

- a) conformità a legge dell'assunzione del predetto dirigente;
- b) conformità a legge ed ai principi di buona gestione finanziaria della misura del trattamento retributivo previsto per il suddetto dirigente.

Con la stessa nota fu data avvertenza alle Autorità destinatarie della loro facoltà di far pervenire deduzioni e memorie nonchè di esporre oralmente le proprie ragioni innanzi alla Sezione in merito alle surriferite questioni.

Con memoria dell'8 aprile 1994, prodotta in data 12 aprile 1994, il Presidente dell'EPI, nel chiedere alla Sezione pronuncia di non luogo a rilievo, ha invocato, in via preliminare, l'inammissibilità delle proposte questioni per l'adesione prestata dal magistrato delegato alla delibera n. 12 e, in ogni caso, di riconoscere la legittimità della procedura e dell'atto deliberativo n. 15 in quanto conforme al vigente ordinamento e posti in essere in completa armonia con i principi di sana e corretta gestione, nel quadro dell'autonomia negoziale riconosciuta dal vigente ordinamento all'ente pubblico economico.

L'Adunanza plenaria della Sezione del Controllo, nella seduta del 26 aprile 1994, su istanza del Presidente dell'EPI, ha disposto il rinvio della disamina delle questioni de quibus, al fine di acquisire lo statuto dell'Ente nonchè il contratto collettivo di lavoro dei dirigenti: atti questi che erano in corso di prossima definizione ed idonei a confortare, secondo la prospettazione del Presidente dell'EPI, la legittimità dell'operato dell'ente.

Nella seduta del 19 maggio 1994, il CdA dell'EPI ha autorizzato il Presidente alla firma del contratto di lavoro

per il personale dirigenziale, stabilendo, per l'effetto, "dalla data del 1° giugno 1994 l'entrata in vigore dell'ordinamento di diritto privato del rapporto di lavoro per il personale dirigenziale". Nei confronti di tale deliberato, il magistrato delegato al controllo, dopo aver richiesto alcuni chiarimenti in ordine a determinati profili generali del quadro normativo e potestativo caratterizzante l'elaborazione e la stipulazione del contratto de quo, ha formulato riserva di sottoporre alcuni profili dell'atto negoziale alla competente Sezione del controllo della Corte dei conti perchè si pronunciasse sulla loro conformità a legge ed ai principi di buona gestione finanziaria.

In merito al suddetto contratto, il Collegio dei revisori dei conti (CRC) ha espresso, a seguito di approfondita ponderazione e valutazione dei differenti istituti (promozioni, ferie, aspettative, responsabilità, trattamento retributivo, applicazione automatica del contratto, risoluzione automatica del contratto ecc.) nelle sedute del 20, 21 e 23 maggio 1994, molteplici punti critici, dettagliatamente illustrati con i verbali n. 26, 27 e 28 e 29, trasmessi al CdA dell'EPI e alle Autorità governative di vigilanza (Tesoro e Poste e Telecomunicazioni) oltre al magistrato delegato al controllo.

Le considerazioni del CRC si possono così riepilogare:

- 1) mancanza della delibera concernente l'organizzazione dell'Ente;
- 2) perplessità in ordine alla conformità del contratto con gli Accordi conclusi tra il Governo e le parti sociali il 23 luglio 1993;

- 3) differenti termini di decorrenza tra la disciplina privatistica applicabile al personale dirigente e quella applicabile al restante personale in contrasto con il disposto art. 6, comma 6 della legge 71/1994;
- 4) omessa previsione di più livelli dirigenziali in contrasto con le norme statutarie (art. 13);
- 5) riflessi finanziari ed economici sui bilanci di organismi pubblici (Tesoro, INPDAP, IPOST) conseguenti alle clausole contrattuali;
- 6) possibile contenzioso con riferimento alla genericità di talune clausole;
- 7) mancata previsione delle misure relative alle attività sociali di cui all'art. 6 comma 11 della L. 71/94;
- 8) aumento del costo unitario medio annuo aziendale da L. 116,2 milioni (1993) a L. 140,5 milioni (1994) non conforme ai citati Accordi del 23 luglio 1993;
- 9) durata del contratto (parte economica) inferiore ai due anni come da Accordi 23 luglio 1993;
- 10) osservazioni sui singoli articoli in ordine: alla definizione della posizione di dirigente, all'istituzione del rapporto ed alla promozione del dirigente, alle singole componenti retributive, alla disciplina dello svolgimento del rapporto nonché alla responsabilità del dirigente.

