

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

Doc. XV-bis
n. 5

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 1901

con cui si dichiara non conformi a legge: 1) il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti autonomi lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, stipulato il 4 gennaio 1985, tra "Associazione nazionale enti lirici e sinfonici e una delegazione delle rappresentanze sindacali dello stesso personale; 2) le deliberazioni degli enti surrichiamati, recanti benefici anche indiretti a favore del personale dipendente, in aggiunta o a modifica di quelli previsti nei contratti nazionali, con conseguenti maggiori oneri

Comunicata alla Presidenza il 27 febbraio 1987

PAGINA BIANCA

MODULARIO
C. C. 2

Determinazione n. 1901



LA

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti
a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria

nell'adunanza del 13 gennaio 1987;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visti i decreti del Presidente della Repubblica in data 25 aprile 1961,
con i quali sono stati sottoposti al controllo della Corte dei conti gli
enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate;

vista la legge 14 agosto 1967, n. 800, e successive modificazioni ed in
tegrazioni;

viste le leggi finanziarie 27 dicembre 1983, n. 730; 22 dicembre 1984,
n. 887; 28 febbraio 1986, n. 41;

udito il relatore, Consigliere dott. Italo Murgiano;

RITENUTO IN FATTO

L'art. 6, primo comma, della legge 13 luglio 1984, n. 312, stabilisce che "Il trattamento economico e normativo del personale dipendente degli enti autonomi lirici.... è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati tra una delegazione dei predetti enti...., espressa dall'Associazione nazionale enti lirici e sinfonici (ANELS)..., e una delegazione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative in campo nazionale".

In applicazione di detta norma, il 4 gennaio 1985 veniva siglato un ac
cordo contrattuale nazionale, a favore del personale dei predetti enti,
contro il quale si è in un primo tempo pronunciata, con telex n. 21228 del
6 febbraio 1985, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento

per la funzione pubblica, rilevandone l'illegittimità in quanto, a conti fatti, esso comportava oneri ritenuti superiori al limite del 7% posto dall'art. 7, primo comma, della legge finanziaria 22 dicembre 1984, n. 887, come limite massimo di aumento per il 1985 della spesa per il personale dello Stato e degli enti pubblici non economici.

Vi si è poi opposto il Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato - IGOP, con nota n. 122741 del 15 maggio 1985, eccependo che lo art. 6, secondo comma, della menzionata legge n. 312, pur escludendo detto personale dalla disciplina della legge sul parastato, n. 70 del 1975, e dalla legge quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983, non ha però definito il quadro normativo generale cui riferire il rapporto di lavoro dello stesso personale, il quale pertanto non può considerarsi svincolato dalle disposizioni generali dell'impiego pubblico compresa la norma dello art. 7 già citato.

Successivamente, l'Amministrazione del Turismo, cui spetta la vigilanza sui predetti enti, con telex del 29 luglio 1985, comunicava il proprio nulla osta all'applicazione di quel contratto, riportando a giustificazione il testo di analogo telex precedentemente inviato dal Ministro della Funzione Pubblica, secondo il quale l'ANELS avrebbe dimostrato che il predetto aumento contrattuale non superava il prescritto limite del 7%, tenuto conto del miglioramento della produttività e della riduzione dei compensi per lavoro straordinario.

Secondo le precisazioni dello stesso telex, l'applicazione del contratto escludeva però qualsiasi ulteriore onere per eventuale contrattazione locale o aziendale e comunque "qualsiasi alterazione quadro organizzativo

et economico risultante da anzidetto contratto nazionale".

Poichè la detrazione della maggiore produttività dalla maggiore spesa prodotta dal contratto non sembra ammessa dalla norma, ai fini suddetti, e dato che la maggiore produttività non sembra nemmeno determinabile a priori, l'Amministrazione del Turismo è stata invitata da questa Corte a far conoscere il criterio adottato per il calcolo e la portata effettiva di detta spesa.

Dopo alcune sollecitazioni, detta Amministrazione, con nota del 15 aprile 1986, n. 4419 TB/28, ha manifestato difficoltà per la determinazione della maggiore spesa derivata dal contratto nazionale, causa le interferenze della contrattazione integrativa aziendale, ed ha fatto comunque riserva di far conoscere, appena possibile, l'onere complessivo.

Si è avuta anche una successiva richiesta di questa Corte, intesa a conoscere, frattanto, almeno i soli calcoli in base ai quali l'ANELS avrebbe dimostrato che l'onere contrattuale non superava per il 1985 il prescritto limite del 7%.

Perdurando il silenzio dell'Amministrazione, si è ritenuto di sottoporre la questione all'esame di questa Sezione sul quesito se, ai fini di quanto previsto dall'art. 7, primo comma, della citata legge finanziaria n. 887 del 1984, la maggiore spesa del personale degli enti lirici per il 1985, rispetto a quella del 1984, possa essere considerata al netto della presunta maggiore produttività dello stesso 1985.

Non si è ritenuto di porre analogo quesito per lo straordinario, considerando che la riduzione di quest'ultimo si riflette direttamente sulla nuova spesa complessiva del personale interessato, alla quale occorre ave-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

re riguardo per accertare il rispetto del limite del 7% nel rapporto con la corrispondente spesa dell'esercizio precedente.

