

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. VI
n. 1

REGISTRAZIONI CON RISERVA

EFFETTUATE DALLA CORTE DEI CONTI

*(Articolo 26 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti,
approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214)*

1° ELENCO

Trasmesse alla Presidenza il 6 agosto 1997

PAGINA BIANCA



Corte dei Conti

a Sezioni Riunite

nell'adunanza del 23 luglio 1997

VISTO l'estratto del processo verbale della riunione del Consiglio dei Ministri in data 4 luglio 1997, dal quale risulta che, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, il Consiglio dei Ministri ha deciso che, ai sensi dell'art. 25, secondo comma, del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con r. d. 12 luglio 1934, n. 1214, e dell'art. 2, comma 3, lett. n), della legge 23 agosto 1988, n. 400, debbano avere corso i seguenti provvedimenti, non ammessi a visto dalla Sezione del controllo

- d.P.C.M. 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del personale Enea dell'area tecnico-amministrativa, relativo ai periodi 1° gennaio 1994-31 dicembre 1997 per gli aspetti normativi e 1° gennaio 1994-31 dicembre 1995 per gli aspetti economici:

- d.P.C.M. 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale Enea dell'area dirigenziale e delle specifiche tipologie professionali, relativo ai periodi 1° gennaio 1994-31 dicembre 1997 per gli aspetti normativi e 1° gennaio 1994-31 dicembre 1995 per gli aspetti economici:

- d.P.C.M. 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale Enea dell'area tecnico-amministrativa, relativo al biennio economico 1996-1997;

- d P C M 20 dicembre 1996, concernente l'autonizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale Enea dell'area dirigenziale e delle specifiche tipologie professionali, relativo al biennio economico 1996-1997.

- d P C M 17 gennaio 1997, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL dell'apposita area di contrattazione per la dirigenza medica e veterinaria e relative specifiche tipologie professionali del Servizio sanitario nazionale, integrativo del CCNL della predetta apposita area, sottoscritto il 5 dicembre 1996;

- d.P.C.M. 17 gennaio 1997, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale non medico con qualifica dirigenziale e relative specifiche tipologie professionali, dipendente dalle Amministrazioni pubbliche ricomprese nel Comparto del personale del Servizio sanitario nazionale, integrativo del CCNL del predetto personale non medico con qualifica dirigenziale, sottoscritto il 5 dicembre 1996,

- d P C M 14 febbraio 1997, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale con qualifica dirigenziale e relative specifiche tipologie professionali, dipendente dalle Amministrazioni pubbliche ricomprese nel Comparto del personale degli Enti pubblici non economici, relativo al biennio economico 1996-1997, relativamente alle clausole contenute nei seguenti articoli, non ammesse a visto dalla Corte dei conti:

-art. 4, comma 4 dalle parole "a decorrere dal 31 dicembre 1997" e fino alle parole "£ 2 000.000 lorde annue unitarie", nonché l'ultimo periodo dello stesso articolo 4 se riferibile alla predetta decorrenza",

-art 5, comma 2 dalla parola "rideterminate" fino alle parole "esercizio 1988";

-art. 6, comma 2: dalle parole "a decorrere dal 31 dicembre 1997" fino alle parole "£ 500.000 lorde unitarie", nonché l'ultimo periodo se riferibile alla predetta decorrenza;

-art 18, comma 4 dalle parole "a decorrere dal 31 dicembre 1997" fino alle parole "alla medesima data del 31 dicembre 1995",

-art. 35, comma 1 limitatamente alle parole "e dal 31 dicembre 1997 per gli altri medici e veterinari" e alla lettera b) recante l'intestazione "altri medici e veterinari";

VISTA la relazione tecnica del 7 luglio 1997, redatta dal Direttore dell'Ufficio "Relazioni sindacali" del Dipartimento della funzione pubblica, contenente le controdeduzioni ai rilievi della Corte dei conti, sulla base delle quali il Consiglio dei Ministri ha deliberato di dar corso ai provvedimenti citati;

VISTA la lettera dell'8 luglio 1997 con la quale il Ministro per la funzione pubblica, in attuazione della menzionata decisione presa dal Governo nella riunione del 4 luglio 1997, ha trasmesso gli atti alla Corte,

VISTA l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti del 9 luglio 1997, con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo sono state convocate per l'odierna adunanza per deliberare sulle richieste governative di visto con riserva dei citati provvedimenti,

UDITI il relatore, Cons Giuseppe Cogliandro, e i rappresentanti del Ministero del tesoro, del Dipartimento della funzione pubblica, dell'Agenzia per la Rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) e dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (Enea),

PREMESSO che il primo collegio della Sezione del controllo, con le deliberazioni appresso citate, ha adottato le seguenti decisioni sui provvedimenti in esame:

1 - d.P.C.M. 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale Enea dell'area tecnico-amministrativa, relativo ai periodi 1° gennaio 1994-31 dicembre 1997 per gli aspetti normativi e 1° gennaio 1994-31 dicembre 1995 per gli aspetti economici

Con deliberazione n. 81/97, la Sezione del controllo ha rifiutato il visto e la conseguente registrazione al provvedimento in questione per i seguenti motivi, di ordine generale (punti 1.1-1.5) e di contenuto specifico (punti 1.6-1.14):

1.1 - mancata dimostrazione della copertura finanziaria del contratto: con riguardo agli aspetti economici "non risulta (...) soddisfatta in modo adeguato l'esigenza di indicare puntualmente i mezzi necessari per la copertura complessiva per l'intero periodo contrattuale (e ciò anche alla luce del disposto dell'art. 52, terzo e quarto comma, del decreto legislativo n. 29 del 1993)",

1.2 - mancata dimostrazione della compatibilità economica del contratto l'omessa indicazione puntuale degli oneri finanziari derivanti dal contratto (v. punto precedente) impedisce anche di "verificare la conformità delle disposizioni contrattuali con le prescrizioni contenute nella direttiva del Presidente del Consiglio in data 5 settembre 1994, integrata da altra direttiva in data 1° febbraio 1995", prescrizioni concernenti il tasso di crescita delle retribuzioni e l'osservanza delle regole fissate per l'erogazione dei trattamenti accessori collegati alla produttività individuale e collettiva;

1.3 - retribuzione minima "non appare corretto - ai fini dell'individuazione dell'incremento mensile medio - il riferimento al 31 dicembre 1993 dal momento che per l'anno 1994 non è previsto alcun

incremento stipendiale (e sottolineando l'esistenza di un organico inferiore a quello del 1993), per la determinazione dell'onere conseguente alla disposizione in esame (art. 32) appare incongruo - altresì - un riferimento al 31 dicembre 1995 in relazione ai benefici economici spettanti dal 1° gennaio 1995".