Alla luce dei rilievi critici del CRC, il CdA dell'EPI ha proceduto a nuove valutazioni per adeguare parzialmente l'articolato contrattuale agli orientamenti del CRC, provvedendo così ad adottare nuovi atti deliberativi nelle riunioni del 2 giugno, del 17 giugno, del 23 giugno e del 28 giugno 1994, protesi alla definitiva stesura del contratto,

nei cui confronti il magistrato delegato al controllo ha ribadito la precedente riserva, in considerazione della conservazione dei profili caratterizzanti la prima versione ed afferenti:

- a) all'applicazione automatica del contratto ad alcune categorie di personale dell'ente;
- b) alla struttura retributiva e all'assegno di "armonizzazione";
- c) alla risoluzione automatica del contratto.

Con lettera datata 13 giugno 1994, vennero informate le surriferite Autorità governative insieme al Presidente dell'EPI del deferimento alla Sezione nell'adunanza del 19 luglio 1994 dell'esame del CCLD, in ordine alle seguenti questioni:

A) Con riferimento al contratto dei dirigenti:

- 1) conformità a legge e agli Accordi sul costo del lavoro del 31/7/92 e 23/7/93 del procedimento osservato per la definizione e la sottoscrizione del contratto;
- 2) conformità a legge ed ai principi di buona gestione finanziaria della stipula del contratto prima della ristrutturazione dell'ente e dell'adozione degli atti alla stessa correlati (contratto di programma, regolamento di amministrazione e di contabilità, ecc.);
- 3) conformità a legge e ai principi di buona gestione finanziaria dell'inquadramento automatico dei dirigenti e dei funzionari vincitori dei concorsi in itinere nonché della risoluzione automatica del rapporto di lavoro;
- 4) conformità a legge ed ai principi di buona gestione finanziaria del sistema retributivo previsto per i dirigenti;

- 5) conformità a legge ed ai principi di buona gestione finanziaria derivanti dal contratto in questione, anche con riguardo al D.L.vo 3/2/93, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni;
 - 6) conformità a legge degli ulteriori surriferiti profili formulati dal Collegio dei Revisori dei conti (CRC).
- B) Con riferimento all'assunzione del DRI:
- 1) conformità a legge dell'assunzione del predetto dirigente;
 - 2) conformità a legge ed ai principi di buona gestione finanziaria della misura del trattamento retributivo previsto per il dirigente assunto.

Con la stessa nota è data avvertenza alle autorità destinatarie della loro facoltà di far pervenire deduzioni e memorie nonchè di esporre oralmente le proprie ragioni innanzi alla Sezione in merito alle surriferite questioni.

Con memoria datata 11 luglio 1994, pervenuta alla Corte in data 18 luglio 1994, il Presidente dell'EPI ha chiesto alla Corte di dichiarare conforme a legge e ai principi di buona gestione finanziaria l'operato dell'ente, sulla scorta di acute, approfondite ed articolate argomentazioni, i cui profili più salienti possono così schematizzarsi:

- a) l'art. 6 della legge 71/1994 ha esplicitamente previsto che il personale dell'ex Amministrazione P.T. resti alle dipendenze dell'EPI con rapporto di diritto privato, anche se, in base al comma 6 dello stesso art. 6, ai dipendenti dell'EPI continuano ad applicarsi i trattamenti vigenti "fino alla stipulazione di un nuovo contratto di diritto privato";