Con precedente nota n. 4787/TB 28 del 24 aprile 1986, diretta al Dipartimento per la Funzione Pubblica ed al Ministero del Tesoro, l'Amministrazione del Turismo, aveva fatto tra l'altro rilevare che da parte di molti enti lirici erano stati assunti impegni contrattuali aziendali, a favore del personale, determinando ulteriori oneri, in aggiunta a quelli del contratto nazionale, non ancora valutati esattamente ma che potevano aggirarsi per l'anno 1985 intorno ai 15 miliardi di lire. Alla nota veniva allegata la lettera n. Sind. K3/1672 del 27 marzo 1986 con la quale l'Associazione nazionale enti lirici e sinfonici, ANELS, negava l'esistenza di "un divieto legislativo in ordine alla stipulazione di patti aziendali", sostenendo che il divieto introdotto con l'art. 2, ultimo comma, della legge 22 luglio 1977, n. 426, che impedisce agli enti lirici "ogni e qualsiasi contrattazione aziendale" comportante, direttamente o indirettamente, aumenti del costo del personale dipendente, si inseriva nel sistema di regolamentazione dei rapporti di lavoro del personale dei predetti enti disciplinato dall'art. 25 della menzionata legge n. 800 del 1967 e poi superato dalla legge quadro sul pubblico impiego del 29 marzo 1983, n. 93. La nuova situazione determinata da quest'ultima legge avrebbe poi subito, sempre secondo l'ANELS, integrale innovazione con la successiva legge 13 luglio 1984, n. 312, la quale, escludendo esplicitamente gli enti lirici dall'applicazione della predetta legge quadro, avrebbe "definito un nuovo regime di contrat-

tazione collettiva a carattere privatistico", consentendo, "in sede di contrattazione collettiva nazionale.... la previsione di patti integrativi a livello aziendale....".

Non sembrando accettabile tale tesi a favore della contrattazione integrativa operata dai predetti enti, risultata in contrasto anche con la condizione posta agli stessi in sede ministeriale per l'applicazione del contratto nazionale surrichiamato, si è ritenuto di sottoporre anche detta questione all'esame della Sezione, sul quesito se il divieto posto dall'art. 2, ultimo comma, della cennata legge n. 426 del 1977 debba considerarsi operante anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 312 del 1984 e, nella negativa, se quest'ultima legge consenta liberamente agli enti lirici la contrattazione integrativa aziendale con nuovi oneri, qualunque sia la spesa derivata dalla contrattazione nazionale.

All'odierna adunanza di questa Sezione sono stati invitati a partecipare, per esporre le proprie ragioni e far pervenire nel frattempo eventuali memorie, i tredici enti autonomi interessati, il Dipartimento per la Funzione Pubblica ed i Ministeri del Turismo e Spettacolo e del Tesoro, in formandone anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'ANELS.

Entro il termine stabilito, sono pervenute alla Sezione due "Memorie" datate 30 dicembre 1986, rispettivamente, della predetta Associazione e dell'Ente autonomo "Arena di Verona" (quest'ultima riproduce sostanzialmente la prima).

Il Dipartimento per la Funzione Pubblica, con nota 8 gennaio 1987, ha tra l'altro comunicato di ritenere "necessaria una verifica del rispetto

delle compatibilità finanziarie con l'applicazione del citato accordo di lavoro, atteso che il contenimento nei limiti di legge dei miglioramenti risulta più che altro come impegno dell'ANELS".

All'odierna adunanza, assenti il predetto Dipartimento ed il Ministero del Tesoro (dal quale non è pervenuta alcuna memoria), sono comparsi il rappresentante dell'Amministrazione del Turismo e quelli dei tredici enti interessati, compreso il Sovrintendente dell'Ente lirico di Bologna che è anche Presidente dell'ANELS.

Il rappresentante del Ministero del Turismo e dello Spettacolo ha spiegato come si fosse giunti, nei vari incontri presso il Dipartimento per la Funzione Pubblica, d'accordo anche col Tesoro, all'accettazione del contratto nazionale in discussione, con una maggiore spesa superiore dello 0,87% a quella limite consentita; ha messo in evidenza l'azione svolta successivamente dalla sua Amministrazione per ottenere la revoca dei provvedimenti poi adottati dagli enti, su contrattazione aziendale, con ulteriori oneri; ha parlato delle impugnative che ne sono derivate ad opera degli enti (rivolte al TAR o con ricorso straordinario al Capo dello Stato), della sospetta incostituzionalità dell'art. 2, ultimo comma, della legge n. 426 del 1977, e dello schema di disegno di legge recentemente diramato dalla stessa Amministrazione (del quale ha consegnato copia), inteso a porre chiarezza in materia, riconoscendo carattere pubblico economico agli enti lirici, senza sottrarli al controllo della Corte dei conti.

Il Sovrintendente dell'Ente lirico di Bologna, che ha poi parlato anche a nome dei restanti rappresentanti degli enti lirici, ha dichiarato di con

fermare quanto esposto con la menzionata "Memoria" dell'ANELS, invitando a considerare soprattutto due fondamentali aspetti degli enti lirici: e cioè l'avvenuto aumento della loro produttività e l'assenza, per la prima volta, di disavanzi nella loro gestione.

