

Al

Consiglio di Stato in Sede Giurisdizionale

Ricorre

l'Ing. Grand' Uff. ETTORE PARMEGGIANI, residente in Mantova, elettivamente domiciliato in Roma, Lungotevere Arnaldo da Brescia 15, nello studio dell'avvocato Giovanni Selvaggi, dal quale è rappresentato e difeso

CONTRO

il decreto reale 21 settembre 1933, notificato l'11 gennaio 1934, che ha annullato le deliberazioni 28 giugno 1933 n. 196, 197, 198 del Commissario straordinario del Consorzio di Bonifica del territorio a sud di Mantova, concernenti il trattamento economico dovuto agli impiegati Campana Umberto, Cami Achille e Ghirelli Amedeo, dispensati dal servizio.

Con decreto reale 13 dicembre 1923 fu sciolta l'Amministrazione del « Consorzio speciale di bonifica del territorio a sud di Mantova » e l'Ing. Ettore Parmeggiani fu nominato Commissario Straordinario « con i poteri del

Consiglio dei delegati e della deputazione amministrativa ».

L'opera di bonifica è stata compiuta con successo, per l'attività alacre dell'Ing. Parmeggiani e dei suoi collaboratori. Sono state realizzate anche rilevanti economie, tanto che l'onere degli utenti sarà ridotto a misura assai minore di quella prevista.

Nel 1933 fu necessario dispensare dal servizio, per effetto del r. d. 1° giugno 1933 n. 592, il Sig. Campana Umberto, segretario o direttore amministrativo, e Cami Achille, applicato, Ghirelli Amedeo, disegnatore, per soppressione di posto.

Il Commissario, considerate le norme giuridiche che regolavano la condizione degli impiegati del Consorzio, la attività da essi esplicata e le benemerienze accertate, determinò il trattamento economico dovuto per effetto della cessazione del rapporto. Comunicò integralmente i suoi propositi all'Associazione Nazionale tra i Consorzi di Bonifica, la quale fece qualche osservazione di dettaglio e, circa il premio di operosità, osservò che apparteneva al potere discrezionale dell'amministrazione consorziale di attribuirlo.

Il Commissario accettò le osservazioni, concernenti per altro piccole differenze discutibili, esercitò il suo potere discrezionale di valutazione agli effetti del premio di

rendimento, accertò per il Sig. Campana il lavoro prestato durante il periodo feriale e, con deliberazione 28 giugno 1933 n. 196, 197, 198, stabilì il trattamento economico dovuto. Queste deliberazioni, essendo senz'altro efficaci, furono . . . Ma, con decreto reale 21 settembre 1933 sono state annullate, essendosi ritenuto che il Commissario abbia « violato le norme regolatrici del rapporto di impiego » e si sia valso « delle facoltà discrezionali che ne derivano per scopi diversi da quelli per cui tali facoltà furono concesse ».

L'Ing. Parmeggiani ha interesse di agire contro questo provvedimento, anche per tutela della sua responsabilità di amministratore, e ne chiede l'annullamento per eccesso di potere, violazione ed errata applicazione degli articoli 63 a 66 del T. U. 13 febbraio 1933 n. 215, 101 del T. U. 30 dicembre 1923 n. 3256, dei principi generali del diritto concernenti l'annullamento d'ufficio degli atti amministrativi, degli art.li 1, 2, 7, 9, 10, 17 del D. L. 13 novembre 1924 n. 1825 e delle norme regolatrici del rapporto tra il Consorzio di bonifica a sud di Mantova e gli impiegati da esso dipendenti.

I. — L'art. 101 del R. D. 30 dicembre 1923 n. 3256, in relazione all'ordinamento della vigilanza e dei controlli allora in vigore, attribuiva al Governo del Re « la facoltà di dichiarare in qualunque tempo, sia su denuncia come di

sua iniziativa, con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato, la nullità dei provvedimenti dei Consorzi che contengano *violazione di leggi e di regolamenti generali e speciali* ».

Il T. U. 13 febbraio 1923 n. 215 ha modificato quest'ordinamento, attribuendo poteri di approvazione al Presidente dell'Associazione Nazionale dei Consorzi di Bonifica, controlli di legittimità al Prefetto, facoltà surrogatorie e di sostituzione, ecc.

L'art. 64 dispone che di tutte le deliberazioni dei Consorzi è trasmessa quindicinalmente copia al Prefetto della Provincia, il quale, se rilevi irregolarità non eliminabili con l'esercizio dei poteri conferitigli dall'art. 63, ne riferisce, per *i provvedimenti di competenza, al Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste*, informandone il Ministro dell'Interno: dunque, eventuali provvedimenti di competenza del Ministero e non del Governo del Re. Infatti, è stata soppressa la disposizione dell'art. 101 del precedente testo unico. E' da ritenere che, considerato il nuovo ordinamento dei Consorzi e della vigilanza ad essi relativa, tenuto conto della particolare condizione di questi enti temporanei, il testo unico, emanato in forza della delegazione conferita al Governo del Re dalla Legge 24 dicembre 1928 n. 3134, escluda il potere di annullamento d'ufficio, presupponendo sufficienti gli ordinari mezzi preventivi e repres-

sivi, per la esatta applicazione della legge e per tutela dell'interesse pubblico.

II. — In ipotesi, qualora si possa ritenere che permanga il potere di annullamento di ufficio, per causa di pubblico interesse, è certo che l'esercizio di esso è limitato alle nullità derivanti da violazione di legge o di regolamenti generali e speciali: art. 101 del T. U. 1923 per i Consorzi di bonifica; art. 101 del regolamento 12 febbraio 1911 n. 297; art. 114 R. D. 30 dicembre 1923 n. 2839.

Generalmente questo potere di annullamento non è ammesso per qualsiasi causa di *illegittimità*, nel senso ben precisato e definito dalla legge, sicchè si debba intendervi compreso anche l'eccesso di potere; ma è espressamente limitato alla violazione di leggi o di regolamenti.

Anche nell'ordinamento dei rimedi giuridici le due designazioni hanno significato specifico e sono distinte; tradizionalmente, dottrina e giurisprudenza differenziano la *illegittimità*, che comprende l'eccesso di potere in senso proprio, dalla violazione di norme giuridiche; logicamente le due cause di nullità non sono confondibili. Se, dunque, è specificata la violazione della legge, non è sindacabile lo esercizio del potere in rapporto allo scopo, salvo che ne risulti una lesione di norme giuridiche obbiettive. Vedremo che il decreto reale 21 settembre 1933 ha violato questi limiti ed ha presupposto illegalità inesistenti.

Le norme di diritto sostanziale concernenti l'impiego privato sono applicabili ai rapporti costituiti dai Consorzi di bonifica, per effetto dell'art. 2 del R. D. 13 novembre 1924 n. 1825, non essendo diversamente regolati dalla legge. Sono, quindi, efficaci queste disposizioni che assicurano condizioni minime non derogabili, salvo il migliore trattamento che risulti da convenzioni speciali o dagli usi più favorevoli (art. 17). Sono, in ogni caso, dovuti: un periodo annuale di riposo (art. 7); preavviso o indennità corrispondente (art. 9); indennità di c. d. anzianità, in misura non inferiore alla metà dello stipendio mensile moltiplicato per il numero degli anni del servizio prestato (articolo 10).

Questo è il trattamento minimo obbligatorio.

Per gli impiegati del Consorzio fu costituito un fondo di previdenza mediante versamento, in deposito fruttifero, di una mensilità di stipendio per ciascun anno di servizio. Il nesso tra questo capitale e la indennità prevista dall'art. 10 del R. D. 1924 n. 1825 era stato oggetto delle deliberazioni 30 dicembre 1924 n. 30 e 15 dicembre 1925 n. 50. Ma poi il D. L. 22 marzo 1928 n. 740 dispose così: « Salvo espresso patto contrario, è in facoltà del principale di dedurre dall'ammontare dell'indennità prevista dall'art. 10 del R. D. 13 novembre 1924 n. 1825, per il caso di licenziamento da lui dato all'impiegato, quanto questi abbia diritto

di percepire in conseguenza di tale licenziamento, per atti di previdenza compiuti da detto principale ». Fu, quindi, legislativamente chiarito che le somme spettanti per atti di previdenza non sono senz'altro compensabili con l'indennità prevista dall'art. 10: *anche se sia stabilito un trattamento di previdenza, l'indennità è dovuta*; è ammessa, invece, la facoltà di dedurla dal capitale risultante dalla organizzazione di previdenza. Il datore di lavoro privato può esercitare liberamente questa facoltà; il rappresentante dell'ente pubblico ha potere discrezionale. Se quella e questo non siano esercitati ha effetto *la regola*, che distingue le due prestazioni e non ne stabilisce la compensazione.

Con deliberazione 27 luglio 1929 n. 562, pienamente valida ed efficace, il Consorzio modificò le deliberazioni del 1924 e 1925 e stabilì così: « Ritenuto che in vista della prossima fine dei lavori di bonifica e della conseguente riduzione del personale consorziale fa duopo stabilire criteri che servano di norma nella liquidazione d'indennità di congedo al personale stesso, si determina che il trattamento dei funzionari consorziali all'atto del licenziamento, per fine lavori, sarà fatto in via di massima in base ai criteri seguenti: a) *liquidazione del fondo di previdenza maturatosi al giorno del licenziamento*; b) *corresponsione di mezza mensilità dell'ultimo stipendio per ogni anno di servizio prestato*; c) *somma in facoltà dell'amministrazione*

consorziale come premio di fine lavori e in ragione non della durata del servizio prestato, ma della importanza delle funzioni esercitate e del contributo personale dato per il migliore e più sollecito compimento della bonifica ».

Questo era l'ordinamento giuridico nel tempo in cui il Commissario, uniformandosi anche a precedenti determinazioni e agli usi osservati dagli altri consorzi, preordinò e poi, in seguito ad approvazione dell'Associazione dei Consorzi di Bonifica, deliberò il trattamento dovuto ai tre impiegati dispensati dal servizio.

Al Sig. Campana Umberto, che aveva prestato opera eccezionale per importanza di rendimento, con grande vantaggio dell'ente anche dal punto di vista della qualità del lavoro, attribuì: a) la indennità di preavviso (3 mesi), essendo prescritto dal R. D. L. 1° giugno 1933 n. 592 il licenziamento immediato; b) la indennità di c. d. anzianità, nella misura del 10% dello stipendio mensile per il numero degli anni di servizio prestato; c) la indennità dovuta per mancato godimento delle ferie annuali; d) il premio di operosità espressamente previsto dalla deliberazione 27 luglio 1929, e concretamente giustificato da specifico apprezzamento motivato. Complessivamente, cioè per tutti questi titoli, L. 67.280.

Attribuì a Cami Achille e a Ghirelli Amedeo la indennità di anzianità e il premio di operosità: per il

primo L. 7.360 e per il secondo L. 11.500. Non fu liquidata a favore di essi alcuna indennità per mancato preavviso, non essendo stato necessario il licenziamento immediato, e per lavoro in periodo feriale, perchè non se ne verificava il presupposto. Il premio di operosità fu proporzionato alla non rilevante entità delle prestazioni.

Risulta già da questa esposizione che i titoli, per i quali le indennità sono state liquidate, corrispondono alle norme della legge sull'impiego privato e alle deliberazioni regolatrici del rapporto tra il Consorzio e i Sigg. Campana, Cani e Ghirelli.

Si considerino ora i motivi dell'annullamento delle deliberazioni.

A) Erano applicabili « le clausole particolare regolatrici del rapporto di impiego e doveva corrispondersi lo ammontare del fondo appositamente costituito »; il decreto legge 22 marzo 1928 « deve grammaticalmente e logicamente intendersi nel senso che il fondo di previdenza... *può non essere ridotto con la sottrazione dell'indennità dovuta dal datore di lavoro* »; ma tale facoltà « nel caso speciale costituisce *un atto di liberalità che, per regola, esorbita dai poteri discrezionali affidati a un amministratore di pubblico denaro e, per le circostanze speciali del caso, rappresenta una deviazione evidente dagli scopi di giusta remunerazione del personale per convertirsi in una gratuita elargizione* ».

In realtà, questo motivo si risolve in una rivalutazione di opportunità e di convenienza.

