

ATTI PARLAMENTARI

VII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XV-bis
n. 7

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 1479

Concernente la mancata attuazione del piano programmatico del Comitato nazionale per l'energia nucleare per il quinquennio 1974-1978 ed i riflessi che ne derivano sulla gestione futura dell'Ente

Presentata alla Presidenza il 25 maggio 1979

PAGINA BIANCA

Onorevole Signor

PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

R O M A

La Corte, in Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, ha adottato, a norma dell'articolo 8 della legge n. 259 del 1958, la determinazione n. 1479 **sulla mancata attuazione del piano programmatico del Comitato nazionale per la Energia nucleare per il quinquennio 1974-78 ed i riflessi che ne derivano sulla gestione futura dell'Ente.**

La Sezione ha disposto che di tale determinazione venga data notizia al Presidente della Camera dei deputati: al che mi pregio di adempiere rimettendone copia alla S.V. Onorevole.

IL PRESIDENTE f.f.
f.to Ettore Costa

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1479

LA CORTE DEI CONTI

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

nell'adunanza del 13 marzo 1979;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214, e la successiva legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica del 25 aprile 1961, con il quale il Comitato nazionale per l'energia nucleare è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

viste le leggi 11 agosto 1960, n. 933 e 15 dicembre 1971, n. 1240, concernenti, rispettivamente, l'istituzione e la ristrutturazione del Comitato nazionale per l'energia nucleare;

vista la legge 27 febbraio 1967, n. 48, nella parte relativa alla composizione ed alle funzioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica;

viste le leggi 5 agosto 1978, n. 468, sulla riforma della contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, e 21 dicembre 1978, n. 843, sulla formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato o legge finanziaria;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Dott. Ugo Cevoli;

FATTO

1. — In applicazione dell'articolo 3 della legge 15 dicembre 1971, n. 1240, il Comitato interministeriale per la programmazione economica ha approvato, nella seduta del 10 luglio 1974, il piano programmatico predisposto dal Comitato nazionale per l'energia nucleare per il quinquennio 1974-1978.

La delibera relativa indica dettagliatamente i programmi da realizzare. Per i progetti di più rilevante interesse, come le ricerche concernenti lo sviluppo dei prototipi del reattore ad acqua pesante Cirene e del reattore veloce Pec ed il ciclo del combustibile, determina contenuto, modalità o condizioni e tempi di erogazione ed integra le indicazioni, per quel che riguarda il combustibile, anche con direttive concernenti la partecipazione alla società internazionale Eurodif, già deliberata separatamente. Fissa un rigoroso ordine di priorità negli interventi, indicando via via, come preferenziali, le attività intese: alla protezione sanitaria ed alla sicurezza, per le quali suggerisce all'Ente di aumentare gli stanziamenti riducendo, corrispondentemente, la spesa per iniziative dilazionabili; allo sviluppo dei prototipi di reattore; al ciclo del combustibile. Pone, come linea di fondo, « l'esigenza di assicurare un programmato sviluppo del settore » e perciò invita il Ministro per l'industria e commercio « ad attuare... uno stretto coordinamento fra le attività del CNEN, dell'ENEL e dell'industria nucleare, attraverso... organismi permanenti, da istituire a livello tecnico per ciascuno dei programmi ».

Al finanziamento straordinario di 31,5 miliardi, già deliberato, a favore del CNEN, il 21 dicembre 1973, per la partecipazione dell'Ente alla Società Eurodif, determina di aggiungere, per l'attuazione di tutte le altre iniziative, un finanziamento di 500 miliardi, per la durata intera del piano, e ne prevede l'erogazione in parte per quote annuali, in parte in relazione all'andamento dei programmi. Dà incarico, infine, al Ministro per l'industria e commercio di riferire, ogni anno, sullo stato di avanzamento del piano, sia per determinare la quota da assegnare all'Ente con la legge di bilancio che per proporre eventuali aggiornamenti programmatici e, nei limiti dell'anzidetta dotazione, aggiustamenti finanziari, sulla base delle indicazioni degli organismi di coordinamento.

Il finanziamento è stato accordato al CNEN per i previsti 500 miliardi, con le leggi 24 dicembre 1974, n. 696 e 22 dicembre 1975, n. 726, separatamente in due quote: per 300 miliardi, in ragione di 60 miliardi per esercizio; per gli altri 200 miliardi, per 68,2 miliardi per il 1975-1976 e per la parte residua, dal 1977, annualmente, sulla base dell'avanzamento dei programmi. È stato poi elevato a 555 miliardi, a fine quinquennio, con un'integrazione della quota per il 1978, disposta con legge 23 dicembre 1978, n. 839.

Separatamente è stato accordato all'Ente il finanziamento per la partecipazione alla società internazionale Eurodif, elevato con delibere del CIPE del 21 febbraio 1975 e del 6 aprile 1977, dapprima a 35 miliardi, poi a 58 miliardi 750 milioni, al cambio. La legge 16 maggio 1977, n. 229, prevede, peraltro, il finanziamento limitatamente alla prima quota, attualizzata, al cambio, in 43,9 miliardi, distinguendola in due parti: la prima, per 20,2 miliardi, copre il concorso al capitale sociale; la seconda, per 23,7 miliardi, riguarda, invece, anticipazioni ad Eurodif, da restituire perciò al Tesoro, una volta avvenuto il rimborso da parte della società previsto, per il 1981, con l'entrata in funzione del relativo impianto.

Sui 598,9 miliardi, così accordati dallo Stato al CNEN, al termine dei primi due anni erano stati erogati all'Ente 138,2 miliardi, e 110 miliardi sono stati erogati nel 1976. Oltre la metà del finanziamento è stata versata all'Ente nell'ultimo biennio.