Nella "Memoria" dell'ANELS si sostiene tra l'altro, in via pregiudiziale, il carattere pubblico economico degli enti in questione, richiamando a sostegno: la loro esclusione dalle leggi n. 70 del 1975 e n. 93 del 1983; la disciplina del relativo personale, affidata alla "contrattazione collettiva" che l'ANELS considera diversa dall'attività che porta agli "accordi" nel pubblico impiego; l'attività diretta alla produzione di beni e servizi che porrebbe detti enti "sullo stesso piano, in un regime di concorrenza effettiva o soltanto potenziale, con gli imprenditori svolgenti analoghe attività"; il fondo di dotazione degli stessi enti, determinato "secondo parametri legislativi e sulla base di programmi e piani predisposti dall'ente....."; le entrate proprie autonome degli enti medesimi; i loro poteri di "autorganizzazione" e di "predisposizione" di regolamenti; la loro gestione aziendale secondo criteri di economicità; il loro assoggettamento al controllo dello Stato, volto soltanto a stabilire indirizzi di carattere generale, secondo l'ANELS, senza interferire in modo alcuno nell'attività imprenditoriale; il disegno di legge all'esame delle Camere inteso a trasformare gli enti suddetti in "altrettanti enti a carattere nazionale con personalità giuridica privata, soggetti alla vigilanza del Ministero del Turismo" con gestione "improntata a caratteri di imprenditorialità".

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il carattere pubblico non economico degli enti autonomi lirici si evince chiaramente dalla legge n. 800 del 1967 che ne riporta fundamentalmente la disciplina.

Come sarà più avanti chiarito per altri aspetti, la loro esclusione dalle menzionate leggi n. 70 del 1975 e n. 93 del 1983 non può essere considerata determinante ai fini della contraria tesi dell'ANELS, anche a volere prescindere dalle altre esclusioni disposte nel contesto delle stesse leggi, non limitate ai soli enti pubblici economici.

Contrariamente a quanto sostiene quell'Associazione, nell'impiego pubblico, come in quello privato, la contrattazione sindacale è definita dalla normativa: "contrattazione collettiva", come dimostrano gli artt. 5, 15 e 31 della cennata legge quadro n. 93. La contrattazione disciplinata da quest'ultima legge porta, per le categorie interessate, agli stessi risultati, sia pure attraverso una diversa procedura improntata alla tutela della spesa pubblica che non può non riguardare anche gli enti lirici, finanziati per 80% con fondi pubblici (Stato, Regioni, Comuni e altri enti vari).

E' da eccepire inoltre che, nello svolgimento della loro attività, gli enti lirici non possono essere considerati "sullo stesso piano" degli analoghi imprenditori, essendo essi beneficiari di speciali contributi e di altre particolari norme di favore, non previste per gli altri imprenditori, come ad esempio: quella che impone ai Comuni nei quali gli enti operano di

mettere a loro disposizione i teatri ed i locali occorrenti per la loro attività (art. 23 della legge 800/1967); quella che li ammette al gratuito patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (art. 5 stessa legge); quella per la quale i contributi che essi ricevono dallo Stato e dagli altri enti pubblici non concorrono alla formazione del loro reddito mobiliare (art. 16, ultimo comma, della medesima), a parte poi la limitazione posta agli altri imprenditori dall'art. 27 della stessa legge 800, stabilendo che nelle località in cui operano gli enti lirici possono essere sovvenzionate ad altre imprese soltanto manifestazioni liriche che rivestano carattere di particolare interesse culturale.

D'altro canto, soprattutto per la produzione lirica, che è la principale, gli enti in argomento sono spesso gli unici ad esercitarla nell'ambito del comune o della provincia in cui operano, risultando quindi molto limitata la possibilità di confronto con imprese similari. Comunque, trattandosi nella specie di attività di rilevante interesse generale, intesa "a favorire la formazione musicale, culturale e sociale della collettività nazionale" (art. 1 della legge 800/1967), un confronto è sempre auspicabile non tanto a fini di concorrenza economica, che potrebbe portare a soffocare altre iniziative sempre utili e necessarie, quanto invece per una emulazione che sia di stimolo al miglioramento e al perfezionamento della produzione artistica.

Sembra inoltre non conferente, sempre ai fini della tesi dell'ANELS, che gli enti siano provvisti di entrate proprie - invero di portata irrilevante se si considera che nel biennio 1983-1984 esse hanno coperto appena il 16,68% delle entrate complessive, provenendo il resto da fondi pubblici - e che

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fruiscano di un fondo di dotazione sulla base di parametri legislativi e di programmi predisposti dall'Ente, programmi sempre soggetti all'approvazione ministeriale.

