

ATTI PARLAMENTARI

VIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XV-bis

n. 13

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 1695

concernente la Commissione tecnica per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria, attiva presso il Comitato nazionale per la ricerca e per lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative, ENEA, in particolare per quel che riguarda le funzioni e il trattamento del suo presidente, e nei conseguenziali poteri di vigilanza dell'amministrazione dello Stato

Presentata alla Presidenza il 3 marzo 1983

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1695**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA
DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nelle adunanze del 16 novembre 1982 e del 25 gennaio 1983;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259, concernente il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti;

visto il decreto del Presidente della Repubblica del 25 aprile 1961, con il quale il Comitato nazionale per la ricerca e per lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

Viste le leggi 11 agosto 1960, n. 933, 15 dicembre 1971, n. 1240 e 5 marzo 1982, n. 84, concernenti, la prima, l'istituzione e, le altre, il riassetto dell'anzidetto Comitato;

vista la legge 31 dicembre 1962, n. 1860, sull'impiego pacifico dell'energia nucleare;

visto il decreto del Presidente della Repubblica del 13 febbraio 1964, n. 185, concernente la sicurezza degli impianti e la protezione sanitaria dei lavoratori e delle popolazioni contro i pericoli delle radiazioni da impiego dell'energia nucleare, nella parte relativa alla Commissione tecnica per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria dalle radiazioni;

visto l'articolo 36 della Costituzione;

visto l'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale;

visto l'articolo 2389 del codice civile;

esaminati gli atti;

udito il relatore consigliere dottor Ugo Cevoli;

RITENUTO IN FATTO

1. - Dagli inizi del 1965, così come prescrive l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1964, n. 185, presso il Comitato nazionale per l'energia nucleare — Cnen, ora divenuto Co-

mitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative — ENEA, opera una commissione tecnica per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria dei lavoratori e della popolazione, nominata dallo stesso presidente dell'ente, sulla base della disposizione istitutiva, in parte di propria scelta, in parte su designazione di Amministrazioni dello Stato, e presieduta da un suo consigliere d'amministrazione.

Il presidente della commissione è stato sinora scelto, dal presidente dell'ENEA, tra i consiglieri d'amministrazione entrati a far parte dell'organo a titolo di esperti di scienza e tecnica nucleare e delle sue applicazioni; ed il presidente attualmente in carica, come titolare della cattedra di impianti nucleari presso la facoltà di ingegneria dell'Università di Roma, rientra appunto in questa particolare categoria.

Sin dall'istituzione ai componenti della commissione, per compensarne la partecipazione alle sedute, è stata liquidata, in applicazione di delibera adottata il 21 maggio 1965 dall'allora commissione direttiva del CNEN, una medaglia di presenza: il cui importo, originariamente di lire 10.000, è stato aumentato nel corso del tempo, con successive delibere consiliari, sino alle attuali lire 40.000, per la partecipazione a sedute di commissione, e lire 20.000, per la partecipazione a riunioni di gruppi di lavoro.

Ai consiglieri d'amministrazione dell'ENEA, che hanno via via esercitato le funzioni presidenziali sino al gennaio 1981, sono stati erogati gli emolumenti loro spettanti, sulla base delle relative determinazioni ministeriali, al diverso titolo di consiglieri dell'ente. Al pari degli altri componenti della commissione agli stessi sono state altresì corrisposte le medaglie relative alla partecipazione alle sedute dell'organo. Non sono state loro accordate invece, pur se dall'ultimo di essi era stata da tempo avanzata espressa richiesta di un « equo compenso », indennità a retribuzione delle prestazioni aggiuntive, di istruttoria degli atti, coordinamento dei lavori e guida della commissione, specificamente demandate al suo presidente.

2. - Nella seduta del 23 ottobre 1981 il Consiglio d'amministrazione dell'ENEA ha « riconosciuto » al consigliere d'amministrazione, nominato dal 4 marzo dello stesso 1981 alla carica di presidente della commissione tecnica, un compenso annuo lordo, per tale « incarico », di 20 milioni di lire, « comprensivo delle medaglie di presenza ». La deliberazione è stata motivata con il richiamo a « la intensità e la continuità dell'impegno », che l'« incarico comporta ».

In sede di discussione consiliare il magistrato delegato dalla Corte al controllo sull'ENEA ha ritenuto di dover formulare riserve in ordine alla deliberazione nei suddetti termini assunta dal consiglio di amministrazione dell'ente. Ha osservato, in particolare, che anche tralasciando le questioni di legittimità che potrebbero eventualmente essere formulate relativamente alla corresponsione di un compenso al presidente della commissione tecnica in questa sua specifica qualità, pare comunque discutibile « a priori », in relazione alle disposizioni di cui all'articolo 11 della legge 15 novembre 1971, n. 1240, la legittimazione del consiglio

di amministrazione ad assumere deliberazioni in materia. Ha rinviato le definitive determinazioni, su questa come su ogni altra questione che dovesse seguirne, perciò eventualmente anche di merito, alla competente Sezione del controllo. Ha chiesto, da ultimo, che della delibera venisse data comunicazione al Ministro per l'industria e commercio per richiamarne l'attenzione, nella funzione ministeriale di vigilanza.

