

ATTI PARLAMENTARI

VII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XV-bis
N. 2

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 1305

Concernente l'illegittimità della corresponsione di compensi a dirigenti e funzionari dell'Amministrazione dello Stato per collaudi di opere di competenza di enti pubblici, in particolare dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania

Trasmessa alla Presidenza il 3 settembre 1976

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1305

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 7 luglio 1976;

visti il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214 e la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748;

vista la legge 15 novembre 1973, n. 734;

esaminati gli atti ed udito il relatore;

RITENUTO

Il Consigliere delegato al controllo presso l'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania ha segnalato che detto ente, nel periodo dal 1° ottobre 1973 al 20 dicembre 1973, ha corrisposto ad alcuni dipendenti del Ministero dei lavori pubblici e del Ministero dell'agricoltura e foreste compensi per collaudi di opere realizzate dall'ente stesso su concessione di quest'ultimo dicastero e della Cassa per il Mezzogiorno, invece di provvedere al versamento in conto entrate del Tesoro, ai sensi dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

Con nota del 26 marzo 1976 è stato comunicato ai Ministeri del tesoro, dell'agricoltura e delle foreste, dei lavori pubblici, nonché al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e all'Ente interessato che la Sezione, nell'adunanza del 5 maggio 1976 avrebbe esaminato la legittimità della corresponsione dei detti compensi alla luce, appunto, del divieto posto dall'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 e dall'articolo 21 della legge 15 novembre 1973, n. 734.

I Ministeri dei lavori pubblici e dell'agricoltura e delle foreste hanno chiesto un rinvio dell'esame della questione, adducendo, il primo, la necessità di acquisire elementi istruttori; rinvio che è stato disposto per l'adunanza del 7 luglio 1976.

Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste nella memoria scritta, datata 23 aprile 1976, ha informato che la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva richiesto parere con carattere di generalità proprio sull'articolo 50 citato, parere di già reso il 25 marzo 1976, n. 8/76 e diramato dalla Presidenza stessa a tutti i dicasteri e amministrazioni interessate « con preghiera di volersì uniformare, impartendo nello stesso senso istruzioni ai dipendenti uffici ed enti vigilati ».

Sul tema oggetto della trattazione il predetto Ministero ha quindi affermato che, in ordine alla funzione dei collaudatori era assai difficile riscontrare i requisiti della connessione con la carica e

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

della rappresentanza posti dall'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 e dall'articolo 21 della legge 1973/734 in ragione del fatto che la figura della concessione, ai fini del collaudo, dà vita ad una duplicità di rapporti nettamente distinti e separati: il rapporto tra Stato concedente ed Ente o Consorzio concessionario nonché tra quest'ultimo e l'impresa esecutrice delle opere; sicché nel primo rapporto il collaudatore tutela gli interessi dello Stato nei confronti del concessionario, nel secondo rapporto il collaudatore tutela gli interessi del concessionario nei confronti dell'impresa.

Ragione per la quale, mentre per l'atto di collaudo in ordine a quanto attiene ai rapporti tra lo Stato e l'ente o consorzio concessionario non vengono corrisposti al funzionario collaudatore compensi o indennità di qualsiasi genere ma soltanto la indennità di missione ed il rimborso delle spese di viaggio; per l'atto di collaudo circa i rapporti fra l'ente o consorzio concessionario e l'impresa esecutrice dei lavori, vengono corrisposti al predetto collaudatore i compensi fissati dalle tabelle per le prestazioni professionali degli ingegneri ed architetti di cui all'articolo 62 del regio decreto 23 ottobre 1925, n. 2537. Il Ministero conclude che a questi ultimi compensi non si applica la normativa di cui all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 e all'articolo 21 della legge 15 novembre 1973, n. 734.

L'ente nella nota 28 aprile 1976 ha fatto riferimento alle controdeduzioni contenute nella memoria sopra indicata.

Nell'adunanza sono intervenuti i rappresentanti del Ministero dell'agricoltura e delle foreste nonché del Ministero dei lavori pubblici che hanno svolto le argomentazioni esposte nella predetta memoria.

Il Ministero del tesoro ed il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno non hanno presentato memorie nè sono intervenuti.

