

Donato Landolfi - Carlo Mola

ASPETTI DI CARATTERE CONTRATTUALE CONNESSI

ALLA REALIZZAZIONE DI IMPIANTI NUCLEARI

XXV CONGRESSO NUCLEARE DI ROMA

" Energia nucleare e fonti integrative:  
Aspetti finanziari, giuridici ed assicurativi"

13 - 14 marzo 1980

La particolare complessità che caratterizza dal punto di vista tecnico la realizzazione di un impianto nucleare, in relazione alle sue peculiari caratteristiche, trova riscontro anche sul piano legale-contrattuale in quanto così come è proprio dall' "intreccio " delle varie componenti tecniche che scaturisce un complesso industriale che non trova paralleli -o forse solo analogie in altri settori industriali- ugualmente alle sue radici è dato riscontrare un complesso di rapporti contrattuali singolarmente abbondanti.

E' evidente che alcuni di questi presentano aspetti comuni a quelli propri di tutte le altre realizzazioni industriali di analogo impegno, anche se poi per gli stessi è ugualmente dato di riscontrare qualche particolarità in rapporto alla natura, alla organizzazione ed alla configurazione dell'Ente committente e cioè dell' Enel.

In tale contesto, nella difficoltà di operare scelte per una indagine che possa risultare significativa, abbiamo ritenuto di incentrare la nostra attenzione su tre aspetti che riteniamo i più salienti.

La scelta operata deriva anche dall'approccio che abbiamo ritenuto di adottare: precisiamo infatti al riguardo di aver avvertito la necessità, al fine di rendere per quanto possibile proficua la nostra relazione, di valutare i problemi presi in esame sotto un profilo concreto, alla luce delle esperienze maturate presso l'Enel in rapporto alle esigenze da questo operativamente incontrate, anche se -e l'annotazione non vuole essere polemica- in realtà le "occasioni", per così dire, di costruzione non sono state, purtroppo, particolarmente numerose, diversamente da quanto avrebbe richiesto l' attuale situazione energetica.

Avevamo sopra accennato che i temi sui quali avremmo

soffermato la nostra attenzione erano tre: essi, in particolare, riguardano in primo luogo la materia degli appalti, in secondo luogo le convenzioni urbanistiche ed in terzo luogo l'acquisizione dei terreni necessari per la realizzazione degli impianti nucleari.

Dei tre, in realtà, solo il primo ha un suo peculiare taglio privatistico, laddove gli altri due sono caratterizzati da una "provenienza" pubblicistica la quale, tuttavia, non sembra inficiare il nostro approccio.

Iniziando le nostre considerazioni sui temi sopra ricordati, avviamo il nostro intervento abordando, in primo luogo, il tema appaltistico.

Al riguardo vogliamo subito ricordare - e le seguenti considerazioni tendono ad inquadrare l'ambito entro il quale l'Ente opera - che l'Enel, quale ente pubblico economico, è soggetto, per quanto di ragione, ai sensi della sua legge istitutiva ( art. 4, n. 11) alle leggi di diritto privato, essendo, appunto, ivi previsto che " gli atti eseguiti dall'Ente sono disciplinati dalle leggi di diritto privato".

Di talchè è evidente che il mezzo cui l'Ente ricorre per la costruzione degli impianti nucleari - come per gli altri impianti - è quello del contratto di appalto, disciplinato dal Codice Civile e pertanto questo costituisce lo strumento attraverso il quale l'Enel stesso, per gli impianti nucleari appunto, entra in rapporto con i terzi utilizzando un istituto giuridico nel quale le parti contraenti intervengono in situazioni di assoluta parità e quindi senza riconoscimento di poteri di supremazia in capo all'Ente pubblico.

L'Ente, tuttavia, consapevole del rilievo della sua azione e delle connesse ripercussioni anche nel campo nazionale imprendi-

toriale, ha, fin dalla sua costituzione, ritenuto di dover introdurre nel proprio ambito una autoregolamentazione in materia di affidamento di appalti, stabilendo, attraverso deliberati del proprio Consiglio di Amministrazione, una compiuta normativa destinata ad articolare procedure e sistemi di gara per l'aggiudicazione degli appalti di propria pertinenza.

La normativa in parola prevede, sostanzialmente, due tipi di scelta del contraente e precisamente quello della trattativa diretta e quello della gara di qualificazione.

Esso, evidentemente, rispondono ad esigenze diverse - e la costruzione degli impianti nucleari offre di ciò una tangibile dimostrazione - in quanto, mentre il primo è praticato, normalmente allorchè l'Ente abbia individuato tutte le caratteristiche dell' impianto da realizzare e nel mercato tale impianto sia offerto da uno o al massimo due imprenditori, al secondo, per converso, può farsi, con tranquillità, ricorso ove il numero degli imprenditori idonei per la fornitura sia tale da consentire una competitività che, nell'assicurare il raggiungimento delle migliori condizioni economiche, offra, al contempo, garanzie in ordine alla rispondenza della realizzazione.

Non riteniamo in questa sede di dover prendere in esame i problemi relativi alle ulteriori specificazioni in merito ai due ricordati sistemi di assegnazione degli appalti, come degli altri problemi relativi alla stipulazione dei connessi contratti (1).

