutti i vari compiti affidatigli, era anche titolare praticamente esclusivo delle competenze di ricerca e promozione nel settore ed in tale specifica veste era chiamato a coordinarsi, sotto le direttive del CIPE e la vigilanza del Ministero dell'industria, con gli altri enti energetici (ENI ed ENEL).

Questa configurazione, di ente con funzioni unitarie e competenze esclusive, ha cominciato ad incrinarsi con le leggi che hanno esteso i suoi compiti all'area delle energie alternative e del risparmio energetico ed è venuta completamente meno a seguito delle più recenti riforme, che hanno segnato, insieme, sia il drastico ridimensionamento delle attività possibili proprio nel settore (il nucleare) di originaria e prioritaria competenza dell'ENEA, che il suo ingresso in settori (l'ambiente, l'innovazione tecnologica) precedentemente trattati solo di riflesso, per gli aspetti in qualche modo connessi con la ricerca energetica.

In questi settori, tuttavia, agisce da tempo una molteplicità di soggetti pubblici (oltre che - naturalmente - di operatori privati), con riparti di competenze non ben definiti e programmi di attività scarsamente coordinati. Il che genera un duplice rischio: per il "sistema Italia" nel suo complesso, quello di una duplicazione degli interventi e di conflitti di attribuzioni, con aumento di costi e spreco di risorse; per l'ENEA in particolare, il rischio di incertezze sui propri confini istituzionali con possibile straripamento dagli stessi, di dispersione su una gamma eccessiva di obiettivi, anche lontani dalla propria cultura e vocazione, ed - infine - di crescente difficoltà nell'accesso alle limitate risorse pubbliche destinate ai detti scopi, a causa della inevitabile concorrenza da parte degli altri numerosi centri di competenza affine, tutti in più o meno larga misura dipendenti dai finanziamenti pubblici.

Per impedire, o limitare, il concretarsi di tali rischi, occorrono capacità di programmazione, assiduità nelle azioni di coordinamento e di vigilanza, precisa consapevolezza degli obiettivi da perseguire nel rispetto delle compatibilità finanziarie; e ciò, da parte di tutti i soggetti a vario titolo interessati, ciascuno secondo il ruolo e le responsabilità attribuitegli dall'ordinamento.

- 4.4 La rilevata natura, atipica e polivalente, dell'ENEA trova ulteriore esplicazione nella disciplina delle relazioni con le autorità di governo. Così, se i poteri di vigilanza, in base alla legge 282/91 come in precedenza con la legge 82/84, sono demandati al Ministro dell'industria, ora tali poteri vanno esercitati sentito, non più soltanto il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, ma anche quello dell'ambiente, ciascuno per le attività rientranti nel proprio ambito di competenza.

Ancora più numerose sono le amministrazioni che la legge 282 chiama a pronunciarsi sul programma dell'Ente, che va trasmesso al Ministro dell'industria perchè lo sottoponga prima all'esame di un comitato interministeriale composto, oltre che dallo stesso

Ministro dell'industria, da quelli dell'ambiente, della ricerca, del tesoro e del bilancio, e lo presenti successivamente all'approvazione del CIPE.

Anche per quanto riguarda i bilanci di previsione ed i conti consuntivi, la nuova legge amplia il numero delle amministrazioni coinvolte: il Ministro dell'industria deve infatti sentire, ai fini della approvazione, oltre al Ministro del tesoro, i Ministri della ricerca e dell'ambiente.

L'analisi di tale disciplina, come pure di altre disposizioni che verranno esaminate più avanti (sulla posizione della DISP, sul ruolo del Consorzio, sulla struttura organizzativa dell'Ente e sulle attribuzioni delle sue articolazioni operative), rivela come il disegno normativo del nuovo ENEA sia, nella sostanza, frutto di un compromesso fra la concezione che ne voleva mantenere l'assetto unitario, pur nella eterogenità delle funzioni, e quella che riteneva preferibile il suo frazionamento in più strutture, ciascuna con un proprio specifico compito ed un proprio referente a fini di indirizzo e di vigilanza.

L'assetto che ne risulta, e che ha l'innegabile pregio di evitare la moltiplicazione di inutili e costose sovrastrutture e di consentire invece il rafforzamento delle sinergie fra competenze complementari, presenta tuttavia anche un elevato indice di rischiosità, in termini di appesantimento delle procedure, di conflitti di competenze, di irrigidimento delle strutture, di capacità di effettivo coordinamento delle varie componenti del sistema e di governo dello stesso nel suo insieme.

Anche a tale riguardo, spetterà alle Amministrazioni a vario titolo competenti ed all'Ente, nelle sue diverse articolazioni organiche, operare in modo da prevenire gli inconvenienti cui la legge 282 può dare luogo ed assicurare le condizioni per conseguire l'obiettivo della riforma, il rilancio dell'Ente come strumento della politica nazionale della ricerca e sviluppo nei settori dell'energia, dell'ambiente e delle nuove tecnologie.

5 - DISCIPLINA DI PROGRAMMA E DI FINANZIAMENTO.

5.1 In materia la legge 282 ha introdotto rilevanti modificazioni.

Il precedente ordinamento prevedeva che, nel rispetto delle direttive del CIPE (contenute essenzialmente nel piano energetico nazionale), il Ministro dell'industria sottoponesse all'approvazione del medesimo CIPE le proposte di programma quinquennale di attività formulate dall'Ente, insieme con le previsioni di finanziamento per l'intero periodo, e, entro i tre mesi successivi all'approvazione del CIPE, presentasse al Parlamento il disegno di legge "per la diretta provvista dei necessari mezzi finanziari nei limiti delle risorse considerate dal bilancio annuale e pluriennale dello Stato"; prevedeva, inoltre, una periodica informativa al Parlamento sullo stato di attuazione del programma, nonché la eventualità di revisione dello stesso, con l'osservanza delle modalità stabilite per la sua iniziale formazione (art. 3 della legge n. 84 del 1982).

Questo meccanismo di programmazione e di finanziamento delle attività dell'ENEA - preordinato ad evitare gli inconvenienti ed i ritardi derivanti dalla lacunosità, sul punto, della preesistente normativa - non è, tuttavia, mai riuscito ad avere compiuta attuazione.

Infatti, già la legge n. 84, sopravvenuta a metà del piano 1980/84, venne accompagnata da una legge di finanziamento (la n. 85 dello stesso anno), che non poté che provvedere in ritardo alla copertura del fabbisogno previsto dallo stesso piano.

Negli anni seguenti è poi ripreso, e si è anzi aggravato, a causa degli eventi sopra ricordati, il sistema dei finanziamenti non correlati ai tempi, oltre che ai fabbisogni, dei piani formulati dall'Ente ed approvati dal CIPE.

Per tutto l'arco di tempo interessato dal piano 1985/89, pur deliberato con non significativo ritardo (1° marzo 1985) rispetto ai termini di legge, è mancata una legge di finanziamento pluriennale e la provvista a favore dell'Ente è stata assicurata - come meglio si dirà più avanti - solo con provvedimenti a

proiezione annuale, semestrale o - addirittura - trimestrale.

D'altro canto, neppure è stata proposta dall'ENEA, nè sollecitata dall'Amministrazione vigilante, quella revisione del piano - secondo la procedura di cui alla citata norma della legge n. 84 - che, adeguandolo tempestivamente alle così mutate condizioni esterne, avrebbe potuto agevolare l'emanazione di leggi di finanziamento di più ampio respiro.

Anche il programma formulato nel piano 1990/94, peraltro deliberato solo nel luglio 1990, si è svolto, per i primi due anni, in assenza di una organica legge di finanziamento, intervenuta soltanto nella seconda metà del 1991.

- 5.2 La legge n. 282, dopo aver riaffermato che l'ENEA opera secondo le direttive del CIPE e sulla base di un programma pluriennale, modifica innanzitutto la durata dello stesso, riducendola da cinque a tre anni, in modo da adeguarla ai tempi della programmazione generale della finanza pubblica; prevede, poi, la possibilità di aggiornamento annuale del programma per scorrimento, nonché piani annuali di attuazione.

Anche riguardo al procedimento di formazione del programma vengono introdotte novità di rilievo: dopo la deliberazione del Consiglio di amministrazione, da adottarsi previa consultazione degli organismi rappresentativi dei lavoratori ed il parere di un apposito comitato tecnico-scientifico (sul quale v. infra, cap. 7.4) il documento di programmazione triennale, corredato dalle indicazioni finanziarie per l'intero periodo, è trasmesso al Ministro dell'industria, che - entro trenta giorni - lo sottopone all'esame di un comitato interministeriale (industria, ambiente, ricerca scientifica, tesoro e bilancio) e, quindi, al CIPE per l'approvazione (per la quale non è fissato alcun termine).

Entro i novanta giorni successivi a tale approvazione, il Ministro dell'industria trasmette il programma al Parlamento, insieme ad una relazione illustrativa dello stesso e dei risultati conseguiti nel triennio precedente; entro il mese di ottobre di ciascun anno, il medesimo Ministro riferisce al Parlamento sullo stato di realizzazione del programma.

Identica procedura deve essere seguita per gli eventuali aggiornamenti annuali, mentre i piani annuali di attuazione sono sottoposti soltanto ad approvazione dell'anzidetto comitato interministeriale.

Infine, l'innovazione più significativa attiene alle modalità del finanziamento da parte dello Stato: per gli esercizi 1991/92/93, il contributo è assegnato direttamente dalla legge, con riferimento a tutte le attività dell'ENEA (e nella misura - rispettivamente - di lire 500, 600 e 600 miliardi); a decorrere dal 1994, invece, è previsto un duplice sistema di finanziamento: agli oneri relativi alle spese di gestione e di funzionamento si provvederà annualmente con la legge finanziaria, ai sensi dell'art. 11, comma 3 lettera d) della legge 5 agosto 1978 n. 468, modificato dalla legge 23 agosto 1988 n. 362, mentre i programmi di ricerca verranno finanziati con distinti provvedimenti legislativi.

- 5.3 Per l'assolvimento dei propri compiti l'ENEA può avvalersi, oltre che del contributo dello Stato, nelle forme ora indicate, delle rendite del patrimonio, di contributi di enti e privati, dei proventi derivanti dalla propria attività.

Questi ultimi si riferiscono - propriamente - ai "corrispettivi per l'effettuazione di prove, analisi, controlli e certificazioni, richiesti da privati o da soggetti ed enti di diritto pubblico diversi dallo Stato" (art. 21 legge n. 282); ma la categoria può ritenersi comprenda anche tutte quelle entrate che derivano all'Ente da specifici incarichi commessigli da soggetti terzi (pubblici o privati, nazionali o comunitari), anche sulla base di accordi che prevedano la partecipazione finanziaria dello stesso ENEA, le cui risorse, e la cui capacità di intervento, quindi, vengono così moltiplicate per effetto dell'apporto esterno.

Tali fonti di entrata hanno assunto negli ultimi anni un peso crescente nel bilancio dell'ente e sembrano destinate a rivestire in esso un ruolo di sempre maggior rilievo, anche per compensare un contributo dello Stato che non appare in grado, per le

critiche condizioni della finanza pubblica, di garantire l'integrale copertura dei fabbisogni previsti dall'ENEA per le esigenze dei propri programmi.

Fra le principali fonti di questo tipo di entrata, possono qui menzionarsi i già ricordati accordi di programma previsti dalla legge di riforma e dalle leggi n. 9 e n. 10 del 1991; l'accordo di programma con il Ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno, stipulato ai sensi della legge n. 64 del 1986; il contratto con la Comunità europea in materia di ricerche sulla fusione termonucleare; il programma comunitario VALOREN in favore delle regioni economicamente svantaggiate, per lo sviluppo di iniziative in campo energetico e per la diffusione di nuove tecnologie.

- 5.4 Al momento, non è dato prevedere se la disciplina, dettata dalla legge n. 282 relativamente alla programmazione ed al finanziamento delle attività dell'ENEA, si rivelerà idonea ad impedire il perpetuarsi degli inconvenienti che a lungo hanno travagliato la vita dell'Ente, specie a causa delle ricorrenti incertezze sulla regolare provvista di mezzi finanziari nella misura necessaria. E' certo, tuttavia, che la nuova legge, sul piano programmatico, ha dato vita ad uno strumento di complessa elaborazione, ma notevolmente più flessibile del precedente; mentre, quanto al problema del finanziamento, essa sembra poter garantire, anche oltre il triennio iniziale 1991/93, una regolare e tempestiva provvista delle risorse occorrenti almeno per il funzionamento di base dell'Ente. Esiste tuttavia, e con elevato grado di probabilità, il rischio che, negli anni successivi al 1993, ove dovessero persistere le attuali difficili condizioni della finanza pubblica, resti inattuata la previsione di apposito finanziamento dei programmi di ricerca, o di parte rilevante degli stessi: con la conseguenza che l'ENEA, per non rassegnarsi ad uno stato di mera sopravvivenza, dovrebbe poter incrementare - ed in misura significativa - il proprio impegno nelle ricerche effettuabili con risorse interne ovvero le prestazioni contrattualmente rese a terzi e, quindi, i relativi proventi.

Nell'una ipotesi come nell'altra, si tratterebbe di obiettivi difficili da conseguire, che richiederebbero lunghi processi di adattamento e riorganizzazione e che, comunque, non potrebbero mai consentire l'impostazione di programmi di ampio respiro su tematiche quali la fusione termonucleare, i reattori a sicurezza intrinseca o passiva, il clima globale.

Di tale possibile evenienza è opportuno si tenga conto non soltanto nelle competenti sedi legislative e di Governo, ma anche in occasione della predisposizione, da parte dell'Ente, del prossimo programma triennale di attività.

Ed a questo proposito occorre notare che, avendo la legge n. 282 omissa di disciplinare il passaggio dal precedente al nuovo regime, ha dovuto l'Ente farsi carico dei problemi di raccordo fra il piano quinquennale 1990/94, ormai di fatto decaduto, ed il primo piano triennale da elaborare ai sensi della legge di riforma.

Ciò ha comportato incertezze operative ed una difficile elaborazione del bilancio di previsione per il 1992, formulato in assenza di un ancoraggio programmatico certo.

6 - GLI ORGANI.

6.1 Struttura, attribuzioni, funzionamento degli organi dell'ENEA, così come disciplinati dalla legge n. 84/1982, sono stati ampiamente illustrati nella precedente relazione, alla quale pertanto si fa rinvio per tutti gli aspetti non trattati in questa sede. E' invece necessario soffermarsi sulle innovazioni che, anche in tale materia, sono state introdotte dalla legge di riforma.

Va innanzitutto rimarcata la soppressione della Giunta Esecutiva, cui il previgente ordinamento attribuiva i compiti di preparare l'ordine del giorno delle riunioni consiliari, di sostituire il Consiglio nei casi di urgenza e di esplicitare le altre funzioni delegategli dallo stesso Consiglio. La scelta del legislatore trova la sua più probabile ragione d'essere nella ridotta funzionalità dimostrata dall'organo nel corso della sua esistenza, riconducibile (così come rilevato dalla Corte nella precedente relazione) alla carenza di propri poteri gestori ed alla limitatezza, per numero e rilevanza, di quelli delegati dal Consiglio.

Nessuna sostanziale modifica ha interessato l'organo di amministrazione monocratico (Presidente), così come l'organo di controllo interno, il Collegio dei Revisori. Del Consiglio di amministrazione vengono invece variate la composizione, il procedimento di nomina, le attribuzioni.

Il numero dei componenti il Consiglio, in aggiunta al Presidente, è ridotto da quattordici a nove. Tutti costoro debbono avere, "nei settori dell'energia, dell'ambiente, delle nuove tecnologie o dell'economia industriale, comprovata competenza tecnica e scientifica e comprovata esperienza nazionale o internazionale", mentre in precedenza ad otto esperti in discipline scientifiche ed aziendalistiche si affiancavano due esperti non specificamente qualificati (designati dai Ministri del bilancio e della ricerca), un membro di diritto (il Direttore generale delle fonti

di energia del Ministero dell'industria) e tre dipendenti dell'Ente, designati dalle organizzazioni sindacali interne più rappresentative.

Il nuovo organo collegiale si caratterizza, quindi, principalmente per la struttura più snella, per l'alta e specifica qualificazione scientifica e professionale richiesta indistintamente a tutti i componenti, per la esclusione sia della rappresentanza istituzionale del Ministero vigilante (nella persona del Direttore generale delle fonti di energia) sia dei dipendenti dell'Ente; e questi ultimi tanto nella veste di rappresentanti del personale che in quella di esperti: infatti, la carica di consigliere è ora espressamente dichiarata incompatibile con la qualità di dipendente (nella precedente composizione ben cinque erano i dipendenti a vario titolo nominati nel Consiglio e, per un certo tempo, è stato un ex-dipendente dell'Ente a ricoprire anche l'incarico di membro di diritto quale Direttore generale delle fonti di energia).

La Corte prende atto di tali innovazioni normative, che vanno tutte nella direzione, dalla Corte stessa più volte auspicata, di una maggiore funzionalità dell'organo e di una sua più impegnata considerazione delle strategie e dei programmi di gestione piuttosto che dell'amministrazione - nel quotidiano - della struttura e del personale.

Per il procedimento di nomina, la legge n. 282 prevede modifiche coerenti alle mutate attribuzioni dell'Ente e dispone così che quattro dei nove esperti siano designati - rispettivamente - dal Ministro dell'industria, da quello della ricerca, da quello dell'ambiente e dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e che la nomina segua, per tutti i componenti, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'industria.

6.2 Quanto alle competenze, la legge n. 282 affida al Consiglio di amministrazione il compito di formulare gli indirizzi per la gestione dell'Ente e di esercitare il controllo sulla loro attuazione; elenca, poi, una serie di materie rispetto alle quali all'organo è specificamente attribuito potere di delibera: regolamenti interni e regolamenti e contratti in materia di personale, attuazione delle direttive del CIPE e del Ministro dell'industria e programma triennale di attività, accordi di programma e relativi progetti operativi, bilancio di previsione e rendiconto consuntivo, organizzazione interna e allocazione delle risorse umane materiali e finanziarie, nomina dei dirigenti, assunzione di impegni di spesa (non delegati ad altri organi ed uffici), conferimento di deleghe al Presidente, al Direttore generale ed al Direttore della DISP, ai responsabili dei dipartimenti.

La norma (art. 7, 1° comma) non risulta, invero, particolarmente lineare nella sua formulazione: da un lato, infatti, sembra configurare il Consiglio di amministrazione dell'ENEA come un organo di indirizzo e di controllo della gestione piuttosto che di effettiva gestione dell'Ente; dall'altro, gli attribuisce potere deliberativo su così numerose e rilevanti materie da coprire pressochè interamente l'area tipica del potere gestorio. E tuttavia mancano sia una disposizione di chiusura che, come avveniva con la legge n. 84 del 1982 (e come è previsto generalmente negli statuti di enti ed organismi, pubblici e privati), espressamente conferisca al Consiglio "tutti i poteri di gestione e la responsabilità dell'Ente", sia l'individuazione di altro organo cui i residui poteri deliberativi e le connesse responsabilità siano affidate.

E', quindi, necessario concludere che, anche sotto la nuova legge, è il Consiglio di amministrazione l'organo che racchiude in sé tutti i poteri occorrenti alla conduzione dell'Ente, da quelli di indirizzo a quelli propriamente di gestione, a quelli di controllo sull'attività esecutiva demandata all'apparato; e che l'ambigua formulazione della norma sia una delle residue tracce della linea di politica legislativa (poi non prevalsa) che

mirava ad esaltare l'autonomia gestionale delle principali articolazioni strutturali dell'Ente ed a riservare al Consiglio solo compiti di programmazione, coordinamento e controllo.

E', però, anche vero che la norma - specie nel raffronto con la precedente - lascia chiaramente trasparire il favore del legislatore per un effettivo ampio decentramento dei poteri di gestione, con riguardo sia alle materie delegabili che agli organi cui conferire le deleghe: spetta al Consiglio decidere in quale misura avvalersi della facoltà così concessagli dalla legge, ferma restando la necessità che, quanto più largo ne sarà l'uso, tanto più rigorosi e sicuri dovranno risultare i meccanismi di controllo e correttivi.

- 6.3 Nel periodo in esame, i termini segnati dalla legge per il periodico rinnovo degli organi dell'ENEA hanno conosciuto una vistosa disapplicazione proprio con riferimento all'organo primario, il Consiglio di amministrazione.

Il Presidente dell'Ente, infatti, nominato per un quinquennio con DPR del 22 febbraio 1983, è stato confermato nella carica per un secondo quinquennio con DPR del 21 febbraio 1989, dopo un periodo di "prorogatio" prolungatosi per un anno anche a causa del concomitante regime di "prorogatio" in cui versava l'organo collegiale: il tentativo, non realizzato, del congiunto rinnovo di entrambi gli organi ha certamente contribuito a ritardare anche il provvedimento di conferma del Presidente.

Ben più grave, come si è detto, la vicenda che riguarda il Consiglio di amministrazione: questo, nominato per un quinquennio con D.P.C.M. del 6 gennaio 1981 e scaduto, quindi, il 5 gennaio 1986, è rimasto in carica in regime di "prorogatio" fino al gennaio 1992, per una durata più che doppia rispetto a quella stabilita dalla legge.

Certo, non può ignorarsi che la crisi in cui l'Ente è piombato dopo l'incidente di Chernobyl, la conseguente incertezza sulla sua futura collocazione istituzionale e sulla stessa sua sopravvivenza, il lungo e travagliato processo di

riorganizzazione fino all'emanazione della legge di riforma, sono tutti motivi che valgono a spiegare - non però a giustificare - l'abnorme inosservanza dei termini di legge: sembrando incongruo procedere al rinnovo del Consiglio secondo criteri e sulla base di un disegno organizzativo considerati ormai inattuali, ed in mancanza di nuovi criteri e di un nuovo disegno, ancora in elaborazione, il Governo ha preferito il congelamento della situazione esistente.

Ciò peraltro ha comportato l'inevitabile, progressivo depotenziamento delle capacità progettuali e di governo del Consiglio, proprio nel momento in cui maggiormente sarebbe stata necessaria una guida autorevole, forte di un mandato pieno e quindi in grado di padroneggiare la difficile transizione all'Ente che sarebbe nato dalla riforma.

A questa insufficienza di carattere istituzionale si è aggiunto il depauperamento quantitativo del Consiglio, per effetto delle dimissioni di due suoi componenti, avvenute - rispettivamente - nel gennaio 1986 e nel gennaio 1987, non più sostituiti a causa dello stato di "prorogatio" dell'organo; sostituzione disposta, invece, per il membro di diritto, in conseguenza dell'avvicendamento, verificatosi nel marzo 1989, nella carica di Direttore generale delle fonti di energia del Ministero dell'industria.

Neppure l'emanazione della legge n. 282 ha portato alla immediata cessazione del regime di "prorogatio", con la conseguenza che, per circa sei mesi, l'Ente è stato retto da un organo non solo da lungo tempo scaduto, ma operante in una composizione strutturale ormai cancellata dall'ordinamento e, quindi, in condizioni di funzionalità e di legittimità ulteriormente compresse anche rispetto alla già censurabile situazione del periodo precedente. Tanto più grave è stata l'inerzia delle Autorità competenti, in quanto la legge si era preoccupata di stabilire (art. 9, 5° comma) un termine perentorio (60 giorni dalla sua entrata in vigore) per l'effettuazione delle previste designazioni, trascorso inutilmente il quale si sarebbe egualmente potuto procedere alle nomine su proposta del Ministro dell'industria.

Il nuovo Consiglio di amministrazione è stato, infine, nominato con D.P.C.M. del 18 febbraio 1992, con la particolarità che, non avendo la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome provveduto ad effettuare la designazione di soggetto in possesso dei requisiti di legge, il Ministro dell'industria, avvalendosi del potere sostitutivo conferitogli dalla legge, ha formulato una propria proposta, consentendo così di procedere alla integrale e contestuale nomina dell'organo, poi formalmente insediatosi il 10 marzo 1992.

- 6.4 Il Collegio dei revisori dei conti è nominato con decreto del Ministro dell'industria e dura in carica 5 anni; esso è composto di 3 membri effettivi e 3 supplenti, di cui un revisore effettivo, con funzioni di presidente, ed un supplente designati dal Ministro del Tesoro.

Il Collegio, già nominato con decreto del 5 giugno 1982, è stato poi rinnovato con decreto del 28 luglio 1987 (dopo un brevissimo periodo di "prorogatio") e, infine, con decreto del 26 giugno 1992 (intervvenuto, quindi, con inconsueto anticipo sulla data di scadenza del mandato).

Con quest'ultimo atto sono stati nominati, tra i membri supplenti, un funzionario del Ministero del tesoro appena collocato a riposo ed un libero professionista estraneo alla Pubblica Amministrazione.

Trattasi di nomine che, secondo una nota e consolidata giurisprudenza di questa Corte (richiamata anche nella precedente relazione per una vicenda analoga), debbono considerarsi non conformi a legge; ne consegue il dovere, per le Amministrazioni competenti, di procedere sollecitamente alla sostituzione dei due membri che versano nelle indicate situazioni di illegittimità.

- 6.5 Sia in base alla legislazione previgente che per la legge n. 282/91 (art. 11), spetta al Ministro dell'industria, sentito quello del tesoro, fissare gli emolumenti dei componenti gli organi collegiali di amministrazione e di controllo dell'ENEA. Alle medesime Autorità, ma in forza della legge n. 14 del 1978,

competete anche la determinazione degli emolumenti del Presidente e del Vice-Presidente.

Nel periodo in esame, tali emolumenti hanno seguito la dinamica che risulta dalla Tabella 1 (trattasi di compensi annui lordi espressi in milioni di lire):

TAB. 1

	da 1/1/1986	da 1/6/1988	da 1/1/1989
- Presidente	160 (1)	-	184 (4)
- V. Presidente	80 (1)	-	92 (5)
- Membro G.E. tempo pieno	53,5 (2)	69,55 (3)	-
- Membro G.E. non a tempo pieno	33,17 (2)	43,12 (3)	-
- Membro C.A.	17,12 (2)	22,25 (3)	-
- Pres. Coll. rev.	20,54 (2)	26,71 (3)	-
- Rev. Effettivo	17,12 (2)	22,25 (3)	-
- Rev. supplente	5,13 (2)	6,78 (3)	-
(1) D.M. del 27/3/1986		(3) D.M. del 5/11/1988	
(2) D.M. del 27/3/1986		(4) D.M. del 26/5/1989	
		(5) D.M. del 26/5/1989	

Per ciascuna riunione dei vari organi collegiali è inoltre riconosciuta ai partecipanti (ivi compreso il magistrato della Corte delegato al controllo dell'Ente) una medaglia di presenza che, dal 1° giugno 1988, ammonta a L. 130.000 lorde.

E' infine previsto, per le missioni effettuate fuori della sede ENEA e per quelle volte a raggiungere la sede ENEA per l'espletamento del proprio mandato o di incarichi specificamente attribuiti, che agli organi monocratici ed ai componenti degli organi collegiali sia corrisposto un trattamento economico consistente nel rimborso delle spese di viaggio e di permanenza effettivamente sostenute e documentate, ovvero in alternativa - per le sole missioni all'estero - il rimborso delle spese di viaggio ed un trattamento forfettario pari a quello contrattualmente stabilito per i dirigenti dell'Ente.

6.6 In tema di spese per missioni, effettuate da componenti degli organi collegiali di amministrazione dell'Ente, il Collegio dei revisori, prendendo spunto dagli ordinari riscontri a campione su mandati di pagamento, ha svolto - tra il 1988 ed il 1989 - una approfondita indagine mirata ad accertare la regolarità dei pagamenti disposti al suddetto titolo, con riferimento al 2° semestre 1987.

I principali rilievi formulati dal Collegio a conclusione dell'indagine (verbale n. 389 del 17 marzo 1989) si incentravano: a) sulla durata, variabile da caso a caso, delle missioni per la partecipazione alle riunioni di Consiglio o di Giunta, che viceversa il Collegio riteneva dovesse essere stabilita con criteri di omogeneità e per il tempo strettamente occorrente per raggiungere la sede dell'Ente e prendere parte alla riunione; b) sulla estrema genericità della motivazione di talune missioni (ad esempio, "incontri vari") che non consentiva di verificare l'inerenza delle stesse alle funzioni di consigliere; c) sulla mancanza, in queste come in altre analoghe fattispecie (partecipazioni a convegni, visite a centri dell'Ente, a laboratori e stabilimenti industriali), di un atto autorizzatorio allo svolgimento dell'attività cui la missione era preordinata.

A tali contestazioni replicava il Presidente dell'ENEA, sentiti i singoli consiglieri interessati, fornendo chiarimenti (nota del 13 settembre 1990) che il Collegio riteneva non idonei a superare i rilievi formulati (verbale n. 437 dell'11 ottobre 1990), "posto che manca la puntuale dimostrazione che le spese in questione siano direttamente riferibili a funzioni istituzionali dell'Ente, svolte dai singoli consiglieri nel quadro di una formale rappresentanza"; concludeva pertanto che, ove non fosse "acquisita agli atti siffatta dimostrazione documentale, le spese occorse non potranno riconoscersi legittime e quindi dovranno formare oggetto di recupero"; sollecitava, infine, l'adozione di una più adeguata regolamentazione della materia, secondo le indicazioni fornite dal Collegio conformemente ai principi di diritto vigenti in materia.

Dopo ulteriori chiarimenti forniti dall'Ente, che solo parzialmente soddisfacevano le esigenze rappresentate dal Collegio (verbale n. 448 dell'11 gennaio 1991), l'Ente stesso precisava, su richiesta istruttoria della Corte del 21 marzo 1991, che erano in corso i recuperi delle somme erogate per missioni ritenute non regolari dal Collegio dei revisori e che era stato avviato un sistematico riscontro anche delle missioni effettuate successivamente al periodo preso in esame dal Collegio (nota dell'11 luglio 1991).

Nel frattempo, il Consiglio di amministrazione ha approvato (delibera del 30 gennaio 1991) un "regolamento interno per l'effettuazione di missioni in Italia e all'estero da parte dei componenti del Consiglio di amministrazione e per le spese di rappresentanza", che - tra l'altro - prevede: a) la durata delle missioni, connesse con la partecipazione alle riunioni degli organi collegiali, è di norma limitata al giorno precedente ed a quello seguente la riunione, salvo deroga adeguatamente motivata; b) la partecipazione a convegni in rappresentanza dell'Ente presuppone il conferimento di un esplicito mandato da parte del Presidente; c) la partecipazione a convegni per l'approfondimento di conoscenze nell'interesse dell'Ente, come pure le missioni presso i centri ENEA per visite agli impianti o colloqui con i

responsabili delle strutture o per l'acquisizione di elementi conoscitivi sulle attività dell'Ente, richiedono una previa comunicazione scritta al Presidente; d) per convegni all'estero è sempre necessario il conferimento di specifico incarico da parte del Consiglio di amministrazione o del Presidente; e) le missioni relative ad incarichi svolti in rappresentanza dell'Ente possono comportare l'erogazione di "spese di rappresentanza", da imputare all'apposito capitolo di bilancio.

In proposito la Corte, che condivide pienamente l'iniziativa assunta dal Collegio dei revisori (così come l'altra concernente l'utilizzazione delle auto di servizio, di cui si dirà più avanti), prende atto, in primo luogo, dell'impegno posto dall'Ente nel recupero di quanto erogato per missioni effettuate per motivi o secondo modalità considerate irregolari dal Collegio dei revisori e sollecita il rapido completamento delle procedure in corso.

Prende atto, altresì, dello sforzo compiuto dal Consiglio di amministrazione dell'Ente nel tentativo di dare alla materia, per sua natura estremamente delicata, una disciplina compiuta e soddisfacente; disciplina, peraltro, la cui reale efficacia potrà essere valutata solo dopo un congruo periodo di esperimento.

Ritiene, tuttavia, la Corte che sia rimasto sostanzialmente irrisolto, tanto negli atti di regolarizzazione delle situazioni passate, quanto nella nuova disciplina regolamentare, quello che appare il punto critico di tutta la materia e la causa prima delle disfunzioni e delle irregolarità riscontrate: vale a dire, la precisa individuazione del contenuto e dei limiti della funzione di componente di un organo collegiale di amministrazione, alla stregua dei principi generali vigenti al riguardo e dello specifico ordinamento dell'ENEA.

Dai comportamenti tenuti dall'Ente o da esso consentiti, si desume una interpretazione del sistema normativo tale da riconoscere in capo a ciascun consigliere una ampia capacità di agire "uti singuli" nell'interesse dell'Ente, secondo una propria valutazione dello stesso e dei mezzi più appropriati per

realizzarlo. Da una siffatta concezione discende la rivendicazione - da parte di ciascun componente l'organo collegiale - non soltanto di una incondizionata autonomia nello stabilire, ad esempio, a quali manifestazioni (convegni e simili) sia utile partecipare, quali incontri - di natura politica o scientifica - sia opportuno tenere, di quali modalità tempi e mezzi occorra avvalersi per prepararsi adeguatamente ad una riunione dell'organo collegiale; ma anche della messa a disposizione di idonee strutture, umane e materiali, che di fatto consentano il più efficace e responsabile assolvimento della funzione così intesa.

Deve, invece, la Corte affermare che, secondo un principio di diritto in nessun modo derogato dall'ordinamento proprio dell'ENEA, la funzione tipica ed esclusiva del componente di organo collegiale è quella che si svolge all'interno dell'organo stesso per concorrere a formarne la volontà; al di fuori di ciò, e salvi i casi di specifici mandati legittimamente conferiti, il singolo consigliere non ha, come tale, alcuna giuridica veste rappresentativa, nè è titolare di alcun potere diretto di azione verso l'esterno o nei confronti delle stesse strutture dell'Ente. Comportamenti non conformi a tali principi debbono pertanto definirsi illegittimi, oltre che suscettibili di recare turbativa nell'ordinato e più efficiente funzionamento dell'apparato organizzativo, che non può prescindere dal rigoroso rispetto delle competenze e della distinzione di ruoli e funzioni; ed illegittime, di conseguenza, debbono essere considerate le spese che vengano dall'Ente sostenute in dipendenza o in connessione con un esercizio della funzione consiliare non conforme ai principi medesimi.

Alla luce di quanto precede sarà, quindi, necessario che l'Ente proceda alla revisione del regolamento recentemente emanato, onde adeguarlo alle indicazioni della Corte ed a principi essenziali dell'ordinamento giuridico, quali: il rigore nella spendita del pubblico denaro, la distinzione delle attribuzioni di organi ed apparati, l'esercizio di pubbliche funzioni nelle forme e secondo i parametri normativamente definiti.

6.7 A parte l'aspetto considerato nel paragrafo precedente, il modo di funzionamento degli organi dell'ENEA, nel periodo in esame, non si è significativamente discostato da quello che già era stato oggetto di analisi nella passata relazione.

Vanno ripetute le osservazioni critiche relative ad una certa pletoricità ed ai modi di composizione del Consiglio, alla sostanziale superfluità delle attività in concreto svolte dalla Giunta, più in generale all'insoddisfacente esito del sistema di deleghe dal Consiglio agli altri organi di amministrazione (Presidente e Giunta) e ai vertici dell'apparato burocratico, al predominio - nell'economia dei dibattiti consiliari - dei problemi di carattere tecnico-scientifico e di quelli concernenti la ordinaria amministrazione della struttura e del personale sulle tematiche più strettamente attinenti agli aspetti gestionali e programmatici.

Per quanto riguarda, in particolare, il problema della concentrazione del potere gestorio nelle mani del Consiglio, i dati mostrano una progressiva accentuazione del fenomeno: gli atti di impegno assunti dal Consiglio, infatti, a parte quelli riservati per legge, sono passati - in numero - dal 2% del 1986 al 3% del 1990, ma - in valore - dal 65% all'85%; quelli di Giunta esecutiva, Presidente e Direttore Generale si sono invece ridotti, nel loro insieme, per valore, dal 7,5% al 6,2% e quelli dei capi-dipartimento ed equiparati dal 13,3% ad appena il 4%.

Occorre dire, peraltro, che, negli anni qui considerati, gli effetti di tali disfunzioni sono risultati aggravati dallo stato di crisi e poi di profonde trasformazioni in cui l'Ente è perennemente vissuto, dalla situazione di prolungata "prorogatio" del Consiglio e dalla riduzione del numero dei suoi componenti, che ha reso sempre molto laboriosa la fissazione delle riunioni e la presenza del numero legale.

A quest'ultimo proposito vanno anche reiterate la segnalazione e la censura, già formulate nella precedente relazione, circa la sistematica assenza dalle riunioni consiliari del componente di diritto, il Direttore Generale delle fonti di energia del

Ministero dell'industria: questi, pur nell'avvicendamento delle persone fisiche, nell'arco di tempo che va dal 1° gennaio 1986 al 31 dicembre 1991, ha preso parte soltanto a 12 riunioni (10 nel 1989 e 2 nel 1990), su un totale complessivo di 182.

E' forse ascrivibile anche a tale rilievo della Corte la scelta operata dalla legge n. 282/1991 (della non inclusione del membro di diritto nella nuova composizione del Consiglio); in tal modo si è posta anche fine ad una di quelle situazioni soggettive di vigilante-vigilato che il nostro ordinamento ormai tende a ripudiare.

E', infine, da far cenno ad un ulteriore, e sia pur minore, elemento di disfunzione, costituito dal pressochè sistematico ritardo nell'invio, ai partecipanti alle riunioni degli organi di amministrazione, dell'ordine del giorno definitivo, degli schemi di delibera e della relativa documentazione di supporto, rendendo così difficile (e, in qualche circostanza, addirittura impossibile) l'approfondimento di temi a volte assai complessi e tali da esigere una previa adeguata ponderazione.

Naturalmente, anche l'opera degli organi di controllo ne è risultata aggravata, specie in termini di tempestività e di efficacia, e ciò - in definitiva - a detrimento dell'interesse dell'Ente.

Va, pertanto, sottolineata positivamente l'iniziativa del nuovo Consiglio che, nella perdurante assenza di disposizioni legislative al riguardo, ha provveduto a disciplinare, con atto regolamentare interno, le proprie modalità di funzionamento fra le quali quelle relative alla predisposizione e comunicazione - con congruo anticipo - dei documenti all'ordine del giorno delle riunioni consiliari.

7 - L'APPARATO ORGANIZZATIVO

7.1 In tema di organizzazione interna, il sistema costituito dalle leggi n. 84 e n. 85 del 1982 si limitava ad occuparsi della Direzione centrale per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria - DISP, prevedendo che, in attesa della istituzione di un apposito ente (peraltro, mai realizzata), il Presidente ed il Consiglio di amministrazione dell'ENEA avrebbero dovuto garantirne "la indipendenza e l'autonomia"; a tal fine, veniva disposto che il Direttore della DISP sarebbe stato nominato dal Ministro dell'industria, al quale egli avrebbe riferito sull'attività svolta, mentre avrebbe ricevuto le necessarie istruzioni dal Consiglio di amministrazione, che ne avrebbe verificato l'attuazione. Del Consiglio, d'altro canto, il Direttore della DISP faceva anche parte dal gennaio 1981, essendone stato nominato componente in qualità di esperto di scienza e tecnica nucleare.

A parte ciò, "in materia di organizzazione operativa dell'Ente", la legge n. 84 demandava ogni decisione al Consiglio di amministrazione.

Il modello organizzativo, varato negli anni 1981/82, in concomitanza con l'estensione dei settori di intervento e l'ampliamento del ruolo dell'Ente previsti dalla legge n. 84, e rimasto sostanzialmente inalterato fino agli anni 1989/90, era basato sull'aggregazione di risorse in corrispondenza di ciascuno dei principali obiettivi programmatici. Alle strutture risultanti ("dipartimenti") erano conferite responsabilità dirette di conduzione dei programmi nel quadro di un decentramento delle attività operative. A unità centrali di supporto erano invece affidati, sui temi di gestione amministrativa e del personale, compiti di formulazione di indirizzi e procedure, nonché funzioni di controllo.

All'interno di ciascun dipartimento, poi, era realizzata una struttura a matrice, che distingueva le funzioni di gestione dei progetti da quelle di sviluppo delle competenze specialistiche e conduzione dei laboratori di ricerca, di attrezzature e impianti sperimentali.

Al di fuori dello schema illustrato, la struttura organizzativa era completata dalla DISP e da alcune unità particolari con funzioni di coordinamento, consultive e di segreteria degli organi deliberanti (v. Tabella 2).

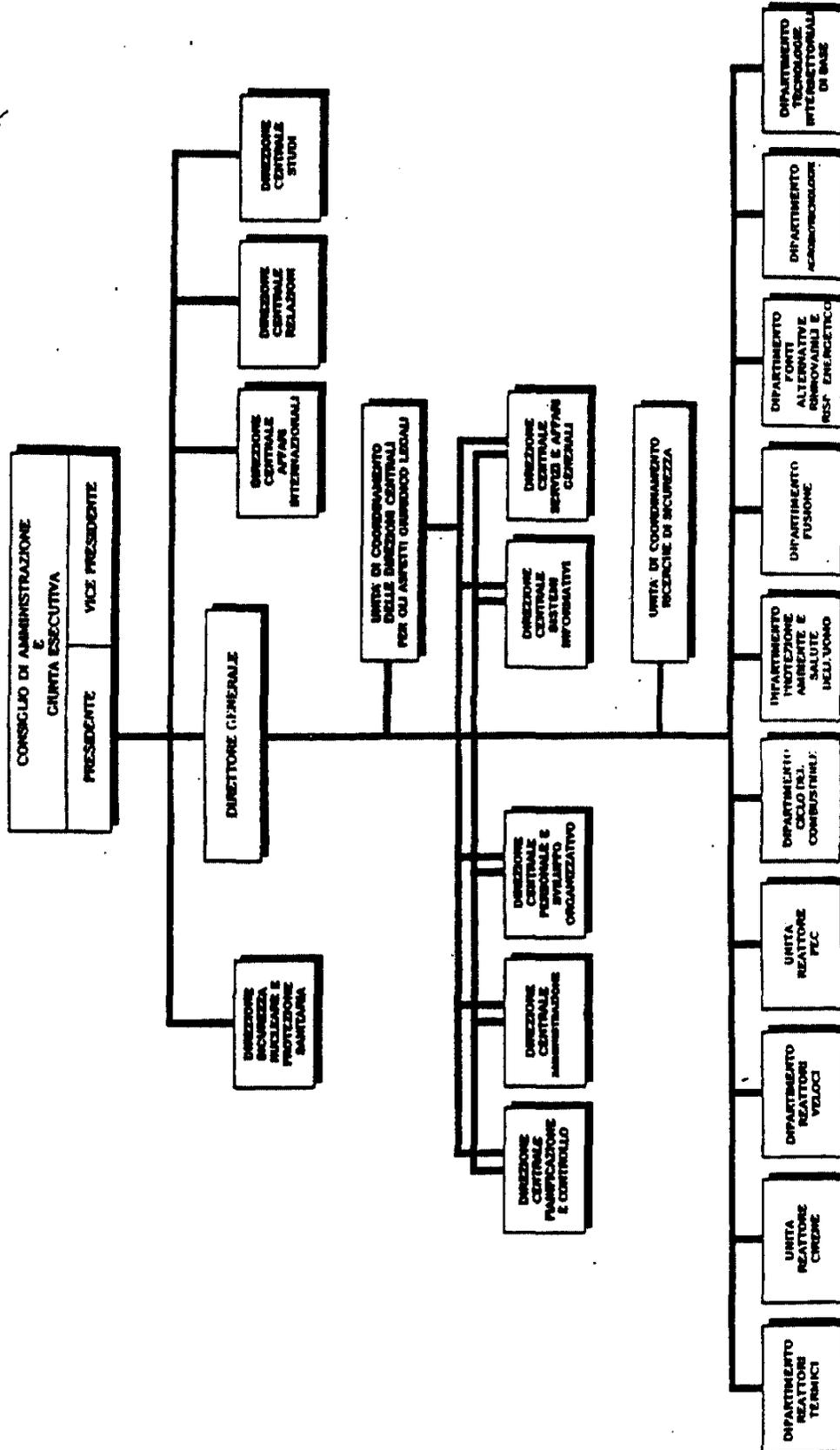
- 7.2 Questo modello organizzativo è stato ora modificato, in conseguenza non soltanto dei profondi mutamenti del contesto esterno più volte ricordati e che hanno determinato correlative variazioni negli obiettivi e nelle strategie dell'Ente, ma anche di fattori interni che, nel tempo, hanno evidenziato la necessità di correzioni all'assetto sopra illustrato per la scarsa funzionalità di talune delle soluzioni adottate.

L'approvazione del nuovo Piano energetico nazionale (agosto 1988) e, successivamente, del Piano ENEA per il quinquennio 1990/94 (luglio 1990) hanno quindi indotto gli organi di governo dell'Ente a deliberare ed attuare un diverso assetto organizzativo ancor prima che la nuova configurazione ed il nuovo ruolo, attribuiti all'Ente dai menzionati atti programmatici, trovassero formale e definitiva sanzione nella legge di riforma. Linee portanti di tale ristrutturazione sono: l'aggregazione di risorse in corrispondenza dei principali "filoni di attività" individuati dal PEN (energia, ambiente, innovazione); ed il mantenimento della configurazione mista "line-staff", ma con nuovi criteri di ripartizione delle competenze, diversa tipologia e dimensione delle unità organizzative, diversa suddivisione delle funzioni tra le unità di "line" e le unità di "staff" come conseguenza di quell'indirizzo di decentramento operativo non pienamente realizzato con il precedente sistema.