C O N S I D E R A T O

1. — In via preliminare va precisato che oggetto di esame della Sezione è se sia legittima la corresponsione — disposta dall'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e per la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania in favore dei funzionari statali nominati dalle Amministrazioni concedenti collaudatori o componenti delle commissioni di collaudo ai sensi del regio decreto 25 maggio 1895, n. 350, concernente il regolamento sulla direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato — del compenso, determinato in base alla tariffa professionale, per l'espletamento, appunto, del collaudo sia di opere pubbliche di competenza dello Stato sia di quelle di competenza della Cassa per il Mezzogiorno, la esecuzione delle quali è stata al predetto ente, dall'uno e dall'altra, affidata in concessione. Compenso al cui pagamento l'ente stesso, in seguito a presentazione della relativa parcella, ha provveduto con mandati emessi nel periodo 1° ottobre-20 dicembre 1973.

La Sezione è chiamata, cioè, a pronunciarsi sulla legittimità del cennato pagamento effettuato dall'ente in rapporto a collaudi tanto di opere concesse dallo Stato quanto di quelle concesse dalla Cassa per il Mezzogiorno; donde l'esigenza di indicare in premessa quale sia la disciplina applicabile rispetto all'una o all'altra categoria di opere: per la prima (opere di competenza dello Stato) la legittimità dell'erogazione del compenso va verificata alla luce oltre che delle norme speciali sui collaudi, anche della normativa concernente gli impiegati statali; per la seconda (opere di competenza della Cassa per il Mezzogiorno) la legittimità della detta erogazione va considerata specie in relazione all'articolo 62 del regio decreto 23 ottobre 1925, n. 2537, concernente il regolamento per le professioni di ingegnere ed architetto, che al IV comma riserva alle singole amministrazioni statali la facoltà di liquidare ai propri funzionari i corrispettivi per le prestazioni compiute per enti pubblici (quale la Cassa per il Mezzogiorno) o aventi finalità di pubblico interesse.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2. — Va premesso, del pari, che, secondo quanto affermato dalla Corte dei Conti (deliberazioni 15 novembre 1973, n. 539 della Sezione Controllo Stato) nonché dagli organi di giustizia amministrativa (decisione TAR Lazio 2 febbraio 1976, n. 62) i funzionari statali nominati collaudatori o membri di commissioni di collaudo di lavori di competenza dello Stato, ai quali siano applicabili le norme proprie delle opere eseguite a cura del Ministero dei lavori pubblici, svolgono funzioni inerenti alla loro posizione di dipendenti statali, per le quali non spetta alcun compenso (ad eccezione, ovviamente quando ve ne sia titolo, di quello per lavoro straordinario e dell'indennità di missione) nemmeno in base all'articolo 62 del regio decreto 1925/2537 ripetutamente citato.

3. — Il principio di cui sopra è valido anche per i collaudi di opere statali eseguite, come nel caso in esame, in regime di concessione. Questa, infatti, costituisce un sistema indiretto di esecuzione delle opere pubbliche che lascia integra la competenza dello Stato tanto per quanto attiene al regime di proprietà del manufatto, quanto agli oneri finanziari, a totale carico dello Stato, come è dimostrato, tra l'altro, dal fatto che esso, come concedente, corrisponde all'ente concessionario per l'attività esplicata anche una quota percentuale per spese generali.

Pertanto, in quest'ultima ipotesi, non può trovare applicazione neppure l'articolo 62, comma IV del regio decreto n. 2537 del 1925, in disparte il divieto di cui all'articolo 21 della legge n. 734 del 1973, divieto operante nei confronti di onorari corrispettivi a prestazioni collegate, come quelle in discorso, con le attribuzioni di servizio proprie degli ingegneri ed architetti dello Stato nonché degli altri funzionari statali membri di commissioni di collaudo.

Le ragioni che stanno alla base di dette affermazioni sono molteplici.

Anzitutto, non v'è nel nostro ordinamento alcun principio in base al quale l'Amministrazione dello Stato possa liberamente acquisire prestazioni tecnico-professionali di dipendenti, rese al di fuori del rapporto di impiego e retribuirle con le tariffe proprie dei professionisti, sia pure ridotte.