- b) l'esigenza prioritaria dei vertici dell'ente è quella di stipulare il contratto per il personale "onde concretizzare il nuovo cambiamento";
- c) la negoziazione con le rappresentanze sindacali incontra precisi limiti imposti dalla legge 71/1994, "individuabili sia nella necessità di procedere ad un rapido risanamento dell'Azienda, sia nella previsione di una nuova tipologia del rapporto di lavoro, che avrebbe dovuto presentare una disciplina mista, privatistica relativamente al periodo di costanza del rapporto e pubblicistica per ciò che concerne il trattamento pensionistico";
- d) tale strutturazione peculiare, ha giustificato, nei limiti dell'autonomia negoziale delle parti contraenti, di conferire al contratto una propria specificità;
- e) l'ente ha ben tenuto presente le compatibilità finanziarie nonchè l'art. 9, comma 2 del D.L. 3 febbraio 1993, n. 29, laddove si sancisce che l'incremento del costo del lavoro negli enti pubblici economici e nelle aziende pubbliche che producono servizi di pubblica utilità è soggetto a limiti compatibili con gli obiettivi e i vincoli di pubblica finanza;
- f) in luogo di riferirsi ai modelli contrattuali validi per l'ENEL, la SIP, le Ferrovie dello Stato, ad elevata onerosità, l'ente ha proposto alle OO.SS. d'ispirarsi al contratto di lavoro per i dirigenti delle aziende industriali, che prevede più bassi livelli retributivi di tutta la categoria dirigenziale privata;
- g) l'inserimento della clausola risolutiva di cui all'art. 22 mira a favorire il ricambio generazionale della forza lavoro, evitando di gravare l'impresa di oneri eccessivi;

- h) la contrattazione ha visto la partecipazione delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul territorio nazionale: e ciò nel sostanziale rispetto dell'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993;
- i) in mancanza di una specifica norma diretta a garantire la successione cronologica degli atti di autorganizzazione e del contratto di programma, ogni valutazione è rimessa all'autonomia gestionale dell'ente e agli apprezzamenti di merito che la presiedono;
- l) l'applicazione automatica del contratto evita inutili vuoti di gestione e mira a salvaguardare le aspettative legittimamente formatesi in coloro i quali avevano acquisito una idoneità alla funzione accertata tramite procedura concorsuale;
- m) il trattamento retributivo, caratterizzato da elasticità e onnicomprensività, tende ad assicurare al personale già in servizio la conservazione di quanto percepito in vigenza del precedente contratto;
- n) gli oneri derivanti dal CCLD sono compatibili con le risorse finanziarie dell'ente e non contrastano con le norme del D.Lvo 3 febbraio 1993, n. 29, ove applicabili;
- o) le osservazioni del CRC sono state in parte recepite mentre per le restanti valgono le suesposte considerazioni.

Con lettera del 16 luglio 1994, il Ragioniere Generale dello Stato ha comunicato che, alla luce delle considerazioni svolte nella relazione tecnica unita all'atto Senato n. 1699 della passata legislatura mirante alla conversione in legge del D.L. n. 487/1993, deve considerarsi sussistente la

copertura finanziaria connessa con l'aggravio di spesa derivante dalla maggiorazione dei trattamenti pensionistici.

Al pubblico dibattito, il Presidente dell'EPI, nel richiamarsi alle conclusioni scritte, ha insistito per la conformità a legge ed ai principi di buona gestione finanziaria degli atti sottoposti all'esame della Sezione, sottolineando che l'assunzione del DRI trova la propria giustificazione nella carenza assoluta di adeguate professionalità all'interno dell'ente, specie nella presente fase di trasformazione, e che le vacanze dirigenziali prodotte dall'applicazione dell'art. 22 del CCLD saranno, di norma, colmate attraverso procedimenti interni di promozione: e ciò al fine di assicurare, dopo l'attuazione di un adeguato programma di qualificazione professionale, il necessario ringiovanimento dei quadri dirigenziali.

RITENUTO IN DIRITTO

La Corte, in conformità della costante giurisprudenza (Cfr. Determ. n. 71/90 del 18 dicembre 1990), ribadisce la propria potestà di sindacare il contratto in questione anche nel quadro della peculiare procedura di cui all'art. 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, trattandosi di un atto di gestione ad alta valenza ed incidenza finanziaria, strutturale e funzionale per l'ente, in guisa da poterne condizionare, in prosieguo, l'intera operatività: e tale sindacato va rapportato non solo ai modelli legali, ma soprattutto, in virtù della novellazione legislativa (legge 14 gennaio 1994, n. 20), ai principi di buona gestione finanziaria.

