

ATTI PARLAMENTARI

IX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XV-bis
n. 6

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 1906

con cui si dichiara 1) non esservi luogo a rilievo in ordine alla deliberazione dell'ENEL 26 marzo 1986, n. 15268 per quanto concerne l'istituzione di una prestazione pensionistica aziendale integrativa del trattamento previdenziale obbligatorio disciplinato per legge; 2) non doversi formulare rilievo sulla stessa deliberazione per l'approvazione dell'accordo aziendale istitutivo della suddetta prestazione; 3) la non conformità della suddetta deliberazione per quanto concerne il mancato rispetto del canone dell'economicità, nonchè dei principi di chiarezza e precisione del bilancio, non essendo stata determinata la contribuzione a carico dell'ENEL nei suoi elementi essenziali (entità e modalità di erogazione, nonchè assetti organizzativi della previdenza) e, pertanto, dichiara la necessità del conseguente adeguamento contrattuale e deliberativo

Presentata alla Presidenza l'8 aprile 1987

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1906



LA

Corte dei Conti

in

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

nelle adunanze del 24 giugno e 1° luglio 1986 nonchè 10 febbraio 1987;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 6 dicembre 1962, n. 1643 con la quale l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL) è stato assoggettato al controllo della Corte dei conti;

udito il relatore, Consigliere Avv. Ivo Bonitatibus;

RITENUTO IN FATTO

Nella seduta del 26 marzo 1986, il Consiglio di amministrazione dell'ENEL ha approvato, con deliberazione n. 15268, l'ipotesi di accordo 3 marzo 1986 raggiunto fra l'ENEL e la FNDAI (Federazione Nazionale Dirigenti Aziende Industriali) col quale si prevede l'erogazione da parte dell'Ente a favore dei propri dirigenti (attualmente circa 1600), a decorrere dal 1° gennaio 1986 e ad integrazione del trattamento previdenziale obbligatorio disciplinato per legge, di una prestazione pensionistica aziendale, purchè l'interessato abbia maturato almeno 15 anni di anzianità di servizio alla data di cessazione del rapporto.

Tale prestazione è destinata a sostituire quella prevista dal 4° comma dell'art. 12 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro 16 maggio 1985 valevole per i Dirigenti di aziende industriali e consistente nella stipulazione, a carico dell'ENEL, di una polizza vita sui rischi di morte ed invalidità per

manente per cause diverse da quella dell'infortunio del Dirigente, con il concorso di questi per l'importo di £. 150.000 annue.

Agli obblighi scaturenti dall'accordo, l'ENEL deve far fronte "mediante proprie disponibilità e con i proventi di una contribuzione a carico dei singoli interessati nella misura dell'1,5% della retribuzione lorda individuale annua".

Contribuzione che verrà percepita dall'Ente tramite ritenuta all'atto della corresponsione delle competenze mensili (art. 3).

Nei successivi articoli vengono stabilite le modalità di erogazione.

Poichè l'accordo non quantifica il corrispondente obbligo finanziario a carico dell'ENEL, sono state allegate alla deliberazione suddetta:

- a) due tabelle elaborate dall'Ente, da una delle quali emerge la previsione di un costo totale delle prestazioni che raggiungerebbero nell'anno 2000 l'importo di circa 359 miliardi, di cui a carico dell'ENEL circa 309;
- b) relazione attuariale, elaborata da due esperti incaricati dall'Ente sul trattamento integrativo pensionistico per i dirigenti ENEL, le cui conclusioni e osservazioni finali fanno emergere tre soluzioni base da prendere in esame, individuando nella seconda quella più appropriata:
 - 1) versamento integrale della riserva matematica totale (lire 795 miliardi) senza pagamento di alcun contributo;
 - 2) versamento del contributo del 13% (cioè pari al premio medio generale) più costituzione di una riserva matematica di 514 miliardi;
 - 3) versamento di un contributo del 36% sulle retribuzioni, senza costituzione di riserva matematica;

c) un "parere pro veritate" sulla legittimità dell'attuazione da parte dell'ENEL del "fondo di previdenza aziendale".

In occasione della deliberazione, il Magistrato della Corte, presente alla seduta del Consiglio di amministrazione, ha rilevato, in sostanza, che gli obblighi assunti dall'Ente non apparivano conformi nè al sistema previdenziale delineato dall'ordinamento nè al progetto di legge sulla riforma pensionistica in esame al Parlamento; ed inoltre che essi comportavano oneri economici notevoli a carico del bilancio dell'Ente, con incidenza sulla finanza pubblica, specie in considerazione dei prevedibili effetti espansivi nei confronti degli altri enti pubblici.