2. — Sin dalle fasi iniziali l'andamento del piano è stato, di conseguenza, condizionato, dapprima dalla mancanza di finanziamento, poi dalla sua insufficienza in rapporto all'inflazione crescente e, tranne le iniziative a carattere prioritario, rivolte alla protezione e sicurezza, per gran parte i programmi sono rimasti in arretrato rispetto alle previsioni.

In tema di spesa, alla lievitazione continua dei costi si è aggiunto, per il ricorso del CNEN al credito nelle more del finanziamento, l'onere degli interessi. L'evoluzione tecnico-scientifica e l'esigenza, che ne è derivata, di modificare, per molte delle iniziative, i progetti iniziali, ha per suo conto contribuito all'allungamento dei tempi d'attività. Infine, sullo slittamento pressoché generale dei programmi, venuta a mancare la prevista istituzione di appositi organismi permanenti di coordinamento, ha non poco influito il difetto d'intesa tra l'industria di settore e l'Ente, tra l'Ente e l'Amministrazione di vigilanza, tra l'Amministrazione di vigilanza e le altre Amministrazioni di Stato competenti nella materia.

I dati a riguardo comunicati dal CNEN sono significativi, in particolare per quel che concerne le iniziative di più rilevante interesse. Il progetto Cirene, da portare a termine, secondo le previsioni, nel 1981, per una spesa di 120,1 miliardi, a fine 1978, con una spesa sinora sostenuta di 101,5 miliardi, risulta realizzato, nelle sue singole componenti, tra il 30 ed il 40 per cento: il suo completamento è ora previsto per il 1982, per una spesa a carico del CNEN, a costi 1978, di 259,6 miliardi. Il progetto Pec, da portare a termine nel 1979 per 148 miliardi, a fine 1978, con una spesa sinora sostenuta di 175,9 miliardi, è giunto anch'esso al 30-40 per cento dell'impianto completo: la sua realizzazione integrale è al momento prevista per il 1981, per una spesa presunta, a costi 1978, di 473,4 miliardi. Entrambi i progetti hanno subito una lievitazione elevatissima nei costi, poco meno che raddoppiati, nel corso del 1977. Anche le ricerche, infine, relative al ciclo del combustibile hanno avuto rallentamenti, talvolta con spostamenti notevoli nella data di ultimazione dei progetti, com'è, ad esempio, per iniziative in materia di ritrattamento, del programma Eurex portato, ora, dal 1978 al 1983.

Di ciò, in osservanza degli obblighi previsti dalla delibera del 10 luglio 1974, il CNEN ha dato conto, anno per anno, informando le Autorità di vigilanza delle modifiche apportate ai singoli progetti e dell'aumento intervenuto nella spesa. Tuttavia il CIPE, benché nella delibera avesse anche previsto di apportare al piano i necessari aggiornamenti programmatici ed i conseguenziali aggiustamenti finanziari, ha tralasciato invece di provvedervi e si è limitato, soltanto, ad esprimere propri orientamenti di fondo nelle delibere successivamente assunte, dapprima il 23 dicembre 1975 poi il 23 dicembre 1977, sulla politica energetica nazionale. Con questa ultima delibera ha, peraltro, invitato i Ministri per il bilancio, per il tesoro e per l'industria e commercio, « a definire un'assegnazione finanziaria integrativa per il 1978, nonché a determinare i fabbisogni finanziari del CNEN per i programmi relativi al quinquennio 1979-1983... sulla base di un programma quinquennale... elaborato in conformità alle ... direttive », nella stessa occasione, sia pur genericamente, indicate all'Ente.

3. — La delibera assunta dal CIPE il 23 dicembre 1977 seguiva una segnalazione, in materia di programma nucleare, dalla Corte dei conti indirizzata ai Ministeri competenti con determinazione 1358 del 26 aprile dello stesso 1977. Nel richiamare l'attenzione sullo stato del CNEN la Corte rilevava all'epoca come, perdurando l'inerzia delle competenti Autorità ministeriali, un organismo essenzialmente tecnico, quale è l'Ente, sarebbe giunto ad assumere decisioni a livello altamente politico, in tema di contenuti e tempi della politica dell'energia, senza che il Governo vi fosse intervenuto, nè avesse portato la relativa problematica all'esame del Parlamento. La Corte invitava, perciò, il Governo ad aggiornare il piano programmatico dell'Ente rivedendone i costi ed adeguando agli stessi costi il finanziamento, ad istituire idonei sistemi di coordinamento tra le Amministrazioni dello Stato e gli enti interessati, a sottoporre, infine, la situazione, in tutti i suoi aspetti, al giudizio conclusivo delle Camere.

Di fatto, come negli anni precedenti, il CNEN ha continuato a provvedere di propria iniziativa.

In mancanza di adeguate direttive ministeriali l'Ente, tuttavia, ha tralasciato di procedere ad opzioni di fondo, e, perciò, di riesaminare le singole iniziative in ragione della loro concreta utilità e rideterminare, sulla base di nuove linee di priorità, contenuti, tempi e costi relativi.