Sotto un profilo giuridico, i menzionati provvedimenti rap-

---

(1) - Cfr. sul punto, Albano, Problemi attuali relativi ai contratti di costruzione di centrali nucleari. Atti del Congresso "Nuclear Iura", tenutosi a Firenze dal 2 al 5 ottobre 1977.

presentano una manifestazione della autonomia organizzativa propria del soggetto pubblico, alla quale tuttavia non corrispondono situazioni di diritto *sogettivo* che possano essere fatte valere da parte di terzi che eventualmente ritengano violate le singole disposizioni i cui destinatari primari, peraltro, risultano essere gli uffici la cui attività in materia, appunto, non può che svolgersi entro i limiti e con le modalità previste dalla normativa in parola.

Altro provvedimento di carattere generale, adottato in materia appaltistica dal Consiglio di Amministrazione dell'Ente è quello concernente le condizioni generali dei contratti di appalto, e precisamente il capitolato generale.

Esso approvato nell'attuale formulazione con deliberazione n. 7190 del 28 ottobre 1970, contiene, ovviamente, prescrizioni alle quali gli uffici devono attenersi, salvo deroga da darsi con le stesse modalità dell'approvazione del testo fondamentale, in sede di formulazione dei singoli contratti; tali prescrizioni, ed anche questo è ovvio, acquisiscono nei confronti dei terzi contraenti mero valore contrattuale costituendo, peraltro, parte integrante del contratto di appalto.

Così delineati gli aspetti di fondo e, per così dire, regolamentari che caratterizzano gli appalti dell'Enel - che per essere privatistici rispondono ad una indispensabile linea di flessibilità, mentre, per provenire da un ente pubblico, non possono, per converso, non riflettere esigenze di garanzia di aggiudicazione e di uniformità di esecuzione - e senza quindi scendere ad un esame dettagliato delle principali consuete clausole contrattuali degli appalti Enel, che, ancorchè interessanti sul piano interpretativo, non rappresentano tuttavia un "quid novi" per gli impianti nucleari, rileviamo

che, in ogni caso, in considerazione della natura del rapporto che nasce dal contratto di appalto, si pone, nel campo della costruzione degli impianti nucleari, una problematica particolare in relazione ad alcuni aspetti della disciplina vigente per la realizzazione di detti impianti.

E' noto che gli impianti nucleari destinati alla produzione di energia elettrica, ai sensi della legge 2 agosto 1975, n. 393, possono essere costruiti solo a seguito di autorizzazione e nulla osta del Ministero per l'industria, il commercio e l'artigianato ( sotto il profilo della sicurezza nucleare e della protezione sanitaria) rilasciato "su domanda dell'interessato" (articolo 38 D. P. R. 13 febbraio 1964, n.185) il quale diviene, appunto, " titolare del nulla osta .....

Dall'assunzione di tale qualifica da parte dell'interessato discendono, secondo la normativa di cui al citato D. P. R. n. 185, conseguenze di non lieve momento che mal si conciliano con la natura del rapporto che intercorre tra il committente e l'appaltatore.

Ed invero a norma dell'art. 42 del D. P. R. n. 185, il "titolare" del nulla osta deve trasmettere al Comitato nazionale per l'energia nucleare i progetti particolareggiati di quelle parti costitutive dell'impianto che, sulla base della documentazione già esibita, il CNEN stesso ritenga rilevanti ai fini della sicurezza nucleare e della protezione sanitaria, e tali progetti devono essere approvati dal detto CNEN "prima della costruzione e messa in opera".

L' art. 127 del citato D. P. R. stabilisce poi che il " titolare" del nulla osta che mette in esecuzione progetti particolareggiati di impianti nucleari senza l'approvazione del CNEN è punito con l'ar

resto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda di L. 500.000 a Lire 5.000.000.

Si tratta, dunque, di una ipotesi di reato contravvenzionale che, ovviamente, a norma dell'art. 42 c.p., presuppone un'azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa.

Ciò posto - e premesso che nel caso delle persone giuridiche, private o pubbliche, mentre il "titolare" in astratto è la stessa persona giuridica cui il nulla osta sia stato rilasciato, sul piano della responsabilità penale diviene "titolare" chiunque nell'esercizio di poteri di rappresentanza, organica o legale, della persona giuridica, gestisce in concreto il nulla osta e pertanto deve rispondere delle proprie azioni od omissioni costituenti reato - occorre considerare come può atteggiarsi tale responsabilità allorchè, come sempre si verifica, "titolare" del nulla osta e costruttore dell'impianto sono due soggetti diversi e cioè rispettivamente committente ed appaltatore.

E' evidente, infatti, che chi gestisce la costruzione dell'opera appaltata è unicamente e soltanto l'appaltatore al quale sono state consegnate le aree interessate dalla costruzione e dal relativo cantiere ed il progetto da realizzare (quando non sia stato lo stesso appaltatore anche il progettista dell'opera). E' quindi unicamente e soltanto l'appaltatore quello che organizza il cantiere e l'attività tutta rivolta alla realizzazione dell'opera e che, soprattutto, dispone del personale a tutti i livelli che dirige e controlla nell'esercizio del potere gerarchico e disciplinare che gli compete.

Il committente ["titolare" del nulla osta] ha soltanto il di-

ritto di controllare lo svolgimento dei lavori e di verificarne lo stato e qualora accerti che l'esecuzione dell'opera non procede secondo le condizioni stabilite dal contratto e a regola d'arte, non può far altro, a norma dell'art. 1662 c. c. , che ingiungere all'appaltatore di conformarsi al contratto entro un congruo termine, trascorso il quale inutilmente, il contratto si risolve.