Il Presidente del Collegio dei revisori dell'ENEL, nel dichiararsi favorevole alla istituzione del fondo con la motivazione che "anche altri enti pubblici, come l'INA e le Banche di interesse nazionale" avrebbero già adottato analoga provvidenza ed anzi, in qualche caso, come ad esempio per la Banca Commerciale Italiana, lo Statuto del fondo sarebbe stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica, ha posto, tuttavia, in evidenza la non conformità con i principi più generali, sulla reversibilità nel sistema pensionistico "della norma contenuta nell'ultimo comma dell'art. 4 dell'accordo, secondo cui la prestazione integrativa spetta inoltre interamente ai superstiti del dirigente deceduto in costanza di rapporto, individuati in conformità della regolamentazione INPDAI".

Sull'approvazione dell'accordo si sono astenuti in sede di votazione due componenti del Consiglio di amministrazione per i seguenti motivi, manife-

stati da uno di essi;

- 1) perchè la ripartizione dell'onere a carico dell'azienda si palesava eccessiva;
- 2) perchè l'approvazione della proposta avrebbe dato la spinta alle organizzazioni sindacali per analoghe richieste.

Poichè l'istituzione del fondo de quo si rivelava di interesse comune ad altri enti e, nel contempo, si presentava quale questione di massima di particolare importanza, nonchè attesi i dubbi di non conformità all'ordinamento e ragioni di opportunità gestionali, si è ravvisata la necessità di sottoporre la deliberazione dell'ENEL n. 15268 del 26 marzo 1986 all'esame della speciale Sezione di questa Corte allo scopo di decidere:

- 1) se l'ENEL, quale ente pubblico, sia pure economico, potesse legittimamente e validamente stipulare - senza violare l'ordinamento giuridico, ed in particolare l'art. 13, secondo comma della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, istitutiva dell'ENEL, come poi esplicitato nel D.P.R. 17 marzo 1965 n. 144, nonchè le norme che disciplinano l'erogazione della previdenza da parte dell'INPDAI, come fissate dalla legge 27 dicembre 1953 e dal regolamento di esecuzione, - con notevole onere a carico del proprio bilancio un accordo, come quello siglato il 3 marzo 1986 con la FNDAI, il quale prevede - in aggiunta al trattamento previdenziale obbligatorio stabilito dalla legge per i propri dirigenti - l'istituzione di un trattamento previdenziale integrativo per gli stessi dipendenti;
- 2) se tale accordo aziendale potesse legittimamente sostituire la prestazione, prevista dal 4° comma dell'art. 12 del Contratto Collettivo Naziona-

le di Lavoro 16 maggio 1985, valevole per i dirigenti di aziende industriali;

- 3) se, ove fosse considerata legittima la stipulazione dell'accordo, potesse ritenersi violare il canone dell'economicità, nonché i requisiti di chiarezza e di precisione cui deve uniformarsi il bilancio, la norma di cui all'art. 3 che, ponendo a carico del dipendente dirigente una contribuzione sulla retribuzione nella misura di 1,5% non indica, in concomitanza, nessuna precisa contribuzione a carico dell'ENEL, in quanto limitandosi a stabilire genericamente che l'Ente " farebbe fronte agli obblighi scaturenti dall'accordo mediante proprie disponibilità"; oppure se, al contrario, andasse previsto fin dall'origine, ed in percentuale predeterminata, l'onere che dovrebbe gravare sull'Ente pubblico allo scopo di verificarne anche la compatibilità finanziaria in generale, nonché in considerazione dei riflessi che potrebbero ripercuotersi sulla finanza pubblica, qualora le altre categorie di dipendenti dell'Ente, per ora esclusi, (ed ammontanti ad oltre centomila unità), e gli altri enti pubblici, richiedessero l'applicazione di analoghe provvidenze nei loro confronti.

Sulla questione hanno presentato memorie l'ENEL, il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, nonché il Ministero del Tesoro.

Nessuna nota è pervenuta da parte del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale al quale era stata segnalata la questione da questa Corte.

L'ENEL, dopo aver rilevato pregiudizialmente che la procedura seguita dalla Sezione in merito alla deliberazione de qua non appariva rispondente alle specifiche norme che regolano la materia (art. 1, comma nono, della legge 6 di

cembre 1962, n. 1643 che richiama gli artt. 4, 7, 8, 9 e 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259) ha sostenuto in sintesi che:

- a) alcuna difformità può essere ravvisata con la disposizione di cui al secondo comma dell'art. 13 della legge n. 1643 del 1962;
- b) interessi privati ben possono essere soddisfatti con la previdenza privata;
- c) il modello accolto con la deliberazione de qua non può considerarsi in contrasto con l'art. 12 del Contratto Collettivo 16 maggio 1985;
- d) che l'art. 3 del contratto non viola il canone dell'economicità;
- e) che sono stati rispettati i principi di veridicità, chiarezza e precisione del bilancio.