Infondato è il dubbio timidamente espresso circa la applicabilità dell'art. 10 della legge sull'impiego privato, la quale è invece pienamente efficace per espressa disposizione dell'art. 2, non essendo regolato per legge il rapporto d'impiego tra il Consorzio e i suoi dipendenti.

La disposizione dell'art. 10 è stata chiarita da interpretazione autentica, per effetto del D. L. 22 marzo 1928 n. 740: il fondo di previdenza non è senz'altro compensabile con la indennità; ma il datore di lavoro ha la facoltà e l'amministrazione pubblica ha il potere discrezionale di dedurlo dalla somma dovuta per titolo d'indennità. Non è, quindi, prevista la facoltà di attribuire; ma è concessa la facoltà di non dare una certa somma.

Il non esercizio della facoltà di stabilire discrezionalmente una eccezione alla *regola* non può costituire, nemmeno logicamente, violazione di legge e non sarebbe valutabile dal punto di vista dell'eccesso di potere, essendo il risultato di una valutazione di opportunità e di convenienza, in rapporto alle circostanze concrete. Nel caso in esame, alla interpretazione autentica era sopravvenuta la deliberazione 27 luglio 1929 n. 562, che ha conservato piena efficacia, ed ha attribuito oltre il fondo di previdenza

la indennità di anzianità e il premio di rendimento. Sicchè, *per norma generale* legittima e, peraltro, non annullata, era già superata la possibilità stessa di esercitare il potere di compensazione ed era stabilito che, oltre il fondo di previdenza, erano dovute altre indennità, esplicitamente indicate.

Non violano, quindi, disposizioni di legge nè, in ipotesi, sarebbero censurabili dal punto di vista dell'esercizio del potere, gli atti 28 giugno 1933, che, applicando il r. d. 1924 interpretato dal r. d. 22 marzo 1928 n. 740, e la deliberazione 27 luglio 1929, attribuirono, oltre il fondo di previdenza, indennità dovute per legge e per effetto di atti amministrativi efficaci.

B) Si è ritenuto che non fosse dovuta indennità per lavoro straordinario, durante il periodo feriale, perchè « le gratificazioni annuali e lo stesso rapido accrescimento dello stipendio, durante il periodo di più intensa attività del Consorzio, avevano già adeguatamente tenuto conto di queste benemerienze ». Ma questa osservazione, che in realtà è il risultato di rivalutazioni di merito, è anche inesatta.

Le gratificazioni annuali non sono compensative del lavoro durante il periodo riservato al riposo; nè la misura dello stipendio è valutabile da questo punto di vista. L'articolo 7 della legge per l'impiego privato attribuisce al-

l'impiegato un periodo minimo di riposo; la giurisprudenza ha riconosciuto che se, per esigenze di lavoro, questo diritto non sia stato esercitato e, invece, sia stato prestato servizio, è dovuta indennità. Non essendo contestato, nel caso in esame, il presupposto di fatto, è certo il titolo giuridico riconosciuto agli effetti del pagamento della indennità.

Ma, se pur fosse possibile una valutazione di merito, le considerazioni del decreto sarebbero errate. Durante tutto il periodo del rapporto di impiego furono concesse *quattro* gratificazioni, al Sig. Campana e a tutto il personale dell'ufficio tecnico e amministrativo, in occasione del collaudo di alcune opere e non per compenso a prestazioni straordinarie. Non vi è, quindi, alcun rapporto tra le quattro gratificazioni concesse nel corso di dieci anni e il godimento delle ferie.

Lo stipendio, stabilito nel 1924 in misura assai modesta (L. 700 mensili, oltre l'indennità caroviveri), fu aumentato a L. 1.000, dopo un anno di prova, essendo accertata la speciale competenza del Campana, e nel 1925 a L. 1.725, comprese però le indennità di caroviveri e quelle di trasferta, entro i limiti della bonifica e, infine, a L. 2.000, poi ridotte a L. 1.760. Evidentemente non è stata considerata questa realtà, se è stato inopportunamente segna-

lato un preteso rapido accrescimento della misura dello stipendio, la quale corrisponde invece a quella normale degli impiegati in condizioni analoghe.

L'atto di liquidazione è legale; l'esercizio del potere discrezionale, non sindacabile, è peraltro corretto dal punto di vista giuridico e amministrativo.

Il decreto reale accenna vagamente ad illegalità inesistenti; ma in realtà censura valutazioni di opportunità e di convenienza, su base non esattamente considerata ed imperfetta.

III. — Dato che fosse possibile un controllo di merito, il Governo del Re avrebbe dovuto precisare e valutare tutte le circostanze del caso: le rilevanti economie realizzate dal Commissario straordinario, *con la collaborazione degli impiegati*; la eccezionale attività e il singolare rendimento dell'opera del Sig. Campana, al quale fu fatta la liquidazione maggiore; le prestazioni di lui, oltre i limiti dei doveri nascenti dal rapporto d'impiego; la tenuità delle somme attribuite agli impiegati Cami e Ghirelli; *l'uso* osservato in casi analoghi dallo stesso ente e da altri consorzi. Esibiremo atti dai quali risulta la costante consuetudine osservata dal Consorzio di Bonifica a sud di Mantova, dai Consorzi di Revere, per la bonifica renana e da altri enti.

Era anche da considerare che nei bilanci preventivi

annuali, regolarmente approvati dal Prefetto, erano stati stanziati a calcolo le somme occorrenti alle gratificazioni e alle indennità di licenziamento, e dai bilanci consuntivi sino a tutto l'anno 1931 risultavano pagamenti di somme al personale licenziato, in conformità dei criteri applicati poi per gli impiegati Campana, Cami e Ghirelli e anche questi bilanci erano stati riconosciuti regolari e approvati dalla Prefettura.

Il mancato esame di tutti questi elementi e specialmente della consuetudine osservata dallo stesso Consorzio con l'approvazione del Prefetto e in genere dai Consorzi di bonifica è, per sè stesso, altro motivo di illegittimità del decreto 21 settembre 1933.

IV. — L'annullamento d'ufficio è condizionato anche alla necessità della tutela di rilevanti interessi pubblici.

Nel caso in esame, si tratta di due modeste liquidazioni di indennità di licenziamento, l'una di L. 7.360 e l'altra di L. 11.500; la terza, che ha maggiore importanza, è giustificata anche da particolari condizioni di fatto. Le deliberazioni, essendo efficaci ed eseguibili, *sono state eseguite*. Non risultano dal decreto apprezzabili ragioni di pubblico interesse che legittimino l'esercizio di un potere così eccezionale, specialmente se si consideri che la liquidazione, poi attuata, fu approvata dall'Associazione nazio-

nale dei consorzi di bonifica, e l'opera del Commissario e degli impiegati ha raggiunto il fine istituzionale del Consorzio, realizzando eccezionali economie di parecchi milioni, sicchè l'onere degli utenti è notevolmente inferiore a quello accertato per altri consorzi: L. 50 per ettaro. Le economie consentiranno di ridurre l'onere degli utenti a misura inferiore a quella prevista. Controllando il trattamento di equità fatto ad impiegati che hanno contribuito a tale risultato con opera anche qualitativamente eccezionale, il Governo del Re non poteva prescindere, dal punto di vista della condizione dell'interesse pubblico che concorre a legittimare l'annullamento di ufficio, dalla valutazione concreta di tutte le circostanze del caso.

Per questi motivi si chiede che sia annullato, con le conseguenze di legge anche per le spese, il decreto reale 21 settembre 1933.

Avv. GIOVANNI SELVAGGI

Ing. ETTORE PARMEGGIANI.

AVANTI L'ECC.^{mo} CONSIGLIO DI STATO

(In sede giurisdizionale)

R O M A

RICORRE

Parmeggiani Grand' Uff. Dott. Ing. Ettore, di Mantova,
con l'assistenza del Sig. Avv. Comm. Umberto Mantovani,
di Mantova

CONTRO

Consorzio di Bonifica dell'Agro Mantovano Reggiano,
con sede in Mantova, in persona del Presidente Dott. Cav.
Uff. Gaetano Bagnoli.

PER RIFORMA ED ANNULLAMENTO

della sentenza 30 Aprile - 15 Maggio 1937 XV della Giunta
Prov. Amministrativa, di Mantova, in sede giurisdizionale.

FATTO E DIRITTO

I°

La sentenza impugnata ritenne in fatto quanto segue :

« L'Ing. Gr. Uff. Ettore Parmeggiani, che copriva il posto
« di Direttore Tecnico-Amministrativo del Consorzio di Boni-
« fica dell'Agro Mantovano-Reggiano, con lettera 4 Dicembre
« 1933 inviata insieme alla sua domanda di collocamento a
« riposo, faceva presente al Presidente del Consorzio stesso
« che per molti lavori straordinari compiuti non aveva mai
« percepito il dovuto compenso, essendosene sempre differita
« la liquidazione, anche perchè si aveva intenzione di delibe-
« rare speciali provvedimenti a suo favore per il trattamen-

« to di quiescenza che, sebbene promessi, non furono invece
 « mai attuati. Soggiungeva: « Non dubito che, dopo accolta
 « la mia domanda di collocamento a riposo, e liquidata la
 « pensione spettantemi a termini del Regolamento organico,
 « ci sarà facile, di comune accordo, concretare il compenso
 « spettantemi per i lavori straordinari da me compiuti per
 « incarico e nell'interesse del Consorzio. » Intervenuta la li-
 « quidazione della pensione, con successiva nota 10 ottobre
 « 1935 l'Ing. Parmeggiani, richiamando la precedente lettera,
 « avvertiva il Presidente del Consorzio che si metteva a sua
 « disposizione per le trattative riflettenti la determinazione
 « del predetto compenso. Nel contempo accennava ai princi-
 « pali dei lavori straordinari e cioè:

« a) pratiche per l'alienazione di oltre 120 reliquati di
 « espropriazione.

« b) compilazione degli atti relativi alla fondazione Zava-
 « nella e per i concorsi annuali indetti dalla stessa.

« c) pratiche relative alla irrigazione del comprensorio
 « Consorziale con stesa di relazione a stampa.

« d) impianto di biblioteca con progetto di riduzione locali.

« e) pratiche per la risoluzione della questione circa la
 « competenza della spesa per l'otturazione del Diversivo di
 « Fossalta, che il Ministero voleva accollare al Consorzio.

« In seduta del 27 febbraio 1936 (verbale n. 1 oggetto
 « n. 5) la Deputazione Amministrativa del Consorzio, presa
 « in esame la richiesta dell'Ing. Parmeggiani in relazione ai
 « regolamenti organici in vigore durante il suo servizio, de-
 « liberava unanime di respingerla non riconoscendo la stra-
 « ordinarietà dei lavori da lui menzionati.

« La Deputazione stessa si riuniva in successiva seduta
« del 7 maggio 1936 per trattare il seguente oggetto: « Richiesta
« dell'Ing. Parmeggiani di deferire ad un arbitrato la solu-
« zione della vertenza riguardante la sua domanda di com-
« pensi per lavori straordinari »

« Il relativo verbale (n. 3 oggetto n. 1) si esprime come
« segue: Il Presidente comunica, che in conformità del deli-
« berato della Deputazione nella seduta del 2 aprile, egli ha
« sull'oggetto di cui si tratta sentito un legale di sua fiducia.

« Riferisce il parere del legale stesso.

« Dopo breve esame di tale parere il Presidente propone
« che la Deputazione:

« Vista la lettera 10 marzo 1936 XIV del ... Ing. Gr. Uff.
« Ettore Parmeggiani, già Direttore del Consorzio;

« Richiamata la propria deliberazione 27 febbraio 1936
« XIV, con la quale non venne riconosciuto il carattere di
« straordinarietà dei lavori elencati dall'Ing. Parmeggiani nel-
« l'altra lettera 10 ottobre 1935 XIII;

« Considerati di nuovo, e nella lettera e nello spirito, i
« regolamenti organici vigenti durante il servizio dello stesso
« Ing. Parmeggiani, nella parte riferentesi alle mansioni del
« Direttore Segretario;

« Riesaminati, uno per uno, i titoli dei lavori come sopra
« elencati dall'Ing. Parmeggiani medesimo e da lui qualifi-
« cati come straordinari.