Con nota dell'11 gennaio 1982, nel precisare « ... che la... delibera non rientra tra quelle soggette ad approvazione ministeriale », a termini dell'articolo 7 della stessa legge n. 1240 del 1971, il Ministro per l'industria, commercio ed artigianato ha comunicato « di non aver osservazioni da formulare » nel merito.

Con apposita relazione il magistrato delegato ha, di conseguenza, investito della situazione la competente Sezione del controllo.

Nell'atto, corredato con la documentazione relativa, il magistrato delegato ha sottolineato, in conclusiva, che i punti da porre in discussione concernono, nell'ordine: individuazione dell'interesse tutelato attraverso l'attività della commissione tecnica ed, in via consequenziale, del soggetto o dei soggetti che se ne avvalgono, per accertare su chi debba, nel caso, gravare la spesa relativa; nell'ipotesi si ritenga che l'attività della commissione sia prestata nell'interesse esclusivo o prevalente dell'ENEA, ricognizione delle prestazioni fornite, nelle specifiche funzioni presidenziali, dal suo presidente, per delimitarne il contenuto in relazione alle prestazioni dallo stesso fornite ad altro titolo; nell'ipotesi che alle prestazioni presidenziali sia riconosciuto proprio contenuto tipico, esame della legittimità dell'attribuzione all'interessato di una retribuzione diversificata dal compenso annuo, percepito come consigliere d'amministrazione dell'ente, ovvero dal gettone di presenza, liquidato ai componenti della commissione; infine, in ipotesi affermativa, determinazione dell'organo, della forma del provvedimento di attribuzione, del relativo procedimento.

Con nota del 18 ottobre 1982 la Corte ha inviato la relazione, come atto introduttivo del procedimento, ai Ministeri dell'industria, commercio ed artigianato e del tesoro, come all'ENEA, ed ha invitato sia le Amministrazioni che l'ente, qualora ne avesse ravvisato l'opportunità, a produrre memorie sull'argomento ed eventualmente a comparire all'odierna adunanza, per esporre verbalmente il proprio avviso, a mezzo di qualificati rappresentanti.

3. — All'adunanza sono comparsi il Ministero dell'industria, commercio e artigianato e l'ENEA, nelle persone, rispettivamente, del vice direttore generale delle fonti di energia e del presidente, assistito, quest'ultimo, dal direttore generale.

Il presidente dell'ENEA ha prodotto agli atti di discussione una memoria, con un documento allegato, illustrandone poi, verbalmente, il contenuto.

Ha rilevato, in via preliminare, che l'istituzione della commissione tecnica per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria dei lavoratori e della popolazione è stata prevista, a monte, nella disciplina dettata dall'articolo 14 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860, sull'impiego pa-

cifico dell'energia nucleare, in tema di normativa di sicurezza, controlli relativi e conseguenziale assetto organizzativo. L'applicazione successivamente datane in sede esecutiva dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1964, n. 185, per quel che riguarda la composizione della commissione e le sue funzioni, ha tenuto poi conto, per la collocazione della commissione nell'ambito dell'ENEA, delle competenze allo stesso ente attribuite, dall'articolo 2, primo comma della legge istituzionale 15 dicembre 1971, n. 1240, così come è stato sostituito dall'articolo 2 della legge 5 marzo 1982, n. 84, al comma secondo ai numeri 5 e 8, in tema non soltanto d'esercizio dei controlli di sicurezza ma, più in generale, di prestazione di consulenze alle Amministrazioni dello Stato, alle Regioni ed agli enti locali, e d'esecuzione di istruttorie tecniche, per loro conto, in ordine a problemi connessi con la produzione e l'utilizzo dell'energia.

Ha rilevato ancora che la collocazione della commissione nell'ambito dell'ENEA è giustificata dall'attività fornita dall'ente nel quadro del procedimento pubblico di autorizzazione all'impiego, da parte delle imprese, dell'energia nucleare. Ha osservato che gli interessi in tal modo tutelati sono in sè inscindibili, poi che all'interesse primario, proprio dello Stato, di fornire alla generalità la sicurezza in campo nucleare è strettamente connesso l'interesse, rilevabile nelle finalità istituzionali dell'ente, di assicurarne, in sede esecutiva, il soddisfacimento. Ha aggiunto, infine, che soltanto operando istituzionalmente in seno all'ENEA la commissione tecnica è in grado di ripetere, e controllare, le indagini di sicurezza sugli impianti nucleari, attuate dalla direzione per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria dell'ente.