Il primo livello della nuova organizzazione prevede così (v. Tabella 3) per quanto riguarda le strutture programmatiche, quattro grandi unità denominate "Aree" (energetica; nucleare;

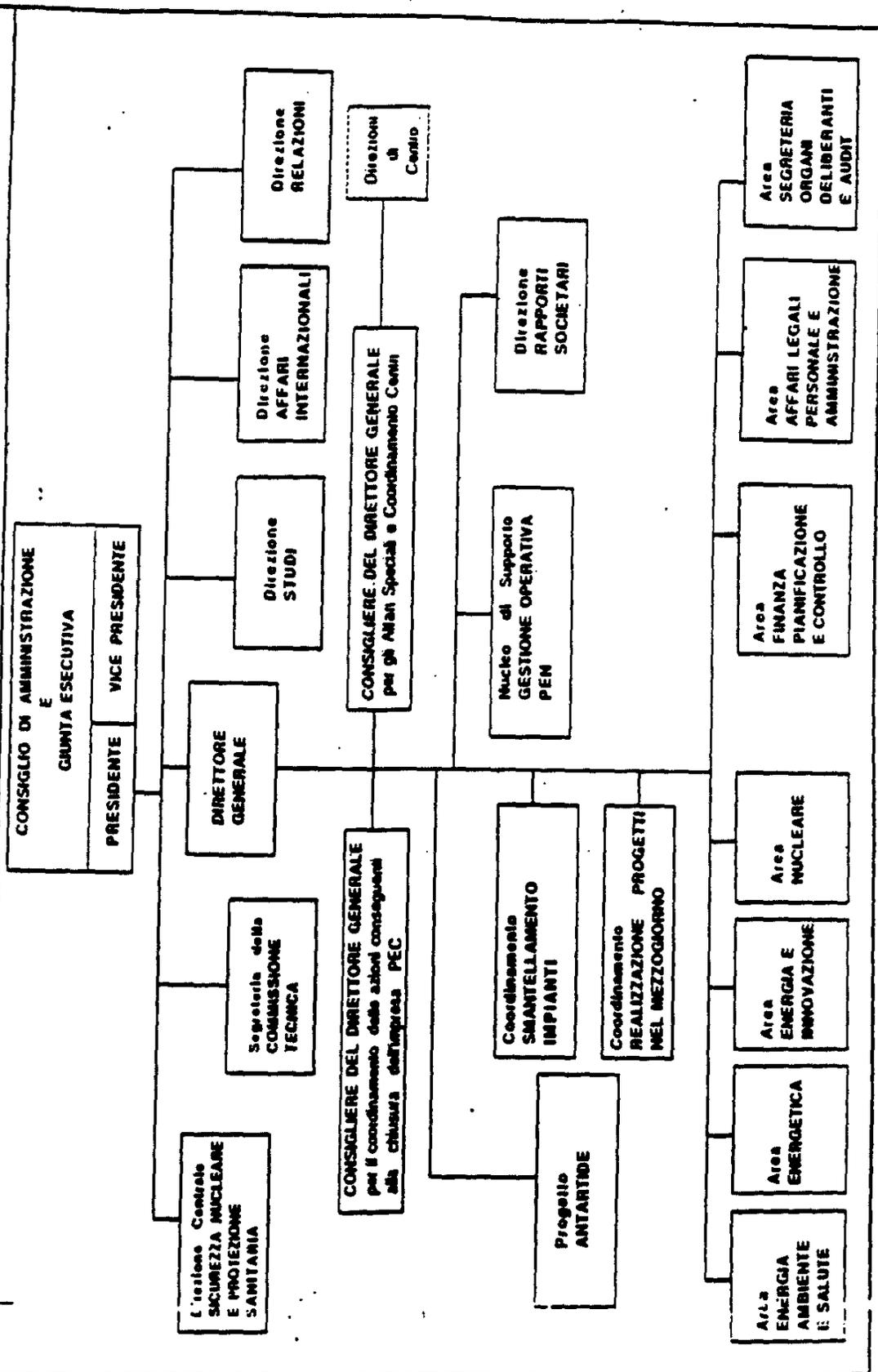
STRUTTURA ORGANIZZATIVA

TABELLA N. 2



STRUTTURA ORGANIZZATIVA

TABELLA N. 3



energia e innovazione; energia, ambiente e salute), una "unità di progetto" (per il programma Antartide) e due unità di coordinamento interarea (smantellamento impianti; realizzazione progetti nel mezzogiorno); per quanto riguarda le strutture funzionali, tre grandi unità denominate "Aree amministrativo-gestionali" (finanza pianificazione e controllo; affari legali, personale e amministrazione; segreteria organi deliberanti e "Audit"), quattro "Direzioni" (Studi, Affari internazionali, Relazioni, Rapporti societari; le prime tre, già esistenti e poste alle dipendenze dirette del Presidente, l'ultima - con funzioni prima non previste - dipendente dal Direttore generale) e due strutture particolari: un nucleo di supporto tecnico al Ministero dell'industria per la gestione operativa del PEN ed una posizione di "staff", essenzialmente preposta al coordinamento dei vari "centri" in cui l'Ente si articola sul territorio, ciascuno dei quali è organizzato in una struttura - "Direzione di centro" - cui sono affidati i servizi tecnico-logistici necessari alle unità operative.

In tale schema, una posizione affatto particolare, e sulla quale si tornerà tra breve, occupa la DISP.

L'organizzazione interna delle "Aree" (secondo livello della struttura) presenta notevole diversità sia tra un'Area e l'altra, sia all'interno delle singole Aree. In linea di massima, la divisione del lavoro è operata in corrispondenza dei principali obiettivi o funzioni dell'Area; in alcuni casi, tuttavia, essa è basata sulle tecnologie oggetto della ricerca o dello sviluppo, ovvero su particolari specializzazioni. Alle unità tipiche di questo secondo livello ("dipartimenti", "progetti di area", "direzioni") si aggiungono alcune unità particolari, denominate "task force" ed istituite per il conseguimento di specifici obiettivi di carattere temporaneo.

La molteplicità delle funzioni, anche di carattere gestionale e amministrativo, che il nuovo assetto organizzativo affida alle "Aree programmatiche", ha comportato un rafforzamento delle strutture di "staff" di Area, con l'istituzione di uno o più "consiglieri per gli aspetti programmatici", talora anche con

funzioni di coordinamento nei riguardi di più unità operanti su tematiche affini, e di un "consigliere per gli aspetti gestionali", responsabile di tutte le attività funzionali dell'Area, notevolmente cresciute a seguito del processo di decentramento.

Il terzo livello della struttura, infine, è organizzato su unità di competenza (per lo più denominate "divisioni"), unità di progetto e alcune unità di "staff" con funzioni di coordinamento.

- 7.3 Un giudizio sulla validità di questo nuovo assetto organizzativo è senz'altro prematuro, anche a causa della incompleta attuazione; si può, comunque, già osservare che il suo disegno, mentre realizza un sicuro adeguamento della struttura ai nuovi programmi ed al nuovo ruolo dell'Ente, ed introduce fattori di razionalizzazione specie nei rapporti fra organi di vertice (Presidente, Direttore Generale) e responsabili della macrostruttura, appare tuttavia caratterizzato da un notevole grado di complessità e di frammentazione delle competenze, persino superiore a quello riscontrabile nella precedente organizzazione e che aveva formato oggetto di analisi critica da parte della Corte.

Gli inconvenienti principali di siffatta impostazione sono costituiti dal rischio di sovrapposizione di competenze, e quindi di duplicazione di iniziative e dispersione di risorse, con conseguente necessità di più numerose funzioni di coordinamento; dalla proliferazione delle unità con compiti amministrativo-gestionali e di supporto logistico, il che può indurre incremento dei costi relativi e disomogeneità nella qualità dei servizi resi, con riflessi sulla stessa efficienza comparata delle unità operative; più in generale, a causa soprattutto della creazione - nella sostanza - di un ulteriore livello della struttura (quello di "Area"), dalla moltiplicazione delle posizioni di responsabilità e, quindi, da una più difficilmente contrastabile rivendicazione al corrispondente incremento delle qualifiche dirigenziali.

Tra le novità della riforma organizzativa meritano poi di essere segnalate: il potenziamento delle funzioni gestionali ed amministrative, in particolare con la istituzione dell'Area "Segreteria organi deliberanti e Audit" (incaricata di assicurare, in parallelo al progressivo decentramento operativo, adeguati strumenti - informativi, di controllo di merito e di valutazione dei risultati della gestione - per le decisioni degli organi deliberanti) e della "Direzione rapporti societari" (cui sono affidate responsabilità di coordinamento e controllo delle partecipazioni societarie dell'ENEA); e la creazione di "unità di supporto a pubbliche Amministrazioni" (al Ministero dell'industria, per la gestione operativa del PEN; al Ministero dell'ambiente, nell'ambito di un progetto in materia di rifiuti; ai Ministeri degli esteri e della ricerca scientifica, con funzioni di raccordo - relativamente ai servizi di supporto tecnico e consulenza - su progetti a prevalente connotazione internazionale; agli Enti locali, ancora in materia ambientale nell'ambito del citato progetto "rifiuti").

A quest'ultimo proposito, si ricorda che l'ENEA ha sempre avuto tra i propri compiti istituzionali quello di fornire pareri e consulenze ed eseguire istruttorie tecniche e controlli per conto delle pubbliche Amministrazioni e che, sinora, tale funzione è stata generalmente svolta in modo diffuso dalle diverse aree operative attraverso le unità tecniche e particolari nuclei di competenza, anche distribuiti sul territorio.

Con l'istituzione di specifiche "unità di supporto", l'Ente ha ora inteso dotarsi di uno strumento aggiuntivo, ritenuto in grado di meglio corrispondere al bisogno della pubblica amministrazione di qualificata collaborazione in settori tecnologicamente di punta, quali il risparmio energetico e la tutela ambientale.

E' bene, tuttavia, precisare che un tale compito di consulenza e assistenza tecnico-scientifica non può in nessun caso debordare in forme di (surrettizia) supplenza nei confronti della pubblica Amministrazione, di sostituzione - cioè - nello svolgimento di compiti propri di questa e che la stessa non sia in grado di assolvere per insufficienza di risorse finanziarie, per

inadeguatezza di competenze professionali o per qualsivoglia altro motivo. Ciò significa che le suddette "unità" debbono continuare ad operare - a tutti gli effetti - come unità della struttura ENEA e nell'esercizio esclusivo di competenze proprie dell'ENEA; ogni diversa interpretazione, che portasse a configurarle sostanzialmente come strutture a disposizione della pubblica Amministrazione interessata, sarebbe pertanto illegittima, così come a suo tempo venne giudicata illegittima dal Collegio dei revisori dei conti (cfr. verbale n. 347 del 25 marzo 1988), e quindi non più attuata, l'iniziativa volta alla istituzione di un ufficio ENEA presso il Ministero dell'ambiente per il raggiungimento di finalità tipiche di quest'ultimo.

D'altro canto, forme di collaborazione fra Ente e pubbliche Amministrazioni, certamente auspicabili nell'interesse generale, possono essere realizzate anche ricorrendo a strumenti diversi, all'uopo apprestati dall'ordinamento: accordi di programma, convenzioni per l'affidamento di specifici incarichi, comandi di personale (nei casi e con le modalità previste dalla legge; quest'ultimo suggerimento è anche nella nota del 6 ottobre 1988, con la quale il Ministero vigilante espresse il proprio orientamento sulla questione della istituzione dell'ufficio presso il Ministero dell'ambiente).

- 7.4 A livello territoriale, la struttura dell'ENEA è organizzata in una molteplicità di sedi, centri ed uffici, così dislocati (situazione aggiornata al 31 dicembre 1991): a) sede centrale e sede DISP in Roma; b) centri di ricerca in: Casaccia (Roma), Frascati, Bologna, Brasimone (Bologna), Saluggia (Vercelli), Trissia (Matera), Santa Teresa (La Spezia), Portici (Napoli), Ispra (Varese); c) impianti sperimentali a Manfredonia, Borgo Sabotino (Latina), Alta Nurra (Sassari); d) uffici, con compiti di rappresentanza e/o di informazione (Centri di consulenza energetica integrata - CCEI - e sportelli per l'innovazione tecnologica - SIT) in: Bari, Cagliari, Campobasso, Firenze,

Genova, Lamezia Terme, Milano, Napoli, Palermo, Perugia, Pescara, Potenza, Reggio Calabria, Torino, Udine, Venezia e - all'estero - Bruxelles e Washington.

Va, al riguardo, osservato che trattasi di struttura molto articolata e complessa, destinata a soddisfare una variegata gamma di esigenze, spesso mutevoli nel tempo; per tali caratteristiche, essa pone problemi organizzativi di rilevante spessore e, soprattutto, comporta oneri di gestione, diretti e indiretti, di considerevole entità.

Ritiene, quindi, la Corte che l'Ente debba valutare con molta attenzione non soltanto l'effettiva necessità di ogni ulteriore eventuale ampliamento, ma anche l'opportunità di un qualche (graduale) ridimensionamento che, senza incidere sulla funzionalità complessiva ed anzi - se del caso - accrescendola, consenta tuttavia una gestione più economica.

7.5 Della struttura organizzativa in senso lato fanno parte anche taluni organismi collegiali che trovano la loro fonte costitutiva nella legge, nel contratto collettivo di lavoro ovvero nel regolamento di contabilità; di essi si è parlato diffusamente nella precedente relazione, alla quale si rinvia.

Qui è sufficiente ricordare, per la sua rilevanza, la "Commissione tecnica per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria dei lavoratori e delle popolazioni": istituita dalla legge n. 1860 del 1962 e disciplinata dal D.P.R. 13 febbraio 1964 n. 185, ha funzioni di consulenza sia dell'Ente, ed in particolare della DISP, che di pubbliche Amministrazioni.

Altro organismo di rilievo era la commissione, prevista dalla legge n. 1240 del 1971 e confermata dalla legge n. 84 del 1982, composta da non più di otto membri eletti dal personale scientifico addetto alla ricerca ed alla quale era demandato il parere sui programmi dell'Ente. A tale commissione la legge n. 282 del 1991 ha sostituito un Comitato, formato da otto membri di elevata qualificazione tecnico-scientifica internazionale, nominato con decreto del Ministro dell'industria sulla base di terne di nominativi proposte dalle Università, dal CNR, dall'INFN

e dall'Accademia dei Lincei e che dura in carica per il periodo corrispondente alla durata in carica del Consiglio di amministrazione. Tale Comitato è stato nominato con D.M. del 18 febbraio 1992, contemporaneamente alla nomina del nuovo Consiglio di amministrazione.

- 7.6 Come si è detto, la nuova struttura organizzativa, deliberata dal Consiglio di amministrazione tra il 1989 ed il 1990, non ha ancora ricevuto completa attuazione; ma l'emanazione, nel frattempo, della legge n. 282 ne ha già reso necessaria una parziale revisione.

Tale esigenza scaturisce tanto dalle novità di ordine programmatico contenute nella legge, e nelle precedenti n. 9 e 10 del 1991, rispetto a quanto previsto dal PEN e dal Piano quinquennale, e che indubbiamente richiedono adeguati e corrispondenti mutamenti nella struttura; quanto dalla circostanza, invero singolare, che è la legge stessa a preordinare, in parte, l'assetto organizzativo dell'Ente.

Infatti, l'art. 2, 2° comma, nel prevedere la facoltà per l'ENEA di concludere accordi di programma con i Ministeri dell'industria, dell'ambiente e della ricerca scientifica, dispone che detti accordi vanno deliberati dal Consiglio di amministrazione "sulla base delle proposte avanzate dal dipartimento per l'energia, dal dipartimento per l'ambiente e dal dipartimento per l'innovazione tecnologica".

Gli stessi dipartimenti sono specificamente indicati (distintamente dalle "altre strutture organizzative dell'Ente") anche all'art. 9, 10° comma, lettera e) (delibere consiliari in materia di distribuzione delle risorse umane, materiali e finanziarie) ed all'art. 13, 1° comma, lettera f) (predisposizione degli atti da sottoporre al Consiglio di amministrazione da parte del Direttore Generale su proposta delle unità della struttura competenti per materia).

Analogamente, è ancora la legge n. 282 (art. 4, 5° comma) a prevedere in via diretta che l'istituendo "consorzio per la diffusione dell'uso razionale dell'energia e delle fonti rinnovabili" si avvalga, per lo svolgimento delle proprie attività, "delle strutture tecniche dell'ENEA, tra le quali un'apposita unità, articolata in una struttura centrale e in sedi territoriali dislocate in ogni regione e nelle province autonome di Trento e Bolzano, costituita da personale già nell'organico dell'ENEA".

Non può non osservare la Corte che il particolare rilievo che la legge ha voluto conferire a queste strutture, prescrivendone la istituzione (e quindi, implicitamente, la non sopprimibilità per atto dell'Ente) e garantendone persino talune precise attribuzioni, mentre appare come il frutto di una parziale adesione - non coerente con il disegno generale - al (non più realizzato) progetto di partizione dell'ENEA, rappresenta un indubbio fattore di rigidità dell'impianto strutturale dell'Ente e, di conseguenza, una potenziale fonte di disfunzioni e diseconomie di gestione.

7.7 Per quanto riguarda la DISP, la nuova legge non solo conferma la posizione assolutamente particolare che già in precedenza le era stata riservata, ma la rafforza e ne specifica contenuti e prerogative, pur senza abrogare - ed anzi richiamandolo espressamente - l'art. 4 della legge n. 85/1982, che tracciava una disciplina transitoria dell'organismo "in attesa dell'istituzione dell'Ente che eserciti i compiti di controllo" in materia nucleare già affidati alla stessa DISP.

L'art. 3 della legge n. 282 stabilisce così che tali compiti "sono esercitati in via esclusiva dalla Direzione centrale per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria", alla quale Presidente e Consiglio di amministrazione dell'ENEA assicurano l'indipendenza nell'esercizio delle proprie competenze e piena autonomia gestionale ed organizzativa.

Quali concrete manifestazioni di tale indipendenza ed autonomia:

- la DISP può fornire - su richiesta - consulenze, pareri ed assistenza tecnica alle pubbliche Amministrazioni, anche mediante convenzioni ed accordi di programma, deliberati dal Consiglio di amministrazione su proposta della stessa DISP;
- il Direttore della DISP, per le materie di interesse di questa, ha una posizione istituzionale e competenze corrispondenti a quelle del Direttore Generale dell'Ente (sul punto v. infra);
- nell'ambito degli stanziamenti destinati all'ENEA, la legge determina i mezzi finanziari da assegnare alla DISP per l'esercizio dei propri compiti (per ciascuno degli anni 1991, 1992 e 1993 alle "spese dirette" della DISP sono stati destinati 45 miliardi);
- il bilancio preventivo ed il conto consuntivo della DISP costituiscono apposite sezioni dei corrispondenti bilanci e rendiconti dell'ENEA.

Può notarsi al riguardo che le funzioni di controllo che istituzionalmente la DISP esercita anche nei confronti delle altre unità della struttura ENEA, esigono il riconoscimento di un'ampia sfera di autonomia, ma l'attuale disciplina sembra andare oltre, finendo con il configurare la DISP alla stregua di un ente dentro l'ente, privo della personalità giuridica e di un proprio distinto organo di amministrazione, ma dotato - oltre che di indipendenza funzionale - di proprie risorse, di un proprio bilancio, di propri poteri in materia organizzativa e gestionale. Per evitare che la posizione così attribuita alla DISP possa creare aree di frizione e di conflitto con le altre strutture e con gli stessi vertici dell'Ente e indurre riflessi negativi sulla gestione nel suo complesso, appare quindi necessario che vengano puntualmente definiti - dagli organi responsabili dell'Ente - i rispettivi ambiti di competenza, specie con

riguardo alle problematiche di ordine finanziario e amministrativo-contabile, e che gli stessi vengano poi scrupolosamente e da tutti rispettati.

7.8 Al vertice dell'apparato organizzativo dell'ENEA è posto il Direttore generale, per il quale la legge n. 282/91 ha confermato le modalità di nomina (decreto del Ministro dell'industria su designazione del Consiglio di amministrazione) e le attribuzioni già previste dalla precedente normativa, alle quali viene solo aggiunto il compito di predisporre gli atti da sottoporre alla deliberazione del Consiglio, sulla base delle proposte formulate dai dipartimenti e dalle altre strutture organizzative di volta in volta interessate.

Anche per la determinazione del trattamento economico, resta ferma la norma che ne demandava la competenza al Consiglio di amministrazione; in concreto, la relativa disciplina, posta con delibera del 7 dicembre 1984, prevede un trattamento retributivo formato da stipendio-base, aumenti biennali di anzianità nella carica in misura del 6%, indennità correlata all'aumento del costo della vita, soggetta a variazione automatica così come regolata dalla contrattazione collettiva per i dirigenti di aziende industriali.

Nel periodo in esame, lo stipendio-base, fissato in 85,5 milioni annui con delibera del dicembre 1985, è stato elevato a 130 milioni con delibera del luglio 1988; conseguentemente, il complessivo trattamento retributivo annuo lordo ha avuto la seguente evoluzione:

- 1986	:	108,4	milioni
- 1987	:	112,9	"
- 1988	:	138,3	"
- 1989	:	166,6	"
- 1990	:	170,4	"

Una posizione sostanzialmente equiordinata a quella di Direttore generale è stata riconosciuta al Direttore della DISP fin dalla emanazione della legge n. 85 del 1982, e ciò in ragione della indipendenza e dell'autonomia garantita all'ufficio.

Dal suddetto riconoscimento si è ritenuto derivasse la inapplicabilità della disciplina contrattuale del personale dirigente e quindi l'estensione, quanto a modalità di determinazione e misura del trattamento economico, del regime previsto per il Direttore generale.

In concreto, la retribuzione annua lorda complessiva del Direttore DISP, nel periodo in esame, è stata la seguente:

- 1986 : 107,3 milioni
- 1987 : 109,9 "
- 1988 : 137,2 "
- 1989 : 161,7 "
- 1990 : 168,5 "

Con la nuova legge, come si è già accennato, la particolare posizione del Direttore della DISP è stata confermata e rafforzata, attraverso la sua partecipazione alle riunioni del Consiglio di amministrazione con funzione consultiva e con facoltà di iniziativa e proposta per le materie di interesse della DISP, ed i suoi compiti sono stati puntualmente specificati: predispone gli atti di propria competenza da sottoporre alla deliberazione del Consiglio e ne cura l'esecuzione, redige - relativamente alle apposite sezioni - lo schema del bilancio preventivo e del conto consuntivo, predispone - in occasione dell'approvazione da parte del CIPE del programma triennale dell'Ente - la relazione sull'attività svolta, sovrintende all'attività della Direzione e ne è responsabile nei confronti del Consiglio di amministrazione, esercita ogni altro compito inerente alla gestione della Direzione che gli sia attribuito dal Consiglio.

Si tratta, con riferimento alla DISP, delle stesse funzioni intestate al Direttore generale nei confronti di tutte le altre strutture dell'Ente; e risulta quindi - per implicito - normativamente sanzionata anche la sostanziale equiparazione delle due posizioni per quanto riguarda il trattamento giuridico ed economico, così come era stato già deliberato dal Consiglio di amministrazione in via di interpretazione della legge n. 85 del 1982.

8 - IL PERSONALE: a) LE FONTI NORMATIVE.

8.a.1 Anche la disciplina del rapporto di lavoro del personale, al pari di quella concernente finalità e struttura dell'Ente, ha conosciuto nel tempo molteplici e, a volte, radicali mutamenti. Fino al 1975, in effetti, esso è vissuto in un regime ibrido: giuridicamente definibile di natura pubblica, di fatto (e per gli aspetti più rilevanti, quali: assunzioni e inquadramento, trattamento retributivo e previdenziale) si sostanzialmente applicava nell'applicazione di istituti e regole propri del rapporto di impiego privato.

Con la legge n. 70 del 1975, e l'inclusione del CNEN nel comparto degli enti pubblici di ricerca, il suo personale venne assoggettato alla disciplina uniforme prevista da tale legge per il c.d. "parastato".

Nel 1982, la legge n. 84, nel riformare l'Ente e nell'attribuirgli compiti incidenti anche nel campo dell'economia (sostegno e promozione delle attività industriali nel settore energetico), ne disponeva l'esclusione dall'applicazione della legge n. 70 e stabiliva che il trattamento giuridico ed economico del personale fosse regolato sulla base di un contratto collettivo di lavoro di durata triennale, da stipularsi con le organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative e reso esecutivo con delibera del Consiglio di amministrazione, approvata dal Ministro dell'Industria, sentito quello del tesoro. Dopo la stipula e l'approvazione del primo C.C.L., relativo al triennio 1983/85, è peraltro intervenuta la legge-quadro sul pubblico impiego 5 marzo 1983 n. 93, che ha rimesso in discussione la collocazione istituzionale dell'ENEA, sotto il profilo del rapporto di lavoro del personale, e quindi la sua eventuale inclusione in uno dei comparti di contrattazione collettiva previsti in via generale dalla legge-quadro e poi concretamente determinati dal D.P.R. 5 marzo 1986 n. 68.

Tale situazione di incertezza, alimentata da discordanti pronunce di vari organi giurisdizionali, consultivi e di controllo, impediva il tempestivo rinnovo del contratto per il triennio

1986/88, che avveniva soltanto il 6 luglio 1988.

Pochi giorni dopo veniva emanata la legge 11 luglio 1988 n. 266, la quale disponeva che lo stato giuridico ed il trattamento economico di attività del personale dipendente dall'ENEA continuava ad essere regolato, fino all'eventuale emanazione di una nuova disciplina derivante anche dall'approvazione del PEN, dal particolare ordinamento di cui alla legge n. 84 del 1982; stabiliva, peraltro, che la relativa deliberazione doveva essere approvata e resa esecutiva con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro vigilante, di concerto con i Ministri per la funzione pubblica, del tesoro, del bilancio e del lavoro; aggiungeva, infine, che in sede di approvazione si doveva tener conto dell'andamento della contrattazione collettiva nei corrispondenti settori pubblici e privati, anche in riferimento alle linee di politica economica del Governo.

Questa legge ha, da un lato, con norme di portata interpretativa e retroattiva, chiarito la perdurante vigenza (mai venuta meno) della legge n. 84 del 1982 ed il suo effetto derogatorio nei confronti della legge-quadro del 1983. (in proposito, si veda anche la decisione del Consiglio di Stato n. 843 dell'8 giugno 1990); dall'altro, con disposizioni di carattere innovativo, ha dettato una - parzialmente - diversa disciplina del procedimento di approvazione del contratto e dei parametri cui tale atto deve riferirsi.

In conformità alla legge n. 266 del 1988 è stato poi rinnovato, peraltro con sensibile ritardo rispetto alla scadenza del precedente, il contratto per il triennio 1989/91: stipulato tra le parti il 18 marzo 1991 e - nello stesso giorno - deliberato dal Consiglio di amministrazione, inviato al Ministro vigilante per l'approvazione il successivo 10 aprile, restituito con osservazioni il 28 ottobre e nuovamente deliberato dall'Ente il 30 ottobre, esso è stato definitivamente approvato con D.P.C.M. del 28 dicembre 1991.

Nel frattempo, la intervenuta legge di riforma (n. 282 del 25 agosto 1991) ha ribadito che "il trattamento giuridico ed economico del personale dipendente dall'ENEA è regolato sulla base di un contratto collettivo di lavoro di durata triennale da stipularsi con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e da sottoporre ad approvazione ai sensi della legge 11 luglio 1988, n. 266".

8.a.2 Le disposizioni legislative, che hanno regolato e regolano la materia del trattamento giuridico ed economico del personale, prevedono che la relativa disciplina possa essere adottata, oltre che per via contrattuale, anche con regolamento, deliberato dal Consiglio di amministrazione ed approvato dalle Amministrazioni vigilanti.

Trattasi di una fonte indubbiamente sussidiaria, della quale la legge non individua il possibile campo di intervento e che ha avuto una applicazione del tutto marginale: un solo regolamento, infatti, è stato ad oggi deliberato (luglio 1983) e riguarda le "procedure per l'assunzione del personale".

8.b) GLI ORGANICI.

8.b.1 Come rimarcato nella precedente relazione, l'Ente non ha mai avuto una pianta organica del personale deliberata ed approvata secondo norme e procedure tipiche del rapporto di pubblico impiego: infatti, gli atti con i quali si stabilivano la struttura dei servizi e le relative dotazioni organiche, ai sensi degli artt. 25 e 29 della legge n. 70/1975, non avevano completato il prescritto "iter" al momento in cui, con l'emanazione della legge n. 82/1984, l'ENEA veniva escluso dalla applicazione della stessa legge n. 70.

Tanto la legge n. 84/1982, quanto la legge n. 282/1991 non prevedono per l'ENEA l'adozione di un regolamento del personale con annessa pianta organica e demandano invece al solo Consiglio di amministrazione la determinazione delle assunzioni da effettuare e quindi, implicitamente, del quantitativo di personale occorrente alle necessità dell'Ente, sia nella sua consistenza complessiva che nella sua ripartizione fra i vari livelli e qualifiche.

Una previsione di massima delle risorse umane necessarie per la realizzazione dei propri programmi è peraltro contenuta nei piani pluriennali di attività predisposti dall'Ente ed approvati dal CIPE: così, il piano 1985/89 ipotizzava un graduale incremento da 5.000 a 5.700 unità; il successivo piano 1990/94 ha invece ridimensionato tale previsione, indicando - a conclusione del periodo quinquennale - il seguente fabbisogno di personale, come ripartito nelle varie aree di competenza:

- Energetica	1300 unità
- Nucleare: fusione	700 unità
- Nucleare: fissione	650 unità
- Energia ambiente e salute	1150 unità
- Energia e innovazione	1200 unità
- Vigilanza e controllo	300 unità

in totale	<hr/> 5300 unità
-----------	------------------

Nella realtà, la consistenza complessiva del personale ha avuto nel quinquennio 1986/90 l'andamento che risulta dalla seguente Tabella 4:

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 4: ORGANICI PERIODO 1986-1990					
ANNO	1986	1987	1988	1989	1990
ORGANICO					
A) inizio anno	4.738	4.938	4.974	5.108	5.108
B) assunzioni	+ 292	+ 152	+ 260	+ 96	+ 68
C) cessazioni	- 92	- 116	- 126	- 96	- 83
D) fine anno	<u>4.938</u>	<u>4.974</u>	<u>5.108</u>	<u>5.108</u>	<u>5.093</u>
variazione D-A	+ 200	+ 36	+ 134	-	- 15
organico medio	4.822	4.964	5.070	5.111	5.111

Nell'arco del quinquennio si è perciò verificato un incremento complessivo di organico pari a 355 unità (il 7,5% della consistenza all'inizio del 1986), ma con un andamento assai diversificato da un anno all'altro: comunque in crescita nel triennio 1986/88, in lieve decremento nel biennio finale; nei quattro anni precedenti (1982/85) si era avuto, peraltro, un potenziamento dell'organico per oltre 750 unità: la crisi del dopo-Chernobyl e le limitazioni poste dalle leggi finanziarie alle assunzioni nel pubblico impiego hanno invece rallentato e poi fermato la prevista crescita (deroghe a tali divieti sono state, infatti, concesse all'ENEA soltanto con D.P.C.M. 18 luglio 1985, per complessive 207 unità, con D.P.C.M. del 14 luglio e del 21 dicembre 1987, per complessive 158 unità, e con D.P.C.M. 21 luglio 1989, che ha esentato l'Ente dalle limitazioni di cui alla legge n. 554 del 1988, limitatamente alla provvista di personale tecnico-scientifico).

8.b.2 Per quanto riguarda la distribuzione del personale nei livelli professionali, essa è esposta nella Tabella 5 che segue:

TABELLA 5: DISTRIBUZIONE PERSONALE NEI LIVELLI						
ANNO	1986	1987	1988	1989	1990	
LIVELLO						
1	9	1	6	2	4	
2	134	81	58	17	16	
3	167	195	259	127	134	
4	393	325	166	97	95	
5	606	581	553	638	550	
6	915	712	795	646	729	
7	845	896	799	832	756	
8	481	607	905	873	954	
8.1	375	377	381	418	416	
9	327	325	323	486	487	
9.1	256	304	305	336	330	
9.2	255	396	389	470	460	
	4.763	4.800	4.939	4.942	4.931	
D.0	24	-	-	-	-	
D.1	93	75	74	58	57	
D.2	56	97	93	106	103	
Dir. Gen.						
Dir. DISP	2	2	2	2	2	
DIRIGENTI	175	174	169	166	162	
TOTALE	4.938	4.974	5.108	5.108	5.093	

La principale notazione che il prospetto suggerisce è quella (di diffuso riscontro nell'ambito del pubblico impiego) del progressivo addensamento del personale nei livelli più elevati: in quelli dal 1° al 4° gli addetti scendono infatti da 703 a 249; in quelli intermedi (5°, 6° e 7°) si contraggono da 2.366 a 2.035, mentre nei due livelli apicali (8° e 9°) aumentano di quasi il 60%, passando da 1.694 a 2.647, con incrementi particolarmente vistosi all'8° livello (+ 98%) ed al livello massimo, 9.2 (+ 80%); in questi segmenti di vertice si raccoglie ormai più della metà del personale (circa il 53%).

A tale fenomeno certamente contribuisce la natura stessa dell'Ente e, quindi, la particolare qualificazione del suo personale (37% di laureati, 36% di diplomati), che tende anche a crescere (nel 1983 i laureati erano il 29%); ma la causa prima resta, come rilevato dalla Corte nella precedente relazione, la disciplina contrattuale relativa a inquadramenti e passaggi di livello, che lascia largo spazio a decisioni a carattere discrezionale, adottate a conclusione di procedure che vedono l'ampio coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

Scopo dichiarato di una siffatta disciplina era quello di apprestare strumenti idonei a favorire la crescita professionale dei dipendenti ed a valorizzare il merito e l'impegno, riducendo l'area degli automatismi e della carriera per mera anzianità; lungi dal conseguire tali obiettivi, l'applicazione che ne è stata fatta e gli effetti di appiattimento che ne sono derivati hanno prodotto proprio quei fenomeni di demotivazione che si intendevano contrastare e di cui sono sintomo rivelatore i numerosi casi di dimissioni dal servizio (quasi il 70% in media, nel quinquennio, sul totale delle cessazioni), prevalentemente motivate da "ragioni di lavoro".

Per quanto riguarda l'organico del personale dirigente e le connesse problematiche (criteri e procedure per la determinazione del loro numero complessivo e per la individuazione delle singole posizioni), nel periodo in esame non sono intervenuti mutamenti nell'assetto stabilito in sede di prima applicazione della legge n. 84/1982 e del C.C.L. 1983/85, rispetto al quale numerosi erano stati i rilievi critici formulati dalla Corte nella precedente relazione.

E' rimasto fermo anche il numero (177) delle posizioni dirigenziali conferibili, quale assentito dal Ministero dell'industria nel marzo 1986; di fatto, la relativa consistenza si è anzi ridotta di alcuna unità. Al 31 dicembre 1990, i dirigenti rappresentavano così il 3,1% di tutto il personale.

Anche per i dirigenti, poi, si è ripetuto il fenomeno del progressivo addensamento al livello più alto, nel quale si collocano ormai quasi i due terzi del totale; fenomeno, favorito dalla mancanza di una necessaria corrispondenza fra livello delle unità della struttura e livello di inquadramento dei rispettivi responsabili.

Poiché una corretta impostazione del quadro dirigenziale di un ente è fra i pre-requisiti di una gestione efficiente dello stesso, deve la Corte richiamare i competenti organi dell'ENEA affinché, cogliendo l'occasione offerta dalla revisione organizzativa cui si dovrà procedere in attuazione della legge di riforma, provvedano a ri-definire il suddetto quadro, secondo le linee ed i principi più volte enunciati dalla Corte.

8.b.3 La distribuzione del personale nei vari settori operativi ha subito, nel quinquennio, le variazioni esposte nella Tabella 6 seguente, che pone a raffronto i dati del 1986 e quelli del 1990:

TABELLA 6: DISTRIBUZIONE PERSONALE NEI SETTORI OPERATIVI					
ANNO	1986		1990		
SETTORI		%		%	
- NUCLEARE	1998	40,4	1078	21,2	
(Fissione)	(1698)	(34,4)	(600)	(11,8)	
(Fusione)	(300)	(6,0)	(478)	(9,4)	
- ENERGIE ALTERNATIVE E RISPARMIO	307	6,2	679	13,3	
- INNOVAZIONE TEC.	621	12,6	920	18,1	
- AMBIENTE	372	7,5	694	13,6	
- VIGILANZA E CONTROLLO	437	8,9	290	5,7	
- UNITA' CENTRALI E GESTIONE CENTRI	1203	24,4	1432	28,1	
	4938	100	5093	100	

Il dato di maggior rilievo è costituito dall'imponente svuotamento dei settori che si occupavano di energia nucleare da fissione (compresa la DISP), i cui addetti sono scesi da 2135 a 890, con un decremento di quasi il 60% ed una incidenza - sull'organico totale - passata dal 43,3% al 17,4%.

Di converso, si è avuto un potenziamento di tutte le altre aree programmatiche, fra le quali si sono ripartite le oltre 1200 unità risultate esuberanti.

Nel corso del quinquennio, e con particolare intensità negli anni 1988/90, si è così avviato ed in parte compiuto un processo di mobilità interna di vaste proporzioni che ha interessato circa un quarto dell'intero organico; processo, tuttavia, non ancora concluso, sia perchè la riorganizzazione delle strutture attende una completa definizione, sia perchè residuano compiti di chiusura delle attività nucleari dismesse che richiedono comunque l'impiego di aliquote non irrilevanti di personale.

Il problema principale di questa complessa operazione di riallocazione delle risorse umane è costituito, peraltro, dalla necessità di riconversione di molte competenze professionali, consolidate in esperienze lavorative spesso ultradecennali e - comunque - altamente specialistiche; per i tecnici ed i ricercatori dell'ENEA si tratta, cioè, non soltanto di vincere le difficoltà ed il disagio che in genere si accompagnano al mutamento di compiti e di metodi di lavoro, ma di acquisire piuttosto culture e professionalità diverse e, talora, lontane da quelle proprie e sempre praticate.

Per agevolare ed accelerare il compimento della non facile impresa, l'Ente ha promosso - laddove possibile - corsi di riqualificazione e di aggiornamento, ma - per intanto - si trova ad operare in una situazione che vede, da un lato, parte del personale sotto-utilizzata e, dall'altro, nuove attività che tardano a decollare per mancanza delle necessarie competenze nella misura richiesta; e ciò, naturalmente, con pesanti conseguenze negative in termini di efficienza ed economicità della gestione.

Occorre, pertanto, che gli organi responsabili dell'ENEA e le Amministrazioni vigilanti individuino, promuovano e pongano concretamente e rapidamente in essere iniziative capaci di dotare l'Ente di tutte e sole le risorse umane indispensabili al conseguimento dei suoi fini e di salvaguardare, nel contempo, con gli strumenti che può apprestare l'ordinamento e già sperimentati in altre simili circostanze, diritti e legittime aspettative dei dipendenti interessati. Ove ciò non accadesse, rischierebbero di fallire il progetto di rilancio dell'ENEA e, soprattutto, il suo ruolo di essenziale supporto tecnico-scientifico ai nuovi obiettivi della politica energetica e ambientale e dell'innovazione tecnologica del Paese.

8.c) IL TRATTAMENTO GIURIDICO ED ECONOMICO.

8.c.1 Ha osservato la Corte nella precedente relazione come il contratto collettivo di lavoro del personale dell'ENEA, stipulato in sede di prima applicazione della legge n. 84/1982, si caratterizzasse per la contemporanea presenza di istituti tratti dal diritto privato ed istituti propri del diritto pubblico, in una combinazione di largo favore nei confronti dei dipendenti; e come tale ambivalenza si ritrovasse, poi, sia nell'ampio spazio riservato a valutazioni discrezionali (in materia di inquadramenti, passaggi di livello, attribuzione di componenti retributive, individuazione di posizioni dirigenziali), sia nella scelta del metodo del confronto/coinvolgimento generalizzato delle rappresentanze sindacali in tutte le fasi ed i momenti che scandiscono lo svolgimento del rapporto di lavoro con il personale.

Tale caratteristica di fondo è stata sostanzialmente confermata dai due contratti successivi, concernenti i trienni 1986/88 e 1989/91, anche se negli stessi affiora la tendenza ad un riavvicinamento a talune delle linee ispiratrici del contratto del personale degli enti di ricerca, specie per quanto riguarda l'estensione dei casi di automatismo nei passaggi di livello e la

valorizzazione - a fini retributivi - delle mansioni di tipo tecnico-scientifico; tendenza favorita dalle pressioni di una parte del personale, ma anche dalla volontà della legge (la n. 266 del 1988), che prevede come, in sede di approvazione del contratto ENEA, si debba tener conto - fra l'altro - "dell'andamento della contrattazione collettiva nei corrispondenti settori pubblici e privati".

Fra le altre principali innovazioni dei due citati contratti, vanno ricordate:

- l'introduzione dei rapporti di lavoro a tempo parziale ed a tempo determinato, questi ultimi utilizzabili anche per l'assunzione di personale di ricerca e di tecnici di elevato livello ed esperienza per lo svolgimento di programmi di ricerca, oggetto di convenzioni con organismi pubblici o privati, e per la gestione di infrastrutture tecniche complesse;
- l'innalzamento dei livelli di inquadramento per i neo-assunti (dal 4° al 5° per i diplomati, dal 5° al 7° per i laureati) e l'equiparazione del personale con precedente esperienza lavorativa, assunto a livelli superiori rispetto all'iniziale, ai dipendenti in possesso di requisiti e posizioni di lavoro corrispondenti;
- l'assegnazione, disposta nell'ultimo contratto, al personale inquadrato al livello 9.2 di funzioni di direzione relative alla guida o al coordinamento di unità della struttura ovvero attività di consulenza tecnico-scientifica di elevato livello, in tal modo ponendo le premesse per l'introduzione di un ulteriore livello, già previsto in altri enti di ricerca, ma del quale è difficile ravvisare l'intrinseca necessità o utilità;

- la riduzione sia dell'orario di lavoro settimanale (da 40 a 38 e poi a 37,5 ore) che delle ore di lavoro straordinario effettuabili nell'anno da ciascun dipendente (da 150 a 120 e poi ad 80);
- le numerose variazioni nella struttura della retribuzione: congelamento degli aumenti biennali di anzianità (al 31 dicembre 1987) e loro sostituzione, prima, con l'"elemento di valorizzazione della esperienza" maturata nello stesso livello/gradino e, nell'ultimo contratto, con l'incremento triennale dell'"elemento aggiuntivo di professionalità" (E.A.P.), istituito - quest'ultimo - introdotto con l'accordo 1986/88 e destinato a remunerare specialmente il personale tecnico e scientifico ad elevata qualificazione; estensione dell'istituto del "super-minimo" a tutto il personale e soppressione del "premio annuale", già previsto per i dipendenti fino al 6° livello, in favore dei quali peraltro l'ultimo contratto prevede l'eventuale attribuzione anche di un "elemento incentivante" dell'assiduità sul lavoro;
- l'applicazione ai dirigenti dell'ENEA di taluni istituti previdenziali ed assicurativi previsti dal C.C.N.L. dei dirigenti di aziende industriali;
- la soppressione - dal testo dell'ultimo contratto - della norma di rinvio alla legge 29 maggio 1982 n. 297 per quanto concerne la disciplina del trattamento di fine rapporto.

Lo stesso contratto ha poi proceduto a disciplinare (anche in attuazione di apposite disposizioni di legge) istituti e materie comuni a tutti gli accordi collettivi del pubblico impiego, con norme allineate a quelle presenti in tale settore: regolamentazione del diritto di sciopero, concessione di permessi

retribuiti quale concreto riconoscimento del diritto allo studio, tutela dei dipendenti in particolari condizioni psico-fisiche o che necessitino di recupero sociale, costituzione di un "comitato per le pari opportunità".

8.c.2 Per quanto riguarda il trattamento economico, il contratto relativo al triennio 1986/88 ha disposto consistenti e generalizzati miglioramenti sia delle principali componenti retributive che di vari istituti accessori; in conseguenza di ciò, i limiti di incremento previsti dalle leggi finanziarie sono stati travolti: a fronte di una crescita consentita, per il triennio 1986/88, di circa il 16% l'aumento effettivamente verificato a consuntivo, nel 1988 rispetto al 1985, è stato di circa il 73%.

Su segnalazione del proprio magistrato con funzioni di controllo presso l'Ente, la Corte ha esaminato la questione e, con determinazione n. 2024 del 21 marzo/4 aprile 1989 (allegata alla presente relazione), ha rilevato: la non compatibilità dei suddetti aumenti con i vincoli recati dalle leggi finanziarie e con le linee di politica economica del Governo; la non congruità degli stessi con il principio di economicità della gestione; il carente esercizio dei poteri di vigilanza e di indirizzo da parte dei Ministeri dell'industria e del tesoro. Ciò posto, la Corte segnalava la necessità, per l'Ente e le Amministrazioni interessate, di assumere idonee iniziative per avviare, in occasione del successivo rinnovo contrattuale, un processo di riallineamento dei livelli retributivi del personale dell'ENEA agli indirizzi della programmazione economico-finanziaria del Governo.

Tale raccomandazione, fatta propria dalla Presidenza del Consiglio di Ministri (nota n. 2271 del 7 giugno 1989) e dal Ministero del tesoro (nota n. 195566/162234 del 23 gennaio 1991), ha avuto sufficiente riscontro nella impostazione del contratto per il triennio 1989/91 e nella determinazione dei correlativi oneri.