Sussiste, di contro, un principio generale quale si rinviene nello stesso assetto della Pubblica Amministrazione nel suo complesso e di quella statale in specie, che impone, salve tassative eccezioni, alle amministrazioni stesse di utilizzare, per lo svolgimento delle proprie funzioni, i dipendenti che ne costituiscono l'apparato burocratico. Principio, questo, che trae forza particolare, nella specifica materia, dalla norma contenuta nel decreto legislativo 6 marzo 1948, n. 341, la quale prescrive che la collaudazione dei lavori è affidata dall'autorità competente ad un funzionario in attività di servizio o a riposo; con ciò volendo significare che, caduta la scelta su un dipendente in servizio, non sarebbe ipotizzabile raffigurare quest'ultimo nella veste di libero professionista con diritto ad un corrispettivo.

Nè avrebbe pregio l'affermazione che il collaudatore dipendente dello Stato agirebbe nell'esercizio di una attività professionale distinta da quella propria di funzionario perché la disposizione sopra richiamata non prescrive, tra i requisiti per la nomina, l'iscrizione nell'albo professionale onde non è consentito arguire che essa, ponendosi come presupposto per l'esercizio dell'attività di collaudo, possa, poi, in qualche modo aprire l'ingresso a pretesa retributiva.

Che, in definitiva, sia illegittima la percezione del corrispettivo per collaudo (eccettuati, ovviamente, i normali compensi per straordinario e indennità di missione) risulta confermato anche dalla disciplina dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 e dell'articolo 2 della legge 15 novembre 1973, n. 734, la quale ha dato attuazione al concetto dell'onnicomprendività e, in particolare, dell'articolo 21 di quest'ultima legge che, prescrivendo il versamento dei compensi di cui all'articolo 62 del regio decreto 1925/2537, a più forte ragione avrebbe prescritto analogo versamento per i collaudi dello Stato qualora fosse stata legalmente prevista una qualsiasi remunerazione.

Quanto, poi, alla tesi esposta dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste — il quale riconosce che ai collaudatori di opere di competenza dello Stato non spetti un compenso di natura professionale per la definizione del rapporto Stato — ente concessionario, ma al tempo stesso afferma che tale compenso spetti al medesimo collaudatore per la definizione del rapporto ente concessionario — impresa — va osservato che l'asserito doppio rapporto non sussiste per cui la tesi stessa è priva di fondamento contrastando concettualmente con l'essenza stessa del collaudo.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Questo, infatti, anche se effettuato su opera data in concessione, mira a conseguire gli scopi complessivi previsti dall'articolo 91 del regio decreto 1895/350, incentrandosi, soprattutto, nella verifica e nell'accertamento dell'opera in sè e della sua esecuzione.

Ciò comporta l'unità ideale del collaudo che investe tutta l'opera la quale costituisce l'oggetto (opera pubblica, realizzata con mezzi finanziari dello Stato e di sua competenza): unità che non risulta contraddetta dal fatto che dei risultati del collaudo stesso viene dato conto concretamente per mezzo di due certificati di identico contenuto sostanziale. Unità che, vale aggiungere, è posta chiaramente in luce nella normativa della Cassa per il Mezzogiorno nella quale si afferma che « il collaudo eseguito ha effetto sia per la definizione dei rapporti fra la Cassa e le amministrazioni ed enti affidatari e concessionari, che di quelli fra gli enti stessi e i loro appaltatori. Il collaudatore effettua, pertanto, la verifica dell'opera sia per quanto concerne la rispondenza di essa alle norme contrattuali che per quanto riguarda il rispetto delle disposizioni contenute nell'atto di affidamento o di concessione ».

4. — Circa l'esecuzione di opere di competenza della Cassa per il Mezzogiorno va premesso che le norme da osservare — in quanto applicabili — sono quelle previste per le opere pubbliche realizzate dal Ministero dei lavori pubblici e delle quali norme, nella fattispecie, la Cassa ha fatto puntuale applicazione, come risulta anche dalle lettere di conferimento di incarico del collaudo a funzionari statali in servizio; lettere rispettivamente del 9 maggio 1967, n. 2/91835 e del 12 giugno 1973 n. 2/25396 nelle quali è affermato, fra l'altro, che « il collaudo deve essere effettuato secondo le norme degli articoli 91 e seguenti del regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350 e di quelle indicate nella circolare di questo Istituto in data 18 giugno 1954, n. 021657 ».