Tale essendo la situazione, sembra lecito domandarsi chi risponde ed a quale titolo nel caso in cui venga "messo in esecuzione" un progetto particolareggiato non ancora approvato dal CNE N senza il consenso o addirittura contro la volontà e comunque all' insaputa del committente, "titolare" del nulla osta.

Se, come in concreto è già accaduto in qualche caso, si vuol ritenere che responsabile sia sempre il titolare dell'autorizzazione e cioè il committente, bisognerebbe ammettere che ciò debba derivare o da una sorta di responsabilità oggettiva che la norma avrebbe posto -ma l'ipotesi, ovviamente, è senz'altro da respingere- oppure da una sorta di obbligo che incomberebbe al titolare di evitare comunque, con idonea vigilanza, che l'appaltatore o chiunque altro realizzi i progetti non approvati.

Senonchè, a parte il fatto che di un tale obbligo non vi è traccia nella norma in esame, si è già visto che il diritto di vigilare sull'esatto adempimento del contratto d'appalto non conferisce al committente alcun potere di intervento diretto e soprattutto immediato nella conduzione dei lavori per cui, al limite, una diffida a conformarsi "in un congruo termine" al contratto e comunque a desistere dalla realizzazione del progetto non approvato, potrebbe non conseguire alcun effetto o comunque un effetto certamente non tempestivo.



vo.

In tal caso, mentre sembrerebbe evidente l'impossibilità di ritenere malgrado tutto ancora responsabile il "titolare" del nulla osta, resterebbe pur sempre ancora da stabilire se e chi dovrebbe rispondere della violazione del divieto di realizzare progetti non approvati visto che la norma dell'art.127 si riferisce non a chiunque, bensì testualmente al solo "titolare" del nulla osta.

La situazione sopra accennata si complica poi ulteriormente se per la costruzione dell'impianto si è fatto ricorso al particolare sistema di appalto detto "chiavi in mano" mediante il quale, tranne le opere civili ed alcuni lavori di rilievo marginale, viene affidata ad un unico appaltatore l'intera realizzazione dell'impianto compresa la progettazione, la costruzione delle singole parti, i relativi montaggi, ecc.

Tale tipo di contratto - che ha per oggetto la fornitura di una centrale funzionante e completa in ogni sua parte, compresa anche la carica iniziale di combustibile - si diversifica, come è ovvio, notevolmente dalla tradizionale figura di appalto e limita conseguentemente di molto il potere di controllo riconosciuto al committente.

Considerato infatti che i progetti delle opere, delle apparecchiature e dei macchinari sono in concreto predisposti e quindi messi in opera ed eseguiti dall'appaltatore, è evidente che il committente non ha un'effettiva ingerenza in ordine al compimento di tali attività, cosicché l'ipotesi di una responsabilità a suo carico per la esecuzione di progetti particolareggiati in violazione delle norme di cui al D. P. R. n.185 appare veramente problematica ed assolutamente al di fuori della realtà concreta oltre che giuridica.

Passando ad altra prospettazione, a conclusione delle nostre considerazioni in tema di appalto, fedeli alla consegna di valutare le questioni sul piano concreto, desideriamo ricordare che i notevoli problemi connessi con la costruzione delle opere civili di un grande impianto nucleare quale quello di Montalto di Castro - tale impianto infatti è il primo della serie prevista dal programma nucleare che vedrà l'assunzione da parte dell' Enel di un ruolo sempre più diretto nella sua realizzazione - hanno comportato, con riguardo all'affidamento in appalto dei menzionati lavori, la necessità di scegliere se procedere - come è avvenuto in passato per gli altri impianti di produzione - sulla base dell'esito di gare cui avessero partecipato singole imprese o se, invece, non fosse consigliabile ed opportuno - tenuto conto della esperienza positiva maturata presso l'Ente in altri contratti di appalto sia pure di minore entità - promuovere la formazione di raggruppamenti di imprese fra cui esperire la gara.

L'Ente ha ritenuto di accedere alla seconda delle due ipotesi prospettate in considerazione della notevole rilevanza dell'appalto stesso sia per quanto riguarda la conduzione tecnica dei lavori sia per l'aspetto economico: è apparso, infatti, opportuno indirizzarsi verso un raggruppamento di imprese da un lato al fine di poter fare affidamento su una struttura imprenditoriale di maggiori dimensioni che potesse meglio garantire all' Ente la perfetta esecuzione delle opere e dall'altro allo scopo di chiamare a contribuire alla realizzazione di queste il maggior numero di imprese - incluse quelle operanti nel Mezzogiorno e quelle locali che altrimenti sarebbero state pretermesse - con conseguente ampliamento del processo di qualificazione delle stesse.

Operata tale scelta sono stati invitati alla gara - attualmente in corso di svolgimento - numerosi raggruppamenti, in cui, accanto alle maggiori società italiane del settore, sono presenti numerose piccole e medie imprese, costituiti da un minimo di 3 ad un massimo di 5-6 imprese e ciò al fine di ottenere una adeguata ripartizione dell'impegno delle imprese stesse, senza peraltro pervenire ad un eccessivo, dannoso frazionamento dei lavori. Inoltre, dal punto di vista della capacità e qualificazione imprenditoriale, i raggruppamenti comprendono nel loro seno almeno una impresa che, oltre ad essere iscritta all'albo nazionale dei costruttori per le categorie di lavoro interessate, abbia una provata esperienza nella esecuzione di lavori analoghi, per dimensioni e difficoltà tecniche, a quelli oggetto dell'appalto.

