

ATTI PARLAMENTARI

VII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI **Doc. XV-bis**
n. 6

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 1429

Concernente il riconoscimento di conformità alla legge dei compensi corrisposti dall'Ufficio italiano dei cambi ai funzionari statali dirigenti membri del Consiglio di amministrazione e del collegio dei revisori

Comunicata alla Presidenza il 20 giugno 1978

PAGINA BIANCA

Roma, 20 giugno 1978

Onorevole Signor

PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

R O M A

La Corte, in Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, ha adottato, a norma dell'articolo 8 della legge n. 259 del 1958, la determinazione n. 1429, con cui si dichiarano conformi a legge i compensi corrisposti ai funzionari dirigenti membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei Revisori dell'Ufficio Italiano Cambi.

La Sezione ha disposto che di tale determinazione venga data notizia al Presidente della Camera dei Deputati: al che mi prego di adempiere rimettendone copia alla S.V. Onorevole.

IL PRESIDENTE

f.to Tempesta

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1429**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza plenaria del 30 maggio 1978;
visto il testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti;
vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;
vista la legge 18 marzo 1968, n. 249;
vista la legge 28 ottobre 1970, n. 775;
visto il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1080;
visto il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748;
visto il decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, n. 331;
udito il relatore Consigliere Arnaldo Marcelli:

RITENUTO IN FATTO

Il delegato della Corte presso l'Ufficio italiano cambi ha sottoposto all'esame della Sezione, per le determinazioni di competenza, le deliberazioni, in data 8 febbraio 1978 e 30 marzo 1978, del Consiglio di amministrazione di detto Ente, con le quali il Consiglio stesso, tenuto conto della giurisprudenza costante formatasi negli ultimi anni in tema di compensi ai funzionari dirigenti della P.A., membri degli organi di amministrazione di controllo degli enti pubblici e, in particolare, della deliberazione della Corte stessa, in Sezione di controllo dell'Amministrazione dello Stato, n. 838 del 15 dicembre 1977, ha deciso di corrispondere direttamente, anziché versarli in conto entrate del Tesoro, gli emolumenti di competenza dei propri componenti e di quelli del Collegio dei revisori, funzionari dirigenti della Pubblica amministrazione.

L'Ufficio italiano cambi ed il Ministero del tesoro, quale organo vigilante, sono stati invitati, con congruo anticipo di tempo rispetto alla data della seduta, a produrre proprie memorie sull'argomento in trattazione o ad inviare, per esporre verbalmente il proprio avviso, un rappresentante nella persona di un dirigente.

Il Ministero del tesoro, in apertura della seduta, ha fatto pervenire in proposito una sua breve memoria in cui si associa alle conclusioni a cui è giunta la Sezione di controllo della Amministrazione dello Stato, con la citata deliberazione n. 838, che, a suo parere, ha avuto il merito « eliminando contrasti ed incertezze in precedenza emersi, di fornire, in linea con il suddetto costante orientamento giurisdizionale, un quadro di riferimento chiaro e preciso, alla stregua del quale sembra, fra l'altro, destinato a ridursi il notevole contenzioso esistente ».

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. — La vicenda dei compensi ai funzionari dirigenti per prestazioni rese in collegi deliberanti o di controllo nell'ambito e all'esterno della Pubblica amministrazione ha un'origine legislativa che può definirsi ormai remota, prendendo le mosse dalla legge 18 marzo 1968, n. 249, con cui veniva data delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali. La disposizione normativa concernente gli emolumenti per incarichi ai funzionari era contenuta nell'articolo 16 in cui si stabiliva « che al personale dello Stato titolare di funzioni pari o superiori a quelle previste dall'articolo 155 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, che sia effettivamente preposto a direzioni generali o ad uffici a queste assimilabili o superiori dell'Amministrazione centrale dello Stato, non compete alcun emolumento per l'esercizio di incarichi a qualsiasi titolo presso i consigli di amministrazione, i collegi sindacali o altri comitati di enti, società o aziende sottoposti a vigilanza o tutela governativa, salva la corresponsione dell'eventuale trattamento di missione ».

A tale disposizione, il cui contenuto tassativo non era revocabile in dubbio per l'estrema chiarezza della norma, seguiva la previsione, a fini compensativi, dell'attribuzione di « una indennità di carica adeguata alla rilevanza e alla responsabilità della funzione » non cumulabile, peraltro, oltre che con i detti emolumenti « con altre indennità di carica, di funzione, di rappresentanza, militare o simili nè con i compensi per lavoro straordinario ».