L'accordo intervenuto fra le parti, ed approvato dal Consiglio di amministrazione nel marzo 1991, comportava, infatti, un incremento di costi a regime valutato in 580.000 Lire mensili medie pro-capite ed in 38,5 miliardi complessivi, corrispondenti ad un incremento percentuale, nel triennio, del 19% (essendo esclusi dal calcolo oneri accessori ed indiretti).

A seguito delle prescrizioni governative, scaturite dalla "conferenza di servizi" indetta ai fini del previsto concerto interministeriale, ai sensi dell'art. 14 della legge 7 agosto 1990 n. 241, e trasmesse all'ENEA con nota del Ministero dell'industria n. 691976 del 28 ottobre 1991, le parti hanno introdotto nel testo contrattuale numerose modifiche, la maggior parte delle quali volte a contenere i costi mediante: riduzione dell'incremento medio mensile di riferimento per ciascun livello, eliminazione o rallentamento di alcuni sviluppi automatici di inquadramento, previsione di "tetti" invalicabili agli incrementi complessivi individuali, copertura di eventuali ulteriori incrementi retributivi a fini incentivanti attraverso economie nei trattamenti accessori (straordinari, ecc.) o prelievo di quote dei ricavi netti derivanti da contratti di ricerca stipulati con terzi, inibizione degli effetti di trascinamento sul 1992, concessione degli arretrati - per il periodo gennaio 1989/giugno 1991 - sotto forma di "una tantum".

Gli effetti di tali modifiche sugli oneri contrattuali e sull'incremento del costo del lavoro sono riassunti nella seguente Tabella 7, elaborata sulla base delle stime contenute nella relazione tecnico-economica allegata alla delibera dell'Ente (del 30 ottobre 1991) di approvazione del definitivo testo contrattuale:

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 7: INCREMENTI RETRIBUTIVI E DEL COSTO DEL LAVORO FRA 1988 E 1991		
	INCREMENTI CONTRATTUALI	INCREMENTI COMPLESSIVI (CONTRATTO, CONTINGENZA, AUTOMATISMI)
1 Incremento mensile lordo medio pro-capite a regime	1473.000 Lire (+35.000 senza oneri aggiuntivi per l'Ente)	631.000 Lire (+35.000)
2 Incremento complessivo annuo a regime (473.000x5.100x13), esclusi oneri accessori e indiretti	131,4 miliardi	41,8 miliardi
3 Incremento percentuale (*)	15,8%	21,07%
4 Incremento complessivo nel triennio (esclusi oneri accessori e indiretti)	141,9 miliardi	-
5 Incremento complessivo annuo a regime (inclusi oneri accessori e indiretti)	144,5 miliardi	-

* La base di riferimento è costituita dalla somma delle retribuzioni corrisposte nel mese di gennaio 1989, che è il primo mese di applicazione a regime del contratto 1986/88, moltiplicato per tredici mensilità e che corrisponde ad un totale di circa 193 miliardi.

Al riguardo si può, quindi, osservare che, in linea con quanto raccomandato dalla Corte con la determinazione n. 1024/1989, gli incrementi retributivi, dovuti al rinnovo contrattuale per il triennio 1989/91, sono risultati di gran lunga inferiori a quelli recati dall'accordo precedente (l'onere annuo a regime del contratto 1986/88 fu di 55 miliardi), e che l'incremento di costo complessivo (per oneri contrattuali, contingenza e automatismi vari) è rimasto al di sotto sia del tetto previsto per il triennio dal Governo in sede di "Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1991" (23,6%), sia degli incrementi retributivi del pubblico impiego che, nel periodo (1991 rispetto al 1988), sono stati valutati a preventivo (dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dip.to della funzione pubblica) nella misura del 31,3%, come valore medio a regime di tutti i comparti, e nella misura - rispettivamente - del 24,35% - 26,34% - 27,79%, come valore medio a regime per i comparti - di possibile riferimento per l'ENEA - degli enti pubblici non economici, dell'Università e degli enti di ricerca.

8.c.3 Per completare il quadro delle informazioni sul trattamento economico del personale dell'ENEA, nella Tabella 8, vengono riportate le retribuzioni annue lorde al 31 dicembre 1990, poste a raffronto con quelle al 31 dicembre 1986, analizzate per livello professionale e con l'indicazione, nell'ambito di ciascun livello, delle misure minima e massima e di quella media:

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 8: RETRIBUZIONI ANNUE LORDE (in milioni di lire)							
ANNI	1986			1990			VARIAZIONE % 90/86
LIVELLO	MIN.	MEDIA	MAX.	MIN.	MEDIA	MAX.	RETRIBUZIONI MEDIE
D.2	166,9	85,3	100,4	106,9	114,8	142,3	+ 34,6
D.1	154,5	63,4	75,4	95,4	89,4	106,1	+ 41
D.0	147	52,6	61,5				
MEDIA D		68,9			105,7		+ 53,4
9.2	132,1	39,5	45,2	58,5	70	78,4	+ 77,2
9.1	127,3	34,4	39,3	49,2	57,6	66,2	+ 67,4
9.0	123,7	30,2	40,2	39,7	47,1	55,9	+ 55,9
8.1	123,5	28,6	35,7	35,9	41,4	49,4	+ 44,7
8.0	121,5	26,2	32,1	32,2	37,2	45,4	+ 42
7	120,2	23,6	31,3	28,5	33,8	39,5	+ 43,2
6	118,9	21,6	28,4	25,6	29,1	34,7	+ 34,7
5	117,7	19,9	23,5	24	26,1	30,6	+ 31,1
4	116,8	17,8	21,8	22,6	24,8	27,8	+ 39,3
3	115,9	16,5	19,3	21,1	21,6	22,8	+ 30,9
2	115,1	15,2	15,5	19,8	20,2	21,1	+ 32,9
1	114,4	14,4	14,4	18,7	18,7	18,7	+ 29,8
MEDIA LIVELLI 9.2 - 1		24,3			39,3		+ 61,7
MEDIA GENERALE		25,9			41,4		+ 59,8

N.B.: La retribuzione comprende: minimo, indennità di contingenza, aumenti biennali, gradino, superminimo, elemento distinto di retribuzione e (per il 1990) l'elemento di valorizzazione dell'esperienza e l'elemento aggiuntivo di professionalità; non comprende straordinario e indennità particolari.

E' agevole notare il forte impulso ricevuto dalla dinamica salariale nel periodo in esame, particolarmente accentuata per le posizioni di vertice, a favore delle quali si è considerevolmente allargata la forbice retributiva: fatta pari a 100 la retribuzione del livello iniziale, quella di un 5° livello era uguale a 138 nel 1986 ed 139 nel 1990, quella di un 8° livello - rispettivamente - a 182 ed a 199, quella di un livello 9.2, invece, è salita da 274 a 374.

Molto sensibile anche l'incremento delle retribuzioni dei dirigenti, pur se percentualmente inferiore a quello registrato ai più alti livelli del restante personale.

E' da notare come nella retribuzione dei dirigenti assuma notevole incidenza la componente del "super-minimo", che può giungere sino ad una maggiorazione del 25% l'anno dell'importo degli elementi di base (minimo tabellare, gradino, elemento aggiuntivo di professionalità) e che esercita inoltre un ulteriore effetto moltiplicatore agendo sull'elemento di maggiorazione (percentuale) della retribuzione. Tutto ciò considerato, la Corte non può non richiamare l'Ente ad una applicazione quanto mai rigorosa dell'istituto, che, per la sua funzione premiale correlata alla valutazione delle prestazioni individuali, non può trasformarsi in elemento retributivo a carattere tendenzialmente generalizzato ed uniforme.

8.c.4 A distanza di dieci anni dalla sua introduzione, e dopo la stipula di tre successivi contratti, lo speciale regime giuridico ed economico riservato dalla legge al personale dell'ENEA sembra aver mancato in gran parte l'obiettivo cui mirava, identificabile - sostanzialmente - in una gestione del personale ispirata a moduli privatistici, quanto più possibile omogenei al contesto produttivo cui le attività dell'Ente sono ritenute correlate. Innanzitutto, la specialità del regime non ha prodotto i frutti sperati sotto il profilo procedimentale e del rispetto della cadenza temporale prevista dalla legge: infatti, il contratto

relativo al triennio 1986/88 è divenuto efficace solo nel luglio 1988, e cioè ad appena 6 mesi dalla sua scadenza, mentre il contratto 1989/91 è entrato in vigore addirittura a fine dicembre 1991, in coincidenza con l'esaurimento del triennio di riferimento; in particolare, fra la stipula dell'accordo fra le parti e la definitiva approvazione governativa sono trascorsi oltre nove mesi, malgrado l'utilizzazione di uno strumento (la "conferenza di servizi") preordinato a snellire ed accelerare le laboriose procedure del "concerto" ministeriale (che, peraltro, nella specie coinvolgono ben 7 Dicasteri, oltre la Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Nella sostanza, poi, si è già osservato come l'intento di creare un sistema retributivo e di carriera fondato su criteri di merito piuttosto che su automatismi (titolo di studio, anzianità) sia stato frustrato, per un verso, dalla macchinosità e non congruenza delle procedure di valutazione e, per altro verso, dalla sempre viva aspirazione di una parte consistente del personale e delle stesse rappresentanze sindacali ad un comodo egualitarismo ed a metodi freddi di progressione economica e di inquadramento. Ed, in effetti, l'analisi dei contratti succedutisi nel tempo e della loro concreta applicazione mostra il progressivo affermarsi, in una pluralità di istituti, di questa sorta di controtendenza rispetto al disegno originario, con inevitabili effetti espansivi sulla dinamica della spesa relativa.

Emblematica, a questo riguardo, la vicenda della attribuzione della 1^a fascia dell'elemento aggiuntivo di professionalità: destinata - secondo contratto - "al solo personale tecnico-scientifico ad elevata qualificazione (ricercatori, progettisti e tecnologi)" inquadrato nei livelli dal 7° al 9°, in realtà è stata concessa a 1540 dipendenti su 3102 (circa il 50%). Sulla base anche delle osservazioni formulate dal Collegio dei revisori (verbali n. 402/1989 e n. 414/1990), la Corte dei conti,

con riferimento al complesso di operazioni poste in essere per l'applicazione di alcuni istituti retributivi del C.C.L. (elemento aggiuntivo di professionalità, attribuzione di livelli superiori, di "gradini" e "super-minimi") relativamente all'attività svolta dal personale nel biennio 1987/88, si è rivolta in sede istruttoria ai Ministeri dell'industria e del tesoro (con nota n. 2407 del 9/5/1990) per conoscere il loro avviso sulla congruità dell'operazione e sulla sua coerenza con l'esigenza per l'ENEA di contenere gli incrementi del costo del lavoro.

Alla richiesta non è stato dato alcuno specifico riscontro, anche se poi, in sede di rinnovo contrattuale, di tale esigenza si è in effetti tenuto, almeno parzialmente, conto (come innanzi ricordato).

Anche per quanto riguarda i dirigenti, il tentativo di determinare le condizioni per una reale trasformazione della loro figura, da burocrati a managers, ha avuto esiti piuttosto deludenti: ad incrementi retributivi di notevole consistenza ed al riconoscimento di uno status e di benefici comparabili con quelli dei dirigenti di impresa, non ha infatti corrisposto l'assunzione delle correlative responsabilità (anche per l'insufficienza del sistema di deleghe e per l'inadeguatezza nella definizione degli specifici obiettivi a ciascuno affidati), con il conseguente carico delle previste misure correttive (non risulta siano mai state attivate le norme del contratto relative al recesso "ad nutum" da parte dell'Ente ovvero al mutamento di posizione ed al trasferimento disposti unilateralmente dall'Ente).

Conclusivamente sul punto, osserva la Corte come l'esperienza del contratto ENEA (anticipatore di molti altri analoghi), con il tentativo di innestare all'interno di un rapporto di pubblico impiego robuste dosi di istituti privatistici, dimostri tutte le

difficoltà di una simile operazione, le contraddizioni ed i rischi cui essa va incontro: dal rifiuto da parte del personale all'effetto di cumulare benefici (e relativi costi) del modello pubblico e di quello privato, senza conseguire - almeno in misura apprezzabile - i risultati attesi in termini di efficienza e di produttività.

Solo un'applicazione rigorosa del contratto, sempre mirata agli interessi dell'Ente oggettivamente considerati e che a tal fine si avvalga di tutti i meccanismi dal contratto stesso apprestati, potrà quindi consentire all'ENEA di superare gradualmente gli inconvenienti sinora prodotti dalla particolare disciplina contrattuale del rapporto di lavoro del proprio personale ed, anzi, di ricavare dalla stessa gli effetti positivi cui il legislatore tendeva.

8.d) LE INDENNITA' ED I TRATTAMENTI ACCESSORI. I BENEFICI ASSISTENZIALI E SOCIALI.

8.d.1 Il personale dell'ENEA fruisce di una serie di indennità e di maggiorazioni della retribuzione, alcune di generale applicazione nel campo dei rapporti di lavoro subordinato, altre aventi natura specifica: per lavoro straordinario, festivo e notturno; per chiamate fuori orario; per lavoro in turno; per sede disagiata, per disagio ambientale, per uso di indumenti protettivi; di reperibilità, di maneggio denaro; di trasferta, di sede all'estero, di trasferimento.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

L'insieme di questi trattamenti raggiunge importi cospicui, come mostra la Tabella 9:

<u>TABELLA 9:</u>		<u>TRATTAMENTI ACCESSORI</u>				
		(in milioni di lire)				
<u>ESERCIZI</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	
VOCI						
STRAORDINARIO	8.462	8.405	8.560	9.456	4.630	
MISSIONI	13.306	13.490	13.048	14.745	9.759	
INDENNITA'						
VARIE *	8.485	6.826	6.350	8.485	4.886	
TOTALE	30.253	28.721	27.958	32.686	19.275	
* Compreso l'equo premio per invenzioni industriali fatte nell'esercizio del rapporto di lavoro						

Fatta eccezione per il 1990, anno in cui le difficoltà di bilancio hanno imposto una drastica contrazione di ogni spesa discrezionale, negli altri esercizi la somma pagata per i titoli sopraindicati si è mediamente aggirata intorno ai 30 miliardi annui, corrispondente all'11,4% della media dei pagamenti totali per spese di personale.

Particolarmente rilevante appare la spesa per missioni che, da sola, rappresenta poco meno del 50% dell'insieme delle erogazioni in questione; ciò è dovuto sia al notevole livello dei trattamenti contrattualmente previsti, sia al numero

considerevole delle missioni effettuate, che - nei cinque anni considerati - è stato il seguente:

	1986	1987	1988	1989	1990
- N. dipendenti recatisi in missione	3.038	2.896	2.497	2.516	1.962
- Totale missioni	23.056	19.731	20.379	18.291	10.223

8.d.2 Il contratto collettivo di lavoro, confermando istituti già previsti dagli accordi per il personale degli enti del "parastato", riconosce ai dipendenti dell'ENEA una serie di benefici di natura assistenziale (contributi per l'esercizio di attività ricreative, turistiche, sportive e culturali; colonie marine e montane per i figli; sussidi; prestiti), la cui disciplina è in parte contenuta nello stesso contratto, in parte rimessa ad apposite norme definite d'intesa fra l'Ente e le organizzazioni sindacali.

Lo stanziamento annuale destinato ai benefici suddetti è stabilito in un importo pari all'1% delle spese per il personale iscritte nel bilancio di previsione; la gestione delle attività relative è affidata ad organismi formati a maggioranza da rappresentanti del personale, giusta quanto stabilito dall'art. 11 della legge n. 300 del 1970.

E' anche prevista la concessione di mutui edilizi per l'acquisto di immobile destinato a prima casa idonea per il dipendente e il suo nucleo familiare, per un importo massimo che i successivi contratti hanno progressivamente elevato da 60 a 75 ed a 100 milioni e con l'applicazione di un saggio di interesse agevolato pari all'8,40% annuo.

Per la concessione di tali mutui, tanto il contratto 1986/88 che il contratto 1989/91 hanno stabilito un "plafond" triennale di 25 miliardi, la cui ripartizione annuale viene definita dall'Ente sentite le organizzazioni sindacali. Con accordo fra le parti sono anche disciplinate le modalità di erogazione dei mutui.

8.d.3 Ancora il contratto stabilisce che "in relazione alle esigenze funzionali connesse alle modalità di svolgimento nonché alla dislocazione territoriale delle attività, l'Ente è tenuto ad assicurare i servizi aziendali" di: mensa, trasporto sul luogo di lavoro, asili nido. Per quanto riguarda il servizio di trasporto, mentre il primo contratto lo prevedeva soltanto per i "Centri dell'Ente situati in zone lontane da grossi insediamenti abitativi", i contratti successivi lo hanno esteso a tutti i Centri, ovunque ubicati (di fatto, non è stato attivato per la sede centrale in Roma).

La disciplina di tali servizi è demandata ad apposito regolamento, deliberato dal Consiglio di amministrazione, previa intesa con le organizzazioni sindacali, soggetto ad approvazione del Ministero vigilante.

Attualmente tale regolamentazione, che nei suoi contenuti base risale ad una delibera del gennaio 1983, prevede, quanto alla partecipazione dei dipendenti al costo dei servizi:

- per la mensa, un contributo che, a partire dal 1990, è fissato in f. 700 per pasto (tale misura è in attesa del previsto adeguamento triennale);
- per il trasporto sul luogo di lavoro, la prestazione del servizio in forma gratuita;
- per gli asili-nido, un contributo - a carico dei dipendenti interessati - pari alla tariffa determinata, per tale servizio, dal Comune di Roma, variabile in funzione del reddito familiare e che, nel 1990, andava da f. 50.000 a f. 85.000 mensili (tali tariffe hanno subito consistenti variazioni nel 1991 e nel 1992).

A proposito del servizio mensa, il Collegio dei revisori (verbale n. 359 del 24 giugno 1988) aveva espresso l'avviso che esso andasse ridisciplinato, adeguando la misura del contributo a carico del dipendente e collegandola percentualmente al costo effettivo del pasto e, quindi, alla sua dinamica; e ciò, tenuto conto di quanto generalmente praticato presso altre pubbliche amministrazioni.

L'Ente peraltro non ha sinora accolto il principio della variazione automatica del contributo in funzione dell'andamento del costo. La Corte, tenuto conto della crescente entità di tale costo (su di che, v. infra), ritiene che l'indicazione del Collegio dei revisori sia da condividere e raccomanda all'Ente di esaminare la possibilità di un suo recepimento.

8.e) I TRATTAMENTI DI PREVIDENZA ED ASSICURATIVI. IL TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO.

8.e.1 Per quanto concerne il trattamento di previdenza, il contratto collettivo - recependo la disciplina già in vigore - prevede (art. 52) l'iscrizione del personale alla Cassa pensioni dipendenti enti locali; i dirigenti che a suo tempo optarono per l'iscrizione all'INPDAI conservano, tuttavia, il relativo trattamento e godono altresì delle prestazioni previdenziali integrative previste per i dirigenti di aziende industriali dagli accordi di categoria e finanziate con contribuzioni paritarie a carico dell'Ente e del dirigente.

Inoltre, tutti i dipendenti dell'ENEA in servizio al 30 dicembre 1982 continuano ad usufruire del trattamento integrativo di previdenza in forma assicurativa, riconosciuto loro dal pregresso ordinamento (da ultimo, peraltro, l'art. 14 della legge n. 70 del 1975 già lo aveva limitato al solo personale in servizio alla data del 3 aprile 1975), ma unicamente "nel valore maturato nell'ultimo mese di vigenza del precedente ordinamento in base alla relativa normativa."

Tale trattamento integrativo, la cui disciplina a regime prevedeva il pagamento di un premio del 20% sulla retribuzione lorda a totale carico dell'Ente, presenta quindi ora carattere "residuale" e un'incidenza sempre minore sul costo complessivo del personale: a fine 1990 ne beneficiavano ancora n. 2567 dipendenti (erano 2813 nel 1986), con un onere - riferito all'esercizio - di 4.737 milioni (5.149 milioni nel 1986).

8.e.2 Per quanto riguarda i trattamenti assicurativi, l'Ente è impegnato per contratto a garantire ai dipendenti, a parte le previsioni di legge in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali, indennizzi per invalidità permanenti contratte da personale professionalmente esposto e ritenute presuntivamente malattie professionali; ciò, in presenza di determinate condizioni e nei limiti dei massimali previsiti dall'INAIL, nonché per la sola quota eventualmente non riconosciuta dallo stesso INAIL.

I dipendenti sono inoltre assicurati, in relazione a fatti connessi all'esercizio delle funzioni attribuite, contro i rischi per responsabilità civile verso terzi e per rimborso di spese legali e peritali in procedimenti giudiziari, purchè non si tratti di danni arrecati all'Ente o di giudizi da questo promossi.

Per i dirigenti, infine, è prevista l'applicazione delle tutele assicurative, di cui al C.C.N.L. dei dirigenti delle aziende industriali, per i casi di invalidità temporanea o permanente causata da infortunio, occorso anche non in occasione di lavoro, o da malattia professionale; nonché per i casi di morte ed invalidità permanente dovuti a cause diverse dall'infortunio e dalla malattia professionale.

8.e.3 Il trattamento di fine rapporto del personale, dopo l'entrata in vigore della legge n. 84 del 1982 e l'esclusione dell'ENEA dall'ambito di applicazione della legge n. 70 del 1975, è stato regolato dai contratti collettivi stipulati nel 1982 e nel 1988 mediante rinvio alla legge 29 maggio 1982 n. 297, la quale - come

è noto - ha disciplinato la materia in via generale, sostituendo l'art. 2120 del codice civile.

Tuttavia, in occasione dell'ultimo rinnovo, la norma relativa è stata stralciata dal testo del contratto, in attuazione di specifica prescrizione del Ministero vigilante, che - sulla base delle conclusioni cui era pervenuta la "conferenza di servizi" - ha osservato trattarsi "di materia disciplinata dalla legge" e che si è riservato di definire - con propria separata determinazione - "le modalità con le quali sarà operante l'istituto dell'indennità di fine servizio valevole per il pubblico impiego, che si applica al personale dipendente dall'ENEA a seguito dell'entrata in vigore della legge 11 luglio 1988 n. 266".

Tale disposizione ministeriale dà luogo a notevoli problemi sul piano giuridico e su quello economico; la Corte ha in corso, sulla questione, apposita istruttoria e si riserva gli eventuali interventi di sua competenza non appena sarà intervenuta la preannunciata definitiva determinazione ministeriale.

8.f) COMANDI E CONGEDI PER MOTIVI DI STUDIO E SINDACALI.

8.f.1 Tanto la legge n. 84 del 1982 (art. 9), che la legge n. 282 del 1991 (art. 20) prevedono che i dipendenti dell'ENEA possano essere, con il loro consenso, comandati a prestare servizio presso organismi terzi che ne facciano richiesta (amministrazioni pubbliche, università italiane o straniere, organizzazioni internazionali o comunitarie, centri di ricerca, unità di aziende industriali).

L'ordinamento proprio dell'Ente disciplina così espressamente una soltanto delle ipotesi di "comando" di personale conosciute dal nostro ordinamento: quello disposto su richiesta, e quindi nell'interesse preminente, di un soggetto terzo. Nel precedente regime della legge n. 70 del 1975, invece, l'ENEA, come altri enti di ricerca, poteva disporre il comando anche "nell'interesse e nell'ambito dei (propri) compiti istituzionali", nel qual caso - ovviamente - non si applicava l'ulteriore disposizione secondo

cui il trattamento economico del dipendente comandato era posto interamente a carico dell'ente di destinazione (richiedente).

L'ENEA, peraltro, ha sempre continuato ad avvalersi di tale possibilità, come pure a corrispondere alle richieste di comando previste da speciali disposizioni legislative e/o normative e che spesso impongono la conservazione dell'onere per il trattamento economico a carico dell'ente di provenienza; ha, infine, utilizzato l'istituto del comando anche a proprio favore, richiedendo a soggetti terzi, ed accollandosene i relativi oneri, la messa a disposizione di loro dipendenti.

La situazione del personale comandato, da o presso l'ENEA, al 31 dicembre 1990 è riassunta nella seguente Tabella 10:

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PERSONALE COMANDATO DA E PRESSO ENEA

ENTE DI DESTINAZIONE	A RICHIESTA DEL DESTINATARIO (con onere a suo carico)		A RICHIESTA ENEA (con onere a suo carico)		TOTALI PARZIALI
	A RICHIESTA suo carico)	(con onere a carico ENEA)	A RICHIESTA ENEA (con onere a suo carico)	(con onere a suo carico)	
Presidenza Cons. Ministri		1			1
Ministero Affari Esteri	3			2	3
Ministero Difesa				1	2
Ministero Tesoro			4	1	1
Ministero Industria	2			1	5
Ministero Bilancio		5			2
Ministero Ambiente		4			5
Ministero Ricerca		1		1	5
Ministero Commercio Estero					1
Ministero Mezzogiorno	2				2
CIP				4	4
CEB					1
Università Pisa				1	1
CNR	1			8	8
INFN	1			1	2
ISPESL	2				1
Ist. Regina Elena				1	2
Soc. sincrotrone TS				1	1
Regioni e Enti reg.	3			1	1
TOTALI	14	19	18		51
ENTE DI PROVENIENZA	N.				
INFN	1				1
Soc. NUCLECO	1				1
TOTALE	2				2 (*)

(*) Nell'interesse e con oneri a carico ENEA

Sull'applicazione dell'istituto in parola da parte dell'Ente sono intervenute, nel periodo in esame, prese di posizione del Ministero vigilante, del Collegio dei revisori dei conti e del Consiglio di amministrazione dell'Ente, della Corte dei conti. Con nota n. 996 dell'8/4/1988 il Ministero dell'industria ha osservato che "nei suoi termini generali, l'istituto del comando obbedisce all'esigenza di consentire alle diverse amministrazioni interessate il rapido e reciproco reperimento di unità di personale, allo scopo di ovviare nell'immediato a carenze organiche o alla mancanza di specifiche professionalità" e che "proprio in vista del reciproco interesse l'istituto viene a concretizzare una scissione tra rapporto di impiego e rapporto di servizio: il primo permane con l'ente di appartenenza e ne conseguono tutti i relativi obblighi per l'ente, particolarmente per il trattamento economico; il secondo si instaura, funzionalmente, con l'amministrazione ricevente"; ed in tali sensi richiamava l'art. 57 del T.U. sugli impiegati civili dello Stato e le numerose disposizioni di legge che contemplan la possibilità di comandi con il mantenimento dell'onere a carico dell'ente cedente, "tra l'altro in un'ottica di finanza pubblica allargata al sistema degli enti".

In relazione a tali osservazioni, il Consiglio di amministrazione dell'ENEA ha precisato (con documento informativo del 18/5/1988) come siano configurabili - ai fini in particolare della imputazione dell'onere - tre ipotesi di attuazione dell'istituto del comando: a) nell'interesse dell'ENEA, per la realizzazione dei suoi fini istituzionali, e quindi con oneri a suo carico; b) nell'interesse dell'organismo richiedente, e pertanto con oneri a carico del medesimo, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 84/1982 (ora, art. 20 della legge n. 282/1992); c) in forza di specifiche disposizioni normative, che mantengono l'onere a carico dell'ente di provenienza (e così, nella specie, dell'ENEA).

Con verbale n. 372 del 17 novembre 1988, il Collegio dei revisori ha invece ritenuto, a maggioranza, che la legge non consenta il comando presso terzi di personale dell'ENEA nell'interesse dello stesso e con oneri a suo carico e che, inoltre, solo disposizioni

di legge (e non anche di altri atti normativi di livello inferiore) possano prevedere, dettando caso per caso limiti e procedure, ipotesi di comando in favore di pubbliche Amministrazioni con mantenimento degli oneri a carico dell'ente cedente.

Il Collegio, comunque, per la complessità e la delicatezza della questione proponeva di richiedere, per il tramite del Ministero vigilante, il parere del Consiglio di Stato; la proposta veniva dall'Ente formulata con nota del 7/2/1989, ma l'Amministrazione interpellata non risulta aver dato alcun seguito all'iniziativa. La Corte, infine, in sede istruttoria, anche a seguito delle riserve espresse dal proprio magistrato delegato al controllo presso l'Ente in ordine a specifici provvedimenti di comando, si è rivolta al Ministero dell'industria (nota n. 1594 del 21 marzo 1990) per conoscere il suo avviso in proposito e, più in generale, su tutta la problematica dei comandi di dipendenti dell'ENEA; ad oggi, benchè sollecitato, il Ministero non ha risposto.

Al riguardo la Corte svolge le seguenti considerazioni.

E' principio non contestabile che un ente pubblico, come deve provvedere in via di massima esclusivamente con proprio personale all'espletamento dei compiti normativamente affidatigli, così è tenuto ad impiegare lo stesso unicamente per il perseguimento dei propri fini. Ma neppure è contestabile l'altro principio, complementare al precedente, e ricavabile da numerose disposizioni dell'ordinamento positivo (ad esempio, art. 57 T.U. n. 3/1957, art. 40 L. n. 70/1975) come dai dati della comune esperienza, secondo cui proprio una più confacente realizzazione dei fini di un ente può talora richiedere l'impiego di suoi dipendenti presso organismi terzi, salvo che ciò sia vietato - espressamente o per implicito - dalla legge.

Trattandosi, tuttavia, pur sempre di fenomeno a carattere derogatorio, l'utilizzazione dell'istituto del comando deve essere sorretta - di volta in volta - da specifica e rigorosa motivazione circa la sussistenza in concreto dell'interesse dell'ente cedente e la particolare idoneità del dipendente

comandato e deve essere contenuta nei limiti di eccezionalità e di temporaneità che, indicati nella richiamata norma del T.U., debbono considerarsi espressione di una esigenza intrinseca all'istituto stesso.

L'ipotesi del comando, disposto nell'interesse e su richiesta dell'organismo ricevente, è invece ammissibile soltanto: a) in forza di una espressa disposizione di legge a carattere imperativo; b) non ostando divieti normativi anche impliciti, laddove l'ente cedente ravvisi propri profili di interesse (riflesso, indiretto o anche solo di fatto) tali da compensare la temporanea indisponibilità del dipendente comandato.

Quanto al problema del soggetto cui debba far carico nei diversi casi l'onere per il trattamento economico del personale comandato, il principio ricavabile dal sistema (cfr. norme sopra citate) è nel senso dell'imputazione all'ente nel cui interesse il comando è disposto, salvo diversa esplicita statuizione di legge.

La diversa soluzione prevista nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato, ed alla quale si è richiamato il Ministero dell'industria, non può essere estesa ai rapporti fra soggetti giuridici distinti, neppure nell'ottica di un sistema di finanza pubblica allargata, al quale è pur sempre immanente l'esigenza di bilanci che evidenzino chiaramente ed integralmente i costi relativi ai servizi ed alle funzioni da ciascun soggetto espletate.

Tutto ciò considerato, e pur riconoscendo che, negli ultimi anni, anche per effetto dell'azione svolta dagli organi di controllo, le proporzioni del fenomeno sembrano tendere a ridursi, si segnala comunque la necessità che l'Ente e le Amministrazioni interessate rivedano la situazione in essere, specie con riferimento ai casi di comando disposti nell'interesse dell'ENEA, e quindi con oneri a suo carico, ovvero in ossequio a disposizioni a carattere normativo ma contenute in provvedimenti non aventi forza di legge (ad esempio, delibere del CIPE), e che per il futuro si attengano alle indicazioni di principio innanzi richiamate.

8.f.2 Per norma di contratto, al personale dell'ENEA possono essere concessi congedi per motivi di studio, di ricerca scientifica o di collaborazione industriale, da usufruire presso istituti, laboratori o società italiane o estere, nonché presso istituzioni internazionali o comunitarie. La durata di tali congedi di norma non può superare i due anni, prorogabili di altri due; in casi di particolare interesse per l'Ente, può raggiungere i dieci anni, prorogabili per altri sei.

Durante il periodo di congedo il dipendente conserva il proprio trattamento economico solo nella misura in cui non riceva particolari emolumenti a carico dell'organismo ospitante.

Al 31 dicembre 1990 i dipendenti in congedo per i motivi sopra indicati erano 23, con oneri a carico degli organismi di destinazione, e 5, con oneri a carico ENEA. I nuclei più consistenti di tali congedi (rispettivamente: 12 e 6) erano presso il JET (l'impresa comunitaria per le ricerche sulla fusione nucleare) e presso l'IAEA (International Atomic Energy Agency).

Il contratto prevede altresì che i dirigenti sindacali delle organizzazioni stipulanti il contratto stesso possano usufruire di permessi retribuiti giornalieri e di permessi orari entro limiti prefissati: a tal fine l'ultimo contratto determina un monte ore complessivo annuo in ragione di 3 ore per dipendente in servizio al 31 dicembre di ogni anno.

In precedenza, in base alla diversa disciplina di cui al contratto del 1988, le ore annue di permesso in concreto usufuite dai dirigenti sindacali erano ammontate a n. 36.610 nell'89 ed a n. 43.410 nel '90 e ne avevano beneficiato - rispettivamente - 638 e 603 dirigenti sindacali.

A parte i permessi, i dirigenti in questione possono essere collocati in congedo, a richiesta, per l'esercizio delle funzioni sindacali, nel numero massimo di 5 unità per ciascuna delle organizzazioni sindacali stipulanti il contratto; numero ora stabilito (contratto 1991) in 20 unità complessivamente.

In concreto, negli anni qui considerati, il numero dei congedi per motivi sindacali è stato di 14 nel 1986, 15 nel 1987 e 1988, 18 nel 1989 e 19 nel 1990.

Il costo, sostenuto per i permessi ed i congedi di che trattasi, è stato dall'Ente così quantificato (in milioni di lire):

	1986	1987	1988	1989	1990
- permessi	533	721	972	1.003	1.227
- congedi	443	470	656	884	901
TOTALE	976	1.191	1.628	1.887	2.128

La Corte non può non rilevare che trattasi di onere di entità non trascurabile, e crescente nel tempo ben oltre la crescita delle spese di personale (+ 118X fra il 1986 ed il 1990), e raccomanda pertanto l'adozione di ogni possibile misura per contenerlo, sia a livello di previsione contrattuale, sia nella concreta applicazione delle relative disposizioni.

8.g) CONSULENZE E INCARICHI DI STUDIO.

L'ordinamento dell'ENEA (art. 5, lettere h) e m), della legge n. 84/1982 ed art. 9, lettera g), della legge n. 282/1991) consente allo stesso di avvalersi, per l'espletamento della propria attività, anche di apporti esterni, secondo modalità che sostanzialmente riconducono a due distinte fattispecie di prestazione d'opera professionale, così individuate in apposito

documento dell'Ente (delibera n. 268/1990) di regolamentazione della materia:

- a) l'incarico di consulenza, con il quale si richiede allo specialista esterno di mettere a disposizione le proprie competenze nella forma di una collaborazione "coordinata" e continuativa, resa in molteplici modi (pareri anche verbali, relazioni, colloqui) ed i cui concreti contenuti sono definibili, negli atti di conferimento, solo in via generale, ma di cui l'Ente può avvalersi ogniqualvolta lo ritenga necessario;
- b) l'incarico di studio o di ricerca, oggetto del quale è invece un "risultato", e cioè il prodotto - preventivamente definito nei suoi contenuti e nella sua destinazione - di una attività professionale autonomamente svolta.

Nella Tabella 11, che segue, vengono forniti - a titolo indicativo delle dimensioni del fenomeno - alcuni dati riguardanti gli incarichi di consulenza e di studio o ricerca conferiti dall'ENEA nel periodo in esame:

TABELLA 11:INCARICHI DI CONSULENZA E DI RICERCA

ANNO	CONTRATTI DI CONSULENZA		CONTRATTI DI RICERCA	
	N. IN ESSERE AL 31.12	ONERE ANNUO LORDO (*)	STIPULATI NELL'ANNO	ONERE ANNUO LORDO (*)
1986	20	832,6	43	1.200,4
1987	19	639,6	40	1.261,8
1988	19	726,3	37	1.018,9
1989	10	453,3	25	672,8
1990	11	607,8	7	132,6

* (in milioni di lire)

Con riguardo agli incarichi di consulenza ed al problema della loro ammissibilità e dei relativi limiti, la Corte, richiamando un proprio consolidato orientamento, osserva quanto segue.

L'ente pubblico è, in via di principio, tenuto ad assolvere i compiti di istituto, e quelli di supporto e strumentali,

essenzialmente con il proprio personale e la propria organizzazione, ambedue a ciò appunto preordinati.

Il ricorso a risorse esterne è però certamente consentito, ed è spesso conveniente o persino necessario, quando l'espletamento di determinate incombenze richieda il possesso di competenze tecniche e/o scientifiche non presenti nell'ente, in quanto estranee alle sue ordinarie aree di attività; ovvero quando, trattandosi di competenze che sono - o dovrebbero essere - presenti nell'ente perchè riferibili alle ordinarie attribuzioni dello stesso, occorra tuttavia sopperire a temporanee deficienze organiche ed organizzative o, ancora, necessiti un livello di specializzazione così elevato da poter essere reperito solo al di fuori dell'ente.

In tutte queste ipotesi, che costituiscono altrettante deroghe ad un principio di diritto di per sé vincolante, l'effettiva sussistenza delle circostanze, che impongono il ricorso all'opera del consulente, è requisito indispensabile per l'ammissibilità delle deroghe stesse. I relativi atti di conferimento vanno quindi congruamente motivati nei presupposti e nelle finalità e dell'attività svolta dall'incaricato deve - in qualche modo - restare traccia, così da consentire ogni possibile riscontro da parte dei competenti organi di controllo.

Ora, non sempre gli incarichi di consulenza conferiti dall'ENEA risultano pienamente aderenti ai principi e requisiti innanzi indicati.

Precisato che la totalità degli incarichi ha ad oggetto materie che sono tipicamente fra quelle di competenza dell'Ente, e preso atto che i soggetti, cui l'incarico è conferito, sono nella maggior parte dei casi, secondo quanto di volta in volta asserito in sede di delibera, fra i migliori esperti nazionali della materia, va tuttavia rilevato che in molti casi: a) non è fornita adeguata motivazione circa la effettiva necessità del ricorso alla consulenza, non essendo dimostrata la insussistenza di sufficienti competenze interne; b) l'oggetto dell'incarico è definito in termini estremamente generici, nè vengono precisati - almeno nelle loro linee generali - modi e tempi del suo

espletamento; c) l'attività svolta dai consulenti è priva di congrui riscontri obiettivi, tali non potendosi considerare le relazioni prodotte, dai responsabili degli uffici interessati alla consulenza, a conclusione dell'incarico o in occasione del suo rinnovo; d) l'incarico di consulenza viene reiterato più volte nei confronti della stessa persona, anche con variazioni nell'oggetto, sino a raggiungere durate complessive di otto/dieci anni.

Ove a tutto ciò si aggiunga che, in qualche caso, sono state affidate a consulenti funzioni di relazione con terzi, il cui esercizio deve considerarsi riservato ai rappresentanti dell'Ente ed ai responsabili delle sue strutture, e che alcuni degli incarichi di più lunga durata sono stati conferiti ad ex-amministratori o ex-dipendenti dell'Ente, la Corte non può non segnalare la necessità che il ricorso alle consulenze sia effettuato con prudenza e nella misura strettamente necessaria ad integrare competenze interne non adeguate o temporaneamente insufficienti ed avvenga in ogni caso nel rispetto dei vincoli e delle garanzie posti a salvaguardia della regolarità e della convenienza dell'azione dell'ente pubblico.

Per quanto riguarda i contratti di studio e ricerca, la caduta verticale registrata dagli stessi, sia nel numero che nell'importo globale, nel biennio 1989/90 rispetto ai tre anni precedenti è certamente in larga misura imputabile alla difficile situazione economica dell'Ente in quel periodo ed alla conseguente necessità di compressione di tutte le spese di natura non obbligatoria: e tuttavia una così vistosa e rapida contrazione non può non generare il dubbio, per il passato, di una eccessiva propensione verso questo tipo di spesa e di motivazioni non sempre ineccepibili a supporto di ogni singolo contratto; onde va raccomandato all'Ente che, anche per il futuro ed a prescindere dall'andamento delle disponibilità di bilancio, il ricorso ad apporti esterni sia ristretto ai soli casi di effettiva necessità e di dimostrata carenza di idonee risorse interne.

PARTE SECONDA: L'ATTIVITA' ISTITUZIONALE
PROGRAMMI E REALIZZAZIONI

9 - I PIANI QUINQUENNALI 1985/89 E 1990/94: GLI OBIETTIVI
PROGRAMMATICI, I FABBISOGNI FINANZIARI, I MEZZI DI COPERTURA

- 9.1 La presente relazione abbraccia un arco di tempo coperto quasi interamente dal piano quinquennale 1985/89; l'ultimo anno oggetto di referto è anche il primo del nuovo piano 1990/94. Come già si è ricordato, il piano 1985/89, approvato dal CIPE il 1° marzo 1985, era stato elaborato tenendo conto delle indicazioni contenute nel Piano energetico nazionale deliberato dallo stesso CIPE il 4 dicembre 1981, nonché delle ulteriori delibere CIPE del 27 gennaio 1982 (sul Piano Nazionale di ricerca per l'energia), del 22 dicembre 1982 (sul Progetto finalizzato energetica 2), del 22 febbraio 1983 (sul completamento dei progetti PEC e CIRENE), del 19 ottobre 1983 (sul progetto RFX, relativo alla fusione termonucleare).
- Si è pure, in particolare, ricordato come il suddetto PEN prevedesse, per il decennio 1981/1990, un consistente programma di costruzioni di centrali nucleari, a tal fine sollecitando l'attuazione del c.d. "progetto unificato", cui il CNEN avrebbe dovuto partecipare in qualità di responsabile della promozione industriale e di autorità di controllo, e confermando la validità della realizzazione dei reattori sperimentali PEC e CIRENE, come pure della partecipazione dell'industria e degli enti energetici italiani ai programmi europei di ricerca e di realizzazione nel campo dei reattori veloci.

Alla luce di tali indicazioni e direttive, la delibera del CIPE, che approvava il Piano ENEA per il quinquennio 1985/89, così riassumeva i principali obiettivi dell'Ente:

- azione di supporto alla realizzazione delle centrali elettronucleari previste dal PEN;
- completamento della realizzazione dell'impianto CIRENE, ai costi e nei tempi dalla stessa delibera indicati;
- prosecuzione della partecipazione al programma europeo di sviluppo della filiera veloce e completamento della realizzazione del reattore PEC, considerato elemento strategico ai fini della qualificazione dell'industria nazionale nel settore, da effettuare ai costi e nei tempi indicati in delibera;
- relativamente al ciclo del combustibile, intensificazione dell'impiego degli impianti prototipo a fini dimostrativi su prodotti e processi, con particolare attenzione al problema dell'immagazzinamento temporaneo del combustibile irraggiato da ritrattare e delle scorie ad alta attività vetrificate ed a quello, a più lungo termine, del ritrattamento del combustibile irraggiato e del condizionamento dei conseguenti rifiuti ad alta attività, da esaminare eventualmente anche nella prospettiva di collaborazioni internazionali;
- nel campo della fusione nucleare, proseguimento della realizzazione dei progetti FTU e RFX, nel quadro della collaborazione europea, e completamento degli studi di fattibilità del progetto "Ignitor", al fine di una sua possibile attuazione come progetto comune CEE;
- nel settore delle energie rinnovabili e del risparmio energetico, sviluppo delle relative attività in un quadro di collaborazione con tutti gli operatori del settore e nell'ambito di un coordinamento - anche in termini di finanziamenti pubblici - demandato ai Ministri dell'industria e della ricerca scientifica e rivolto in particolare ai rapporti con il CNR nella gestione del PFE2;

- nel campo - ad alta priorità - della protezione dell'ambiente e della salute dell'uomo, intensificazione di studi, ricerche e valutazioni per tutte le attività energetiche, anche a supporto e consulenza delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti locali, con particolare riguardo agli interventi (di raccolta, custodia e gestione) nel settore dei rifiuti a bassa e media attività;
- ad integrazione dei singoli obiettivi programmatici, ed al fine di generare innovazione, diffusione e trasferimento all'intero sistema produttivo, con particolare riferimento alla piccola e media impresa, delle tecnologie avanzate sviluppate e/o acquisite nell'ambito delle proprie attività nel settore energetico, da esplicarsi mediante servizi di consulenza e la proposta, ai Ministri competenti ed al fine dei loro compiti di coordinamento, di specifici programmi.

9.2 Relativamente ai fabbisogni finanziari per l'attuazione del Piano, la delibera del CIPE indicava uno stanziamento globale di 5.340 miliardi, calcolato tenendo conto dei tassi di inflazione programmati dal Governo, così ripartito fra i diversi obiettivi:

1) attività a supporto della realizzazione delle centrali nucleari e del CIRENE	620
2) sviluppo filiera veloci e PEC	1.760
3) attività ciclo combustibile nucleare	860
4) ricerche sulla fusione	450
5) ricerca e promozione fonti alternative e risparmio energetico	520
6) ricerche su protezione ambiente e salute	360
7) attività a supporto innovazione tecnologica	450
8) vigilanza e controllo su sicurezza nucleare e protezione sanitaria	320

TOTALE 5.340

A proposito di risorse finanziarie, il CIPB raccomandava, inoltre, all'ENEA che, nell'espletamento delle sue attività di promozione industriale, operasse in modo da assicurarsi la compartecipazione finanziaria agli investimenti di sviluppo da parte degli operatori industriali associati; compartecipazione, da dimensionare in base alla prevista redditività dell'investimento complessivo nel programma di sviluppo ed al rischio di impresa.

La delibera precisava, infine, che la disgregazione temporale per il triennio 1985/87 era quella determinata dalla legge finanziaria 1985 (e cioè, rispettivamente, 900, 1.000 e 1.100 miliardi) e preannunciava la presentazione al Parlamento, da parte del Ministro dell'industria, del disegno di legge per la diretta provvista a favore dell'Ente dei mezzi necessari per il quinquennio 1985/89, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 84/1982.