Il Ministero dell'Industria, Commercio ed Artigianato ha sostenuto che:

- a) il trattamento integrativo non sembra contrastare in alcun modo con norme generali nè con l'art. 13 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643;
- b) che la provvidenza realizzata differisce da quella prevista dall'art. 12 del Contratto Collettivo e si pone rispetto ad essa come sostitutiva;
- c) che l'accordo non sembra violare il canone dell'economicità;
- d) che pur non indicando, l'accordo, l'onere gravante sull'ENEL, ciò non sembra comporti indeterminatezza, dato che esiste uno studio attuariale, sottostante all'accordo, e delle tabelle allegate;
- e) non si pone un problema di accesso alla speciale provvidenza da parte di altre categorie di dipendenti ENEL estranee all'accordo.

Il Ministero del Tesoro ha evidenziato che:

- a) con riferimento alla motivazione addotta dall'ENEL, secondo cui i dirigen-

ti beneficerebbero di una pensione mediamente equivalente al 37% dell'ultima retribuzione, rispetto a quella di circa l'83% degli operai ed impiegati, il rapporto pensione-retribuzione non può porsi negli stessi termini che si pone per le categorie a medio e basso reddito, sicchè l'accordo assicura notevoli vantaggi ai dirigenti e pone rilevanti oneri a carico dell'Ente;

- b) l'ENEL non può comportarsi alla stregua di un privato in quanto gli oneri assunti in sede contrattuale, specie se superano determinati limiti, sono destinati ad influenzare i costi di produzione del nostro sistema produttivo, riflettendosi sulle tariffe di utenza e quindi sulla competitività dell'intero apparato produttivo.

Riunitasi per l'esame della questione nelle adunanze del 24 giugno e del 1° luglio 1986, alle quali nessuna delle Amministrazioni interessate, e ritualmente convocate, è intervenuta, la Sezione ha pronunciato ordinanza con la quale è stato stabilito di acquisire ulteriori elementi informativi e segnatamente:

- A) presso l'ENEL: memoria illustrativa sulla situazione attuale del Fondo integrativo di previdenza previsto dall'accordo 15 aprile 1981 tra la FNDAI, la Confindustria, l'Intersind e l'Asap e recepito dall'Ente in data 18 novembre 1981;
- B) presso l'INPDAI: dichiarazione sulla esistenza, nel proprio ambito, di gestioni relative a fondi integrativi di previdenza per i dirigenti;
- C) presso tutti gli altri Enti sottoposti al controllo della Corte dei conti, ad eccezione di quelli cui si applica la legge n. 70/1975, notizie circa

l'esistenza e la disciplina di forme integrative di previdenza in favore del personale dipendente in generale e/o del personale con qualifiche di dirigenti.

Le risultanze dell'adempimento istruttorio sono state le seguenti:

- sub A) è pervenuta memoria illustrativa dell'ENEL dalla quale emerge che i dirigenti godono oltre che di una pensione obbligatoria iniziale base erogata dall'INPDAI, anche di una pensione aggiuntiva, erogata dalla FIPDAI, come da accordo del 13 aprile 1981 e 26 luglio 1983;
- sub B) l'INPDAI ha dichiarato che non esistono gestioni relative a fondi integrativi di previdenza per la categoria indicata;
- sub C) esistevano o sono state di recente istituite, dopo la deliberazione dell'ENEL, forme di previdenza integrativa presso i seguenti Enti:
- 1) IRI, con deliberazione del Consiglio di amministrazione del 19 novembre 1986, con contributo medio del 6% annuo sulla retribuzione posto all'incirca per metà a carico del dirigente e per metà a carico dell'azienda;
 - 2) ENI, con accordo firmato il 24 ottobre 1986 e con contribuzione nella misura dell'1% della retribuzione annua lorda, fino a concorrenza del maggior valore tra il massimale INPDAI e quello FIPDAI, e del 4% sulla parte eccedente e fino al limite totale di 3 volte lo stesso maggior valore, a carico dell'azienda e nella stessa misura a carico del dirigente;
 - 3) Consorzio Autonomo del Porto di Napoli, con contribuzione dell'1,98% a carico dell'Ente e dello 0,72% a carico del dipendente;
 - 4) Società di navigazione di preminente interesse nazionale, con accordo del 1° agosto 1985 e con contribuzione del 6,50% degli emolumenti annui per