« Viste le singole delibere deputatizie concernenti i la-
« vori stessi, dalle quali non si deduce direttamente o indi-
« retttamente alcun riconoscimento da parte dell'Ammini-
« strazione Consorziale del carattere di straordinarietà dei la-

« vori del Direttore a cui le delibere si riferiscono; straordi-
« narietà che fu, invece, riconosciuta e compensata per altri
« lavori (esempio, quelli eseguiti dal Consorzio di Bonifica
« dell' Agro Mantovano-Reggiano per conto del Consorzio
« della Bonifica in destra Parmigiana-Moglia);

« Rilevato d'altra parte come non risulti che un tale ri-
« conoscimento sia mai stato richiesto dall'Ing. Parmeggiani
« sino al 4 Dicembre 1933, allorquando domandò di essere
« collocato a riposo;

« Ritenuto che tutte le su esposte considerazioni riba-
« discono nella Deputazione Consorziale il convincimento
« espresso con la delibera su richiamata;

« Considerato poi che in tale convincimento *e dinanzi*
« *alla particolare natura della vertenza sollevata dall'Ing.*
« *Parmeggiani, la quale se pure implica la necessità di*
« *una indagine di fatto, involge nel contempo una questione*
« *di principio sulla quale è preferibile si pronunci la com-*
« *petente Autorità, non crede la Deputazione che sia il caso*
« *di deferirne la soluzione all' apprezzamento di un giudizio*
« *arbitrale: delibera di confermare la propria deliberazione*
« *27 febbraio 1936 XIV e di non aderire alla proposta di*
« *arbitrato avanzata dall'Ing. Parmeggiani.*

« La proposta Presidenziale venne approvata dalla De-
« putazione alla unanimità.

« Con ricorso notificato al Consorzio, a mezzo di Ufficiale
« Giudiziario, il 12 Giugno 1936, e depositato in Segreteria il
« giorno 20 stesso mese, il Gr. Uff. Ing. Ettore Parmeggiani
« adisce la Giunta Provinciale Amministrativa in sede con-
« tenziosa, argomentando e assumendo sostanzialmente quanto

« segue :

« Il datore di opera è tenuto a remunerare il lavoro straordinario dei propri dipendenti una volta che questo, per concorde volere delle parti, sia stato eseguito. Che per il dirigente tecnico-amministrativo di un Consorzio di Bonifica costituisce lavoro straordinario tutto quello compiuto fuori delle specifiche attribuzioni funzionali derivantegli dal contratto di impiego o del regolamento organico dell'ente da cui dipende. Le norme sulla limitazione dell'orario di lavoro non si applicano al dirigente, ma le prestazioni estranee al contratto, da lui rese, danno diritto a particolare remunerazione.

« Il rapporto di impiego dei dipendenti del Consorzio di Bonifica dell'Agro Mantovano-Reggiano non è regolato da alcuna disposizione di legge, e perciò, per quanto riflette la remunerazione del lavoro straordinario, vanno applicate le norme del contratto di impiego privato (art. 2 R. D. 13 novembre 1924, n. 1825).

« Nè a tali norme contrasta il regolamento organico del Consorzio, come si evince dall'art. 9 che dispone :

« Gli impiegati debbono disimpegnare quella qualsiasi mansione che venisse loro deferita dal Direttore, dal Presidente o dalla Deputazione anche se non del tutto attinente alle ordinarie incombenze del rispettivo ufficio. Quando le esigenze del servizio lo richiedono e specialmente nei periodi di piena, gli impiegati sono in obbligo di prestare la loro opera anche oltre l'orario normale e di notte, senza diritto ad alcun speciale compenso ».

« Da ciò il ricorrente deduce :

« a) che il lavoro straordinario per gli impiegati del Con-
« sorzio è previsto come obbligatorio, se richiesto.

« b) che nessun diritto a compenso è dovuto per il lavoro
« straordinario, oltrepassante il normale orario d'ufficio solo
« in caso di speciali esigenze di servizio e di piena.

« c) che il compenso per il lavoro straordinario si intende
« dovuto in ogni altra ipotesi.

« Tale interpretazione è ribadita dalla stessa Ammini-
« strazione Consorziale, come è da dedursi dal fatto che in
« casi analoghi pagò ai propri impiegati il lavoro straordi-
« nario da essi compiuto.

« Rileva l'Ing. Parmeggiani che i lavori per i quali ri-
« chiede il compenso furono autorizzati con specifiche deli-
« bere, ciò che non sarebbe occorso se si fosse trattato di
« ordinarie mansioni; che, stante il disposto del menzionato
« art. 9 del Regolamento, non era necessario che essi, per
« essere considerati straordinari fossero preventivamente de-
« finiti tali. Che, comunque, l'obbligo del pagamento del la-
« voro straordinario non deriva da ragioni soggettive anti-
« cipatamente espresse dal datore di lavoro, ma solo dal fatto
« che il lavoro obiettivamente di natura straordinaria, sia
« stato ordinato ed eseguito.

« Fa notare che il compenso corrispostogli per le prati-
« che per l'immissione nel canale della Bonifica Mantovana-
« Reggiana delle acque della Bonifica in destra Parmigiana-
« Moglia suffraga la sua tesi, in quanto che gli fu conferito
« a pratiche ultimate senza che la loro straordinarietà fosse
« stata antecedentemente deliberata e riconosciuta.

« Fa presente che la domanda di liquidazione dei com-

« pensi spettantigli fu anteriore alla sua domanda di colloca-
 « mento a riposo, tanto che l'amministrazione Consorziale fin
 « dal 15 aprile 1933 prendeva in esame le rinnovate sue ri-
 « chieste, rimandando ogni sua decisione ad ulteriore seduta
 « e a pratica meglio istruita.

« Passando alla questione sostanziale, e cioè se i lavori
 « per i quali egli chiede il compenso abbiano carattere di
 « straordinarietà, egli afferma che ciò non può dubitarsi ove
 « si considerino in relazione alle mansioni demandate dal-
 « l'art. 20 del Regolamento al Direttore del Consorzio, man-
 « sioni che sono in sostanza quelle della ordinaria ammini-
 « strazione.

« Precisa la natura e l'entità dei singoli lavori per de-
 « durre il loro carattere di prestazioni straordinarie: sog-
 « giunge che essi, i quali apportarono al Consorzio vantaggi
 « sorprendenti, gli procurarono particolare plauso da parte
 « dell'Amministrazione, plauso che costituisce per sè stesso
 « un riconoscimento della loro straordinarietà.

« Il ricorrente conclude:

« Piaccia al Collegio ogni diversa istanza reietta giu-
 « dicare:

« *In via principale:* Annullarsi la deliberazione Consor-
 « ziale 7 maggio 1936 XIV n. 3 oggetto 1 (in relazione a
 « quella del 27 febbraio 1936 XIV n. 1 oggetto 5) della quale
 « è disputa e riconoscersi dovuto da parte del Consorzio di
 « Bonifica dell'Agro Mantovano-Reggiano a favore dell'Ing.
 « Dr. Gr. Uff. Ettore Parmeggiani adeguato compenso per
 « i lavori straordinari nel su esteso ricorso menzionati, com-
 « penso da liquidarsi in separata sede. Spese ed onorari rifusi.

« *In via subordinata e come mezzo a fine e salvo grave.* 1) Ordinarsi perizia, a mezzo di esperto, sul seguente quesito: « Dica il perito, esperite le più ampie indagini del caso sia quanto al tempo sia quanto all'oggetto dei lavori eseguiti e delle attività svolte dal Dr. Ing. Ettore Parmeggiani di cui al su esteso ricorso, se gli stessi esulino dalla normalità delle sue attribuzioni di Direttore Tecnico Amministrativo del Consorzio di Bonifica dell'Agro Mantovano-Reggiano e se debbano o meno essere ritenuti di carattere straordinario ». 2) Ammettersi prova per interrogatorio al rappresentante legale e Presidente di Bonifica dell'Agro Mantovano-Reggiano e per testi sui seguenti capitoli:

« a) Vero che nella seduta della Deputazione Consorziale 15 aprile 1933 XII il Presidente del Consorzio in carica proponeva che all'Ing. Parmeggiani fossero corrisposte L. 100.000 di consolidato, del valore nominale corrente di L. 85.000 a compenso dei lavori straordinari da lui eseguiti, dei quali è disputa, avuto pure riguardo al deficiente trattamento economico usatogli come Direttore del Consorzio ed al mancato miglioramento del suo trattamento di pensione in precedenza promessogli e non attuato per sopraggiunte ostative disposizioni di legge al riguardo.

« b) Vero che in tale circostanza il Presidente del Consorzio in carica fece rilevare che, a parte i meriti esimi dell'Ing. Parmeggiani quale Direttore del Consorzio in genere, in dipendenza dei due soli lavori straordinari riflettenti l'otturazione del Diversivo di Fossalta e la vendita dei reliquati, il Consorzio aveva realizzato vantaggi economici ammontati a quattro milioni e mezzo di lire.

« c) Vero che la spesa occorsa per la trasformazione dell'impianto idrovoro del Consorzio ammontò a L. 450.000 e a L. 100.000 quella per l'impianto della biblioteca.

« d) Vero che, creata la "Fondazione Zavanella" nel solo concorso dell'anno 1930 riguardante progetti di fabbricati rurali e silos, per l'opera insieme con altro tecnico e con il Direttore Ing. Parmeggiani data alla pubblicazione del volume raccogliente i progetti premiati, furono versate come compenso ad uno dei membri della Deputazione Consorziale, l'Ing. Zanetti, L. 6400.

« Darsi all'uopo i provvedimenti di rito per quanto riguarda l'esecuzione della perizia e delle prove per interrogatorio e per testi.

« Suspendersi, in tale caso, ogni giudizio sul merito e sulle spese. Al ricorso dell'Ing. Parmeggiani sono allegati i seguenti atti;

« 1) Bolletta pagamento tassa per ricorso.

« 2) Lettera dell'Ing. Parmeggiani 4 dicembre 1933 al Consorzio.

« 3) Delibera Deputatizia 27 febbraio 1936: Oggetto 5.

« Richiesta dell'Ing. Parmeggiani relativamente a lavori straordinari.

« 4) Delibera Deputatizia 7 maggio 1936: Oggetto I: Richiesta dell'Ing. Parmeggiani di deferire ad un arbitrato la soluzione della vertenza.

« 5) Statuto del Consorzio di Bonifica dell'Agro Mantovano-Reggiano.

« 6) Regolamento organico dell'Ufficio Tecnico Amministrativo del Consorzio in vigore durante il periodo di ser-

« vizio dell'Ing. Parmeggiani.

« 7) Detto regolamento in vigore dopo il collocamento a
« riposo del medesimo.

« 8) Delibera Deputatizia 26 ottobre 1922; Oggetto n. 9 :
« Determinazione dei compensi da corrispondere al personale
« d'ufficio pei lavori dei nuovi canali.

« 9) Delibera Deputatizia 19 novembre 1925; Oggetto n. 5 :
« Studi per ovviare ai danni della siccità.

« 10) Delibera Deputatizia 18 novembre 1936; Oggetto n. 2 :
« Nomina della Commissione per lo studio della possibilità e
« convenienza di irrigare terreni del comprensorio consorziale.

« 11) Delibera Deputatizia 30 dicembre 1926; Oggetto n. 2 ;
« Referto dell'Ufficio tecnico sull'ultima piena e conseguenti
« deliberazioni; Oggetto n. 6 : Costituzione di una biblioteca
« tecnico-legale-amministrativa.

« 12) Delibera Deputatizia 3 febbraio 1927; Oggetto n. 2 :
« Preventivo della Ditta Tosi per sistemazione impianto idro-
« voro di Sermide.

« 13) Delibera Deputatizia 15 settembre 1927; Oggetto n. 12:
« Acquisto libri per la biblioteca.

« 14) Delibera Consigliare 14 marzo 1929; Oggetto n. 2 :
« Sull'irrigazione del comprensorio consorziale.

« 15) Relazione del Direttore Ing. Parmeggiani sulla irri-
« gazione del comprensorio consorziale.

« 16) Delibera Deputatizia 2 maggio 1929; Oggetto n. 4 ;
« Nomina della Commissione per lo studio dell'irrigazione
« del comprensorio.

« 17) Delibera Deputatizia 1 agosto 1929: Oggetto n. 1; Ver-
« tenza con lo Stato circa la sistemazione del Diversivo di

« Fossalta.