Anche nel corso del 1978 il Consiglio d'amministrazione del CNEN ha preso impegni, per spese d'ingente ammontare e di durata pluriennale, limitandosi soltanto, di norma, a subordinarne la continuazione, dal 1979 in poi, all'approvazione del nuovo piano quinquennale ed al conseguenziale finanziamento da parte dello Stato. Il magistrato delegato dalla Corte al controllo sull'Ente ha, perciò, formulato eccezioni in casi nei quali le iniziative, per progetti da attuare in sede internazionale, congiuntamente con organismi di diritto pubblico o privato stranieri o di diritto internazionale, comportavano pesanti oneri finanziari per gli anni a venire. Gli interventi hanno indotto il CNEN a ristrutturare i progetti, nei limiti consentiti dalla loro natura o dal loro oggetto, riducendone, almeno in via transitoria, i rischi. L'Amministrazione di vigilanza ha condiviso tale linea. È giunta anzi, nei riguardi di delibere soggette ad approvazione ministeriale come, nella specie, la delibera relativa al versamento alla società Eurodif delle rate di anticipazione scadute, a rifiutare il proprio assenso motivando esplicitamente il diniego con la mancanza della legge autorizzativa di spesa.

Il Ministero dell'industria e commercio ha tuttavia tralasciato di rinnovare gli organi di amministrazione dell'Ente, il cui mandato era venuto a scadere nell'agosto 1977, senza tener conto della posizione precaria in cui, per il loro stato di « prorogatio », gli stessi venivano ad operare, nella fase di transizione tra il piano originario, ormai obsoleto, ed il progetto da apprestare per il nuovo quinquennio. Nè, poi, l'Amministrazione è intervenuta, per fornire all'Ente le necessarie direttive, quando gli stessi organi, presi in esame per più mesi i problemi relativi al piano quinquennale 1979-1983, da ultimo, in considerazione della propria particolare posizione, hanno mancato di assumere, in materia, opzioni conclusive.

L'azione ministeriale è stata parimenti tardiva nell'affrontare la precaria situazione finanziaria del CNEN. Trascurando l'urgenza degli impegni da anni assunti in sede internazionale, soltanto nel marzo 1978 il Ministero dell'industria e commercio ha inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per l'esame del Consiglio, il disegno di legge autorizzativa di ulteriori anticipazioni alla Società

Eurodif, deliberato, poi, nel giugno successivo: così che il relativo finanziamento, pur se il CIPE si è al riguardo pronunciato favorevolmente sin dal 6 aprile 1977, è ancora all'esame delle Camere ed il CNEN resta a tutt'oggi debitore delle rate scadute alla Società Eurodif, per oltre 14,2 miliardi, oltre ad eventuali aggravii in dipendenza del ritardo. Infine, pure se il CNEN aveva nell'agosto 1978 determinato in 244,8 miliardi il fabbisogno necessario per l'ulteriore corso dei programmi durante il 1979, il Ministero dell'industria e commercio ha mancato di apprestare tempestivamente l'apposito disegno di legge autorizzativa sì da assicurare comunque, attraverso una soluzione-ponte, la copertura per l'esercizio in corso almeno delle spese a carattere obbligatorio ed indifferibile, quali sono le spese di personale e le spese essenziali di funzionamento.

4. — Venuta a cessare a fine 1978 l'operatività delle precedenti leggi di finanziamento e soppressi, di conseguenza, dallo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria e commercio per il 1979 i capitoli relativi alla contribuzione dello Stato al CNEN, soltanto dagli allegati ai disegni delle leggi di bilancio dello Stato e finanziaria, predisposte dal Ministero del tesoro, possono desumersi elementi utili a determinare l'entità dei mezzi posti a disposizione dell'Ente per lo stesso esercizio. In tali atti il finanziamento al CNEN viene indicato tra le spese da finanziare, sul fondo speciale del conto capitale, all'approvazione delle relative leggi di spesa, separatamente in due quote l'una di 150 l'altra di 9,5 miliardi, destinate, la prima, al programma 1979-1983 dell'Ente e, la seconda, alle anticipazioni alla Società Eurodif.

Al momento l'iter procedurale è terminato soltanto per il disegno di legge finanziaria, divenuto la legge 23 dicembre 1978, n. 843. L'erogazione al CNEN dei contributi dello Stato resta, tuttavia, ancora condizionata alla preventiva approvazione parlamentare delle relative disposizioni di spesa.

Ulteriori indicazioni possono trarsi dal piano economico triennale presentato dal Governo, il 15 gennaio 1979, alle forze politiche e sindacali. In materia nucleare paiono da esso confermate le direttive in passato date all'Ente dal CIPE e, per quel che in particolare riguarda i programmi del CNEN, al n. 124 viene fatto riferimento, per il triennio 1979-81, alla spesa globale di 894 miliardi, indicativamente fornita dall'Ente.

Il finanziamento ne è, tuttavia, espressamente subordinato all'esame del relativo piano programmatico ed alle successive valutazioni in sede governativa.

5. — Già in precedenza peraltro, nella predisposizione del bilancio per il 1979, il CNEN aveva ritenuto di poter tenere conto, nelle previsioni, delle indicazioni desumibili dai disegni di legge sul bilancio dello Stato e finanziaria, all'epoca all'esame delle Camere. Nel relativo progetto l'Ente ha, perciò, posto all'entrata, su un totale di 166,1 miliardi, contributi ordinari a carico dello Stato per 150 miliardi ed alla spesa stanziamenti di corrispondente ammontare. Nella discussione che al riguardo è stata tenuta dal Consiglio di amministrazione, nella seduta del 14 dicembre 1978, il magistrato delegato dalla Corte al controllo sulla gestione dell'Ente ha, di conseguenza, eccetto, per la parte dell'entrata di provenienza statale e per la spesa correlativa, la mancanza della necessaria autorizzazione legislativa.