In questa prospettiva il presidente dell'ENEA ha analizzato le funzioni affidate al presidente della commissione e le modalità del loro esercizio. Ha osservato che, per la latitudine delle competenze consultive a carattere obbligatorio, rimesse alla commissione dalla disciplina normativa e per la complessità delle questioni tecnico-scientifiche che, in sede esecutiva, ne derivano, le funzioni presidenziali postulano un impegno particolarmente oneroso, sia per il contenuto e l'intensità delle prestazioni, che, soprattutto, per la responsabilità, autonoma, che vi è connessa. Dando la indicazione dei progetti di estremo interesse per il Paese, portati dalla direzione per la sicurezza dell'ENEA all'esame preliminare del presidente della commissione, ha posto poi in rilievo come, di fatto, le prestazioni presidenziali siano dirette non soltanto ad approfondire in via preliminare le questioni da sottoporre al collegio, ma, altresì, ad identificare di volta in volta, sulla base delle proprie cognizioni, le competenze tecnico-scientifiche da acquisire all'uopo, anche eventualmente all'esterno dell'ente. Ha manifestato l'avviso, infine, che, per gli indicati motivi, le prestazioni fornite dal presidente, lungi dall'estrinsecarsi in un'attività di mera attivazione formale della commissione, siano notevolmente più pesanti rispetto a quelle degli altri suoi componenti e restino, comunque, estranee alle prestazioni dall'interessato rese a titolo di consigliere dell'ENEA, sì che la retribuzione accordatagli in via separata è parso l'unico strumento atto a ripristinare, nei di lui riguardi, il necessario equilibrio di trattamento.

A conclusiva il presidente dell'ENEA ha espresso l'opinione che, essendo la commissione istituzionalmente incardinata allo stesso ENEA e nominata dal suo presidente, al consiglio d'amministrazione dell'ente compete assumere determinazioni in materia.

Ad integrazione dell'intervento del proprio presidente il direttore generale dell'ENEA ha richiamato, infine, l'attenzione della Corte sulla complessità dei rapporti che, attraverso l'attività della commissione, l'ENEA, intrattiene con le Amministrazioni pubbliche interessate, ponendo poi in rilievo come, per le relative prestazioni, vengano a carico delle imprese, che ne utilizzano i servizi, tariffe il cui ammontare è acquisito in entrata dall'ente.

Il rappresentante del Ministero dell'industria, commercio ed artigianato ha esaminato i quesiti prospettati dal magistrato delegato al controllo sull'ENEA nell'atto introduttivo del procedimento, riprendendo, punto per punto, le argomentazioni avanzate dal presidente dell'ente. Ha ribadito, perciò, che le funzioni esercitate dalla commissione tecnica hanno, nelle procedure pubbliche di autorizzazione all'impiego dell'energia nucleare, carattere di obbligatorietà. Ha condiviso l'assunto che le attribuzioni di controllo affidate all'ente nell'interesse della generalità trovano essenziale supporto nell'attività dell'organismo consultivo ed, in particolare, nelle prestazioni, d'estremo rilievo, del suo presidente, sì da giustificare la retribuzione differenziata. Ha sostenuto che, se la commissione è inserita nella struttura dell'ENEA e ne è a suo carico, sta all'ente l'onere di provvedere per il caso specifico e sul punto, pur riprendendo la tesi che la materia esula dalla competenza ministeriale, ha richiamato, infine, all'attenzione della Corte l'assenso, manifestato dal Ministro per l'industria, commercio ed artigianato nei riguardi della delibera in discussione, con la nota inviata all'ente l'11 gennaio 1982.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. - La questione dedotta all'esame della Corte concerne, in primo luogo, l'attribuzione di un compenso globale forfettario, in ragione della carica, al presidente della commissione tecnica per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria, attiva presso il Comitato nazionale per la ricerca e per lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative — ENEA, così come esso è stato determinato con la deliberazione all'uopo adottata, il 23 ottobre 1981, dal consiglio d'amministrazione dell'ente. In subordine, nell'ipotesi soltanto che non emergano motivi di diniego nei riguardi dell'attribuzione del compenso, è questione poi di individuare l'organo tenuto a decidere in materia.

Per giudicare dell'attribuzione al presidente della commissione di un trattamento differenziato rispetto al trattamento accordato agli altri componenti conviene tuttavia analizzare, in via preliminare, natura e contenuto dell'attività commessa alla commissione tecnica dalla disciplina normativa e, di conseguenza, individuare l'interesse o gli interessi che ne vengono tutelati ed il soggetto od i soggetti che se ne giovano, per determinare, infine, su chi debba gravare l'onere del suo funziona-

mento. Soltanto in un momento successivo si pone questione di accertare se, sulla base della stessa disciplina, siano dal presidente esercitate funzioni ulteriori rispetto all'attività resa in sede collegiale e, di tal guisa, valutare l'incidenza delle relative prestazioni in rapporto alle prestazioni fornite, nel suo insieme, dal collegio.

2. - Istituzione ed attribuzioni della commissione tecnica per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria hanno origine nella legge 31 dicembre 1962, n. 1860, sull'impiego pacifico dell'energia nucleare.

All'articolo 14 detta legge dispone che « al fine di garantire con la maggiore efficacia la pubblica e privata incolumità », la disciplina concernente la sicurezza degli impianti e la protezione dei lavoratori e della popolazione dai rischi provocati dalle radiazioni ionizzanti, i controlli relativi ed il loro esercizio venga adottata, di concerto tra le Amministrazioni dello Stato interessate ed il Ministro per l'industria e commercio, sentito il Comitato nazionale per l'energia nucleare, con apposito decreto del presidente della Repubblica ed allo stesso decreto rinvia l'indicazione degli organi competenti all'attuazione della normativa e dei relativi poteri.