1 4 - attribuzione dei superminimi "non è possibile valutare - con esattezza - l'importo effettivo, attesa la presenza di elementi difformi (calcolo di costi annui a fronte di corresponsione soltanto con riferimento al mese di dicembre 1995)",

1 5 - indennità sostitutiva di trattamenti specifici "va soltanto ribadito che la norma contrattuale non ha effetto sugli aspetti economici del primo biennio atteso che essa espressamente ne prevede l'applicabilità <a decorrere dalla data di stipulazione del presente contratto>"

1 6 - articolo 5 (contratti a termine): "appare decisivo il consolidato assunto in base al quale la costituzione dei rapporti di lavoro a tempo determinato è consentita nei casi espressamente indicati dalla legge (cfr. art. 1 legge 18 aprile 1962, n. 230)";

1 7 - articolo 6 (progetti di formazione-lavoro): "la materia, attinente ai processi di selezione e di avviamento al lavoro, non può costituire oggetto di contrattazione (e in tal senso va richiamata la disciplina contenuta nell'art. 2, primo comma, lett. c), n. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421)";

1 8 - articolo 8 (riammissione in servizio): "la materia, attenendo ai processi di accesso al lavoro, non può costituire oggetto di contrattazione; ed infatti la disciplina della reinstaurazione del rapporto di lavoro non può porsi in contrasto con l'art. 2, primo comma, lett. c), n. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 appena dianzi citato";

1 9 - articoli 9 (inquadramento del personale), 10 (sviluppo professionale e produttività), 11 (sviluppo di inquadramento) e 80, comma 3 (norme transitorie): queste disposizioni "contrastano con gli articoli 73, comma 5, e 8 del decreto legislativo n. 29/93 (nonché con l'art. 2, primo comma, lett. c), n. 4 della legge n. 421 del 1992); ed invero la progressione del personale è assoggettata a procedure di selezione concorsuale che non possono formare oggetto di contratti collettivi";

1 10 - articolo 12 (superminimi e premi di produttività): "i premi di produttività devono essere attribuiti a consuntivo",

1 11 - articolo 33 (progressione professionale). con riguardo all'incremento stipendiale previsto da questa disposizione, "deve essere riaffermata l'abolizione di qualsiasi automatismo di crescita delle retribuzioni e la necessaria definizione di sistemi retributivi e di incentivi svincolati dalla progressione per anzianità e collegati al merito; non appaiono pertanto risolutive, in proposito, le previsioni dell'art. 32 del contratto (<accertato utile svolgimento dell'attività e apporto quali-quantitativo>)"

1 12 - articolo 36 (produttività collettiva ed individuale): "non è dato rinvenire, allo stato, una disposizione contrattuale giustificativa della seguente affermazione contenuta nei prospetti allegati:

<per il biennio 1994-1995 non sono previsti oneri al riguardo, perché l'eventuale erogazione di tali premi è prevista nel 2° biennio>".

l 13 - articolo 47 (indennità sostitutiva di trattamenti specifici di ente) questa disposizione "contrasta con la già ricordata direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 settembre 1994 poiché i trattamenti accessori devono essere collegati al merito, né appare conferente la precisazione che l'indennità in questione ha valenza meramente sostitutiva di specifici trattamenti corrisposti dall'ente".

l 14 - articolo 80 (norme transitorie). "le operazioni di inquadramento dalle quali deriva una progressione in carriera del personale non sono più consentite ai sensi della normativa introdotta nel 1993, sussiste infatti una chiara disciplina in tal senso desumibile dalla lettura, complessiva e correlata, dell'art. 2, primo comma, lett c), della legge n. 421 del 1992 e degli articoli 8 e 73, quinto comma, del decreto legislativo n. 29 del 1993; in ogni caso (...) le operazioni di inquadramento comportanti progressione in carriera non possono costituire oggetto dei contratti collettivi".

2 - d.P.C.M. 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale Enea dell'area dirigenziale e delle specifiche tipologie professionali, relativo al periodo 1° gennaio 1994-31 dicembre 1997 per gli aspetti normativi e 1° gennaio 1994-31 dicembre 1995 per gli aspetti economici.

Con deliberazione n. 82/97, la Sezione del controllo ha rifiutato il visto e la conseguente registrazione al provvedimento in questione per i seguenti motivi, di ordine generale (punti 2.1-2.5) e di contenuto specifico (punti 2.6-2.14):

2.1 - mancata dimostrazione della copertura finanziaria del contratto: v. punto 1.1;

2.2 - mancata dimostrazione della compatibilità economica del contratto: v. punto 1.2;

2.3 - retribuzione minima: v. punto 1.3,

2.4 - attribuzione dei superminimi: v. punto 1.4,

2.5 - indennità sostitutiva di trattamenti specifici: v. punto 1.5;

2.6 - articolo 1, comma 1 (campo di applicazione). "va rilevato che non può ammettersi l'inserimento nell'area dirigenziale di tutto il personale inquadrato (e da inquadrare) nel livello 9 per il quale non sussistono inequivoci, ed obiettivi, elementi individuanti professionalità specifiche. In particolare, la Sezione non è in grado di apprezzare, allo stato degli atti, il grado di autonomia e la rilevanza delle attività svolte dal personale inserito nell'area in questione".

2.7 - articoli 1, comma 2 (campo di applicazione) e 91 (norme transitorie): v. punto 1.9;

2.8 - articoli 9 (sviluppo professionale e incentivazione) e 10 (sviluppo di inquadramento): v. punto 2.7,

- 2.9 - articolo 5 (contratti a termine) v punto 1.6.
- 2.10 - articolo 7 (riammissione in servizio) v punto 1.8.
- 2.11 - articolo 11 (superminimi e premi di produttività) v punto 1.10.
- 2.12 - articolo 32 (progressione professionale) ed allegato E v punto 1.11.
- 2.13 - articolo 35 (produttività collettiva ed individuale) v punto 1.12.
- 2.14 - articolo 46 (indennità sostitutiva di trattamenti specifici di ente) v punto 1.13

3 - d.P.C.M. 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale dell'Enea dell'area tecnico-amministrativa, relativo al biennio economico 1996-1997

Con deliberazione n. 84/97, la Sezione del controllo ha rifiutato il visto e la conseguente registrazione al provvedimento in questione per i seguenti motivi, di ordine generale (punti 3.1-3.6) e di contenuto specifico (punti 3.7-3.8):

- 3.1 - mancata dimostrazione della copertura finanziaria del contratto: v punto 1.1.
- 3.2 - mancata dimostrazione della compatibilità economica del contratto: v. punto 1.2;
- 3.3 - incremento economico per il rinnovo contrattuale: non è condivisibile la tesi della Ragioneria generale dello Stato, secondo cui l'incremento relativo al biennio economico 1996-1997, pari all'8,25%, al netto degli oneri accessori, è conciliabile "con altro ordine di grandezza (6%) determinato dalla stessa Ragioneria generale dello Stato";
- 3.4 - progressione nei livelli: v punto 1.9;
- 3.5 - attribuzione dei superminimi: questione analoga a quella di cui al punto 1.4;
- 3.6 - premi di produttività: non appare conferente "la generica deduzione dell'Amministrazione, effettuata sul punto: che cioè il limite contrattuale per le spese di personale si applica solo a quelle gravanti sul bilancio dello Stato e non a quelle coperte da finanziamenti esterni;
- 3.7 - articoli 3 (superminimi) e 4 (indennità di operazione di impianti nucleari): "la Sezione non è in grado di pronunciarsi sulla sussistenza di una copertura finanziaria reale";
- 3.8 - articolo 6 (risorse aggiuntive): "la Sezione ritiene che la subordinazione dell'utilizzo di risorse aggiuntive alla <verifica relativa all'attuazione dei processi di riorganizzazione concernenti l'introduzione di strumenti di programmazione e controllo> non assicura il rispetto della prescrizione contenuta nella direttiva del Presidente del Consiglio del 7 febbraio 1996", che ammette il ricorso a risorse derivanti da risparmi di spesa soltanto nel caso in cui <sia stata attuata un'organizzazione per centri di costo, sia stato avviato il controllo di gestione e siano stati istituiti i nuclei di valutazione>".