Tanto lo stanziamento globale che la ripartizione tra i diversi obiettivi corrispondevano alle ipotesi ed alle proposte formulate dall'Ente, che peraltro indicava anche come ripartire temporalmente le risorse finanziarie per i cinque anni del Piano (900 miliardi nel 1985, 1.000 nel 1986, 1.100 nel 1987, 1.170 nel 1988, 1.170 nel 1989) ed in quale misura accrescere, nel medesimo periodo, le risorse di personale ritenute necessarie (5.000, 5.190, 5.370, 5.540, 5.700).

Rispetto a tali previsioni, considerevoli sono stati gli scostamenti nella realtà, sia per quanto riguarda l'entità delle risorse fornite dallo Stato e di quelle complessivamente disponibili, sia per quanto riguarda modi e tempi della erogazione del finanziamento pubblico.

Innanzitutto, è mancata la legge di finanziamento pluriennale prevista dall'art. 3 della legge n. 84 (che aveva avuto la sua prima tardiva, ed unica, applicazione con la legge n. 85 del 1982, concernente il Piano 1980/84): il relativo disegno di

legge, presentato alle Camere nell'aprile 1985, ha visto ostacolato il suo iter, dapprima, dal disaccordo fra le parti politiche sulle modalità della separazione della DISP dall'ENEA, per la costituzione di un nuovo ente secondo le previsioni della citata legge n. 85, e successivamente dalla serie degli eventi seguiti all'incidente di Chernobyl e dalla conseguente situazione di incertezza creatasi intorno ai programmi dell'ENEA ed alle ipotesi della sua riforma.

In luogo del provvedimento di finanziamento pluriennale, sono stati così emanati - anche a causa delle permanenti condizioni di crisi della finanza pubblica - provvedimenti legislativi a valenza annuale o, addirittura, infra-annuale, come risulta nella seguente Tabella 12, nella quale i finanziamenti realmente assentiti vengono posti a raffronto con le previsioni di Piano e con quelle delle Leggi finanziarie:

TABELLA 12: **ANDAMENTO DEL CONTRIBUTO DELLO STATO PER IL PIANO 1985/89**
(in miliardi di lire)

ANNO	PREVISIONI PIANO (1)	PREVISIONI LEGGI FINANZIARIE				L.F. 1989	FINANZIAMENTI PROVVEDIMENTI DI LEGGE	ASSENTITI IMPORTI (2)	DIFFERENZA (2 - 1)
		L.P. 1985	L.P. 1986	L.P. 1987	L.P. 1988				
1985	900	900					D.L. 21/6/85 n. 289 L. 8/8/85 n. 408	900	---
1986							L. 28/2/86 n. 41 D.L. 5/7/86 n. 333 L. 9/8/86 n. 495 D.L. 17/10/86 n. 671 L. 19/12/86 n. 875	500 240 240 240	
1987	1.000	1.000	980					980	-20
1988	1.100	1.100	1.070	700			L. 22/12/86 n. 910 D.L. 9/1/88 n. 7 L. 11/3/88 n. 73	350 350	-400
1989	1.170	1.170	1.100	1.100	885		D.L. 6/6/88 n. 185 L. 5/8/88 n. 321	885	-285
TOTALI	5.340					700	D.L. 24/6/89 n. 239 L. 28/7/89 n. 281	700	-470
								4.165	-1.175

Dalla tabella emergono con evidenza i tratti salienti, tutti di segno negativo, che hanno caratterizzato la politica delle contribuzioni statali all'ENEA nel quinquennio 1985/89:

- l'incertezza sulla evoluzione del loro ammontare nella proiezione triennale di cui alle leggi finanziarie;
- l'esasperata segmentazione, con ben otto provvedimenti in 5 anni (al posto dell'unico previsto dalla legge n. 84) e tre per il solo 1986;
- il cronico ritardo nelle deliberazioni e nelle conseguenti erogazioni, segnatamente negli esercizi 1986 e 1987 (in quest'ultimo il procedimento si è completato solo nel marzo 1988);
- la complessiva decurtazione - rispetto alle previsioni del Piano - di 1.175 miliardi, pari al 22%, quasi interamente concentrata nel triennio 1987/89 e compensata solo in parte (circa 260 miliardi) da entrate di diversa fonte.

Hanno poi concorso a generare ulteriore incertezza i numerosi decreti-legge (talora decaduti, reiterati ed infine convertiti in legge con modificazioni) che, nel disporre i finanziamenti in favore dell'ENEA, hanno previsto mutamenti nei programmi dell'Ente o imposto variazioni nello svolgimento di determinate azioni, le une e gli altri ad efficacia necessariamente limitata nel tempo in quanto normativamente collegata al periodo di riferimento del contributo.

Così è avvenuto, in particolare, con i provvedimenti adottati negli anni 1986/88, che hanno - di volta in volta - escluso ulteriori contratti, iniziative e conseguenti impegni finanziari relativi alla filiera dei reattori veloci ed alla realizzazione dell'impianto PEC, introdotto analoghe esclusioni per i programmi sul ciclo del combustibile, sospeso sia le iniziative ed i contratti in essere per la fornitura di combustibile per il PEC che le attività di fabbricazione del combustibile stesso, prescritto l'incremento delle attività e degli stanziamenti concernenti gli altri programmi dell'Ente, infine sospeso le attività di realizzazione del PEC e disposto la risoluzione dei relativi contratti e la revisione - in vista della chiusura

delle attività nel settore - degli accordi di collaborazione europea sullo sviluppo dei reattori a neutroni veloci.

L'insieme di questi fattori, unitamente al mancato aggiornamento del Piano, che Ente e Ministero vigilante avrebbero dovuto promuovere ai sensi di legge (art. 3, ult. co., legge n. 84/1992), hanno fortemente compromesso significato e funzione del documento di programmazione, con inevitabili ripercussioni sul concreto svolgimento delle attività istituzionali che, per loro natura, esigono invece un quadro programmatico certo e di adeguato respiro temporale.

- 9.3 Concluso, pertanto, senza variazioni formali nei suoi contenuti il Piano 1985/89, il Piano quinquennale dell'ENEA 1990/94, deliberato dal Consiglio di Amministrazione l'8 febbraio 1990, è stato approvato dal CIPE il 26 luglio 1990, a circa due anni di distanza dalla nuova edizione del PEN, deliberata dal Consiglio dei Ministri il 10 agosto 1988.

Quest'ultimo individua, come scopo della politica energetica, quello di assicurare al Paese la disponibilità di energia nella quantità e qualità necessaria, nel rispetto dell'ambiente ed in condizioni di competitività dei prezzi finali in relazione alla concorrenza internazionale; scopo perseguibile attraverso l'ampliamento dell'offerta di energia ed un miglioramento delle condizioni di disponibilità, ma anche attraverso una gestione della domanda dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo.

In questo quadro, il PEN indica cinque obiettivi prioritari: il risparmio di energia, inteso come efficienza nell'uso della stessa; la protezione dell'ambiente; lo sviluppo delle risorse nazionali, combustibili fossili e fonti rinnovabili; la diversificazione nell'uso delle varie fonti di importazione e nelle aree geografiche e politiche di approvvigionamento; la competitività del sistema produttivo.

Fra gli strumenti di cui avvalersi per il conseguimento dei citati obiettivi, accanto all'adeguamento delle normative, alla politica dei prezzi e delle tariffe ed a quella fiscale e degli incentivi, il Piano attribuisce un ruolo fondamentale alla ricerca energetica e, nell'ambito di questa, all'ENEA.

Come settori di azione dell'Ente sono confermati: lo sviluppo e la promozione dell'uso delle fonti rinnovabili e delle altre fonti diverse dagli idrocarburi; l'uso razionale dell'energia anche con azioni dirette ad orientare la domanda; l'esplorazione, insieme con l'ENEL e l'industria nazionale ed in collaborazione anche con altri Paesi, di nuove soluzioni impiantistiche per reattori nucleari a fissione a sicurezza intrinseca o passiva; le ricerche sulla fusione nucleare, nell'ambito della collaborazione europea; lo studio delle interazioni tra la protezione dell'ambiente e le attività di produzione, trasformazione ed utilizzo dell'energia; lo sviluppo e la diffusione di tecnologie innovative derivanti dalle attività energetiche ed il loro trasferimento al sistema produttivo.

In coerenza con le direttive del PEN, il Piano ENEA 1990/94 fissa i prioritari obiettivi programmatici ed elenca le azioni conseguenti mirate alla loro realizzazione, fra le quali rivestono particolare significato quelle localizzate nel Mezzogiorno, nel quadro dell'accordo ENEA-MISM, stipulato in applicazione della legge n. 64 del 1986.

Non si ritiene utile fornire indicazioni più dettagliate sui contenuti del Piano, non tanto perchè solo il primo, dei suoi cinque anni, è ricompreso nell'arco temporale della presente relazione, quanto per il motivo che la concreta attuazione dello stesso è stata fortemente compromessa, all'inizio, dalla difficile situazione in cui si è trovato l'Ente per i ridotti e ritardati finanziamenti pubblici, poi dall'attesa della legge di riforma, infine dall'emanazione di tale legge che, come si è già detto, ha introdotto numerose e rilevanti modifiche nei fini dell'Ente e nel suo modo di operare.

Gli anni 1990, 1991 e 1992 possono quindi considerarsi - sotto il profilo programmatico - degli anni ponte, sui quali dovrà innestarsi il nuovo Piano Triennale scorrevole che, previsto dalla legge n. 282, è in corso di elaborazione e che non potrà non tener conto anche degli aggiornamenti al PEN cui stanno da tempo provvedendo le competenti sedi governative.

9.4 E' invece opportuno soffermarsi brevemente sui fabbisogni finanziari e sui relativi mezzi di copertura previsti dal Piano 1990/94.

Il volume globale delle risorse occorrenti è stimato in 5.400 miliardi, così ripartiti fra i principali obiettivi programmatici:

- Nucleare da fissione	810 mld
- Fusione nucleare	1.160 "
- Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.260 "
- Ambiente	885 "
- Innovazione tecnologica	1.060 "
- Vigilanza e controllo	225 "

TOTALE	5.400 "

A proposito di questa distribuzione di risorse, il Piano ne sottolinea la netta differenziazione rispetto a quella risultante a consuntivo nei due quadrienni, rispettivamente antecedente e susseguente l'incidente di Chernobyl, 1982/85 e 1986/89:

	(valori percentuali)		
- Nucleare da fissione	69,3	- 39	- 15
- Fusione nucleare	6,7	- 12,9	- 21,2
- Energie rinnovabili e risparmio energetico	11	- 17,1	- 23,5
- Ambiente	4,6	- 10,6	- 16,4
- Innovazione tecnologica	4,4	- 15,4	- 19,3
- Vigilanza e controllo	4,1	- 5	- 4,1

	100	- 100	- 100

La dislocazione nel quinquennio del fabbisogno segue un andamento moderatamente crescente, salvo che nell'anno finale: 885 miliardi, 970, 1.110, 1.235, 1.200.

Quanto alle fonti della provvista, il Piano prevede un contributo diretto dallo Stato per complessivi 4.625 miliardi, 495 dei quali destinati specificamente all'esperimento - nel campo della fusione nucleare - di "Ignitor", nonché apporti di altra origine per 775 miliardi, costituiti da: finanziamenti su leggi speciali di incentivazione e/o di intervento (ambiente, mezzogiorno), commesse da Amministrazioni pubbliche e operatori privati, contributi comunitari sui programmi per la fusione e su altri progetti specifici, sopravvenienze attive. L'entità di questa seconda fonte di entrata (pari al 14,3% sul totale) si presenta in sensibile incremento rispetto al precedente quinquennio e indica una linea di tendenza che risulterà confermata dalle disposizioni finanziarie della legge di riforma, che prefigurano - ad integrazione del contributo ordinario dello Stato - la possibilità di proventi derivanti da accordi di programma, da attività su commessa, da finanziamenti pubblici per specifici programmi di ricerca.

Anche in questa occasione il finanziamento statale all'ENEA non è seguito nei modi e nei tempi normativamente preordinati; infatti, la legge finanziaria per il 1990 fissava il contributo ordinario per il 1990 in 700 miliardi, collegandolo peraltro - per 500 miliardi - ad accantonamenti di segno negativo per riduzioni di spese o incremento di entrate; cosicché, soltanto ad esercizio quasi scaduto, la legge 22 novembre 1990 n. 345 concedeva all'ENEA - per il solo 1990 - un contributo di 700 miliardi (+ 20 miliardi per IGNITOR), a fronte dei 720 miliardi (+ 20 per IGNITOR) previsti dal Piano quinquennale.

La legge di riforma, intervenuta nell'agosto 1991, ha infine provveduto anche a determinare la misura del finanziamento per

il triennio 1991/93, fissandolo in complessivi 1.700 miliardi (500, 600 e 600), rispetto ai 2.540 miliardi previsti, per il medesimo periodo, dal Piano (820, 850, 870), con una riduzione dell'ordine del 33%.

Questi ultimi dati evidenziano la necessità di una sollecita revisione delle ipotesi programmatiche formulate nel 1990, non più coerenti né con i nuovi compiti affidati dal legislatore all'ENEA, né - ancor meno - con il ridotto livello di contribuzione assicurato dallo Stato: la predisposizione del nuovo Piano Triennale per la conseguente approvazione da parte del CIPE risulta, quindi, assolutamente improcrastinabile.

10 - LE ATTIVITA' NEL SETTORE NUCLEARE: a) IL NUCLEARE DA FISSIONE. I REATTORI "CIRENE" E "PEC"

10.a.1 Le vicende seguite all'incidente di Chernobyl hanno influito in maniera determinante sui programmi dell'ENEA nel settore, provocando la sospensione, prima, ed il definitivo annullamento, poi, di gran parte delle azioni previste dal Piano 1985/89: il supporto all'esercizio della centrale di Caorso ed alla realizzazione di nuove centrali elettronucleari, lo sviluppo della filiera europea a neutroni veloci, le attività sul ciclo del combustibile nucleare (oltre il completamento di CIRENE e PEC, di cui si dirà più avanti).

Così, in una prima fase è proseguito il programma di promozione industriale avviato sotto il precedente Piano ed essenzialmente mirato alla qualificazione delle imprese italiane a progettare e fabbricare centrali nucleari; è egualmente proseguita la collaborazione in campo europeo per la realizzazione di centrali a neutroni veloci, in particolare quella con la Francia concernente il progetto di "Superphenix-2"; si sono svolte le previste attività di sviluppo e fabbricazione del combustibile nucleare e quelle di ritrattamento del materiale irraggiato presso gli impianti pilota EUREX (a Saluggia) e ITREC (alla Trissia).

Nella seconda metà del quinquennio, invece, la revisione della politica energetica italiana ha determinato una rottura nella linea programmatica dell'Ente, che ha avviato la fase di progressiva chiusura delle attività nel settore, salvando quelle soltanto suscettibili di applicazioni non nucleari o di riconversione ovvero direttamente connesse e conseguenti proprio alla disposta cessazione delle suddette attività: gestione dei rifiuti radioattivi, messa in sicurezza degli impianti nucleari in attesa del loro "decommissioning", riorientamento di talune

competenze - in materia di produzione di combustibile nucleare - su azioni di ricerca sviluppo e dimostrazione propedeutiche alle future attività industriali concernenti i reattori a maggiore sicurezza intrinseca e/o passiva.

L'anomalo, imprevedibile andamento delle linee di azione programmate nel settore, ed il conseguente profondo divario fra gli obiettivi prefissati ed i risultati conseguiti, trovano un preciso riscontro sul piano finanziario, in termini di raffronto fra stanziamenti deliberati ed impegni assunti, come emerge dalle successive Tabelle 13 e 14 i cui dati concernono - peraltro - tutte le attività programmatiche dell'Ente, anticipando la trattazione relativa.

Con ancora maggiore evidenza, il processo di riconversione programmatica sviluppato dall'ENEA emerge dalla Tabella 15, nella quale l'articolazione dei dati per obiettivo programmatico è estesa all'undicennio 1980/1990.

TABELLA N. 13: GRADO DI UTILIZZO DEGLI STANZIAMENTI GLOBALI PROGRAMMATICI NEL QUINQUENNIO 1985-'89.

	(1) STANZIAM. DELIBERA CIPE		(2) STANZIAM. EFFETTIVI ENEA		(3) DEFICI ASSUNTI EFFETTIVI(*)		DIFFERENZA (1) - (3)		
	(MIL)	(%)	(MIL)	(%)	(MIL)	(%)	(MIL)	(%)	
1	620,0	11,6	353,0	7,6	346,1	7,7	-273,9	-3,9	
2	1.760,0	33,0	1.254,4	27,1	1.246,5	27,6	-513,5	-5,4	
3	860,0	16,2	482,0	10,4	465,7	10,3	-394,3	-5,9	
	3.240,0	60,8	2.089,4	45,1	2.058,3	45,6	-1.181,7	-15,2	
TOTALE FISSIONE									
4	450,0	8,4	559,0	12,1	534,2	11,8	+84,2	+3,4	
5	520,0	9,7	568,0	12,3	547,4	12,1	+27,4	+2,4	
6	360,0	6,7	445,2	9,6	430,6	9,5	+70,6	+2,8	
7	450,0	8,4	510,8	11,0	497,1	11,0	+47,1	+2,6	
8			227,0	4,9	224,6	5,0	+224,6	+5	
TOTALE ALTRE ATTIVITA'									
9	1.780,0	33,2	2.310,0	49,9	2.233,9	49,4	+453,9	+16,2	
	320,0	6,0	230,6	5,0	226,3	5,0	-93,7	-1	
TOTALE									
	5.340,0	100,0	4.630,0	100,0	4.518,5	100,0	-821,5	//	

(*) Al netto dei disimpegni effettuati sugli esercizi 1985-'88 pari a circa 118,4 miliardi

(**) Attività prevista al p.to I della delibera CIPE 1° marzo 1985

TABELLA 14:
**CONFRONTO TRA GLI STANZIAMENTI PER OBIETTIVO PROGRAMMATICO
 E L'UTILIZZO DI RISORSE FINANZIARIE NEL QUINQUENNIO**

	STANZIAMENTI DELIBERA CIPE (MIL)	STANZIAMENTI EFFETTIVI ENEA (MIL)	1985	1986	1987	1988	1989	DISAMPEGNI	IMPEGNI TOTALI 1985-1989
SUPPORTO CENTRALE E REALIZZAZIONE CIFRENE	620,0	353,0	130,1	110,2	100,2	19,8	8,3	22,5	346,1
FLIERA VELOCE E REALIZZAZIONE PEC	1.760,0	1.254,4	498,9	388,4	173,5	165,6	63,5 (*)	23,4	1.248,5
CICLO DEL COMBUSTIBILE	860,0	482,0	95,9	103,9	106,6	104,8	67,2	12,6	465,7
FUSIONE NUCLEARE	450,0	559,0	78,3	95,1	113,6	141,5	116,4	10,7	534,2
FONTE RINNOVABILI E RISPARMIO ENERGETICO	520,0	588,0	71,4	103,0	111,2	143,5	134,6	16,3	547,4
PROTEZIONE AMBIENTALE E SALUTE DELL'UOMO	380,0	445,2	53,9	67,2	72,8	123,3	124,8	11,4	430,6
SUPPORTO INNOVAZIONE TECNOLOGICA	450,0	510,8	65,4	83,4	95,9	132,4	135,4	15,4	497,1
IMPIANTISTICA ENERGETICA(**)		227,0		29,3	34,4	84,5	76,4		224,6
VIGILANZA E CONTROLLO	320,0	230,6	39,7	42,6	47,8	54,3	48,0	6,1	226,3
T O T A L E	6.340,0	4.630,0	1.033,6	1.003,1	855,9	969,7	774,6	118,4	4.518,5

(*) Sono compresi 45,2 MILD utilizzati per attività sul Reattori a maggiore sicurezza intrinseca e/o passiva

(**) Attività prevista al p.lo 1 della delibera CIPE 1° marzo 1985

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 15
UTILIZZAZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE NEL PERIODO
1980-1990 (1)
 (miliardi di lire in moneta corrente)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
NUCLEARE DA FISSIONE	212,2	344	375,9	461,7	667,9	724,9	502,5	360,2	290,2	139	119,7
NUCLEARE DA FUSIONE	17,9	24,7	35	42,1	59,5	78,3	95,1	113,6	141,5	116,4	153,3
ENERGETICA NON NUCLEARE	15,6	23,4	48,3	82,6	151,6	71,4	132,3	145,6	228	211	159,4
PROFESSIONE AMBIENTALE E SALUTE DELL'UOMO	14,6	28,6	26	21,7	38,3	53,9	67,2	72,8	123,3	124,8	145,9
SUPPORTO INNOVAZIONE TECNOLOGICA	9,2	13,1	20,2	33,5	34	65,4	83,4	95,9	132,4	135,4	179,6
TOTALE	269,5	433,8	505,4	641,6	951,3	993,9	960,5	808,1	915,4	726,6	757,9

(valori percentuali)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
NUCLEARE DA FISSIONE	78,7%	79,3%	74,4%	72,0%	70,2%	72,9%	60,6%	47,0%	31,7%	19,1%	15,0%
NUCLEARE DA FUSIONE	6,6%	5,7%	6,9%	6,6%	6,3%	7,9%	9,9%	14,1%	15,5%	16,0%	20,2%
ENERGETICA NON NUCLEARE	5,8%	5,4%	9,6%	12,9%	15,9%	7,2%	13,8%	18,0%	24,9%	29,0%	21,0%
PROFESSIONE AMBIENTALE E SALUTE DELL'UOMO	5,4%	6,6%	5,1%	3,4%	4,0%	5,4%	7,0%	9,0%	13,5%	17,2%	19,3%
SUPPORTO INNOVAZIONE TECNOLOGICA	3,4%	3,0%	4,0%	5,2%	3,6%	6,6%	8,7%	11,9%	14,5%	18,6%	23,7%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(1) Non sono comprese le spese per attività di vigilanza e controllo.

Al netto delle spese di personale e di quelle generali, gli impegni di spesa assunti nel quinquennio 1985/89 per attività del settore nucleare risultano i seguenti (in miliardi di lire):

TABELLA 16

	1985	1986	1987	1988	1989	TOTALI
Supporto centrali	46,7	28	15			89,7
CIRENE	53,4	61,1	65,7	11,9	1	193,1
Filiera veloce	31,8	21,6	9,9	9,8		73,1
PEC	388,5	265,8	78,2	79	5,2	816,7
Ciclo del Combustibile	34,1	33,9	29,4	28,7	15,1	141,2
TOTALI	554,5	410,4	198,2	129,4	21,3	1313,8

Nel 1990, a seguito dei lavori del Comitato di indirizzo istituito in attuazione del PEN (formato da ENEA, ENEL ed Ansaldo) e sulla base delle indicazioni della delibera CIPE del 26 luglio 1990, si è individuato - relativamente ai reattori innovativi - il programma delle attività di ricerca, studio e progettazione da svolgere in ambito nazionale nel quadro delle necessarie collaborazioni internazionali; conseguentemente, l'ENEA ha definito ed avviato il programma delle azioni da effettuare con l'industria nazionale (in particolare con il Consorzio GENESI, costituito da Ansaldo e FIAT), con società controllate (SIET, Fabbricazioni Nucleari), con organismi di ricerca (Università di Pisa).

Nel campo del ciclo del combustibile, l'Ente ha definito ed avviato il programma di "declassificazione" degli impianti.

In termini di impegni, nell'esercizio 1990 essi sono ammontati, nel settore, a 119,7 miliardi (45,4 per i reattori innovativi e per la chiusura di contratti relativi al CIRENE; 61,3 per lo smantellamento degli impianti del ciclo del combustibile e la

gestione di rifiuti radioattivi; 13 per il mantenimento della capacità di fabbricazione del combustibile nucleare), con una ulteriore riduzione rispetto al 1989 (- 20 miliardi circa) a dimostrazione della sempre minore incidenza di questo obiettivo programmatico sul complesso delle attività dell'Ente.

E' auspicabile che tale tendenza abbia ad arrestarsi al punto oltre il quale risulterebbero compromesse le esigenze di sicurezza (legate allo smantellamento degli impianti nucleari ed alla gestione dei rifiuti radioattivi) e di sviluppo della ricerca (per i reattori innovativi), cui l'Ente è chiamato a rispondere e che, per essere efficacemente perseguite, richiedono risorse adeguate, rese disponibili in tempi coerenti con il ritmo di evoluzione proprio dei programmi.

10.a.2 I programmi di maggior impegno, tecnologico e finanziario, dell'ENEA dovevano essere, secondo le previsioni del Piano 1985/89, quelli riguardanti la realizzazione dei reattori sperimentali CIRENE e PEC.

Il progetto CIRENE nasce nel 1967 in base ad una convenzione tra l'allora CNEN ed ENEL per la realizzazione di un reattore nucleare prototipo da installare nei pressi di Latina, quale obiettivo finale dell'attività di ricerca e sviluppo svolta in campo nucleare.

A questo significato originario, venuto meno verso la fine degli anni '70, si è progressivamente sostituito quello di impianto dimostrativo della capacità del sistema realizzativo nazionale di progettare e costruire, in modo autonomo, impianti nucleari per la produzione di energia elettrica.

Il conseguimento di tale obiettivo, confermato dalla delibera CIPE del 22 febbraio 1983, richiedeva un rapido avvio dell'operatività dell'impianto che, infatti, il Piano 1985/89 prevedeva potesse effettuarsi entro il 1989; gli eventi successivi, più volte ricordati, hanno sovvertito tali previsioni e sancito il sostanziale fallimento dell'obiettivo primario prefissato, di portare alla fase di esercizio il reattore nucleare di nuova concezione.

L'imprevedibilità dell'esito finale, e la riconducibilità dello stesso a cause immediate tutte esterne all'Ente, non escludono che responsabilità anche dell'ENEA abbiano concorso a determinare il mancato compimento dell'iniziativa ed il conseguente sperpero delle risorse pubbliche ad essa dedicate. Dall'esame retrospettivo della vicenda, dipanatasi nell'arco di oltre vent'anni, emergono, in particolare: una inadeguata capacità di programmazione dei tempi e dei costi di realizzazione dell'opera; una sottovalutazione delle difficoltà tecniche ed organizzative connesse alla costruzione, in modo autonomo, di un impianto prototipo di notevole complessità come un reattore nucleare; una insufficiente sinergia con gli altri principali soggetti coinvolti nell'iniziativa (ENEL e Ansaldo), neanch'essi del resto, per la loro parte, da ritenere estranei alle responsabilità per il mancato conseguimento dell'obiettivo. A tal proposito è bene ricordare: che, sottoscritta la convenzione con l'ENEL che dava inizio al progetto nel luglio 1967, i vari contratti di appalto con l'Ansaldo seguirono soltanto nel giugno 1973 (per lo studio realizzativo e l'esecuzione del sistema "assieme reattore"), nel maggio 1975 (per scavi e fondazioni), nell'ottobre 1976 (per la progettazione, fornitura, montaggio e collaudo dell'isola nucleare), nel marzo 1984 (per la realizzazione di attrezzature speciali); che il contratto principale, quello concernente l'isola nucleare, ha avuto ben quattro atti aggiuntivi fra l'aprile 1981 ed il marzo 1986; che il termine di ultimazione dell'impianto, previsto inizialmente per il 1978, è stato via via spostato prima al 31 luglio 1982 (in occasione della stipula del contratto relativo all'isola nucleare nell'ottobre 1976), poi al 15 settembre 1986 (nell'aprile 1983) e ancora al 30 settembre 1988 (nel dicembre 1985), ma al momento della sospensione delle attività (dicembre 1989) tale traguardo non era stato ancora raggiunto. A questa ultima data, lo stato di avanzamento della realizzazione era attestato su percentuali che andavano dal 99%, per opere civili ed infrastrutture, al 73%, per prove e collaudi funzionali.

Per quanto riguarda i costi, la convenzione originaria li quantificava in 10,5 miliardi e stabiliva il seguente criterio di ripartizione: a carico dell'ENEA, il costo della ricerca e sviluppo, l'acquisto dell'acqua pesante, la fabbricazione del combustibile nucleare, nonché la partecipazione alle spese di realizzazione dell'impianto nella misura del 75% per i costi diretti e del 50% per gli oneri di cantiere; a carico dell'ENEL, il terreno per l'installazione dell'impianto, le infrastrutture e la partecipazione ai suddetti costi ed oneri nelle percentuali - rispettivamente - del 25% e del 50%.

La previsione iniziale subiva una lunga serie di variazioni in aumento, di cui si ricordano le meno remote: nel Piano quinquennale 1980/84 il costo a finire veniva stimato in 250 miliardi; nella delibera CIPE del febbraio 1983, per il completamento meccanico dell'impianto era fissato il costo di 294,4 miliardi; nel Piano quinquennale 1985/89, tale ultima cifra era incrementata di 39,6 miliardi.

Alla fine del 1990, dopo la sospensione delle attività concordata fra ENEA ed Ansaldo con il V° atto aggiuntivo al contratto "isola nucleare" del settembre 1990, i costi diretti ed indiretti complessivamente sostenuti dall'Ente ammontavano, in lire storiche, a circa 600 miliardi, corrispondenti a circa 1.070 miliardi in lire 1990.

Tali costi non possono, tuttavia, considerarsi ancora definitivi: risolte, infatti, le pendenze con gli appaltatori insorte a seguito della forzata sospensione dei lavori, restano da definire i rapporti con l'ENEL, sia per quanto riguarda il conguaglio dei costi pregressi, a termini di convenzione, sia per quanto attiene al rimborso degli oneri successivi al 1990 e relativi alla conservazione delle opere.

Quanto alla destinazione futura dell'impianto, mentre il PEN del 1988 prevedeva "il completamento del montaggio meccanico e l'utilizzo per un periodo di prove, senza caricamento del combustibile nucleare, per scopi di addestramento e di sperimentazione" in attesa di un "possibile programma di ricerca futuro a supporto dello sviluppo dei reattori a sicurezza

intrinseca", la delibera CIPE del 26 luglio 1990 ha imposto all'ENEA di procedere al più presto alla chiusura dell'impianto e di provvedere, ove possibile, alla riutilizzazione di componenti e sottosistemi. Tale ultima indicazione presenta tuttavia, secondo affermazioni dei responsabili dell'Ente (riunione del Consiglio di Amministrazione del 26 marzo 1991), non favorevoli prospettive ed è comunque condizionata alla previa risoluzione della convenzione con l'ENEL.

10.a.3 Per molti aspetti analoga la vicenda della realizzazione del reattore PEC, identico il suo esito finale, molto più ingenti i costi relativi a carico del bilancio ENEA e, in definitiva, della finanza pubblica.

La prima proposta del progetto fu esaminata dall'allora Commissione direttiva del CNEN nell'ottobre 1964 e si poneva come obiettivo, nel quadro dei programmi di ricerca sui reattori veloci, la costruzione di un reattore prototipo per la prova di elementi di combustibile (PEC), da realizzare in stretta collaborazione con l'industria nazionale e con un partner europeo interessato agli stessi obiettivi (in particolare, con il CEA francese).

Dopo una serie di trattative, che videro tramontare l'ipotesi della collaborazione internazionale, e di studi per la valutazione dei costi, venne scelto il Brasimone come sito per la installazione dell'impianto (dicembre 1967) e stipulato il contratto di appalto con le società consorziate SNAM PROGETTI del gruppo ENI e ITALIMPIANTI del gruppo IRI (23 marzo 1970), per un costo preventivato in 32,45 miliardi.

Da questa data si susseguono: una serie di atti aggiuntivi al contratto-base (sette) che modificano via via modalità di esecuzione, scadenze, previsioni di costo, nonché nuovi contratti per studi ed opere accessorie; la sostituzione dell'appaltatore e la cessione del contratto dal consorzio alla Soc. NIRA (luglio 1974); delibere CIPE del giugno e dicembre 1971, luglio 1974, dicembre 1975, dicembre 1977, aprile 1980, maggio e dicembre 1981, le quali tutte confermano la validità

del progetto, ma pongono da ultimo precise condizioni circa il rispetto di tempi e costi; l'istituzione di due commissioni governative, nel 1980 e nel 1982, per un esame approfondito dei problemi del PEC, delle cause della lievitazione dei suoi costi e dello slittamento dei tempi, delle sue prospettive di ultimazione.

Ma, nell'arco di questi 12 anni, i lavori proseguono molto lentamente e con grandi difficoltà. Solo nel 1983, a seguito delle conclusioni della seconda delle citate commissioni e di apposita delibera CIPE, si creano le condizioni per un effettivo avvio a ritmi industriali dell'impresa PEC: si prospettano, infatti, la conclusione di un accordo con il CEA francese, una partecipazione tecnica e finanziaria della CEE e l'acquisizione di un più ampio supporto da parte dell'ENEL; ma, soprattutto, si procede alla revisione della struttura organizzativa che opera sull'impresa ed alla stipula di un ottavo atto aggiuntivo al contratto con NIRA, che ne costituisce una completa revisione, con un preciso programma cronologico.

Il Piano 1985/89 e la delibera CIPE di sua approvazione riaffermavano così il ruolo del PEC, unica macchina sperimentale europea per prove del combustibile a plutonio in condizioni spinte ed incidentali, come strumento di ricerca ed il suo significato strategico quale occasione di qualificazione dell'industria nazionale, anche per la partecipazione attiva allo sviluppo e realizzazione della filiera europea, e ne prevedevano il completamento meccanico entro il 1987.

A seguito dell'incidente di Chernobyl, però, la legge n. 495 del 1986 imponeva il vincolo di non attivare nuove iniziative e contratti relativamente allo sviluppo della filiera europea a neutroni veloci ed alla realizzazione del PEC, i cui lavori venivano pertanto prima rallentati e poi definitivamente interrotti (per effetto del D.L. n. 185, convertito nella legge n. 321 dell'8 agosto 1988) nel giugno 1988.

Occorre comunque notare che, all'epoca dell'incidente di Chernobyl e della prima parziale sospensione dei lavori (aprile - settembre 1986), il Consiglio di Amministrazione dell'ENEA,

nell'esaminare lo stato di avanzamento dei lavori, ne aveva ulteriormente spostato la data di completamento al 1989.

Al momento della risoluzione dei contratti (giugno 1988), le percentuali di avanzamento dei lavori andavano dal 93% delle opere civili al 35% dei montaggi, con una media generale pari al 75%.

Quanto ai costi, la previsione iniziale (1970) di 32,45 miliardi è stata più volte corretta in aumento: limitandosi al periodo più recente, nel 1982 l'8° atto aggiuntivo al contratto con NIRA determinava il costo a finire in 650 miliardi in moneta 1980; la delibera CIPE del 22 febbraio 1983 prevedeva, per il completamento meccanico dell'impianto, da effettuarsi tra il 1983 ed il 1987, la spesa di 911 miliardi; il Piano ENEA 1985/89, infine stimava in 1.050 miliardi gli impegni da assumere nell'arco del quinquennio per la realizzazione del reattore.

A fronte di tali previsioni, gli oneri, diretti ed indiretti, complessivamente sostenuti dall'ENEA per la realizzazione del reattore PEC, dal momento della progettazione iniziale a quello di risoluzione dei contratti relativi, sono stati quantificati dall'Ente in circa 1.800 miliardi di lire correnti, corrispondenti a circa 2.900 miliardi in lire 1990.

Come per il CIRENE, tuttavia, questi costi non possono considerarsi quelli finali, non essendo stati ancora definiti tutti i rapporti con l'appaltatore connessi alla anticipata risoluzione dei contratti (a tale titolo sono stati per il momento erogati, nel 1990/91, 30 miliardi di lire); e gravando ancora sui bilanci dell'Ente gli oneri per la conservazione dei beni, afferenti il reattore, presi in consegna.

A conclusione di questa sintetica esposizione della vicenda relativa al progetto PEC, che ha rappresentato per circa 25 anni l'obiettivo più ambizioso ed impegnativo nei programmi dell'Ente, la Corte non può che richiamare quanto osservato a proposito del progetto CIRENE, e cioè: causa immediata del mancato conseguimento dell'obiettivo, così a lungo e con tanto dispendio di risorse perseguito, è certamente il complesso di

eventi che, dopo l'incidente di Chernobyl, ha determinato il mutamento della politica energetica italiana e provocato l'interruzione dell'impresa giunta ormai in vista del suo compimento; ma ciò non esclude che siano ravvisabili responsabilità dell'Ente, e più in generale del sistema costituito dalle Amministrazioni e dalle imprese in vario modo interessate al progetto e coinvolte nella sua realizzazione, per la non adeguata capacità di programmazione di tempi e costi dell'opera, per la sottovalutazione sia dei problemi tecnici ed organizzativi posti dalla realizzazione del progetto che della dimensione dei suoi fabbisogni finanziari, per la inidoneità degli strumenti contrattuali apprestati (solo nella fase terminale opportunamente corretti), per lo scarso grado di coordinamento negli interventi dei vari soggetti interessati. Se tutte queste condizioni non avessero fatto difetto o gli opportuni correttivi fossero stati introdotti tempestivamente, l'impresa si sarebbe potuta realizzare in tempi ragionevolmente più brevi ed a costi di gran lunga inferiori.

Quanto alla sorte delle opere realizzate, il PEN dell'agosto 1988 prevedeva che fossero poste in conservazione "per il tempo strettamente necessario ad una valutazione in sede internazionale della possibilità di utilizzare l'impianto, o parte di esso, nell'ambito di programmi comuni lungo la linea dei reattori intrinsecamente sicuri".

Il Piano quinquennale 1990/94, a sua volta, si limita ad auspicare decisioni definitive da parte del Governo "di non utilizzo a fini nucleari del CIRENE e del PEC"; questo anche per consentire "di por fine alle procedure caratteristiche del sistema autorizzativo e di controllo nucleare e di ridurre, in particolare per il PEC, i costosi oneri connessi con la conservazione dell'impianto in garanzia di qualità nucleare". La delibera CIPE di approvazione del Piano, infine, stabilisce, come per il CIRENE, che l'ENEA proceda al più presto alla chiusura del PEC, provvedendo - ove possibile - alla riutilizzazione di componenti e sottosistemi.

In aderenza a tale prescrizione, l'Ente, terminata la presa in consegna di opere e manufatti, ha avviato le attività riguardanti la messa in conservazione e la conservazione di sistemi e componenti del reattore, lo smantellamento degli impianti sperimentali a sodio ed il trattamento del sodio ai fini del suo smaltimento; ha altresì individuato possibilità concrete di riutilizzo all'interno di alcuni componenti, mentre sta analizzando anche ipotesi di alienazione a terzi.

Al riguardo la Corte deve raccomandare all'Ente di attivarsi perchè tali operazioni vengano concluse il più rapidamente possibile, non solo per evitare che sopravviva ancora a lungo una fonte di spese ormai totalmente improduttive, ma anche perchè, una volta esaurite tutte le attività derivate dalla chiusura del PEC, potrà valutarsi se il sito del Brasimone sia ancora il più idoneo, sotto il profilo logistico e dei costi di gestione, ad ospitare un centro di ricerche che non richiedono particolari sistemi di sicurezza a garanzia della incolumità delle popolazioni.

10.a.4 A conclusione della esposizione che precede, sulla evoluzione - nel quinquennio 1986/90 - dei programmi ENEA nel settore del nucleare da fissione, la Corte non può esimersi dal constatare come nessuno degli obiettivi prefissati sia stato conseguito, con il risultato di una sostanziale vanificazione delle ingenti risorse pubbliche, umane e finanziarie, impiegate in un arco di tempo pluridecennale.

Come si è già rilevato, a determinare questo esito fallimentare hanno concorso cause esterne all'Ente (decisioni politiche seguite all'incidente di Chernobyl), e - come tali - comuni a tutti gli organismi pubblici e privati operanti nel settore nucleare, che infatti hanno lamentato conseguenze simili a quelle dell'ENEA, e responsabilità proprie di quest'ultimo, ma anche dell'intero sistema nazionale (della ricerca, industriale,

di governo) costituito intorno all'obiettivo "energia dal nucleare": sono, infatti, certamente ascrivibili a inadeguatezze di varia natura di tutti i soggetti in causa, di ciascuno di essi singolarmente considerato e nelle sue interrelazioni con gli altri, i ritardi, le disfunzioni organizzative, le incertezze programmatiche, la discontinuità nei finanziamenti, i conflitti di competenze e di interessi, che hanno caratterizzato - a livello operativo - tutta la storia del nucleare in Italia, allungando intollerabilmente i tempi e moltiplicando i costi di progetti ed impianti che, altrimenti, si sarebbero potuti completare e rendere quindi produttivi ben prima dell'incidente di Chernobyl.

Per quanto riguarda in particolare l'ENEA, appare difficile quantificare tutti i costi, e non solo quelli economici diretti ed immediati, comunque indotti dal rallentamento, prima, e dalla "chiusura", poi, delle sue attività nel settore della fissione nucleare: a tal fine occorrerebbe considerare e stimare, oltre gli oneri connessi alla contrazione o alla sospensione dei lavori ed allo smantellamento di impianti e macchine (solo in minima parte riutilizzabili o alienabili) e alla risoluzione di contratti, quelli costituiti dalla parziale dispersione di un patrimonio di conoscenze di altissima qualità, in larga misura non trasferibile per applicazioni in altri settori, e dalla necessità di riconversione di personale e centri di ricerca.

A mero titolo di esempio degli oneri del primo tipo, per il solo rallentamento delle attività sul reattore PEC nel 1987 veniva stimato dall'Ente (relazione finanziaria al preventivo dell'esercizio) un costo aggiuntivo di circa 40/50 miliardi.

Si tratta, in ogni caso, di costi rilevantissimi (se rapportati alle dimensioni del bilancio dell'ENEA) dell'ordine di migliaia di miliardi, che rappresentano una perdita secca, certamente non assimilabile a quelle, tipiche della ricerca di base, per progetti ed esperimenti non andati a buon fine.

10.b) LA FUSIONE NUCLEARE CONTROLLATA

Le attività nel campo della fusione, avendo potuto beneficiare - al pari delle attività nei settori diversi dal nucleare - della forte riduzione di stanziamenti nel nucleare da fissione, conseguente al mutamento delle scelte programmatiche, hanno visto accresciuta la quota di risorse finanziarie prevista dal Piano (v. Tabelle 13 e 14); e ciò ha contribuito ad assicurare il sostanziale conseguimento dei principali obiettivi di programma. Ulteriori incrementi si sono verificati nel 1990, sia in cifra assoluta che in percentuale.

E' opportuno ricordare che l'obiettivo a lungo termine è costituito dalla realizzazione, in un quadro di collaborazione europea e mondiale, di un impianto per la produzione di energia, sfruttando il processo di fusione controllata di nuclei leggeri; e che, in base all'accordo interventuo tra CNR ed ENEA nel settembre 1983 ed alla successiva delibera CIPE dell'ottobre 1983, l'ENEA ha avuto la responsabilità di programmare e controllare l'attuazione delle ricerche sulla fusione svolte dall'Italia e che a tal fine è stato stipulato un contratto di associazione con l'EURATOM, in cui l'ENEA rappresenta il partner italiano, per le attività proprie e per quelle del CNR.

In linea con gli obiettivi e gli accordi richiamati, nel periodo in esame sono proseguiti i vari programmi settoriali (classificabili nei filoni della fisica e delle tecnologie fusionistiche e nella costruzione delle macchine sperimentali) tendenti alla dimostrazione della fattibilità scientifica del progetto; e sono stati assunti impegni, al netto di quelli per spese di personale e di funzionamento, per circa 300 miliardi. Presso il Centro di Frascati, nel 1988 si è conclusa la costruzione della macchina FTU, naturale sviluppo della precedente FT; il suo costo globale è stato di circa 110 miliardi, al netto del contributo CEE di 39 miliardi. In un documento dell'Ente, presentato in Consiglio di amministrazione

nel febbraio 1991, sono stati peraltro segnalati, quali punti critici nella gestione di impianti e programmi di tale complessità, quello del personale, di cui viene lamentata una certa insufficienza di ricambio generazionale a livello di tecnici non laureati, e quello dei finanziamenti, la cui congruità e regolarità è condizione essenziale di operatività per una iniziativa così strettamente legata ad un contesto internazionale che ne determina i ritmi.

Presso i laboratori del CNR di Padova è proseguita la costruzione della macchina RFX, avviata nel 1984 e che - secondo le previsioni del Piano - sarebbe dovuta terminare nel 1989, mentre invece è stata completata nel 1991. La causa principale del ritardo è stata individuata dall'Ente nella iniziale carenza di personale CNR, che aveva la responsabilità tecnica e scientifica della realizzazione; tale situazione è in seguito migliorata per l'apporto crescente di personale ENEA, responsabile del controllo di gestione e dell'onere del finanziamento delle spese di investimento.

Queste ultime sono ammontate complessivamente a circa 91 miliardi (al lordo di un contributo CEE di circa 35 miliardi), in linea con le previsioni iniziali rivalutate secondo i tassi di inflazione.

Una terza macchina, IGNITOR, i cui studi preliminari risalgono al 1981, è invece ancora in fase di progettazione; a tal fine è stato stipulato, nel 1988, un contratto fra l'ENEA ed un consorzio costituito da FIAT ed Ansaldo, i cui lavori sono stati sottoposti all'EURATOM per ottenerne il riconoscimento come azione prioritaria e, quindi, l'assegnazione di un contributo fino al 45% dei costi di investimento (stimati, nel Piano ENEA 1990/94, in 500 miliardi). A tutto il 1990, gli oneri complessivi sostenuti per questo progetto ammontavano a circa 24,5 miliardi, 6,2 dei quali a valere sull'apposito stanziamento della legge n. 345 del 1990.