In sede applicativa il decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1964, n. 185 individua poi, all'articolo 11, l'organo consultivo, di cui sia le Amministrazioni dello Stato che il Comitato per l'energia nucleare sono tenuti ad avvalersi nell'esercizio delle proprie attribuzioni istituzionali, in una commissione tecnica per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria, da istituire presso l'ente, ed, all'articolo 12, ne determina le funzioni, in parte richiamando specifiche ipotesi già disciplinate in sede normativa, in parte consentendo, quando occorra, la sua utilizzazione, in via generale, a richiesta delle Amministrazioni pubbliche interessate.

La collocazione della commissione presso il CNEN, ora ENEA, trova indubbiamente giustificazione nelle norme che, nel decreto n. 185 del 1964, affidano allo stesso ENEA larga parte delle competenze dello Stato in materia di realizzazione ed esercizio di impianti nucleari da parte delle imprese attive nel settore e, di conseguenza, espressamente ne dispongono l'impegno, nel relativo procedimento, a supporto tecnico dell'ente.

Altre norme dello stesso decreto n. 185 del 1964 prevedono poi, per implicito, l'utilizzazione della commissione sia in specifici affari trattati dall'ENEA, in materia di polizia mineraria, di detenzione e commercio di materiale, di protezione sanitaria e smaltimento di residui radioattivi, di predisposizione di piani territoriali di emergenza esterna, sia, come si è già rilevato, in via generale, su questioni poste all'ente da pubbliche Amministrazioni. Per effetto di questa norma di rinvio, i cui limiti di applicabilità sono comunque imprecisati, può infine ritenersi che le attribuzioni della commissione giungano ad estendersi alle materie tutte istituzionalmente affidate alla competenza dell'ente nucleare, all'epoca dalla legge 11 agosto 1960, n. 933 e, successivamente, dalle leggi 15 dicembre 1971, n. 1240 e 5 marzo 1982, n. 84. In particolare l'articolo 2 della legge 1240 del 1971, al primo comma,

n. 7, divenuto poi il secondo comma, n. 8, nel testo modificato dall'articolo 2 della legge n. 84 del 1982, affida all'ENEA la funzione di fornire consulenze alle Amministrazioni dello Stato, delle Regioni e degli enti locali « sui problemi connessi con la produzione e l'utilizzo dell'energia » e di effettuare per loro conto istruttorie tecniche, ed implicitamente perciò, in ragione dei nuovi e diversi fini affidati all'ente, integra le attribuzioni della commissione estendendole alla cognizione di questioni relative, ad esclusione degli idrocarburi, ad ogni altra forma di energia.

3. - L'estrema latitudine di competenze, che vengono investite dall'attività della commissione tecnica, trova puntuale rispondenza nella sua composizione, sin dal procedimento di formazione.

In relazione alla norma di cui all'articolo 11, primo comma, del decreto n. 185 del 1964 il suo presidente viene designato dal presidente dell'ENEA; nella designazione, tuttavia, la discrezionalità di scelta del presidente dell'ENEA è ristretta ai componenti del consiglio d'amministrazione, all'epoca commissione direttiva, dell'ente nucleare. Della commissione tecnica fanno parte poi, in notevole prevalenza, esperti di designazione ministeriale, in numero molto minore esperti di designazione dell'ente; ed altri soggetti, di cittadinanza anche straniera, possono essere chiamati ad integrarne la composizione, ad iniziativa del suo presidente, per utilizzarne di volta in volta, a seconda delle esigenze, competenze specifiche in particolari settori delle conoscenze tecnico-scientifiche. La commissione di conseguenza, pur essendo un organo inizialmente a composizione rigida, viene a mutarsi, in sede operativa, in una struttura, di frequente, elastica.

Ad eccezione delle norme che regolano le designazioni mancano peraltro, nella disciplina legislativa, disposizioni sul procedimento di nomina, in particolare per l'individuazione del soggetto competente a provvedervi. All'epoca dell'istituzione della commissione, in relazione alla disciplina dettata dall'articolo 5 della legge n. 933 del 1960 sulla presidenza dell'allora CNEN, presidente dell'ente era lo stesso Ministro per l'industria ed il commercio. La nomina, nel caso, in virtù della collocazione della commissione presso lo stesso ente, venne formalmente disposta con decreto del presidente del CNEN.

Identica prassi è stata seguita in tutti i successivi procedimenti di ricostituzione della commissione tecnica sino alla nomina del collegio attualmente in carica. Mai, come per implicito può rilevarsi dalla nota dell'11 gennaio 1982, citata in narrativa, il Ministro per l'industria, commercio ed artigianato ha sollevato questione in ordine alla altrui competenza a provvedere in materia.