Quanto ai loro poteri di autorganizzazione e di predisposizione di regolamenti, non va trascurato che la possibilità agli stessi riconosciuta di provvedere "direttamente alla gestione dei teatri ad essi affidati" (art. 5, terzo comma, della legge 800) è accompagnata da una serie di vincoli, quali: l'assoggettamento del programma annuale di attività, come già riferito, all'approvazione ministeriale, insieme col bilancio annuale di previsione (art. 5 della stessa legge), il che di per sé dimostra che il potere pubblico, più che semplici direttive, ha ingerenze più concrete e di dettaglio; le limitazioni poste nella dotazione di personale (legge n. 811 del 1973); l'obbligo di chiudere i bilanci in parità (legge n. 182 del 1983); l'osservanza di norme uniformi di amministrazione e di contabilità e di uno schema unico di bilancio, da approvarsi in sede ministeriale (art. 2 della legge n. 43 del 1982) ed il divieto di ricorrere al credito bancario se non previa autorizzazione dei Ministeri del Turismo e del Tesoro (legge n. 312 del 1984). A parte, inoltre, che gli organi di vertice, dai quali proviene ed è realizzata la volontà degli enti suddetti, sono di nomina ministeriale, su indicazioni della legge; e che gli stessi enti sono soggetti al controllo anche di un organo interno, pure di nomina ministeriale.

In particolare, circa la possibilità di "predisposizione" di regolamenti, è anche noto che l'approvazione dello Statuto e del regolamento del per

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sonale, entrambi su delibera del Consiglio di amministrazione, è demandata a decreti, rispettivamente, del Presidente della Repubblica e del Ministro per il Turismo e per lo Spettacolo, di concerto con quello per il Tesoro (art. 25 della legge 800 del 1967).

Non sembra, infine, superfluo sottolineare, sempre in relazione a quanto sostenuto dall'ANELS, che l'obbligo di provvedere alla gestione con criteri di economicità riguarda anche gli enti pubblici non economici e che il proposito governativo, risultante dall'apposito disegno di legge ora alle Camere, di conferire agli enti lirici "carattere nazionale con personalità giuridica privata" non autorizza per ora a prescindere dall'attuale diversa configurazione giuridica degli enti medesimi, che dalla predetta iniziativa trae semmai autorevole conferma.

Per concludere sulla pregiudiziale, appare priva di validi supporti la pretesa di attribuire agli enti lirici carattere pubblico economico, il che porta ad ammettere il loro assoggettamento al disposto dell'art. 7, primo comma, della legge finanziaria n. 887, cui è riferito il primo quesito.

Quest'ultima norma, nel quadro degli interventi volti a rimediare alla particolare situazione economico-finanziaria del Paese, risponde all'avvertita esigenza di contenere la maggiore spesa annuale nazionale nel limite di un tasso di inflazione programmata.

Si tratta di una disposizione che, per lo scopo da raggiungere, deve considerarsi improntata a criteri della massima semplicità, praticità ed obiettività, tali da renderne facile l'applicazione, facilitare anche il controllo dei risultati e comunque sottrarre l'applicazione stessa a qualsiasi va-

lutazione discrezionale. Praticamente i bilanci delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici dovevano recare per il 1985 una spesa di personale non superiore a quella risultata da atti certi nel precedente esercizio, maggiorata del 7%.

Analogamente il legislatore aveva disposto anche per gli esercizi finanziari 1983 e 1984, come risulta dall'art. 3, terzo comma, della legge 10 maggio 1983, n. 182, riferita agli enti lirici ("L'aumento di spesa di personale di ciascun ente lirico.... non dovrà essere superiore, per gli esercizi 1983 e 1984, rispettivamente al 13 ed al 10% del costo del personale medesimo accertato nell'anno precedente...."), e dall'art. 9 della legge finanziaria 26 aprile 1983, n. 130, riferita a tutto il "pubblico impiego" ("Per l'anno 1983 la spesa complessiva per gli aumenti dei trattamenti economici di attività e di quiescenza...." dovuti a qualsiasi titolo, compresi i miglioramenti relativi ai rinnovi contrattuali, non deve superare il 13% degli oneri previsti per i predetti trattamenti nel 1982").

Com'è facile rilevare, le disposizioni in questione hanno fatto sempre diretto ed esclusivo riferimento alla spesa, omettendo qualsiasi accenno ad eventuali maggiori entrate e quindi alla possibilità di conguagli ai fini del maggiore onere massimo consentito.

D'altra parte la possibilità di conguagli avrebbe richiesto particolari istruzioni che non si rinvennero in quella normativa ed avrebbe anche portato in definitiva a consentire una spesa effettiva superiore a quella considerata compatibile in base al tasso d'inflazione programmata, frustrando in pieno lo scopo della disposta limitazione.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quanto, in particolare, alla possibilità di detrarre la "maggiore produttività", posta a base del quesito, è da considerare pure che il tasso d'inflazione programmata - cui la legge finanziaria rapporta il limite massimo della maggiore spesa dalla quale si vorrebbe che la maggiore produttività fosse detratta - è già di per sé la risultante di una serie di valutazioni che non hanno trascurato di considerare anche il presumibile aumento percentuale medio della produttività nazionale; il tasso suddetto tiene cioè già conto della maggiore produttività e non si vede come di quest'ultima possa nuovamente tenersi conto, volta per volta, in sede di attuazione pratica della operazione, senza alterare il risultato e senza quindi frustrare lo scopo della norma.