Ma con legge 28 ottobre 1970, n. 775, che apportò modifiche e integrazioni alla citata legge 249/68, l'articolo 16 venne definito *ex novo*, e, in particolare, venne riformulata la disposizione concernente il trattamento economico dei funzionari direttivi, contenuta ora nell'articolo 16-*bis*.

In essa si autorizzò il Governo della Repubblica ad emanare norme aventi valore di legge ordinaria per stabilire « il trattamento economico dei funzionari direttivi aventi qualifiche di direttore generale o equiparata e superiore, che, mediante la realizzazione dello stipendio onnicomprensivo, attui il principio della chiarezza retributiva » e si prevede « tra l'altro il divieto di percepire indennità, proventi e compensi spettanti ai predetti funzionari a qualsiasi titolo in connessione alla loro carica, salvo che abbiano carattere di generalità per tutti gli impiegati civili dello Stato ».

Indubbiamente, detta formulazione, nonostante lo spirito totalizzante espresso nella premessa, non conteneva la drastica esclusione di ogni compenso contenuto nella precedente normativa, lasciando fuori del divieto i compensi spettanti non in connessione con la carica.

L'anzidetta delega legislativa, per quanto concerne il trattamento economico dei dirigenti, trovò esecuzione negli articoli 47-50 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, ove, all'articolo 50, dispose che « con effetto dal 1° dicembre 1972 è fatto divieto di corrispondere ai funzionari dirigenti, anche se fuori ruolo, oltre all'indennità di funzioni di cui all'articolo 47, ulteriori indennità, proventi o compensi dovuti a qualsiasi titolo in connessione con la carica o per prestazioni comunque rese in rappresentanza dell'Amministrazione di appartenenza, salvo che abbiano carattere di generalità per tutti gli impiegati civili dello Stato ».

Si introdusse così con detta disposizione un ulteriore elemento limitativo, non previsto nella legge delegante, rappresentato dalla locuzione: « o per prestazioni comunque rese in rappresentanza dell'Amministrazione di appartenenza »; elemento che, peraltro, non apparve nella disposizione applicativa (articolo 2 decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1080) di identica norma (*ex articolo 16-ter*) della legge delegante relativa al trattamento economico del personale di magistratura ed equiparato.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2. — La rilevata difformità della legge delegata (articolo 50), concernente i dirigenti, rispetto alla legge delegante (articolo 16-*bis*) e, più ancora, il richiamo contenuto nelle premesse di quest'ultima norma, ai principi della onnicomprensività e della chiarezza retributiva a cui dovevano essere informati sia il trattamento economico dei dirigenti che quello dei magistrati, fornì all'interprete due chiavi ermeneutiche discordanti che vennero, per un certo tempo, alternativamente usate dagli organismi preposti all'erogazione e al controllo della spesa pubblica e dai giudici amministrativi.

Costituiscono un esempio della prima corrente di pensiero, in particolare, le determinazioni della Corte in Sezione di controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, n. 1219 e n. 1239 del 1975, e n. 1308 del 1976, nonché il decreto del Ministero del tesoro 11 dicembre 1971; sono da ritenersi esponenti di una diversa interpretazione, in modo precipuo, il parere del Consiglio di Stato n. 8/76 e tutte quelle decisioni dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato che ad esso si sono ispirate.

Dette discordanti interpretazioni, che avevano rispettivamente, come punto di riferimento, l'interesse pubblico ed il diritto soggettivo del funzionario, hanno trovato un punto di incontro e di composizione nella deliberazione n. 838 della Corte in Sezione del Controllo Stato.

In siffatta deliberazione si rileva, innanzitutto, il contrasto della norma delegata (articolo 50) con la norma delegante (articolo 16-*bis*), e si pone il problema se detto contrasto possa configurarsi come violazione dell'articolo 76 della Costituzione; ma, come già nel citato parere n. 8/76 del Consiglio di Stato, si supera tale dubbio ridimensionando il significato della locuzione « in rappresentanza dell'Amministrazione di appartenenza » nei limiti di un diverso atteggiarsi della stessa « connessione della carica », riferita, cioè ad ipotesi in cui il dirigente, per espressa disposizione di legge, rappresenti all'esterno l'Amministrazione, per l'assolvimento di compiti dell'ufficio particolare al quale è preposto.