Per quel che concerne la forma giuridica del raggruppamento l'Enel è orientato verso quella del consorzio con attività esterna ai sensi degli artt. 2602 e 2612 e segg. del codice civile, prevedendo altresì che le obbligazioni derivanti dal contratto di appalto vengano assunte dal consorzio in proprio e in nome e per conto dei consorziati, restando ognuno di questi obbligato per l'intero importo dei lavori appaltati indipendentemente dalla propria quota di partecipazione.

Occorre precisare che al fine di evitare inutili adempimenti è stato richiesto alle imprese costituenti i singoli raggruppamenti di assumere l'impegno alla costituzione dei relativi consorzi soltanto in caso di aggiudicazione dei lavori, rinviandone quindi il relativo perfezionamento all'atto dell'aggiudicazione e ovviamente soltanto da parte del raggruppamento aggiudicatario della gara stessa.

Passando, ora, ad esaminare il secondo dei preannunciati temi, e cioè quello delle convenzioni urbanistiche, ricordiamo preliminarmente come esse rappresentino, in sostanza, il "biglietto d'ingresso" nel territorio comunale degli impianti di produzione.

Esse trovavano la giustificazione normativa nel disposto dell'art. 28 della legge urbanistica del 1942, il quale, come è noto, subordinava, come subordina, l'approvazione dei piani di lottizzazione da parte dell'autorità comunale alla cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria ( queste ultime entro limiti prestabiliti) nonché alla assunzione degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione.

Il richiamo alla lottizzazione -previsto, in realtà, dalla norma indicata con riferimento agli insediamenti abitativi- era giustificato, in via analogica, dalle dimensioni e dalla incidenza dell'impianto, le quali, e per il numero delle persone addette quanto meno in fase di costruzione e per la necessità di un coordinato inserimento nel contesto territoriale, davano, come danno, luogo alla esigenza di provvedere alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

L'impegno, in tal senso, dell'ente costruttore, dapprima strettamente riferito alla diretta costruzione di dette opere, fu gradualmente e parzialmente sostituito dal versamento, sempre da parte dell'Ente, di un importo forfettario, collegato alla potenza dell'impianto destinato alla costruzione, questa volta da parte del Comune,

delle stesse opere di urbanizzazione.

La questione ha, come è noto, trovato una specifica soluzione legislativa proprio per le centrali elettronucleari dell' Enel con l'art. 15 della legge 2 agosto 1975, n. 393 la cui operatività è stata comunque estesa, sempre per legge, anche alle centrali termiche ed a quelle idroelettriche per pompaggio.

In particolare, detta disposizione così stabilisce: " per le opere di urbanizzazione secondaria che il comune deve eseguire in relazione alla costruzione di centrali termiche di qualsiasi tipo. . . . l'Enel è tenuto a corrispondere, in sostituzione degli obblighi previsti dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni, al Comune nel cui territorio deve essere installato l'impianto un contributo di L. 2. 200 per chilowatt di potenza nominale dell'impianto stesso". La norma medesima precisa che detto contributo è indicizzato annualmente sulla base dei parametri del Collegio Nazionale dei Costruttori e che il pagamento va effettuato gradualmente in relazione allo stato di avanzamento delle opere di urbanizzazione; aggiunge inoltre -ed in ciò troviamo il motivo, in relazione al tema assegnato- ci, per accennare ai problemi cui essa dà direttamente o indirettamente luogo- che per l'adempimento di quanto precedentemente previsto l'Enel ed i comuni interessati sono tenuti a stipulare, entro 30 giorni dalla richiesta dell'Enel, apposita convenzione sostitutiva di quella prevista dall'art. 28 della legge urbanistica.

Senza, evidentemente, affrontare le questioni di ordine pubblicistico, cui pure la norma dà luogo, osserviamo, prioritariamente, che la norma stessa, proprio in sede contrattuale, ha comportato innanzitutto due ordini di questioni: 1 'una relativa al periodo che

deve essere preso a base per la indicizzazione ed alle connesse modalità, l'altra relativa alla scelta dei parametri per il calcolo della indicizzazione stessa.

Al riguardo osserviamo quanto segue.

La legge n. 393 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 224 del 23 agosto 1975 e pertanto, in relazione alla "vacatio legis", è entrata in vigore il 7 settembre 1975.

Il contributo di L. 2.200 per kW si deve intendere riferito quindi al settembre 1975 che costituisce il termine di partenza della indicizzazione.

Poichè la stessa indicizzazione deve essere fatta annualmente, è evidente che, affinchè maturi una prima variazione del contributo, occorre attendere un anno, e cioè il settembre 1976, con la conseguenza che per tutte le convenzioni che fossero state stipulate tra il settembre 1975 e l'agosto 1976 il contributo dell' Enel sarebbe stato soltanto di L./kW 2.200 senza variazione alcuna.

La prima indicizzazione annuale del contributo è maturata invece nel settembre 1976 e pertanto per tutte le convenzioni stipulate nel periodo settembre 1976/agosto 1977 il contributo per le opere di urbanizzazione secondaria è stato quello risultante dall'applicazione della variazione dei parametri tra il settembre 1975 ( entrata in vigore della legge 393) ed il settembre 1976 ( scadenza del periodo annuale previsto dalla stessa legge).

In identica maniera, ovviamente, avrebbe dovuto procedersi nei periodi (annuali) successivi.