« 18) Delibera Deputatizia 1 giugno 1930; Oggetto n. 4:

« Vertenza collo Stato e. s.; Oggetto n. 8; Assegnazione di
« premi per concorso progetti fabbricati rurali e silos.

« 19) Delibera Deputatizia 16 ottobre 1930; Oggetto 7:

« Otturamento Diversivo Fossalta.

« 20) Delibera Consigliare 27 novembre 1930; Plauso all'Ing.

« Parmeggiani per l'opera svolta nella vertenza predetta.

« 21) Delibera Deputatizia 22 gennaio 1931; Oggetto n. 1:

« Nomina Commissione per l'esame progetti presentati ai con-
« corsi della Fondazione Zavanella.

« 22) Delibera Deputatizia 15 aprile 1923; Oggetto n. 5:

« Provvedimenti pel Direttore. Oggetto n. 6: Otturamento
« Diversivo Fossalta.

« 23) Delibera Consigliare 9 novembre 1933; Plauso al

« Direttore.

« 24) Delibera Deputatizia 9 novembre 1933; Oggetto n. 3:

« Concorso Fondazione Zavanella.

« 25) Delibera Deputatizia 19 dicembre 1933; Oggetto n. 4:

« Domanda di collocamento a riposo del Direttore e provve-
« dimenti relativi.

« 26) *Autografo* del Presidente Ing. Sala per proposta di

« compenso al Direttore.

« Con memoria depositata in Segreteria il 7 luglio 1936

« l'avv. Egidio Bianchi, patrocinatore del Consorzio conve-

« nuto, giusta formale mandato speciale in data 6 stesso mese,

« controdeduce colle seguenti argomentazioni:

« La questione sollevata dall'Ing. Parmeggiani non va ri-
« solta alla stregua della legge sull'impiego privato 12 novem-

« bre 1924 N. 1825, sebbene dalla prevalente giurisprudenza
« in materia di lavoro straordinario da parte dei preposti alla
« direzione delle aziende private, si vada consolidando il prin-
« cipio che i compensi percepiti dal personale dirigente de-
« vono ritenersi corrisposti salvo esplicite pattuizioni in con-
« trario a titolo di retribuzione di tutta l'attività prestata
« senza distinzione fra lavoro ordinario e straordinario. Trat-
« tandosi di impiego pubblico, la quistione va risolta solo
« sulla base delle norme del Regolamento organico del Con-
« sorzio, con riferimento al carattere direttivo della funzione
« e alla particolare natura dell'ente pubblico cui l'opera è
« prestata. Il patrocinatore del Consorzio afferma che l'art. 20
« del Regolamento affida sostanzialmente al Direttore Tecni-
« co-Amministrativo la responsabilità del regolare andamento
« dell'azienda consorziale e sostiene non potersi ritenere che
« tale compito si assolva soltanto coll'adempimento delle at-
« tribuzioni elencate nel detto articolo. La vita ordinaria di
« un grande Consorzio di bonifica non si esaurisce nei limiti
« di tali incombenze di carattere prevalentemente formale,
« ma si svolge nell'ambito più vasto di esigenze di ordine
« economico, giuridico e anche morale; e spazia in una com-
« plessità di rapporti con enti pubblici e privati. Tali esigenze
« e tali rapporti, che di regola incidono nella attività normale
« dell'Ente, determinano la necessità di adeguate provvidenze
« che per la particolare natura dell'Ente medesimo, non
« sono da considerarsi esorbitanti dal campo dell'amministra-
« zione ordinaria.

« Ma quand'anche di ciò volesse dubitarsi, le richieste del
« ricorrente risulterebbero parimenti inattendibili di fronte

« al disposto dell'art. 9 del Regolamento. Tale disposizione è
« stata dettata allo scopo di infrenare la pretesa di compen-
« si straordinari: è integratrice della norma di cui all'art. 20:
« e coordinata colle altre di cui agli art 7 e 18 sta a dimo-
« strare che il regolamento considera il rapporto d'impiego
« come implicante una prestazione d'opera di carattere per-
« manente ed esclusivo: ciò nel senso che pur risultando par-
« ticolarmente indicate le prestazioni dei singoli impiegati,
« si intende compresa nel rapporto d'impiego, salvo casi ec-
« cezionali, ogni attività inerente alle speciali attitudini che
« l'impiegato ha posto a servizio dell'ente pubblico e all'indole
« del lavoro, genericamente considerato, che egli si è obbli-
« gato di compiere.

« Ne deduce che l'opera del Direttore non può non in-
« tendersi dovuta per tutto quanto interessa la vita e
« l'attività del Consorzio, salvo per quanto esuli dall'ambito
« della funzione direttiva e per quanto rappresenti una pre-
« stazione affatto eccezionale.

« Sulla base di tali considerazioni, esaminando i singoli
« lavori per i quali l'Ing. Parmeggiani chiede un particolare
« compenso, desume che nessuno di essi rientri nella catego-
« ria delle prestazioni or ora accennate. Furono invece giusta-
« mente compensate le pratiche per l'immissione nel Canale
« della Bonifica Mantovana-Reggiana delle acque di Bonifica
« in Destra Parmigiana-Moglia e la formazione del progetto
« e la direzione delle opere conseguenti all'attraversamento
« del comprensorio del Consorzio Mantovano-Reggiano, trat-
« tandosi di lavori che esorbitarono dalle funzioni del Diret-
« tore, come quelle che interessarono direttamente la Bonifica

« in destra Parmigiana-Moglia.

« L'Avv. Bianchi soggiunge che negli atti del Consorzio
 « non è traccia delle inesistenti richieste di compenso men-
 « zionate dall'Ing. Parmeggiani, tutt'al più fino al 15 aprile
 « 1933 giorno in cui figura portato in seduta Deputatizia un
 « oggetto riguardante "provvedimenti pel Direttore,."; che
 « la corresponsione di un compenso possa essere stata nelle
 « intenzioni del Presidente del Consorzio allora in carica è
 « cosa che non interessa, se intenzione consimile non vi fu
 « da parte della Deputazione. Sostiene che la proposta peri-
 « zia non è ammissibile perchè non si può chiedere ad un
 « perito di interpretare delle norme regolamentari e di ri-
 « solvere una questione che è prevalentemente di diritto.
 « Esclude, infine, che il plauso tributato dagli amministratori
 « all'Ing. Parmeggiani possa implicare alcun riconoscimento
 « della straordinarietà delle prestazioni da lui compiute, donde
 « potesse derivare obbligo di compenso.

« Conclude: chiedesi che l'On. Giunta voglia respingere
 « tanto le istanze principali quanto le altre subordinate pro-
 « poste dall'Ing. Parmeggiani, con le conseguenze di legge in
 « ordine alle spese del giudizio.

« Il legale del Consorzio deposita i seguenti documenti:

« 1) Mandato speciale 6 luglio 1936 a rogito Notaio Rug-
 « genini.

« 2) Deliberazione Presidenziale, Pro-Deputazione, 1 lu-
 « glio 1936.

« 3) Delibera Deputatizia 1 agosto 1918; Oggetto n. 1:
 « riguardante domanda di acquisto reliquati

« 4) Delibera Deputatizia 19 maggio 1921; Oggetto n. 1:

« riguardante la approvazione del progetto di nuovi canali
« da costruirsi per la bonifica in destra Parmigiana-Moglia.

« 5) Deliberazione 27 dicembre 1923 del Consiglio dei De-
« putati: Oggetto 4, riguardante la costituzione della fonda-
« zione Zavanella.

« 6) Delibera Deputatizia 18 giugno 1931; Oggetto n. 2:
« riguardante la pubblicazione dei progetti premiati ai con-
« corsi della fondazione Zavanella.

« 7) Copia di lettera 25 novembre del Direttore Ing. Par-
« meggiani alla Ditta Franco Tosi di Legnano.

« 8) Copia di lettera 15 luglio 1929 diretta al Direttore
« Ing. Parmeggiani dal Sig. Vito Vassalli.

« 9) Certificato 3 luglio 1936 della Segreteria del Consorzio
« relativo ai mandati di pagamento emessi a favore del Sig.
« Vito Vassalli per competenze e spese riguardanti l'impianto
« e l'ordinamento della biblioteca del Consorzio.

« In data 8 luglio 1936 il ricorrente presentava la do-
« manda per la designazione del giorno per la discussione
« del ricorso. Con decreto Presidenziale 23 marzo 1937 XV,
« notificato dall'attore alla controparte in data 3 aprile corr.
« veniva all'uopo fissata l'udienza del 17 aprile successivo ».

Discussa la causa, la Giunta Prov. Amministrativa di
Mantova con sentenza 30 aprile - 15 maggio 1937 XV respin-
geva le domande dell' Ing. Parmeggiani ponendo a di lui ca-
rico le spese del giudizio, ma avverso siffatta pronuncia, che
ritiene ingiusta ed erronea, egli ricorre a codesto Supremo
Collegio producendo, oltre che copia autentica della predetta
sentenza, regolarmente notificata, tutti i documenti retro
indicati, già versati nel giudizio di prime cure, ed *ex novo*

i seguenti.

a) Mandato speciale alle liti d'autentica Notaio Dott. Comm. Amos Morari N. 6421 in data 30 settembre 1937 XV.

b) Convenzione 15 febbraio 1919 per l'immissione delle acque di scolo del territorio del Consorzio di Bonifica in destra di Parmigiana-Moglia nel collettore principale od emissario del Consorzio di Bonifica dell'Agro Mantovano-Reggiano.

c) Copia autentica del mandato di pagamento N. 99 in data 17 marzo 1932 del Consorzio di Bonifica dell'Agro Mantovano Reggiano della somma di L. 13280 a favore dei Sigg. Ing. Emanuele Zanetti e Francesco Bertolazzi a saldo spese e competenze loro dovute per prestazioni relative ai concorsi "Fondazione Zavanella", e pubblicazione progetti premiati.

d) Bolletta Ufficio Registro di Mantova comprovante il pagamento della tassa di L. 72 in data 4 ottobre 1937 XV.

II°

La sentenza impugnata ha respinto il reclamo del ricorrente, ritenendo che il lavoro degli impiegati di Enti pubblici può essere riconosciuto e compensato come straordinario solo quando esiga protrazione del normale orario d'ufficio e quando una retribuzione sia consentita dai regolamenti organici disciplinanti i rapporti di prestazione di lavoro. Nella specie gli art. 9 e 18 del Regolamento organico del Consorzio di Bonifica Mantovana-Reggiana non avrebbero derogato ma confermato ed applicato tale principio, vietando la corresponsione di qualsiasi compenso per lavoro straordinario ai propri impiegati, compreso il Direttore, sia per il disimpegno di mansioni non attinenti alle ordinarie incom-

benze, sia per quelle compiute con protrazione di orario. La precisa esistenza di dette norme escluderebbe l'applicabilità al ricorrente delle disposizioni contenute nella legge sull'impiego privato; e il trattamento usato dal Consorzio ai propri impiegati col citato regolamento organico non dovrebbe ritenersi iniquo o antiggiuridico od importare un illecito arricchimento, essendo la misura dei loro stipendi congruamente remuneratrice del *complesso* delle loro prestazioni, *tanto normali, che straordinarie*.

L'Ing. Parmeggiani non potrebbe sostenere che l'obbligo delle sue prestazioni fosse determinato dai compiti affidatigli con l'art. 20 del Regolamento Organico, da lui invocato, giacchè, anche ammesso che ivi si contenesse una enumerazione tassativa delle sue attribuzioni, non rimaneva escluso il suo dovere di prestare altresì gratuitamente, e senza compenso, fuor dello stipendio, l'opera propria per tutte le altre mansioni che gli fossero state deferite dal Presidente e dalla Deputazione Consorziale, anche se non del tutto attinenti alle ordinarie incombenze del suo ufficio, data la funzione direttiva delle sue prestazioni, *non vincolata da obblighi di orario* (sic), non comportante distinzioni di lavoro ordinario e straordinario, avente in sè « una caratteristica speciale che sta al di fuori e al di sopra di ogni particolare designazione di incarichi ».

Il Consorzio non avrebbe mai derogato dall'applicazione dei principii sopra esposti e non avrebbe mai pagato alcun lavoro straordinario ai propri impiegati.