- piti dagli iscritti a totale carico delle aziende interessate;
- 5) RAI, con accordo del 23 dicembre 1985 e mediante accantonamento mensile pari al 9% dello stipendio;
 - 6) INA, con contratto del 20 luglio 1984 e mediante accantonamento pari al 12% del trattamento globale contrattuale;
 - 7) EFIM, con ipotesi di accordo del 23 luglio 1986 e mediante contributo a carico, in misura ridotta, dei dipendenti per lire 150.000 annue e dello Ente nella misura del 4% della retribuzione annua di ciascun dirigente;
 - 8) ISVAP, con accordo dell'11 novembre 1986 mediante polizza assicurativa il cui onere minimo a carico dell'Ente è stato fissato nella misura del 3% circa dello stipendio lordo di tutti i dipendenti.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1 - In via pregiudiziale la Sezione deve esaminare la "riserva" esternata dall'ENEL con la memoria del 5 giugno 1986, riserva concernente una presunta non conformità, alle norme regolatrici del controllo della Corte, della procedura adottata per la sottoposizione alla Sezione stessa della deliberazione de qua, in quanto le norme richiamate dall'art. 1, comma nono, della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, ipotizzerebbero il controllo collegiale della Corte sulla gestione dell'ENEL "in funzione esclusiva della presentazione al Parlamento dei bilanci consuntivi e delle relazioni programmatiche" e, quindi, sulla complessiva gestione e non già su singoli atti.

La questione si appalesa del tutto infondata.

Al riguardo, va osservato che i poteri della Corte dei conti, disciplinati in materia dalle norme sopra richiamate, costituenti a loro volta corpo della legge 21 marzo 1958, n. 259, attuativa dell'art. 100, secondo comma della Costituzione, si articolano fundamentalmente in due direzioni: l'una, orientata a riferire annualmente al Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente controllato, sulla base dei conti consuntivi e dei bilanci di esercizio (artt. 4 e 7); l'altra, volta alla formulazione, in qualsiasi altro momento, di rilievi al Ministro per il Tesoro ed al Ministro competente, qualora la Corte accerti irregolarità nella gestione di un ente e, comunque, quando lo ritenga opportuno (art. 8).

Da ciò non è dato affatto di desumere che il controllo debba svolgersi solo ed esclusivamente sulla gestione nel suo complesso, piuttosto che su singoli atti. Anzi, la lettura attenta delle norme suffraga la tesi opposta e cioè che ben può la Sezione soffermarsi all'esame dei singoli atti.

L'art. 8, infatti, scandendo nel tempo le funzioni di controllo, diverso significato non potrebbe avere da quello che la Corte non è necessariamente legata solo al referto annuale, ma può "in qualsiasi altro momento" - quindi non a conclusione annuale della gestione, bensì anche nel corso di questa - formulare rilievi, i quali non possono non concernere che singoli atti di gestione o parte di questa.

Ed è proprio tale articolo, la cui espressione presenta estrema chiarezza, ad aver conferito competenza alla Corte, e dunque alla Sezione appositamente

mente istituita (art. 9), per l'esame della deliberazione più volte ricordata, allo scopo, per l'appunto, di verificare se essa concretasse un'irregolarità; oppure se motivi di opportunità, collegati sempre alla gestione, inducessero la Corte medesima a formulare rilievo, tenuto presente - beninteso senza sconfinare in valutazioni di merito - uno scenario più ampio di quello configurabile nella prima ipotesi, in quanto l' "opportunità" coinvolge una gamma più estesa di motivi rispetto all' "irregolarità".

D'altronde, lo stesso Consiglio di Stato, nell'adunanza plenaria del 24 febbraio 1967, ha affermato che "i rilievi, i quali attengono alla legittimità di singoli atti, sono formulati nella funzione istituzionale di controllo della Corte dei conti sugli Enti".

2 - Individuato il fondamento dei poteri della Sezione appositamente costituita e riaffermato il legittimo incardinamento della questione ad opera del Magistrato competente, secondo la disciplina contenuta nella determinazione n. 1235 del 20 e 24 maggio 1975, occorre passare all'esame di merito delle questioni:

Come esposto in fatti, tre sono i quesiti ai quali la Sezione è stata chiamata a decidere e così riassumibili sinteticamente: a) legittimazione dello ENEL a stipulare l'accordo aziendale in base al quale può essere istituito un trattamento previdenziale integrativo per i propri dipendenti dirigenti; b) modificabilità del contratto collettivo nazionale di lavoro ad opera di accordo aziendale; c) violazione del canone di economicità e dei requisiti di chiarezza e precisione cui deve ispirarsi il bilancio, dal momento che, nello accordo, l'onere a carico dell'ENEL è indicato con formula generica.