4 - d P C M 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale Enea dell'area dirigenziale e delle specifiche tipologie professionali, relativo al biennio economico 1996-1997

Con deliberazione n. 83/97, la Sezione del controllo ha rifiutato il visto e la conseguente registrazione al provvedimento in questione per i seguenti motivi, di ordine generale (punti 4.3-4.3) e di contenuto specifico (punti 4.4-4.8)

4.1 - mancata dimostrazione della copertura finanziaria del contratto: v. punto 1.1;

4.2 - mancata dimostrazione della compatibilità economica del contratto v. punto 1.2,

4.3 - incremento economico per il rinnovo contrattuale: v. punto 3.3;

4.4 - inserimento nell'area dirigenziale v. punto 2.6,

4.5 - superminimi: questione analoga a quella di cui al punto 1.4,

4.6 - premi di produttività v. punto 3.6;

4.7 - articoli 3 (superminimi) e 4 (indennità di operazione di impianti nucleari): v. punto 3.7,

4.8 - articolo 6 (risorse aggiuntive) v. punto 3.8

5 - d P C M 17 gennaio 1997, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL dell'apposita area di contrattazione per la dirigenza medica e veterinaria e relative specifiche tipologie professionali del Servizio sanitario nazionale, integrativo del CCNL della predetta apposita area, sottoscritto il 5 dicembre 1996

Con deliberazione n. 76/97, la Sezione del controllo ha rifiutato il visto e la conseguente registrazione al provvedimento in questione, in quanto l'inserimento nel contratto base della disposizione (articolo 16), riguardante le assunzioni a tempo determinato, di contenuto sostanzialmente conforme a quello della clausola già espunta dal contratto base ai sensi della deliberazione della Sezione del controllo n. 167/96, contrasta con l'art. 2, comma 1, lett. c), nn. 2 e 4, della legge n. 421/1992. La Sezione ha eccepito inoltre la violazione dell'art. 3, comma 23, della legge n. 24 dicembre 1993, n. 537, che ha fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di assumere personale a tempo determinato; divieto peraltro venuto meno, per le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, a decorrere dal 1° gennaio 1997, per effetto dell'art. 1, comma 46, e dell'art. 3, comma 217, della legge n. 23 dicembre 1996, n. 662

6 - d P C M 17 gennaio 1997, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale non medico con qualifica dirigenziale e relative specifiche tipologie professionali, dipendente dalle Amministrazioni pubbliche ricomprese nel Comparto del personale del

Servizio sanitario nazionale, integrativo del CCNL del predetto personale non medico con qualifica dirigenziale, sottoscritto il 5 dicembre 1996

Con deliberazione n 77/97, la Sezione del controllo ha rifiutato il visto e la conseguente registrazione al provvedimento in questione per le considerazioni appena svolte, relative al contratto della dirligenza medica e veterinaria.

7 - d P C M. 14 febbraio 1997, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale con qualifica dirigenziale e relative specifiche tipologie professionali, dipendente dalle Amministrazioni pubbliche ricomprese nel Comparto del personale degli Enti pubblici non economici, relativo al biennio economico 1996-1997

Con deliberazione n 90/97, la Sezione del controllo ha ammesso a visto e conseguente registrazione il provvedimento in questione, con esclusione delle seguenti clausole, riguardanti la concessione di alcuni benefici economici a decorrere dal 31 dicembre 1997, per contrasto con le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 settembre 1994 e 7 febbraio 1996, le quali sanciscono la durata biennale dei contratti aventi rilevanza economica:

- art. 4, comma 4 dalle parole "a decorrere dal 31 dicembre 1997" e fino alle parole "£ 2.000.000 lorde annue unitarie", nonché l'ultimo periodo dello stesso articolo 4 se riferibile alla predetta decorrenza",
- art. 5, comma 2: dalla parola "rideterminate" fino alle parole "esercizio 1988":
- art. 6, comma 2. dalle parole "a decorrere dal 31 dicembre 1997" fino alle parole "£ 500.000 lorde unitarie", nonché l'ultimo periodo se riferibile alla predetta decorrenza;
- art. 18, comma 4 dalle parole "a decorrere dal 31 dicembre 1997" fino alle parole "alla medesima data del 31 dicembre 1995";
- art. 35, comma 1 limitatamente alle parole "e dal 31 dicembre 1997 per gli altri medici e veterinari" e alla lettera b) recante l'intestazione "altri medici e veterinari";

PRESO ATTO della citata relazione tecnica del 7 luglio 1997, con la quale il Dipartimento della funzione pubblica, nel richiamare le precedenti controdeduzioni ai rilievi della Corte, formulate dallo stesso Dipartimento e dalle altre Amministrazioni interessate, osserva che.

(a) le posizioni della Corte divergono da precedenti deliberazioni con cui sono state ritenute legittime talune clausole alle quali è stato ora negato il visto. In particolare, il mutamento di indirizzo in ordine ai parametri del controllo di legittimità interviene a pochi mesi dalla conclusione del ciclo contrattuale e investe contratti sottoscritti con evidente ritardo rispetto al periodo di vigenza (Enea

ed Enti pubblici non economici) oppure riguardanti limitate "code" contrattuali (Sanità), con le conseguenti difficoltà di riapertura delle relative trattative.

(b) la Corte ha considerato quale parametro di legittimità dei singoli contenuti contrattuali la coerenza con le direttive impartite dal Governo all'Aran, mentre in precedenti deliberazioni si era ritenuto che tale valutazione sia rimessa al Governo, ai fini dell'autorizzazione o meno della sottoscrizione, e comunque riguardi il merito del contratto e non la sua legittimità;

(c) la copertura dei costi contrattuali derivanti dai CCNL relativi all'Enea rientra nei relativi stanziamenti di bilancio e gli incrementi sono coerenti con i vincoli alla crescita delle retribuzioni pubbliche. L'Enea rientra tra gli enti indicati nell'art. 73, comma 5, del d.lgs. n. 29/1993, per i quali è previsto il solo rispetto dei limiti di crescita delle retribuzioni in coerenza con i documenti di politica economica, essendo gli oneri contrattuali interamente a carico del bilancio dell'Ente. Sia l'Aran sia il Ministero del tesoro hanno evidenziato che gli incrementi retributivi, sia per l'area tecnico-amministrativa che per quella dirigenziale, sono dell'ordine del 6,1% per il biennio 1994-95 e dell'8,25% per quello 1996-97, percentuali in linea con quelle del restante pubblico impiego;

(d) sempre con riguardo ai CCNL dell'Enea, la questione dell'inserimento nell'area dirigenziale di tutto il personale inquadrato (e da inquadrare) nel livello 9 investe il merito del contratto collettivo che, nel sistema privatizzato del d.lgs. n. 29/1993, è espressione di autonomia negoziale e non esercizio di attività vincolata,

(e) contrariamente a quanto sostenuto dalla Corte, secondo la quale la contrattazione collettiva non potrebbe regolare la progressione di carriera e i relativi meccanismi selettivi, i contratti collettivi correttamente disciplinano gli inquadramenti ed i relativi percorsi professionali come tipica materia inerente alla disciplina dei rapporti di lavoro, diversa materia essendo quella delle modalità d'esercizio dei poteri di scelta da parte del datore di lavoro pubblico;

(f) per l'area della dirigenza medico-sanitaria non esiste superamento dei limiti della contrattazione collettiva. Si deve considerare che la legge n. 421/1992 all'art. 2, comma 1, lett. c), riserva a fonti normative o amministrative i mod. di conferimento degli uffici ed i provvedimenti di selezione per l'accesso al lavoro o di avviamento al lavoro. La disposizione contrattuale in esame (articolo 16) incide invece sui rapporti di lavoro tra amministrazioni pubbliche e dipendenti, indicando i casi in cui può essere apposto un termine al contratto di lavoro e dettando le modalità di svolgimento del relativo rapporto. Essa rinvia anche, per quanto attiene alle modalità di selezione, ad una specifica fonte legale, l'art. 9 della legge n. 207/1995. La norma, inoltre, è stata riproposta perché è di evidente utilità che si pervenga ad una disciplina unitaria dei rapporti a termine, data la concorrente applicabilità di normative speciali di settore (art. 9 legge n. 207/1985 e art. 18, comma 3, d.lgs. n. 502/1992), da un lato, e generali (legge n. 230/1962 e art. 23 legge n. 56/1987), dall'altro;