La deliberazione 26 febbraio 1922, invocata dall'Ing. Parmeggiani a smentita di tale asserto della Controparte,

con la quale dall'Amministrazione Consorziale fu liquidato al Direttore e agli altri impiegati un compenso per prestazioni inerenti a progetti e lavori resisi necessari in dipendenza dell'attuazione della Bonifica in destra di Parmigiana-Moglia, non avrebbe alcun valore nella specie, trattandosi di opere occorse nell'interesse di altro Consorzio. Tale deliberazione potrebbe soltanto comprovare che «fermo il principio di massima che nessun lavoro, sia esso straordinario o eccedente le normali attribuzioni, debba dar diritto a speciali compensi a favore del personale del Consorzio, possano tuttavia verificarsi circostanze particolari per le quali un incarico abbia, in via eccezionale, ad importare prestazioni che esorbitino dai fini e dagli interessi dell'Ente: solo in tali casi non potrebbe contestarsi il diritto alla corresponsione di uno speciale compenso».

La G. P. A. di Mantova, premesse le considerazioni fin qui fedelmente riassunte, dopo aver esaminato se tali eccezionali circostanze si verificassero nei riguardi delle prestazioni per le quali l'Ing. Parmeggiani ritiene di aver diritto a un corrispettivo, lo escludeva, e conseguentemente ne rigettava le istanze.

III°

Gli errori di merito e di diritto contenuti nella decisione impugnata ci sembra non possano sfuggire alla censura del Supremo Collegio.

È, infatti, *ius receptum* che il lavoro straordinario di qualsiasi impiegato di Ente pubblico o privato debba essere remunerabile. Per l'impiegato di un Ente pubblico si è preteso talvolta che la remunerabilità fosse subordinata alla au-

torizzazione e al riconoscimento della utilità del lavoro; elementi questi che (come meglio vedremo in seguito) sono pacifici nella specie. Ma fuori di siffatta discutibile, non sempre richiesta pretesa, nessun'altra limitazione potrebbe contrastare l'attuazione del suesposto principio di ragione, di giustizia, di equità.

Ciò perchè il lavoro deve concepirsi il frutto di un contratto *oneroso* e tale rimane anche se attuato in via straordinaria, come elemento di un contratto particolare, nell'ambito più vasto del contratto di locazione d'opera. D'altra parte, niuno può arricchire con altrui danno, e il lavoro straordinario eseguito senza compenso, porterebbe proprio a simile iniqua, antiggiuridica e immorale conseguenza.

Tali criteri, accolti da tempo, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza (V. conf. Consiglio di Stato V Sez. 1934 in Riv. Amm. 1934 pag. 865), trovano oggi anche inequivocabile suggello di verità nelle disposizioni della Carta del Lavoro, armonicamente fra loro considerate (Dich. II e XIV), e in quelle della legge sull'impiego privato. Queste ultime, come è risaputo, si applicano anche agli impiegati degli Enti morali, parastatali e pubblici, *salvo che il loro rapporto d'impiego non sia regolato diversamente*, (art. 2 R. D. 13 Nov. 1924 N. 1825. V. conf. Decisione 13 Luglio 3 - Agosto 1935 N. 406 IV Sez. Cons. di Stato in causa Parmeggiani e LL. CC. e Ministero Agr. e Foreste e Consorzio Bonifica Sud di Mantova - Id. Id. 12 Luglio 1935 Polidori - Op. Naz. Combattenti).

Ma che cosa deve intendersi per lavoro straordinario remunerabile degli impiegati degli Enti pubblici?

Secondo la sentenza impugnata soltanto quello che esige

una protrazione del normale orario d'ufficio, che il ricorrente non avrebbe tuttavia dimostrato di aver dovuto subire. Errore evidente, gravissimo!

Innanzitutto gli impiegati dei Consorzi di Bonifica non sono soggetti alle norme regolanti il rapporto di prestazione d'opera degli impiegati statali che hanno un loro proprio stato giuridico, ma a quelle dell'impiego privato, fatta salva la diversa disciplina dei regolamenti organici degli Enti da cui dipendono.

Ogni qualvolta il legislatore ritenne di estendere disposizioni emanate per gli statali agli impiegati dei Consorzi di Bonifica lo fece con provvedimento *speciale* (vedasi ad esempio il R. D. 19 febbraio 1931 per la liquidazione delle pensioni sull'emolumento al lordo del 12 %, quello per i benemeriti della causa fascista, ed altri).

Che poi gli impiegati dei Consorzi costituiscono una categoria a sè stante con oneri e diritti ben diversi da quelli degli statali, può rilevarsi specialmente dalle disposizioni del R. D. Legge 20 novembre 1930 N. 1491. L'Associazione Nazionale fra i Consorzi di Bonifica richiamando su di esso l'attenzione dei Consorzi con circolare 28 novembre 1930 segnalava che ai dipendenti dei Consorzi stessi erano applicabili le disposizioni non dell'art. 1, ma dell'art. 4 del detto decreto, che prescrive doversi attuare per gli impiegati consorziali riduzioni del 12 % sugli emolumenti fino a lire 40000 annue, del 25 % sull'eccedenza fino a lire 60000, e del 35 % sull'eccedenza ulteriore. Ora, come è noto, la riduzione per gli statali a termini dell'art. 1 del R. D. Legge succitato, fu del 12 % qualunque fosse lo stipendio. Gli impiegati dei Consorzi di

Bonifica furono pertanto considerati non alla stregua degli statali, ma degli impiegati degli Enti e Istituti di diritto pubblico, anche con ordinamento autonomo, sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato.

In secondo luogo se per qualsiasi impiegato l'appartenenza a un ufficio, privato o pubblico, presuppone di regola la sua attitudine e il suo obbligo di eseguire qualsiasi lavoro compreso nella *competenza* del medesimo, *hanno peraltro i suoi doveri sempre determinazioni individuali, che precisano e limitano la sua attività nella materia e nel tempo.*

Ma da parte tutto ciò, *non si comprende come l'Ing. Parmeggiani che, secondo la sentenza impugnata, non era vincolato da limiti di orario, avrebbe dovuto o potuto dimostrare che il lavoro del quale chiede particolare remunerazione sia stato compiuto con protrazione del normale, per lui inesistente, orario d'ufficio.*

La verità giuridica è, invece, che per l'impiegato si ha lavoro straordinario con diritto a remunerazione sia quando risulti eseguito oltre l'orario normale, *sia quando, in mancanza di limiti di orario, risulti riflettente mansioni diverse da quelle contemplate in contratto.* Ciò perchè (sanzionò anche recentemente il Supremo Collegio) « la legge ha per
« presupposti *essenziali* che il lavoro, oltre l'orario normale,
« riflette le funzioni *ordinarie*, che in virtù del contratto
« l'impiegato deve esercitare. Per tutte le altre opere *diverse*
« che egli sia chiamato a prestare e *non inerenti* a dette
« mansioni contrattuali, *vale la regola fondamentale che per*
« *ogni prestazione deve esservi un corrispettivo. Non può*
« *esservi presunzione di liberalità, e non può bastare che*

« il lavoro sia dal principale commesso senza intenzione
« di retribuirlo o senza che ne sia fissato il corrispettivo,
« perchè debba valere la presunzione opposta.

« Il titolare di un'azienda, se questa siasi avvantaggiata
« del lavoro altrui, diverso da quello contemplato nel con-
« tratto, deve adeguata ricompensa all'altro contraente in
« base al principio che nessuno può arricchirsi a detrimen-
« to d'altri ».

(V. Conf. Sent. 4 Marzo 1936 Pres. Scalfaro 2. Sez. Civ.
in Mass. Giur. Lavoro 1936 pag. 142).

Alla stregua di tale massima è stato pure ritenuto che,
anche in caso di esecuzione *costante* di lavoro straordinario,
possa corrispondersi all'impiegato una semplice *aggiunta* allo
stipendio, a condizione però che la effettiva retribuzione
consti veramente e distintamente dello stipendio base e del-
l'aggiunta per lavoro straordinario (V. Conf. id. id. pag. 143).

Il che rivela altro grave errore della sentenza impu-
gnata, la quale, soppesando l'ammontare dell'effettivo stipen-
dio degli impiegati e del direttore del Consorzio di bonifica
Mantovano-Reggiano, giudicò che fosse congruamente rimu-
neratore del compenso delle prestazioni, tanto normali che
straordinarie, senza peraltro dimostrare nè attraverso la in-
tenzione delle parti, nè attraverso l'esame della lettera o
dello spirito di alcuna convenzione particolare, quale parte
di detto stipendio dovesse ritenersi corrisposta a titolo di
rimunerazione del lavoro normale e quale parte « aggiun-
tiva » a titolo di remunerazione delle prestazioni straor-
dinarie. Evidentemente su questo punto la sentenza impu-
gnata ha formulato un giudizio di fatto arbitrario, non

sorretto da alcuna motivazione logica o giuridica, un pericoloso *giudizio di impressione* non controllata, nè controllabile; perchè, anzi, la pacifica inesistenza nella retribuzione pattuita a favore degli impiegati del Consorzio di una qualsiasi distinzione fra stipendio *base* e stipendio *aggiunto*, doveva e deve far presumere, *iuris et de jure*, siasi la medesima inteso riferire al *solo lavoro per ciascheduno di essi previsto e disciplinato in contratto e non già anche a quello impreveduto da compiersi eventualmente fuori delle loro ordinarie mansioni*.

Nel regolamento organico (Doc. N. 6), disciplinante i diritti e i doveri del Direttore e degli impiegati del Consorzio, esisteva, forse, qualche disposizione *contraria* alla obbligatorietà della remunerazione del lavoro straordinario?

Vi fosse anche stata, crediamo non se ne potesse invocare la validità in base ai principii più sopra esposti. Comunque, avrebbe dovuto essere *espresa*.

Nè gli art. 9 e 18 del regolamento, invocati dalla sentenza impugnata a giustificare una risposta affermativa alla sopra enunciata domanda, furono rettamente interpretati.

Infatti, se è vero che in quel regolamento una chiara disposizione vieta agli impiegati del Consorzio di « *chiedere gratificazioni* » (il quale divieto non esclude che, senza richiesta dell'impiegato, possa il Consorzio liberamente concederne) la proibizione in parola non può intendersi estesa alla facoltà di ogni impiegato di chiedere e ottenere compensi per il lavoro straordinario. Il concedere o meno gratificazioni deve essere sempre giustamente riservato al potere discrezionale dell'amministrazione e del datore di lavoro,

e ben altro è il significato comune e giuridico della parola « gratificazione », da quello della parola « compenso », il primo non potendosi concepire che come facoltà unilaterale, il secondo non costituendo che un obbligo contrattuale bilaterale.

L'art. 9 del regolamento del Consorzio dice testualmente :

« Gli impiegati debbono disimpegnare quella qualsiasi mansione che venisse loro *deferita dal Direttore*, dal Presidente e dalla Deputazione, anche se non *del tutto* attinente alle *ordinarie* incombenze del *rispettivo* ufficio »

« Quando esigenze del servizio lo richiedano, e *specialmente nei periodi di piena*, gli impiegati sono in obbligo di prestare l'opera loro anche oltre l'orario normale e di notte, senza diritto ad alcun speciale compenso »

Secondo la interpretazione data dalla sentenza impugnata alla disposizione contenuta in detto articolo, dovrebbe ritenersi:

a) che la ripartizione del lavoro per gli impiegati del Consorzio sia stabilita soltanto nell'interesse del servizio ;

b) che agli impiegati spetti l'obbligo della sostituzione reciproca ;

c) che le incombenze loro assegnate non costituiscano una casistica chiusa, non esauriscano il loro dovere di collaborazione e di prestazione d'opera verso l'amministrazione, alla quale devono dedicare intera la massa di lavoro di cui erano capaci, talchè non possa compirsi per ciascheduno di essi alcun lavoro straordinario non richiedente protrazione di orario.

Soggiunge la sentenza impugnata testualmente :

« Il lavoro straordinario vero e proprio è invece considerato dal secondo comma dell'art. 9, ove è detto preci-

« samente che, quando esigenze di servizio lo richiedano, gli
 « impiegati sono tenuti a prestare la loro opera anche oltre
 « l'orario normale, e poichè, in questo caso, sorge la que-
 « stione della retribuzione, si soggiunge e si stabilisce che il
 « lavoro eccedente l'orario ordinario non ha diritto a speciale
 « compenso.