4. - Le norme del procedimento, che viene seguito dalla commissione tecnica nella propria attività, possono essere rinvenute nella parte del decreto n. 185 del 1964 — capo VII — che espressamente ne disciplina le attribuzioni relativamente alla realizzazione ed all'esercizio di impianti nucleari e relativi depositi di materiale. La stessa disciplina viene a trovare applicazione, in via estensiva, nei riguardi di ogni altro affare che, in diversa materia, sia sottoposto al suo esame.

Secondo la definizione datane, in combinazione, dagli articoli 11 e 41 dell'anzidetto decreto, l'atto terminale del procedimento è un parere, a carattere tecnico, in cui vengono discrezionalmente dettate dalla commissione, a chi interessi, « eventuali prescrizioni ». Anche se, quindi, per propria natura obbligatorio, il parere della commissione resta privo di rilevanza esterna e l'ente non è vincolato ad osservarlo.

L'ENEA può far proprio l'avviso dell'organo consultivo ovvero, dandone motivazione, integrarlo o modificarlo, in tutto o in parte, nel proprio parere definitivo, « elaborato » per l'Amministrazione dell'industria, come testualmente indica la norma, « sulla base di quello della commissione ».

Il procedimento posto in essere dalla commissione, attuato in assoluta autonomia a ragione della discrezionalità tecnica che è nelle sue attribuzioni, fa parte, di conseguenza, del procedimento operativo dell'ENEA e, sotto il profilo della tecnica giuridica, può essere, perciò definito come un subprocedimento. All'atto terminale, pure se esso è espressione dell'autonomia della commissione, va giuridicamente attribuito, infine, valore di mero atto — presupposto di un atto dell'ENEA.

Sotto ogni riguardo, non soltanto per la sua collocazione, ma, soprattutto, per la disciplina del suo funzionamento, la commissione va qualificata come parte della struttura propria dell'ENEA.

5. - Indubbio rilievo hanno, in questo quadro, la posizione attribuita al presidente della commissione e le funzioni dallo stesso esercitate.

Già in origine, come si è accennato, in relazione alla disciplina dettata dall'articolo 11, primo comma, del decreto n. 185 del 1964, la nomina a presidente della commissione è ristretta ai componenti della commissione direttiva dell'ente nucleare: i quali, tra l'altro, tranne i rappresentanti delle Amministrazioni dello Stato, venivano all'epoca scelti, a termini dell'articolo 6 della legge n. 933 del 1960, esclusivamente tra esperti di scienza e tecnica nucleare e delle sue applicazioni. Tra presidenza della commissione e pregressa esperienza dell'interessato nella materia nucleare, viene, cioè, posta in sede normativa un'esplicita connessione, a significare, in definitiva, che il concreto esercizio delle funzioni presidenziali è « a priori » condizionato da una specifica preparazione professionale.

La logica che ha dettato questo articolato sistema di scelta non soltanto resta immutata, in linea di diritto, ma, anche sotto il profilo della funzionalità dell'organo, trova tuttora fondamento. Di conseguenza, la nomina del presidente della commissione tecnica da parte del presidente dell'ENEA è ancor oggi limitata ad un consigliere d'amministrazione dell'ente che, nello stesso tempo, abbia, con l'integrazione della norma originaria ora disposta dall'articolo 5, primo comma, della legge n. 84 del 1982, particolare esperienza in materia energetica.

A questa particolare esperienza tecnico-scientifica è, del resto, connessa la facoltà, già ricordata, che l'articolo 11, quinto comma, dello stesso decreto n. 185 attribuisce al presidente della commissione, di integrarne la composizione di propria iniziativa, in relazione alle que-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stioni di volta in volta poste allo studio, con esperti in materie anche diverse dalla energia, a lui affidando, perciò, non soltanto discrezionalità di scelta nella individuazione sia delle competenze, con le quali allargare la composizione della commissione, che dei singoli esperti da chiamare a farne parte, ma, quel che è soprattutto notevole, elasticità estrema nel definire la struttura del collegio.

6. - I poteri monocratici affidati al presidente della commissione, del tutto atipici rispetto alle normali attribuzioni presidenziali di un organo collegiale, ne esaltano la funzione, come funzione non soltanto di alto livello tecnico-scientifico, ma, su un piano ancora più elevato, di garanzia.

Ai singoli interessi delle imprese attive nel settore nel procedimento attuato dalla commissione tecnica si contrappongono — nell'interesse primario dello Stato — gli interessi pubblici portati, a livello sia di linee di indirizzo che di scelte operative, ciascuna nel proprio settore di competenza, dalle Amministrazioni pubbliche interessate al settore dell'energia, dalla produzione economica alla tutela del lavoro, alla protezione fisica e sanitaria delle persone e dell'ambiente, via via sino all'ordine pubblico interno ed esterno. Di pubblico interesse infine è, nel momento operativo, l'interesse dell'ENEA all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, dalla prestazione di consulenze agli altri organi pubblici all'effettuazione, per loro conto, di istruttorie d'ordine tecnico.