(g) per quanto riguarda gli Enti pubblici non economici, la concessione dei benefici a decorrere dal 31 dicembre 1997 dipende dal fatto che gli oneri contrattuali in questione vengono a maturazione in un momento immediatamente successivo al biennio di riferimento (il 1998 nel caso in esame). La loro configurazione come oneri di trascinarsi del biennio economico 1996-1997 assicura pienamente il rispetto delle direttive 5 settembre 1994 e 7 febbraio 1996,

CONSIDERA quanto segue

Il rifiuto del visto della Sezione del controllo ha riguardato in un caso talune disposizioni del provvedimento governativo di autorizzazione alla sottoscrizione del contratto collettivo nazionale di lavoro (Enti pubblici non economici), in due casi una singola clausola integrativa di precedenti contratti già esecutivi (Sanità) e negli altri quattro casi l'intero contenuto contrattuale (Enea). Nelle ipotesi da ultimo considerate il rifiuto (totale) del visto è stato motivato sia con considerazioni di ordine generale, che investono l'intero provvedimento (per violazione del duplice parametro della legittimità e della compatibilità economica), sia con rilievi specifici attinenti a singole disposizioni dei contratti. Da parte sua, il Dipartimento della funzione pubblica ha replicato alla maggior parte delle osservazioni della Corte con argomentazioni di ordine giuridico ed extragiuridico, prima nel corso del procedimento di controllo e, successivamente, con la richiesta al Consiglio dei Ministri di "dare corso" ai provvedimenti oggetto di esame.

In presenza di una situazione così articolata e complessa appare necessario risolvere preliminarmente la questione dei poteri delle Sezioni riunite in sede di controllo, questione che, a sua volta, germina altri quesiti che investono tutte le fasi della procedura di richiesta del visto con riserva. Per far ciò, è opportuno avere presente il quadro normativo dell'istituto "visto con riserva", che qui di seguito sinteticamente si espone:

- in caso di rifiuto del visto da parte della Sezione del controllo, la relativa deliberazione deve essere trasmessa al Ministro competente, e, quando questi lo ritenga necessario, sarà presa in esame dal Consiglio dei Ministri. Se esso risolve che l'atto o decreto debba avere corso, la Corte è chiamata a deliberare a Sezioni riunite, e "qualora non riconosca cessata la causa di rifiuto", ne ordina la registrazione e vi appone il visto con riserva (art. 25 citato t.u. del 1934),
- la richiesta di registrazione con riserva presentata dal Ministro competente al Consiglio dei Ministri deve essere motivata (art. 1 r.d. 14 11 1901, n. 466 e, ora, art. 2, comma 3, lett. n), legge 23 agosto 1988, n. 400);

- la richiesta del visto con riserva non può essere fatta dal Governo dimissionario (art. 1 r. d. 18 11 1923, n. 2441),
- in talune ipotesi il rifiuto di registrazione è assoluto (art. 25, terzo comma, t. u. del 1934),
- l'istituto del visto con riserva non è applicabile alle Regioni (Corte cost. 13-19 dicembre 1966, n. 121),
- la Corte dei conti ogni quindici giorni comunica al Parlamento l'elenco delle registrazioni con riserva (art. 26 citato t. u. del 1934),
- la relazione annuale della Corte sul rendiconto generale dello Stato deve esporre le ragioni per le quali ha apposto il visto con riserva ad atti soggetti al controllo (art. 41 t. u. del 1934)

La dottrina prevalente considera l'istituto del visto con riserva come un rimedio extra ordinem, una misura eccezionale, di difficile sistemazione dogmatica, tendente a consentire l'esecutività di un atto, nonostante la sua illegittimità, per ragioni di ordine politico

E' più convincente l'opinione che configura il visto con riserva quale rimedio ordinario (come dimostra la cadenza quindicinale delle comunicazioni che la Corte deve fare al Parlamento), volto a risolvere il conflitto tra l'apprezzamento dell'interesse generale rimesso al Governo e il giudizio di legittimità dell'azione amministrativa riservato alla Corte. Questa tesi connette l'istituto alla posizione di responsabilità in cui si trova il Governo nei confronti del Parlamento. La richiesta del Governo non investe il giudizio di legittimità, espresso dalla Corte, che resta fermo, ma realizza la determinazione di dare corso ad un atto, ancorché illegittimo, per motivi di interesse pubblico, facendo prevalere le ragioni dell'amministrazione a quelle del controllo, l'esigenza dell'esecutività dell'atto a quella dell'astratta legalità.

Proprio perché la richiesta del visto con riserva mette in gioco la responsabilità del Governo, la legge prevede l'obbligo della Corte di segnalare l'elenco delle registrazioni con riserva al Parlamento (autore della norma violata dall'atto del Governo), nonché il divieto per il Governo dimissionario di avvalersi di questo strumento (strumento che è invece utilizzabile dal nuovo Gabinetto che ha la fiducia del Parlamento) e, ancora, la motivazione della proposta del Ministro competente al Consiglio dei Ministri (che così è messo in grado di valutare il livello di esposizione nei confronti dell'organo parlamentare), ma non invece quella della richiesta del medesimo Consiglio alla Corte, atteso, da un lato, che detta richiesta non investe il giudizio di legittimità pronunciato dalla Corte e, dall'altro, che il Consiglio dei Ministri risponde (non alla Corte, ma) al Parlamento.

Recuperato il senso dell'istituto, che, così ricostruito, appare non solo dotato di logica funzionale, ma anche in linea con l'assetto costituzionale e coerente con la moderna concezione del controllo, si può ora affrontare in una nuova prospettiva concettuale il problema dell'interpretazione dell'art. 25 del t. u. del 1934, il quale stabilisce che la Corte, "qualora non riconosca cessata la causa di rifiuto", deve apporre sull'atto il visto con riserva. Ciò significa che la Corte, ove ritenga che sia "cessata la causa del rifiuto", deve ammettere l'atto al visto "normale", ossia al visto senza riserva.

Tradizionalmente, la giurisprudenza della Corte escludeva, sia pure in termini problematici, che la locuzione contenuta nel citato art. 25 implicasse una nuova valutazione giuridica del caso, intendendo la "cessazione" come "effetto dell'acquisizione di un elemento obiettivo e successivo alla pronuncia ricusatoria, capace nella sua rilevanza di far venire meno ("cessare", appunto) le ragioni giuridiche della precedente denegazione del visto" e ciò in quanto, mentre con la deliberazione della Sezione del controllo definitivamente si conclude il relativo e normale procedimento sul piano giuridico, nasce invece da una violazione d'ordine eminentemente extragiuridico il procedimento, del tutto eccezionale, che si instaura davanti alle Sezioni riunite allorché il Governo risolve di assicurare comunque il corso di un determinato atto." (Deliberazione delle Sezioni riunite n. 19 del 24.1.1976).

A un diverso assunto sono pervenute le Sezioni riunite con la deliberazione n. 66 del 23 giugno 1989. Secondo questa deliberazione, nel procedimento avviato a norma dell'art. 25, spetta alle Sezioni riunite procedere al riesame della deliberazione della Sezione del controllo al fine di verificare la fondatezza delle motivazioni che hanno determinato il rifiuto del visto.