Va precisato, inoltre, che i membri della commissione di collaudo di cui alla lettera del giugno 1973 sono stati incaricati dalla Cassa per il Mezzogiorno a seguito della designazione fatta, a norma dell'articolo 14 del regolamento sulle dighe di ritenuta approvato con decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1959, n. 1363, dal Ministero dei lavori pubblici con lettera del 12 aprile 1972, n. 362.

Le competenze, secondo la disciplina della Cassa, sono pagate applicando l'articolo 62 del regio decreto 23 ottobre 1925, che prevede la facoltà di liquidare i corrispettivi agli ingegneri ed agli architetti dipendenti della pubblica amministrazione.

Ciò premesso, va esaminata la legittimità della percezione dei compensi alla luce della recente nuova disciplina formatasi nell'ambito del riordinamento retributivo della Pubblica Amministrazione ed espressa nei concetti dell'onnicomprendività e della chiarezza retributiva di cui — formando sistema — costituiscono applicazione l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1080, l'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 e l'articolo 2 della legge 15 novembre 1973, n. 734, nonché l'articolo 21 di quest'ultima legge.

In particolare, l'articolo 21 ha introdotto una disciplina specifica proprio in ordine ai compensi previsti dall'articolo 62, comma IV del regio decreto 1925/2537, ed agli onorari stabiliti con decreto del Ministro per i lavori pubblici 18 settembre 1967 per gli ingegneri ed architetti dell'Amministrazione dello Stato in attività di servizio, compensi che vanno versati al bilancio dello Stato in conto entrate eventuali del Tesoro. Aggiunge che nessun corrispettivo è dovuto all'interessato per l'attività a carattere professionale dagli stessi eventualmente svolta, quale dipendente o in rappresentanza dello Stato eccettuato il compenso per lavoro straordinario per l'attività svolta oltre il normale orario di lavoro anche in eccedenza ai limiti orari previsti dalle norme in materia e l'indennità di missione per i servizi fuori sede.

5. — L'applicazione dell'articolo 21 ai collaudatori dipendenti dello Stato i quali esplicano la funzione su opere di competenza di un ente pubblico (nella specie, ripetesi, Cassa per il Mezzogiorno) è di chiara evidenza se è vero — come è vero — che i compensi finora percepiti sono stati

liquidati agli stessi collaudatori a norma dell'articolo 62 del regio decreto 1925 sopra citato. Da ciò discende l'obbligo per l'ente concessionario — cui spetta di provvedere al pagamento dei corrispettivi fissati « sulla base delle tariffe per i liberi professionisti » — di effettuare il versamento al bilancio dello Stato dei compensi dovuti ai collaudatori stessi e da parte di costoro il divieto di percepirli.

Ed al riguardo non avrebbe pregio l'obiezione circa l'estensione della norma predetta la quale, inserita nell'ambito della legge concernente « la concessione di un assegno perequativo ai dipendenti civili dello Stato » andrebbe applicata solo ai dipendenti non dirigenti con esclusione dei dirigenti poiché — a parte la considerazione che essendo il collaudo, nella sua essenza e nelle sue articolazioni, identico sia se effettuato dagli uni che dagli altri e dato anche il medesimo valore attribuito agli atti in materia da essi compiuti — un diverso trattamento, secondo la Sezione, contrasterebbe non solo con la logica ma violerebbe il principio costituzionale dell'uguaglianza.

L'articolo 21 — il quale, come detto, fa parte del sistema delineato dal legislatore inteso ad assicurare l'onnicomprendività e la chiarezza retributiva — costituisce, invece, il punto di riferimento, di portata generale e non circoscritta della specifica disciplina dei compensi per collaudi; disciplina valida sia per i funzionari dirigenti che per i funzionari non dirigenti.