In tale contesto, è bene sottolineare che le questioni sulle quali la Sezione deve pronunciarsi si collocano nel quadro dell'autonomia negoziale e, di riflesso, della potestà discrezionale di gestione dell'ente pubblico economico. Va, tuttavia, precisato che gli atti assunti dai responsabili dell'ente, pur se sottoposti alle regole imprenditoriali applicabili alle imprese private, devono essere, altresì, improntati al rispetto dei principi pubblicistici, enunciati, a più riprese, dalla Corte, secondo cui i criteri di gestione imprenditoriale privata vanno temperati dai canoni, di generale ed assoluta applicazione, disciplinanti le risorse pubbliche, tenuto altresì conto dell'obbligo del Tesoro di ripianare le eventuali perdite patrimoniali.

Tanto puntualizzato, ritiene la Sezione di dover correttamente inquadrare le fattispecie sottoposte al suo esame nel sistema normativo e gestionale, posto a presidio dell'operatività dell'Ente Poste Italiane (EPI), dando successivamente ingresso alle questioni afferenti al contratto collettivo di lavoro dei dirigenti (CCLD), il quale riveste un ruolo prodromico per la definizione degli ulteriori profili afferenti all'assunzione del dirigente delle relazioni industriali (DRI). In tale disamina assumono, altresì, particolare rilievo le modalità di esercizio del controllo della Corte e le correlate potestà e finalità, con riguardo sia al mutato e più moderno scenario legislativamente disciplinato dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, sia ai principi affermati da ultimo dalla Corte Costituzionale (Cfr. Sentenza n. 466 del 17 dicembre 1993) sia, infine, alle prescrizioni statuite in sede di Unione Europea per garantire il rispetto delle regole di libertà di

concorrenza. secondo le linee-guida elaborate con la Risoluzione del Consiglio del 7 febbraio 1994 (94/c E 48/02) per i servizi postali nonché agli indirizzi emersi in sede di normazione comunitaria favorevoli all'adozione di una nozione sostanziale di impresa pubblica (art. 2 direttiva CEE n. 80/723 in tema di trasparenza di relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche; art. 1 direttiva CEE n. 90/531 in tema di procedure di appalto degli enti erogatori di servizi).

Alla fine del 1993, il Governo ha emanato il D.L. 1 dicembre 1993, n. 487, convertito con legge 29 gennaio 1994, n. 71, con cui ha disposto la trasformazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni (in seguito Amm.ne P.T.) ad ente pubblico economico, denominato ente "Poste Italiane" (EPI), in previsione della sua ulteriore trasformazione, entro il 31 dicembre 1996, in società per azioni (S.p.A.).

All'EPI è affidato il compito di procedere al suo risanamento economico-finanziario mediante un'azione improntata a criteri di efficienza ed economicità.

Si statuisce, inoltre, all'art. 5 della suddetta legge l'assoggettamento dell'EPI al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259.

Dal suesposto quadro normativo discende da un lato che i criteri operativi dell'EPI devono uniformarsi non solo al rispetto delle prescrizioni normative ma anche all'osservanza dei principi di sana gestione finanziaria (economicità, efficienza ed efficacia) e dall'altro che la condotta degli organi dell'Ente deve mirare a conseguire entro il 1996 la

trasformazione dell'Ente in S.p.A., in armonia con l'orientamento legislativo adottato nel 1991 (Cfr. art. 1 della legge 29 gennaio 1992, n. 35, con cui è stato convertito in legge il D.L. 5 dicembre 1991, n. 386).

Con la surriferita trasformazione si è voluto, quindi, ancorare la gestione dell'EPI agli strumenti giuridici del diritto privato, ampliando in tal modo l'area dell'autonomia negoziale dell'ex Amm.ne P.T. e riducendo, di riflesso, l'ambito delle attività poste in essere mediante l'uso di poteri tipici della Pubblica Amministrazione (P.A.).

Il legislatore nel dettare gli obiettivi cui deve imperativamente mirare la gestione dell'EPI, ha circoscritto, altresì nella prima fase di risanamento economico-finanziario, il potere degli amministratori, sottoposto alla costante verifica, specie da parte del Collegio dei revisori dei conti (CRC), in merito alla compatibilità con l'autosufficienza finanziaria delle azioni che s'intendono portare ad esecuzione.