Molto intensa, infine, è stata la partecipazione dell'ENEA ai programmi comunitari: quelli sperimentali presso la macchina JET, nel Regno Unito, e quelli di progettazione delle macchine NET e ITER, che dovrebbero rappresentare gli ulteriori sviluppi della prima.

Concludendo sul punto, occorre dire che, malgrado l'accresciuto impegno dell'Ente, in termini di risorse umane e finanziarie, la dimensione degli investimenti, necessari per procedere fattivamente nelle ricerche sulla fusione nucleare controllata, è talmente elevata da richiedere non soltanto una attenta selezione dei programmi, per non disperdere su una troppo vasta gamma di iniziative le scarse risorse disponibili, ma soprattutto il programmato stanziamento di specifici finanziamenti pubblici, nel quadro di una egualmente indispensabile compartecipazione da parte della Comunità europea.

11 - LE ATTIVITA' SUGLI ALTRI OBIETTIVI PROGRAMMATICI:**a) NOTAZIONI COMUNI**

Si è già notato come la imponente riduzione delle attività sul nucleare da fissione, solo in parte compensata dall'incremento di quelle sulla fusione, abbia in parallelo consentito una sensibile espansione di tutte le altre iniziative programmatiche, avviando così, già nella seconda metà del quinquennio in esame, quel ri-orientamento funzionale dell'Ente che, prefigurato in via provvisoria dai citati provvedimenti legislativi degli anni 1986/88, è stato poi definitivamente consacrato dal Piano 1990/94 e dalla legge di riforma del 1991. La continua e sensibile lievitazione dei relativi stanziamenti rappresenta, quindi, un tratto comune a tutte le attività non nucleari dell'Ente: dai dati esposti alle precedenti Tabelle 13 e 14 emergono, infatti, i seguenti tassi di incremento degli impegni fra il 1985 ed il 1989:

- Fonti rinnovabili, risparmio energetico e impiantistica energetica	+ 195,5%
- Protezione ambientale e salute dell'uomo	+ 131,5%
- Supporto innovazione tecnologica	+ 107%

Pur tenendo conto del deprezzamento della lira nel quinquennio, risulta una crescita reale di notevole consistenza, che, malgrado un certo rallentamento dovuto alle critiche condizioni di bilancio dell'Ente, riceve sostanziale conferma anche nel 1990: in tale anno, ad una flessione sull'obiettivo "fonti rinnovabili" (-24,5%), fanno riscontro incrementi - rispettivamente - del 17% e del 33% sugli obiettivi "protezione ambientale" e "innovazione tecnologica".

Se in termini finanziari le previsioni del Piano debbono, pertanto, considerarsi pienamente realizzate, non è invece agevole verificare se ed in quale misura siano stati di fatto conseguiti i vari obiettivi programmatici.

Un secondo tratto che accomuna, infatti, le attività dell'ENEA in questi settori, e le distingue da quelle afferenti il nucleare, è che il Piano fornisce al riguardo - nella maggior parte dei casi - linee-guida all'azione piuttosto che definire obiettivi precisi entro puntuali coordinate di tempi e di costi.

Un certo grado di genericità appare coesistente alla tipologia degli interventi nei settori in questione, che non richiedono di solito massicci investimenti concentrati su un numero limitato di iniziative (grandi impianti, complessi progetti integrati), ma una pluralità di azioni diffuse, spesso di non rilevante impegno finanziario unitario; è tuttavia necessario, ad avviso della Corte, che l'Ente si sforzi, anche in questi settori, di affinare le proprie tecniche di elaborazione dei programmi, al fine precipuo di una esatta commisurazione fra risorse e obiettivi, di un costante controllo sulla evoluzione, tecnico-scientifica e finanziaria, delle singole iniziative e della verifica finale dei risultati conseguiti.

Nelle pagine che seguono ci si limiterà, quindi, ad una sommaria descrizione delle principali attività svolte dall'ENEA nell'arco di validità del Piano 1985/89 e nel successivo esercizio 1990 sui tre menzionati obiettivi programmatici, rinviando alle relazioni dell'Ente - da cui le successive notazioni sono tratte - per ogni più ampia informazione.

11.b) FONTI RINNOVABILI E RISPARMIO ENERGETICO

In Italia la politica di promozione del risparmio energetico e di penetrazione delle fonti rinnovabili, dopo un lungo periodo di gestazione, ha avviato una serie di interventi più sistematici e consistenti solo nei primi anni '80, grazie al PEN del 1981, alla legge organica di incentivazione della domanda n. 308 del 1982, alle leggi n. 46 e n. 94 del 1982 sull'innovazione industriale e sull'edilizia residenziale e - sul versante della ricerca e dell'offerta di tecnologie - grazie alla legge n. 84 del 1982 (di riforma del CNEN in ENEA) e ad alcune azioni svolte

dal CNR (Progetto finalizzato energetica) e dall'ENEL.

Dopo un avvio promettente, ebbe peraltro a verificarsi una caduta di interesse, soprattutto da parte degli interlocutori industriali, anche per una insufficiente preparazione tecnologica di molti di loro. Inoltre, la concreta attuazione delle provvidenze previste dalla legge n. 308, affidata agli enti locali, ha avuto esiti largamente deludenti: un rapporto dell'ENEA del giugno 1986 valutava che i contributi concessi ammontavano a circa il 50% di quelli disponibili (oltre 1.000 miliardi) e che le erogazioni rappresentavano, all'epoca, appena il 15% delle concessioni.

Il Piano quinquennale dell'ENEA 1985/89, rafforzando un ruolo già affidato con il Piano precedente, ha investito così l'Ente di incisivi compiti di ricerca e sviluppo tecnologico e di promozione industriale nel settore; compiti da esercitarsi in collaborazione integrata con altri enti (ENEL, ENI, CNR, Regioni) e con le imprese e ponendo la massima attenzione nel superare la discrasia fra domanda ed offerta di prodotti e servizi e nel rendere quest'ultima più qualificata sotto i profili tecnologico, organizzativo e gestionale.

L'attività di ricerca e promozione dell'ENEA si è concentrata prioritariamente sullo sviluppo del fotovoltaico, delle biomasse e dell'eolico; particolare attenzione è stata poi rivolta al settore delle piccole e medie industrie, dove l'intervento pubblico - tecnico e finanziario - risulta più necessario.

Nel campo della ricerca fondamentale e di base, anche se comunque rivolta alle possibili applicazioni pratiche, è proseguita la collaborazione con il CNR nel "Progetto finalizzato energetica 2" (PFE-2); iniziato nel 1983, il Progetto si è concluso nel 1988, dopo aver assegnato oltre 3.100 commesse di ricerca (circa 700 da parte dell'ENEA) ed aver determinato investimenti per circa 270 miliardi (dei quali, poco meno di 80 a carico dell'ENEA).

Fotovoltaico. E' divenuto operativo il nuovo Centro di ricerca di Portici, interamente dedicato allo sviluppo dei materiali, dei componenti e dei sistemi fotovoltaici. L'attività sperimentale si è basata sul funzionamento degli impianti Delphos a Manfredonia (nel 1986 allacciato alla rete elettrica nazionale), del Giglio e della Casaccia. Per quanto riguarda le attività di promozione industriale, la collaborazione con le industrie del settore ha conseguito risultati interessanti, in termini di maggiore efficienza e di minori costi, specie per taluni componenti (celle e moduli).

Eolico. Le azioni svolte hanno riguardato sia le macchine di media taglia (nel 1988 è entrato in esercizio sperimentale, con allacciamento alla rete elettrica nazionale, un aerogeneratore da 225 KW presso la stazione di prova dell'ENEL in Alta Nurra), che quelle di grande (messa a punto ed avvio del progetto di realizzazione di tre aerogeneratori prototipi da 1,5 MW ciascuno) e piccola taglia (prove funzionali di un prototipo da 5 KW, principalmente destinato alle esigenze del mercato estero). Uno sforzo intenso e costante è stato poi rivolto alla promozione della domanda, così da creare le condizioni per assicurare all'industria nazionale una base minima di mercato interno ed avviare il processo di abbattimento dei costi che renda competitivo il KW eolico.

Combustibili non convenzionali. Obiettivo generale essendo quello di contribuire ad incrementare l'uso energetico di tali combustibili (in particolare, biomasse di diversa natura ed origine), gli interventi effettuati sono stati finalizzati a: conservare e stabilizzare l'autoconsumo di materiali legnosi; ricercare nuovi sbocchi a biomasse legnose inutilizzate; recuperare energia e combustibili da rifiuti solidi urbani ed industriali, nonché da reflui inquinanti sotto forma di biogas, in connessione con il problema del loro smaltimento.

Sistemi energetici avanzati. Nel campo delle "celle a combustibile", per quelle ad acido fosforico, più vicine alla fase commerciale, è stata avviata con l'industria la realizzazione e prova di impianti di diverse taglie; per le celle tecnologicamente più avanzate, è stata svolta attività di ricerca in collaborazione con Università e strutture scientifiche e con gli operatori industriali.

Nel campo dell'"accumulo elettrico", l'ENEA è intervenuto, anche nell'ambito del PFE-2, con attività di sperimentazione e di ricerca, su batterie tradizionali e di tipo avanzato e su magneti superconduttori, con il coinvolgimento di industrie del settore, enti e laboratori di ricerca, utenti (ENEL, Aziende municipalizzate di trasporto).

Risparmio energetico. L'azione dell'ENEA si è mossa lungo due direttrici: ricerca e sviluppo tecnologico di sistemi e componenti, con l'obiettivo di razionalizzare l'uso dell'energia negli utilizzi finali, nei settori industriale, civile, dei servizi, dei trasporti, del teleriscaldamento e della cogenerazione industriale; diffusione del risparmio energetico, da un lato stimolando e qualificando la domanda di tecnologie e servizi relativi al risparmio e favorendone una efficace integrazione con l'offerta, dall'altro promuovendo iniziative di informazione, formazione e diagnosi energetica.

Nell'ambito del primo filone di attività vale ricordare: i risultati ottenuti nell'industria ceramica ed in quella tessile (accordi-quadro con gli operatori di Prato e Como); la collaborazione con organismi nazionali del settore edilizio (ANCE, ANIACAP, ICIE) e del terziario, con riferimento ad impianti sportivi (accordo-quadro con il CONI) e grandi esercizi commerciali; le azioni svolte nel settore dei trasporti, in coerenza anche a quanto previsto nel "Piano generale dei trasporti", nel Piano della grande viabilità e nelle direttive della CRE, relativamente a infrastrutture stradali e sviluppo di

veicoli innovativi; lo sviluppo del sistema di cogenerazione denominato "Totem", di cui sono stati venduti più di 1.000 esemplari, circa 2/3 all'estero; la realizzazione di prototipi di un programma organico di sviluppo che prevede il coinvolgimento dell'industria nazionale.

Nel campo della diffusione/informazione possono ricordarsi: la pubblicazione del periodico trimestrale "Risparmio energetico", con una tiratura di oltre 15.000 copie e che raggiunge 12.000 tra piccole e medie industrie; i corsi di formazione professionale in materia energetica; la creazione, insieme alla Banca nazionale del lavoro, nel Mezzogiorno d'Italia, dei "Centri di consulenza energetica integrata", con lo scopo di fornire assistenza (a piccole e medie imprese industriali, artigiani, operatori del terziario e dell'agricoltura, associazioni di categoria, pubbliche amministrazioni) per la soluzione dei problemi relativi all'uso razionale dell'energia, in correlazione alla protezione dell'ambiente e alla diffusione di nuove tecnologie.

Impiantistica energetica. Le azioni condotte in questo settore hanno mirato ad impiegare - per quanto possibile - le tecnologie, le competenze e le metodologie di analisi tipiche degli impianti nucleari in altri settori, in particolare in quello energetico, nonché a perseguire, attraverso lo sviluppo di tecnologie e competenze specifiche, obiettivi di riduzione dell'impatto ambientale, incremento dei livelli di sicurezza, risparmio e recupero energetico, aumento delle prestazioni.

Le attività svolte nel corso del Piano, di progettazione, fabbricazione e qualificazione di sistemi, sottosistemi e componenti di impianto, hanno riguardato - in collaborazione con le industrie - i settori della generazione di energia elettrica, della generazione e recupero di energia termica, del trasporto stoccaggio e trasformazione dei combustibili fossili, della produzione di materiali e manufatti, del controllo a monte degli inquinanti.

11.c) PROTEZIONE AMBIENTALE E SALUTE DELL'UOMO. IL PROGRAMMA "ANTIARTIDE"

11.c.1 Le competenze dell'ENEA nel settore si sono sviluppate a partire da quelle formatesi in relazione alle esigenze di protezione dell'ambiente e dell'uomo nei confronti dei possibili danni connessi alle radiazioni ed alla produzione di energia da fonte nucleare.

L'approccio sistemico impiegato in quest'ultimo campo e la interdisciplinarietà che ne caratterizza l'attività di ricerca hanno favorito l'estensione delle conoscenze e delle relative applicazioni ad altri settori, consentendo di rispondere alla crescente domanda di interventi sull'ambiente e sull'interfaccia tra questo ed il sistema produttivo.

In tale contesto l'ENEA ha curato lo sviluppo di conoscenze sia in proprio, sia nel quadro di collaborazioni con organizzazioni nazionali ed internazionali, anche mediante l'attivazione di strutture esterne.

I principali interventi dell'Ente si sono concretati in:

- verifiche ed adeguamento dei processi produttivi nell'ottica del contenimento degli inquinanti, tramite la realizzazione e la gestione di impianti dimostrativi e lo svolgimento di iniziative di promozione industriale; di particolare rilievo il programma di attività concernenti lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed industriali;
- studio delle alterazioni dello stato ambientale al fine della salvaguardia degli ecosistemi e della salute dell'uomo e delle altre specie viventi;
- studio di ecosistemi degradati al fine di individuare, anche mediante interventi dimostrativi, le opere di bonifica e di recupero dell'ambiente;
- avvio delle attività di ricerca e organizzative per gli studi in tema di "clima globale";

- azioni di supporto alla pubblica amministrazione, tanto nel settore della predisposizione di strumenti normativi, quanto nella effettuazione di iniziative complesse di ricerca e sviluppo;
- ricerche ed indagini sugli effetti biologici e sanitari di agenti nocivi, chimici e fisici, anche diversi dalle radiazioni ionizzanti, derivanti dalle attività energetiche ed industriali ad elevato consumo di energia e rilevante impatto ambientale e sanitario; studi, recentemente estesi anche al campo delle tecnologie fisico-mediche e delle biotecnologie avanzate.

11.c.2 Programma nazionale di ricerche in Antartide

La legge 10 giugno 1985 n. 284, al fine di assicurare la partecipazione dell'Italia al trattato sull'Antartide del 1° dicembre 1959, ha autorizzato un programma di ricerche scientifiche e tecnologiche per il periodo 1985/91, con uno stanziamento complessivo di 230 miliardi. L'attuazione del Programma, coordinato dal Ministro della ricerca, è stata affidata all'ENEA d'intesa, per i contenuti scientifici, con il CNR.

In ottemperanza a quanto disposto dalla legge e dai decreti ministeriali attuativi, l'ENEA ha organizzato al proprio interno una apposita unità, che, utilizzando le competenze tecnico-scientifiche e le risorse umane dell'Ente ed avvalendosi del supporto di Amministrazioni pubbliche e della comunità scientifica nazionale, ha proceduto alla effettuazione di 5 campagne scientifiche, nel corso delle quali è stata realizzata una base permanente (con un ampio coinvolgimento del sistema imprenditoriale) e sono state condotte complesse ricerche nei settori dell'oceanografia, della fisica dell'atmosfera e cosmologica, della scienza della Terra e materie prime, dell'impatto ambientale, della meteorologia, della biologia.

Sui dati e sui campioni prelevati in Antartide si è sviluppata l'attività di ricerca scientifica e tecnologica da parte del sistema scientifico nazionale e, in particolare, dei laboratori delle Università, organizzati in 6 "poli" facenti capo alle Università di Padova, Genova, Trieste, Roma, Venezia e Siena.

I risultati raggiunti sono stati valutati positivamente in sede internazionale, tanto che l'Italia è stata ammessa a pieno titolo al Trattato Antartico ed allo SCAR (Scientific Committee on Antarctic Research).

Con legge 27 novembre 1991 n. 380 è stata autorizzata la prosecuzione, sulla base di programmi quinquennali, delle ricerche scientifiche e tecnologiche in Antartide; ed a tal fine sono stati stanziati, per il periodo 1991/96, ulteriori 390 miliardi, da trasferirsi all'ENEA in quanto ente responsabile dell'attuazione dei programmi nazionali.

11.d) IL SUPPORTO ALL'INNOVAZIONE TECNOLOGICA

La circostanza di aver operato per anni in un settore di punta come il nucleare ed in collaborazione con le imprese industriali ha costituito il punto di forza dell'ENEA sul fronte dell'innovazione; le tecnologie avanzate sviluppate dall'ENEA in questo settore ed in quelli collegati hanno creato un patrimonio di conoscenze e di know-how il cui carattere diffusivo ha permesso una rapida estensione applicativa in vari comparti dell'industria, dell'agricoltura, dei servizi con effetti rivitalizzanti anche di settori produttivi maturi.

In tale contesto, una particolare attenzione è stata dedicata alla promozione verso le piccole e medie imprese, anche mediante strumenti indiretti, quali la normativa e la certificazione.

Fra le tecnologie avanzate, di cui l'Ente detiene valide conoscenze e che più ampiamente sono state utilizzate in funzione di supporto all'innovazione, vanno ricordate: il laser, l'optoelettronica, le biotecnologie di uso agricolo e quelle relative alla protezione ambientale e sanitaria, la robotica, le tecnologie informatiche, i materiali speciali.

I progetti e le attività più rilevanti nel periodo in esame si sono esplicati nei campi della affidabilità e qualificazione di prodotti industriali, della robotica avanzata, della elaborazione informatica delle immagini rivolta ad applicazioni industriali, ambientali e bio-medicali, della fisica applicata, delle tecnologie di irraggiamento, della ingegneria dei materiali innovativi, dei processi chimici avanzati, della diffusione dell'informazione tecnologica attraverso la realizzazione di varie banche dati e di sportelli tecnologici in numerose Regioni, della salvaguardia del patrimonio artistico, delle agrobiotecnologie.

Tali attività hanno coinvolto in ampia misura l'industria nazionale, fra cui alcune società direttamente partecipate dall'ENEA (IRVIN, TEMAV); in molti casi sono inserite in grandi progetti europei (EUREKA, BRITE, ESPRIT, RACE).

11.e) ATTIVITA' DI VIGILANZA E CONTROLLO

Le attività di vigilanza e controllo sulla sicurezza nucleare e la protezione sanitaria sono svolte dalla apposita Direzione (DISP) in condizioni di autonomia e indipendenza, così come stabilito dalle leggi n. 85 del 1982 (art. 4) e n. 282 del 1991 (art. 3).

Anche tale settore ha fortemente risentito i contraccolpi dell'incidente di Chernobyl, con drastici ridimensionamenti in termini di attività e di risorse umane e finanziarie impiegate: relativamente a queste ultime, dalle precedenti Tabelle 13 e 14 emerge una riduzione degli impegni, rispetto agli stanziamenti previsti dal Piano 1985/89, di circa il 30%, riduzione accentuatasi nel 1990 (con impegni per 40,6 miliardi, inferiori del 10% alla media annua del quinquennio precedente).

Le principali attività di analisi e controllo svolte nel periodo in esame hanno riguardato gli impianti nucleari in esercizio e in costruzione, fino al momento della loro chiusura; successivamente, la loro conservazione e manutenzione in condizioni di sicurezza.

Sono inoltre proseguite le attività di monitoraggio della radioattività ambientale, anche in relazione a rilasci di altri paesi, come pure i controlli sugli impieghi non energetici delle radiazioni ionizzanti e sui trasporti di sostanze radioattive; la DISP ha poi svolto opera di collaborazione e consulenza con pubbliche Amministrazioni anche nel campo della sicurezza di impianti nucleari e del relativo impatto ambientale, del trasporto di merci pericolose, della sistemazione dei rifiuti radioattivi.

Negli anni terminali del periodo sono stati avviati studi in materia di reattori intrinsecamente sicuri, per gli aspetti relativi ai criteri e ai controlli di sicurezza, ed a tal fine è stato stipulato un accordo di collaborazione con l'omologo organismo statunitense.

12 - LE FUNZIONI A CARATTERE "ORIZZONTALE". IN PARTICOLARE: LE ATTIVITA' NEL MEZZOGIORNO, LE COLLABORAZIONI INTERNAZIONALI.

12.1 Sistemi informativi.

Tale funzione ha il compito di valutare ed acquisire le tecnologie dell'informatica e della telematica e di introdurle in supporto a tutte le attività ENEA, siano esse di carattere tecnico-scientifico ovvero gestionale.

La rete di calcolo dell'Ente (ENET), che ne collega tutte le varie sedi e che costituisce uno degli esempi più complessi ed avanzati di reti operanti in Italia, è stata via via connessa a numerose reti tecnico-scientifiche ed a banche dati esterne, anche attraverso la partecipazione ad importanti iniziative promosse dal Ministero della ricerca scientifica e da talune Università.

Nel periodo in esame si è anche avuto un notevole sviluppo delle banche dati "prodotte" dall'ENEA e "fornite" come servizio di informazione in linea sulla rete ENET.

Grazie, poi, alla esperienza maturata nella realizzazione e nella gestione di sistemi informativi in supporto ad attività tecnico-amministrative, diversificate come contenuti e distribuite sul territorio, l'ENEA è stata in grado di supportare la creazione di servizi informatici e telematici per "aree-sistema" (contesti produttivi costituiti da numerose piccole e medie imprese, giuridicamente indipendenti ma interagenti, nell'ambito degli stessi processi produttivi), quali quelli realizzati a Prato, nell'ambito della partecipazione all'associazione SPRINT, ed a Como.

Analisi e valutazioni socio-economiche

L'azione programmatica dell'ENEA, collocandosi in un contesto di rapida evoluzione dei processi economici, sociali, istituzionali e tecnologici, richiede accurate analisi per valutare opportunità e rischi in relazione ai settori di attività dell'Ente, così come gli effetti socio-economici delle tecnologie di propria competenza.

Le attività svolte nel quinquennio hanno riguardato i problemi della competitività, dell'accettazione sociale della tecnologia, del ruolo delle tecnologie di punta nell'economia, degli scenari energetici e tecnologici, delle nuove professionalità legate al cambiamento tecnologico.

Rapporti con pubbliche amministrazioni ed organismi nazionali

Tra i compiti assegnati dalla legge all'ENEA vi è quello dell'informazione e divulgazione sui temi dell'energia e delle problematiche collegate, nonché sulle attività in genere dell'Ente nei settori di competenza. Tale funzione, attuata attraverso pubblicazioni, audiovisivi, mostre e manifestazioni fieristiche, centri di informazione, seminari, convegni, corsi di aggiornamento, è diretta alle Amministrazioni dello Stato, anche nelle loro articolazioni locali, ad operatori ed associazioni dei diversi settori produttivi, al mondo della scuola, al grande pubblico.

Altro compito rilevante affidato all'ENEA è quello della collaborazione alla programmazione energetica regionale ed alla elaborazione di studi e progetti finalizzati a sviluppare le connessioni fra la ricerca applicata, l'utilizzazione delle varie fonti energetiche, l'innovazione del sistema produttivo e la corretta gestione dell'ambiente. A tal fine sono state stipulate convenzioni con quasi tutte le Regioni italiane (manca ancora la Campania) e con la provincia autonoma di Trento; nel loro ambito - in più casi - sono già state in concreto avviate numerose iniziative.

Per fornire un supporto tecnico-scientifico ad attività di ricerca e sviluppo e di promozione dell'innovazione l'Ente ha altresì stipulato accordi con industrie nazionali, istituti bancari, enti energetici, organizzazioni di categoria, Amministrazioni centrali dello Stato, associazioni scientifiche ed Università.

Con queste ultime, in particolare, gli accordi hanno condotto: allo svolgimento di attività comuni su temi di reciproco interesse, attraverso lo scambio di personale e l'affidamento di contratti di ricerca; alla concessione di borse di studio; all'accogliamento presso i Centri dell'ENEA di studenti e neo-laureati; al patrocinio e supporto organizzativo a convegni, corsi per il dottorato di ricerca, scuole di specializzazione.

Attività brevettuale e pubblicazioni scientifiche

Con riferimento al quinquennio 1986/90 sono state depositate 133 domande di brevetto in Italia, la maggior parte delle quali estese anche all'estero, con un netto incremento - rispetto al passato - del numero dei trovati brevettabili (nel periodo 1957/1985 erano stati in numero di 170), come pure dei risultati potenzialmente innovativi in settori diversi dal nucleare da fissione (sistemi laser, materiali ceramici speciali, trattamento di rifiuti e sostanze inquinanti, sistemi per la conservazione energetica e per lo sfruttamento di fonti alternative).

Si è altresì registrato un notevole incremento percentuale del numero dei brevetti a titolarità congiunta con imprese ed è stato perseguito il trasferimento di know-how e brevetti all'apparato produttivo, curando in particolare gli aspetti contrattuali che consentono una più efficiente diffusione dei risultati ed un più adeguato regime dei ritorni economici all'Ente.

Per quanto riguarda le pubblicazioni scientifiche, nel periodo 1987/90 esse sono ammontate a circa 2.600.

12.2 Le attività nel Mezzogiorno

La presenza dell'ENEA NEL Mezzogiorno, un tempo limitata al solo Centro della Trisaia e ad attività prevalentemente orientate al nucleare, si è andata rafforzando e diversificando a partire dalla riforma dell'Ente nel 1982 e poi, ancor più, con i radicali mutamenti seguiti all'incidente di Chernobyl.

Anche nelle regioni meridionali, pertanto, le competenze dell'Ente si sono estese ai campi dell'energetica non nucleare, dell'ambiente e dell'innovazione, in collegamento con una molteplicità di interlocutori quali Università, centri di ricerca, imprese.

Sulla linea della qualificazione e del supporto alla domanda, l'ENEA ha così già da tempo messo a disposizione di operatori economici ed enti locali degli "sportelli tecnologici" incaricati di trasferire conoscenze e di indirizzare e promuovere l'uso di servizi tecnici e scientifici per l'insieme dell'apparato produttivo e dei servizi, con particolare riguardo alle piccole e medie imprese.

Un'altra serie di interventi è stata attuata dall'ENEA nell'ambito del programma comunitario VALOREN (di cui al regolamento CEE n. 330 del 1986) che prevede la concessione di contributi (all'Italia per circa 125 milioni di ECU) per iniziative di risparmio energetico ed utilizzo di risorse energetiche locali in regioni svantaggiate della Comunità: finora il totale delle proposte progettuali ammesse nel programma comporta impegni per circa 42 miliardi, un terzo dei quali a carico dell'ENEA.

Ma l'iniziativa di maggior rilievo deve considerarsi la stipula, avvenuta il 26 marzo 1990, dell'intesa di programma con il Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, finanziabile ai sensi della legge n. 64 del 1986; intesa, approvata dal CIPE il 12 aprile 1990.

Il programma predisposto dall'ENEA consta di 27 progetti, che prevedono sia il potenziamento di strutture di ricerca esistenti (Trisaia, Portici, Manfredonia), sia lo sviluppo di nuove iniziative per l'utilizzo delle energie rinnovabili e per l'uso razionale dell'energia; per la realizzazione del programma è previsto l'impiego di risorse finanziarie, nel triennio 1990/92, per 300 miliardi, 120 dei quali a carico dell'ENEA, e la creazione di circa 950 posti di lavoro, direttamente presso l'Ente ed altri organismi da questo controllati (451 unità) ovvero nell'indotto.

L'avvio del programma si è avuto nell'ottobre 1991, con il provvedimento del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno che ha autorizzato l'Agenzia a stipulare la convenzione con l'ENEA per la realizzazione del "Progetto integrato Trisaia", per il quale è previsto un impiego di risorse per complessivi 108 miliardi; convenzione poi stipulata il 21 febbraio 1992.

12.3 I rapporti internazionali e le iniziative di attuazione dell'Atto unico europeo.

Nel periodo in esame è attivamente proseguita la partecipazione dell'ENEA a programmi internazionali di ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica, riguardanti le aree di propria competenza, avviati in armonia con gli indirizzi di politica estera dell'Italia in campo scientifico, tecnologico ed industriale.

Sotto il profilo soggettivo, i rapporti sono stati intrattenuti sia con organismi internazionali (Comunità europea, Agenzia internazionale per l'energia atomica - AIEA, Agenzia per l'energia nucleare dell'OCSE, Agenzia internazionale per l'energia - AIE), sia con gli enti energetici e di ricerca di altri Paesi, tanto a livello bilaterale che multilaterale.

Per quanto riguarda i contenuti, venuta meno la collaborazione europea (particolarmente rilevante quella con la Francia) nel campo dei reattori a neutroni veloci, i programmi di maggior impegno sono stati quelli, già ricordati, concernenti la fusione nucleare controllata ed i reattori innovativi a sicurezza intrinseca o passiva ed il programma intergovernativo europeo EUREKA.

Quest'ultimo, nato nel 1985, è fondato sulla cooperazione diretta fra imprese e suo obiettivo è quello di rafforzare la competitività delle industrie avanzate europee, tramite progetti comuni, in collaborazione con gli istituti scientifici, nel campo della ricerca e delle alte tecnologie. L'ENEA vi ha assicurato una presenza costante sia a livello di gestione e di

coordinamento generale dell'iniziativa, sia in qualità di organismo partecipante a specifici progetti nelle aree della robotica, dell'informatica, delle tecnologie marine e della protezione ambientale, dei laser.

Fra le collaborazioni bilaterali più significative (complessivamente sono 14) vanno ricordate quelle con gli Stati Uniti (nel settore della sicurezza nucleare e della protezione sanitaria, sui sistemi di monitoraggio ambientale, sullo sviluppo delle celle a combustibile), con la Francia (nei settori dei reattori innovativi e della ricerca tecnologica), con vari paesi in via di sviluppo (in collaborazione con la Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri), con l'Argentina (per il trasferimento di tecnologie avanzate), con la Cina (nei settori delle fonti rinnovabili, dell'ambiente e dell'innovazione nell'agricoltura e nell'industria).

Le iniziative dell'ENEA in collaborazione con altri paesi europei, pur avendo la loro prima origine nella legge istitutiva dell'Ente, assumono ora nuovo e più significativo rilievo alla luce del processo di integrazione europea e dell'Atto unico europeo, firmato il 7 febbraio 1986 e ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 23 dicembre 1986 n. 909.

Tale Atto dedica, infatti, ampio spazio ai temi della "ricerca e sviluppo tecnologico" (art. 24) e dell'"ambiente" (art. 25). Quanto al primo, dopo aver indicato gli obiettivi e le azioni per realizzarli, l'Atto unico prevede che la Comunità adotti un "programma-quadro pluriennale" (nel quale siano fissati gli obiettivi scientifici e tecnici, le rispettive priorità, le grandi linee delle azioni prospettate, gli importi finanziari necessari ed i relativi criteri di ripartizione) e "programmi specifici" di attuazione per ciascuna azione, in occasione dei quali ne vengono determinate anche le modalità di finanziamento, compresa l'eventuale partecipazione della Comunità.

Il "programma-quadro" è stato approvato nel 1987 per un importo (fino al 1992) di lire 5,4 miliardi di ECU; sono stati egualmente varati una serie di "programmi specifici" (ESPRIT, RACE, BRITE, JOULE, Biotecnologie), ai quali l'ENEA partecipa congiuntamente ad altri operatori industriali e di ricerca nazionali.

Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, gli obiettivi della Comunità sono stati tradotti in un programma d'azione, approvato nel 1987, che individua - quali priorità - la lotta contro l'inquinamento, il controllo dell'uso della biotecnologia, la protezione delle risorse naturali e lo sviluppo delle attività agricole che hanno un impatto ambientale positivo.

A tali fini, sono state proposte delle direttive agli Stati membri e indicati specifici programmi di azione (protezione delle acque sotterranee e di superficie, dell'atmosfera, contro i rumori nocivi; controllo sull'uso dei prodotti chimici; conservazione della fauna e della flora e tutela dell'habitat naturale). Risulta, da quanto esposto in precedenza, che molti degli obiettivi prefissati e delle azioni proposte in sede comunitaria sono già inseriti nei programmi dell'ENEA ed hanno formato oggetto di sue specifiche iniziative, specialmente nel periodo terminale del Piano 1985/89 e negli anni successivi.

L'Atto unico europeo interessa l'ENEA anche sotto altri profili, di cui si fa cenno in questa sede, per opportunità di esposizione, benché riguardino temi trattati in altra parte della relazione.

Ci si riferisce, più precisamente, agli assetti strutturali e organizzativi ed alla necessità di un loro adeguamento alle prescrizioni comunitarie. Ad una specifica richiesta istruttoria della Corte (trasmessa il 5 aprile 1991), l'Ente ha risposto (con nota del 18 marzo 1992) assicurando di aver dato diretta attuazione alle disposizioni comunitarie non richiedenti provvedimenti applicativi a carattere generale e di aver costituito appositi gruppi di studio per la revisione delle proprie normative interne, da formalizzare una volta consolidati i presupposti per la loro esecutività.

In particolare, nel rinnovato contratto collettivo di lavoro sono stati introdotti vari istituti contemplati da espresse direttive CEE (tutela dei dipendenti in determinate condizioni psico-fisiche; disciplina delle pari opportunità per il personale femminile; revisione della scheda posto di lavoro in rapporto anche a nuove esigenze di sicurezza); così come, in materia di appalti, sono state emanate circolari per l'adeguamento alle direttive comunitarie, recepite dai DD.PP.RR. n. 406 del 1991 e n. 48 del 1992, riguardanti l'aggiudicazione degli appalti di importo superiore a 5 milioni di ECU e gli appalti di forniture.

Sono stati, infine, costituiti gruppi di studio per la riformulazione (richiesta anche dalla legge n. 282/1992) del regolamento di contabilità e per l'esame delle problematiche concernenti l'eventuale creazione di un Gruppo europeo di interesse economico-GEIE, anch'essa contemplata espressamente dalla legge di riforma dell'Ente.

13 - LE MODALITA' OPERATIVE

13.1 Il modo di operare dell'ENEA presenta problematiche comuni a tutte le aree di attività e soluzioni parzialmente differenziate in rapporto alla specificità di connotazioni di ciascuna area.

Il primo e più rilevante discrimine, intimamente connesso alla natura dell'Ente quale organismo che effettua ricerca, la promuove e ne diffonde i risultati, è quello fra attività svolte all'interno con risorse proprie e attività realizzate in collaborazione con operatori esterni.

Queste ultime, che nel passato hanno avuto un peso rilevante per la natura stessa dei principali programmi dell'Ente (nel settore della fissione nucleare, con azioni di supporto alla costruzione di centrali e la realizzazione di grandi e complessi impianti prototipi), mostrano ora una tendenza recessiva, mentre hanno avuto un rilancio le attività di ricerca in proprio, passate da poco meno del 50% (1986) a circa il 75% (1989/90) sul totale della spesa.

Stà altresì mutando il rapporto fra i diversi strumenti utilizzati a fini di promozione industriale e di incentivazione dell'offerta: alla prevalenza di finanziamenti diretti si sostituiscono sempre più ampiamente apporti di conoscenze e di servizi reali e partecipazioni congiunte in specifiche iniziative o programmi nazionali e internazionali e relativi finanziamenti.

Le collaborazioni fra ENEA ed altri enti o imprese pongono il problema dei criteri per la determinazione della misura di partecipazione alle spese del progetto comune.

La legge n. 282 stabilisce ora che la quota a carico dei soggetti diversi dall'ENEA "deve essere commisurata all'interesse pubblico, all'entità delle conoscenze e, comunque, non può essere inferiore al 30%"; in precedenza mancava una disciplina legislativa della materia, cosicchè la suddetta determinazione era rimessa a valutazioni discrezionali dello stesso ENEA o ad accordi fra le parti interessate.

Ed in proposito non può la Corte non rilevare che in taluni casi l'apporto finanziario dell'ENEA è apparso squilibrato, in eccesso, rispetto a quello dell'altro soggetto, tenuto conto del reciproco interesse al compimento dell'iniziativa, senza che di ciò venisse offerta adeguata motivazione. La riportata disposizione della nuova legge dovrebbe impedire nel futuro il ripetersi di situazioni siffatte.

Questione per certi versi affine è quella concernente "i criteri di determinazione dei corrispettivi per l'effettuazione di prove, analisi, controlli e certificazioni richiesti da privati o da soggetti ed enti di diritto pubblico diversi dallo Stato, nonché i criteri per l'addebito degli oneri relativi alle prestazioni di istituto effettuate dell'Ente", in materia nucleare, ai sensi della legge n. 1860 del 1962 e del D.P.R. n. 185 del 1964; criteri, la cui fissazione è rimessa dalla legge a delibere dell'Ente, soggette ad approvazione del Ministro dell'industria.

Sinora la questione ha avuto un rilievo affatto secondario, considerate le non numerose occasioni di prestazioni del tipo sopra indicato; e così la vigente disciplina regolamentare risale ad una delibera del Consiglio di Amministrazione del 5 aprile 1974 (all'epoca non era prevista approvazione ministeriale), salvi alcuni parziali aggiornamenti successivi.

Poiché da qualche tempo la richiesta all'ENEA di prestazioni tariffabili è in sensibile aumento, ed è prevedibile che ancora si accrescerà nel prossimo futuro, e poiché l'Ente dovrà fare sempre più ampio ricorso - secondo la "ratio" della nuova legge - a fonti di provvista diverse dal contributo ordinario dello Stato, è necessario che la disciplina della materia venga al più presto ridefinita secondo criteri che, tenuto conto dei sostanziali mutamenti intervenuti e pur escludendo ogni intento lucrativo, consentano tuttavia di coprire integralmente, secondo gli usi commerciali, tutti i costi, diretti ed indiretti, delle prestazioni effettuate.

Ancora in tema di modalità di interazione con l'esterno, va notato come sempre più frequentemente l'Ente si impegni nell'effettuazione di ricerche e sperimentazioni o nella prestazione di servizi tecnologici su commessa di terzi (pubbliche Amministrazioni o privati), affidandone poi gran parte dell'esecuzione a sub-contraenti e riservandosi essenzialmente funzioni di coordinamento e di validazione dei risultati. Il motivo addotto è, in genere, l'insufficienza delle risorse interne o l'inopportunità di un loro impegno nella specifica iniziativa; talora, peraltro, è lo stesso committente a richiedere all'ENEA di avvalersi della collaborazione di altri soggetti, nominativamente indicati.

A tale riguardo la Corte, richiamate le considerazioni svolte in via generale in tema di consulenze e contratti di studio e ricerca, deve rimarcare la incongruità per l'Ente di assumere incarichi che non sia in grado o non ritenga opportuno svolgere interamente (o prevalentemente) con mezzi propri; incarichi che, pertanto, nè consentono ulteriore crescita professionale del personale, nè contribuiscono apprezzabilmente ad incrementare le disponibilità finanziarie, ma comportano comunque una dispersione di energie ed una polverizzazione di interventi che non sembrano di alcun reale giovamento all'immagine o al bilancio dell'Ente.

Questi dovrà, quindi, operare una attenta e mirata selezione delle iniziative da assumere per incarico di terzi; e dovrà soprattutto evitare le commesse condizionate alla stipula di subcontratti, in ordine ai quali non abbia alcun potere di autonoma valutazione e di scelta.

- 13.2 Un passaggio altamente critico, per un ente di ricerca e promozione industriale come l'ENEA, è costituito dalla elaborazione di adeguati processi interni che consentano di operare al meglio nell'attività di progressiva specificazione e di concreta attuazione delle indicazioni di Piano: occorre, infatti, evitare il rischio di duplicare ricerche già svolte o in svolgimento presso altri organismi e risultati già conseguiti

altrove, saper individuare i soggetti e le forme più idonee per eventuali collaborazioni, dotarsi degli strumenti capaci sia di seguire l'evoluzione delle singole azioni, controllandone i costi, i tempi e gli obiettivi intermedi, sia di valutarne i risultati finali e la loro rilevanza, sul piano tecnico-scientifico e su quello delle possibili ricadute economiche.

A tali fini, le procedure seguite dall'Ente prevedono:

- la elaborazione, da parte delle competenti strutture e di appositi "comitati di indirizzo" (costituiti da ENEA, industrie, altri enti interessati), di piani strategici di area (o di dipartimento) e, quindi, di delibere-quadro, sottoposte all'approvazione del Consiglio di Amministrazione, che motivano l'inerenza e la necessità delle singole azioni e contratti proposti rispetto agli indirizzi programmatici del Piano ed assicurano il loro carattere (anche parzialmente) innovativo; scopo, quest'ultimo, talvolta perseguito - ove possibile - associando all'iniziativa (ed ai suoi costi) tutti gli operatori industriali attivi nel settore interessato;
- utilizzazione dei medesimi strumenti ora indicati per l'analisi economica degli interventi proposti e per la valutazione dell'alternativa: ricerca interna/collaborazione con altri organismi;
- costituzione, per le attività svolte in collaborazione, di "comitati di gestione" misti, incaricati appunto della gestione scientifica, organizzativa e finanziaria dell'iniziativa e del controllo della sua evoluzione;
- valutazione delle ricadute e degli effetti delle azioni svolte secondo vari indici: riconoscimento in generale del miglioramento del "know-how" (all'interno dell'Ente o all'esterno) in un determinato settore, verifica della penetrazione nel mercato di prodotti, rientri per royalties o per tariffe di uso di attrezzature realizzate; riscontro di minore dipendenza dall'estero per determinati apparati.

La complessità e molteplicità degli strumenti così utilizzati per la pianificazione, il controllo e la valutazione delle attività non sempre hanno prodotto i risultati attesi, come è dimostrato - da un lato - dalle vicende degli impianti PEC e CIRENE e, dall'altro, dalla elaborazione di programmi operativi costituiti da decine di azioni, contratti, convenzioni, per i quali valutazione di carattere previsionale, controllo della gestione e verifica dei risultati appaiono di fatto di ardua fattibilità, quanto meno per i profili di competenza degli organi deliberanti.

E' quindi avviso della Corte che necessiti un affinamento dei sistemi di pianificazione e, soprattutto, dei processi di valutazione e di controllo. Di tale esigenza è, del resto, avvertito lo stesso Ente che, nel Piano 1990/94, si è infatti posto l'obiettivo di una più elevata capacità di valutazione sistematica della efficacia dei programmi in corso. A tale fine, si prefigura che l'attuale processo di valutazione e di aggiornamento della pianificazione venga arricchito e costituisca un sistema integrato comprendente: la predisposizione e l'aggiornamento periodico di un documento di quadro strategico per l'Ente nel suo insieme e per ciascuna delle sue aree programmatiche; una programmazione di area flessibile in funzione del livello di risorse effettivamente disponibile; valutazioni periodiche, sia dei piani strategici di area sia dei risultati conseguiti dai principali programmi di ricerca, svolte per il Consiglio di Amministrazione e tali da assicurare un giudizio indipendente al massimo livello di competenza, e con l'apporto quindi anche di esperti esterni.

13.3 Le modalità operative seguite dall'ENEA nell'attuazione dei propri compiti istituzionali comportano una attività contrattuale molto vasta e variegata, spesso dominata da esigenze peculiari alla natura dell'Ente, in vista delle quali la legge n. 84 del 1982 ha ritenuto opportuna una disciplina speciale, diversa da quella dettata in via generale per gli enti pubblici non economici dalla legge n. 70 del 1975 e dal D.P.R. n. 696 del 1979.

Il regolamento di contabilità dell'ENEA, deliberato nell'aprile - luglio 1983 ed approvato dall'Autorità di vigilanza nell'agosto successivo, si caratterizza così, in materia di gestione contrattuale, per ammettere in una più vasta gamma di ipotesi il ricorso al sistema della trattativa privata.

Di tale possibilità l'Ente si è ampiamente avvalso, come risulta dalla Tabella 17 che segue:

Tabella 17: Forme di scelta del contraente.

		86	87	88	89	90	
CONTRATTI DI APPALTO DI OPERE E SERVIZI	CONTRATTI STIPULATI	226	250	263	303	325	
	Licit. private	23	20	14	36	10	
	Appalti Concorso	14	8	2	-	3	
	Trattative Private (*)	E	93	110	121	132	153
		D	37	44	48	52	59
		O	26	30	34	37	44
		I	19	21	25	27	31
M		12	14	15	16	20	
N		2	3	4	3	5	
CONTRATTI DI RICERCA	Trattative Private (*)	E	313	339	157	31	27
		D	2	1	3	3	4
		D + E	-	-	-	-	56
	(*) Le lettere (E, D, O, I, M, N) fanno riferimento alle varie ipotesi di ricorso alla trattativa privata previste dall'art. 41, 1° comma, del regolamento di contabilità.						

La Corte, che non aveva ravvisato - in via di principio - motivi di rilievo nei confronti delle norme regolamentari, deve peraltro manifestare le proprie riserve sulla applicazione che talora ne è stata fatta dall'Ente, anche giovandosi della eccessiva indeterminatezza con la quale, per talune ipotesi, vengono dalle norme definite le condizioni che legittimano il ricorso alla trattativa privata.

Si fa, in particolare, riferimento ai casi in cui la stessa è ammessa "per l'acquisto di beni, la prestazione di servizi e l'esecuzione di lavori che una sola ditta può fornire od eseguire con i requisiti tecnici ed il grado di perfezione ed affidabilità richiesti" (art. 41, lett. d) e "per l'affidamento di studi, progettazioni, ricerche, sperimentazioni, speciali servizi tecnici o scientifici nonché, limitatamente al settore della ricerca, sviluppo e promozione industriale, per l'esecuzione di lavori, a persone, ditte o istituzioni aventi alta e comprovata competenza tecnica o scientifica" (art. 41, lett. e).