Nell'attività della commissione entrano, d'altra parte, in discussione iniziative che in concreto non sempre trovano convergenza di opinioni, ma portano talvolta, anche tra le stesse Amministrazioni pubbliche, a situazioni di conflittualità.

Non si può ignorare, in altri termini, che in un organo come la commissione tecnica, il cui funzionamento è largamente condizionato dall'attività presidenziale — in particolare con il discrezionale uso della facoltà di integrare la composizione del collegio, e mutarne, di conseguenza, la struttura — l'equilibrio delle scelte collegiali ha come essenziale presupposto l'esercizio equilibrato, in funzione di garanzia degli interessi contrapposti, da parte del presidente, dei propri poteri.

In aggiunta ai limitati riferimenti che, sull'argomento, possono essere rinvenuti nella disciplina normativa, nel corso del procedimento sono stati acquisiti, in parte attraverso la documentazione inviata a corredo della relazione introduttiva dal magistrato delegato al controllo sull'ENEA ovvero dallo stesso ENEA successivamente prodotta, in parte attraverso le allegazioni svolte nella seduta dai rappresentanti dell'ente e dal rappresentante del Ministro dell'industria, commercio e artigianato, elementi sufficienti a delineare, anche con il richiamo a situazioni di fatto ben note alla pubblica opinione, contenuti e natura delle prestazioni di fatto rese, nell'esercizio delle funzioni monocratiche, dal presidente della commissione tecnica.

7. - Posizione, funzioni, responsabilità affidate al presidente della commissione tecnica, nell'accennato contesto, paiono diverse, di sicuro comunque più gravose, rispetto a posizione, funzioni, responsabilità degli altri componenti del collegio, sì che, da ultimo, non possono non ri-

sultarne differenziate le prestazioni. In linea di diritto, anche senza volere espressamente richiamare nell'occasione l'articolo 36 della Costituzione — nella parte in cui tale norma pone in rapporto la retribuzione del lavoro con quantità e qualità del lavoro reso — può ritenersi perciò giustificato che il consiglio d'amministrazione dell'ENEA, nell'autonoma valutazione dell'attività fornita all'ente in particolare, dal presidente della commissione, gli abbia, con la delibera del 23 ottobre 1981, riconosciuto, a compenso delle sue specifiche prestazioni, un trattamento differenziato rispetto al trattamento usato agli altri componenti del collegio.

Esula, invece, dalla competenza della Corte, trattandosi di valutazione di merito altamente discrezionale, giudicare, nella specie, dell'impegno lavorativo richiesto al presidente della commissione tecnica in ragione delle sue prestazioni integrative, della sua continuità ed intensità nel tempo, e del dispendio di energie psico-fisiche che lo stesso impegno comporta, della contestuale assunzione infine, da parte dell'interessato, di responsabilità ulteriori. Come è stato alla Corte riportato nell'udienza dalle parti rappresentate, quest'esame di merito è stato, nella specie, compiutamente effettuato, sia dall'ENEA, con la più volte ricordata delibera consiliare del 23 ottobre 1981, che, nell'esercizio dei poteri di vigilanza con la nota d'assenso dell'11 gennaio 1982, dal Ministro per l'industria, commercio e artigianato.

8. - Se gli interessi investiti dalla attività della commissione tecnica sono in astratto scindibili, a seconda delle parti, pubbliche o private, che se ne avvalgono, in concreto riesce tuttavia difficile, nell'ambito delle prestazioni dalla stessa globalmente fornite, distinguere in qual misura ciascuna parte ne abbia tratto giovamento.

La questione si pone, tuttavia, esclusivamente per le Amministrazioni pubbliche.

Per l'articolo 20, comma secondo, della legge n. 1240 del 1971, così come lo stesso è stato integrato dall'articolo 7 della legge n. 84 del 1982, infatti, le imprese attive nel settore, che siano di fatto investite, nelle proprie iniziative, dall'attività della commissione, sono *ex lege* tenute, con il versamento di tariffe corrispettive, a compensare all'ENEA le prestazioni rese dall'ente nel servizio di istituto e delle stesse sopportano, ivi comprese perciò le prestazioni della commissione, l'onere relativo.

Per quel che riguarda, invece, le prestazioni fornite dalla commissione alle Amministrazioni pubbliche si noti che, nelle stesse, i separati interessi, anche divergenti, che, ciascuna nella propria competenza, le singole Amministrazioni facciano valere, si giustappongono e si integrano, come vi si giustappone e vi si integra l'interesse proprio dell'ENEA, tutti identificandosi, infine, nell'interesse primario dello Stato.

Ad individuare il soggetto che debba sostenere l'onere del funzionamento della commissione tecnica tornano tuttavia utili i riferimenti normativi, più volte accennati, che, tutti univocamente, collocano la stessa nel seno dell'ENEA e fanno della sua attività parte dell'attività dell'ente, con ciò delineandone la configurazione giuridica come di or-

ganismo interno allo stesso ENEA. In diritto esclusivamente sull'ENEA può gravare, perciò, l'onere del funzionamento della commissione.

