

ATTI PARLAMENTARI

VIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XV-bis

n. 1

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 1499

Con la quale si dichiara non conforme a legge la liquidazione a favore di funzionari dello Stato di compensi per la collaudazione di opere pubbliche realizzate in concessione da parte dell'Ente autonomo per la bonifica, l'irrigazione e la valorizzazione fondiaria nelle province di Arezzo, Perugia, Siena e Terni

Presentata alla Presidenza l'11 settembre 1979

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1499**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 19 giugno 1979;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259, sulla partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria;

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

vista la legge 15 novembre 1973, n. 734;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Presidente di Sezione dott. Ferdinando Bacicchi;

RITENUTO

La Giunta esecutiva dell'Ente autonomo per la bonifica, l'irrigazione e la valorizzazione fondiaria delle provincie di Arezzo, Perugia, Siena e Terni, con deliberazione n. 105/78 del 27 febbraio 1978, autorizzava il pagamento dei compensi di cui all'articolo 5 del regio decreto-legge 7 febbraio 1926, n. 191, ai componenti (tutti dirigenti statali) della Commissione liquidatrice della spesa delle opere pubbliche di bonifica eseguite dall'Ente medesimo quale concessionario (ex articolo 13 del testo unico 13 febbraio 1933, n. 215) del Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Con successiva deliberazione n. 189/78 del 28 aprile 1978, la medesima Giunta disponeva altresì la corresponsione ad undici collaudatori (funzionari dirigenti e non dirigenti delle Amministrazioni dello Stato) di compensi per il collaudo di opere pubbliche eseguite sempre dall'Ente nella predetta qualità di concessionario del Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Nelle motivazioni delle citate deliberazioni veniva anche ricordato che la Corte dei conti - Sezione Controllo Stato (con deliberazione n. 838 adottata il 15 dicembre 1977, in sede di interpretazione dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 sul

divieto di corrispondere ulteriori indennità, proventi o compensi ai funzionari dirigenti provvisti di trattamento economico onnicomprensivo) aveva ritenuto legittimo il pagamento di compensi ai predetti funzionari qualora i relativi incarichi non fossero da porsi in connessione con la carica dagli stessi ricoperta nell'Amministrazione statale.

Il Magistrato della Corte dei conti, delegato al controllo sull'Ente a norma dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, nel segnalare le citate deliberazioni, faceva presente che questa Sezione, con determinazione n. 1305 del 7 luglio 1976, aveva dichiarato non conforme a legge, ed in particolare all'articolo 21 della legge 13 novembre 1973, n. 734, ogni corresponsione di compensi ad ingegneri, architetti ed altri funzionari dello Stato, dirigenti e non dirigenti, per l'espletamento di collaudi di opere di competenza dello Stato, anche se date in concessione ad Enti pubblici, nonchè la corresponsione ai predetti funzionari di compensi per i collaudi di opere di competenza di Enti pubblici, anche se affidate in concessione, ed aveva precisato che tali compensi dovevano invece essere versati dagli Enti al bilancio dello Stato, in conto entrate eventuali del Tesoro.

Con nota del 25 maggio 1979 è stato comunicato ai Ministeri dell'agricoltura e delle foreste e del tesoro, nonchè all'Ente, che la Sezione, nell'adunanza del 19 giugno 1979, avrebbe esaminato la legittimità della corresponsione dei predetti compensi, con l'invito ad eventualmente produrre sull'argomento deduzioni scritte ed esporre anche oralmente le proprie ragioni mediante la partecipazione di propri rappresentanti all'adunanza stessa.

Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, con memoria del 6 giugno 1979, ha sostenuto:

a) che esulano dal divieto posto dall'articolo 21 della legge 15 novembre 1973, n. 734, gli incarichi di collaudo affidati dagli enti pubblici a funzionari non dirigenti dello Stato, in quanto detta norma fa espresso riferimento alle prestazioni rese dagli ingegneri ed architetti nella qualità di dipendenti o di rappresentanti dello Stato; conseguentemente, il divieto stesso troverebbe applicazione nella sola ipotesi in cui l'attività a carattere professionale sia svolta in stretto collegamento con l'esercizio delle funzioni istituzionalmente affidate al funzionario non dirigente;

b) che per gli incarichi di collaudo affidati a funzionari dirigenti dello Stato, il divieto posto dall'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 — giusta la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, della Corte dei conti (deliberazione n. 838 della Sezione Controllo Stato del 15 dicembre 1977 e determinazione n. 1428 di questa Sezione in data 30 maggio 1978) e dei Tribunali amministrativi e regionali — va limitato ai compensi per prestazioni connesse con l'ufficio ricoperto e per opere eseguite a cura e nell'ambito funzionale degli organi dello Stato;

c) conclusivamente, che per gli incarichi di collaudo in questione non opererebbe il divieto di percepire compensi, in quanto il funzionario non sarebbe obbligato a svolgere le relative prestazioni; prestazioni che, comunque, non potrebbero configurarsi come esplicazione

di attività di istituto nell'ambito delle attribuzioni dell'ufficio ma costituirebbero invece prestazioni tecniche esercitate nell'ambito di funzioni di tipo professionale, che richiamano responsabilità personali e non coinvolgono responsabilità dell'Amministrazione di appartenenza