« Sarebbe invero incongruente che l'Amministrazione
 « Consorziata avesse escluso da speciale compenso il lavoro
 « eseguito con protrazione di orario, di notte, e avesse invece
 « ammessa una retribuzione per altri, che tali sacrifici non
 « richiedessero. *Deve concludersi che nè per il lavoro stra-
 « ordinario vero e proprio, nè per il disimpegno di man-
 « sioni non attinenti alle ordinarie incombenze, può com-
 « petere agli impiegati del Consorzio una particolare retri-
 « buzione ».*

« Questa interpretazione del citato art. 9 è superficiale ed
 arbitraria. La sentenza impugnata dimentica che, nell'appli-
 care una norma contrattuale non si può attribuirle altro senso
 che quello fatto palese dal significato delle parole secondo
 la connessione di esse e delle intenzioni delle parti, e che le
 disposizioni eccezionali, come quelle che comminano il di-
 vieto di remunerazione del lavoro straordinario, non si esten-
 dono oltre i casi in esse espresse.

Dall'argomento che le norme dell'art. 9 fossero intese a
 regolare il lavoro degli impiegati nell'interesse del servizio,
 a imporre loro l'obbligo della sostituzione reciproca e del di-
 simpegno di ogni mansione loro deferita dal Direttore, dal
 Presidente e dalla Deputazione « anche se non del tutto at-
 « tinente alle ordinarie incombenze del rispettivo ufficio, »

è illegittimo dedurne che essi fossero tenuti altresì all'adempimento di mansioni esulanti dalle « ordinarie » incombenze d'ufficio, non previste nè contemplate dal capitolato speciale degli oneri relativi a ogni impiegato; e più illegittimo è trarne che ciò dovesse essere fatto *gratuitamente!*

La disposizione che il lavoro compiuto con protrazione d'orario in periodi di piena non desse luogo a compenso, è talmente di carattere *restrittivo* che non potrebbe estendersi a nessuna altra ipotesi: *neppure alla ipotesi del lavoro straordinario del Direttore tecnico-amministrativo del Consorzio, che non era vincolato ad obblighi di orario e che, comunque, chiede remunerazione per lavoro eseguito fuori delle sue mansioni contrattuali.*

Il principio enunciato dalla sentenza impugnata che il lavoro compiuto dagli impiegati del Consorzio con protrazione d'orario e di notte, in caso di piena, importasse *maggiori sacrifici* del lavoro non attinente alle loro ordinarie incombenze contrattuali e che pertanto, esclusasi la remunerabilità del primo, sarebbe incongruente ammetterla per il secondo, implica due errori fondamentali: *non solo quello, più volte ripetuto dal Magistrato di prime cure, di estendere disposizioni eccezionali a casi neppure analogici* (perchè, come già si disse, altra cosa è per l'impiegato la esecuzione di lavoro *ordinario*, oltre l'orario di ufficio, e altra cosa la esecuzione di lavoro *non attinente alle proprie mansioni*), ma anche altro, novissimo, conforme forse allo spirito di qualche legislazione orientale, non certo del diritto italiano, di derivare l'obbligo della remunerazione del lavoro non tanto in funzione dello sforzo intellettuale e della luce dello spirito,

che lo rende fecondo, ma in funzione del sacrificio materiale di più o meno gradite, o più o meno occasionali protrazioni del normale orario di ufficio dell'impiegato.

Ci pare indubbio, comunque, che il citato art. 9 non possa riferirsi al Direttore, ma solo *agli altri* impiegati del Consorzio; non al Direttore, che vi è menzionato fra coloro che *ordinano* e non fra coloro che debbono *ottemperare all'ordine*. Ove si volesse dubitare di ciò, l'unica sua retta interpretazione è la seguente:

a) Col primo comma, il lavoro straordinario degli impiegati del Consorzio, cioè quello *non del tutto o solo in parte* attinente alle loro mansioni contrattuali, è considerato *come obbligatorio, se richiesto*.

b) Col secondo comma, ogni diritto a compenso è negato agli impiegati per il lavoro oltrepassante il normale orario d'ufficio, *solo* in casi di *speciali* esigenze di servizio e *massimamente di piene*.

c) Il compenso per lavoro straordinario si intende dovuto in ogni altra ipotesi.

È infatti chiaro come la luce del sole che se fosse esatta l'interpretazione data dalla G. P. A. alla disposizione in parola nel senso che in *niun caso* potesse questa consentire agli impiegati del Consorzio una qualsiasi remunerazione, per qualsivoglia lavoro straordinario, *sarebbe stato del tutto inutile aggiungere il secondo al primo comma dell'art. 9*.

Invece, il regolamento ha inteso escludere ogni compenso per gli impiegati del Consorzio unicamente in caso di lavoro con protrazione d'orario dipendente da *speciali* esigenze di servizio e *dalle piene*; ed è giusto sia stato così disposto, perchè

altrimenti ciò che era lavoro *ordinario, inerente alle vere, sostanziali, specifiche finalità dell'Ente*, avrebbe potuto dar luogo da parte dell'impiegato a richiesta di retribuzione sol perchè esplicito in *periodi straordinari*, giacchè le piene (che richiedono funzionamento di macchinari, sorveglianze speciali ai canali e manufatti), *si verificano al massimo una o due volte all'anno*.

Il regolamento intese poi risolvere la *vexata questio* della obbligatorietà per i propri impiegati del lavoro anche *non del tutto attinente alle loro ordinarie mansioni contrattuali*, disponendo che se ne fossero stati richiesti non potevano rifiutarvisi; ma per questa ipotesi, enunciata soltanto in via di principio, nulla stabilì nei riguardi della retribuzione, lasciando così chiaramente intendere che nulla doveva ritenersi innovato, sotto tale aspetto, ai principii generali del diritto nella soggetta materia, più tardi consacrati nella legge sull'impiego privato, nelle dichiarazioni della Carta del Lavoro e nella fermissima costante giurisprudenza del Supremo Collegio più sopra citata.

Nè si comprende perchè tale prassi non dovesse applicarsi all'Ing. Parmeggiani che aveva nel Consorzio funzioni direttive, dato che, come vedremo, *anche queste erangli state precisate contrattualmente e dato il carattere pacifico della onerosità pur di siffatte funzioni*.

IV°

Che il regolamento organico dell'Ente vieti la remunerazione del lavoro straordinario ha, del resto, autentica smentita dall'interpretazione che ne diede in casi importantissimi la stessa Amministrazione Consorziale.

Basti, a tale proposito, il richiamo alla *delibera 26 ottobre 1922* in atti (Doc. N. 8) con la quale fu liquidato all'ing. Parmeggiani e ad altri impiegati del Consorzio un ben definito compenso in relazione a tutto il lavoro da essi prestato dal 1905 in poi per i progetti e studi resisi necessari in dipendenza dell'attuazione della bonifica in destra di Parmigiana-Moglia.

Controparte comprese la sostanziale importanza del precedente, che contraddice in pieno alla sua difesa e ne dimostra, in buona sostanza, il fragile artificio e sostiene che quel compenso non fu liquidato dal Consorzio in deroga alle norme del contratto di lavoro dei suoi impiegati e del Direttore, ma perchè le prestazioni di costoro interessavano, nella particolare fattispecie, non la bonifica Mantovana-Reggiana, ma quella in destra di Parmigiana-Moglia. La sentenza impugnata ha, inopinatamente e pedissequamente, accettato tale assunto: ma il Supremo Collegio non tarderà a rilevarne l'assurdo contenuto.

Sarebbe stato davvero inaudito che il Consorzio avesse obbligato i propri impiegati a eseguire lavoro straordinario nell'interesse e per conto altrui e poi avesse sopportato in proprio la spesa non lieve! Dilapidazioni simili di danaro non sarebbero state tollerate, nè ratificate dai vigilanti organi di tutela del Consorzio.

La verità è diversa. La convenzione intervenuta fra i due Consorzi in occasione dei predetti lavori (che si produce per la prima volta in questa sede insieme alla relazione e all'ordine del giorno di approvazione del Consiglio dei Delegati) (Doc. N. 28), nel mentre stabiliva che l'importo degli stessi

sarebbe stato rifiuto al Consorzio Mantovano Reggiano da quello in destra di Parmigiana-Moglia, *non poneva invece a carico di questo le spese e competenze per la compilazione dei progetti e la direzione dei lavori*; il che sarebbe stato ben naturale, qualora veramente il Consorzio Mantovano-Reggiano non avesse avuto alcun interesse, nè diretto nè indiretto, all'esecuzione. Invece, *tale interesse ben sussisteva e in misura rilevantissima*, tanto è vero che, venendo col canale emissario della bonifica in destra di Parmigiana-Moglia attraversato il comprensorio di quella Mantovana-Reggiana, questo Consorzio fece sempre opposizione all'attraversamento, perchè vi scorgeva (se attuato senza l'osservanza di speciali norme) *un pericolo per la incolumità dei terreni del proprio comprensorio, appena bonificato*. Ora, proprio in seguito a quella opposizione e mercè anche l'interessamento del Ministero dei LL. PP. si addivenne tra i due Corsorzi ad una intesa e si stipulò la speciale convenzione sopra ricordata, rivolta alla tutela dei reciproci interessi. *Entrambi i Corsorzi, pertanto, avevano diretto interesse nell'esecuzione dei progettati lavori; quello in destra di Parmigiana-Moglia per poter attuare sollecitamente la propria bonifica; il Mantovano-Reggiano, perchè la nuova bonifica fosse eseguita senza danno del proprio comprensorio.*

Appunto perchè i lavori della nuova bonifica interessavano lo scolo del canale Spazzacampagna, di compendio del Consorzio Mantovano Reggiano, la convenzione sopra ricordata fu preceduta da una relazione della Deputazione Amministrativa dell'Ente al Consiglio dei Delegati, intesa a dimostrare come essa risultasse il frutto del buon volere delle

parti e di accordi presi « nel vantaggio comune, » per modo di avere la piena sicurezza che le condizioni di scolo del territorio del Consorzio Mantovano-Reggiano non avessero a essere compromesse.

Si soggiungeva che, appunto per ciò, la convenzione medesima non avrebbe dovuto essere stipulata con carattere di « *perpetuità,* » ma avrebbe potuto essere sempre sottoposta « *a revisione,* » e vi si concludeva testualmente :

« Noi riteniamo, concordata la convenzione che oggi portiamo
« innanzi a voi per la definitiva approvazione, *di aver tutelato sotto ogni aspetto gli interessi del nostro Consorzio.*
« Oggi il dilemma era semplice: o subire incondizionatamente
« la servitù derivante dall'attraversamento del nostro territorio col nuovo canale, a quote di piena elevabili fino a 15,50,
« parallelo ed aderente al nostro Spazzacampagna per tutto
« il suo percorso, con la prospettiva dei danni dipendenti
« dalle inevitabili filtrazioni e frane (una modificazione nel
« tracciato e nell'abbassamento dei peli di piena era da escludersi dopo il voto del Consiglio Superiore dei LL. PP. 15
« luglio 1917 che rigettò il nostro ricorso) oppure *cercare nell'accordo col Consorzio in destra di Parmigiana-Moglia di contemperare i nostri diritti con quelli della nuova
« bonifica.*

« Noi, senza punto esitare, ci attenemmo a questo secondo partito che ci fu anche costantemente consigliato
« dall' Egregio Ing. Comm. Villoresi. A lui, alle LL. EE. On. Bonomi, De Vito e Bertolini, ai Grandi Uff. Ing. Alberto Torri, Presidente del Consiglio Superiore dei LL. PP., ed Avv. Adolfo Ramasso, Direttore Generale delle

« Bonifiche vada il nostro riconoscente ringraziamento ».

In armonia alla citata relazione, l'ordine del giorno del Consiglio dei Delegati che l'approvò, insieme alla convenzione, ritenuto che questa nel regolare i rapporti fra i due Consorzi dipendenti dallo scarico delle acque in destra di Parmigliana-Moglia nel collettore principale od emissario della bonifica Mantovana-Reggiana, dava pieno affidamento che « la nuova immissione non sarà per arrecare pregiudizio alle condizioni di scolo di quest'ultima », deliberava di demandare ogni più ampia facoltà alla Deputazione e al Presidente per la esecuzione della convenzione stessa, specialmente per quanto riguarda la compilazione dei progetti e la esecuzione dei lavori posti a carico del Consorzio Mantovano-Reggiano.