E' da rilevare che l'evento preso in considerazione per fis

sare, per ogni convenzione, il riferimento cui collegare la indicizzazione, è la data della stipula della convenzione stessa - la quale per le centrali termoelettriche dovrebbe essere perfezionata entro 30 giorni dalla comunicazione al Comune della localizzazione da parte della Regione o del CIPE ( art. 3 della legge n. 880) e per le centrali elettronucleari, entro 30 giorni dalla apposita richiesta dell'Enel (art.15 della legge n. 393)- e non già eventuali diversi eventi, quali ad esempio, la data dell'accordo di massima, la data di approvazione della convenzione da parte del Consiglio Comunale o del Consiglio di Amministrazione dell'Enel; e ciò in quanto, in tale momento, viene ad essere definitivamente formalizzata l'intesa tra i contraenti.

In ordine alla indicizzazione del contributo di cui sopra si pone anche il problema di stabilire se la indicizzazione predetta debba essere attuata una sola volta con riferimento al momento in cui viene stipulata la convenzione, oppure all'atto di ogni singolo pagamento riferito allo stato di avanzamento delle opere di urbanizzazione, visto che l'art.15 dispone che il pagamento del contributo in parola deve essere effettuato gradualmente in relazione allo stato di avanzamento delle opere di urbanizzazione.

In proposito occorre innanzitutto ricordare che il contributo de quo viene imposto " in sostituzione degli obblighi previsti dalla legge 17 agosto 1942, n.1150 e successive modificazioni" e che tali obblighi, a norma dell'art.28 della legge citata, consistevano nell'assunzione a carico dell'Enel " di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria", quota determinata in proporzione all'entità ed alle caratteristiche degli insediamenti.

Pertanto si deve ritenere che, prima della emanazione della legge n. 393, l'Ente era tenuto ad assumere a proprio carico una quota proporzionale del costo effettivo delle opere di urbanizzazione secondaria rese necessarie dall'insediamento ragion per cui, se nessun'altra modifica fosse stata introdotta se non quella concernente l'indicizzazione della detta quota di costo, sarebbe facile concludere che l'indicizzazione medesima non possa che riferirsi al momento dell'effettivo pagamento della quota medesima.

In effetti il testo dell'art. 15 della legge n. 393 non sembrerebbe contrastare tale conclusione visto che il contributo sostituisce gli oneri di cui si è detto e che, in ogni caso, la funzione generale della indicizzazione è quella di garantire nel tempo un certo equilibrio delle prestazioni.

Senonchè occorre considerare che il contenuto del citato art. 15 trae la sua origine dall'art. 1 del D.L. 17 marzo 1975, n. 50 e cioè del D.L. inteso ad ovviare agli inconvenienti ed alle carenze riscontrate fin dalla prima applicazione della legge 18 dicembre 1973, n. 880 e che non venne convertito in legge in quanto, attraverso un travagliato iter parlamentare, sfociò nella citata legge n. 393.

Ora, nel predetto D.L. n. 50 veniva stabilito che " per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, l'Ente versa per una sola volta al Comune nel quale deve installare l'impianto una somma fino ad un massimo di L. 2.000 al kW di potenza installata dei gruppi generatori. . . . . " con il che si doveva ritenere che il contributo dovesse riferirsi anche qui ad una quota, peraltro non determinata nè determinabile, del costo effettivo delle opere di urbanizzazione entro il limite massimo stabilito e cioè che



in pratica ove si fosse presentata una limitata necessità di opere di urbanizzazione, il contributo avrebbe potuto essere di entità più ridotta.

Tale opinione, peraltro, poteva trovare testuale riscontro nella prevista ripartizione proporzionale del contributo fra più comuni eventualmente interessati ed ancor più nella espressa previsione della norma di una eventuale necessità di destinare " parte dei contributi ad opere . . . . da realizzare a cura della Regione . . . . delle province " .

Senonchè nel testo attuale dell'art. 15 della legge n. 393, fermo tutto il resto, non figura più l'espressione " fino ad un massimo " e risulta, invece, introdotto il criterio dell'indicizzazione che nel D. L. n. 50 non figurava.

Il tutto, ovviamente, non conferisce maggiore chiarezza alla norma in esame ma, sulla scorta dei lavori preparatori, sembra si possa stabilire quanto meno che nell'intenzione del legislatore il contributo non va più riferito all'effettivo costo delle opere di urbanizzazione.

Infatti nel resoconto della seduta del 10 luglio 1975 della Commissione Industria della Camera, risulta che il Ministro per l'Industria, on.le Donat Cattin, dichiarò testualmente che " la motivazione " per le opere di urbanizzazione secondaria " è una motivazione che giustifica l'indennizzo in termini generali. Infatti, in una città di trenta-quarantamila abitanti, quando se ne aggiungono duecento, duecentocinquanta che lavorano nella centrale (magari cento sono locali), non sorgono delle necessità reali di urbanizzazione secondaria, di dimensioni tali da dar luogo ad una funzionalità del-

l'indennizzo in questa direzione. Il contributo che in questo caso viene dato al Comune è paragonabile a quello dato quando nelle vallate montane si costruisce un impianto idroelettrico".

Stando così le cose sembra logico ritenere che il contributo in questione altro non sia che un ristoro forfettario e generico per il disturbo arrecato al Comune dalla presenza dell'impianto e che il riferimento alle opere di urbanizzazione e soprattutto al pagamento in relazione allo stato di avanzamento delle opere anzidette, altro non sia che un espediente inteso a far sì che almeno parte del contributo venga effettivamente destinato alla realizzazione ed al completamento di quelle infrastrutture, quali scuole, mercati, chiese, ecc. che si ritengono essenziali per migliorare le condizioni di vita delle popolazioni.