A confortare tale interpretazione vale non solo il fatto che la legge n. 734 del 1973 nella sua intitolazione recita anche « soppressione di indennità particolari » e che l'articolo 21 *de quo* è inserito nel titolo secondo delle disposizioni particolari, ma, altresì, la riflessione che la generica formulazione contenuta nell'articolo 62 del decreto del 1925 e ripetuta dall'articolo 21 della legge n. 734 « ingegneri ed architetti » non consente di distinguere in categorie differenti i soggetti cui si applica.

La distinzione, al contrario, si manifesta allorché nella stessa legge n. 734 vengono usate espressioni intese a circoscriverne l'applicazione quali « personale non dirigente » o « personale che fruisce dell'assegno perequativo ». Detta interpretazione, inoltre, è suffragata anche da quella data all'articolo 19 della stessa legge ai fini dell'attribuzione di compensi per lavoro straordinario, oltre il normale limite, nei confronti dei dirigenti.

Quanto, poi, alla tesi che l'attività svolta dal collaudatore dipendente dello Stato assumerebbe il carattere della professionalità per inferirne il diritto alla percezione del compenso, la Sezione ritiene di non potervi aderire per più ragioni.

Innanzitutto la facoltà riservata all'Amministrazione di liquidare i compensi a favore dei collaudatori suoi funzionari sta proprio a denotare la mancanza del diritto da parte di costoro a percepire i compensi e mal si concilia con il concetto della professionalità, profilato anche dal Consiglio di Stato nel parere sopra citato, poiché sinallagma della professionalità stessa è l'inscindibile diritto al corrispettivo. Inoltre, l'eventuale professionalità della collaudazione ad opera di pubblici dipendenti comporterebbe che la relativa attività non interferisse con le funzioni di ufficio e si svolgesse al di fuori dell'orario di servizio (come giustamente esemplificato dal Consiglio di Stato); comportamento che a questa Sezione non risulta seguito in quanto le operazioni di collaudo si effettuano generalmente durante i periodi lavorativi degli uffici statali e non vengono nemmeno operate le detrazioni dallo stipendio per i giorni di assenza.

Infine, se è pur vero che spesso i compensi percepiti per i collaudi in un dato periodo, ad esempio un anno, superano nel loro importo lo stipendio — pure commisurato ad anno — talché questo appare non più come retribuzione principale per il prestato lavoro — questo, sì, professionale — ma secondaria, tuttavia voler concludere che l'attività di collaudazione costituisca esercizio di libera professione, proprio in virtù della percezione di corrispettivi superiori allo stipendio, appare inaccettabile perché non è appunto, il maggiore o il minore guadagno che può caratterizzare la professionalità di una attività.

A voler, in sintesi, inquadrare l'attività del dipendente dello Stato che collauda opere pubbliche per conto di un ente pubblico a norma dell'articolo 62 del regio decreto del 1925 si può affermare che, non la possibilità di percepire un compenso e nemmeno l'entità di questo costituiscono requisiti che caratterizzano una attività come professionale in quanto tale attributo è legato ad un costante

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e continuo impegno lavorativo per l'esercizio di detta attività. L'attività esplicata per il collaudo consiste, invece, in una prestazione temporanea, occasionale pur se svolta con una certa frequenza.

P. Q. M.

dichiara non conforme a legge la corresponsione di compensi agli ingegneri, architetti e funzionari dirigenti e non dirigenti dell'Amministrazione dello Stato in attività di servizio per l'espletamento di collaudi di opere di competenza dello Stato, anche se date in concessione ad enti pubblici; dichiara, altresì, non conforme a legge, ed in particolare all'articolo 21 della legge 15 novembre 1973, n. 734, la corresponsione di compensi in favore dei suddetti dipendenti dello Stato per l'effettuazione di collaudi di opere di competenza di enti pubblici, anche se date in concessione, compensi che vanno, invece, versati dagli enti al bilancio dello Stato, in conto entrate eventuali del Tesoro.

Ordina che copia della presente determinazione sia inviata oltre che al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per il tesoro, al Ministro per l'agricoltura e foreste, al Ministro per i lavori pubblici, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ed all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, anche ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

IL RELATORE
f.to Bonitatibus

IL PRESIDENTE F.F.
f.to Campbell