Questa posizione concettuale, che rappresenta l'indirizzo prevalente nella recente giurisprudenza della Corte, merita consenso. Anzitutto, è da considerare che l'attribuzione della natura di mero accertamento alla pronuncia di ammissione al visto con riserva comporta una sostanziale svalutazione dell'istituto. La tesi, infatti, attribuisce valore determinante alla deliberazione del Consiglio dei Ministri e riduce quasi ad una presa d'atto l'intervento della Corte, nel suo collegio di più alto livello

Va poi rilevato, sul piano della logica formale, che se la tesi del mero accertamento era il corollario della tradizionale concezione del visto con riserva come strumento eccezionale di natura extragiuridica (concezione contraddetta, come si è rilevato, dal previsto obbligo della Corte di segnalare l'elenco delle registrazioni con riserva ogni quindici giorni al Parlamento) è plausibile argomentare che quella tesi perda vigore una volta dimostrato che il visto con riserva è un mezzo

ordinario di risoluzione dell'antagonismo tra amministrazione e controllo, di cui si avvale il Governo sotto la propria responsabilità

Il nuovo indirizzo giurisprudenziale introduce inoltre un elemento di razionalizzazione nel regime di modificabilità delle decisioni di controllo su atti. Nel sistema attuale, le decisioni di controllo negative della Corte dei conti sugli atti delle amministrazioni dello Stato non sono direttamente impugnabili dagli interessati (Cass., Sezioni unite, 23.11.1974, n. 3806) né modificabili dalla stessa Corte, dato che, con la restituzione dell'atto - registrato o non registrato - all'amministrazione, cessa il potere di controllo. Ciò rappresenta un'anomalia non solo rispetto alle decisioni di rifiuto del visto ("annullamento" art. 17, comma 40, legge 15.5.1997, n. 127) delle Commissioni statali di controllo e dei Comitati regionali di controllo, ma anche nei confronti delle decisioni negative della stessa Corte dei conti sugli atti delle Regioni a statuto speciale, le quali, nell'ipotesi di rifiuto del visto dichiarato dalle Sezioni regionali di controllo, possono chiedere alle Sezioni riunite centrali di deliberare "se sia fondata la causa del rifiuto" (art. 25 d.P.R. 19.5.1949, n. 250 per la Regione Sardegna; art. 46 d.P.R. 1° 2 1973, n. 49 per la Regione Trentino-Alto Adige; art. 36 d.P.R. 25.11.1975, n. 902 per la Regione Friuli-Venezia Giulia. Per la Regione siciliana, v. art. 6 d.lgs. 6.5.1948, n. 655 così come risulta dalla dichiarazione di incostituzionalità di cui alla citata sentenza della Corte cost. n. 121/1966). Le medesime Regioni, nella stessa ipotesi, possono altresì, ricorrendone i presupposti, sollevare conflitti di attribuzione nei confronti della Corte dei conti.

Il riferimento alla normativa concernente le Regioni a statuto speciale mette anche in evidenza come la lettura tradizionale dell'art. 25 del t.u. del 1934 comporti un'ingiustificata posizione di svantaggio del Governo centrale rispetto alle Giunte regionali. Queste, infatti, grazie all'evoluzione normativa, hanno oggi, come si è appena visto, un generale potere di "appello" contro le decisioni di rifiuto del visto, mentre residuerebbe in capo al Governo, ove si ritenesse di mantenere ferma la tesi del mero accertamento, solamente la facoltà di richiedere il visto con riserva, facoltà che, oltre ad incontrare limiti, implica anche assunzione di responsabilità politica.

Va pure rilevato che la configurazione della pronuncia delle Sezioni riunite come riesame risponde meglio alla dinamica procedurale, che vede l'intervento alla discussione orale di rappresentanti delle amministrazioni interessate (nella fattispecie: Ministero del tesoro, Dipartimento della funzione pubblica, Aran ed Enea), i quali possono anche depositare memorie e documenti. Questi meccanismi di garanzia, a presidio del contraddittorio, costituirebbero davvero una superfetazione se il

procedimento in questione si esaurisse nel mero accertamento della sopravvenienza di un elemento oggettivo idoneo a fare ritenere superata la deliberazione della Sezione del controllo

Un ulteriore argomento a sostegno dell'assunto si rinviene infine nella recente normativa (art. 10 legge n. 20/1994, modificato dall'art. 5 legge n. 639/1997) che prevede l'articolazione della Sezione del controllo in più collegi, aventi distinta competenza per tipologia di controllo e per materia. Nel nuovo quadro normativo, caratterizzato dalla coesistenza di più organi di controllo - centrali e regionali - di primo grado, la presenza di una generale istanza di riesame, indifferenziata per lo Stato e le Regioni a statuto speciale, assolve pure alla funzione di coordinamento delle pronunce di controllo. Si tratta di una funzione particolarmente importante, in quanto una relativa stabilità degli indirizzi di controllo favorisce i processi decisionali, migliorando l'efficacia e l'efficienza dell'attività amministrativa

Conclusivamente, la Corte a Sezioni riunite in sede di controllo, in presenza della richiesta del Governo prevista dall'art. 25 del t.u. del 1934, deve valutare, prima di darvi corso, se siano sopravvenuti fatti giuridicamente rilevanti che possano indurre a ritenere cessata la causa del rifiuto. In caso positivo, disporrà l'apposizione del visto (normale); in caso negativo dovrà stabilire se procedere al riesame della deliberazione della Sezione del controllo, per valutarne la fondatezza, oppure avviare la procedura di apposizione del visto con riserva. La scelta tra le due alternative dipende dalle considerazioni (contenute nella proposta del Ministro competente) sulla base delle quali il Governo ha deciso di dare corso agli atti: se dette considerazioni sono di ordine giuridico, la Corte procederà al riesame; se esse sono di ordine extragiuridico, la Corte avvierà la procedura di visto con riserva

Da quanto precede emerge che il procedimento di controllo davanti alle Sezioni riunite previsto dall'art. 25 del t.u. del 1934 si scompone in una pluralità di possibili valutazioni: accertamento della cessazione della causa del rifiuto, riesame della fondatezza della precedente pronuncia della Sezione del controllo, apponibilità del visto con riserva (senza contare il rifiuto assoluto del visto). Queste distinte valutazioni presentano una peculiarità che le contraddistingue dai normali giudizi incentrati sulla verifica della conformità di un atto a regole predeterminate. A differenza infatti di questi giudizi, che per definizione hanno struttura dicotomica (conformità/difformità dell'atto a legge), e che quindi possono avere un esito positivo (apposizione del visto) o negativo (rifiuto del visto o "annullamento"), le valutazioni di cui ci si occupa sfociano sempre in una misura positiva, che assicura comunque un effetto utile al procedimento attivato dal Governo (salvo il caso di rifiuto

assoluto di registrazione) Essa è costituita dal visto (normale) se risulti cessata o infondata la causa del rifiuto, dal visto con riserva nelle concomitanti ipotesi contrarie (permanenza e fondatezza della causa del rifiuto) oppure nel caso di decisione governativa basata su esclusive argomentazioni extragiuridiche

Nessun problema si pone se il giudizio (positivo o negativo), e quindi il conseguente esito (visto normale o visto con riserva), investe l'intero provvedimento. Sorge invece questione se alcune disposizioni del provvedimento risultino conformi a legge (e quindi soggette a visto normale) e le residue altre contrarie a legge (e quindi soggette a visto con riserva). La questione che si pone in questa situazione è se si debba disporre l'apposizione del visto con riserva all'intero provvedimento ovvero se occorra distinguere, nell'ambito del provvedimento, le disposizioni legittime (da sanzionare con visto normale) da quelle illegittime (da sanzionare con visto con riserva).