Come comprova la documentazione acquisita in sede istruttoria, il CRC ha svolto un prezioso ruolo per assicurare il rispetto delle regole giuridiche e di congrua e corretta gestione, tanto da indurre il CdA ad una "rimodulazione" della propria azione in un contesto di felice ed esemplare sinergia per il conseguimento del risanamento economico-finanziario: e ciò nel quadro dei rapporti interni all'ente, portati ovviamente a conoscenza sia del magistrato delegato della Corte sia delle Autorità di governo per l'attivazione delle iniziative da avviare nell'ambito delle rispettive sfere di competenza.

Ed è in tale articolato sistema potestativo - di indirizzo, di vigilanza, di gestione e di controllo interno - che si inserisce l'attività sindacatoria della Corte, di natura non speculare dell'azione del CRC, essendo protesa a consentire l'avvio del controllo politico del Parlamento, potendo influire, solo indirettamente e nei limiti dell'acquisito consenso degli amministratori, sull'attività dell'Ente nonché attivare, quale sollecitazione estrema, la valutazione della competente Autorità governativa, destinataria del conclusivo orientamento della Corte.

La diversità del quadro costitutivo, in cui s'inquadra l'esercizio della potestà sindacatoria della Corte rispetto all'ambito assegnato con differenziati poteri e finalità al CRC, giustifica l'esistenza dei loro interventi. Tale distinzione conduce ad una specifica configurazione funzionale della Corte, i cui profili più salienti possono, alla luce della recente novellazione legislativa (legge 14 gennaio 1994, n. 20), mirare non solo al rispetto delle mere disposizioni normative, ma anche alla valutazione dell'azione amministrativo-contabile dell'ente nel contesto dei principi di sana gestione finanziaria.

La giurisprudenza di questa Sezione ha avuto, a più riprese, occasione di affermare che, ai fini del suo sindacato, il criterio di economicità va inteso "non tanto come risultato della gestione di per sè considerato, ma piuttosto come canone di indirizzo della condotta degli amministratori, che tale risultato devono perseguire nei modi congrui" (Cfr. Determ. 14/90 del 13 marzo 1990) e, con riferimento alla contrattazione collettiva, postula, tra l'altro, un'adeguatezza tra mezzi e fini tale da consentire

all'Ente stesso la migliore "utilizzazione delle risorse economiche disponibili che, giova ricordarlo, traggono principalmente origine dal contributo pubblico" (Cfr. Determ. 71/90 del 18 dicembre 1990) e che, nella determinazione del trattamento economico, spettante al personale, l'ente deve contenersi nei limiti imposti dalle generali esigenze della finanza pubblica e dal principio di economicità della gestione, mediante un rigoroso esercizio di ogni facoltà discrezionale, sia nella fase di contrattazione collettiva, sia nell'attuazione dei vari istituti retributivi (Cfr. Determ. 65/92 del 13 gennaio 1992).

In merito, poi, al criterio di "autosufficienza economica" la Corte ha ritenuto di identificarlo nel principio di autosufficienza della gestione e cioè nell'equilibrio economico tra i costi ed i ricavi, tratti dall'esercizio dell'attività imprenditoriale (Cfr. da ultimo Determ. 31/94 del 27 maggio e 1 luglio 1994), tenendo altresì conto degli oneri scaturenti dal processo di risanamento economico-finanziario.

I suesposti orientamenti assumono nei confronti dell'EPI una peculiare rilevanza, essendo l'ente impegnato in una complessa, difficile, se non ardua, operazione, mirante a rendere l'ente patrimonialmente solido ed operativamente competitivo; obiettivi questi da considerarsi non solo prioritari, ma condizionanti di qualsiasi iniziativa od azione di gestione.

In tale contesto, non può la Sezione non ricordare i risultati finanziari ereditati dall'EPI all'inizio della propria gestione: risultati che evidenziano un considerevole volume di perdite (oltre 5.000 miliardi solo nel 1993)

insieme a perduranti discrasie operative identificati dalle Sezioni Riunite della Corte nella ridondanza di personale, nella ridottissima produttività, nell'esistenza di moduli organizzativi obsoleti e dispendiosi (Cfr. Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria dl 1993).