Non mancano inoltre anche remore di ordine pratico. Nella generalità degli impieghi pubblici - fatte poche eccezioni - la possibilità di valutare la produttività del personale, già tanto difficile a consuntivo, è pressoché impossibile in sede di previsione, dove è addirittura da escludere che essa possa essere effettuata, come appare necessario ai fini dell'art. 7 in esame, sulla base di elementi certi, dimostrabili e sottratti a qualsiasi valutazione discrezionale.

La tesi suesposta trova espressa conferma nelle analoghe disposizioni relative agli esercizi successivi al 1985.

L'art. 6, primo comma, della legge finanziaria 28 febbraio 1986, n. 41, stabilisce quanto segue:

"Per gli anni 1986, 1987 e 1988, la spesa complessiva per gli aumenti dei trattamenti economici del personale.... dipendente dalle Amministrazioni del

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lo Stato" e "... dagli enti pubblici non economici...., dovuti a variazioni dell'indennità integrativa speciale, all'attribuzione di classi e scatti di stipendio e a qualsiasi altro titolo compresi i miglioramenti relativi ai rinnovi contrattuali, non deve superare, rispettivamente, il 6, il 5 ed il 4% degli oneri sostenuti nell'anno immediatamente precedente per....".

Col secondo comma dello stesso articolo, è stato inoltre indicato, per i soli statali, l'importo parziale di detta maggiore spesa, utilizzabile in sede di contrattazione, ossia per miglioramenti non riguardanti l'indennità integrativa speciale e la naturale automatica progressione degli stipendi, tutti sottratti alla volontà delle parti.

Detto comma recita:

"Ai fini di quanto disposto dall'art. 15 della legge 29 marzo 1983, n. 93, la spesa per gli anni 1986, 1987 e 1988, relativa ai rinnovi contrattuali per il triennio 1985-1987 del personale delle Amministrazioni statali, compreso quello delle Aziende autonome, resta determinata nelle seguenti somme:
anno 1986: miliardi 350;
anno 1987: miliardi 350;
anno 1988: miliardi 350;

le quali potranno essere integrate con le economie che, rispetto agli aumenti di cui al precedente comma primo, potranno essere reperite in sede di contrattazione per i rinnovi contrattuali".

Con il predetto comma la legge, avendo voluto indicare quanto della maggiore spesa consentita può essere impegnato in sede di contrattazione, ha autorizzato a considerare, in aggiunta agli importi annuali suindicati, anche le economie realizzate eventualmente nelle restanti voci componenti la mag-

giore spesa complessiva (soprattutto nell'indennità integrativa speciale, per il possibile risparmio conseguente all'eventuale minore aumento della stessa indennità, nell'ipotesi di un più modesto rincaro del costo della vita, e nelle classi e scatti di stipendio), fermo però restando nel complesso l'importo limite della maggiore spesa rapportato al tasso indicato

L'autorizzazione, in altri termini, nemmeno in quel caso consente di conguagliare la maggiore spesa con eventuali maggiori entrate.

Al settimo comma del medesimo art. 6 si rinviene infine un accenno (ed è la prima volta) anche alle entrate, ma nei termini che seguono:

"Gli accordi contrattuali potranno prevedere rivalutazioni dei trattamenti economici accessori, solo se diretti ad incentivare la produttività individuale e di gruppo obiettivamente e rigorosamente rilevata dal dipartimento per la funzione pubblica, fermo restando che alle spese relative si dovrà far fronte con le medesime disponibilità e nel rispetto dei limiti di cui ai precedenti commi".

Com'è evidente, la "maggiore produttività" è posta dalla norma semplicemente come condizione perchè siano consentite, in sede contrattuale, le "rivalutazioni dei trattamenti economici accessori", sino a quel momento forse evitate, tra l'altro, per non distrarre a loro favore parte delle disponibilità consentite dai tassi d'inflazione programmata, appena sufficienti per i trattamenti fondamentali (stipendio e indennità integrativa speciale).

Consentendo tale revisione, condizionata comunque dalla dimostrazione che ne derivi una maggiore produttività, il legislatore ha tenuto a preci-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sare che "alle relative spese si dovrà far fronte con le medesime disponibilità", ossia con le possibilità già esistenti, "e nel rispetto dei limiti di cui ai precedenti commi", cioè senza aumento quindi della maggiore spesa massima autorizzata.

Emerge quindi - e ciò vale anche ai fini di quanto disposto dall'art. 7, primo comma, della citata legge n. 887 - la precisa volontà del legislatore di non ammettere la possibilità di detrarre dalla maggiore spesa di personale la maggiore entrata derivante dall'eventuale maggiore produttività.

E' anche da considerare che, secondo le risultanze dei consuntivi dell'esercizio 1985, diversi enti lirici, pur con un aumento delle spese di personale oltre il limite consentito, hanno registrato addirittura una perdita di produttività, rispetto al precedente esercizio, come quantità numerica delle manifestazioni effettuate durante l'anno.