Relativamente poi ai compensi per le Commissioni liquidatrici di cui al regio decreto 7 febbraio 1926, n. 191, il predetto Dicastero, nella medesima memoria, si è richiamato ai principi affermati dalla Corte dei conti in sede di interpretazione dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, precisando che trattasi di incarichi caratterizzati: dalla scelta del funzionario in base a potere discrezionale dell'Amministrazione, dalla responsabilità propria del funzionario prescelto e dalla rinunciabilità.

Con memoria del 9 giugno 1979, l'Ente ha sostanzialmente esposto le medesime argomentazioni svolte dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Nell'adunanza odierna, il rappresentante del predetto Dicastero, dopo essersi richiamato alle considerazioni formulate in memoria, si è soffermato, in particolare, sull'istituto della concessione per la realizzazione di opere pubbliche e sulla duplicità dei conseguenziali rapporti, costituitisi l'uno tra il Ministero concedente e l'ente concessionario e, l'altro, tra quest'ultimo, nella qualità di stazione appaltante, e la ditta appaltatrice; nell'ambito di questo secondo rapporto, le prestazioni del collaudatore dovrebbero ritenersi svolte nell'interesse e per conto dell'ente concessionario e, quindi, dovrebbero essere retribuite.

Ha prospettato, infine, le difficoltà pratiche in cui l'Amministrazione verrebbe a trovarsi in conseguenza dell'impossibilità di compensare, per l'espletamento delle operazioni di collaudo, i propri funzionari, dirigenti e non dirigenti, e dell'indisponibilità degli stessi ad assumere senza corrispettivo un maggiore aggravio di lavoro, con le conseguenti responsabilità personali, per incarichi comunque rinunciabili.

Il rappresentante dell'Ente ha confermato le argomentazioni svolte nella memoria.

Il Ministero del tesoro non ha presentato memoria nè ha inviato un proprio rappresentante.

CONSIDERATO

Va preliminarmente ricordato che, con determinazione n. 1305 del 7 luglio 1976, questa Sezione — in sede di esame sulla legittimità di provvedimenti autorizzativi di compensi ad alcuni funzionari statali per collaudi di opere pubbliche realizzate dall'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, su concessione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste — ha precisato che:

1) giusta quanto affermato dalla Corte dei conti (deliberazione n. 539 della Sezione Controllo Stato in data 15 novembre 1973) e dagli organi di giustizia amministrativa, ai funzionari statali nominati collaudatori o membri di commissioni di collaudo di opere di competenza

dello Stato 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 23 ottobre 1925, n. 2537;

2) tale divieto va applicato anche per i collaudi di opere statali eseguite in regime di concessione, costituendo questo un mero sistema indiretto per la esecuzione di opere pubbliche, che lascia integra la competenza dello Stato;

3) il divieto stesso trova anche conferma nella disciplina dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 ed, *in particolare*, dell'articolo 21 della legge 15 novembre 1973, n. 734.

Tali principi ritiene la Sezione di dovere ora confermare.

Ed invero la tesi esposta dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste sulla distinzione tra opere pubbliche eseguite direttamente dallo Stato ovvero in regime di concessione nonché sulla duplicità del rapporto che il collaudo di queste ultime opere pubbliche comporterebbe (per giustificare così l'ammissibilità di un compenso di natura professionale per la definizione dei rapporti tra ente concessionario e ditta appaltatrice) non può essere condivisa.

Devesi infatti ribadire che la concessione nella specie rappresenta solo una particolare modalità per la realizzazione di opere pubbliche e costituisce un sistema indiretto di esecuzione di tali opere che lascia inalterata la competenza dello Stato concedente, il quale ne sopporta l'intero onere (corrispondendo anche all'ente concessionario una quota di « spese generali » a compenso del servizio reso dallo stesso per la utilizzazione della propria organizzazione) e conserva la titolarità dell'opera realizzata.

La concessione, nella specie, si caratterizza per il trasferimento all'ente concessionario di potestà e funzioni, che comportano la compilazione dei progetti delle opere, l'appalto dei lavori, gli adempimenti relativi alle eventuali espropriazioni, la direzione, la sorveglianza e la contabilità dei lavori, e per la conservazione di un potere di ingerenza e di controllo dello Stato concedente, che procede ad una generica sorveglianza nella esecuzione dei lavori ed al collaudo delle opere.