Come si vede, trattasi proprio delle due tipologie più frequentemente ricorrenti nella pratica dell'Ente, che non hanno mancato di suscitare, in qualche occasione, le perplessità degli organi di controllo.

La Corte, pertanto, segnala la necessità che, in occasione della prevista revisione del regolamento di contabilità, l'argomento venga disciplinato con estremo rigore, evitando formulazioni imprecise, generiche, ambigue e riducendo al minimo il grado di discrezionalità non controllabile dell'Amministrazione; tutto ciò, nel puntuale rispetto anche delle norme comunitarie intervenute in materia.

14. LE PARTECIPAZIONI IN SOCIETA' E CONSORZI

14.1 Per l'espletamento dei propri compiti il CNEN e poi l'ENEA hanno potuto avvalersi dello strumento societario, secondo regole variamente modulate dalle leggi succedutesi nel tempo, a partire dalla n. 1240 del 1971.

La legge n. 84 del 1982 ha consentito all'ENEA di promuovere la costituzione e partecipare a consorzi industriali costituiti anche in società per azioni o a società ed imprese internazionali o straniere, aventi come fine lo sviluppo industriale delle tecnologie energetiche di competenza dell'Ente. La quota di partecipazione dell'ENEA poteva essere maggioritaria nelle società con fini di ricerca, sviluppo e dimostrazione, doveva essere di minoranza in quelle con fini produttivi e commerciali; con l'ulteriore condizione, per la partecipazione in società nazionali di quest'ultimo tipo, di una quota rappresentata soltanto da conferimento di brevetti, conoscenze, attrezzature, impianti o infrastrutture, nonché da competenze. In ogni caso, occorre l'autorizzazione del Ministero vigilante, che ne doveva preventivamente informare il Parlamento.

La legge n. 282 del 1991 non soltanto conferma questa facoltà, ma ne amplia campo e modalità di applicazione, estendendola a tutti i settori di competenza dell'ENEA, prevedendo la possibilità di partecipazione al GEIE - Gruppo Europeo di Interesse Economico, in attuazione del regolamento CEE n. 2137 del 1985, abolendo il limite prima posto alla entità della sua partecipazione nelle società aventi fini produttivi e commerciali attinenti allo sviluppo delle tecnologie di competenza dell'Ente.

L'uso concreto di tale strumento, adottato in un primo tempo con moderazione, ha conosciuto successivamente un notevole sviluppo, anche in adesione a puntuali indirizzi contenuti nei documenti di programmazione e così, da ultimo, nel PEN del 1988 e nel Piano di attività 1990/94. Questo, in particolare, auspica che

l'ENEA faccia più ampio ricorso alla partecipazione a consorzi e a "joint ventures" per applicare e sfruttare i risultati delle proprie ricerche e le proprie conoscenze; si sottolinea, infatti, come la forma consortile o di società mista appaia la più opportuna per cogliere le sinergie con altri operatori, per accedere a finanziamenti altrimenti non disponibili in via diretta per l'ENEA (è il caso delle società consortili miste, tra privati ed enti pubblici, previste dall'art. 27 della legge n. 317 del 1991 in materia di interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese), per offrire uno sbocco di mercato alle attività di più immediato interesse economico, per fornire particolari servizi tecnologici nelle migliori condizioni di agilità operativa e con i minori costi per la collettività, per realizzare un più efficace coordinamento/controllo delle attività di ricerca, specie se connesse all'esercizio di complesse strutture sperimentali.

14.2 Le partecipazioni dell'ENEA al 31 dicembre 1990 risultano dalla seguente Tabella 18:

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA N. 18 PARTECIPAZIONI SOCIETARIE AL 31.12.1990

DENOMINAZIONE	CAPITALE SOCIALE (*)	QUOTA ENEA % VALORE NOMINALE	ALTRI SOCI	DATA INGRESSO ENEA	
1) F.N. S.p.A.	2.000	90-	AGIP, Ansaldo, FIAT CIEI	1989	
2) SIET S.p.A.	6.068	44,15	CISE, Ansaldo, Belleli, FBM, FTC	1983	
3) NUCLECO S.p.A.	1.000	40-	AGIP	1981	
4) SOTACARBO S.p.A.	9.000	25-	ENEL, AGIPCOAL, ENTE MIN. SARDO	1987	
5) IRVIN S.p.A.	7.200	33,33	Off. Galileo, IRVIN Manifatture Industriali	1988	
6) ASTER S.r.l.	300	10-	ERVET, UNION CAMERE, altri	1986	
7) CAMPEC S.c.r.l.	200	25-	CNR, Aeritalia, ENI, Univ. Napoli, altri	1987	
8) C.N.R.S.M. S.c.p.a.	1.000	15-	CNR, FINPUGLIA, CISE, ENICHEM, altri	1987	
9) EURODIF SA	1.000 (F.P.)	8,125	10.919,3 (**)	AGIP, Società di Francia, Belgio, Spagna	1974
10) EUROCHEMIC	35,75 (ECU)	5,17	1.156,2	Organismi pubblici e imprese private dei 13 Paesi 1959 firmatari della convenzione istitutiva	1959

(*) (in milioni di lire)

(**) (al cambio vigente al momento dell'acquisto)

Nel corso del 1991 sono state acquisite partecipazioni nelle seguenti società e consorzi: TEMAV S.p.A., DINTEC S.c.r.l., ISNOVA S.c.r.l., Consorzio Jessi Italia, Consorzio Roma ricerche, Consorzio Ambiente Sardegna, Consorzio Civita.

Per ciascuna delle società partecipate al 31 dicembre 1990 si forniscono ora le notizie essenziali sull'oggetto sociale, sull'attività e sull'andamento economico.

FABBRICAZIONI NUCLEARI - F.N. S.p.A.

La società è stata costituita nel 1967 (azionista di controllo, l'AGIP), con fini di produzione e commercializzazione di combustibile nucleare.

A seguito dello sconvolgimento provocato nel settore dell'industria nucleare dall'incidente di Chernobyl e dai mutati indirizzi della politica energetica italiana, la F.N. ha attraversato una crisi gravissima; per superare la quale e risolvere i conseguenti problemi industriali ed occupazionali, il Parlamento (ordine del giorno della Camera dei deputati del luglio 1988) ed il Governo (comunicazione del Ministro dell'industria del 1° agosto 1988) hanno sollecitato l'intervento dell'ENEA. L'Ente ha così fatto il suo ingresso nella compagine sociale, divenendone l'azionista quasi totalitario e determinando anche un significativo mutamento nell'oggetto sociale, da quello prevalentemente produttivo e commerciale a quello di ricerca e sviluppo, ed il trasferimento della sede sociale a Roma, mentre quella operativa è rimasta a Bosco Marengo (Alessandria).

L'organico della società, che - al momento del subentro dell'ENEA - era di 150 unità, al 31 dicembre 1990 era formato da 141 elementi: 3 dirigenti, 66 impiegati e 72 operai, con 5 laureati e circa 50 diplomati.

Coerentemente al nuovo indirizzo operativo, negli ultimi mesi del 1989 e nel 1990, l'attività della società si è sviluppata, a parte alcune iniziative secondarie (di produzione e fornitura di elementi di combustibile a terzi) o a carattere strumentale (programmi di addestramento e riqualificazione del personale,

realizzazione di infrastrutture), sulla linea dello studio, della ricerca e della dimostrazione a supporto dei programmi dell'ENEA nel settore del combustibile dei reattori a maggiore sicurezza intrinseca e/o passiva e in quello dei materiali ceramici innovativi per applicazioni nucleari e diversificate. Nell'agosto del 1989, infatti, tra ENEA ed F.N. è stato stipulato un contratto di ricerca, di durata triennale e dell'importo di circa 42 miliardi, che rappresenta peraltro la quasi totalità sia dei programmi di attività della società che delle sue fonti di ricavo (nel 1990, i proventi per vendite e prestazioni ad ENEA sono ammontati a 12,2 miliardi su un totale di 13,3 miliardi pari al 91,6%).

Grazie all'intervento dell'ENEA, i risultati economici della F.N. hanno così registrato una netta inversione di tendenza, passando da una perdita di 5.041 milioni nel 1989 ad un utile di 12 milioni nel 1990; come pure è lievemente migliorata la situazione debitoria, da 8.643 a 7.153 milioni.

E' chiaro, tuttavia, che in mancanza dell'acquisizione di commesse da terzi, e le prospettive al riguardo sembrano tutt'altro che favorevoli, l'onere per il risanamento dei conti della società e per la sua stessa sopravvivenza rischia di scaricarsi, come dato permanente, sui bilanci dell'ENEA, quasi si trattasse di una struttura dell'Ente.

A ciò va aggiunto che il processo di riconversione di personale ed impianti, necessario per rendere effettiva la trasformazione da società di produzione ad organismo di ricerca, si presenta lungo, costoso e - per taluni aspetti - dagli esiti incerti; cosicchè sono per il momento confermate le perplessità manifestate dalla Corte in sede istruttoria sulla opportunità dell'operazione di acquisto (note n. 3206 del 17 giugno 1989 e n. 6658 del 29 dicembre 1989) ed esse, anzi, sembrano rafforzate dalle incertezze che continuano a gravare sul futuro della ricerca, in Italia, nel campo dei reattori nucleari di nuova concezione, specie per quanto riguarda il problema del relativo finanziamento.

Appare, quindi, indispensabile una attenta riflessione, da parte dell'ENEA e delle competenti sedi governative, sulla opportunità che l'Ente permanga (a quali condizioni, entro quali limiti) azionista pressochè totalitario di F.N., tenuto anche conto che tale partecipazione non è oggetto di alcuna previsione legislativa, nè si configura quale strumento necessario per l'attuazione dei programmi ENEA, ma è stata a suo tempo piuttosto impiegata in funzione di ammortizzatore sociale per attenuare l'impatto dell'effetto-Chernobyl sul piano occupazionale.

IRVIN S.p.A. - Costituita nel 1988, con sede ad Aprilia (Latina), essa ha per oggetto l'acquisizione, lo sviluppo e l'applicazione delle conoscenze nel campo degli acceleratori e generatori di radiazioni elettromagnetiche in generale e relativi sistemi, nonché la loro progettazione, produzione, manutenzione e commercializzazione.

Ha un organico di 23 unità. I risultati economici mostrano segni di ripresa: nel 1988 e nel 1989 ha avuto perdite - rispettivamente - per 193 e per 698 milioni, nel 1990 un utile di 21 milioni; è cresciuto, invece, l'indebitamento, da 2.681 milioni nel 1988 a 4.226 nel 1990, e si è avuto in particolare un incremento dei debiti a breve.

NUCLECO S.p.A. - Costituita nel 1981, con sede alla Casaccia su area di proprietà dell'ENEA, la Società ha per scopo: la raccolta, il trasporto ed il condizionamento dei rifiuti radioattivi a bassa e media attività; la decontaminazione ed il "decommissioning" di impianti nucleari e non; la gestione di rifiuti speciali, tossici e nocivi; attività industriali connesse al fine ciclo combustibile nucleare.

Ha un organico di 60 unità (al 31 dicembre 1990) e la sua attività nel periodo in esame ha avuto ad oggetto essenzialmente la gestione dei rifiuti radioattivi, con interventi per conto dell'ENEL, dell'ENEA e di circa altri 200 produttori pubblici e

privati, ed il "decommissioning" di reattori, impianti e laboratori dello stesso ENEA e del CNR.

Le prospettive di medio periodo della Società sono fortemente legate alla progressiva riduzione della domanda di servizi nucleari da parte dei grandi enti, solo in parte compensata da attività di "decommissioning" di laboratori e centrali nucleari e dallo sviluppo delle attività nel settore convenzionale; resta sempre centrale, comunque, l'apporto costituito dai contratti con l'ENEA (nel 1990 hanno rappresentato il 54% del totale).

I risultati economici nel quinquennio hanno avuto il seguente andamento:

- 1986	+ 73	milioni
- 1987	+ 54	"
- 1988	+ 53	"
- 1989	+ 69	"
- 1990	+ 50	"

Altri dati significativi sono rappresentati: dal fatturato (passato dai 6,7 miliardi del 1986 ai 10,6 del 1988, ai 9,1 del 1990) e dall'indebitamento complessivo, che nel 1990 ha raggiunto l'importo preoccupante di oltre 18 miliardi, dei quali solo 3,8 miliardi a medio-lungo termine.

S.I.E.T. S.p.A. - Costituita nel 1983, con sede a Piacenza, ed inizialmente operante nel solo settore nucleare (sicurezza degli impianti, sviluppo e caratterizzazione dei componenti), ha poi allargato la propria presenza nel settore energetico in generale ed in campi nuovi, quali l'ambiente, la strumentazione innovativa, i servizi di qualifica per l'industria.

L'organico è costituito da 29 unità (al 31 dicembre 1990).

I risultati economici nel quinquennio hanno avuto il seguente andamento:

- 1986	+ 8	milioni
- 1987	- 94	"
- 1988	- 277	"
- 1989	- 344	"
- 1990	- 222	"

Il fatturato è passato da 2,6 miliardi nel 1986 a 5,4 nel 1988, a 4,2 nel 1990; l'indebitamento, a breve e verso fornitori, ha superato nel 1990 i 2 miliardi.

Il peggioramento dei conti nel periodo 1987/90 è essenzialmente dovuto alla drastica riduzione delle attività nucleari; nel 1990, peraltro, ad una ridotta incidenza di questo fattore causale ha fatto riscontro un aggravamento della situazione finanziaria, collegato al difficile momento attraversato dall'ENEA, principale cliente della Società (il valore dei contratti con ENEA ha rappresentato, nel 1990, oltre il 75% del totale).

SOTACARBO S.p.A. - Costituita nel 1987, in attuazione di quanto previsto dalla legge 27 giugno 1985 n. 351, sulla riattivazione del bacino carbonifero del Sulcis, la Società si pone obiettivi di interesse nazionale (utilizzo delle citate risorse carbonifere in condizioni di migliore economicità e di salvaguardia dell'ambiente, ulteriore sostituzione di idrocarburi con carbone, promozione delle capacità dell'industria italiana del settore), da perseguire mediante la ricerca e lo sviluppo di tecnologie innovative, la realizzazione di impianti dimostrativi, nonché di impianti industriali per l'utilizzazione del carbone in alternativa alla combustione.

La Società, peraltro, è ancora sostanzialmente in fase di avviamento, la sua attività essendosi limitata ad azioni propedeutiche ai futuri sviluppi ovvero a carattere pre-progettuale in relazione agli specifici obiettivi societari. I risultati economici (+ 810 milioni nel 1988, + 576 milioni nel 1989, + 465 milioni nel 1990) presentano pertanto scarso significato, essendo determinati quasi esclusivamente da attività di natura finanziaria.

ASTER s.r.l. - Costituita nel 1985, ha lo scopo di favorire lo sviluppo tecnologico delle imprese dell'Emilia-Romagna mediante il collegamento fra il tessuto produttivo locale ed i centri di ricerca nazionali, la diffusione delle informazioni, la

consulenza e l'assistenza ai progetti di ricerca nazionali e comunitari.

Numerosi i programmi realizzati nel corso del quinquennio, alcuni con la partecipazione dell'ENEA; la situazione economico-finanziaria e quella patrimoniale si presentano sostanzialmente equilibrate.

CAMPEC s.c.r.l. - Costituito nel 1987, il Consorzio ha lo scopo principale di realizzare e gestire un Centro di ricerche scientifiche e tecnologiche nel settore dei materiali polimerici e della protezione dalla corrosione.

Il Consorzio ha affidato all'ENEA il ruolo di "Ente garante e attuatore", ai sensi della legge n. 64/1986, ai fini del finanziamento per la realizzazione del Centro di ricerche, nonché il ruolo di organismo committente del Centro, che sorgerà nella stessa area (nel Comune di Portici) che ospita il Centro ricerche fotovoltaiche dell'ENEA ed un altro consorzio di ricerca, il CRIAI.

In attesa della stipula della convenzione con l'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, il Consorzio si è finora limitato ad alcune azioni propedeutiche alla costruzione del centro ed all'avvio delle specifiche attività consortili, con movimenti economici e finanziari praticamente trascurabili.

CNRSM S.c.p.a. - Costituito nel 1987 con sede a Mesagne (Brindisi), il "Centro nazionale ricerca e sviluppo materiali" ha lo scopo di promuovere la ricerca scientifica e tecnologica sui processi industriali nel campo dei materiali, svilupparne le tecnologie innovative e favorirne la diffusione tra le aziende del settore, mediante realizzazione di impianti pilota e prototipo.

Le sue attività sono oggetto di finanziamento da parte dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Le azioni svolte finora si sono indirizzate prevalentemente alla formazione del personale di ricerca (circa 90 elementi) ed all'avvio sia di progetti di ricerca che dell'acquisizione della

strumentazione scientifica di cui dotare il centro, ormai in fase di completamento.

La situazione economico-finanziaria risulta equilibrata.

EURODIF S.A. - Costituita nel 1974 per operare nel settore produttivo dell'uranio arricchito, la Società, di diritto francese, ha come azionisti enti e società di diversi Paesi; la partecipazione italiana, suddivisa pariteticamente fra ENEA ed AGIP, era originariamente del 22,5%, è stata portata (nel 1975) al 25% e quindi ridotta (nel 1980) al 16,25%. Tutte le varie fasi della iniziativa hanno formato oggetto di apposite delibere del CIPE. Le risorse ENEA complessivamente impegnate nell'iniziativa ammontano a 244,5 milioni di F.P., due terzi dei quali versati a titolo di "anticipazioni", parzialmente remunerate a tassi di mercato; per poter effettuare le stesse, l'Ente ha fruito di contribuzioni statali straordinarie per 47,5 miliardi di lire (leggi n. 229/1977 e n. 7/1980), con l'obbligo di riversare al Tesoro i relativi rimborsi e remunerazioni.

L'obiettivo principale di EURODIF è stato la realizzazione di un impianto dimostrativo di arricchimento dell'uranio, localizzato a Tricastin (in Francia), il cui esercizio è iniziato nel 1979 ed ha raggiunto la piena produzione nel 1981.

I motivi della adesione italiana alla iniziativa furono originariamente quelli della creazione di una diversificazione nell'approvvigionamento di uranio arricchito, della partecipazione alle forniture industriali relative alla realizzazione dell'impianto, della presenza in una impresa di rilevante livello tecnologico, suscettibile anche di ulteriori, più avanzate realizzazioni.

Mentre il secondo di tali obiettivi può ritenersi conseguito (l'industria italiana avendo acquisito - nel periodo 1974/79 - commesse per circa 400 miliardi e partecipando essa tuttora ad interventi connessi all'esercizio dell'impianto), gli altri due possono considerarsi in tutto o in gran parte venuti meno a seguito dei mutamenti intervenuti in Italia, dopo il 1986, in materia di politica energetica.

Si ritiene, pertanto, opportuno che nelle competenti sedi governative si esamini il problema della prosecuzione della partecipazione dell'Italia (e perciò dell'ENEA) in EURODIF sotto i profili della sua compatibilità con l'attuale realtà e le prospettive della politica energetica italiana, nonché della sua convenienza economica, anche se al momento siffatta partecipazione non comporta oneri finanziari aggiuntivi (a parte la mancata remunerazione del capitale iniziale e di una quota delle "anticipazioni"); e ciò, al fine di un eventuale recesso - non oneroso - dell'ENEA dalla Società, da concordare con i partners stranieri.

EUROCHEMIC S.A. - Creata nel 1959 sotto gli auspici dell'Agenzia nucleare dell'OCSE con la formula di società internazionale per azioni, con sede a Mol (Belgio), essa è cessata definitivamente nel novembre 1990.

La Società, cui l'ENEA partecipava sin dall'origine con una quota dell'8,60%, poi ridottasi al 5,17%, aveva inizialmente lo scopo di realizzare ed esercire un impianto di ritrattamento di combustibili irraggiati provenienti dai reattori di potenza e di ricerca dei Paesi membri; chiuso nel 1974 l'impianto per ragioni economiche, la Società ha portato avanti un programma di ricerca e sviluppo sul condizionamento dei residui radioattivi risultanti dalle attività precedenti.

Sulla base di una convenzione con il Governo belga, cui l'impianto veniva trasferito, iniziava (1982) il procedimento di liquidazione, nel corso del quale (1986) veniva anche stipulato un accordo che sollevava la Società da ogni onere e responsabilità concernenti l'impianto, il sito ed il programma di decontaminazione, dietro pagamento di una somma forfettaria che, per l'ENEA, è ammontata a circa 3,5 miliardi di lire, ripartiti in 5 rate annuali (1986/90).

La liquidazione della Società, nulla essendo residuo di spettanza dei soci, ha comportato per l'ENEA la perdita patrimoniale dell'intero valore iscritto in bilancio per tale partecipazione, pari a f. 1.156.250.000.

Secondo valutazioni espresse in documenti d'ufficio dell'Ente, la partecipazione dello stesso ad EUROCHEMIC ha comunque consentito l'acquisizione di un "know-how", in materia di trattamento di rifiuti a media ed alta attività e di metodi di decontaminazione e "decommissioning" dei relativi impianti, di diretto ed immediato interesse per l'ENEA, in vista di una loro possibile utilizzazione per i propri impianti del tipo (ITREC, EUREX); di conseguenza sarebbe risultato congruo e proficuo l'impegno finanziario sostenuto per la partecipazione nella Società.

- 14.3 Sul fenomeno della crescente utilizzazione, da parte dell'ENEA, dello strumento societario per la realizzazione dei propri fini, ritiene la Corte di dover brevemente osservare quanto segue. Innanzitutto, merita particolare attenzione proprio il fatto in sé della proliferazione dei casi di partecipazione dell'Ente a società e consorzi, e ciò in quanto essa presenta un duplice rischio: quello di una esposizione finanziaria in misura non prevista e non compatibile con le insufficienti risorse a disposizione e, quindi, con potenziale pregiudizio di altre iniziative aventi carattere prioritario; e quello di una dispersione dell'impegno dell'Ente su fronti troppo numerosi ed eterogenei, con conseguenti più elevate difficoltà nel controllo sia delle gestioni che delle attività operative delle società partecipate.

Al momento, sotto il primo profilo, non solo la partecipazione in P.N., come si è detto, si presenta particolarmente gravosa per il bilancio dell'ENEA e per le relative compatibilità; ma anche per altre partecipazioni (SIET, IRVIN, NUCLECO) le prospettive appaiono alquanto incerte ed occorrono decisi interventi per equilibrare stabilmente costi e ricavi. In ogni caso, non può consentirsi che tale obiettivo venga perseguito facendo carico pressoché esclusivamente all'ENEA degli oneri correlativi, salvo che si tratti di partecipazione ritenuta strategica e prioritaria nel quadro dei programmi dell'Ente.

Una seconda osservazione attiene al tema dell'effettivo esercizio - da parte del Consiglio di Amministrazione dell'Ente - dei propri poteri di indirizzo e controllo nei confronti delle società partecipate, in particolare di quelle nelle quali più elevata è la quota di partecipazione o più rilevante l'interesse strategico alla medesima.

A tale scopo appare necessario:

- a) che la designazione dei rappresentanti dell'ENEA negli organi di amministrazione e di revisione delle società sia effettuata dal Consiglio di Amministrazione secondo criteri che privilegino il possesso di appropriate competenze tecniche e gestionali;
- b) che il Consiglio venga periodicamente informato, a cura dei rappresentanti dell'Ente nelle società partecipate, dell'andamento di queste, sia per quanto riguarda le attività operative che la gestione economico-finanziaria;
- c) che, sulla base di tali informative, il Consiglio formuli appropriate direttive ai propri rappresentanti, ogni qualvolta ciò risulti necessario od opportuno e - comunque - in occasione della deliberazione, da parte dei competenti organi societari, del bilancio di esercizio delle varie società partecipate.

Nel periodo in esame l'azione del Consiglio, sotto i profili ora indicati, è risultata alquanto carente: i suoi interventi, infatti, non hanno avuto carattere sistematico, nè hanno riguardato le gestioni societarie in tutti i loro aspetti, ma si sono limitati ad affrontare le singole problematiche di volta in volta emergenti.

Si avverte altresì l'esigenza che ogni decisione circa l'acquisizione o la dismissione di partecipazioni sia frutto di valutazioni non ristrette alla opportunità o meno della specifica operazione, ma inserite in un disegno strategico organico, da elaborarsi preferibilmente in sede di Piano programmatico pluriennale.

Il favore, riservato allo sviluppo delle iniziative di tipo societario nel Piano 1990/94, dovrà pertanto essere in concreto assecondato solo in un quadro di rigoroso rispetto delle compatibilità programmatiche, economiche e gestionali, come pure dell'esigenza di assicurare in ogni caso la possibilità di un effettivo controllo delle risorse finanziarie, di provenienza pubblica, investite nella struttura societaria.

La Corte, tenuto anche conto che la recente istituzione di apposita struttura (la Direzione rapporti societari) potrà costituire utile supporto alle richiamate incombenze del Consiglio di Amministrazione, sollecita quest'ultimo ad operare per il futuro in tale materia secondo i criteri e con gli obiettivi sopra indicati, così come più volte raccomandato dal proprio magistrato delegato al controllo presso l'Ente.

PARTE III: I RISULTATI FINANZIARI ED ECONOMICI DELLA GESTIONE**15 - BILANCI PREVENTIVI E CONTI CONSUNTIVI**

- 15.1 La legge (art. 5 della legge n. 84 del 1982 ed art. 9 della legge n. 282 del 1991) prevede che il Consiglio di Amministrazione dell'Ente deliberi il bilancio di previsione due mesi prima dell'inizio di ciascun esercizio ed il rendiconto entro quattro mesi dalla sua chiusura e che tali delibere siano sottoposte all'approvazione del Ministero vigilante, sentiti gli altri Ministeri competenti (quello del Tesoro, a cui con la nuova legge si sono aggiunti quelli dell'Università e ricerca scientifica e dell'ambiente). Analogo procedimento è prescritto per le eventuali note di variazione al preventivo.
- Nella Tabella 19 sono indicate le date sotto cui sono intervenuti i provvedimenti in questione relativamente agli esercizi 1986/90.

Tabella n. 19:

PREVENITIVI E CONSUNTIVI

ANNO		DELIBERA ENTE	APPROVAZIONE MICA
1986	PREV.	31.10.1985	24.03.1987
	CONS.	30.04.1987	11.12.1987
1987	PREV.	11.12.1986	12.05.1988
	CONS.	26.04.1988	07.11.1988
1988	PREV.	23.12.1987	07.11.1988
	CONS.	26.04.1989	16.05.1990
1989	PREV.	22.12.1988	18.05.1990
	CONS.	26.04.1990	19.09.1990
1990	PREV.	21.12.1989	23.05.1991
	CONS.	24.04.1991	14.09.1991

Si osserva al riguardo:

- che le deliberazioni del preventivo, da parte dell'Ente, sono sempre intervenute, tranne che per il 1986, a ridosso dell'inizio dell'esercizio, anziché entro il mese di ottobre precedente; e ciò, soprattutto a causa delle ricorrenti incertezze sulla entità della principale fonte di entrata, il contributo ordinario dello Stato, la cui determinazione è stata sempre effettuata - come già più volte rimarcato - con notevole ritardo non solo rispetto al momento di predisposizione del preventivo, ma addirittura rispetto all'inizio dell'esercizio;
- che i decreti del Ministero vigilante di approvazione dei preventivi sono stati emanati ad esercizio già scaduto o prossimo a concludersi, con ciò stesso completamente vanificando la loro tipica funzione di autorizzazione a

gestire il bilancio secondo le linee preordinate dal Consiglio di amministrazione e, appunto, approvate dall'Amministrazione vigilante;

- che i decreti di approvazione tanto dei preventivi che dei consuntivi si limitano ad una mera presa d'atto dei dati contabili, ma non esprimono alcun giudizio sulle linee programmatiche dell'Ente, sull'attività svolta, sui risultati conseguiti, sul modo in cui sono state gestite le risorse pubbliche assegnate.

Sotto l'indicato profilo, quindi, non può non essere censurato il comportamento del Ministero dell'industria, il cui potere-dovere di vigilanza è stato nella specie esercitato con ritardi ed omissioni e senza assolvere all'essenziale funzione di indirizzo e di valutazione della attività e della gestione dell'Ente, particolarmente necessaria in una fase di grandi incertezze e precarietà, programmatiche e finanziarie, quale quella attraversata dall'ENEA nel quinquennio 1986/90.

In materia, altra osservazione è stata dalla Corte formulata nella precedente relazione e va confermata anche con riferimento al periodo in esame: essa ha per oggetto la prassi seguita dal Ministero dell'industria di concedere di volta in volta all'Ente, in attesa della emanazione della legge di finanziamento e prima di procedere all'approvazione del bilancio preventivo, l'autorizzazione alla gestione provvisoria del bilancio, per dodicesimi e limitatamente alle spese obbligatorie o indifferibili.

E' questa una applicazione impropria dell'istituto dell'esercizio provvisorio e della connessa autorizzazione ministeriale, che hanno la sola funzione di surrogare, e per un limitato periodo di tempo, l'atto di approvazione del preventivo, non intervenuto tempestivamente prima dell'inizio dell'esercizio.

Se rivolta invece, come nella specie, a sostituire, con limiti e condizioni varie, un non ancora emanato atto legislativo di concessione del finanziamento, la suddetta autorizzazione ministeriale alla gestione provvisoria del bilancio è - secondo

la Corte - atto giuridicamente privo di rilievo; tanto più ove si consideri che, a norma di legge (art. 5 della legge n. 84 del 1982 ed art. 9 della legge n. 282 del 1991), le delibere concernenti il bilancio preventivo, se non approvate dal Ministero vigilante o non restituite con motivati rilievi per il riesame entro sessanta giorni, diventano esecutive.

A parte ciò, deve poi osservarsi che il regime di gestione provvisoria, in tal modo autorizzato, ha ogni volta posto il problema della corretta applicazione della prescrizione ministeriale sul punto della limitazione della gestione alle sole spese "obbligatorie o indifferibili".

La tendenza degli amministratori dell'Ente, infatti, è stata quella di attribuire a questi termini una accezione piuttosto lata, includendovi - tra l'altro - spese per nuove iniziative connesse ad eventi esterni non differibili, spese correnti per la gestione dei laboratori, spese che determinano "compiutezza scientifica alle attività interne già svolte e valore patrimoniale agli investimenti effettuati" ovvero "finanziamenti certi da fonti esterne" e simili.

Molto più rigorosa l'interpretazione degli organi di controllo, ad avviso dei quali le sole spese ammissibili - ai sensi dell'autorizzazione ministeriale - sarebbero quelle discendenti da obbligazioni giuridicamente vincolanti ovvero quelle la cui omissione o differimento provocherebbe grave pregiudizio patrimoniale all'Ente.

Malgrado i rilievi formulati al riguardo dal Collegio dei revisori dei conti e dalla Corte (si vedano, a titolo di esempio, rispettivamente il verbale n. 342 del 12 febbraio 1988 e le note istruttorie n. 4086 e n. 5054 del 7 agosto e del 29 ottobre 1990), non sono mancate, nel periodo in esame, delibere comportanti assunzione di impegni non conformi ai limiti posti alla gestione provvisoria, così come definiti dall'Autorità di vigilanza.

15.2 La mancata emanazione della legge pluriennale di finanziamento ed il sistematico ritardo con il quale, di anno in anno, è stata deliberata l'assegnazione del contributo ordinario dello Stato, sono anche all'origine di altra irregolarità nella gestione amministrativo-contabile dell'ENEA.

Già nella precedente relazione, infatti, la Corte aveva censurato l'impostazione del bilancio dell'Ente, con riguardo alla iscrizione - fra le previsioni di entrata - del contributo dello Stato sulla base delle indicazioni contenute nei disegni di legge finanziaria e di bilancio, ma in assenza della legge sostanziale di finanziamento.

La situazione si è costantemente ripetuta nel quinquennio in esame: in ciascuno degli esercizi 1986/90 il bilancio preventivo è stato predisposto dall'Ente includendo fra le entrate il contributo dello Stato nella misura al momento soltanto indicata in disegni di legge (finanziaria, di bilancio o - per l'esercizio 1986 - dal D.D.L. di finanziamento quinquennale), mentre la legge di finanziamento è poi intervenuta solo ad esercizio iniziato o pressochè concluso.

La Corte, nel ribadire il principio che, per un ente a finanza derivata, costituisce titolo giuridicamente idoneo, per l'assunzione nelle proprie previsioni di entrata di contributi statali, solo l'apposita autorizzazione legislativa e la successiva iscrizione nei competenti capitoli della legge di bilancio dello Stato, non può tuttavia ignorare che la reiterata violazione di tale essenziale principio del nostro ordinamento contabile è stata per l'ENEA, in certo senso, necessitata, avuto riguardo - da un lato - alla disapplicazione dello strumento e del procedimento all'uopo previsti dalla legge n. 84 del 1982 e - dall'altro - all'esigenza per l'Ente di assicurare una qualche continuità ai propri programmi, molti dei quali non suscettibili di prolungate sospensioni ovvero svolti in collaborazione con soggetti terzi.

Il problema ora evidenziato, ripropostosi nell'esercizio 1991, è stato invece risolto dalla legge di riforma, che, per gli esercizi 1992/93, provvede all'assegnazione diretta dei relativi finanziamenti, mentre per gli esercizi successivi demanda tale compito alla legge finanziaria, limitatamente peraltro - come già ricordato - agli stanziamenti occorrenti per le spese di gestione e di funzionamento.

- 15.3 Il vigente regolamento di contabilità, deliberato dall'Ente nell'aprile-luglio 1983 ed approvato dal Ministero vigilante - sentito quello del tesoro - il 2 agosto 1983, prevede una strutturazione del bilancio di tipo programmatico: per la parte "entrate" sono così indicati gli stanziamenti complessivi di cui al Piano quinquennale, con la specificazione dei finanziamenti via via assentiti e di quelli ancora da assentire, nonché le entrate in termini di cassa; per la parte "spese" sono rappresentati gli stanziamenti globali distinti secondo gli obiettivi di programma, la loro utilizzazione nel corso del quinquennio e le disponibilità residue, nonché le spese in termini di cassa per l'anno cui si riferisce il bilancio. Allegato al bilancio è un quadro delle categorie e dei capitoli di entrata e di spesa in termini di cassa, sostanzialmente redatto secondo lo schema - precedente alla legge di riforma n. 84 del 1982 - di cui al D.P.R. 696/1979.

Con riferimento a tale struttura di bilancio, la Corte, nella precedente relazione, aveva bensì riconosciuto che essa consentiva "di seguire puntualmente l'andamento del piano programmatico, da un lato, e, dall'altro lato, la situazione della cassa, ponendo in evidenza non soltanto gli scostamenti tra competenza e cassa ma i riflessi altresì che, sulla realizzazione del programma, derivano di esercizio in esercizio dalla gestione", offrendo anche "un'immediata e chiara percezione delle linee di attività dell'ENEA, superando in tal modo la difficoltà di lettura originata dalla frammentazione nel bilancio di capitoli di spesa per singoli, particolari oggetti; "; ma aveva tuttavia rilevato che la

descritta struttura è difforme dallo schema di bilancio annuale di competenza e di cassa dello Stato, cui l'ENEA è tenuto a conformarsi ai sensi dell'art. 25 della legge n. 468 del 1978 e dei successivi provvedimenti di attuazione (decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 marzo 1979, 3 novembre 1983, 8 agosto 1984, 3 giugno 1986).

La Corte esprimeva, pertanto, l'avviso che le disposizioni in materia del regolamento di contabilità dovessero essere "riesaminate" dal Consiglio di Amministrazione e che, di conseguenza, anche lo schema di bilancio andasse congruamente modificato.

Tale invito è stato sinora disatteso dall'Ente; né si è avuto alcun intervento da parte del Ministero vigilante o di quello del tesoro. Ciò stante, la Corte, nel confermare l'avviso come sopra espresso, invita nuovamente l'ENEA a rivedere, in occasione della prevista riformulazione del regolamento di contabilità, le disposizioni che disciplinano la struttura del proprio bilancio, conferendo allo stesso caratteristiche di maggiore omogeneità con il bilancio dello Stato, così come disposto dalla normativa innanzi richiamata, senza trascurare quelle esigenze di chiarezza e di completezza informativa che si richiedono comunque per ogni tipo di bilancio e che, al momento, vengono sostanzialmente soddisfatte solo dalle analitiche relazioni e dai numerosi allegati che accompagnano i documenti di bilancio.

16 - I RISULTATI COMPLESSIVI DELLA GESTIONE FINANZIARIA.

16.1 La gestione finanziaria dell'ENEA per gli esercizi 1986/90 è compendiata, in termini - rispettivamente - di competenza e di cassa, nelle Tabelle 20 e 21 elaborate sulla base dei documenti contabili formati dall'Ente e dei relativi allegati.

La Tabella 22 espone, invece, il raffronto tra previsioni iniziali e finali e dati di consuntivo in termini di programma (escluse le partite di giro): ne emergono scostamenti non rilevanti rispetto alle previsioni iniziali, sia per le entrate che per le spese; per queste ultime è più marcata la differenza - in termini riduttivi - rispetto alle previsioni finali, dovuta essenzialmente alla politica di contenimento adottata per necessità dall'Ente, specie negli ultimi esercizi.

TABELLA 20
ENTRATE E SPESE IN TERMINI DI COMPETENZA
 (in miliardi di lire)

	1986	1987	1988	1989	1990
- ENTRATE CORRENTI	1.029	750,6	933,4	753,2	779,9
- ENTRATE IN CONTO CAPITALE	8,1	8,6	6,3	8	9,3
- CONTABILITA' SPECIALI E PARTITE DI GIRO	89,1	94,1	103,9	108	111,9
A) TOTALE ENTRATE	1.126,2	853,3	1.043,6	869,2	901,1
- SPESE CORRENTI	407,1	446,4	537,3	645	687,2
- SPESE IN CONTO CAPITALE	596	409,5	432,4	129,5	111,3
- CONTABILITA' SPECIALI E PARTITE DI GIRO	89,1	94,1	103,9	108	111,9
B) TOTALE SPESE	1.092,2	950	1.073,6	882,5	910,4
DIFFERENZA A - B	+ 34	- 96,7	- 30	- 13,3	- 9,3

TABELLA 21

ENTRATE E SPESE IN TERMINI DI CASSA
(In miliardi di lire)

	1986	1987	1988	1989	1990
- ENTRATE CORRENTI	1.079,1	759,1	880,2	644,5	1.184,8
- ENTRATE IN CONTO CAPITALE	6,2	8,2	6,1	8	9
- CONTABILITA' SPECIALI E PARTITE DI GIRO	87,2	92,9	103,9	104,6	115,5
A) TOTALE ENTRATE	1.172,5	860,2	990,2	757,1	1.309,3
B) FONDO CASSA INIZIALE	268,9	437,9	363,2	451,7	257,4
- SPESE CORRENTI	377,4	424,4	501,1	674,5	599,6
- SPESE IN CONTO CAPITALE	533	422,5	298,8	163,9	128,5
- CONTABILITA' SPECIALI E PARTITE DI GIRO	93,1	88,1	101,8	113	114
C) TOTALE SPESE	1.003,5	935	901,7	951,4	842,1
D) FONDO CASSA FINALE	437,9	363,2	451,7	257,4	724,6
(A + B) - (C)					

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 22: CONFRONTO FRA DATI PREVISIONALI E DI CONSUNTIVO
(in miliardi)

	IN TERMINI DI PROGRAMMA (ML L.P.F.)	PREVISIONE INIZIALE ENTRATE	PREVISIONE DEFINITIVA ENTRATE	CONSUNTIVO ENTRATE	PREVISIONE INIZIALE SPESE	PREVISIONE DEFINITIVA SPESE	CONSUNTIVO SPESE
1	• Correnti	1.030,020	1.027,520	1.028,802	552,907	588,798	502,033
9	• In c/capitale	4,980	7,980	8,108	482,093	513,414	458,886
8	• Antiarido	15,000	18,000	18,047	15,000	21,590	19,004
6	TOTALE	1.050,000	1.053,500	1.054,957	1.050,000	1.123,802	979,923
1	• Correnti	735,245	747,745	750,534	544,200	591,318	540,919
9	• In c/capitale	5,900	5,900	8,637	276,945	300,895	285,759
8	• Antiarido	50,000	50,000	50,332	50,000	52,464	34,376
7	TOTALE	791,145	803,645	809,503	871,145	944,677	861,054
1	• Correnti	919,880	927,880	933,324	695,130	746,445	690,727
9	• In c/capitale	6,650	6,650	6,278	243,900	281,930	236,635
8	• Antiarido	50,000	50,000	50,365	50,000	63,016	48,819
8	TOTALE	976,530	984,530	989,967	989,030	1.071,391	976,181
1	• Correnti	744,335	758,335	753,160	627,410	694,463	620,395
9	• In c/capitale	7,557	7,557	8,071	142,590	157,811	127,676
8	• Antiarido	45,000	45,000	45,395	45,000	60,800	51,213
9	TOTALE	796,892	810,892	806,626	815,000	913,074	799,284
1	• Correnti	780,750	762,968	779,889	595,491	690,735	646,889
9	• In c/capitale	9,250	9,250	9,285	174,509	202,479	110,232
9	• Antiarido	25,000	42,000	42,665	25,000	54,743	50,399
0	TOTALE	795,000	814,218	831,839	795,000	947,957	807,520

I dati della competenza mostrano la brusca inversione verificatasi tra il risultato del 1986 e quello del 1987, a causa della secca riduzione del contributo dello Stato, cui è seguita una serie di disavanzi, peraltro in costante, lenta diminuzione.

In termini di cassa la situazione ha avuto invece un andamento alterno: l'azione di contenimento e di rinvio delle erogazioni, specie di quelle in conto capitale, ha comunque assicurato che non venisse mai meno una sufficiente riserva di liquidità e non dovesse, quindi, farsi ricorso ad onerose anticipazioni bancarie.

Dalle tabelle sopra riportate possono anche trarsi alcune indicazioni di massima sulla composizione della spesa dell'Ente, sulla sua evoluzione nel tempo, nonché sul grado di utilizzo delle disponibilità e, quindi, sulla capacità/efficienza di spesa.

Nelle Tabelle 23 e 24 vengono così operati raffronti fra spese correnti e spese in conto capitale e - rispettivamente - fra disponibilità, impegni e pagamenti.

TABELLA 23: RAFFRONTO PERCENTUALE SPESE CORRENTI / SPESE IN C/CAPITALE

	1986		1987		1988		1989 (*)		1990	
	competenza	cassa								
- SPESE CORRENTI	40,6	41,4	52,2	50,1	55,4	62,6	83,3	80,4	86,1	82,4
- SPESE C/CAPITALE	59,4	58,6	47,8	49,9	44,6	37,4	16,7	19,6	13,9	17,6

(*) A partire dal 1989, l'Ente ha collocato fra le spese correnti quelle per "contratti di ricerca e progettazione" (e simili), che per l'innanzi erano comprese fra le spese in conto capitale, anche se - per norma regolamentare - le stesse venivano incluse nel conto economico e non iscritte a patrimonio sino a quando non erano conosciute le loro risultanze finali.

TABELLA 24: **RAFFRONTO DISPONIBILITA' / IMPEGNI / PAGAMENTI**

	(1) DISPONIBILITA' (*)	(2) IMPEGNI (miliardi di lire)	(3) PAGAMENTI X (3)/(1) X (3)/(2)
1986	1.354,3	1.003,1	910,4 67 90,8
1987	1.205,2	855,9	846,9 70 98,9
1988	1.249,5	969,7	799,9 64 82,5
1989	1.104,2	774,5	838,5 76 108,3
1990	1.451,2	798,5	728,1 50 91,2

(*) Disponibilità: intese come entrate in termini di cassa, aumentate del fondo iniziale, al netto delle partite di giro e delle contabilità speciali.

I dati della Tabella 23 confermano, sotto un diverso profilo, la "rottura" verificatasi - anche nei bilanci dell'Ente - tra il 1986 ed il 1987: da quest'ultimo esercizio le spese correnti cominciano a prevalere decisamente su quelle in conto capitale e la forbice tra le due categorie si è andata allargando nei tre anni successivi, sino a giungere - nel 1990 - ad un rapporto di 1:6, in termini di competenza, e di 1:4,7, in termini di cassa. Ciò è dovuto all'elevato grado di rigidità della spesa dell'Ente, le cui componenti principali (spese di personale, spese di supporto e di funzionamento dei Centri e delle Unità centrali, spese per operatività minimale tecnico-scientifica) sono insuscettibili di essere modulate in funzione delle disponibilità, se non in misura praticamente trascurabile. Questa caratteristica, unitamente all'altra della durata poliennale di molti programmi che induce necessariamente all'assunzione di impegni (o a "prenotazione" di impegni) sugli esercizi successivi, hanno consentito - nel periodo in esame - margini ridottissimi per nuove iniziative: tenuto conto che, con il tempo, una quota sempre maggiore del contributo ordinario dello Stato è andata a coprire quelle che l'Ente definisce le "uscite necessarie per l'operatività minimale", nuove attività programmatiche sono state possibili solo in correlazione con entrate della medesima natura ovvero nei limiti delle sopravvenienze da esercizi precedenti, prevalentemente determinate da disimpegni. Tale affermazione trova riscontro nella successiva Tabella 25, nella quale viene operato un raffronto articolato per tipologia fra le disponibilità e gli impegni, impostato in modo da evidenziare i vincoli e le opportunità connessi con la fonte (e la natura) delle entrate e la natura dei diversi impieghi.