Nella seduta tenuta dalla Giunta esecutiva dell'Ente il 10 gennaio 1979, ad inizio d'esercizio, il magistrato delegato al controllo è tornato, più ampiamente, sull'argomento. Ha rilevato come, al momento, manchino non soltanto puntuali indicazioni sull'entità globale e la distribuzione della spesa, consentita dallo Stato all'Ente per i prossimi cinque anni, ma facciano difetto, soprattutto, concrete direttive sui programmi da attuare, larghi contrasti essendo emersi, anche nelle sedi politiche, sugli orientamenti forniti dal CIPE nella delibera sulla politica energetica nazionale del 23 dicembre 1977. Ha osservato che, sulla base della vigente legislazione di spesa, per far fronte ai propri impegni l'Ente può ora disporre dei 55 miliardi accordati, come finanziamento integrativo per il 1978, con la legge 23 dicembre 1978, n. 839, e di altri trascurabili avanzi d'amministrazione, poi determinati in 2 miliardi, nè, d'altra parte, può ritenersi legittimato a far ricorso, per la provvista dei fondi, al mercato. Ha, di conseguenza, richiamato gli organi dell'Ente, in considerazione, tra l'altro, della posizione di « prorogatio » in cui si trovano, a condurre la gestione a venire con estrema

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

prudenza provvedendo alla spesa, secondo rigorosi criteri di priorità, sotto il profilo della necessità e dell'urgenza. Il magistrato delegato infine, disposto l'invio per notizia degli atti alle Amministrazioni competenti alla vigilanza sul CNEN, ha fatto riserva di pronuncia definitiva, sull'argomento, da parte della competente Sezione del controllo.

Alle osservazioni del magistrato delegato si è associato il presidente del Collegio dei revisori dell'Ente.

Con telex pervenuto al CNEN il 17 gennaio 1979 il Ministro per l'industria e commercio ha accordato all'Ente l'autorizzazione a gestire in via provvisoria il bilancio sino al 30 aprile 1979. Lo stesso Ministro aveva già dato inizio intanto, con propria proposta, al procedimento di nomina del Presidente dell'Ente, sanzionata poi, sentito il Consiglio dei Ministri, con decreto del Presidente della Repubblica del successivo 1° febbraio.

Per i riflessi che ne derivano sulla gestione del CNEN il magistrato delegato ha ritenuto di dover portare anche questo aspetto della situazione, come i problemi programmatici e finanziari, all'esame della competente Sezione del controllo.

6. — Con nota del 20 febbraio 1979 la Corte ha invitato sia la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed i Ministri del bilancio e programmazione economica, dell'industria e commercio e del tesoro che il CNEN, qualora ne avessero ravvisato l'opportunità, a produrre memorie sull'argomento ed eventualmente a comparire innanzi alla Sezione, all'odierna adunanza, per esporre verbalmente il proprio avviso a mezzo di qualificati rappresentanti.

All'adunanza, cui le Amministrazioni dello Stato hanno tralasciato di intervenire, il CNEN è comparso nella persona del suo Presidente, assistito dal Direttore generale e dal dirigente della direzione del funzionamento.

Nell'esposizione orale, integrata da apposita memoria scritta allegata agli atti, il Presidente del CNEN ha affermato che l'attuazione del piano programmatico per il quinquennio 1974-1978 è stata compromessa, sin dall'origine, dall'insufficienza del finanziamento all'uopo predisposto dallo Stato, insufficienza in parte causata dalla lievitazione crescente dei costi, in parte dalla tardiva erogazione dei contributi. Ha rilevato che, di conseguenza, l'Ente è stato costretto dapprima a far ricorso al credito, poi, per il soddisfacimento degli impegni assunti all'estero con la partecipazione alla Società Eurodif, ad utilizzare le disponibilità ordinarie e rallentare, in correlazione, i programmi in corso. Ha rilevato infine, per quel che in particolare riguarda la partecipazione alla Eurodif, che, di fatto, il tardivo soddisfacimento dei relativi obblighi ha avuto riflessi largamente negativi, sul piano commerciale, per l'industria nazionale del settore.

Nei riguardi, invece, del piano 1979-1983, al momento in via di impostazione, ha poi osservato che, in relazione alle attività già programmate dall'Ente per il 1979 per una spesa di 244,8 miliardi, il contributo previsto di 150 miliardi risulta, « a priori », insufficiente e rende, comunque, necessario il ridimensionamento dei progetti relativi. Ha rilevato l'opportunità, a tal riguardo, di portare al più presto a completamento parte delle iniziative anziché seguire, come per il passato, il criterio di allungare i tempi dell'intero programma. Ha manifestato, di conseguenza, l'intento di procedere a scelte d'ordine settoriale, aumentando ancora i mezzi destinati all'attività di protezione e sicurezza e sospendendo, invece, l'ulteriore corso, in tutto od in parte, dei progetti a più costo, come le ricerche sullo sviluppo dei prototipi di reattore o sul ciclo del combustibile, sino eventualmente a giungere, per qualcuna di tali iniziative, all'arresto definitivo. Ha sottolineato su questo punto, per l'ipotesi che le Autorità di Governo siano di avviso contrario, l'esigenza che le Amministrazioni interessate indichino con quali modalità e con quali mezzi finanziari l'Ente debba, nel caso, procedere alla realizzazione del piano. Ha avvertito che la situazione impedisce di utilizzare adeguatamente il patrimonio di strutture e di personale, in atto a disposizione dell'Ente, e, in particolare per quel che riguarda il personale più qualificato, ne provoca l'allontanamento verso più favorevoli posizioni di lavoro. Ha, infine, osservato che l'attuale stato di incertezza incide negativamente sui rapporti dell'Ente con l'industria nazionale e con gli organismi stranieri od internazionali, che operano nel settore, compro-

mettendo le necessarie collaborazioni, ed ha perciò, come ultimo effetto, quello di pregiudicare l'impostazione stessa del nuovo piano quinquennale e, per taluni progetti, di provocare situazioni a carattere irreversibile.