Premesso che l'analisi della Sezione non comprende gli enti pubblici di cui

alla legge n. 70/1975, la Sezione sul primo aspetto ha preso in considerazione la normativa disciplinatrice dell'ENEL, senza trascurare di tener presente norme che, sia pure aliunde, potessero eventualmente incidere sulla soluzione della questione.

Più specificamente, dall'analisi dell'art. 13 della legge 6 dicembre 1962 n. 1643 e da quella del D.P.R. 17 marzo 1965 n. 144 sul trattamento previdenziale del personale dipendente dall'Ente, nonché dall'esame dell'assetto normativo previdenziale, si perviene alla conclusione che il sistema delineato dal legislatore concerne solo il trattamento previdenziale obbligatorio e non anche quello facoltativo integrativo. Sicchè l'introduzione di quest'ultimo, in considerazione anche della particolare natura e della connessa disciplina dell'Ente, inquadrabile nella categoria degli enti pubblici economici, il cui rapporto di lavoro col personale dipendente è regolato dalle norme del diritto privato e su base contrattuale collettiva e individuale (art. 13, primo comma), non trova ostacoli nella normativa in atto. Un contrasto con l'ordinamento previdenziale sarebbe ipotizzabile solo se il trattamento pattuito dall'ENEL con la FNDAI si ponesse come sostitutivo del trattamento legale previsto per i dirigenti di azienda.

In sostanza, dal sistema normativo delineato non solo non emerge l'esistenza di divieti o limitazioni all'istituzione di forme previdenziali integrative o aggiuntive all'assicurazione obbligatoria, ma, anzi, si evidenzia che tali forme o trattamenti integrativi nel settore pubblico sono stati, nel passato, ammessi e che solo di recente ne è stata impedita la proliferazione. Infatti, la legge n. 70 del 20 marzo 1975, la quale non si applica agli enti pub

blici economici, con l'art. 14 ha stabilito che detti fondi sono conservati limitatamente al personale in servizio o già cessato dal servizio alla data di entrata in vigore della legge stessa; e così pure la legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, esplicitamente recita all'art. 14 che è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni ed agli enti pubblici (non economici) cui l'accordo (sindacale) si riferisce di concedere trattamenti integrativi non previsti dall'accordo stesso o comunque comportanti oneri aggiuntivi.

3 - L'altro quesito da affrontare concerne, come detto, i rapporti fra contratti collettivi di diverso livello e quindi la modificabilità del contratto collettivo nazionale di lavoro ad opera dell'accordo aziendale.

Sul punto, l'ENEL ha controdedotto sostenendo che il modello accolto nell'accordo 3 marzo 1986, e recepito nella deliberazione della quale si discute, non può considerarsi in contrasto - in quanto non si limiterebbe a prevedere una polizza assicurativa per la morte e l'invalidità permanente - con l'art. 12 del contratto collettivo nazionale 16 maggio 1985.

Il contenuto di detto articolo andrebbe inteso nel senso che la volontà emersa dalla contrattazione, più che imporre un preciso e determinato modello (quello della polizza di assicurazione), avrebbe affermato per la prima volta il principio che l'obbligazione del datore di lavoro non si esaurirebbe nell'erogazione della retribuzione - corrispettivo delle singole prestazioni rese, ma comprenderebbe anche l'assolvimento di una funzione previdenziale, in quanto provvederebbe, con una quota della retribuzione, alla tutela dei diri-

genti contro i bisogni futuri ed incerti. Inoltre, ha aggiunto l'ENEL, in applicazione del più generale principio della prevalenza del trattamento di maggior favore, il rapporto tra il contratto collettivo nazionale del 1985 e l'accordo sindacale del 3 marzo 1986 - quand'anche non fossero stati stipulati dallo stesso sindacato - sarebbe esclusivamente nel senso che un dubbio di legittimità secondo l'art. 2077 c.c. potrebbe sorgere solo nel caso in cui il secondo apportasse deroga in pejus al primo.

Infine, l'ENEL ha motivato l'adozione della deliberazione con l'esigenza di eliminare o di ridurre le discriminazioni derivanti dall'esistenza di differenti regimi previdenziali riguardanti, per legge, il personale con qualifica di dirigente ed il restante non dirigente.