Va da sè, allora, che l'indicizzazione di tale contributo non possa che riferirsi al momento in cui lo stesso viene determinato dalle parti interessate e cioè alla data in cui l'Enel ed il Comune stipulano la convenzione prevista dalla legge, mentre le date degli effettivi pagamenti, anche se riferite come si è detto, allo stato di avanzamento delle opere, non possono avere alcuna ulteriore rilevanza.

Ulteriore problema posto dallo stesso art. 15 è quello di reperire i parametri da utilizzare per la indicizzazione in quanto non è possibile individuare un istituto od organizzazione che si identifichi con " il collegio nazionale dei costruttori" che secondo la legge dovrebbe predisporre i parametri in questione.

In particolare con una denominazione analoga a quella indicata dalla legge esiste l' "Associazione Nazionale dei Costruttori Edili ( AN-

CE) " che è una libera associazione la cui struttura organizzativa prevede la costituzione in ciascuna provincia italiana, di un organismo periferico denominato anche esso "associazione", salvo in alcune province, nelle quali è denominato "collegio" (da qui, forse, la imprecisione legislativa collegata, probabilmente, alla conoscenza, da parte dei proponenti della formula di indicizzazione, dell'organismo provinciale).

Presso gli Uffici del Genio Civile esistono delle Commissioni provinciali -delle quali fanno parte anche rappresentanti delle organizzazioni territoriali dell'ANCE- istituite ai sensi della circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 663 in data 28 febbraio 1948 con il compito di accertare con periodicità mensile i prezzi dei materiali e dei trasporti.

Sulla base di tali prezzi ed adottando i criteri stabiliti nel Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 22 giugno 1968, possono essere determinati gli indici provinciali per ciascuna delle 12 categorie di opere indicate nel decreto stesso.

L'ANCE ha calcolato, ad uso meramente interno, soltanto gli indici provinciali di categoria in genere con riferimento al mese di luglio per ciascun anno.

Non risulta alcuna disposizione di legge o ministeriale che definisca i criteri per determinare, sulla base dei predetti 12 indici, l'indice nazionale unico rappresentativo delle diverse categorie di opere.

Pertanto, anche se si potesse per ipotesi identificare nella Associazione Nazionale Costruttori Edili il "Collegio Nazionale dei

Costruttori" di cui alla legge 393, non si potrebbe tuttavia ritenere che gli anzidetti indici -provinciali e per categoria di opere- siano "i parametri" previsti dalla legge dal momento che i medesimi ( elaborati dall'ANCE, sulla base dei prezzi provinciali e con i criteri stabiliti dal Ministero dei Lavori Pubblici, così come potrebbero essere elaborati da ciascun interessato anche senza l'ausilio della stessa ANCE) da un lato costituiscono il frutto di un'attività che l'ANCE stessa, utilizzando le elaborazioni delle dette commissioni provinciali, svolge per esigenze degli associati, a seguito di propria autodeterminazione e non già di qualsivoglia prescrizione normativa, e dall'altro poi non potrebbero dar luogo ad un indice nazionale se non introducendo ex novo - e quindi senza il supporto di criteri prefissati, allo stato inesistenti - i sistemi che dovrebbero presiedere alla riduzione ad unità degli indici relativi alle 12 categorie di opere specificate dal D. M. del 1968.

Di fronte a tali incertezze interpretative il Ministero dell'Industria ha chiarito, con propria disposizione, che l'applicazione del richiamato art. 15 della legge 393 concerne rapporti intercorrenti tra l'Enel ed i Comuni interessati ed ha anche ritenuto che le difficoltà per individuare i parametri possano trovare soluzione in sede di stipula della apposita convenzione, significando che i parametri stessi possano essere diversi a seconda dei singoli accordi con i Comuni.

In relazione a ciò, l'Enel si è sforzato di individuare, nell'ambito degli indici ufficialmente pubblicati, quello che presentasse le caratteristiche più rispondenti anche al fine di una auspicata uniformità di applicazione della indicizzazione e conseguentemente, tra gli indici che periodicamente vengono pubblicati dall'ISTAT, ha prescelto, essendo il più idoneo a rappresentare le variazioni del costo

delle opere di urbanizzazione secondaria e quindi del relativo contributo, "l'indice generale del costo di costruzione di un fabbricato residenziale", il quale pertanto viene sistematicamente applicato nelle convenzioni urbanistiche.

Questi i problemi posti sul piano contrattuale direttamente dalla norma. Epperò la pratica non ha mancato di articolare una problematica aggiuntiva che ci limitiamo ad accennare, con riserva di eventuali approfondimenti in altra sede.

Come precisato, la convenzione prevista dall'art. 15 della legge n. 393 è sostitutiva di quella indicata dall'art. 28 della legge urbanistica e pertanto, "stricto jure", dovrebbe costituire l'unico obbligo incombente sull'Enel, per quanto di ragione, nei riguardi dei comuni ospitanti.

Tuttavia, è ricorrente la pretesa comunale di veder accolta, in sede di convenzione, una serie di richieste connesse ad aspetti di diversa natura e risolvendosi, in sostanza, nella diretta esecuzione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, nella soluzione concordata di problemi relativi alla gestione del cantiere, nell'apprestamento di organismi preposti alla valutazione di questioni ambientali ed in altre rivendicazioni socio-economiche.