È opinione delle Sezioni riunite che, in presenza di un unico provvedimento, non vi sia luogo a distinguere tra visto normale e visto con riserva, in quanto entrambi i visti producono l'effetto di rendere esecutivo il provvedimento nella sua interezza. Sotto altro profilo, vi sono però almeno due ragioni per discernere le parti legittime del provvedimento da quelle illegittime: la prima riguarda la responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento, che va esclusa per le disposizioni conformi a legge, la seconda deriva dall'esigenza di informare l'amministrazione sugli indirizzi di controllo perché possa tenerne conto in futuro. Nelle ipotesi di questo genere che si presenteranno nel prosieguo sarà quindi disposta l'ammissione a visto con riserva del provvedimento anche per una sola disposizione non conforme a legge, fermo restando che il riesame delle Sezioni riunite avrà ad oggetto tutte le clausole in contestazione e che quindi l'ambito della "riserva" sarà ricostruibile solo attraverso la motivazione.

Resta ora da definire il criterio di individuazione delle clausole del provvedimento da prendere in considerazione in questa sede. Come ogni giudizio di secondo grado ad istanza di parte, il riesame delle Sezioni riunite in sede di controllo va limitato alle controdeduzioni dell'amministrazione, contenute nell'atto introduttivo del procedimento. Non costituisce ostacolo all'applicazione di questo principio la constatazione che, nel caso in esame, l'atto introduttivo è rappresentato dalla richiesta governativa ex art. 25 del t.u. del 1934, che è priva di motivazione, in quanto la motivazione è contenuta, per disposto legislativo, nella proposta del Ministro competente, sulla base della quale la decisione governativa è presa ed alla quale pertanto occorre fare rinvio

E' peraltro da escludere che la proposta del Ministro competente debba riprendere pedissequamente ed esaustivamente tutte le argomentazioni prospettate nel corso del procedimento di controllo di primo grado, dato che questo atto ha lo scopo di informare il Consiglio dei Ministri sugli aspetti essenziali del contenzioso, rilevanti sotto il profilo della responsabilità politica. I punti sui quali verte il riesame sono quindi quelli che risultano dalle motivazioni della deliberazione della Sezione di controllo, che si connettono al contraddittorio instaurato in precedenza con l'amministrazione, con ovvia esclusione di temi nuovi.

Decise le questioni pregiudiziali, di ordine generale, si passa ora all'esame dei provvedimenti contenenti l'autorizzazione alla sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro citati in epigrafe, precisando che gli stessi, in assenza di elementi sopravvenuti che facciano ritenere cessate le cause dei rifiuti del visto (art. 25 t.u. del 1934), saranno analizzati, alla luce dei parametri di legittimità e compatibilità economica, previsti dall'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993, sulla base delle motivazioni delle deliberazioni della Sezione di controllo, prima esposte:

1 - d.P.C.M. 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale Enea dell'area tecnico-amministrativa, relativo ai periodi 1° gennaio 1994-31 dicembre 1997 per gli aspetti normativi e 1° gennaio 1994-31 dicembre 1995 per gli aspetti economici.

Su questo contratto, come sugli altri dell'Enea, c'è una censura preliminare della Sezione del controllo che riguarda l'omessa dimostrazione degli oneri finanziari derivanti dal contratto. Da questa premessa la Sezione inferisce l'illegittimità complessiva del provvedimento soggetto al controllo per mancanza di copertura finanziaria ("non risulta soddisfatta in modo adeguato l'esigenza di indicare puntualmente i mezzi necessari per la copertura complessiva per l'intero periodo contrattuale"), nonché l'incompatibilità economica del contratto (dato che l'omessa indicazione puntuale degli oneri finanziari derivanti dal contratto impedirebbe anche di "verificare la conformità delle disposizioni contrattuali con le prescrizioni contenute nella direttiva del Presidente del Consiglio in data 5 settembre 1994, integrata da altra direttiva in data 1° febbraio 1995", concernenti i limiti di crescita delle retribuzioni. Il rilievo è riferito, oltre che al contratto in generale, anche a singole clausole (v. punti 1.3, 1.4, 1.5 e 1.12).

La tesi della Sezione, nei termini in cui è formulata, non è condivisibile.

Nessun dubbio che anche per i contratti collettivi riguardanti l'Enea sussiste l'obbligo di dimostrare la copertura finanziaria e la compatibilità economica, conformemente a quanto disposto dall'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993, a nulla rilevando che detto Ente sia provvisto di particolare autonomia, che comporta tra l'altro la sua diretta responsabilità nella contrattazione collettiva, non trovando qui applicazione la normativa sulla rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, affidata all'Aran (art. 73 del citato d.lgs. n. 29/1993). Il fatto anzi che sia lo stesso Ente interessato a negoziare, a differenza delle ipotesi ordinarie, dove c'è un negoziatore neutrale, deve indurre a valutare con particolare rigore sia il vincolo di bilancio, sia il quadro delle compatibilità economiche (art. 9, comma 2, d.lgs. n. 29/1993).

Ritengono tuttavia le Sezioni riunite che il rifiuto del visto per mancata o insufficiente copertura finanziaria oppure per incompatibilità economica non possa essere motivato, come ha fatto la Sezione del controllo, con la deliberazione n. 81/97, con affermazioni generiche ed apodittiche sull'inadeguatezza della quantificazione degli oneri o sull'impossibilità di verificarne la compatibilità economica o ancora sull'incongruità della stima o infine sulle difficoltà di valutare con esattezza l'ammontare della spesa. Deve invece la Corte indicare le ragioni per cui il contratto non rispetta l'obbligo di copertura finanziaria oppure gli obiettivi e i vincoli di finanza pubblica.

Vero è che questo tipo di dimostrazione non è sempre agevole, in quanto alcuni calcoli riportati nei prospetti contenenti la quantificazione degli oneri (che, ai sensi dell'art. 52, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993, devono corredare i contratti collettivi) contengono passaggi di difficile comprensione, che la risposta dell'amministrazione alle osservazioni dell'Ufficio di controllo non sempre chiarisce in modo adeguato. Ciò non può legittimare, però, l'elusione del principio della puntuale motivazione delle decisioni negative di controllo.

La soluzione a questo problema va invece cercata nell'acquisizione di nuovi elementi di giudizio che la Sezione del controllo può disporre, ai sensi dell'art. 3, commi 2 e 8, della legge n. 20/1994, nel testo modificato dall'art. 2 della legge n. 639/1997, mediante ordinanza istruttoria. Ad avviso delle Sezioni riunite, un'innovazione procedurale utile per evitare interruzioni del procedimento di controllo, attesa l'urgenza che caratterizza la materia (cfr. art. 2, comma 2, legge n. 639/1997), potrebbe consistere nella previsione sistematica di riunioni di lavoro tra i magistrati dell'Ufficio di controllo sugli atti di governo, eventualmente assistiti da componenti del Servizio monitoraggio dei contratti collettivi di lavoro della stessa Corte, e i responsabili delle amministrazioni competenti, nel

corso della quale discutere in modo approfondito le informazioni e i chiarimenti forniti dalle amministrazioni stesse in risposta ai rilievi dell'Ufficio di controllo

Deve comunque essere chiaro che le valutazioni concernenti la copertura finanziaria e la compatibilità economica di atti (di fonte legislativa o collettiva) dai quali derivino oneri finanziari futuri si informano a nozioni concettuali e approcci metodologici differenti dai giudizi di legittimità. Questi consistono in verifiche di conformità di un atto, un'attività o un comportamento a regole predeterminate, quelle, in verifiche di attendibilità di una stima, ossia di un procedimento logico-matematico, un algoritmo elaborato per calcolare, partendo da dati noti e applicando criteri non giuridici, l'ammontare della spesa futura, derivante dalle nuove disposizioni contrattuali. A differenza della legittimità, che è un concetto assoluto, essendo il risultato di un giudizio rientrante in una struttura di pensiero dicotomica, in una logica binaria si/no (nel senso che un atto è legittimo o illegittimo), la copertura finanziaria e la compatibilità economica rappresentano nozioni relative, sono il risultato di previsioni basate su elementi approssimativi e percorsi metodologici empirici. Esse sono quindi valutabili non in termini di certezza, ma di ragionevolezza, affidabilità, congruenza. Ne consegue che i prospetti di quantificazione degli oneri finanziari non consentono mai di "valutare - con esattezza - l'importo effettivo" della spesa futura (v. punto 1.4)