Quest'ultimo beneficerebbe di trattamento previdenziale più favorevole rispetto a quello proprio del regime sostitutivo dei dirigenti sia per quanto concerne i minori oneri di contribuzione a carico del lavoratore, sia per quanto attiene ai maggiori livelli delle prestazioni pensionistiche.

Tali argomentazioni, se pur contenenti un qualche fondamento, non appaiono del tutto appaganti e sufficienti a far superare diverse perplessità giacchè sembra alla Sezione che la chiave risolutiva della relazione fra contratti collettivi di diverso livello, o di ambito diverso, vada ricercata altrove, in assenza di puntuali precetti normativi.

E' nota la giurisprudenza formatasi nell'ultimo trentennio, giurisprudenza ispirata in un primo tempo essenzialmente al sostegno del prestatore di lavoro, sicchè, fra due regolamentazioni in contrasto, la prevalenza spetterebbe a quella più favorevole al lavoratore.

Detto principio del favor verso il lavoratore è stato successivamente sottoposto a critiche e ad un vasto riesame.

La giurisprudenza, ripudiando, in sostanza, l'art. 2077 c.c. per i contratti collettivi di diritto comune, ha affermato che tale norma, comunque, è limitata a disciplinare il rapporto tra contratti collettivi ed individuali ma non è indirizzata alla soluzione di conflitti tra contratti che presentano tutti natura collettiva (Cass. 22 settembre 1979, n. 4912).

Ancora (Cass. 28 aprile 1978, n. 2018 e 13 febbraio 1984, n. 1081) si è ritenuto che il contratto aziendale - considerato come atto generale di autonomia negoziale, che realizza un'uniforme disciplina dell'interesse collettivo di lavoratori con l'efficacia della normativa generale, tipica della contrattazione collettiva, anche se limitata ad una sola azienda - possa persino derogare in pejus al contratto di categoria; e infine, che il rapporto fra due contratti di diverso livello possa essere regolato secondo il principio della successione nel tempo (Cass. 3 dicembre 1980, n. 6414; Cass. 13 gennaio 1981, n. 300; Cass. 16 marzo 1981, n. 1516; Cass. 8 maggio 1984, n. 2088).

Successivamente si è delineato l'orientamento inteso ad individuare un principio di gerarchia fra i contratti, sicchè quelli di ambito più ristretto non potrebbero modificare nè in pejus nè in melius quelli di ambito più ampio.

Ulteriore argomento circa l'ammissibilità di deroghe da parte dei contratti aziendali si rinviene anche nell'accordo trilaterale fra Governo, sindacati ed imprenditori del 22 gennaio 1983 il quale, ponendo un divieto, ma solo temporaneo, alla contrattazione aziendale, non ha inteso escludere, in via permanente, la possibilità, appunto, di deroghe, come d'altronde è avvenuto attra

verso l'art. 12 del contratto collettivo nazionale di lavoro 16 maggio 1985 per i dirigenti di aziende industriali.

Orbene, da quanto premesso, si evince che il dato emergente orienta la soluzione nel senso della legittimazione dei contratti aziendali di modificare i contratti collettivi di categoria, ancor più laddove, come nel caso in esame, confluiscono più criteri fra quelli indicati, quale il favor dei dipendenti dirigenti, la deroga in melius rispetto al contratto collettivo nazionale di categoria, nonché l'introduzione di disciplina, effettuata con contratto aziendale stipulato successivamente al contratto di più ampio livello.

Risolti i due primi quesiti nel senso della loro conformità all'ordinamento giuridico ed alle norme specifiche dell'ENEL, va affrontato l'ultimo, concernente l'eventuale violazione del canone dell'economicità nonché i principi di chiarezza e precisione, cui deve uniformarsi anche il bilancio dell'ENEL.

Il problema è scaturito dal contenuto dell'art. 3 del contratto aziendale secondo il quale, mentre a carico dei dirigenti interessati è posta una contribuzione nella misura dell'1,5% della retribuzione lorda individuale annua, l'ENEL farà fronte con le proprie disponibilità agli obblighi che l'accordo comporta.

In disparte l'esame di altri aspetti relativi alla gestione di tale previdenza, la Sezione deve rilevare che il sistema così delineato non soddisfa la condizione posta dal legislatore di osservare i criteri di economicità e minimi costi di gestione, secondo quanto previsto agli artt. 1 e 3 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643 e all'art. 1 del D.P.R. 15 dicembre 1962, n. 1670,

non apparendo con chiarezza e con predeterminazione precisa l'onere che verrà a gravare sul bilancio dell'ENEL. Invero, la formulazione, appunto, dello art. 3 richiamato non conferisce, data la sua indeterminatezza per quanto riguarda gli obblighi ENEL, la possibilità di poter, nemmeno approssimativamente, individuare, in via preventiva nell'ambito di uno o più esercizi, l'incidenza finanziaria sui costi di gestione.