In tale contesto, si riduce anche il significato dei dati della Tabella 24, che comunque mostra una sostanziale continuità - a livelli soddisfacenti - della capacità di spesa dell'Ente; la consistente flessione del rapporto pagamenti/disponibilità, nel 1990, è dovuta unicamente all'eccezionale ritardo nella erogazione del contributo dello Stato, effettuata solo negli ultimi giorni dell'anno.

TABELLA 25: **CONFRONTO DISPONIBILITA' / SPESE IN TERMINI DI PROGRAMMA**
(in miliardi)

	1986	1987	1988	1989	1990
DISPONIBILITA'					
Contributo Stato	980	700	885	700	700
Entrate finanziarie	25,3	26,4	26,3	26	28,8
Entrate programmatiche					
	1.005,3	726,4	911,3	726	728,8
	31,8	32,6	28,3	35,2	60,3
Sopravvenienze e avanzi di gestione					
	1.037,1	759	939,6	761,2	789,1
	65,1	133,2	68,8	91,1	104,1
TOTALE	1.102,2	892,2	1.008,4	852,3	893,2
SPESE					
Personale	216,2	236,8	326,1	330,6	357,9
Supporto					
. Centri	116	127,2	146	135	133,2
. Unità centrali	44,3	40,3	50,9	35,7	36,4
Supporto informatico	25,4	25,2	29,4	29,1	26,4
Spese per operatività interna					
. Connesse a contributo Stato	61,8	73,1	74,6	63,3	44,4
. Connesse a entrate programmatiche	463,7	502,6	627	593,7	598,3
	7,1	10,9	10,1	9,3	9,2
Altre spese connesse a entrate programm.	470,8	513,5	637,1	603	607,5
Altri investimenti, contratti ricerca, ecc.	56,4	58,8	68,5	43,7	56,2
	475,9	283,6	264	127,9	134,8
TOTALE	1.003,1	855,9	969,6	774,6	798,5

17 - ANALISI DELLE ENTRATE

Nel prospetto che segue, elaborato sulla base dei documenti contabili e delle relazioni dell'Ente, sono indicate le entrate di competenza accertate nei cinque esercizi in esame, con esclusione di quelle per contabilità speciali e per partite di giro (Tabella 26).

TABELLA 26:
ENTRATE DI COMPETENZA
(in miliardi di lire)

CATEGORIE	1986	1987	1988	1989	1990
A) ENTRATE CORRENTI					
- Contributo Stato	980	700	885	700	720 (*)
- Vendita beni e prestazione servizi	4,3	2,7	4,4	4,5	8,1
- Redditi patrimoniali	16,3	13,9	15	14,1	14,4
- Poste correttive e compensative spese correnti	4	5,6	6,2	6,3	6
- Entrate non classificabili in altre voci	24,4	28,4	22,8	28,3	31,4
TOTALE A)	1.029	750,6	933,4	753,2	779,9
B) ENTRATE C/CAPITALE					
- Alienazione immobili e immobilizzazioni tecniche	3,3	0,1	0,2	0,7	0,1
- Realizzo valori mobiliari	4,8	8,5	6,1	7,3	9,2
TOTALE B)	8,1	8,6	6,3	8	9,3
TOTALE A) + B)	1.037,1	759,2	939,7	761,2	789,2

(*) (dei quali 20 per il programma IGNITOR)

Il contributo ordinario dello Stato, malgrado non siano state confermate le misure indicate nei Piani Quinquennali, ha conservato la sua incidenza preponderante sul totale delle entrate correnti: 95,2% (1986), 93,2% (1987); 94,8% (1988), 92,9% (1989), 88,7% (1990).

Va peraltro osservato che le entrate di natura programmatica, quelle - cioè - puntualmente connesse con obiettivi programmatici specifici, e fornite sia dallo Stato (progetto IGNITOR) che da altri soggetti, pubblici o privati, nazionali o comunitari, hanno conosciuto uno sviluppo rilevante rispetto alla situazione del 1985 (Tabella 27); anche se il dato del 1990 è fortemente influenzato dal contributo per IGNITOR, la tendenza ascendente costituisce un segnale confortante in relazione alle mutate modalità di finanziamento introdotte dalla legge di riforma, che riservano - a partire dal 1994 - al contributo ordinario dello Stato la copertura delle sole spese di gestione e di funzionamento.

TABELLA 27: ENTRATE DI NATURA PROGRAMMATICA PER OBIETTIVI PROGRAMMATICI
(in milioni)

OBIETTIVO PROGRAMMATICO	1985	1986	1987	1988	1989	1990
ENERGETICA	175	247	544	1.776	928	860
FUSIONE NUCLEARE	7.678	23.550	26.859	20.549	26.326	49.478
FISSIONE NUCLEARE	3.399	4.042	2.987	2.555	3.428	3.409
ENERGIA AMBIENTE	1.954	3.758	1.618	2.627	3.773	3.876
ENERGIA INNOVAZIONE	38	88	423	583	489	1.985
VIGILANZA E CONTROLLO	150	146	186	240	252	738
TOTALE (A)	13.394	31.831	32.617	28.330	35.196	60.346
CONTRIBUTO DELLO STATO (B)	900.000	980.000	700.000	885.000	700.000	700.000
RAPPORTO (A/B) % ENTRATE PROGRAMMATICHE SU CONTRIBUTO DELLO STATO	1,49%	3,25%	4,66%	3,20%	5,02%	8,62%

Delle altre entrate meritano una particolare menzione, in ragione del loro rilievo quantitativo:

- fra i "redditi e proventi patrimoniali", i rimborsi INA sul fondo per l'indennità di anzianità (10,5 miliardi l'anno mediamente nel quinquennio), gli interessi sui prestiti ai dipendenti e sulle obbligazioni sottoscritte per la concessione di mutui edilizi agli stessi dipendenti (mediamente, 2,1 miliardi l'anno), gli interessi attivi sui conti correnti presso la banca tesoriera (mediamente, 1,8 miliardi l'anno); questi ultimi proventi si sono praticamente azzerati nel 1990 a seguito della estensione all'ENEA (D.M. del 3 febbraio 1989) del sistema di tesoreria unica di cui alla legge 29 ottobre 1984 n. 720;
- fra le entrate per "realizzo di valori mobiliari e riscossione di crediti", le restituzioni, per quota capitale, dei prestiti e mutui ai dipendenti (mediamente, 3,4 miliardi l'anno) e le riscossioni dall'INA per indennità di anzianità e anticipi sulla medesima (mediamente, 3,7 miliardi l'anno).

18 - ANALISI DELLE SPESE

18.1 Nel prospetto che segue, elaborato sulla base dei documenti contabili e delle relazioni dell'Ente, sono indicate le spese di competenza impegnate nei cinque esercizi in esame, con esclusione di quelle per contabilità speciali e per partite di giro (Tabella 28).

TABELLA 28:
SPESE DI COMPETENZA
 (in miliardi di lire)

	1986	1987	1988	1989	1990
A) SPESE CORRENTI					
- Personale	216,3	234,2	326,5	327,4	310,9
- Organi	1	1	1,1	1,1	1
- Acquisto beni di consumo e di servizio	182,7	203,3	198,8	187,8	187,2
- Contratti di ricerca	--	--	--	118,8	143,5
- Trasferimenti passivi	5,6	5,6	8,1	7,8	9,9
- Oneri finanziari e tributari	1,4	2,2	2,8	2,1	1,6
- Non classificabili in altre voci	0,1	0,1	--	--	33,1
TOTALE A)	407,1	446,4	537,3	645	687,2
B) SPESE IN C/ CAPITALE					
- Acquisizione opere immobiliari	435,9	260,3	215,1	92,6	70,7
- Contratti di ricerca	119	114,4	184,7	--	--
- Partecipazione e acquisizione valori mobiliari	41,1	34,8	32,5	36,9	40,6
TOTALE B)	596	409,5	432,3	129,5	111,3
TOTALE A) + B)	1.003,1	855,9	969,6	774,5	798,5

In linea generale, ed a parte quanto già notato circa l'evoluzione del rapporto fra spese correnti e spese in conto capitale, può osservarsi che le prime, ove si assumano dati omogenei e vi si considerino - quindi - sempre incluse le spese per contratti di ricerca, presentano da un anno all'altro le seguenti variazioni precentuali: + 6,6%; + 28,7%; - 10,6%; + 6,5%. Il dato del 1988, squilibrato rispetto all'andamento complessivo di moderata crescita, è pesantemente influenzato dal vistoso aumento delle spese di personale, di cui si è già detto nell'apposito capitolo e che più avanti verranno meglio analizzate, nonché dal picco registrato dalle spese per contratti di ricerca (+ 49% rispetto alla media annua degli altri quattro esercizi).

Dal canto loro, le spese di investimento sono diminuite nel quinquennio, per i motivi già indicati, di oltre quattro volte, con cadute particolarmente accentuate nel 1987 (- 38%) e nel 1989 (- 47,7%).

La successiva Tabella 29 mostra la ripartizione delle spese, nel quinquennio, per destinazione programmatica.

TABELLA 29:
RIPARTIZIONE SPESE PER DESTINAZIONE PROGRAMMATICA
 (in miliardi di lire)

DESTINAZIONE PROGRAMMATICA	1986	1987	1988	1989	1990
A) ATTIVITA' PROGRAMMATICHE					
- Energia	59,6	64,8	76,2	53	62,2
- Nucleare da fissione	429,1	217	178,9	74,3	38,8
- Nucleare da fusione	57,9	69,7	81,3	47,3	60,5
- Ambiente	28,7	30,3	42,9	32,1	45,5
- Innovazione	61,1	68,5	73,9	62,4	71
- Vigilanza e controllo	8,1	10,3	10,7	7,2	6,4
TOTALE A)	644,5	460,6	463,9	276,3	284,4
B) SPESE GENERALI DI AMMINISTRAZIONE					
AD IMPUTAZIONE INDIRECTA					
- Centri	111,9	120,9	137,6	127,5	110
- Unità centri	39	49	44,6	45,9	57,3
- Attività di supporto	0,9	1,5	2,2	3,1	1,4
- Spese di personale (*)	151,8	171,4	184,4	176,5	168,7
TOTALE B)	206,8	223,9	321,3	321,7	345,4
TOTALE GENERALE	1.003,1	855,9	969,6	774,5	798,5

(*) L'importo della voce "spese di personale" qui indicato differisce da quello della Tabella 26 in quanto - per la diversità dei criteri di prospettazione - non c'è totale coincidenza dei singoli addendi nei due casi.

Va chiarito che sotto la lett. A) sono indicate le spese sostenute in via immediata per attività progettuali, mentre le spese sub B) comprendono tutte quelle aventi carattere strumentale e che sono sostenute in parte direttamente dalle unità operative, in parte dalle unità centrali; le une e le altre sono poi contabilmente ripartite fra i vari obiettivi programmatici secondo criteri determinati dal Consiglio di amministrazione.

Anche questa diversa prospettazione conferma quanto già emerso dall'analisi di altri indicatori: tra il 1987 ed il 1990 le spese per attività progettuali hanno subito - rispetto al 1986 - un continuo e fortissimo decremento, di oltre il 55%, con una incidenza sul totale della spesa passata dal 64% al 36%.

Le spese di funzionamento, viceversa, hanno conosciuto un incremento complessivo di circa il 43%; al loro interno, la crescita più sostenuta è stata quella delle spese di personale, mentre le altre sono aumentate in misura nettamente inferiore al tasso di inflazione.

Può anche osservarsi come il taglio delle spese per attività progettuali si sia concentrato esclusivamente sull'obiettivo "nucleare da fissione", passato da 429 miliardi nel 1986 ad appena 39 miliardi nel 1990; la spesa sull'insieme degli altri obiettivi ha invece registrato un qualche, pur modesto, incremento in valore assoluto (244 miliardi l'anno mediamente nel quadriennio 1987/90 rispetto ai 215 miliardi del 1986).

La radicale modifica verificatasi nei programmi dell'Ente si manifesta pienamente nell'analisi dei rapporti percentuali: nel 1986 la spesa diretta per il "nucleare da fissione" rappresentava i due terzi del totale delle spese per attività progettuali; nel 1990, si era ridotta a circa il 14%.

Speculare, l'andamento della spesa sugli altri obiettivi;

l'incremento percentualmente più elevato si è avuto sull'obiettivo programmatico "ambiente", passato dal 4,45% al 16%; per "energia" e "fusione" si è passati dal 9% al 21-22%, per l'"innovazione" dal 9,5% al 25%.

Un utile riepilogo della tipologia di spesa dell'Ente, elaborata dallo stesso secondo un criterio di aggregazione parzialmente diverso dal precedente, del quale peraltro conferma le risultanze, è contenuto nella Tabella 30, che segue:

TABELLA 30: DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA

VOCI DI SPESA	1986	1987	1988	1989	1990
- Stipendi ed altre spese di personale	21,8	28,2	34	43,2	44,8
- Spese di funzionamento Centri	6,8	8,6	8,5	10,5	10,7
- Contratti di servizio e di manutenzione	8,2	10,2	7,7	8,5	8,7
- Altre spese correnti	6,8	9,4	8,6	10,4	8,8
- Spese di investimento per ricerca, acquisizione impianti e promozione industriale	54,9	42,6	40,4	26,6	26,3
- Altre spese in c/capitale	1,5	1	0,8	0,8	0,7
	100	100	100	100	100

18.2 Nelle pagine che seguono vengono compiute analisi e valutazioni specifiche per talune più significative voci di spesa, che - per le spese direttamente connesse alla esplicazione dell'attività istituzionale - vanno integrate con le considerazioni svolte negli appositi capitoli della "Parte seconda" della relazione.

Spese di personale. Sono dettagliatamente esposte nella successiva Tabella 31, raggruppate per categorie omogenee e con l'indicazione delle più rilevanti variazioni percentuali rispetto all'esercizio precedente.

TABELLA 31:
SPESE PER IL PERSONALE
 (in miliardi di lire)

	1986	1987	1988	1989	1990
A)					
- Stipendi	127	141,7 (+11,6)	202,8 (+43,1)	209,2 (+3,1)	209,2 (-)
- Straordinario	8,7	8,5	14,9	8	3,3
- Missioni	13,7	14,7	14,3	14,9	11,2
- Indennità varie	7,9	6,6	10,5	9,1	5,3
- Oneri previdenziali	44,2	47,2	67,4	69,7	65,8
TOTALE A)	201,5	218,7 (+8,5)	309,9 (+41,7)	310,9 (+0,3)	294,8 (-5,2)
B)					
- Benefici sociali	1,4	1,7	1,9	2,8	2,6
- Versamenti TFR	14,3	15	20,9	21,7	24,1
- Versamenti fondo previdenza	5,1	5,1	5	4,9	5,1
TOTALE B)	20,8	21,8 (+4,8)	27,8 (+27,5)	29,4 (+5,7)	31,8 (+8,2)
TOTALE A) + B)	222,3	240,5 (+8,2)	337,7 (+40,4)	340,3 (+0,8)	326,6 (-4) (+)
C)					
- Servizi aziendali	12,9	13,5 (+4,6)	13,7 (+1,5)	14,6 (+6,6)	14,9 (+2)
TOTALE A) + B) + C)	235,2	254 (+8)	351,4 (+38,3)	354,9 (+1)	341,5 (-3,8)
UNITA' MEDIANTE IN SERVIZIO	4.822	4.964	5.070	5.111	5.111
COSTO MEDIO (in milioni):					
- A)	41,8	44 (+5,3)	61,1 (+38,9)	60,8 (-0,5)	57,7 (-5,1)
- A)+ B)	46,1	48,4 (+5)	66,6 (+37,6)	66,6 (-)	63,9 (-4,1)
- A)+ B) + C)	48,8	51,2 (+4,9)	69,3 (+35,3)	69,4 (+0,1)	66,8 (-3,7)

(*) al netto di 33 miliardi accantonati a "fondo di riserva" per il rinnovo del contratto.

I dati mostrano come, dopo i vistosi incrementi del biennio 1987/88, determinati soprattutto dal rinnovo del contratto collettivo (cfr. paragrafo 8.c.2), nei successivi due esercizi le principali componenti della spesa abbiamo conosciuto solo modestissimi aumenti (stipendi, TFR) o addirittura consistenti riduzioni (straordinario, missioni, indennità varie). Tuttavia, ove per il 1990 si includesse anche l'importo di 33 miliardi accantonato in vista del rinnovo contrattuale, realizzatosi nel 1991, si avrebbero incrementi percentuali - rispetto al 1989 - dell'ordine del 5,5%, ancora in linea peraltro con la variazione del tasso di inflazione.

Richiamate le notizie e le valutazioni che, su singole componenti di tale categoria di spesa, sono state fornite nel capitolo 8°, e riservando alla spesa per "servizi aziendali" una specifica trattazione fra breve, in questa sede sembra opportuno considerare soprattutto due punti:

- la spesa per il personale direttamente impiegato in attività progettuali rappresenta circa i due terzi del totale e tende a crescere (66% nel 1986, 71% nel 1990);
- la spesa complessiva peraltro, a parte i periodici incrementi in valore assoluto legati ai rinnovi contrattuali, ha visto più che raddoppiare, fra il 1986 ed il 1990, la sua incidenza percentuale sulla complessiva spesa dell'Ente (dal 22% al 45%: v. Tabella 30).

Da ciò consegue, ad avviso della Corte, la necessità che l'ENEA privilegi sempre più marcatamente le attività "interne", a tal fine conferendo anche una particolare enfasi ai programmi di formazione ed aggiornamento del personale (e, se del caso, di sua riconversione), come pure attuando una politica delle assunzioni strettamente mirata all'acquisizione di quelle professionalità, al momento scarse o addirittura assenti, richieste per assicurare un'adeguata copertura dei nuovi compiti affidati all'Ente. In alternativa, non potrebbe non essere considerata l'ipotesi di un progressivo ridimensionamento dell'attuale dotazione, in modo da riservare una più congrua quota di risorse ad attività istituzionali da svolgere in

collaborazione con soggetti terzi; in questa seconda prospettiva si inserisce anche l'ordine del giorno adottato dalla 10^a Commissione permanente del Senato nel luglio 1991, in occasione della discussione sulla legge di riforma, con il quale si impegna il Governo, in considerazione dei mutati compiti dell'ENEA e delle caratteristiche professionali di parte dei suoi dipendenti, "a vigilare affinché l'Ente predisponga e attui un piano di riassetto del personale che preveda la progressiva riduzione degli organici, anche attraverso il prepensionamento o il trasferimento ad altri Enti".

Servizi aziendali (mensa, trasporti, asili nido).

Il costo complessivo per ciascuno di essi risulta dalla seguente Tabella 32:

TABELLA 32: SPESE PER SERVIZI AZIENDALI
(in miliardi)

ANNO	MENSA	TRASPORTI	ASILI NIDO	TOTALE
1986	6,8	5,2	0,9	12,9
1987	7,1	5,4	1	13,6
1988	6,9	5,7	1,1	13,7
1989	7	6,5	1,1	14,6
1990	7,3	6,5	1,1	14,9

La crescita di tale spesa nel quinquennio ha avuto un andamento piuttosto contenuto, sia nella sua globalità (+ 15,5%) che per le singole componenti; la sua incidenza sul totale delle spese di personale (v. Tabella 31) si è aggirata intorno al 4 - 5%.

Trattasi comunque di spesa che, sia in termini assoluti (circa 15 miliardi nel 1990) che come costo medio per dipendente (circa 3 milioni l'anno), presenta un rilievo non trascurabile per l'Ente, specie in una situazione di permanente insufficienza di risorse finanziarie, onde va sollecitata una attenta analisi

delle modalità di gestione di tali servizi, al fine di una razionalizzazione degli stessi e della conseguente spesa e - attraverso ciò - di una auspicabile riduzione dell'onere.

In tale prospettiva, si segnalano:

- il notevole scarto dei costi unitari del pasto nei vari centri: nel 1990, tra il costo minimo (Bologna: 7.263 lire) ed il massimo (Portici: 10.500 lire) esso è stato di oltre il 44%;
- l'ancora più squilibrato rapporto fra costi unitari per il servizio di asilo-nido nell'area romana (l'unica, in pratica, a fruirla): nel 1990 la spesa mensile per bambino ospitato è stata di f. 1.223.718 nella sede centrale (30 bambini), di f. 1.169.333 alla Casaccia (40), di f. 834.500 a Frascati (14) e di f. 207.375 nella sede DISP (6);
- l'estrema gravosità della spesa sostenuta dall'Ente per assicurare il trasporto gratuito dei dipendenti sul luogo di lavoro; in taluni centri, specialmente, l'esiguo numero dei fruitori rende assolutamente incongruo il costo unitario medio del servizio: nel 1990 ogni dipendente trasportato è costato mensilmente circa 250.000 lire, con punte di 420.000 lire per i 9 fruitori del centro di Bologna, di 506.000 lire per i 6 di Borgo Sabotino e di 714.000 lire per i 16 di S. Teresa.

Spesa per gli organi dell'Ente.

La spesa iscritta nell'apposito capitolo di bilancio (v. Tabella 28) si aggira intorno ad un miliardo di lire l'anno e si è mantenuta praticamente costante nel periodo in esame. Essa comprende solo l'onere per emolumenti e missioni; il costo sostenuto dall'Ente per il funzionamento dei suoi organi è naturalmente molto più elevato, essendo corretto includervi anche spese allocate in capitoli diversi e relative a: personale di diretta collaborazione, uso di auto di servizio, funzioni di rappresentanza, uso di locali, mobili, attrezzature e servizi d'ufficio.

Trattasi di spesa di non agevole quantificazione in tutte le sue componenti: secondo notizie fornite dall'Ente, relativamente agli oneri sostenuti per personale (23 unità), auto e funzioni di rappresentanza, nel 1990 può stimarsi un costo aggiuntivo di almeno 2.000 milioni.

Osserva la Corte che tali spese, pur se non appaiono in assoluto particolarmente gravose per il bilancio dell'Ente, non possono ritenersi tutte giustificate e strettamente conformi ai principi che disciplinano la materia: a parte ciò che si dirà più avanti sulle modalità di uso delle auto di servizio, non può non richiamarsi quanto osservato al paragrafo 6.5 - sui limiti e sul modo di svolgimento della funzione di componente l'organo collegiale "Consiglio di Amministrazione" - per concludere che solo agli organi investiti della funzione di amministrazione dell'Ente con i caratteri della continuità e della professionalità (Presidente e - per il passato - membri della Giunta Esecutiva) può riconoscersi titolo a servirsi in via permanente ed esclusiva di strutture e mezzi dell'Ente. Questo dovrà, quindi, per il futuro conformarsi a tali principi, anche in vista di una possibile riduzione dei propri costi di gestione.

Spese di funzionamento dei Centri.

Nel prospetto che segue (Tabella 33), elaborato sulla base di dati contenuti nelle relazioni che accompagnano i bilanci dell'Ente, sono riassuntivamente indicate le spese sostenute per il funzionamento dei Centri nei due anni, iniziale (1986) e terminale (1990), del periodo in esame.

TABELLA 33:
SPESER FUNZIONAMENTO CENTRI

CENTRI	1986		1990		VARIAZIONI % 1990/86
	SPESA TOTALE (in miliardi)	COSTO PER ADDETTO (in milioni)	SPESA TOTALE (in miliardi)	COSTO PER ADDETTO (in milioni)	
SEDE CENTRO	11,6	16,6	13,8	18,2	
SEDE DISP	5,6	12,8	6,7	17,5	
S. TERESA	1,1	31	1,3	30,5	
BRASIMONE	4,7	21,8	5,7	28,6	
SALUGGIA	5	21,6	5,1	23,2	
TRISAIA	4,5	20,1	4,4	17,9	
CASACCIA	17,3	8,9	21,6	10,6	
BOLOGNA	5,3	10,3	8	15,3	
FRASCATI	6,9	13,3	8,6	15,2	
PORTICI	--	--	2,2	41,4	
ISPRA	--	--	0,4	11,9	
B. GO SABOTINO	--	--	0,1	12,6	
	62	12,8	77,9	16,3	+ 25,6 + 27,3

I dati esposti consentono due osservazioni di fondo:

- l'incremento complessivo della spesa è stato in linea con l'andamento del tasso di inflazione;
- il costo medio per addetto è in taluni Centri sensibilmente superiore al valore medio, o in ragione della dislocazione del Centro (Brasimone) o per il ridotto numero di dipendenti impiegati (S. Teresa, Portici); è necessario che, anche per tale fonte di spesa, vengano studiati adeguati interventi di razionalizzazione, agendo sia sulle singole voci di costo che sugli assetti organizzativi.

Un cenno a parte va fatto per le sedi estere: Washington, Ottava (fino al 1987), Bruxelles (dall'ultimo trimestre del 1990); è avviso della Corte che il loro costo (nel 1990, per quella di Washington, circa 650 milioni) può essere giustificato non in termini di "immagine" dell'Ente, ma per gli effettivi risultati che gli uffici all'estero siano in grado di produrre sul piano dello scambio di informazioni e dei collegamenti con organismi ed istituzioni operanti nei settori di competenze dell'ENEA.

Il loro mantenimento, pertanto, va strettamente correlato ad una costante verifica di un conveniente rapporto costi/benefici.

Fra le principali spese che compongono la categoria vanno ricordate:

- fitto di locali (1986: 12 miliardi; 1990: 19 miliardi); la spesa più elevata, circa 8 miliardi nel 1990, è quella per la sede centrale, per la quale si è ora anche posto il problema del trasferimento, a seguito della disdetta - da parte della proprietà - del contratto di locazione;
- guardiania (1986: 11,5 miliardi; 1990: 14,5 miliardi); l'entità dell'onere si giustifica con le particolari - e talora eccezionali - esigenze di sicurezza di molti dei Centri; il processo in atto di graduale denuclearizzazione dovrebbe comportare una attenuazione di tali esigenze e, quindi, la riduzione della spesa;
- pulizia (1986: 8,6 miliardi; 1990: 9,9 miliardi);
- postelegrafoniche (1986: 5,6 miliardi; 1990: 7,2 miliardi).

Un discorso a parte va dedicato al capitolo di spesa "manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto" (1986: 1,4 miliardi; 1990: 3 miliardi), perchè allo stesso si ricollega il problema delle modalità di utilizzazione delle auto di servizio, alla stregua dell'apposito regolamento adottato dall'Ente nel 1984 e delle disposizioni di carattere generale vigenti in materia nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

A seguito di una indagine, avviata dal Collegio dei revisori dei conti nell'ottobre 1990, è infatti emerso (verbale del Collegio n. 455 del 15 marzo 1991), da un lato, che il parco di autovetture in dotazione ai vari Centri e sedi ENEA "appare sovradimensionato rispetto alle esigenze cui dette autovetture devono rispondere" ai sensi del citato regolamento; dall'altro lato, che le disposizioni a suo tempo adottate dal Consiglio per disciplinare l'utilizzo delle vetture ed evitare gli abusi che già erano stati rilevati, sono state ripetutamente e variamente disattese, fino a configurare - in più di un caso - forme di assegnazione "ad personam" (in favore di Consiglieri di Amministrazione e di dirigenti dell'Ente) rigorosamente escluse dal regolamento.

A seguito di richiesta istruttoria della Corte (giugno 1991), l'Ente ha comunicato (nota dell'11 luglio 1991):

- a) la costituzione di un gruppo di lavoro "con il compito di verificare l'adeguatezza numerica delle dotazioni nei vari Centri e di proporre eventuali nuove procedure idonee a garantire meglio il rigoroso rispetto della normativa";
- b) il conferimento di uno specifico incarico alla Direzione "Audit" di procedere - per il periodo 1° luglio 1987/31 dicembre 1990- alla "evidenziazione degli eventuali comportamenti non in linea con la normativa in vigore, ai fini delle decisioni finali da parte del Direttore Generale (per i responsabili di struttura) e da parte del Presidente (per i membri del Consiglio di Amministrazione)".

Secondo notizie recentemente fornite dall'Ente (nota del 14 settembre 1992), sia l'incarico del gruppo di lavoro che quello della Direzione "Audit" stanno per concludersi; la Corte si riserva, pertanto, una pronuncia al riguardo appena verrà a conoscenza dei provvedimenti definitivi adottati dall'Ente.

Si ritiene, comunque, di segnalare sin d'ora:

- l'inadeguatezza del regolamento del 1984, la cui disciplina si è dimostrata incapace di arginare abusi, irregolarità e forme "disinvolute" di applicazione;
- l'insufficienza delle procedure e delle strutture di controllo in atto previste;
- la necessità di adeguare normativa e comportamenti alle direttive governative (circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 7729/14485 dell'8 marzo 1991) "sulla imprescindibile esigenza di assumere ogni utile azione affinché la gestione del servizio automobilistico ... venga improntata a criteri di assoluta economicità"; direttive, che dovranno essere ulteriormente specificate in attuazione della norma di cui all'art. 21 della legge 30 dicembre 1991 n. 412.

Acquisto beni di consumo e servizi.

La successiva Tabella 34 espone le principali voci di spesa della categoria, che comprendono essenzialmente oneri connessi strumentalmente alla esplicazione di attività istituzionali.

TABELLA 34:
SPESE PER ACQUISTO BENI DI CONSUMO E SERVIZI
 (in miliardi)

VOCI	1986	1987	1988	1989	1990
- Affitto mezzi di calcolo	14,2	16	18	17,2	17,6
- Contratti per servizi tecnico-scientifici	54,2	49,6	36,8	28,7	34,5
- Acquisto materiale di consumo e tecnico	17,1	21,2	19,4	20,5	14,4
- Manutenzioni ordinarie	28,3	37,4	37,3	37,4	34,8
- Convegni	1,9	3,3	3,1	2,7	1,9
- Pubblicazioni e diffusione informazioni	4,8	4,1	4	3,6	2,9
- Fotoriproduzioni	3	3,2	4	3,9	4
- Acquisto servizi vari	2,1	4,6	4,1	4,1	3,4
- Pubblicità	--	2,3	2,9	2,6	2,6
TOTALE	125,6	141,7	129,6	120,7	116,1

La tabella mostra che l'andamento complessivo, dopo l'incremento verificatosi nel 1987 (+ 13%), ha subito una inversione di tendenza, che ha portato, nel 1990, ad una riduzione di circa il 18% in valore nominale.

Particolarmente accentuata la contrazione delle spese per contratti di servizio (-36% rispetto al 1986) e per acquisto di materiale di consumo e tecnico (-32% rispetto al 1987), ad ulteriore testimonianza della severa politica di contenimento delle spese di carattere istituzionale, e di quelle ad esse strumentali, praticata necessariamente dall'Ente negli anni più recenti.

Spese istituzionali e di investimento.

La successiva Tabella 35 espone le principali voci delle spese - correnti e in conto capitale - rivolte in via immediata al conseguimento dei fini istituzionali o ad investimento patrimoniale.

TABELLA 35:
SPESE ISTITUZIONALI E DI INVESTIMENTO
 (in miliardi)

VOCI	1986	1987	1988	1989	1990
- Contratti di studio e ricerca	50,5	40,9	49,7	36,5	49,6
- Contratti di progettazione	10,8	14,5	29,4	12,1	38,4
- Contratti connessi a forme associative	57,7	59	105,6	70,2	55,6
- Contributi vari	2,8	2,2	3,7	2,9	3,2
- Borse di studio e contributi a Università	1,3	1,6	2,3	2,1	4,1
SUB TOTALE	123,1	118,2	190,7	123,8	150,9
- Acquisto terreni, edifici, impianti di servizio	51,3	44,8	34,5	20,1	17,6
- Acquisto impianti per ricerca	327,8	159,5	122,7	28,2	27,3
- Acquisto apparecchi, attrezzature, pubblicazioni	54,2	50,9	53,6	41,1	24
- Acquisto mezzi di trasporto	0,7	1	0,9	1,3	0,4
- Acquisto mobili ufficio	1,7	4,1	3,1	1,9	1,4
SUB TOTALE	435,7	260,3	215	92,6	70,7
TOTALE	558,8	378,5	405,7	216,4	221,6

I dati rivelano chiaramente come la crisi finanziaria che ha investito l'Ente negli anni 1987/90 abbia pesantemente inciso sulle spese delle indicate categorie che hanno registrato, infatti, una riduzione complessiva di oltre il 60% in valore nominale.

Non omogeneo è, peraltro, l'andamento della spesa per le singole voci. Le spese di natura corrente mantengono, nel loro insieme, il valore iniziale, anche in termini reali; si riducono, invece, a poco più del 16% - rispetto al 1986 - le spese di investimento e, al loro interno, quasi scompaiono le spese connesse alla realizzazione di impianti di ricerca (nel 1990 sono appena l'8% della spesa del 1986). E' questo il riscontro, sul piano finanziario - contabile, di quanto evidenziato nei capitoli precedenti a proposito dei radicali mutamenti intervenuti nell'attività dell'Ente e nelle sue modalità operative, con l'abbandono dei progetti dei grandi impianti - prototipo e sperimentali (PEC, CIRENE), con il sempre maggior impegno in settori (energie alternative, ambiente, innovazione tecnologica) che richiedono mediamente una più bassa concentrazione unitaria di investimenti, con il rilancio delle attività di ricerca "interne" integrate dalle collaborazioni esterne.

19 - IL CONTO ECONOMICO

Nella Tabella 36, che segue, sono esposte le risultanze economiche degli esercizi in esame, quali desunte dal relativo conto predisposto dall'Ente nelle forme previste dal proprio regolamento di contabilità.

TABELLA 36:
RISULTATI ECONOMICI DELLA GESTIONE
 (in miliardi)

	1986	1987	1988	1989	1990
POSTE POSITIVE					
- Entrate correnti	1.079,1	759,1	880,2	644,5	1.184,8
- Spese di competenza successivi esercizi	--	--	0,7	--	--
- Variazioni patrimoniali	34	48,8	24	67,9	67,7
- Variazione crediti/debiti	--	--	53,1	138,1	--
TOTALE	1.113,1	807,9	958	850,5	1.252,5
POSTE NEGATIVE					
- Spese correnti	377,4	424,4	501	674,5	599,6
- Ammortamenti	20,1	24,3	32,3	32,9	32,2
- Svalutazioni e deprezzamenti	0,2	1,1	0,3	0,4	0,4
- Quote dell'esercizio IFR e Fondo previd.	19,9	20,3	26,2	27,1	28,9
- Variazioni patrimoniali	20,8	18,6	10,9	32,1	6,1
- Investimenti di ricerca	119	114,4	184,7	--	--
- Variazioni debiti/crediti	79,8	30,5	36,3	--	492,5
- Spese competenze precedenti esercizi	--	--	--	0,7	--
TOTALE	637,2	633,6	791,7	767,7	1.159,7
AVANZO ECONOMICO	475,9	174,3	166,3	82,8	92,8

Il prospetto mostra come nel quinquennio l'ENEA abbia sempre conseguito avanzi economici, peraltro progressivamente declinati in conseguenza della generale crisi finanziaria dell'Ente, determinati essenzialmente dalla prevalenza delle entrate correnti sulle spese della medesima natura (con l'eccezione del 1989, a causa del ritardato versamento di parte del contributo dello Stato).

Fra le altre poste, appaiono di particolare rilievo:

- le "variazioni di crediti e debiti" (positive e negative) che, quale effetto del bilancio di cassa, sono introdotte per tener conto dell'incidenza che hanno, sulle riscossioni e sui pagamenti dell'esercizio, i residui originati da riscossioni e pagamenti sulla competenza degli esercizi precedenti;
- le variazioni patrimoniali positive, dovute a sopravvenienze attive (per incremento di partecipazioni azionarie o di beni in comproprietà per contratti di associazione) o insussistenze passive (per annullamenti o riduzioni di obbligazioni giuridiche assunte verso terzi in precedenti esercizi);
- le variazioni patrimoniali negative, costituite principalmente da sopravvenienze passive per il controvalore della riduzione di obbligazioni per acquisto di beni (immobili e immobilizzazioni tecniche in corso di esecuzione il cui valore era già stato iscritto nella parte attiva della situazione patrimoniale);
- le quote dell'esercizio per l'adeguamento del "fondo per il trattamento di fine rapporto" e del "fondo di previdenza integrativo", il cui onere complessivo è cresciuto nel quinquennio di oltre il 45%;
- la quota dell'esercizio per "ammortamenti e deperimenti" dei beni mobili, calcolata secondo criteri determinati dal Consiglio di Amministrazione in funzione della natura del bene, del valore da ammortizzare (pari al 90% del valore di iscrizione in bilancio), del periodo di ammortamento (corrispondente alla vita utile del bene). Non è previsto, in base al vigente regolamento di contabilità, alcun ammortamento per i beni immobili (su di ché, v. infra, cap. 20).

20 - LA SITUAZIONE PATRIMONIALE

Nella Tabella 37, che segue, è esposta la situazione patrimoniale degli esercizi in esame, quale desunta dal relativo documento contabile predisposto dall'Ente ai sensi del proprio regolamento di contabilità.

TABELLA 37:
SITUAZIONE PATRIMONIALE
(in miliardi)

	1986	1987	1988	1989	1990
ATTIVITA'					
- Disponibilità	437,9	363,2	451,7	257,4	724,6
- Crediti ed anticipazioni	426,1	431,4	497,4	627,3	237,4
- Investimenti mobiliari	48,1	50,7	50,9	42,6	45,2
- Immobili	2.180,2	2.368,4	2.504,6	2.528,1	2.561,6
- Immobilizzazioni tecniche	304,8	352,1	403,2	440,5	460,8
- Beni in proprietà	110,6	126,9	150,7	168,6	207,6
TOTALE ATTIVITA'	3.507,7	3.692,7	4.058,5	4.064,5	4.237,2
PASSIVITA'					
- Debiti	614,1	589,7	740,7	610,8	636,3
- Fondi accantonamento	106	117,6	129,2	147,7	166,7
- Poste rettificative dell'attivo	113,9	137,3	174,2	208,8	242,1
TOTALE PASSIVITA'	834	844,6	1.044,1	967,3	1.047,1
PATRIMONIO NETTO	2.673,7	2.848,1	3.014,4	3.097,2	3.190,1
VARIAZIONE	+ 475,9	+ 174,4	+ 166,3	+ 82,8	+ 92,9

Anche nel periodo in esame, il netto patrimoniale ha proseguito nella crescita che già lo aveva caratterizzato negli esercizi precedenti, passando da 2.198 miliardi (al 31 dicembre 1985), a 3.190 miliardi (al 31 dicembre 1990) con un aumento percentuale di oltre il 45%; il ritmo di incremento si è, tuttavia, fortemente attenuato nei due esercizi finali, che hanno registrato variazioni inferiori al 3% annuo.

Una crescita così sostenuta è stata essenzialmente determinata, come nel passato, dalla acquisizione in patrimonio dei beni conseguenti agli investimenti nella ricerca effettuati soprattutto nel triennio 1986/88; la posta "immobili" (costituita al 97% da laboratori ed impianti) è, infatti, aumentata del 40%; la posta "immobilizzazioni tecniche" (costituita all'85% da macchine ed apparecchiature scientifiche) è aumentata del 76%; infine, la posta "beni in comproprietà per contratti di associazione" (con EURATOM, per la fusione, e con industrie nazionali) è aumentata del 136%.

Come si è in precedenza accennato, mentre per le immobilizzazioni tecniche l'Ente procede all'ammortamento in quote annuali (il relativo fondo aveva raggiunto, al 31 dicembre 1990, circa il 50% del valore dell'attivo), altrettanto non avviene per gli immobili.

A questo riguardo, nella precedente relazione la Corte aveva segnalato l'esigenza di introdurre nel regolamento di contabilità la previsione di una apposita posta rettificativa, in considerazione della particolare natura di gran parte dei beni immobili di proprietà dell'Ente, fortemente caratterizzati dalla specifica destinazione alla ricerca e, quindi, facilmente soggetti a rapida obsolescenza ovvero insuscettibili di conveniente riconversione od alienazione.

L'Ente non ha sinora accolto tale raccomandazione, che la Corte tuttavia ritiene di dover ancora più vivamente reiterare, avuto riguardo ai problemi sopravvenuti per gli impianti ed i laboratori a suo tempo realizzati per le attività nel settore della fissione nucleare.

Per quanto riguarda i "beni in comproprietà", quelli relativi a contratti di associazione con EURATOM sono iscritti fra le attività nel loro valore complessivo, rettificato mediante iscrizione fra le passività della quota di spettanza EURATOM (pari globalmente - al 31 dicembre 1990 - a circa il 28%); quelli in comproprietà con industrie nazionali sono invece riportati per la sola quota di spettanza ENEA e la loro eventuale iscrizione fra le immobilizzazioni tecniche viene effettuata al momento in cui vengono conosciute le risultanze finali dei relativi contratti associativi.

In ordine alle altre principali poste patrimoniali, si osserva brevemente quanto segue:

- "crediti ed anticipazioni": le partite più rilevanti sono costituite dai crediti verso lo Stato per ritardato versamento di parte del contributo ordinario (solo nel 1990 ciò non è avvenuto); dai depositi presso l'INA per i trattamenti di fine rapporto e di previdenza integrativa, cui corrispondono al passivo - per i medesimi importi - i due fondi relativi, che ammontavano (al 31 dicembre 1990) rispettivamente a 140 ed a 26,5 miliardi; dalle anticipazioni ad EURODIF, rimaste immutate nell'importo di 31,6 miliardi cui fa esatto riscontro un debito per il medesimo titolo nei confronti del Tesoro dello Stato;
- "investimenti mobiliari": comprende essenzialmente il valore delle partecipazioni ENEA in società e consorzi, comprese quelle la cui sottoscrizione è in attesa di perfezionamento; la valutazione è fatta al prezzo di acquisto e non ne è prevista, come sarebbe invece auspicabile per ragioni cautelative, una rettifica mediante istituzione al passivo di un apposito fondo di svalutazione. La consistente riduzione verificatasi nel 1989 è dovuta all'annullamento delle obbligazioni (7.500 milioni) relative alla prevista costituzione della società con l'ENEL per l'esercizio del reattore CIRENE;

- "debiti": la quota più rilevante è costituita da residui passivi per impegni assunti e non pagati, nell'esercizio in corso e nei precedenti, relativi a spese correnti e ad acquisto di beni mobili ed immobili; nei cinque anni in esame sono ammontati rispettivamente, a miliardi 556, 536, 689, 569 e 611. Trattasi di importi rilevanti, che riguardano soprattutto le spese in conto capitale (nel 1990, circa il 65%) e che si riferiscono in misura non trascurabile ad esercizi pregressi (nel 1990, circa il 40%): motivi ricorrenti della formazione e del lento smaltimento di questa ingente massa di residui sono le tardive erogazioni del contributo dello Stato e la politica di differimento dei pagamenti adottata dall'Ente per evitare il ricorso all'oneroso indebitamento bancario.

21 - I RENDICONTI DEL "PROGRAMMA NAZIONALE DI RICERCHE IN ANTARTIDE"

Ai sensi della legge che ha promosso e finanziato il programma di ricerche in Antartide (legge n. 284 del 1985), affidandone la gestione all'ENEA, d'intesa - per gli aspetti scientifici - con il CNR, la gestione stessa è disciplinata secondo la normativa propria dell'ENEA, ma con separata contabilità.

Nelle due successive tabelle 38 e 39 vengono esposti, aggregati nelle voci più significative, i dati finanziari, in termini di cassa, e patrimoniali dei rendiconti predisposti dall'Ente in annesso a quelli della propria gestione ordinaria, nella quale essi sono inseriti - come risultanze complessive - fra le contabilità e gestioni speciali del rendiconto finanziario e le gestioni speciali della situazione patrimoniale.

TABELLA 38:
RENDICONTO FINANZIARIO P.N.R.A.
 (in miliardi)

	1986	1987	1988	1989	1990
- Fondo iniziale di cassa	1	14,7	45,4	57,2	49,8
- Contributo Stato	23	50	50	45	25
- Altre entrate	0,1	0,3	0,3	0,4	0,6
TOTALE ENTRATE	24,1	65	95,7	102,6	75,4
SPRESE					
- Personale	0,6	1,2	2,4	5,3	5,2
- Acquisto beni e servizi	6,2	7,1	19,7	23,9	29,5
- Investimenti immobiliari e tecnici, contratti di ricerca	2,6	11,3	16,4	23,6	13,9
TOTALE SPESE	9,4	19,6	38,5	52,8	48,6
CONSISTENZA CASSA A FINE ESERCIZIO	14,7	45,4	57,2	49,8	26,8

TABELLA 39:
SITUAZIONE PATRIMONIALE P.N.R.A.
 (in miliardi)

	1986	1987	1988	1989	1990
ATTIVITA'					
- Disponibilità	14,7	45,4	57,2	49,8	26,8
- Crediti ed anticipazioni	--	--	--	--	17
- Immobili	4,5	7,8	14,8	15,3	18,9
- Immobilizzazioni tecniche	5,9	17,1	28,4	46,6	53,4
TOTALE ATTIVITA'	25,1	70,3	100,4	111,7	116,1
PASSIVITA'					
- Debiti	14,1	32,4	41,4	42,7	39,1
TOTALE PASSIVITA'	14,1	32,4	41,4	42,7	39,1
PATRIMONIO NETTO	11	37,9	59	69	77
VARIAZIONE COME DA RISULTATO ECONOMICO	+ 8,4	+ 26,9	+ 21,1	+ 10	+ 8

Il quadro complessivo dei flussi finanziari riguardanti il primo programma di ricerche in Antartide (1985/91), previsto dalla indicata legge n. 284/1985, è compendiato nel successivo prospetto (Tabella n. 40).