Sul piano concettuale, la stima degli oneri futuri consiste in una operazione semplice, risolvendosi in una sommatoria di prodotti parziali, ognuno dei quali ottenuto moltiplicando l'importo unitario dei nuovi benefici economici, derivanti dal contratto, per il numero dei relativi destinatari. In concreto, il calcolo presenta notevoli difficoltà, a causa dell'incompletezza e della scarsa qualità dei dati sul personale, che per di più sono resi disponibili con notevole ritardo

Si tratta di questioni cruciali per la razionalizzazione della gestione delle risorse finanziarie destinate al personale pubblico, sulle quali la Corte dei conti si è soffermata criticamente nella relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1993, presentata al Parlamento, ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 (cfr. premessa e paragrafo 1.5) e nel programma dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico per gli esercizi 1994 e successivi (punti 6, 7 e 8), approvato dalle Sezioni riunite il 24 aprile 1997. Il tema è stato ripreso dalla Corte con la relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1996 (vol. I, pag. 422), che conferma le perplessità "circa la insufficienza dei dati di base che sarebbero necessari - non solo alla Corte, ma allo stesso Governo e all'Aran - per valutare appieno l'impatto di spesa derivante da ogni nuovo contratto"

Cio vale però solo in termini generali. Nel caso in specie, come si è visto, è lo stesso Enea che ha stipulato i contratti collettivi in esame, sicché deve assumersi come fatto incontestabile la conoscenza da parte dei rappresentanti dell'Ente dei dati sulla consistenza del personale e di ogni altro elemento rilevante per quantificazione degli oneri derivanti dai contratti. Gli stessi rappresentanti dell'Enea hanno insistito, durante la discussione orale, sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica e sull'esistenza della copertura finanziaria. Su quest'ultimo punto è stata anche presentata una "nota di chiarimento".

In presenza di dichiarazioni e valutazioni rese ufficialmente dai dirigenti dell'Enea, sotto la loro piena responsabilità, le Sezioni riunite non possono che prendere atto della quantificazione degli oneri finanziari risultante agli atti.

Detta quantificazione sarà valutata nel merito successivamente, allorché la Corte disporrà dei dati di consuntivo, rilevati dal Servizio di monitoraggio dei contratti collettivi, operante nell'ambito del Gruppo "Costo del lavoro pubblico", e dal magistrato della Sezione controllo enti, delegato al controllo dell'Enea, ai quali saranno trasmessi gli atti.

Una seconda questione generale, rilevante per valutare la legittimità anche di altri contratti oggetto di esame, sulla quale le Sezioni riunite sono chiamate a pronunciarsi, concerne la conformità delle disposizioni contrattuali alle prescrizioni contenute nelle direttive del Presidente del Consiglio previste in generale dall'art. 50 del d.lgs. n. 29/1993 e, in particolare, con riguardo all'Enea, dall'art. 73, comma 5, dello stesso decreto legislativo.

In argomento, le Sezioni riunite, disattendendo la deliberazione della Sezione del controllo n. 81/97 (v. punto 1.2), ritengono di confermare il precedente indirizzo della Corte, secondo cui la valutazione della corrispondenza del testo contrattuale alle direttive governative attiene al di merito, "dato il principio di libera determinazione del contenuto dei contratti collettivi che, in quanto espressione di autonomia negoziale, non possono essere, anche soltanto in parte, predeterminati dalla parte pubblica, mediante atti di indirizzo vincolanti".

L'assunto è suffragato in modo inequivoco dal testo normativo (artt. 50, comma 4, e 73, comma 5, d.lgs. n. 29/1993), che riferisce l'obbligo di conformazione alle direttive del Presidente del Consiglio

dei Ministri non al contratto definitivo, frutto dell'accordo delle parti, ma al negoziatore pubblico (Aran o ente interessato), il quale deve farsi portatore delle posizioni governative al tavolo della discussione con le organizzazioni sindacali, senza pretendere - ovviamente - di imporle al contraente. In ogni caso, il giudizio sul rispetto delle direttive non può che competere all'autore delle direttive stesse, ossia al Governo, che successivamente interviene per autorizzare la sottoscrizione del testo concordato tra le parti. Trova qui puntuale applicazione lo schema concettuale della rappresentanza: il rappresentato, con l'autorizzazione alla sottoscrizione, ratifica l'operato del rappresentante. Alla luce di quanto precede, non appare fondata la motivazione con cui la Sezione del controllo ha eccepito l'illegittimità dell'art. 47 del contratto.

Risolte in senso positivo le questioni della copertura finanziaria e della compatibilità economica del contratto, nonché quella dell'insussistenza dell'obbligo di conformità delle disposizioni contrattuali alle direttive governative, sono invece condivisibili le altre osservazioni, formulate dalla Sezione del controllo con la deliberazione n. 81/97, alle quali si rinvia, concernenti le clausole contenute negli artt. 5, 6, 8, 9, 10, 11 e 80, comma 3, nonché 12, 33 e 80, comma 2, precisate in premessa, del contratto oggetto del provvedimento in epigrafe, al quale è apposto pertanto, in conformità ai criteri prima enunciati, il visto con riserva,

2 - d.P.C.M. 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale Enea dell'area dirigenziale e delle specifiche tipologie professionali, relativo ai periodi 1° gennaio 1994-31 dicembre 1997 per gli aspetti normativi e 1° gennaio 1994-31 dicembre 1995 per gli aspetti economici.

Per le osservazioni della Sezione del controllo, contenute nella deliberazione n. 82/97, riguardanti la copertura finanziaria e la compatibilità economica del contratto, si rinvia alle considerazioni svolte precedentemente, con riguardo al personale dell'area tecnico-amministrativa dell'Enea. Stesso rinvio va fatto, con riguardo all'art. 46 del contratto, alle annotazioni che precedono in ordine all'insussistente vizio di illegittimità del contratto per violazione delle direttive governative.

Per quanto riguarda l'inserimento nell'area dirigenziale del personale inquadrato nel livello professionale 9, previsto dall'art. 1, comma 1, del contratto, le Sezioni riunite confermano invece la valutazione di illegittimità, espressa dalla Sezione di controllo, sotto il profilo che la disposizione in questione elude l'art. 8 del d.lgs. n. 29/1993, che detta i criteri di selezione del personale.

Anche sulle altre clausole contenute negli artt. 1, comma 2, 9, 10 e 91, nonché, 5, 7, 11 e 32 del contratto vanno confermati i giudizi negativi della Sezione di controllo. Il provvedimento quindi, secondo i principi illustrati, è ammesso a visto con riserva.

3 - d.P.C.M. 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale dell'Enea dell'area tecnico-amministrativa, relativo al biennio economico 1996-1997.