Infine, la convenzione, premesso, come parte integrante delle pattuizioni che la compongono, che le due parti in conflitto desideravano ugualmente potesse la nuova grandiosa opera di bonificazione della Parmigliana-Moglia rapidamente compiersi con vantaggio del territorio da bonificarsi *e senza recare danno alcuno presente o futuro alla preesistente bonifica dell'Agro Mantovano-Reggiano*, così fra, l'altro, dispose :

All'art. 1: La revidibilità degli accordi, ove in dipendenza dei medesimi si fossero verificati oneri intollerabili per il territorio del Consorzio Mantovano-Reggiano.

All'art. 4: « Il progetto tecnico completo per la « modificazione dello scolo di questi terreni laterali allo « Spazzacampagna sarà preparato a cura e spese del Consorzio Mantovano-Reggiano Le opere così eseguite e le

« relative pertinenze restano di proprietà del Consorzio Mantovano Reggiano, il quale avrà anche l'obbligo di curarne la manutenzione ».

All'art. 12: « A titolo di corrispettivo per le concessioni coi precedenti articoli accordategli dal Consorzio di Bonifica dell'Agro Mantovano Reggiano e per l'uso e manutenzione dei canali e manufatti consorziali il Consorzio di Bonifica in destra di Parmigiana-Moglia pagherà al primo la somma di L. 2.700.000 così convenuta *a forfait* da corrispondersi in quattro rate uguali Lo stesso Consorzio in destra di Parmigiana-Moglia pagherà al Consorzio Mantovano-Reggiano l'importo dei lavori da eseguirsi a sensi dell'art. 4 nella cifra che sarà fissata inappellabilmente da S. E. il Prof. Ivano Bonomi ed il Grande Uff. Ing. Alberto Torri, ai quali spetterà di definire i lavori effettivamente necessari ed i prezzi relativi ».

Risulta pertanto incontroverso che l'Ing. Parmeggiani non progettò e diresse i lavori resisi necessari nel comprensorio della sua bonifica in dipendenza della esecuzione della bonifica in destra di Parmigiana-Moglia *nell'interesse di questo Consorzio, ma per tutelare invece quello preminente del Consorzio da lui diretto*. Trattavasi, infatti, di costruire dei canali in sostituzione di quelli che venivano investiti e soppressi dalle nuove opere della bonifica in destra di Parmigiana-Moglia; questa aveva poi diritto di immettere nei canali della Mantovana-Reggiana acque del proprio comprensorio. Tali operazioni si presentavano di estrema delicatezza e riflettevano esclusivamente la zona di terreno appena bonificato *di compendio della bonifica Mantovana-Reggiana,*

alla quale occorreva evitare assolutamente ogni possibilità di danno presente o futuro, diretto e indiretto.

Non regge, adunque, quanto afferma la sentenza impugnata che il compenso dato all'ing. Parmeggiani e agli altri impiegati della Bonifica Mantovana, abbia avuto per presupposto la esecuzione di lavori di notevole entità, che interessavano direttamente ed essenzialmente un'altro Consorzio, « oppure prestazioni esorbitanti dai fini e dagli interessi dell'Ente. »

Invece, i lavori così compensati furono eseguiti per vantaggio precipuo del Consorzio Mantovano-Reggiano e cioè per salvaguardarne la vita e quindi, anzichè esorbitare dai fini e dagli interessi di questo, vi coincidevano e vi si armonizzavano interamente.

Per contro, nei riguardi dell'Ing. Parmeggiani, Direttore del Consorzio, che dovette progettarli e dirigerne l'esecuzione, trattavasi di lavori estranei alle sue normali attribuzioni contrattuali, e come tali dovettero essere e furono compensati a parte.

Del resto, proprio questo la Deputazione Consorziale ha affermato e deciso nella sua deliberazione 26 ottobre 1922, (Doc. N. 8) essere cioè quelle dell'Ing. Parmeggiani « prestazioni che hanno carattere straordinario »; prima di tale data « mai compensate ».

Uguale concetto, a proposito di detto compenso, fu ribadito nella deliberazione consorziale 7 maggio 1936, in atti (Doc. N. 4)

Vi ha di più.

La citata deliberazione 26 ottobre 1922 contiene anche il voto, proposto dal Presidente, assenziente la Deputazione,

che il compenso assegnato al Direttore dovesse considerarsi come plauso all'opera sua, *prestata con piena soddisfazione, sia della bonifica Parmigiana-Moglia, che della Mantovana-Reggiana.*

Ora, in che avrebbe potuto consistere la soddisfazione del Consorzio controricorrente se non nella lieta constatazione che, con la esecuzione dei lavori di che trattasi, *i suoi diretti interessi tecnici ed economici erano stati completamente salvaguardati e protetti?*

Noti il Collegio che la Deputazione Consorziale avrebbe potuto benissimo compensare l'ing. Parmeggiani disponendo a suo favore la liquidazione di congrua gratificazione. Non lo fece; sentì che non poteva trattarsi di *gratificazione*, e cioè di un atto di liberalità, ma doveva provvedersi con un compenso in corrispondenza al lavoro prestato dal Direttore, che definì « straordinario » perchè estraneo alle sue mansioni contrattuali.

Ciò dimostra a luce meridiana che, tanto per la Deputazione Consorziale della bonifica Mantovana-Reggiana *cioè per i suoi organi di rappresentanza, quanto per i suoi organi di tutela*, non solo il pagamento del lavoro straordinario del Direttore ing. Parmeggiani doveva considerarsi *obbligatorio a termini di legge, ma neppure contrastante ed anzi conforme con la lettera e lo spirito dei regolamenti dell'Ente, che in tal senso ebbe sempre ad interpretarli e a porli in esecuzione, come fece nelle salientissime circostanze ampiamente illustrate.*

V°

I lavori eseguiti dal ricorrente, possono ritenersi com-

presi nelle mansioni attribuitegli dall'art. 20 del regolamento organico del Consorzio che le precisa? O vi sono estranei?

Il nocciolo della questione di merito dell'attuale controversia sta interamente nella risoluzione di tale quesito.

L'art. 20 del regolamento organico del Consorzio (Doc. N. 6) attribuiva all' Ing. Parmeggiani null'altro e nulla più dei seguenti obblighi:

a) di sorvegliare il personale dipendente.

b) di curare, sorvegliare e dirigere i servizi dell'Ufficio Tecnico per operazioni e lavori di campagna e per l'esercizio delle macchine idrovore.

c) di formulare i progetti ed i preventivi dei lavori di *ordinaria manutenzione*, dirigerne e liquidarne le spese relative.

d) di assumere personale avventizio, visitare i canali, i manufatti e le altre opere di compendio della bonifica proponendo i provvedimenti necessari per la loro manutenzione e conservazione.

e) di adempiere alle funzioni demandate dallo Statuto e dalla legge al Segretario, allestire la corrispondenza d'ufficio, compilare i conti, redigere relazioni, curare il repertorio degli atti, mandare alla copia la corrispondenza dopo che sia stata approvata dal Presidente, dare corso alle deliberazioni del Consiglio e della Deputazione, assistere alle loro sedute stendendone i verbali, compilare i bilanci preventivi ed i conti consuntivi, provvedere alla formazione dei ruoli di contributo ed alla regolare conservazione del catasto, controfirmare i processi verbali, mandati e reversali, soddisfare infine *tutte le altre mansioni per il regolare andamento*

dell'azienda consorziale (Doc. N. 6).

Evidentemente le sovra elencate attribuzioni sono, in sostanza, tanto dal punto di vista tecnico che amministrativo quelle della *amministrazione ordinaria*.

Questa parola è più volte ripetuta nell'art. 20, così da non consentire dubbio alcuno sul significato che le parti interessate vollero attribuirle. Le altre parole della norma, di contenuto più preciso e determinato, non fanno che tradurre in contorni più definiti quella specifica volontà.

Infatti: dirigere e sorvegliare gli impiegati, dirigere e sorvegliare gli uffici, visitare il complesso delle opere di bonificazione e proporre i provvedimenti per la loro *manutenzione e conservazione* appartiene solo all'ordinaria amministrazione per il regolare andamento dell'azienda consorziale.

Nel sistema e nell'ordinamento di un Consorzio di bonifica di manutenzione, come il Mantovano - Reggiano il Direttore tecnico amministrativo è, adunque, un semplice esecutore di ordini, senza poteri di iniziativa e di decisione *se non nell'ambito delle mansioni commessegli con il regolamento organico*; mansioni che, giusta il carattere (ripetesi) di *manutenzione*, espressamente attribuito al Consorzio dalla legge e dai decreti costitutivi, non possono logicamente superare quelle della ordinaria amministrazione.

Che il Consorzio controricorrente sia tipicamente e soltanto di *manutenzione* risulta palese dall'art. 1 del suo Statuto (Doc. N. 5).

« Scopo principale del Consorzio (dice poi testualmente « l'art. 3) è quello di provvedere alla *manutenzione e conser-*

« *vazione* di tutte le opere di compendio della bonifica, al
 « loro regolare funzionamento e alla esecuzione di quei lavori
 « che si reputassero necessari per il miglioramento delle
 « condizioni di scolo del territorio consorziale.

« Infine l'art. 40 dispone che « per assicurare *stabilmente*
 « il regolare funzionamento del Consorzio, questo avrà un uf-
 « ficio tecnico-amministrativo al quale sarà adibito l'occor-
 « rente personale.

« Un apposito regolamento organico determinerà le *at-*
 « *tribuzioni* i diritti e gli oneri dei singoli impiegati, nonchè
 « tutto ciò che ha relazione all'ufficio ».

Ora, sarebbe vano dissertare in ordine al contenuto delle mansioni attribuite in concreto all'Ing. Parmeggiani sulla base dell'art. 20 del regolamento organico e in conseguenza dei citati art. 1, 3, 40 dello Statuto del Consorzio.

I contratti di lavoro sono quel che sono e vale anche per essi la regola (art. 1138 C. C.) *che per quanto sieno generali le loro espressioni, non comprendono che le cose sopra le quali apparisce che le parti si sono proposte di contrattare*: onde, se l'obbietto del contratto furono la conservazione, la manutenzione, la sorveglianza o l'ordinaria amministrazione in generale e *l'obbligazione di fare nei limiti di tali mansioni*, non può intendersi che iniziativa, decisione e obbligo di fare debbano estendersi oltre tali limiti, anche se eventualmente modesti o quasi attinenti alla vita « *formale* » del Consorzio (come afferma la controparte), ed anche se di gran lunga inferiori alla indiscussa *reale* capacità intellettuale e al valore dell'impiegato al quale si vollero commettere.

Secondo parte avversa il citato art. 20 dovrebbe avere interpretazione *estensiva* e non *tassativa*, e per la sua correlazione con gli art. 9 e 18, e per l'ammontare dello stipendio attribuito dal Consorzio all'ing. Parmeggiani.

Se non che, fu già dimostrato che gli art. 9 e 18 non sono invocabili nella fattispecie, sia perchè il ricorrente non chiede nè mai chiese alcuna gratificazione, sia perchè l'art. 9, anche se applicabile al personale dirigente del Consorzio e quindi all'ing. Parmeggiani, *deve interpretarsi comunque a favore della obbligatorietà della remunerazione del lavoro straordinario*: sia perchè, lo stipendio assegnato all'Ing. Parmeggiani non contiene alcuna *definita quota* riguardante il lavoro straordinario, che egli avesse eventualmente dovuto eseguire fuori delle sue mansioni contrattuali.

Per converso, ritenuto che il contratto di lavoro è, come già rilevammo, un contratto tipicamente *oneroso e bilaterale*, una volta perfezionato, esso presuppone la *limitazione* della libertà individuale di colui che si è obbligato a una determinata prestazione d'opera

Ora da tale ovvio concetto derivano due precisi corollari giuridici in totale antitesi con le affermazioni della controparte, e cioè, non solo che l'interpretazione del contratto di lavoro non può considerarsi *estensiva*, appunto perchè deve sempre presumersi *la minore* limitazione della libertà, ma che *nel dubbio*, l'interpretazione deve sempre *favorire* la condizione del debitore, e cioè la libertà, e va quindi fatta *a favore, non contro costui*. (art. 1137 C. C.).