----- (miliardi di lire) -----	
DISPONIBILITA'	232,5
(contributi dello Stato, interessi attivi, indennizzi assicurativi)	
IMPEGNI	
A) Logistica	91,3
(mezzi navali ed aerei, trasporti, assicurazioni, materiali di consumo, informazione e divulgazione, azioni di supporto)	
B) Personale	22,1
(indennità, missioni, assicurazioni)	
C) Base Antartica	21,1
D) Programmi di ricerca	88
E) Servizi tecnico-scientifici comuni	1,1
	----- 223,6 -----
AVANZO	8,9

La somma residua, di circa 9 miliardi, è stata utilizzata dall'ENEA, conformemente a quanto previsto dal piano esecutivo 1990/91, per completare, nel corso del secondo semestre 1991, attività relative ai programmi annuali precedenti, nonché per contribuire a finanziare il programma - stralcio 1991/92, deliberato - ai sensi dell'art. 4 della legge n. 380 del 1991 - in attesa del concreto avvio delle azioni finanziabili con gli stanziamenti previsti dalla medesima legge n. 380.

22 - NOTAZIONI CONCLUSIVE

22.1 L'attività istituzionale e la gestione economico-finanziaria dell'ENEA sono state pesantemente condizionate, nel periodo oggetto del presente referto, dagli eventi seguiti all'incidente di Chernobyl; eventi, che hanno indotto radicali mutamenti nelle linee di politica energetica italiana, così come tracciate dal PEN del 1981 e dal suo aggiornamento del 1986, in particolare con la sospensione e poi la definitiva interruzione di ogni attività mirata alla realizzazione ed all'esercizio di centrali elettronucleari.

Ne è conseguito il progressivo, rapido svuotamento dei programmi dell'ENEA, che il Piano quinquennale 1985/89 in gran parte centrava intorno alla ricerca ed alla promozione industriale nel campo dell'energia nucleare da fissione, nonché alla realizzazione dei grandi impianti nucleari sperimentali del CIRENE e del PEC.

E' così iniziato un lungo e difficile processo di riconversione dell'Ente, del suo ruolo nel sistema, dei suoi programmi, delle sue strutture: una vera e propria ricostruzione della sua identità, resa più ardua da una concomitante contrazione dei finanziamenti statali, dovuta in parte alla mancata revisione del Piano ed alle incerte prospettive sulle finalità e le strategie dell'Ente, in parte alle condizioni sempre più critiche della finanza pubblica.

L'indicato processo di riconversione, avviato in maniera episodica - sul piano istituzionale - con le leggi di finanziamento dell'ENEA per il 1987 ed il 1988, è poi passato attraverso le tappe fondamentali del nuovo PEN del 1988, del Piano quinquennale dell'Ente 1990/94, delle leggi n. 9 e n. 10 del 1991, per concludersi con la legge di riforma n. 282 del 25 agosto 1991.

L'Ente che esce da tale riforma, pur essendo rimasto giuridicamente lo stesso soggetto, appare profondamente trasformato: nei fini, con l'estensione della sua attività ai settori dell'ambiente e delle nuove tecnologie, per l'innanzi di sua competenza solo se connessi alle tematiche nucleari o (dopo il 1982) energetiche; negli assetti organizzativi di vertice, con la previsione di un unico organo collegiale deliberante, più snello e più marcatamente caratterizzato sul piano tecnico-scientifico e dell'esperienza professionale, avente compiti prevalenti di indirizzo e controllo della gestione, per il resto ampiamente delegabile ai responsabili della struttura; nelle fonti di finanziamento, con il contributo ordinario dello Stato destinato a sovvenire alle sole spese di gestione e di funzionamento, restando affidata a specifici provvedimenti legislativi, ad accordi di programma con pubbliche amministrazioni, ai proventi di proprie attività la copertura degli oneri relativi ai programmi di ricerca e, più in generale, allo svolgimento dei compiti istituzionali.

Il ruolo dell'ENEA, così come emerge dalla riforma legislativa, e come viene altresì configurandosi nella evoluzione del più ampio contesto nazionale ed internazionale (con le pressanti esigenze di riequilibrio della finanza pubblica, le attuate privatizzazioni di enti pubblici fra i quali ENI ed ENEL, la sempre più spinta integrazione economica europea, l'esplosione - a livello mondiale - dei problemi ambientali e dello "sviluppo sostenibile"), assume - con maggior evidenza che in passato - aspetti polivalenti con funzioni di cerniera fra mondo della ricerca e mondo della produzione: esso è, infatti, ente che fa ricerca, rivolta a soddisfare tanto le richieste del sistema produttivo, quanto le variegate esigenze di "committenza sociale", nell'un caso e nell'altro trattandosi - comunque - di ricerca scientifico-tecnologica di rilevanza strategica, intermedia fra la ricerca di brevissimo periodo condotta dalle

imprese e la ricerca a carattere fondamentale ed esplorativo svolta soprattutto da università ed enti pubblici non strumentali; è ente incaricato di trasferire i risultati della ricerca, non solo propria, al mondo delle imprese, della pubblica amministrazione e dei servizi, dei consumatori, promuovendo - sia sul versante dell'offerta che su quello della domanda - la diffusione delle nuove tecnologie; è, infine, ente con funzioni di "agenzia" governativa, a supporto delle amministrazioni pubbliche centrali e locali e loro principale strumento operativo - in quanto ente pubblico - per la valutazione, predisposizione e coordinamento degli interventi, specie nel settore del risparmio energetico e dell'utilizzo delle fonti rinnovabili ed in quello di studio dei problemi ambientali.

22.2 Anche per altri rilevanti aspetti la riforma è destinata ad incidere, in misura ampia e crescente, sul modo d'essere e di operare dell'ENEA.

Così, a differenza che per il passato, la tendenza dell'ordinamento, nei confronti degli enti ed organismi operanti nel campo della ricerca (così come, del resto, in molti altri settori), sembra essere non più quella di una precisa delimitazione degli ambiti delle rispettive attribuzioni, ma piuttosto quella di sfumare i confini, intrecciare le competenze e favorire la multidisciplinarietà, stimolando anche - di conseguenza - la competizione e la cooperazione tra i vari soggetti.

Un siffatto mutamento di indirizzo, che partecipa dell'attuale favore verso un'accentuata privatizzazione del nostro sistema economico, ha, come logico corollario, da un lato, il restringimento della funzione, e della misura, del contributo ordinario dello Stato, sinora inteso quale fonte pressoché esclusiva di provvista delle risorse occorrenti per tutte le esigenze del soggetto sovvenzionato, e, dall'altro lato, la necessità del ricorso a forme di finanziamento integrative, da reperire "sul mercato", in concorrenza con altri soggetti.

Come si è più volte ricordato, la legge n. 282 si muove appunto in questo senso ed impone, quindi, all'ENEA significativi cambiamenti nella impostazione delle proprie attività e nei modi della loro realizzazione: accentuata importanza della ricerca svolta direttamente, e in collaborazione con altri soggetti, anche come strumento per il reperimento di finanziamenti aggiuntivi; iniziative di promozione industriale basate essenzialmente sulla produzione in comune, tra ENEA ed imprese, di conoscenze e innovazione piuttosto che sul trasferimento di risorse finanziarie; messa a disposizione, di pubbliche Amministrazioni e di privati, delle proprie competenze e delle proprie strutture per servizi di consulenza o per l'attuazione di specifici progetti; messa in comune di attività con terzi, in specie altri organismi di ricerca, senza scambio di risorse finanziarie; crescente partecipazione a programmi di ricerca e di sue applicazioni, nazionali e comunitari.

Va tuttavia osservato che l'accrescimento dei settori di competenza dell'ENEA e l'ampliamento dei suoi strumenti di intervento comportano il rischio di una eccessiva, non sostenibile moltiplicazione e frammentazione di attività ed iniziative su una pluralità di fronti, con risorse, umane e finanziarie, e competenze insufficienti a presidiarli tutti ad un livello adeguato. Rischio, che ha già cominciato in taluni casi a concretizzarsi, negli anni più recenti, a seguito del recesso dal nucleare e della riduzione del contributo statale, con la ricerca di nuovi campi di attività e di finanziamenti aggiuntivi.

Occorre, pertanto, da parte degli organi direttivi dell'Ente e dei responsabili delle strutture, così come da parte delle Amministrazioni vigilanti, una continua, rigorosa opera di analisi e di selezione dei settori nei quali intervenire, delle priorità da seguire, delle azioni meritevoli di essere realizzate in quanto effettivamente idonee a raggiungere gli obiettivi prefissati.

Momenti fondamentali di questo processo valutativo della compatibilità fra programmi operativi e risorse disponibili sono: in via preventiva, il Piano triennale, la cui flessibilità e scorrevolezza su base annuale ne consentono l'adeguamento al variare delle condizioni esterne; in corso di attività, un sistema di monitoraggio che renda possibile l'introduzione tempestiva dei necessari correttivi; al termine di ciascuna azione, una approfondita valutazione dei risultati conseguiti e di quelli attesi a più larga scadenza, in termini scientifici ed economici.

- 22.3 Sottolineate le molteplici e profonde innovazioni introdotte dalla riforma nell'ordinamento dell'ENEA, deve però rilevarsi che lo stato di attuazione delle leggi n. 9 e n. 10 del gennaio 1991 (per le parti che interessano l'Ente) e della legge n. 282 dell'agosto 1991 ha progredito lentamente e con varie difficoltà ed è ancora lontano dall'essere completato.

In particolare:

- non sono stati stipulati gli accordi di programma previsti dall'art. 3°, 2° e 3° comma, della legge n. 9, l'uno (decennale) tra Ministero dell'industria, ENEA e Regioni, l'altro (quinquennale) tra lo stesso Ministero, il dipartimento per l'informazione della Presidenza del Consiglio, gli enti energetici e la RAI, entrambi in materia di risparmio energetico, fonti rinnovabili ed uso razionale dell'energia;
- è stato stipulato solo ad aprile 1992, ed è divenuto concretamente operativo nel settembre successivo, l'accordo di programma triennale (1991/93) Ministero dell'industria-ENEA, di cui all'art. 3 della legge n. 10, per il risparmio energetico, la promozione di fonti rinnovabili e la realizzazione di una migliore compatibilità fra produzioni energetiche e qualità dell'ambiente;

- il Consiglio di amministrazione dell'Ente è stato nominato soltanto nel febbraio 1992 e si è insediato il 10 marzo successivo; tale ritardo ha contribuito allo slittamento di altri importanti adempimenti previsti dalla legge n. 282;
- specialmente grave è la non ancora intervenuta deliberazione del primo Piano triennale, in mancanza del quale l'attività dell'Ente procede senza un preciso ed aggiornato quadro programmatico e risulta disagiata la stessa quantificazione delle risorse occorrenti;
- di conseguenza, neppure si è provveduto alla riorganizzazione delle strutture dell'ENEA, resa necessaria da puntuali disposizioni della legge;
- non è stato costituito il consorzio tra ENEA e Regioni, previsto dall'art. 4 ai fini della diffusione dell'uso razionale dell'energia e delle fonti rinnovabili;
- non sono stati conclusi gli accordi di programma con il Ministero dell'ambiente e con quello della ricerca scientifica, che l'art. 2 considera fra gli strumenti essenziali per l'espletamento dei compiti dell'Ente;
- non sono stati ancora adottati dall'Ente i nuovi criteri di determinazione dei corrispettivi per l'effettuazione di prove, analisi, controlli e certificazioni su richiesta di terzi (art. 21);
- non sono stati emanati i nuovi regolamenti di esecuzione della legge, ed in particolare quello per la gestione patrimoniale e finanziaria, previsti dagli artt. 22 e 23.

La Corte, considerata l'ampiezza dei segnalati ritardi, l'assenza di motivi che valgano a giustificarne la protrazione, l'entità dei riflessi negativi che ne derivano sulla ordinata e proficua gestione dell'Ente, rappresenta l'esigenza che l'ENEA, il Ministero dell'industria e le altre Amministrazioni interessate provvedano, ciascuno per quanto di propria competenza, ad adottare urgentemente tutti gli atti che ancora necessitano per una completa ed organica attuazione delle leggi sopra menzionate.

- 22.4 In via conclusiva, ed in termini di sintesi, si richiamano ora le principali osservazioni e rilievi formulati nel corso della relazione sulla gestione dell'Ente negli esercizi 1986-1990.

Organi - Hanno formato oggetto di rilievo: il lungo periodo di "prorogatio" in cui ha versato il Consiglio di amministrazione (oltre sei anni) e la recente nomina (giugno 1992) di due revisori supplenti non in possesso dei prescritti requisiti, così come individuati dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte.

Inoltre, prendendo occasione da talune irregolarità riscontrate dal Collegio dei revisori nella effettuazione di missioni da parte dei consiglieri, si è puntualizzato - in generale - quali debbano correttamente intendersi contenuto, poteri e modalità di esercizio della funzione di componente dell'organo collegiale - Consiglio di amministrazione e si è richiamato, in particolare, l'Ente alla necessità di rivedere il vigente "regolamento sulle missioni e spese di rappresentanza", che appare inadeguato ad impedire o contenere comportamenti - quali quelli verificatisi in passato - non conformi a legge.

Apparato organizzativo - E' stato sottolineato il notevole grado di complessità e di frammentazione delle competenze riscontrabile nell'attuale assetto organizzativo, che può dar luogo a disfunzioni con riflessi negativi sulla gestione; considerato, comunque, che la legge di riforma esige una revisione della struttura, tale occasione dovrà essere utilizzata per eliminare i segnalati inconvenienti.

Particolare attenzione dovrà, poi, essere posta nella regolamentazione operativa dei rapporti con la DISP, ad evitare che l'accentuata autonomia ad essa conferita dalla legge n. 282 possa creare aree di frizione e conflitti di competenza con le altre strutture dell'Ente.

Personale - Definitivamente riconosciuta, con la legge n. 266 del 1988, la specialità del regime giuridico-economico di cui gode il personale dell'ENEA a partire dalla legge n. 84 del 1982, la Corte è dovuta peraltro intervenire, con determinazione n. 2024 del 1989, per censurare l'abnorme sfondamento del tetto previsto dalle leggi finanziarie, in materia di incrementi retributivi nel settore del pubblico impiego, operato dal contratto collettivo per il triennio 1986/88; tale intervento ha contribuito al contenimento degli oneri recati dal contratto relativo al successivo triennio 1989/91. Sono, invece, da confermare le osservazioni negative, già espresse nella precedente relazione, circa il crescente addensamento del personale nelle qualifiche più elevate, il sistema di individuazione delle posizioni dirigenziali, le modalità di applicazione di taluni istituti contrattuali; più in generale, sembra potersi rilevare come siano in gran parte mancati gli obiettivi - di maggiore efficienza e flessibilità - cui miravano l'uscita dal c.d. "parastato" e la creazione di un regime speciale. Al presente, tuttavia, il problema più delicato e di più ardua soluzione riguarda il processo di riallocazione delle risorse umane sui nuovi obiettivi dell'ENEA, processo iniziato già da alcuni anni ma ancora lontano dalla definizione, a causa soprattutto della non convertibilità di talune competenze tipiche dell'Ente, il che determina - da un lato - eccedenze di personale non pienamente utilizzabile e - dall'altro - impossibilità di adeguata copertura delle esigenze collegate alle nuove attività.

Comandi e consulenze - E' stato formulato rilievo su talune applicazioni dell'istituto del "comando" di personale, non conformi a norme di legge o ai principi generali vigenti in materia (in particolare: adeguata motivazione dell'interesse dell'Ente, idonei requisiti del comando, addebito degli oneri

a carico dell'ente richiedente, salvo espressa deroga di legge). Analogamente, rilievo è stato sollevato con riferimento a talune fattispecie di consulenze, caratterizzate da insufficienza di motivazione, genericità dell'oggetto dell'incarico, assenza di adeguati riscontri dell'attività svolta, eccessiva durata per effetto di ripetuti rinnovi.

Programmazione dell'attività e finanziamenti - Nel periodo in esame i Piani di attività deliberati dall'Ente e approvati dal CIPE (1985/89 e 1990/94) sono stati travolti ed in gran parte rimasti ineseguiti a causa degli eventi esterni che hanno radicalmente innovato le linee della politica energetica italiana ed i settori di competenza dell'ENEA. In assenza di tempestive revisioni dei Piani approvati, la riconversione dei programmi dell'Ente ha così proceduto sulla base di disposizioni legislative episodiche o di direttive governative incomplete, in quanto non supportate dalla sanzione normativa e dalla assegnazione delle risorse necessarie. Insieme concausa ed effetto di questo scollamento tra attività programmate ed attività in concreto effettuabili è stata, inoltre, la politica dei finanziamenti statali, caratterizzata da forti tagli rispetto alle previsioni, dalla frammentazione dei provvedimenti concessivi (in contrasto con la pluriennalità stabilita dalla legge ordinativa dell'Ente), da prolungate incertezze circa la entità delle assegnazioni, da ritardi nelle erogazioni.

Attività istituzionali - In tale difficile contesto programmatico e finanziario, va dato atto all'Ente di aver mantenuto, complessivamente, un soddisfacente livello di operatività e di aver avviato positivamente la riconversione delle proprie attività, in particolare sui temi dell'uso razionale dell'energia, dell'ambiente, delle nuove tecnologie. Il nuovo sistema di finanziamento disegnato dalla legge n. 282, mentre sembra in grado di assicurare all'Ente (con il contributo ordinario dello Stato per le spese di funzionamento, gli accordi di programma e le commesse da terzi) le risorse sufficienti per

il perseguimento degli obiettivi negli indicati settori, induce peraltro notevoli perplessità - considerata la situazione della finanza pubblica - sulle concrete possibilità di efficace prosecuzione dei programmi strategici di ricerca con elevatissime esigenze di investimento (fusione nucleare controllata, reattori a sicurezza intrinseca o passiva, clima globale), in sostanza condizionati all'adozione di specifici provvedimenti legislativi di finanziamento.

PEC e CIRENE - La cessazione delle attività nel settore del nucleare da fissione ha impedito la compiuta realizzazione dei reattori sperimentali PEC e CIRENE, che per oltre venti anni avevano rappresentato l'impegno più rilevante dell'Ente sul piano tecnologico e finanziario. Al riguardo la Corte ha rilevato che al sostanziale fallimento degli obiettivi primari che le due imprese si proponevano ed al conseguente sperpero delle risorse pubbliche impiegate (circa 4.000 miliardi finora, in attesa della definizione dei rapporti con gli appaltatori) hanno contribuito, oltre ad eventi esterni e decisioni politiche, anche precise responsabilità gestionali (insufficienze organizzative e inadeguata programmazione di tempi e costi di costruzione), imputabili all'ENEA, nonché all'insieme dei soggetti - pubblici e privati - coinvolti nelle iniziative.

Partecipazioni in società e consorzi - In ordine alla crescente utilizzazione, da parte dell'ENEA, dello strumento societario per la realizzazione dei propri fini, la Corte ha osservato come esso debba essere riguardato con estrema cautela, per i rischi che ne possono derivare di un eccessivo coinvolgimento dell'Ente in imprese potenzialmente pericolose per il proprio bilancio; rischi, già attuali per alcune delle principali società partecipate (F.N., NUCLECO, SIET, IRVIN), relativamente alle quali si richiede una verifica che ne attesti la permanente validità, tecnico-scientifico ed industriale, e la capacità di autonomo riequilibrio economico.

Un problema particolare è poi costituito dalla partecipazione nella società EURODIP, che la Corte ritiene debba essere riesaminato alla luce del mutato atteggiamento italiano nei confronti del nucleare da fissione.

Gestione finanziaria - Malgrado i ridotti contributi dello Stato, solo in piccola parte compensati dall'incremento delle entrate di natura programmatica, i bilanci dell'Ente hanno complessivamente mantenuto un sostanziale equilibrio, sia in termini di competenza che di cassa; ciò, peraltro, è stato possibile grazie all'utilizzo degli avanzi di gestione di esercizi precedenti, alla revisione ed all'annullamento di impegni pregressi, ad una politica di contenimento delle spese, che ha inciso però in misura prevalente sugli investimenti e sulle attività progettuali. Ciò significa che sono ormai angusti per l'Ente i margini per il reperimento di risorse al proprio interno, ove non si voglia comprimere l'operatività a livelli di mera sopravvivenza; in tale prospettiva, appare comunque necessario e possibile, ad avviso della Corte, intervenire su talune categorie di spese correnti al fine di razionalizzarle, ma anche di evitare applicazioni estensive o irregolari di istituti e norme legislative, regolamentari e contrattuali: consulenze e contratti di servizio, missioni e indennità per lavoro straordinario del personale, passaggi di livello e attribuzione di componenti retributive a carattere discrezionale, permessi e congedi sindacali, servizi aziendali, numero e funzionamento dei centri e delle sedi, numero e modalità di utilizzo delle auto di servizio.

A quest'ultimo proposito, in relazione a talune irregolarità emerse a seguito di un'indagine svolta dal Collegio dei revisori, la Corte ha sollecitato il recupero degli oneri indebitamente sostenuti e la revisione del regolamento che disciplina la materia, rivelatosi ampiamente inadeguato a prevenire forme di utilizzo irregolari o antieconomiche.

Vigilanza ministeriale - L'esercizio del potere-dovere di vigilanza da parte del Ministero dell'industria è risultato, nel periodo in esame, carente e tardivo; nel corso della relazione si è fatto, in particolare, riferimento: ai ritardi nella approvazione dei bilanci preventivi, alla assenza di valutazioni sui risultati di consuntivo, alla omessa emanazione di direttive ed indirizzi in materia programmatica pur nella situazione di grave incertezza determinatasi nel dopo-Chernobyl, alla insufficienza dell'intervento esplicito in sede di approvazione del contratto collettivo di lavoro 1986/88 per evitare lo sfondamento dei "tetti" previsti dalle leggi finanziarie. Come pure, la Corte deve segnalare che in molte occasioni (applicazioni dell'istituto del comando di personale, modalità di applicazione di clausole contrattuali, problemi di finanziamento dell'Ente, struttura del bilancio) proprie richieste istruttorie di informazioni e valutazioni su specifiche questioni sono rimaste inevase, ostacolando così o rallentando l'esercizio della funzione di controllo e di referto al Parlamento.

Determinazione N. 2024



Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti
a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria

nell'adunanza del 21 marzo e 4 aprile 1989;

visto il t.u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

viste le leggi 15 dicembre 1971, n. 1240 e 5 marzo 1982, numero 84;

viste le ordinanze n. 23 del 14 marzo e n. 24 del 24 marzo, con le quali il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione al fine di deliberare in ordine alla questione: "Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative (ENEA) - Contratto collettivo di lavoro per il triennio 1986/88. Aumento delle spese di personale, in relazione all'art. 1, 11° comma, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988)";

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Fabrizio Topi;

uditi, in rappresentanza dell'Ente, il Direttore generale, dott. Fabio Pistella, e, in rappresentanza del Ministero dell'industria, il dott. Andrea Franchi;

RITENUTO IN FATTO

La legge 5 marzo 1982, n. 84 all'art. 1 esclude l'ENEA dalla applicazione della legge 20 marzo 1975, n. 70 e, all'art. 8, stabilisce che il trattamento giuridico ed economico del suo personale "è regolato sulla base di un contratto collettivo di lavoro di durata triennale, da stipularsi con le organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative".

Ai sensi dell'art. 5 della medesima legge, il contratto così stipulato è poi deliberato dal Consiglio di amministrazione dell'ente e quindi sottoposto per l'approvazione al Ministro dell'industria, che vi provvede sentito il Ministro del Tesoro.

Il primo contratto, stipulato in attuazione della legge n. 84/1982, ha avuto decorrenza dal 31 dicembre 1982 ed è scaduto il 30 dicembre 1985.

Il suo rinnovo, tuttavia, non è seguito nei termini previsti, in quanto nel frattempo, a seguito della emanazione della legge 29 marzo 1983, n. 93 (legge-quadro sul pubblico impiego), era sorta questione circa l'inclusione o meno dell'ENEA nell'area di applicazione della legge-quadro e, quindi, circa la sopravvenuta abrogazione o meno del particolare regime introdotto per il personale dell'ente dalla legge n. 84/1982.

Dopo una serie di discordanti pronunce di vari organi giurisdizionali, consultivi e di controllo, la controversia que-

stione è stata definita con la legge 11 luglio 1988, n. 266, entrata in vigore il successivo 14 luglio, la quale dispone innanzitutto (art.1, 1° comma) che lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale dipendente dall'ENEA "continua" ad essere regolato dal particolare ordinamento per lo stesso previsto; aggiunge, poi, che la delibera disciplinante la materia è approvata e resa esecutiva con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'industria, di concerto con i Ministri per la funzione pubblica, del tesoro, del bilancio e del lavoro e previdenza sociale e che, in sede di approvazione di detta delibera, "si tiene conto dell'andamento della contrattazione collettiva nei corrispondenti settori pubblici e privati, anche in riferimento alle linee di politica economica del Governo" (art. 1, 3° e 4° comma).

Già precedentemente alla entrata in vigore della legge n. 266/1988, tuttavia, l'ENEA, avuta notizia dell'iniziativa legislativa del Governo, aveva iniziato - con il benestare del Ministero vigilante - le trattative per il rinnovo del contratto collettivo di lavoro, relativo al triennio 31/12/1985 - 30/12/1988; il contratto, stipulato fra le parti il 7 aprile 1988, veniva deliberato dal Consiglio di amministrazione dell'ente il successivo 14 aprile e trasmesso al Ministero della

industria per l'approvazione ai sensi di legge.

Sulla delibera, il Ministero vigilante richiedeva il prescritto parere del Ministero del tesoro; questi si pronunciava con nota n. 141446 del 27 giugno 1988, osservando - tra l'altro - che "il nuovo contratto rispetto alla già atipica disciplina contrattuale previgente, introduce talune organiche modificazioni in termini di stato giuridico e contempla cospicui benefici remunerativi concernenti sia il trattamento fondamentale che quello accessorio" e che "l'ENEA, pur in presenza delle sue specifiche connotazioni, riveste innegabilmente carattere di ente pubblico..... con finanziamento a totale carico dello Stato e.... pertanto non può prescindere quanto alla regolamentazione economica del personale, dalle disposizioni di carattere generale vigenti per i restanti comparti del pubblico impiego con particolare riferimento ai vincoli finanziari posti ai rinnovi contrattuali del personale del settore pubblico".

Di conseguenza, mentre suggeriva una serie di modifiche volte a contenere l'entità dei miglioramenti proposti, il Ministero del tesoro prospettava la necessità, " ai fini di un compiuto esame del provvedimento anche in relazione alla occorrente quantificazione dell'onere complessivo derivante dalla sua attuazione,.... di apposita relazione tecnica esplicativa dalla

quale risultati, fra l'altro, l'organico del personale dell'ente e la sua distribuzione nell'ambito dei livelli/gradini, nonché i costi contrattuali e connessi oneri riflessi relativamente ai miglioramenti intervenuti".

Tali suggerimenti venivano condivisi dal Ministero dell'industria, che invitava l'ENEA a riesaminare la delibera ed a fornire i chiarimenti richiesti (nota n. 1947 del 28 giugno 1988). L'ente rispondeva, in parte controdeducendo alle osservazioni dei due Ministeri, in parte concordando con i loro rilievi ed esponendo altresì, in apposita relazione, una analisi dei costi preventivati.

Con nota n. 714008 del 6 luglio 1988, il Ministero dell'industria, preso atto degli elementi istruttori e delle deduzioni dell'ente, approvava, sentito il Ministero del tesoro, la delibera concernente il rinnovo del contratto di lavoro del personale dell'ENEA, subordinatamente alla introduzione nell'articolato contrattuale di talune modifiche, specificatamente elencate.

Nella medesima data (6 luglio 1988), previa introduzione delle richieste modifiche, il Consiglio di amministrazione dell'ENEA deliberava in via definitiva il nuovo contratto di lavoro del personale per il triennio 1986/88, definendone il relativo costo, al netto di talune componenti al momento non

quantificabili, in circa 103 miliardi.

Il magistrato della Corte dei conti, con funzioni di controllo ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259/1958, che assisteva alla seduta consiliare, considerato l'ammontare dell'onere che l'ente andava ad assumere per effetto del rinnovo contrattuale, poneva riserva di esame - da parte della competente Sezione di controllo - della delibera e degli effetti che ne conseguivano sul bilancio dell'ente, con particolare riferimento ai vincoli di ordine finanziario della legge in materia di contrattazione nel settore pubblico.

Dagli elementi istruttori successivamente forniti dall'ente (nota del 12 dicembre 1988) è risultato quanto segue:

a) l'insieme delle spese di personale, per stipendi ed altri assegni fissi, è passata - in ciascuno degli anni 1985/88 - da 131,3 miliardi a 143,3 miliardi (+ 9,3%), a 156,6 miliardi (+ 9,5%), a 227 miliardi (+ 44,9%); quest'ultimo è l'ammontare stimato in sede di pre-consuntivo e potrebbe quindi subire ancora qualche correzione, peraltro non significativa;

b) l'insieme delle spese di personale, inclusi anche gli oneri indiretti, è cresciuta - fra il 1987 ed il 1988 - da 233,5 miliardi a 331,9 miliardi (+42,2%), con una incidenza - sul totale delle entrate - salita dal 30,4% al 37,5%;

c) i miglioramenti economici introdotti dal contratto, e che

hanno interessato pressochè indistintamente tutte le componenti retributive e tutti gli istituti generatori di spesa, hanno comportato (o comporteranno) oneri, per la sola parte retributiva e come stimati in sede di pre-consuntivo, di circa 45 miliardi per il 1988, di circa 79 miliardi per il triennio 1986/88 e di circa 55 miliardi come valore a regime.

Tali incrementi di spesa risultando eccedenti, ed in misura considerevole, rispetto ai limiti posti dalla legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988), con riferimento anche alla legge 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria 1986), si è ritenuto di sottoporre la questione all'esame di questa Sezione.

A tal fine, con nota n. 969/70 del 21 febbraio 1989, i Ministeri dell'industria e del tesoro e l'ENEA sono stati invitati a presentare eventuali deduzioni e memorie, nonchè ad esporre oralmente le proprie ragioni nell'adunanza plenaria della Sezione, convocata dal Presidente della Corte dei conti per il giorno 21 marzo 1989.

L'ente, che ha inviato apposita memoria ed è comparso nella persona del suo Direttore generale, ing. Fabio Pistella, ha in proposito innanzitutto ricordato che la legge di ristrutturazione dell'ENEA (n. 84 del 1982) ha posto un particolare accento sui collegamenti fra l'ente ed il mondo dell'industria e della ricerca e che ciò induce innegabili ri-

flessi sul piano del trattamento economico del rispettivo personale, in termini di necessaria sostanziale compatibilità; ha quindi osservato che, per una corretta valutazione dei rilevati incrementi di spesa, occorre confrontare gli stessi, non soltanto con i limiti recati dalle leggi finanziarie, ma - in primo luogo - con gli oneri che sarebbero derivati dalla applicazione, al personale dell'ente, del trattamento previsto, per i dipendenti degli enti di ricerca inclusi nel 6° comparto del pubblico impiego, dal contratto recepito con D.P.R. 28 settembre 1987 n. 567.

Secondo le elaborazioni fornite dallo stesso ENEA, l'applicazione al proprio personale di tale ultimo contratto avrebbe determinato, a regime, un incremento di circa 60 miliardi del monte retributivo annuo lordo, superiore quindi di circa il 9% all'incremento scaturente dal contratto in esame; e ciò, senza considerare che l'applicazione del contratto "enti di ricerca" avrebbe reso necessaria la modifica del trattamento di fine rapporto, con un costo aggiuntivo "una tantum" valutabile in circa 90 miliardi.

Oneri ancora superiori avrebbe poi comportato, sempre secondo elaborazioni dell'ente, l'adeguamento del trattamento retributivo del personale ENEA a quello mediamente riscontrabile in corrispondenti settori privati: il costo stimato a regime sa-

rebbe, infatti, di circa 62 miliardi, con un incremento - rispetto al costo del contratto ENEA - del 13,3%

Ha conclusivamente precisato l'ente che, nello stipulare il nuovo contratto, proprio obiettivo è stato quello di non eccedere i livelli già conseguiti dal personale degli enti di ricerca con il contratto del settembre 1987, riducendo peraltro l'area degli automatismi retributivi e di carriera ed ampliando invece quella di miglioramenti collegati al merito ed alla professionalità.

Il rappresentante del Ministero dell'industria, dott. Andrea Franchi, ha condiviso in linea di massima le argomentazioni dell'ente, sottolineando come gli aspetti finanziari del contratto abbiano formato oggetto di attenta considerazione da parte dell'Amministrazione vigilante e del competente Ministero del tesoro e come da ciò siano conseguiti tagli non marginali alla originaria ipotesi di accordo intervenuta fra le parti.

Il Ministero del tesoro non ha presentato memorie, nè è intervenuto all'odierna adunanza.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla questione della compatibilità dell'aumento della spesa di personale, verificatosi nel 1988 presso l'ENEA essenzialmente a seguito del rinnovo del contratto collettivo di lavoro, con le disposizioni

delle leggi finanziarie e, più in generale, con le linee di politica economica del Governo, nonché con il principio di economicità che deve presiedere la gestione di un ente pubblico.

A tal fine, occorre in primo luogo accertare se, in quale misura e con quali effetti l'ENEA sia soggetto ai vincoli recati, in materia di spese di personale, dalle leggi n. 67/1988 e n. 41/1986.

Com'è noto, l'art. 1, 11° comma, della legge n. 67 dispone che "l'incremento della spesa complessiva derivante dagli aumenti di trattamenti economici del personale determinati con i criteri di cui all'art. 6, comma 1, della legge 28 febbraio 1986 n. 41, non deve annualmente superare, per le amministrazioni e gli enti cui si applica la predetta norma, il tasso di inflazione programmato in sede di Relazione previsionale e programmatica" (che, per il 1988, è stato del 4,5%).

A sua volta, l'art. 6 della legge n. 41 del 1986 stabilisce che "per gli anni 1986, 1987 e 1988 la spesa complessiva per gli aumenti dei trattamenti economici del personale di ruolo e non di ruolo dipendente.....dagli enti pubblici non economici....dovuti a variazioni dell'indennità integrativa speciale, all'attribuzione di classi e scatti di stipendio e a qualsiasi altro titolo, compresi i miglioramenti relativi ai rinnovi contrattuali, non deve superare, rispettivamente, il 6,

il 5 ed il 4% degli oneri sostenuti nell'anno immediatamente precedente per stipendi, .. indennità integrativa speciale, tredicesima mensilità ed ogni altro assegno comunque denominato, escluse le quote di aggiunta di famiglia e le indennità di missione e di trasferimento".

Sulla inclusione dell'ENEA nell'ambito di applicazione delle citate norme non sussistono dubbi: benchè la legge n. 84/1982 ne abbia esteso i compiti sul versante della promozione industriale e dei rapporti di collaborazione con le imprese, non lo ha tuttavia trasformato in ente pubblico economico; in tale senso, del resto, si sono già pronunciati sia il Consiglio di Stato (parere Sez. I^a n. 175 del 15 febbraio 1985), che questa stessa Sezione (relazione al Parlamento per gli esercizi 1976/85).

Nè può giungersi a diversa conclusione argomentando con la peculiarità della disciplina che regge il rapporto di lavoro del personale ENEA, sottratto al regime della legge-quadro sul pubblico impiego; in mancanza di una deroga espressa, infatti, i vincoli delle leggi finanziarie sono rivolti anche a rapporti sicuramente estranei all'area del pubblico impiego, purchè intrattenuti con enti destinatari di finanziamenti pubblici, come è dimostrato dai riferimenti al personale dipendente "dalle società e dai consorzi di diritto privato il cui capitale sia interamente posseduto da regioni o da enti locali" ed a quello

dipendente dalle "aziende esercenti pubblici servizi di trasporto in regime di concessione".

In proposito, va anche richiamata la determinazione di questa Sezione n. 1901 del 1987, riguardante gli "enti lirici".

Accertata l'applicabilità all'ENEA delle disposizioni delle leggi finanziarie in materia di aumenti della spesa di personale, è ora necessario individuarne l'esatto valore normativo.

.E' avviso della Corte che non si tratti di mere direttive programmatiche, ma di prescrizioni dotate di piena forza vincolante: ciò è fatto palese sia dal tenore delle espressioni usate dal legislatore ("L'incremento della spesa....non deve superare...."), sia dalla essenzialità della funzione da riconoscersi al rispetto del limite "de quo" nel quadro della complessiva manovra economica disegnato dalla legge finanziaria; essenzialità, di cui è conferma la reiterazione del limite in tutte le leggi della specie susseguitesi dal 1983 (con la sola eccezione del 1984).

Volendo ulteriormente precisare la portata ed i criteri di applicazione della norma in esame, deve osservarsi che, se nello stabilire il suddetto limite scopo del legislatore è stato quello di assicurare il contenimento della spesa di personale a livello macroeconomico, cioè con riferimento alla spesa comples-

siva dell'intero settore pubblico allargato, l'onere di comportamenti coerenti con tale obiettivo non può non far carico singolarmente a ciascuno dei soggetti destinatari della norma; diversamente opinando, ne conseguirebbero o inammissibili disparità di trattamento, ovvero la pratica irrealizzabilità dell'obiettivo prefissato.

Una seconda osservazione riguarda la compatibilità, con l'asserito carattere precettivo della norma, di moderati scostamenti in eccesso rispetto al limite di legge: poiché il livello della spesa di personale è funzione di una molteplicità di fattori (rinnovi contrattuali, naturale progressione delle carriere e delle anzianità, variazioni del costo della vita, ecc.) non tutti esattamente pre-determinabili, sarebbe incongruo negare qualsiasi margine di tolleranza e pretendere invece una perfetta coincidenza fra astratta previsione normativa e concreti dati di consuntivo.

Analogo ragionamento va fatto con riguardo alla cadenza, normalmente triennale, dei rinnovi contrattuali, dal che può discendere la concentrazione in un solo anno di gran parte dell'incremento di spesa portato dal nuovo contratto: in tal caso, in sede di verifica del rispetto del limite di legge, appare ragionevole - e non in contrasto con l'intento legislativo - operare anche una valutazione estesa all'intero

arco (in ipotesi) triennale.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, l'aumento della spesa di personale, registratosi nel 1988 presso l'ENEA, risulta del tutto non conforme rispetto alle prescrizioni della legge finanziaria; a fronte di un limite legale del 4,5%, l'incremento verificato a consuntivo è stato, infatti, di circa il 45%; ed è un incremento che si aggiunge a quelli dei due anni precedenti, anch'essi eccedenti i limiti di legge, cosicchè l'ammontare della spesa di personale nel 1988 è risultato di circa il 73% superiore a quello del 1985, mentre l'insieme degli incrementi conforme a legge avrebbe dovuto contenersi entro il 16%.

Occorre anche rimarcare che, del mancato rispetto del limite di spesa in questione, debbono considerarsi responsabili, al pari dell'ente, il Ministero dell'industria e quello del tesoro: poichè, infatti, la parte assolutamente preponderante dell'aumento di spesa verificatosi nel 1988 è certamente attribuibile al rinnovo del contratto collettivo, le due citate Amministrazioni avrebbero potuto, e dovuto, avvalersi del potere loro conferito dalla legge per impedire un simile straripamento dai limiti della norma.

Viceversa, come si è esposto in precedenza, il Ministero del tesoro, benchè avesse avvertito l'esigenza del rispetto dei vin-

coli finanziari posti dalla legge e, quindi, di una attenta valutazione degli oneri complessivi del contratto, tanto da richiedere una apposita relazione tecnica, si è poi limitato a prendere mero atto dei dati forniti, che pure mostravano chiaramente l'entità dello sfondamento del limite di legge; ed il Ministero dell'industria, a sua volta, ha soltanto condizionato l'approvazione della delibera dell'ente alla introduzione di alcune modifiche relativamente marginali, suggerite dal Ministero del tesoro, senza minimamente preoccuparsi della questione di fondo, e cioè del rispetto del limite di cui alla legge finanziaria.

La validità delle considerazioni sin qui svolte non viene contestata dall'ente, il quale tuttavia contrappone una diversa impostazione del problema, di cui la Sezione deve ora farsi carico.

Afferma, in sostanza, l'ente che il trattamento economico del proprio personale deve necessariamente essere comparabile con quello goduto dal personale dipendente da istituzioni similari (enti di ricerca, Università), pena la "fuga" di tecnici e ricercatori verso altri impieghi più remunerati ed il conseguente svilimento del proprio "standard" di attività; chè, anzi, la legge n. 84/1982, confermata dalla legge n. 266/1988, sottraendo l'ENEA al regime degli enti "parastatali" ed alla

legge-quadro sul pubblico impiego ed accentuando i suoi collegamenti con il mondo della produzione, dovrebbe piuttosto consentire una politica retributiva più attenta ai valori della professionalità e del merito e capace di attrarre gli elementi più qualificati presenti nei corrispondenti settori sia pubblici che privati.

Ora, sostiene sempre l'ente, il nuovo contratto ENEA, pur con i considerevoli miglioramenti che introduce nel trattamento del personale, mirerebbe in realtà a semplicemente avvicinare i livelli retributivi già riconosciuti al personale degli enti di ricerca dall'apposito contratto, recepito dal Governo ed approvato con decreto del Presidente della Repubblica.

Il ragionamento dell'ente appare sostanzialmente condivisibile nelle premesse, non già nella conclusione, che vorrebbe l'ente stesso di fatto esonerato dall'obbligo di rispettare il limite di legge.

La Corte, infatti, non ignora che, improvvidamente, i vincoli delle varie leggi finanziarie sono stati pressochè sistematicamente travolti da atti e comportamenti posti in essere non solo dai naturali destinatari, ma anche da chi quegli stessi vincoli ha proposto e deliberato, finalizzandoli al piano di risanamento della finanza pubblica; e che particolarmente rilevanti sembrano gli sfondamenti verificatisi nel comparto de-

gli enti pubblici non economici e, soprattutto, nel comparto degli enti di ricerca (su entrambi i quali la Corte si riserva una approfondita indagine ed un separato referto). E nemmeno ignora la Corte quanto fondate siano le esigenze prospettate dall'ente e le preoccupazioni dallo stesso manifestate sui rischi di una propria dequalificazione come conseguenza di trattamenti retributivi non concorrenziali.

Tutto ciò, peraltro, non elimina l'imperatività delle più volte citate disposizioni delle leggi finanziarie, come non elimina il potere-dovere delle autorità competenti di intervenire, nei tempi e nei modi consentiti, per assicurarne l'osservanza, ogni qualvolta si tratti di calare in concreti atti di gestione le linee direttrici della politica economica, elaborate dal Governo ed approvate dal Parlamento.

A parte queste considerazioni di ordine generale, sulle quali la Corte ritiene comunque di dover richiamare la responsabile attenzione degli stessi Parlamento e Governo, per il caso di specie va altresì osservato: che è inconferente - in punto di diritto - il richiamo operato dall'ente all'andamento della contrattazione collettiva in settori corrispondenti, tale termine di raffronto essendo previsto - in maniera espressa - da una legge (la n. 266 del 1988) non ancora vigente al momento della deliberazione del contratto in esame; e che il notevole

incremento delle spese di personale determinatosi nel 1988 presso l'ENEA si appalesa di dubbia compatibilità anche con i principi di buon andamento e di economicità della gestione, cui un ente pubblico deve attenersi.

I dati riportati in narrativa mostrano, infatti, una sensibile espansione della quota di risorse destinate al personale, fenomeno tanto più preoccupante in quanto verificatosi in una fase che ha visto aggravarsi la duplice crisi in cui l'ente si dibatte dal 1986: crisi finanziaria, per le ripetute consistenti riduzioni dei contributi statali e per i ritardi nella loro erogazione, e crisi programmatica e funzionale, a causa dei radicali mutamenti e delle perduranti incertezze sopravvenute nello scenario energetico italiano dopo la catastrofe di Chernobyl ed il referendum anti-nucleare.

Cosicchè, ove rapportati alla difficile situazione dell'ente ed a quanto ne deriva in termini di confacente utilizzazione delle risorse umane, i consistenti miglioramenti retributivi accordati al personale con il contratto "de quo" si rivelano indici sintomatici di una gestione non pienamente aderente al principio di economicità.

Conclusivamente, deve la Corte rilevare: la non compatibilità dell'aumento delle spese di personale verificatosi presso l'ENEA nel 1988, con i vincoli recati dall'art. 1, 11° comma, della

legge n. 67/1988 e, più in generale, con le linee di politica economica del Governo; la non congruità di tali aumenti con il principio di economicità della gestione; la carenza, da parte dei Ministeri dell'industria e del tesoro nell'esercizio dei loro poteri-doveri di vigilanza e di indirizzo, di adeguati interventi volti ad impedire un così marcato travalicamento dei limiti di legge.

Deve quindi la Corte rappresentare la necessità che l'ente e le Amministrazioni interessate assumano idonee iniziative per avviare, in occasione del rinnovo del contratto di lavoro del personale ENEA per il triennio 1989/91, un processo di riallineamento dei livelli retributivi alle direttive di politica economica del Governo che, alla luce della persistente gravità della situazione della finanza pubblica, seguitano a prevedere indici incrementali non superiori al tasso di inflazione programmato.

P.Q.M.

segnala, a norma dell'art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Ministri del tesoro, dell'industria commercio e artigianato, del bilancio e programmazione economica e della funzione pubblica, per le iniziative di competenza, le considerazioni ed i rilievi esposti in parte motiva.

Ordina che copia della presente determinazione sia altresì inviata, per diretta notizia, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ed al Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative - ENEA.

IL RELATORE
F.to Fabrizio Topi

IL PRESIDENTE
F.to Roberto Coltelli

p. c. c.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
(dott. Salvatore Papale)