Secondo l'ANELS, la norma suindicata "riguarda i soli aumenti dei trattamenti economici.... e non la rideterminazione dell'intero assetto economico e normativo" che sarebbe invece derivato dal contratto in questione, in applicazione dell'art. 6 della legge n. 312 del 1984.

Si trascura al riguardo che la contrattazione collettiva, salvo alcune limitazioni poste dalla legge, consente modifiche di ogni ordine nella disciplina del dipendente pubblico, comprese quelle statutarie e la ristrutturazione delle carriere, che non mancano, generalmente, di riflessi economici; ciò posto e considerato lo scopo che si intende raggiungere col tasso d'inflazione programmata, appare oltretutto illogico ritenere che la norma finanziaria abbia inteso considerare ai propri fini il solo incremento di spesa derivante dai

semplici aumenti tabellari, lasciando per il resto libera la contrattazione di creare qualsiasi ulteriore onere.

Non ha consistenza nemmeno l'altro assunto, secondo il quale la legge n. 312/84 e la legge finanziaria n. 887, con riguardo agli articoli, rispettivamente, 6 e 7, avrebbero ambiti applicativi diversi e disciplinerebbero materie altrettanto diverse.

L'art. 7 della legge finanziaria - il cui ambito applicativo, in quanto riferito agli enti pubblici non economici, comprende anche gli enti lirici - tratta l'aumento della spesa del personale in servizio attivo degli stessi enti pubblici, considerata quantitativamente, indipendentemente cioè dalla sua composizione (titolo dei singoli emolumenti) e dalle cause che hanno determinato l'aumento; detto aumento quindi non può non riguardare anche quello derivato agli enti lirici, in applicazione dell'art. 6 della legge n. 312, dal contratto del 1985, essendo quest'ultimo contratto non diverso da quelli delle restanti categorie del pubblico impiego, che possono infatti recare, come il primo, modifiche di ordine normativo con riflessi economici, oltre che semplici aumenti tabellari.

Si può quindi concludere, per quanto riguarda il primo quesito, nel senso di escludere che ai fini della norma in questione la maggiore spesa di personale possa essere valutata al netto dell'eventuale maggiore produttività.

Per rispondere al secondo quesito, giova accertare l'effettiva portata della "innovazione" introdotta con l'art. 6, primo comma, della richiamata legge n. 312 del 1984, demandando "ai contratti collettivi nazionali di lavoro" la disciplina economica e normativa di tutto il personale degli enti in questione ed escludendo nei confronti degli stessi enti l'applicabilità delle menzionate leggi n. 70 del 1975 e n. 93 del 1983.

Già dal 1978, in base alla circolare della Presidenza del Consiglio n. CA 10282/7.15.2. del 3 marzo di quell'anno, gli enti lirici erano stati autorizzati a non osservare la predetta legge n. 70. Nessuna innovazione quindi ha determinato, al riguardo, la citata legge n. 312. La conferma legislativa della non applicabilità, agli enti lirici, della legge n. 70 del 1975 si è resa necessaria soprattutto sul piano formale, atteso che, in base all'art. 2 della stessa legge ("Tutti gli enti pubblici, con esclusione di quelli indicati nel...., sono soppressi di diritto e conseguentemente cessano dalle loro funzioni alla scadenza del termine di 3 anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, qualora entro il termine stesso non siano dichiarati necessari con i decreti di cui al successivo art. 3"), potevano sorgere dubbi sulla legittimità formale di sopravvivenza degli stessi enti, nonostante il riconoscimento implicito della loro utilità risultante dai provvedimenti che anche dopo la legge medesima ne hanno assicurato il finanziamento.

L'esclusione dalla legge n. 93 del 1983, posteriore alla legge stessa (alla quale, la Presidenza del Consiglio, con nota del 5 maggio 1984, aveva

dichiarato soggetti anche gli enti lirici), ha portato praticamente - ed era evidentemente lo scopo della esclusione - a ristabilire quanto già consentito a favore degli enti suddetti, anteriormente alla predetta legge, dall'art. 25 della legge 800 del 1967, nel senso di potere disporre di un proprio specifico "comparto" per la "contrattazione" riguardante il personale dipendente (permesso dalla legge 93 a diverse altre categorie del pubblico impiego) e di non dovere osservare (come invece imposto con la stessa legge 93) una particolare disciplina per l'approvazione dei contratti. Il predetto art. 25, infatti, pur autorizzando il contratto di lavoro per il personale tecnico ed artistico, nulla aveva precisato per quanto ne riguarda l'approvazione, lasciata, come poi in effetti è avvenuto, ai principi che regolano la spesa pubblica ed il controllo della medesima.

La contrattazione collettiva era stata quindi già consentita ai predetti enti col citato art. 25, ultimo comma, per cui, anche sotto tale aspetto, non può parlarsi di vera e propria innovazione.