DIRITTO

1. — A termini dell'articolo 3 della legge 15 dicembre 1971, n. 1240, il Comitato interministeriale per la programmazione economica fissa le direttive d'attività del Comitato nazionale per l'energia nucleare; sulla base delle direttive ricevute il CNEN predispose il proprio programma pluriennale e lo invia al Ministro per l'industria ed il commercio; ancora il CIPE, da ultimo, delibera il programma. Tale normativa è stata integrata, con la deliberazione adottata dallo stesso CIPE il 10 luglio 1974 sul piano quinquennale 1974-1978, con la previsione dell'eventuale aggiornamento, anno per anno, dei programmi originari sulla base dell'andamento, e del conseguenziale aggiustamento, nell'ambito della disponibilità globale, della relativa dotazione finanziaria. Il sistema normativo, in altri termini, è inteso a regolare puntualmente la gestione del CNEN, dal momento iniziale all'impostazione dei programmi al termine finale d'attuazione del piano, ed all'uopo articola le relative procedure in fase da attuarsi ciascuna, di volta in volta, dal soggetto o dall'organo competente per materia.

La disciplina relativa vincola, di conseguenza, sia il CNEN che le Amministrazioni dello Stato. Impone obblighi puntuali in una prima fase al CNEN poi al Ministero dell'industria e commercio, lascia indeterminati invece, riguardo ai tempi, forme e contenuto, gli adempimenti conclusivi, di competenza del CIPE, in tema d'aggiornamento del piano. Come la Corte ha già avuto modo di rilevare con la relazione annessa alla determinazione n. 1253 del 22 luglio 1975, il CIPE è tuttavia tenuto formalmente ad esprimersi anche sulle modifiche od integrazioni al piano e, di conseguenza, sugli spostamenti, che ne derivino, nei relativi termini finanziari.

2. — Per quel che riguarda il piano 1974-1978 può ammettersi che il CIPE, facendo a meno di adottare una formale pronuncia in argomento, abbia inteso tacitamente concedere l'assenso governativo alle determinazioni di volta in volta assunte dal CNEN a modifica od integrazione dei programmi, le stesse avendo lasciato immutati, nella sostanza, gli orientamenti di fondo dell'originaria delibera di piano. In altri termini, sia pure per implicito, il comportamento del CIPE pare concretare l'ipotesi del silenzio-pronuncia, prevista, nel nostro ordinamento positivo, particolarmente nei riguardi di procedure relative a controlli.

Resta tuttavia da osservare che di fatto, come è stato riportato in narrativa, circa il 60 per cento del finanziamento globale è stato acquisito dal CNEN nel 1977-1978, vale a dire in epoca in cui la sua redditività era pressoché dimezzata. La causa iniziale della mancata attuazione del piano si trova, cioè, già alla radice, nel sistema stesso di finanziamento previsto dal CIPE nella delibera del 10 luglio 1974 ed accolto, poi, nella disciplina legislativa di spesa. Di tutta evidenza, subordinando l'erogazione dei fondi al CNEN allo stato d'avanzamento dei programmi, si è venuto a privare l'Ente, per oltre un biennio, delle disponibilità potenzialmente ad esso assegnate e, di converso, a rendere necessario il suo ricorso all'indebitamento.

Da ciò, seppure le linee originarie del piano sono rimaste per larga parte intatte, è derivato tuttavia l'allungamento, divenuto poi irreversibile a causa della continua lievitazione dei costi, dei tempi d'esecuzione dei progetti di più rilevante interesse.

I notevoli scostamenti, rilevabili anno per anno tra le previsioni iniziali e lo stato d'avanzamento dei programmi, avrebbero dovuto indurre le Autorità di Governo, già dal 1977, a procedere, perciò, al ridimensionamento del piano originario ovvero ad adeguarne il finanziamento alla spesa, rivalutata dall'Ente, sulla base della lievitazione dei costi, in 800 miliardi circa rispetto agli iniziali 500 miliardi. Per l'inattività degli organi competenti sono, invece, venute a mancare, in materia, al Ministero del tesoro le indicazioni necessarie per correlare, sul piano finanziario, il fabbisogno alle esigenze programmatiche; e si è andato via via consolidando uno stato di cose che già, con la determinazione n.

1253 del 1975, aveva portato la Corte a denunciare « l'ipofunzionalità dell'Ente ed il cattivo uso, se non addirittura lo spreco, di considerevoli risorse finanziarie ».

Riguardo alla mancata attuazione del piano 1974-1978 la Corte tiene perciò, a rilevare ancora che, alle iniziali deficienze di finanziamento, si è presto aggiunto lo scarso interessamento delle Amministrazioni dello Stato nel seguire una situazione, la cui precarietà determinava, invece, la necessità di una attenta continua vigilanza. Alle stesse vanno perciò in larga parte attribuiti, non tanto l'obsolescenza del programma originariamente affidato al CNEN, quanto i pregiudizievole riflessi, che ne seguono, sulla realizzazione in avvenire di progetti di estremo rilievo.

3. — Tale stato di cose ha, poi, condizionato l'impostazione del piano relativo al quinquennio 1979-1983 ed, a causa del suo mancato approntamento e delle conseguenze che ne sono derivate sul finanziamento all'Ente, va ora ad incidere sulla stessa prosecuzione dell'attività nel 1979.