A comprova si rilevi del resto, pur « ad abundantiam », che, se nel procedimento complessivo può essere poco agevole separare, nel rapporto costi-ricavi, la parte di utilità che l'ENEA trae dalle prestazioni della commissione, le stesse costituiscono in ogni caso per l'ente una fonte sicura di entrata.

9. - In passato è già venuto all'esame della Corte il caso della contestuale presenza, nell'attività fornita all'ENEA da un organo collegiale, di interessi pubblici articolati e differenziati, pur se riconducibili, tutti, all'interesse primario dello Stato. Si è trattato, come può rilevarsi dalla determinazione relativa, n. 1581 del 27 gennaio 1981, dell'imputazione a carico del bilancio dell'ENEA, disposta con decreto del Ministro per l'industria, commercio ed artigianato del 10 giugno 1980 e riconosciuta come obbligatoria dal consiglio d'amministrazione dell'ente con delibera del 30 luglio successivo, degli oneri relativi al funzionamento di una commissione nominata dallo stesso Ministro, a richiesta del Comitato interministeriale per la programmazione economica, per esaminare le prospettive di realizzazione, nei tempi e nei costi, del prototipo di reattore a neutroni veloci per prove su elementi di combustibile-PEC e del suo successivo previsto inserimento nel contesto delle sperimentazioni internazionali concernenti i reattori veloci. La Corte censurava l'attribuzione della spesa all'ENEA per il motivo che, nel procedere all'istituzione della commissione il Ministro per l'industria aveva agito nell'esercizio della funzione ministeriale di vigilanza; riconosceva, tuttavia, l'ammissibilità dell'imputazione all'ente; qualora lo stesso ne avesse formato oggetto, in un'eventuale successiva delibera, come di fatto è poi avvenuto, di propria autonoma valutazione.

Non vi è ragione, allo stato attuale della normazione, di dissentire, per il caso all'esame, dalla precedente giurisprudenza.

Nella specie, in presenza di una situazione pressochè identica, sussiste infatti, come per il caso già discusso, un interesse specifico dell'ENEA alle prestazioni dell'ufficio consultivo. In più, negli affari trattati dalla commissione tecnica, mentre non sempre sono presenti gli interessi affidati alla tutela delle altre Amministrazioni pubbliche, è in ogni caso manifesto l'interesse, proprio dell'ENEA, quale che sia poi il parere acquisito dall'ente nel merito, alla relativa prestazione. Avvalendosi di essa lo stesso ente in via immediata, a prò delle proprie specifiche attribuzioni, può già sotto questo profilo ritenersi giustificato che, tra i soggetti interessati, sia l'ENEA, in pari tempo, così a sostenere gli oneri del funzionamento della commissione, come ad assumere, formalmente, le relative decisioni.

L'unico elemento di difformità, rispetto al caso precedente, va ravvisato in ciò che la nomina della commissione tecnica viene formalmente disposta con atto del presidente dell'ENEA. All'elemento rappresentato dall'interesse garantito in via immediata dall'attività della commissione, si aggiunge così, nella specie, un dato ulteriore, l'identificazione — nell'organo istituzionalmente competente a provvedere — tra soggetto che assume a proprio carico la spesa relativa al funzio-

namento della commissione e, nel suo ambito, alla retribuzione delle prestazioni presidenziali, e soggetto che la stessa commissione ha costituito. Nel caso all'esame sussiste, cioè, sin dall'origine, quell'elemento soggettivo la cui mancanza, nel caso precedente, è stata correttamente colmata mediante una successiva, autonoma valutazione dell'ENEA.

Ad integrazione della disciplina normativa della commissione tecnica, carente nella parte relativa alla competenza — per il rinvio ai principi indicati nell'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale — può soccorrere, in questo caso, l'applicazione dell'articolo 2389, secondo comma, del codice civile. È avviso perciò della Corte che, alla luce della disciplina relativa, non sussistano motivi di rilievo nei riguardi dell'attribuzione al presidente della commissione tecnica, disposta con la richiamata delibera del consiglio d'amministrazione dell'ENEA del 23 ottobre 1981, di un trattamento economico differenziato.

10. - Non si può trascurare, d'altra parte, che la valutazione nel merito degli interessi pubblici che nella materia ricevono tutela, dell'impegno che tale tutela comporta, delle prestazioni conseguentemente fornite dai componenti della commissione tecnica e dal suo presidente, come la determinazione sia del trattamento da erogare loro a corrispettivo, che dell'organo competente a provvedervi, possono essere correttamente garantiti esclusivamente dalle Autorità che siano in grado di valutarne, nel loro insieme, tutti gli aspetti.

A qualche ulteriore considerazione induce, sotto questo profilo, la linea seguita dal Ministro per l'industria, commercio ed artigianato nell'esercizio, nella specie, delle funzioni ministeriali di vigilanza.