La differenza fra quanto già consentito col citato art. 25. e quanto disposto con l'art. 6 della legge n. 312 del 1984 ("Il trattamento economico e normativo del personale.... è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro...."), a parte l'estensione della contrattazione a tutti i dipendenti degli enti lirici (ossia anche agli "amministrativi" che costituiscono una piccola aliquota), consentendo inoltre di trattare per la parte giuridica del rapporto, oltre che per quella economica (circostanze, anche queste, non create con quest'ultima norma, trattandosi di innovazioni già introdotte nel pub-

blico impiego per effetto anche della stessa legge n. 93, dalla quale detti enti non erano stati subito esclusi), è soprattutto nel fatto che, mentre la precedente autorizzazione era riferita genericamente ai "contratti di lavoro", senza distinzione tra "nazionali" e "aziendali", ossia lasciando liberi gli enti di ricorrere anche a questi ultimi, la nuova autorizzazione è riferita invece espressamente ai "contratti nazionali di lavoro" - legittimando pertanto la sola sede nazionale ad assumere determinazioni valide - e attribuendo alla sola ANELS, anzichè ai singoli enti, la possibilità di trattare con la parte sindacale.

Ne consegue che, con la legge 312 richiamata, la quale, come dimostrato, non ha introdotto altre modifiche di rilievo, la contrattazione collettiva aziendale non è più gestibile autonomamente dall'ente lirico, in virtù di poteri propri attribuiti dalla legge (come anteriormente avveniva), essendo il tutto demandato alla contrattazione nazionale e solo in quella sede consentito di modificare la disciplina economica e giuridica dello stesso personale.

E' perciò implicita l'abrogazione della norma posta a base del quesito.

Non si può però disconoscere che anche per gli enti lirici possano presentarsi questioni contrattuali richiedenti valutazioni di dettaglio, peculiari, possibili soltanto in sede locale aziendale, come espressamente riconosciuto dall'art. 14 della stessa legge n. 93 per accordi decentrati dei restanti settori dell'impiego pubblico.

Per tali esigenze, che sono proprie della contrattazione e che non posso-

no quindi non ricorrere anche nei confronti del personale in questione, de-
vesi ammettere, nel silenzio della normativa di detti enti, la possibilità
di estendere in via analogica ai medesimi quanto consentito col predetto
art. 14, nel senso che le questioni suaccennate possono essere deferite dal
contratto nazionale, in virtù dei poteri che la legge gli attribuisce, ad
accordi periferici aziendali, purchè ciò risulti in maniera esplicita dal
contratto suddetto; il relativo onere deve inoltre costituire parte della
maggiore spesa complessiva consentita, per l'intera categoria, alla contrat-
tazione nazionale ed il corrispondente importo deve essere accantonato, nel
la stessa sede nazionale, a favore dell'accordo aziendale.

Ciò esime dall'osservare che, per l'esercizio 1985, nessuna maggiore spe-
sa può essere giustificata in sede di accordo aziendale, essendo stato rag-
giunto e anche superato col contratto nazionale, senza accantonamento alcu-
no, il limite massimo di spesa consentito per quell'esercizio dal menzionato
art. 7 della legge finanziaria n. 887 del 1984.

L'assunto dell'ANELS secondo cui l'art. 6 della successiva legge finanzia-
ria n. 41 del 1986 consentirebbe praticamente maggiori oneri in aggiunta al
tetto prefissato, nonchè accordi contrattuali per la rivalutazione dei trat-
tamenti accessori, purchè diretti ad incentivare la produttività individua-
le e di gruppo, richiede alcune precisazioni, oltre a quelle che hanno ri-
guardato lo stesso articolo per il primo quesito.

Un fondo d'incentivazione è previsto da quella norma, riferito agli sta-
tali, solo a decorrere dal 1987 e non è stabilito che la relativa spesa pos-

sa costituire un supero del tetto prefissato.

Il compenso incentivante precedentemente disposto per gli statali con D.P.C.M. 13 aprile 1984, in applicazione dell'art. 10 del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 344 (accordo del 29 aprile 1983), è stato finanziato in massima parte con economie derivate dall'apposita riduzione dei fondi per lavoro straordinario e dalla contestuale soppressione di alcuni compensi e indennità. Solo per la minima quota di lire 15.000 mensili per ogni unità organica si è attinto a fondi stanziati in bilancio per l'anno 1984, sempre nel rispetto del limite costituito dal tetto prefissato.

Gli analoghi compensi incentivanti concessi al personale del parastato con l'art. 14 del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 346 (ipotesi di accordo del 9 aprile 1983), sono stati autorizzati entro una spesa massima corrispondente all'economia derivata dallo stesso provvedimento riducendo da 250 (previsto dall'art. 8, quinto comma, della legge n. 70 del 1975) a 200 ore il limite massimo unitario del compenso per lavoro straordinario.

Quanto infine all'ammissibilità di accordi contrattuali per rivalutazioni dei trattamenti accessori, è stato già fatto rilevare che l'incentivazione della produttività individuale è semplicemente la condizione posta dal menzionato art. 6 della legge finanziaria n. 41 per consentire dette rivalutazioni, fermo restando "che alle spese relative si dovrà far fronte con le medesime disponibilità", ossia con i mezzi già esistenti, e anche nel rispetto dei limiti derivanti dai tetti prefissati.

Si può quindi concludere anche per il secondo quesito, nel senso che

l'art. 2, ultimo comma, della legge n. 426 del 1977 sia da considerare implicitamente abrogato per effetto dell'art. 6 della legge n. 312 del 1984, in applicazione del quale sono consentiti accordi aziendali purchè espressamente autorizzati col contratto nazionale e nel limite di spesa corrispondente all'importo a tal fine accantonato con lo stesso contratto, entro la spesa massima consentita per l'intera categoria dalla legge finanziaria.