La Sezione ritiene anche di dover ribadire il carattere unitario dell'atto di collaudo per le opere pubbliche realizzate in regime di concessione, atteso che per queste opere, e pur se il collaudatore è tenuto anche alla verifica dei rapporti tra concedente e concessionario, il collaudo mira sempre agli scopi previsti dall'articolo 91 del regio decreto 25 maggio 1895, n. 350, ed ha quindi per fine principale, l'accertamento della conformità dell'opera, oltre che alle pattuizioni contrattuali, al progetto, alle regole dell'arte ed alle condizioni tecniche prestabilite nell'atto di concessione.

È anche da escludere che l'attività del collaudatore per la verifica del rapporto posto in essere tra stazione appaltante e ditta appaltatrice possa intendersi svolta nell'esclusivo interesse e per conto del concessionario. È di tutta evidenza, infatti, l'interesse primario dello Stato,

impegnato a corrispondere il finanziamento sulla base delle risultanze del collaudo, all'accertamento sia della bontà dell'opera sia della conformità alle pattuizioni contrattuali dei prezzi o dei compensi contabilizzati a favore della ditta appaltatrice (e quindi agli elementi del progetto approvato), ove si consideri che l'articolo 2 della legge 24 giugno 1929, n. 1137, consente di commisurare il corrispettivo della concessione alla spesa effettiva incontrata per i lavori, aumentata di una percentuale fissa per le spese di amministrazione.

Ciò posto ed essendo ormai pacifico che nessuna retribuzione (eccettuati il compenso per lavoro straordinario ed eventuali indennità di missione) spetta ai funzionari statali incaricati dei collaudi per le opere pubbliche eseguite direttamente dallo Stato, non si riscontra, ad avviso della Sezione, alcuna ragione giuridica, oltre che logica, che possa giustificare un diverso e più favorevole trattamento agli stessi funzionari per analoghe prestazioni in ordine ad opere pubbliche di competenza dello Stato ma realizzate con il sistema indiretto della concessione.

Al proposito, significativi si appalesano gli articoli 2 e 3 della citata legge n. 1137 del 1929 (modificata dalla legge 15 gennaio 1951, n. 34), nei quali si precisa che i lavori che si eseguono in concessione « devono essere contabilizzati e collaudati in base alle norme delle opere statali ». Non pare dubbio infatti che la formulazione letterale della citata disposizione comporta il rinvio a tutta la normativa che regola la contabilizzazione ed il collaudo dei lavori dello Stato e, quindi, anche a quelle sul trattamento economico dei collaudatori.

Nella precedente determinazione n. 1305, la Sezione ha richiamato, a conferma della inammissibilità dei compensi ai funzionari statali collaudatori di opere pubbliche, sia l'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 sia, *ed in particolare*, l'articolo 21 della legge n. 734 del 1973, che ha introdotto una disciplina specifica proprio in materia di compensi previsti dall'articolo 62, comma quarto, del regio decreto n. 2537 del 1925 e di onorari stabiliti con il decreto del Ministro per i lavori pubblici 18 settembre 1967 per gli ingegneri ed architetti dello Stato, che vanno versati al bilancio dello Stato, ed ha disposto, inoltre, che nessun corrispettivo è dovuto ai funzionari dello Stato per l'attività a carattere professionale dagli stessi eventualmente svolta quali dipendenti o in rappresentanza dello Stato, eccettuati il compenso per lavoro straordinario (anche in eccedenza ai limiti orari) e l'indennità di missione per i servizi fuori sede. Ha altresì affermato che il citato articolo 21 non consente la corresponsione diretta ai funzionari statali (dirigenti e non dirigenti) dei compensi per collaudi di opere pubbliche realizzate in regime di concessione, nemmeno quando gli ordinamenti dei singoli enti ne prevedono la liquidazione nelle misure fissate dal ricordato articolo 62 del regio decreto n. 2537 del 1925.

Ora la Sezione, mentre riconosce che il disposto dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 colpisce di divieto — secondo il nuovo orientamento interpretativo assunto dal Consiglio di Stato, nelle sedi consultiva e giurisdizionale, e della Corte dei conti, nella deliberazione n. 838 della Sezione Controllo Stato del 15 dicembre 1977 e nella determinazione n. 1429 di questa Sezione del

30 maggio 1978 — soltanto quelle prestazioni che siano esplicazioni dei normali doveri dell'ufficio in concreto ricoperto dal funzionario e non può, quindi, determinare impedimento per la corresponsione ai dirigenti dei compensi per i collaudi, ritiene invece di dovere confermare la sussistenza dell'obbligo, a norma dell'articolo 21 della legge n. 734 del 1973, posto a carico degli enti concessionari di versare al bilancio dello Stato i compensi stessi che, in base alla disciplina dei medesimi enti, avrebbero dovuto essere liquidati ai funzionari statali, dirigenti e non dirigenti.