È giurisprudenza consolidata della Corte che nessun rilievo può avere, nei riguardi del puntuale esercizio delle relative funzioni, il fatto che particolari atti soltanto, tra quelli assunti dagli enti sottoposti a vigilanza ministeriale, siano assoggettati, per tassativa disposizione di legge, ad approvazione. La vigilanza investe l'attività tutta degli enti controllati e, al di là di espresse pronunce su specifiche determinazioni degli enti, si concreta in interventi articolati, di natura diversa a seconda della situazione di volta in volta giunta alla valutazione ministeriale, in sede e momento, talvolta, preliminari all'azione amministrativa: siano indirizzi d'ordine generale, direttive concernenti specifiche iniziative, controlli su comportamenti, pronunce su atti che, per la loro incidenza sulla gestione, comè, ad esempio, dei bilanci preventivi e consuntivi, in ogni caso presuppongono, anche quando non espressamente previste da disposizioni normative, l'esame dell'organo sopraordinato. In questo quadro si situa l'attività specificamente intesa a colmare lacune normative, sotto l'aspetto sia della presentazione di proposte di legge, sia, nei casi congrui, dell'esercizio del potere regolamentare, quando la competenza a provvedervi spetti al Ministero vigilante, ovvero, nell'ipotesi che la materia rientri nell'autonomia degli enti, ad eccitarne la normazione.

Nel caso all'esame la disciplina normativa è fuori di ogni dubbio carente. Mancano, nell'attuale disciplina, norme idonee a puntual-

mente individuare il soggetto legittimato a provvedere, in via formale, prima alla nomina della commissione tecnica, poi alla determinazione del trattamento da concedere, al presidente ed ai componenti, in corrispettivo delle loro prestazioni. Nè, in difetto, dall'organo di vigilanza sono stati forniti all'ente, nella materia, criteri orientativi.

Come, a suo tempo, ha suggerito il magistrato delegato dalla Corte al controllo sull'ENEA, converrà perciò che da parte del Ministro per l'industria, commercio ed artigianato il problema sia preso in attenta considerazione e, per quel che è di sua competenza, si provveda, per gli aspetti che permangono tuttora incerti, all'assunzione delle necessarie iniziative.

11. - In tema di trattamento retributivo dei componenti di commissioni, consigli, comitati o collegi, attivi nell'ambito degli enti pubblici — sia pure, in particolare, nella forma di gettoni di presenza — già con determinazione n. 974 del 28 ottobre 1969 è stata dalla Corte richiamata l'esigenza di adottare, in sede legislativa o per lo meno regolamentare, apposita disciplina d'ordine generale, con l'invito in pari tempo, al Presidente del consiglio dei ministri ed ai Ministri tutti, cui competono funzioni di vigilanza, a determinarne, nell'esercizio delle relative competenze, di concerto sempre con il Ministro per il tesoro, la misura o, comunque, a fissarne, in caso di rinvio della materia a singoli enti, nel massimo e nel minimo, i limiti.

A questa ormai lontana determinazione è tuttavia seguita una normazione improntata a criteri in sostanza disarmonici, intesi in parte, dapprima, a ricondurre gli enti pubblici istituzionali sotto una disciplina unitaria e ad individuare nelle competenti sedi governative gli organi legittimati a decidere in materia di trattamento economico dei presidenti, vice presidenti, amministratori, peraltro trascurando la situazione degli altri collegi, in parte, più tardi, a sottrarre categorie, gruppi o singoli enti al sistema comune.

Di fatto si sono via via moltiplicati, nell'assetto organizzativo degli enti, gli organismi a struttura collegiale, di ogni tipo o natura, talvolta su apposito rinvio della disciplina normativa, spesso ad iniziativa propria di singoli enti, non sempre, comunque, per concrete esigenze della gestione. Per quel che ne riguarda il trattamento retributivo, di cui va dalla Corte ancora rilevata la disomogeneità — non sempre giustificata dalla diversità di natura, di area d'operatività, di sistemi di gestione — permane sempre l'esigenza, a suo tempo richiamata, di evitare che, provvedendovi discrezionalmente i singoli enti, per attività di uguale rilievo ed impegno la misura dei compensi sia largamente differenziata.

È avviso della Corte che, in un momento difficile per la finanza pubblica, com'è l'attuale, ogni iniziativa in materia, da parte del Governo, sia non soltanto utile a ripristinare parità di trattamento nel sistema degli enti pubblici, ma, soprattutto, specificamente rientri nella linea, sempre affermata nella stessa sede legislativa, del generale contenimento della spesa.

P. Q. M.

Dichiara, a norma dell'articolo 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, di non ravvisare motivi di rilievo nell'attribuzione al presidente della commissione tecnica per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria, attiva presso il Comitato nazionale per la ricerca e per lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative, del trattamento previsto dalla delibera del consiglio d'amministrazione dell'ente del 23 ottobre 1981.

Segnala la situazione descritta in parte motiva, per l'esercizio delle iniziative di competenza in sede normativa, al Presidente del Consiglio dei ministri, ed ai Ministri per l'industria, commercio ed artigianato e per il tesoro.

Ordina che copia della presente determinazione sia altresì comunicata al presidente del Comitato nazionale per la ricerca e per lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative e, per opportuna informazione, ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

IL RELATORE

(*F.to Cevoli*)

IL PRESIDENTE

(*F.to Colabucci*)