Detta configurazione del concetto di « rappresentanza » si riannoda così, perfettamente, alla nozione di « carica » che, lungi dall'identificarsi con lo *status* dirigenziale, va messa in rapporto con l'ufficio particolare ricoperto dal dirigente. Per cui il divieto di corrispondere compensi a qualsiasi titolo in connessione con la carica o per prestazioni comunque rese in rappresentanza dell'Amministrazione di appartenenza, discende da una unica fattispecie identificabile nella somma di compiti che fanno capo a quel particolare ufficio a cui è preposto il dirigente.

3. — La Sezione condivide la conclusione a cui è giunta la deliberazione n. 838 relativa alla incostituzionalità di una diversa interpretazione delle espressioni usate nell'articolo 50. Sulla base di questo fondamentale presupposto è possibile scindere la posizione del dirigente, quale pubblico funzionario, dalla posizione del medesimo quale prestatore di lavoro e attribuire alle norme il significato che esse hanno « *ratione materiae* ».

L'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, nel definire i compiti dei dirigenti, assume, quindi, il significato di una norma organizzatoria generale e, come tale, non attribuisce la totalità di siffatti compiti a tutti i funzionari dirigenti ma individua unicamente le attribuzioni potenziali dei medesimi che nella pratica vanno necessariamente scisse e distribuite fra essi secondo la competenza, il rango e il settore amministrativo di assegnazione.

Sarebbe, d'altronde, incongruo e contraddittorio che compiti per loro natura incompatibili venissero attribuiti al medesimo funzionario, come, ad esempio la direzione e la ricerca, la consulenza ed il controllo. D'altra parte l'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 è inserito in un corpo di norme dedicate al « trattamento economico dei dirigenti » e la logica che ad esse presiede non può non essere vincolata al rispetto dell'articolo 36 della Costituzione che sancisce il diritto del lavoratore ad una retribuzione pro-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

porzionata alla quantità e qualità del suo lavoro. Il divieto di corrispondere compensi dovuti a qualsiasi titolo in connessione con la carica rappresenta appunto l'altro aspetto in negativo del medesimo principio costituzionale e tende ad evitare che per un medesimo lavoro, estrinsecazione dei doveri inerenti il particolare ufficio ricoperto dal funzionario, si corrisponda una doppia remunerazione.

Posta in questi termini l'interpretazione del divieto di corrispondere indennità ex articolo 50, rapportato ad una unica fattispecie definita con una doppia espressione, anche l'uso della formula « in rappresentanza » usata in taluni casi per la partecipazione di funzionari agli organi amministrativi degli enti assume un valore relativo, da verificare, ai fini del divieto, alla stregua dei compiti precipui del funzionario cui si riferisce.

Comunque, tale fattispecie non interessa il caso concreto sottoposto all'esame della Sezione, perché sia il Consiglio di amministrazione che il Collegio dei revisori dell'Ufficio italiano cambi, ai sensi degli articoli 4 e 7 del decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, n. 331, annoverano nel loro seno rispettivamente « funzionari del Ministero del tesoro » « scelti dal Ministro per il tesoro », funzionari nominati dal Ministro per il tesoro e dal Ministro per il commercio con l'estero scelti « fra le persone di maggiore competenza e non interessate in materia di cambi » e funzionari nominati revisori dal Ministro per il tesoro, nonostante l'ampia libertà di scelta conferita ad esso dalla norma per la composizione del relativo collegio.

Quanto precede non può esimere comunque la Sezione dal rappresentare al Parlamento, in disparte ogni considerazione strettamente tecnica usata nella esegesi dei testi normativi e prendendo anzi particolare spunto dalla presente determinazione in cui si riflette l'annoso e incerto lavoro giurisprudenziale intorno a disposizioni normative oscure e contraddittorie, quanto siano stati vanificati i principi della chiarezza retributiva e della onnicomprensività che dovevano informare il trattamento economico dei funzionari direttivi e come si imponga attualmente, almeno, la fissazione legislativa di limiti tassativi e di misure omogenee per i compensi riconosciuti ai funzionari per compiti svolti non in connessione con la carica.

P. Q. M.

riconosce conformi a legge i compensi corrisposti dall'Ufficio italiano cambi ai funzionari dirigenti membri del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori di cui in premessa. Ordina che copia della presente determinazione sia inviata oltre che all'On.le Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per il tesoro ed all'Ufficio italiano cambi, anche agli On.li Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

IL RELATORE

f.to Marcelli

IL PRESIDENTE

f.to Tempesta