Al momento paiono largamente opinabili, almeno per quel che riguarda il finanziamento, gli orientamenti dettati dal CIPE nel dicembre 1977 in tema di politica nucleare, recepiti poi, genericamente, nel piano economico 1979-1981. Lo stesso piano del resto, pur recando un'indicazione di massima, relativamente al finanziamento al CNEN, di una spesa di 894 miliardi nel triennio, ne subordina, in effetti, l'erogazione, come è stato rilevato in narrativa, all'esame ed all'approvazione, da parte governativa, del relativo programma ed, ovviamente, al successivo provvedimento legislativo di attuazione. Il finanziamento ordinario assegnato all'Ente per il 1979, secondo le indicazioni fornite negli allegati alle leggi di bilancio e finanziaria in 150 miliardi, è, d'altra parte, largamente riduttivo rispetto al fabbisogno di 244,8 miliardi più revisione costi, previsto dal CNEN come necessario per la continuazione, nell'esercizio, dei programmi in corso.

È tuttavia di indubbia gravità, pur in tale situazione, la soluzione preannunciata dal CNEN nell'odierna adunanza, quella di giungere, cioè, di propria iniziativa, a scelte d'ordine settoriale, sospendendo o addirittura arrestando in via definitiva, in tutto od in parte, i progetti a costo elevato.

Prima di darvi materiale seguito è obbligo, intanto, del CNEN di sottoporre le proprie determinazioni alle Amministrazioni competenti nella materia. All'Amministrazione dello Stato sta, di converso, pronunciarsi al riguardo, in tempi congrui, chiaramente dettando all'Ente, ove dissenta, i propri definitivi orientamenti.

4. — Si ricordi che tra le fonti di provvista, assegnate al CNEN dall'articolo 20 della legge 15 dicembre 1971, n. 1240, il contributo dello Stato, come l'esperienza, del resto, denota, viene ad incidere per la quasi totalità dell'entrata.

In ciò trova ragione l'applicazione al CNEN, disposta con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 marzo 1979, dell'articolo 25, ultimo comma della legge 5 agosto 1978, n. 468, sulla riforma della contabilità generale dello Stato, inteso ad inserire gli Enti pubblici in un sistema allargato all'intero settore.

Anche per quel che riguarda gli Enti sta allo Stato, perciò, definire, in relazione agli obiettivi di politica economica generale, le previsioni di entrata e di spesa di lungo periodo e, di anno in anno, sulla base dell'entrata e della spesa annua globale, determinare, a copertura, il saldo netto da finanziare con il ricorso al mercato. È nella logica del sistema, infine, che eventuali operazioni di indebitamento siano tutte rapportate al quadro unitario, non soltanto per giungere al consolidamento, nel complesso, delle operazioni che interessano il settore, ma, nello stesso tempo, per poter determinare « a priori » lo spazio lasciato, nell'ottica della programmazione, all'economia privata.

Sulla finanza del CNEN viene ora ad incidere di conseguenza, direttamente od indirettamente, il complesso delle discipline normative preordinate, dalla riforma della contabilità di Stato, ad assicurare il funzionamento del sistema, dalla legge autorizzativa di spesa alla legge di bilancio annuale e pluriennale, alla legge finanziaria ed, infine, alla legge di assestamento del bilancio. In tale quadro, come nella precedente disciplina della contabilità, la funzione primaria viene tuttora assolta dalla legge di spesa, essendo la stessa intesa non soltanto ad autorizzarne la gestione, ma anche a quantificarne sia l'onere complessivo che l'onere relativo al primo anno di applicazione, indicando i relativi

mezzi di copertura. Funzione della legge di bilancio è quella di recepire, nelle previsioni globali annuali e pluriennali, le indicazioni delle singole leggi di spesa. Funzione, invece, della legge finanziaria è quella di modificare od integrare, nella parte finanziaria, le leggi di spesa negli esercizi successivi al primo anno di applicazione, di individuare la quota di spesa a carico di ogni singolo esercizio, di indicare, da ultimo, il livello massimo del ricorso al mercato.

La legge finanziaria, di conseguenza, presuppone la legge di spesa. È inidonea ad assumerne la sostanziale funzione autorizzativa, fatta salva, ovviamente, l'ipotesi che in essa vengano inserite disposizioni, recanti l'autorizzazione a provvedere a spese specificamente determinate. Parimenti ha carattere sussidiario per quel che riguarda la copertura della spesa, i cui limiti vanno, sempre, inizialmente, prefissati nella legge autorizzativa.

5. — Mancano al momento, nella legislazione sostanziale, disposizioni che autorizzino il finanziamento del CNEN per gli esercizi 1979 e successivi, né, come si è appena ora accennato, può, in materia esser dato valore sostitutivo alle indicazioni fornite dalla legge di bilancio o dalla legge finanziaria.

La legge finanziaria per il 1979, n. 843 del 23 dicembre 1978, reca numerose norme di autorizzazione di spesa. Tuttavia, per quel che riguarda il CNEN, contiene un mero riferimento, nella tabella C relativa alle voci da includere nel fondo speciale del conto capitale, ai contributi, ordinario e straordinario, rispettivamente per 150 e 9,5 miliardi, assegnati all'Ente per l'esercizio. All'articolo 53 ne subordina, infine, l'erogazione all'approvazione delle relative leggi di autorizzazione della spesa.

Gli stessi riferimenti d'ordine formale sono rilevabili dal disegno di legge, ancora in corso d'approvazione da parte delle Camere, sul bilancio dello Stato.