* * *

Tanto precisato in via di generale sistematica, ritiene la Sezione, per evidenti ragioni di logica valutativa, di dare immediato ingresso ai profili di legittimità e di rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, interessanti il contratto collettivo di lavoro dei dirigenti, secondo l'ordine esposto in narrativa e con la precisazione di ricondurre nella nozione di legittimità anche gli aspetti di congrua e corretta gestione, a causa del richiamo costituzionale rinvenibile nell'art. 97 Cost. nonchè nelle correlate norme applicative, tra cui spicca, da ultimo, l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, nella parte riferibile anche agli enti pubblici economici.

* * *

- 1) Conformità a legge e agli accordi sul costo del lavoro del 31 luglio 1992 e del 23 luglio 1993 per il procedimento osservato per la definizione e la sottoscrizione del contratto.

In virtù dei suddetti accordi sono stati enunciati, tra l'altro, le modalità ed i criteri applicativi per la

composizione delle rappresentanze suindicate a livello nazionale ed aziendale, concordandosi che la rappresentanza sindacale unitaria è quella disciplinata dall'intesa quadro sottoscritta il 1° marzo 1991 e che la sua composizione deriva per due terzi da elezione da parte di tutti i lavoratori e per un terzo da designazione o elezione da parte delle OO.SS. stipulanti il CCNL.

La Corte, pur riconoscendo al suddetto accordo validità generale nei confronti non solo delle imprese private, ma anche di quelle pubbliche, ritiene che, nel caso in esame, le sue disposizioni possono essere derogate, a cagione della peculiare natura dell'EPI e del silenzio osservato dalle Autorità governative (Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro del Tesoro e Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni) interessate dal Collegio dei Revisori dei conti con apposite comunicazioni e dalla Corte dei conti nella preliminare fase contestatoria.

In tale prospettiva, va osservato che l'EPI si caratterizza, nell'ambito del vigente sistema delle imprese pubbliche, per la specificità delle proprie funzioni e per la completa autonomia operativa in guisa da non essere riconducibile, ai fini della contrattazione collettiva, ad alcun altro comparto o settore. Ciò comporta che il contratto collettivo convenuto tra l'EPI ed i rappresentanti sindacali dei dirigenti si qualifica, al tempo stesso, come contratto nazionale ed aziendale, alla cui definizione, nella presente fase di avvio del processo trasformativo dell'ente, appropriato appare il ricorso alle rappresentanze sindacali esistenti, nel più largo spettro, allo scopo di assicurare da un lato la maggiore partecipazione delle forze sindacali

dell'ente, interessate, quanto meno indirettamente, alla definizione e alla stipulazione dell'accordo e dall'altro di convenire sul contenuto di alcuni principi negoziali di generale applicazione: e ciò a causa delle inevitabili ripercussioni sul contenuto del contratto collettivo di lavoro applicabili al personale non dirigente.

Il ricorso di tali circostanze ha indotto il CdA dell'EPI a distaccarsi dal modulo rappresentativo previsto dall'accordo: distacco che non ha riscontrato alcun formale dissenso da parte delle competenti Autorità di Governo, le quali hanno dimostrato per *facta concludentia* di voler derogare ai criteri previsti dal citato accordo. Ciò è avvenuto in piena consonanza con la natura negoziale dell'accordo stesso e, quindi, della sua derogabilità in accertate condizioni sociali ed imprenditoriali.

Conclusivamente, sulla questione de qua, è convincimento della Sezione che, pur avendo il Collegio dei Revisori dei conti avanzato qualche perplessità al riguardo allo scopo di informarne, com'è suo precipuo dovere, sia i membri del CdA sia l'Autorità di vigilanza per l'eventuale seguito di competenza, non può censurarsi in questa sede l'atto negoziale concordato, stante la sua specificità e le ragioni di pace sindacale che lo ispirano: finalità queste poste a fondamento degli accordi del 31 luglio 1992 e del 23 luglio 1993.

*

* * *

- 2) Conformità a legge e ai principi di buona gestione finanziaria della stipula del contratto prima della