Di fronte a tale situazione, sembra di poter affermare che, mentre non appare ammissibile, per la previsione esclusiva dell'articolo 15 citato, l'accoglimento di pretese relative ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria-fatte salve le opere da eseguire all'interno del recinto delle centrali- per le altre opere od interventi, fatta eccezione per alcuni casi particolari, residui in capo all' Ente l'autonomia imprenditoriale che gli consente di concordare talune

realizzazioni, purchè strettamente collegate alla costruzione ed all'esercizio dell'impianto.

Naturalmente, e la considerazione per quanto ovvia va comunque sottolineata, non sussiste alcun obbligo al concordamento di tali interventi e quindi l'opposizione che in tal senso dovesse essere manifestata dall'Ente per tutti o taluni di essi, non può costituire motivo per negare la sottoscrizione della convenzione la quale, a norma dell'art. 15, deve essere perfezionata entro 30 giorni dalla relativa richiesta da parte dell'Enel purchè sia assicurata la corresponsione del contributo ivi previsto.

Al riguardo devesi evidenziare che, se del caso, l'inutile decorso del termine di cui sopra può dar luogo all'instaurazione di una pretesa giudiziaria nei riguardi della parte inadempiente che potrebbe anche risolversi, in caso di inadempienza da parte del comune, nella nomina del commissario "ad acta".

Comunque, tornando ora all'esame delle concrete pretese formulate dai comuni, osserviamo che il comportamento dell'Ente deve essere graduato sul riscontro delle reali esigenze rappresentate dai comuni stessi.

In particolare, ricordiamo che sono normalmente accolte quelle relative alla riduzione del contributo di allacciamento per contratti di fornitura connessi a nuove iniziative industriali ed artigianali che si avranno nel territorio comunale entro un determinato numero di anni, quella relativa all'introduzione della clausola di precedenza, nei concorsi che venissero banditi per la assunzione di personale da impiegare nella centrale, ai residenti nel comune, quella relativa alla costituzione di commissioni di esperti per questioni am-

bientali, ecc.

Altre richieste sono viceversa accolte, in via indotta, come ad esempio quella relativa all'osservanza da parte delle imprese appaltatrici delle norme antinfortunistiche - per la quale l'Enel assume l'impegno a far costituire un comitato antinfortunistico tra le imprese stesse operanti nel cantiere - quelle relative agli alloggi per il personale di cantiere, ai servizi di trasporto, all'infermeria, alla mensa, ecc. per le quali l'Enel, analogamente alla precedente, si obbliga (salvo ipotesi particolari con specifico riferimento agli alloggi per i quali l'Ente, in taluni casi, ha provveduto o sta provvedendo direttamente) ad inserire parallele clausole nei contratti di appalto.

Esaurito così l'argomento relativo alle convenzioni urbanistiche, passiamo a dare qualche rapidissimo e limitato cenno in ordine all'altro preannunciato tema, e cioè quello concernente l'acquisizione dei terreni per la costruzione delle centrali nucleari.

Siamo indotti ad affrontarlo, sia pure, come detto, molto fuggacemente, in quanto, se è vero che normalmente l'acquisizione dei terreni, da parte di un ente pubblico, necessari per i propri impianti avviene attraverso il mero meccanismo espropriativo (e, in questa sede, non possiamo affrontare i problemi scaturenti dalla recente sentenza n. 5 della Corte Costituzionale resa in merito ai criteri di determinazione dell'indennizzo), è altresì vero che, soprattutto per aree di grandi estensioni, quali quelle necessarie per la realizzazione dell'impianto nucleare, viene per lo più utilizzato, ai fini acquisitivi, lo strumento contrattuale previsto dalle vigenti disposizioni in materia espropriativa e precisamente la "cessione volontaria" considerata dall'art. 12 della legge 865 del 1971 ( e cioè la c. d. legge casa) e successive modificazioni.

Il ricorso a tale strumento è dettato dall'attribuzione al proprietario espropriando del diritto a concordare appunto, a seguito della comunicazione dell'indennità provvisoria, la cessione volontaria degli immobili sottoposti ad espropriazione mediante il riconoscimento di un corrispettivo maggiorato -rispetto alla misura di detta indennità- del 50% o addirittura del 300% ove l'espropriando sia anche coltivatore diretto.

I problemi cui la disciplina in parola dà luogo sono, in via prioritaria, i seguenti:

- a) - natura dell'atto di cessione volontaria;
- b) - possibilità di proseguire, anche successivamente al concordamento della cessione volontaria, la procedura espropriativa.

Sub a) - La legge, come detto, attribuisce agli espropriandi il diritto di cedere bonariamente i propri beni soggetti ad esproprio con le maggiorazioni sopra indicate. Tale diritto dovrà essere esercitato dagli interessati entro 30 giorni dalla notifica dell'indennità ed è da ritenere, proprio perchè la norma è evidentemente diretta, nella sua sostanza, alle pubbliche amministrazioni e proprio perchè introduce una maggiorazione che costituisce, in definitiva, il prezzo che, alle pubbliche amministrazioni stesse è consentito di corrispondere per evitare le lungaggini della procedura espropriativa ed il possibile ostruzionismo del privato in sede giurisdizionale, che la proposta per la conclusione del contratto di cessione possa essere avanzata indifferentemente dall'espropriante o dall'espropriando.

Gli unici due principi che, in ogni caso, devono essere osservati sono costituiti dall'ammontare massimo del corrispettivo per la cessione e dal termine perentorio di 30 giorni per il raggiungimento



to dell'accordo.

Non va, tuttavia, dimenticato che solo l'espropriante appare vincolato dalla legge ad accettare la proposta di cessione volontaria avanzata dai proprietari.