Circa, infine, le argomentazioni dell'ANELS sulla possibilità che le determinazioni di questa Sezione portino alla "disapplicazione" del contratto in questione e dei conseguenti provvedimenti adottati dai singoli enti, si ritiene sufficiente riportare qui di seguito alcune considerazioni svolte in diritto, per analoghe eccezioni, dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, nell'adunanza plenaria del 24 febbraio 1967, su ricorsi per l'annullamento di provvedimenti dell'INPS.

"La pronuncia della Corte dei conti deve essere riguardata in correlazione alle disposizioni contenute nell'art. 100 della Costituzione della Repubblica e nella legge 21 marzo 1958, n. 259, che regolano la partecipazione della Corte al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria".

"Ai sensi dell'art. 7 della legge menzionata la Corte dei conti riferisce, con comunicazione al Senato ed alla Camera dei Deputati, il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria ed ai sensi dell'art. 8

la stessa Corte formula, in qualsiasi altro momento, se accerti irregolarità nella gestione di un ente e, comunque, quando lo ritenga opportuno, i suoi rilievi al Ministro per il Tesoro ed al Ministro competente. I rilievi, dunque, che attengono alla legittimità di singoli atti, sono formulati nella funzione istituzionale di controllo della Corte dei conti sugli Enti ai sensi dell'art. 100 della Costituzione e della legge 21 marzo 1958, n. 259, in quanto sono preordinati alla dimostrazione delle irregolarità della gestione dei singoli enti. Questi rilievi costituiscono un aspetto particolare del più vasto compito di controllo di carattere generale che, secondo le citate norme, la Corte dei conti ha il compito di esercitare sulla rispondenza dell'attività degli enti pubblici alle funzioni ad essi devolute, secondo cui, come si è detto, la Corte stessa riferisce direttamente al Parlamento per valutazioni di carattere politico che tale organo potrà ritrarre nei confronti dei Ministri, che hanno la vigilanza sugli enti".

"Tali rilievi della Corte dei conti non producono la inefficacia degli atti dichiarati illegittimi, ma accertano in maniera concreta la illegittimità degli atti stessi nei confronti degli enti che li hanno posti in essere, dei Ministeri che ne hanno la vigilanza e del Parlamento. Il "rilievo" è un atto peculiare di controllo che si inquadra nel sistema della legge citata del 21 marzo 1958, n. 259, in attuazione del precetto costituzionale circa la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione dei predetti enti. Costituisce naturalmente un onere degli en

ti pubblici, dei Ministri competenti e del Parlamento, il trarre le conseguenze delle predette pronunzie della Corte dei conti, emesse nel preciso particolare potere di controllo, e il compiere l'azione necessaria secondo gli strumenti giuridici propri previsti e consentiti dalle leggi e dagli ordinamenti dei singoli enti".

P. Q. M.

dichiara non conformi a legge:

- 1) il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti autonomi lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, stipulato il 4 gennaio 1985 tra l'ANELS e una delegazione delle rappresentanze sindacali dello stesso personale, in applicazione dell'art. 6 della legge 13 luglio 1984, n. 312, in quanto reca una maggiore spesa superiore al limite del 7% previsto dall'art. 7, primo comma, della legge finanziaria 22 dicembre 1984, n. 887;
- 2) le deliberazioni degli enti surrichiamati, recanti benefici anche indiretti a favore del personale dipendente, in aggiunta o a modifica di quelli previsti nei contratti nazionali, con conseguenti maggiori oneri; e ciò: sia per le deliberazioni anteriori all'entrata in vigore della menzionata legge n. 312 del 1984, vigendo l'art. 2, ultimo comma, della legge 22 luglio 1977, n. 426. in quanto contrarie al divieto posto da quest'ultima norma; sia per quelle assunte vigendo la predetta legge n. 312, con maggiori oneri non integralmente coperti da appositi accantona-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

menti disposti col contratto nazionale sulla spesa massima complessiva consentita dalla legge finanziaria, in quanto in contrasto con l'art. 6, secondo comma, della stessa legge, per effetto del quale gli accordi aziendali sono consentiti agli enti autonomi lirici purchè espressamente autorizzati col contratto nazionale e nel limite di spesa corrispondente all'importo a tal fine accantonato con lo stesso contratto sulla spesa massima complessiva consentita dalla legge finanziaria per l'intera categoria.

Ordina che copia della presente determinazione, adottata a norma dello art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sia inviata, oltre che alla Presidenza delle due Camere del Parlamento e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Dipartimento per la Funzione Pubblica, al Ministero del Tesoro, al Ministero del Turismo e dello Spettacolo, agli Enti autonomi lirici ed alle Istituzioni concertistiche assimilate, all'ANELS e alla Procura Generale di questa stessa Corte.

IL RELATORE
F.to Murgiano

IL PRESIDENTE
F.to Di Stefano

p. c. c.
IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dr. Salvatore Papale)