Pertanto, la formulazione stessa non appare alla Sezione idonea a superare, allo stato, i motivi che hanno indotto il deferimento ad essa della questione, nemmeno alla stregua delle memorie presentate al riguardo dall'ENEL e dal Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato che esercita la vigilanza.

Quest'ultimo ha, fra l'altro, sostenuto che una singola deliberazione non può essere valutata se non in un contesto più ampio e generale, o meglio ancora, in funzione del risultato che, spesso, a distanza di tempo, produce, soprattutto nel caso di ente pubblico economico, quale l'ENEL, "non soggetto ai vincoli della contabilità di Stato".

Altrimenti, aggiunge lo stesso Dicastero, qualunque atto diretto a migliorare il trattamento del personale, producendo un esborso - che non trova diretta corrispondenza in un'apposita entrata - dovrebbe essere considerato in violazione del canone di economicità.

L'ENEL, a sua volta, ha sostenuto che il canone dell'economicità, da un verso, non può essere inteso in senso formalistico avente di mira, in sostanza, la minore spesa possibile e, dall'altro, che esso comporta, soprattutto, la mi

gliore e più efficiente combinazione ed utilizzazione delle risorse, fra le quali, in primo luogo, quella umana cosicchè, soddisfacendo gli interessi collettivi dei dirigenti e, dunque, diminuendo le loro preoccupazioni per il futuro, si può assicurare un miglior rendimento ed una più proficua collaborazione che ritorna, poi, a vantaggio dell'azienda stessa.

La Sezione, pur condividendo su un piano generale alcune argomentazioni, in specie quella dell'ENEL, sia per quanto attiene alla valutazione del canone dell'economicità in senso non formalistico, sia, in particolare, per quanto riguarda il personale dirigente le cui capacità, qualità professionali ed impegno operativo non vengono posti in discussione, e le cui aspettative vanno collocate nella giusta considerazione affinché esso possa operare nell'ambito dell'Ente nelle condizioni migliori (costituendo la struttura umana uno dei fattori principali della produzione), non può, tuttavia, prescindere da un'analisi meno generica del problema dell'economicità; analisi da cui trarre i motivi idonei per decidere sul punto sottoposto al suo esame.

E' noto che del concetto di economicità sia la dottrina, sia la giurisprudenza, specie di questa Corte, hanno effettuato una lunga elaborazione le cui linee fondamentali possono, sia pure nella diversità di prospettazione, così sintetizzarsi:

- a) il criterio di economicità non può essere astrattamente considerato, ma va posto in relazione all'ente cui si riferisce e va valutato nell'ambito di questo;
- b) l'economicità non si sostanzia nell'accezione di minima spesa con massi

- mo utile, nè può essere identificata col concetto di redditività;
- c) l'economicità può, invece, essere intesa nel senso di equilibrio economico della gestione, o meglio di autosufficienza economica e, dunque, s_ondantesi sul piano della buona amministrazione per assumere (come affermato da questa Corte fin dalla relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati per gli esercizi 1951-1960) il valore di una direttiva espressa in termini normativi;
- d) l'economicità va intesa non come mero fatto di pareggio contabile e neppure come risultato di un equilibrio finanziario di per sè considerato, ma piuttosto come canone di indirizzo di una condotta aziendale aderente alle normali condizioni di operatività di un'impresa sul mercato e tesa all'equilibrio tra costi e ricavi in una valutazione gestionale globale;
- e) l'autosufficienza economica, in cui si connota il canone dell'economicità, può essere considerata con riferimento a diversi periodi di tempo (uno o più esercizi, oppure una fase economica favorevole o sfavorevole).

Se, come sembra alla Sezione, le elaborazioni sopra indicate sono corrette, e dunque da condividere, vanno disattese le argomentazioni del Ministero vigilante allorquando si riferisce ad apposite entrate o allorquando contrappone l'atto singolo al contesto più ampio della gestione ed occorre, invece, verificare se la fattispecie specifica è aderente alle enunciazioni di cui sopra.

Va, al riguardo, considerato che, pur prevedendo il contratto obbligazioni reciproche, soltanto per i dirigenti, come già innanzi accennato, viene reso esplicito, mediante l'indicazione di percentuale rapportata alla retribuzione annua, l'onere a loro carico, mentre, altrettanto, non avviene per l'ENEL.