In realtà, l'ipotesi considerata dall'art. 12 ripercorre in qualche modo -ove voglia escludersi il riferimento alla maggioranza- la previsione contenuta negli artt. da 25 a 29 della legge fondamentale sulle espropriazioni del 1865 laddove è stabilito da un lato che l'espropriante, in sede di deposito del piano particolareggiato di esecuzione, deve indicare, unitamente ad altri elementi, le somme che, per ciascun immobile, intende offrire e dall'altro la possibilità per i proprietari di accettare l'indennità offerta dall'espropriante mediante presentazione di dichiarazione scritta in tal senso al Prefetto.

Ciò posto -e ricordato che a differenza dell'ipotesi presa in considerazione dalla legge fondamentale sulle espropriazioni, a norma dell'art. 12 della legge casa, l'offerta della indennità viene fatta dalla Autorità che promuove la pubblica utilità e non già dall'espropriante- consideriamo ora quale sia la natura della cessione volontaria come sopra specificata.

La dottrina che ha affrontato l'argomento alla luce delle disposizioni contenute nella legge fondamentale sulle espropriazioni ha giustamente distinto l'ipotesi -l'unica, come visto, stabilita dalla legge- dell'accordo sulla indennità dall'altra -pure ammissibile nel silenzio della legge- del trasferimento consensuale dell'immobile sulla base dell'indennità concordata.

E mentre per la prima pressochè concordemente si è riconosciuto il carattere pubblicistico degli accordi -anche se non so-

no mancate diverse qualificazioni quali quella del "contratto amministrativo", quella dell' "accertamento consensuale", quella della "adesione ad un provvedimento della P.A." - non sono, viceversa, mancate, per la seconda ipotesi, voci che hanno attribuito al trasferimento consensuale, nel corso dell'espropriazione, carattere privatistico sul riflesso che, in sostanza, mancherebbe un qualsiasi rapporto giuridico tra espropriante ed espropriando, produttivo di diritti soggettivi.

Ora è proprio dalla testè ricordata opinione -alla quale riconosciamo pieno fondamento nell'ambito della normativa nella quale si muove- che nasce il nostro convincimento circa la natura pubblicistica della cessione volontaria ex art.12 della legge casa.

Questa, lo abbiamo più volte ricordato, è esplicitamente presa in considerazione dalla norma, la quale, pertanto, autoritativamente, crea al riguardo un rapporto giuridico dal quale scaturisce il diritto soggettivo alla cessione di cui è diretto portatore l' espropriando; rappresenta, inoltre, un atto del procedimento di espropriazione (un "momento", come è stato detto, di tale procedura) intimamente collegato con questo tanto da non avere, rispetto ad esso, alcuna autonomia.

Pertanto, se è vero che il contratto di diritto pubblico attiene alla composizione di interessi in materie e settori di attività in relazione all'esercizio di pubblica potestà e se, comunque, attiene all'incontro della volontà della P.A. con la volontà del privato nell'ambito delle attribuzioni proprie della P.A. e se poi, come detto la P.A. ha un obbligo ad operare in tal senso, dobbiamo concludere che la cessione volontaria ex art.12 va considerata come con-

tratto di diritto pubblico in quanto costituisce atto integrativo del processo di espropriazione e ne rappresenta il motivo determinante.

Sub b) - Altro delicato problema, e concludiamo con il suo esame la nostra relazione, è quello della ammissibilità della prosecuzione della procedura espropriativa nella ipotesi dell'art. 12. In particolare, il problema è quello di stabilire se il trasferimento del bene, una volta accordate le maggiorazioni previste dall'art. 12 e successive disposizioni, possa essere attuato mediante il decreto di esproprio.

Dicevamo delicato problema in quanto la soluzione positiva sembra ostacolata dalla lettera della norma che, assegnando le ricordate maggiorazioni, sembra riservarle solo alle ipotesi di trasferimento convenzionale e non derivanti da provvedimento espropriativo.

Non riteniamo, tuttavia, per ragioni di ordine logico, di poter accedere a tale interpretazione restrittiva.

Osta, a nostro avviso -al di là della lettera della norma e di quanto contenuto nel secondo comma dell'art. 12 circa l'incongrua previsione della facoltà dell'espropriando di accettare ~~più~~ e semplicemente l'indennità provvisoria (con tutti gli effetti preclusivi in ordine all'impugnativa dei relativi atti amministrativi) senza richiesta di cessione volontaria e della conseguente maggiorazione-proprio la "ratio" della maggiorazione che è rappresentata, come indicato, dalla necessità di attribuire all'ente espropriante strumenti per una più sollecita ed idonea acquisizione degli immobili.

Ora, in tale prospettiva e considerati i vantaggi, almeno in certe situazioni, che possono scaturire da un trasferimento a tito-

lo originario, quale è quello a seguito della espropriazione, non sembra inammissibile che di fronte alla proposta dell'espropriando di cessione volontaria (e quindi non già nella ipotesi di mera accettazione), l'espropriante opponga la sua controproposta di pervenire, sia pure alle condizioni previste per la cessione volontaria, al trasferimento coattivo. Tale controproposta potrà essere accettata dall'espropriando ed allora si verificherà una ipotesi di conversione dell'accordo che si tramuterà in concordamento amichevole.

In siffatta ipotesi la procedura espropriativa potrà riprendere il suo normale svolgimento e l'accordo amichevole -al quale pure (e questa volta sicuramente) va attribuita natura pubblicistica- avrà valore di adesione al provvedimento dell'amministrazione.