Di conseguenza, nel bilancio predisposto dal CNEN per il 1979, le previsioni di entrata, per la parte relativa al contributo statale di 150 miliardi, sono fondate su mezzi finanziari la cui acquisizione è tuttora allo stadio d'ipotesi, anche se l'Ente può farvi, per l'avvenire, ragionevole affidamento. Rimangono nello stesso tempo sforniti di effettiva copertura i corrispondenti stanziamenti di spesa: l'autorizzazione all'esercizio provvisorio, accordata all'Ente il 17 gennaio 1979 dal Ministro per l'industria e commercio, è, negli stessi limiti, pressoché priva di contenuto concreto. La gestione va perciò ad investire di fatto, in aggiunta ad entrate di altra provenienza, da acquisire nel 1979 per circa 3 miliardi, l'avanzo di amministrazione riportato dal 1978 per 57 miliardi, e limitatamente a tale ammontare di 60 miliardi ha efficacia l'autorizzazione ministeriale.

Il problema che si pone al CNEN è, perciò, essenzialmente quello del reperimento dei fondi necessari a far fronte, nella sua precaria situazione, almeno alle spese a carattere obbligatorio ed indifferibile, come le spese di personale e di funzionamento, determinate, nello stesso bilancio di previsione per il 1979, in 94,5 miliardi. Per provvedervi, com'è già accaduto in precedenti casi di disagio finanziario, il CNEN sarà presumibilmente costretto a far ricorso al credito, pur se i pesanti oneri aggiuntivi per interessi andranno, nell'avvenire, a decurtare ulteriormente la già limitata assegnazione, in atto potenzialmente assentita dallo Stato all'Ente per il 1979.

L'eventuale indebitamento del CNEN, come il ricorso al mercato di qualsiasi altro Ente la cui finanza è integrata in quella dello Stato, provoca tuttavia, come già si è avuto occasione di accennare, ripercussioni sull'andamento dell'intero settore pubblico allargato e va perciò a pregiudicarne, già nell'attuale fase di sperimentazione, l'assetto.

L'uso dello strumento creditizio, come fonte provvisoria di provvista finanziaria da parte del CNEN, può trovare giustificazione, in definitiva, esclusivamente nello stato di necessità. Di conseguenza l'Ente è tenuto a farvi ricorso nei limiti dell'affidamento, sinora ad esso dato dallo Stato con la legge finanziaria, per far fronte soltanto a spese a carattere obbligatorio ed indifferibile e, nel caso, le Amministrazioni competenti nella materia sono, a loro volta, tenute a pronunciarsi espressamente in argomento.

6. — Per eliminare all'origine le cause di ipofunzionalità del CNEN, per quel che ne riguarda l'aspetto finanziario, converrà che, nel predisporre il provvedimento legislativo di finanziamento

per gli esercizi a venire, le Autorità di Governo assicurino all'Ente ogni anno, ad inizio d'esercizio, la copertura effettiva, a mezzo di adeguati automatismi, della spesa relativa al personale ed al funzionamento dei servizi. Per la parte della spesa invece, che è commessa dall'Ente all'esterno, in particolar modo quando le iniziative riguardino obblighi assunti con organismi stranieri od internazionali o partecipazioni all'estero, sarà d'uopo apprestare il finanziamento, non già, come per il passato, sulla base dell'andamento delle attività bensì in relazione ai tempi dell'erogazione della spesa, in modo da garantire, predisponendone la provvista finanziaria, la puntuale esecuzione dei progetti.

Relativamente, poi, all'integrazione della finanza del CNEN nella finanza dello Stato pare sia il caso di approfondire i riflessi che, sul bilancio dell'Ente, derivano dalla collocazione data nel bilancio dello Stato ai contributi accordati al CNEN, così come risulta dal disegno di legge per il 1979. La collocazione del finanziamento, nel bilancio dello Stato, al conto capitale, a fronte della sua iscrizione, nel bilancio dell'Ente, nella parte corrente dell'entrata e della successiva sua disaggregazione tra spesa corrente e spesa in conto capitale, può al momento trovare giustificazione nella fase di sperimentazione della contabilità pubblica integrata. Allo scopo, tuttavia, di pervenire ad un sistema puntuale di classificazione dell'entrata e della spesa pubblica globale converrà esaminare, per gli anni a venire, se non sia più appropriato ripartire il finanziamento statale all'Ente, nei relativi titoli, sin dal momento della sua collocazione nel bilancio dello Stato.

7. — Sia sulla condotta della gestione del CNEN nell'ultimo periodo che nella predisposizione del piano per il quinquennio 1979-1983 ha influito in senso negativo, come è stato riportato in narrativa, l'inattività delle Autorità di Governo nel rinnovare gli organi di amministrazione dell'Ente, in posizione di « prorogatio » sin dall'agosto 1977.

È appena il caso di ricordare che, quand'anche da tale stato particolare gli organi di un ente si trovino ad essere condizionati nell'attività di gestione, su di essi tuttavia, sino al momento della rinnovazione, grava l'onere, pur dovendo essi seguire criteri prudenziali di condotta, di provvedere in materia.

Diversamente, comunque, si presenta la situazione per quel che riguarda l'obbligo, posto al CNEN dall'articolo 3 della legge 1240 del 1971, di predisporre il piano programmatico in materia nucleare; il piano, infatti, come strumento propedeutico all'attuazione dei progetti relativi ed all'apprestamento del conseguenziale finanziamento, non soltanto è assoggettabile a revisione da parte dello stesso Ente ma opera soltanto, in via definitiva, a seguito della formale pronuncia di merito delle Amministrazioni di vigilanza. Nessun rilievo può perciò essere riconosciuto, nel caso di specie, alla posizione in cui si trovi, al momento della programmazione, l'organo di amministrazione dell'Ente.

La Corte ritiene, sul punto, di dover richiamare conseguentemente il CNEN all'osservanza degli obblighi che, in materia, su di esso gravano a termini di legge.