Valgono anche qui le considerazioni già fatte circa l'infondatezza delle motivazioni della deliberazione n. 84/97 della Sezione del controllo concernenti la mancanza di copertura finanziaria e l'incompatibilità economica del contratto. Ciò anche con riferimento all'incremento economico per il rinnovo contrattuale relativo al biennio 1996-97. Sul punto, i rappresentanti del Ministero del tesoro hanno depositato, nel corso dell'adunanza, una nota dalla quale risulta che gli incrementi retributivi, sia per l'area tecnico-amministrativa che per quella dirigenziale, sono dell'ordine del 6,1% per il biennio 1994-95 e dell'8,25% per quello 1996-97. Tali incrementi retributivi, secondo il Tesoro, sono valori del tutto omogenei, in quanto le risorse relative al biennio 1996-97, comunicate dall'Aran, sono state determinate al netto degli oneri sociali a carico dell'amministrazione, mentre quelle del biennio economico 1994-95 sono comprensive di detti oneri. Le percentuali di incremento sono pertanto in linea con quelle del restante pubblico impiego. Per le stesse considerazioni formulate a proposito della copertura finanziaria e compatibilità economica, le Sezioni prendono atto delle dichiarazioni dei rappresentanti del Ministero del tesoro, riservandosi, in altra sede, di rilevare gli oneri a consuntivo.

Parimenti infondata, secondo le Sezioni riunite, la questione dell'illegittimità dell'art. 6, concernente le risorse aggiuntive, per contrasto con la pertinente direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri. A parte l'irrelevanza di quest'ultimo contrasto, ritengono le Sezioni riunite che la previsione di subordinare l'utilizzo delle risorse aggiuntive alla "introduzione di strumenti di programmazione e controllo dell'attività e di verifica dei risultati", contenuta nella disposizione contrattuale, rispetti i principi sostanziali che informano la materia.

E' invece condivisibile l'osservazione della Sezione del controllo sull'inammissibilità della progressione nei livelli svincolata da procedure di selezione (v. punto 3.4 che rinvia al punto 1.9), sicché il provvedimento, in coerenza con l'impostazione di cui si è detto, viene ammesso a visto con riserva;

4 - d P C M 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale Enea dell'area dirigenziale e delle specifiche tipologie professionali, relativo al biennio economico 1996-1997

Per le argomentazioni precedentemente svolte, non sono condivise dalle Sezioni riunite le osservazioni della Sezione del controllo concernenti la copertura finanziaria e la compatibilità economica del contratto, nonché l'incremento economico per il rinnovo contrattuale e l'utilizzo delle risorse aggiuntive. E' invece fondata, come si è già rilevato, l'eccezione di illegittimità dell'inserimento nell'area dirigenziale del personale inquadrato nel livello professionale 9. Il provvedimento, in attuazione dei principi cui si è fatto più volte riferimento, è pertanto ammesso a visto con riserva;

5 - d.P.C.M. 17 gennaio 1997, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL dell'apposita area di contrattazione per la dirigenza medica e veterinaria e relative specifiche tipologie professionali del Servizio sanitario nazionale, integrativo del CCNL della predetta apposita area, sottoscritto il 5 dicembre 1996

Sul punto, non emergono elementi che inducano a ritenere superate le valutazioni effettuate dalla Sezione del controllo, con la deliberazione citata. Le Sezioni riunite rilevano, anzi, che il visto con riserva apposto al provvedimento non fa venire meno il carattere di nullità di eventuali assunzioni effettuate in violazione dell'art. 3, comma 23, della legge n. 537/1993 (sancita dal successivo comma 28) e che inoltre la disposizione resta inefficace per il periodo in cui permane il blocco delle assunzioni, previsto dal citato comma 23 dell'art. 3,

6 - d P.C.M. 17 gennaio 1997, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale non medico con qualifica dirigenziale e relative specifiche tipologie professionali, dipendente dalle Amministrazioni pubbliche ricomprese nel Comparto del personale del Servizio sanitario nazionale, integrativo del CCNL del predetto personale non medico con qualifica dirigenziale, sottoscritto il 5 dicembre 1996.

Il provvedimento è ammesso a visto con riserva per le stesse considerazioni e con le stesse avvertenze formulate a proposito del contratto relativo alla dirigenza medica e veterinaria.

7 - d P C M 14 febbraio 1997, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale con qualifica dirigenziale e relative specifiche tipologie professionali, dipendente dalle Amministrazioni pubbliche ricomprese nel Comparto del personale degli Enti pubblici non economici, relativo al biennio economico 1996-1997

Il rifiuto parziale del visto é stato motivato dalla Sezione del controllo con il contrasto delle clausole prima specificate (contenute negli artt 4, comma 4, 5, comma 2, 6, comma 2, 18, comma 4, e 35, comma 1), che prevedono la concessione di alcuni benefici economici a decorrere dal 31 dicembre 1997, con le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 settembre 1994 e 7 febbraio 1996, le quali sanciscono la durata biennale dei contratti aventi rilevanza economica.

E' opinione delle Sezioni riunite che le clausole in questione siano legittime, in quanto, prescindendo dalla questione della discordanza del contratto collettivo con le direttive governative, discordanza che non configura vizio di legittimità, le clausole stesse, come argomentato persuasivamente dall'amministrazione, nonché dai rappresentanti dell'Aran durante la discussione orale, non violano la durata biennale dei contratti, comportando solamente il "trascinamento" degli oneri finanziari. Non ricorrono, pertanto, i presupposti per dare corso alla richiesta di visto con riserva.

P. Q. M.

ORDINA che, con le precisazioni prima formulate sull'ambito di riferimento del visto con riserva:

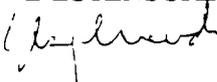
1. - il d.P.C.M. 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del personale Enea dell'area tecnico-amministrativa, relativo ai periodi 1° gennaio 1994-31 dicembre 1997 per gli aspetti normativi e 1° gennaio 1994-31 dicembre 1995 per gli aspetti economici, sia registrato, previa apposizione del visto con riserva;
2. - il d.P.C.M. 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale Enea dell'area dirigenziale, relativo ai periodi 1° gennaio 1994-31 dicembre 1997 per gli aspetti normativi e 1° gennaio 1994-31 dicembre 1995 per gli aspetti economici, sia registrato, previa apposizione del visto con riserva;
3. - il d.P.C.M. 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale Enea dell'area tecnico-amministrativa, relativo al biennio economico 1996-1997, sia registrato, previa apposizione del visto con riserva;

- 4 - il d.P.C.M. 20 dicembre 1996, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale Enea dell'area dirigenziale e delle specifiche tipologie professionali, relativo al biennio economico 1996-1997, sia registrato, previa apposizione del visto con riserva;
- 5 - il d.P.C.M. 17 gennaio 1997, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL dell'apposita area di contrattazione per la dirigenza medica e veterinaria e relative specifiche tipologie professionali del Servizio sanitario nazionale, integrativo del CCNL della predetta apposita area, sottoscritto il 5 dicembre 1996, sia registrato, previa apposizione del visto con riserva;
- 6 - il d.P.C.M. 17 gennaio 1997, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale non medico con qualifica dirigenziale e relative specifiche tipologie professionali, dipendente dalle Amministrazioni pubbliche ricomprese nel Comparto del personale del Servizio sanitario nazionale, integrativo del CCNL del predetto personale non medico con qualifica dirigenziale, sottoscritto il 5 dicembre 1996, sia registrato, previa apposizione del visto con riserva;
- 7 - il d.P.C.M. 14 febbraio 1997, concernente l'autorizzazione del Governo alla sottoscrizione del CCNL del personale con qualifica dirigenziale e relative specifiche tipologie professionali, dipendente dalle Amministrazioni pubbliche ricomprese nel Comparto del personale degli Enti pubblici non economici, relativo al biennio economico 1996-1997, relativamente alle clausole contenute nei seguenti articoli, non ammesse a visto dalla Corte dei conti, sia registrato, previa apposizione del visto

DISPONE che

- la presente deliberazione, corredata dei pertinenti fascicoli, sia trasmessa al Magistrato delegato al controllo dell'Enea e al Servizio di monitoraggio dei contratti collettivi di lavoro;

- che la presente deliberazione sia comunicata agli Uffici di presidenza delle due Camere del Parlamento.

L'ESTENSORE


IL PRESIDENTE