La formulazione, ripetersi, generica ed indecifrabile non consente di stabilire quale potrà o potrebbe essere l'incidenza dell'onere ed il suo

ammontare, sia in percentuale che globalmente, sul bilancio dell'ENEL e sulla sua gestione economica.

Nè lo consentono le tabelle allegate oppure lo studio attuariale riportato nella documentazione posta a base della deliberazione. Anzi, le une e l'altro conducono a risultati diametralmente opposti e non convincenti talchè secondo la tabella I allegata, a fronte di un costo totale delle prestazioni per lire 359 miliardi circa nel 2000, emerge un onere a carico dell'ENEL di circa 300 miliardi, e cioè tre quarti della spesa, laddove in base allo studio attuariale, nell'ipotesi suggerita quale più conveniente, si prevede il versamento da parte dell'ENEL del contributo del 13% (pari al premio medio generale) più una riserva matematica di 514 miliardi di lire.

La Sezione, pertanto, non può non darsi carico di rilevare che uno dei presupposti fondamentali cui deve essere improntata una gestione di un ente pubblico, anche economico, è la previsione o quanto meno la prevedibilità, nel bilancio annuale, oppure nel programma o bilancio pluriennale, degli oneri che possono incidere a breve o a medio termine nella gestione, allo scopo di saggiarne la sua rispondenza al criterio dell'economicità.

Quest'ultimo impone, proprio in aderenza alle linee che sono state enunciate dalla dottrina e giurisprudenza, agli amministratori una condotta indirizzata alla preordinazione della gestione, con valutazione compiuta ed adeguata dell'autosufficienza economica in connessione pure agli interventi della finanza pubblica che, nel caso dell'ENEL, si sostanziano, da un lato, nell'erogazione di somme a titolo di fondo di dotazione e, dallo altro, nella precostituzione di tariffe per l'energia elettrica.

In questo quadro non può, d'altronde, essere trascurata la circostanza che la legge 5 agosto 1978, n. 468 ha ricompreso l'ENEL nel settore pubbli

co allargato mediante la disciplina dell'art. 25 cosicchè, anche sotto questo profilo, la mancata specifica determinazione degli oneri non può ritenersi conforme a detti indirizzi.

Va osservato, inoltre, che il nuovo onere a carico dell'ENEL non rispetterebbe nemmeno i principi di chiarezza e precisione cui deve uniformarsi il bilancio, e tale carenza è stata sostanzialmente ammessa dallo stesso Ministero vigilante nella memoria trasmessa a questa Corte il 2 giugno 1986 laddove afferma che in effetti il testo dell'accordo non indica l'onere derivante all'ENEL, sia pure aggiungendo che tale circostanza non ne comporti l'indeterminatezza, dato che esistono uno studio attuariale sottostante all'accordo ed una serie di tabelle. Ma su questo aspetto sono già state espresse innanzi le motivazioni di dissenso di questa Sezione.

In conclusione, va affermata la necessità per l'ENEL come per tutti gli enti pubblici economici in genere, ivi compresi quelli oggetto dell'istruttoria connessa alla presente determinazione, di rendere gli oneri derivanti dall'applicazione di trattamenti integrativi di previdenza, palesi sia nel loro complesso, sia nelle loro componenti analitiche, al fine di accertarne e verificarne la rispondenza ai canoni dell'economicità di gestione ed ai principi di chiarezza e precisione.

P. Q. M.

La Corte dei conti, in Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, dichiara:

- 1) non esservi luogo a rilievo in ordine alla deliberazione dell'ENEL 26 marzo 1986, n. 15268 per quanto concerne l'istituzione di una prestazio

ne pensionistica aziendale integrativa del trattamento previdenziale obbligatorio disciplinato per legge;

- 2) non doversi formulare rilievo sulla stessa deliberazione per l'approvazione dell'accordo aziendale istitutivo della suddetta prestazione;
- 3) la non conformità della suddetta deliberazione per quanto concerne il mancato rispetto del canone dell'economicità, nonché dei principi di chiarezza e precisione del bilancio, non essendo stata determinata la contribuzione a carico dell'ENEL nei suoi elementi essenziali (entità e modalità di erogazione, nonché assetti organizzativi della previdenza) e, pertanto, dichiara la necessità del conseguente adeguamento con trattuale e deliberativo.

Ordina che copia della presente determinazione, adottata a norma dell'art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sia inviata, oltre che alla Presidenza delle due Camere del Parlamento ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministro del Tesoro nonché al Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, ed all'ENEL.

IL RELATORE
F.to Bonitatibus

IL PRESIDENTE
F.to Di Stefano

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