Per quel che riguarda, poi, l'incidenza che ha avuto, sulla situazione, l'inattività delle Amministrazioni competenti si ricordi, innanzi tutto, che, secondo la disciplina dettata dagli articoli da 4 ad 8 della stessa legge 1240, la nomina del Presidente del CNEN è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, quella del Consiglio di amministrazione con decreto, invece, del Presidente del Consiglio dei Ministri. I procedimenti relativi, pur essendo distinti nell'atto terminale, hanno tuttavia origine entrambi nel potere-dovere di proposta del Ministro per l'industria e commercio; e negli stessi, poiché sulla nomina è sentito il Consiglio dei Ministri, intervengono, in sede collegiale, tutti gli altri Ministri.

Ora, in linea di diritto, la nomina del Presidente del CNEN disposta con il decreto del Presidente della Repubblica dal 1° febbraio 1979, senza che si sia nello stesso tempo provveduto alla rinnovazione del Consiglio di amministrazione dell'Ente, è priva di concreta efficacia. Ad eccezione, infatti, della sovrintendenza sull'Ente e della sua rappresentanza legale il Presidente è, per il rimanente, sfornito di poteri monocratici; ed in sede collegiale, concorrendo egli ad esercitare la funzione decisoria entro il Consiglio di amministrazione o la giunta esecutiva, unitamente agli altri componenti degli stessi organi, la sua volontà resta subordinata a quella della maggioranza.

Di fatto, poi, la situazione impedisce al nuovo organo di espletare pienamente le proprie funzioni, per il loro stretto rapporto con quelle degli organi in « prorogatio »; ne viene, così, aggravata la gestione dell'Ente, per i riflessi, che ne derivano, nei riguardi sia delle opzioni programmatiche al momento in discussione, che delle conseguenziali scelte d'ordine finanziario.

Sulla linea delle considerazioni formulate, in analoga occasione, nella determinazione n. 1115 del 18 aprile 1972, la Corte richiama, perciò, le Autorità di governo a porre termine a tale stato di cose, dando tempestivamente luogo alla rinnovazione del Consiglio d'amministrazione dell'Ente.

8. — Dalla vicenda emerge, in tutta evidenza, la singolare inazione delle Amministrazioni dello Stato interessate nell'attività del CNEN.

Dei tempi estremamente lenti, posti dal Ministero dell'industria e commercio nella predisposizione dei provvedimenti legislativi di finanziamento dell'Ente, come nell'ultimo biennio, per la contribuzione straordinaria per le anticipazioni dovute dal CNEN alla Eurodif o la provvista dei fondi per la gestione dell'Ente nel 1979, è stata data notizia in narrativa.

Sul punto occorre ricordare che in passato, per la lentezza nel finanziamento ed il conseguenziale ricorso dell'Ente al credito, pesanti oneri per interessi hanno gravato sul CNEN. Se, per una situazione analoga, aggravii ulteriori avessero a derivare sull'erario, sarà compito della Procura generale presso la Corte di muovere i passi necessari per accertare le responsabilità eventuali di organi amministrativi e procedere, nel caso, all'esercizio delle azioni di competenza.

Nè può essere, in pari tempo, ignorato il comportamento omissivo dell'Amministrazione nel controllare ed indirizzare l'attività del CNEN, dalla mancata istituzione degli organismi permanenti di coordinamento previsti nella delibera di piano, al trascurato aggiornamento dei programmi, sino alla presa d'atto a tutt'oggi non avvenuta della situazione in cui l'Ente si trova, con il ritardo irreversibile o l'arresto definitivo di iniziative di rilievo per il Paese, e lo spreco, che ne è derivato, di larga parte delle risorse.

Ben più grave, tuttavia, è la considerazione che, con tale comportamento, le Autorità di vigilanza hanno sinora lasciato al CNEN le decisioni di fondo in materia nucleare. L'Ente, nell'alternativa tra più opzioni, ha di norma adottato il criterio di rispettare gli orientamenti della delibera di piano, ritardandone i tempi e modificandone od integrandone le linee in caso di necessità. Le situazioni, che ne sono seguite, costituiscono, tuttavia, pur sempre una scelta cui, in larga misura, sono rimaste assenti le Amministrazioni.

Opzioni di estremo rilievo, largamente controverse sia tra le forze politiche che nella stessa pubblica opinione, si pongono ora al Paese: è perciò da evitare che, pur se motivate da considerazioni di necessità, le scelte relative siano ancora esercitate al livello tecnico senza che le competenti Autorità di Governo abbiano sull'argomento espresso un proprio puntuale avviso od abbiano portato la relativa problematica all'attenzione del Parlamento.

Interessa, a tal fine, alla Corte, non formulare, in questa sede, censure di legittimità nei riguardi di situazioni particolari, cui abbiano avuto o meno parte il CNEN o le Amministrazioni dello Stato competenti nella materia — così come sono state esposte in narrativa — bensì assicurare, per quel che è di competenza, la propria funzione costituzionale di informativa alle competenti sedi politiche, per le loro definitive valutazioni e le iniziative ulteriori nella materia.

P. Q. M.

segnala, a norma dell'articolo 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Ministri per il bilancio e la programmazione economica, per l'industria ed il commercio e per il tesoro, per gli adempimenti di competenza, la situazione descritta in parte motiva.

Ordina che copia della presente determinazione sia altresì comunicata, per diretta notizia, alle due Camere del Parlamento ed al Comitato nazionale per l'energia nucleare e, per l'eventuale esercizio delle azioni di competenza, alla Procura generale presso questa Corte.

IL RELATORE
f.to Cevoli

IL PRESIDENTE
f.to Tempesta