Al riguardo la Sezione, nel richiamare integralmente le considerazioni già svolte nella precedente determinazione n. 1305 del 7 luglio 1976, ritiene solo di dovere aggiungere che l'articolo 21 della legge n. 734 del 1973, con la sua chiara formulazione, si appalesa come tipica norma enunciativa di tassativo e particolare divieto e che, conseguentemente, per la sua interpretazione non si può ricorrere all'ausilio dei criteri propri dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Nè va condivisa, ugualmente per le motivazioni formulate nella precedente determinazione n. 1305, la tesi che la norma dell'articolo 21 della legge n. 734 del 1973 sia applicabile soltanto al personale non dirigente, beneficiario dell'assegno perequativo.

Occorre qui solo ripetere che detto articolo 21, per quanto inserito nel contesto della legge intitolata « Concessione di un assegno perequativo ai dipendenti civili e soppressione di indennità particolari », è collocato sotto il Titolo III che comprende « Disposizioni particolari » e, che nella sua formulazione, non si riscontrano espressioni (che si ritrovano invece in altri articoli della legge) intese a circoscrivere le categorie dei destinatari del divieto a percepire compensi.

Le stesse considerazioni fin qui espresse consentono, invece, di risolvere favorevolmente la questione sulla ammissibilità dei compensi ai dirigenti statali membri delle Commissioni liquidatrici della spesa delle opere di bonifica realizzate in regime di concessione.

Dette Commissioni infatti sono previste dall'articolo 5 del regio decreto 7 febbraio 1926, n. 191, provvedono ad accertamenti amministrativi sotto il profilo della spesa e sono incaricate di compiti nettamente distinti da quelli di competenza delle commissioni di collaudo. Lo stesso articolo 5 attribuisce ai membri di dette Commissioni un compenso complessivo, da distribuirsi in quote uguali, che è commisurato alla spesa dell'opera e che non ha alcun riferimento a tariffe professionali.

Non ricorrono quindi, ad avviso della Sezione, i presupposti per l'operatività del divieto sancito dall'articolo 21 della legge n. 734 del 1973 e la legittimità della erogazione dei menzionati compensi va accertata, così come nella specie ha operato l'Ente, con il ricorso ai criteri interpretativi dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Da ultimo, la Sezione ritiene di dovere portare la sua attenzione sulle argomentazioni svolte in adunanza dal rappresentante del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, intese ad evidenziare le difficoltà

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

derivanti dalla impossibilità di compensare i funzionari statali per le operazioni di collaudo delle opere pubbliche. È stato affermato che in difetto di una retribuzione aggiuntiva, adeguata al maggiore aggravio di lavoro ed alle responsabilità personali che il collaudo comporta, la Amministrazione troverebbe difficoltà ad avvalersi del proprio personale, preparato ed esperto.

Sono queste obbiettive considerazioni che la Sezione ritiene di dovere condividere, prospettando l'opportunità che, in sede di revisione della normativa vigente, sia esaminata la possibilità — al fine di assicurare un più efficiente funzionamento dell'Amministrazione pubblica ed in conformità del principio enunciato dall'articolo 36 della Costituzione — di riconoscere ai funzionari statali, dirigenti e non dirigenti, chiamati a svolgere una attività di collaudo, estranea rispetto ai compiti connessi agli uffici ricoperti, un compenso per le maggiori prestazioni svolte; compenso che dovrebbe essere comunque caratterizzato come aggiuntivo della normale retribuzione e quindi limitato nella sua misura.

P. Q. M.

riconosce legittima la corresponsione dei compensi di cui all'articolo 5 del regio decreto-legge 7 febbraio 1926, n. 191, ai componenti della Commissione liquidatrice della spesa per la realizzazione di opere pubbliche, disposta dalla Giunta esecutiva dell'Ente autonomo per la bonifica, l'irrigazione e la valorizzazione fondiaria nelle province di Arezzo, Perugia, Siena e Terni con deliberazione n. 105/78 del 27 febbraio 1978.

Dichiara invece non conforme a legge, *ed in particolare all'articolo 21 della legge 13 novembre 1973, n. 734*, la liquidazione, disposta con la successiva deliberazione n. 189/78 del 28 aprile 1978 della medesima Giunta, a favore di funzionari dirigenti e non dirigenti dello Stato dei compensi per la collaudazione di opere pubbliche realizzate dal predetto Ente quale concessionario del Ministero dell'agricoltura e delle foreste; compensi che vanno invece versati 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 ed all'Ente autonomo per la bonifica, l'irrigazione e la valorizzazione fondiaria nelle province di Arezzo, Perugia, Siena e Terni, anche ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

IL RELATORE

f.to Bacicchi

IL PRESIDENTE *f.f.*

f.to Bovio