VI°

Al lume dei suesposti principii, che la sentenza impu-

gnata ha erroneamente disattesi, sarà facile scorgere l'inequivocabile carattere di straordinarietà dei lavori per i quali il ricorrente chiede congrua remunerazione. Tale carattere viene dedotto da ovvie considerazioni tanto di ordine *generale*, che *particolare* riferibili a tutti quanti insieme e a ciascheduno singolarmente di essi, e così, quanto alle considerazioni d'ordine generale:

a) Dal rilevante valore economico, dalle enormi difficoltà superate per la esecuzione e il successo, dal tempo impiegato per il loro studio.

Se la sentenza impugnata ha ritenuto eccezionale e per tale titolo giustamente compensata l'attività spiegata dal ricorrente per la esecuzione delle opere dipendenti dall'attuazione della bonifica in destra di Parmigiana-Moglia a vantaggio del Consorzio Mantovano-Reggiano, opere il cui valore fu invero rilevante, che dovrà dirsi dei lavori in disputa, per alcuni dei quali, almeno, l'importanza non fu minore?

Perchè non dovrebbero applicarsi per essi gli stessi criteri di remunerabilità? La motivazione della sentenza impugnata, su questo pregiudiziale e sostanziale aspetto della controversia, non solo appare perplessa, ma contraddittoria.

b) Dal fatto che per ciascuno dei lavori in parola fu presa regolare singola delibera di autorizzazione.

Ciò a certezza che la esecuzione, da parte dell'ing. Parmegiani, non fu già attuata in *conseguenza delle disposizioni del suo particolare contratto d'impiego, ma di particolari distinti e vari incarichi della Deputazione Consorziale*, e quindi, in altre più chiare parole, *non già in forza delle ristrette facoltà che gli derivavano dal citato art. 20 del rego-*

lamento organico del personale addetto al Consorzio controricorrente, ma di quelle assai più ampie e discretive della Amministrazione da cui dipendeva per le pratiche di vantaggio dell'Ente estranee al rapporto impiegatizio.

Ora, secondo la comune accezione giuridica delle parole che interessa avere qui presente per la retta risoluzione della controversia: lavoro « ordinario » dell'impiegato è appunto quello che ha *come necessario presupposto e causa efficiente un suo particolare contratto di locazione d'opera.* In contrapposto, dovrà dirsi *straordinario quello che ha per presupposto necessario e causa efficiente una particolare singola disposizione del datore di lavoro, senza della quale il prestatore d'opera non avrebbe potuto nè dovuto eseguirlo.*

La sentenza impugnata non ha creduto di dare alcuna importanza alle speciali autorizzazioni in parola sol perchè, contestualmente alle relative delibere, non fu dichiarato in modo espresso che le medesime dovessero dar vita a lavori straordinari, aventi diritto a speciale compenso. Ma tali autorizzazioni non si differenziano per nulla da quelle riguardanti i lavori dipendenti dalla bonifica in destra di Parmigiana-Moglia, che pur furono compensati come straordinari e poi, da parte il rilievo che non necessarie autorizzazioni particolari all'esecuzione di un determinato incumbente costituiscono appunto, per l'impiegato di un Ente pubblico, la speciale caratteristica della sua straordinarietà e il presupposto sostanziale della sua remunerabilità, è risaputo (come già dimostrammo più sopra) che nella soggetta materia non può esservi presunzione di liberalità e non può bastare che il lavoro sia dal principale commesso senza intenzione di re-

tribuirlo o senza che ne sia fissato il corrispettivo, perchè debba valere la presunzione opposta.

VII^a

Gli esposti rilievi di ordine generale basterebbero da soli a suffragare il fondamento dello assunto del ricorrente circa il carattere dei lavori in disputa. Ma l'esame particolare del contenuto e della portata di ciascuno di essi ne è conferma.

1) *Pratiche per alienazione reliquati*: (Doc. avv.).

La straordinarietà di questo lavoro balza evidente dal semplice raffronto fra il suo contenuto *obbiettivo* e quello degli obblighi addossati all'Ing. Parmeggiani con l'art. 20 del citato regolamento.

Giusta questa norma egli doveva, in sostanza, soddisfare ad ogni necessaria mansione, che comportasse il regolare ordinario andamento dell'azienda consorziale.

Il Consorzio era in possesso di numerosi reliquati di terreno residuati dalle espropriazioni: qualche centinaio. Quantità, in vero, eccezionalissima. L'ordinaria amministrazione di detti reliquati ne comportava la conservazione, il miglioramento, la locazione. Il Consorzio decise invece che gran parte di essi si dovesse *vendere e realizzò così oltre un milione e mezzo*.

Fino a tanto che nel campo di qualsiasi amministrazione pubblica o privata, ma specialmente pubblica, la vendita sia considerata, come è, atto di gestione *straordinaria e non ordinaria, eccezionale e non normale*, non potrà non ritenersi *di carattere straordinario, per il suo contenuto obbiettivo*, l'opera di colui che, in qualità di Direttore della ge-

stione amministrativa, sia chiamato ad attuarla.

Se si aggiunge a tale considerazione che l'Ing. Parmeggiani, per condurre a buon fine l'incarico ricevuto dalla Deputazione Consorziale, dovette procedere ad identificazione censuaria con frazionamento dei mappali identificanti circa 120 reliquati, a ricerche negli atti lasciati dal cessato ufficio espropriazioni circa la loro provenienza e i relativi decreti di esproprio, alle trattative per gli acquisti da parte dei singoli numerosi aspiranti, all'allestimento degli atti per il notaio incaricato della compravendita, tutti stilati dal ricorrente, come risulta dall'archivio del Consorzio, dovrà necessariamente concludersi che la interezza di tale lavoro esula compiutamente dalle mansioni attribuite all'Ing. Parmeggiani dal contratto di impiego e che doveva esserne remunerato.

Afferma la sentenza impugnata che il lavoro non fu autorizzato.

Si evince, per contro, dalla deliberazione 1 Agosto 1918 della Deputazione, prodotta *ex adverso* in copia autentica, che alle operazioni di vendita dei reliquati furono delegati tanto la Presidenza, quanto l'ufficio tecnico, del quale era capo l'Ing. Parmeggiani, ciascuno per la rispettiva competenza; e le mansioni sopra elencate, ammette la stessa controparte, che furono tutte e soltanto da lui esperite.

2) *Pratiche per l'istituzione della «Fondazione Zavanella» e per i concorsi banditi* (Doc. N. 18, 21, 24 e Doc. Avv.).

La straordinarietà di questo lavoro è dal punto di vista della sua intrinseca natura lapalissiana.

I compilatori dell'art. 20 del regolamento organico del personale del Consorzio, non potevano certo prevedere, che

a una certa data della vita dell'Amministrazione si sarebbe istituita una Fondazione allo scopo di onorare la memoria del Presidente del Consorzio Ing. Zavanella; nè che si sarebbe chiamato il Direttore tecnico-amministrativo del Consorzio a stilarne le norme statutarie e regolamentari, nè che la Fondazione avrebbe comportato il bando di importanti concorsi, il coordinamento delle opere presentate dai concorrenti, la esposizione al pubblico, la classificazione e premiazione, la raccolta in volume, tutto ciò a cura massima del Direttore del Consorzio, coadiuvato in talune soltanto di dette mansioni, da altri tecnici, e più per la forma che per la sostanza.

L'istituzione di simile Fondazione non può nemmeno concepirsi come forma di attività coordinata a quella propria di un Consorzio di bonifica di manutenzione ed esula interamente dai fini particolari di sì fatto organismo, tanto è vero che il Consorzio ha ritenuto persino di dover retribuire un membro della propria Deputazione, l'ing. Zanetti, che coadiuvò l'ing. Parmeggiani in minima parte del suo lavoro, (esame dei progetti presentati al concorso) sebbene lo statuto del Consorzio (art. 36) decreti la *gratuità* delle funzioni di Deputato e Consigliere dell'amministrazione.

È per lo meno strano e, del resto, contraddittorio che il Consorzio abbia voluto disconoscere la straordinarietà di tutto il lavoro dato dall'ing. Parmeggiani, inerente alla Fondazione Zavanella, dal suo inizio al suo termine, quando ebbe a riconoscerla, a vantaggio di altri e pur di un membro della amministrazione, cui fu assegnato un notevole compenso (Doc. N. 27).

Afferma il Consorzio che il ricorrente fece parte della Commissione aggiudicatrice dei premi del concorso Zavanella:

che ad essa non fu corrisposto alcun compenso; e che remunerata fu soltanto la Commissione di tecnici chiamati a raccogliere in volume i progetti premiati; alla quale fu estraneo l'ing. Parmeggiani.

Ma è, anzitutto, inesatto che l'ing Parmeggiani sia stato estraneo alla Commissione che raccolse in volume i progetti del concorso del 1930. Egli fu invece continuamente al fianco dei due tecnici che la formavano - ingg. Bertolazzi e Zanetti, - lavorando non meno di loro. Di più: il compenso dato a quei professionisti riguardava *anche* le prestazioni da essi date come membri della Commissione *per l'esame* dei progetti presentati al concorso. Infatti col mandato di pagamento N. 99 del 17 marzo 1932 (prodotto in questa sede per la prima volta) (Doc. N. 27) furono loro pagate L. 13.600 « *per le spese e competenze per prestazioni relative ai concorsi Fond. Zavanella e pubblicazione progetti premiati.* » La stessa dicitura del mandato di pagamento conferma che i due ingegneri, i quali figurano come i compilatori del volume che raccolse i progetti premiati, non furono compensati per queste prestazioni soltanto, ma anche per quelle relative alla Commissione d'esame dei progetti, della quale fece parte anche il ricorrente. Tutto ciò senza considerare che l'opera sua non si limitò a quanto fu oggetto del compenso dato agli altri tecnici ma in precedenza era stata lungamente dedicata, sia alla predisposizione ed organizzazione dei concorsi anteriori all'anno 1930, sia alla stesura delle tavole istitutrici della benemerita Fondazione.

3) *Impianto biblioteca*: (Doc. N. 11, 13).

Anche qui trattasi di prestazioni del tutto estranee alla

vita, alle necessità e ai fini di un Consorzio di bonifica di manutenzione, non prevedute nè prevedibili dai compilatori del regolamento organico del personale dipendente, non previste nè prevedibili da qualsiasi Direttore tecnico amministrativo di Consorzio di bonifica all'atto della sua assunzione in servizio.

Controparte ha creduto, per questo lavoro, di smentire le asserzioni dell'ing. Parmeggiani e di ridurne l'importanza producendo una relazione di certo sig. Vassalli ed un certificato del Segretario del Consorzio, attestante che furono a costui corrisposte lire 800 annue per i lavori inerenti alla biblioteca.

Sarà bene rilevare che il detto Vassalli è il *custode* della Biblioteca Comunale di Mantova, il che basterà a dimostrare che il lavoro da lui svolto fu tutto e solamente materiale (copiatura del catalogo, inscaffalatura dei volumi, tenuta in evidenza delle pubblicazioni periodiche, alle quali il Consorzio era abbonato etc.)

Doveva, forse, il Direttore attendere anche a tali mansioni ed assumere magari la veste di copista-dattilografo dei due cataloghi? I lavori indicati nel ricorso e per i quali l'ing. Parmeggiani chiede il compenso sono di genere differente da quelli eseguiti dal Vassalli, *di concetto i primi, di ordine gli altri*. A quanto è relativo all'impianto della biblioteca, *definita nella stessa lettera del Vassalli esistente fra i documenti avversari « una delle più importanti del « genere »* (riduzione del locale, pratiche con gli editori per scelta e acquisto opere previo esame di numerosi cataloghi, etc. etc.) pensò solamente il Direttore; al lavoro materiale

il Vassalli, *assunto dopo che la biblioteca era già stata impiantata*, e mantenuto in servizio, come risulta dal certificato del Segretario del Consorzio, fino al 1935, due anni dopo che l'Ing. Parmeggiani fu collocato a riposo.

Considerare poi obbligatorio per il Direttore Ing. Parmeggiani il lavoro di impianto della biblioteca perchè questa, a dire della sentenza impugnata, era utile anche all'Ufficio Tecnico del Consorzio è puerile.

Ai bisogni del Consorzio sono sempre bastate, dalla sua fondazione in poi, poche pubblicazioni, raccolte in un modesto e piccolo scaffale. Se invece si istituì una vera e propria biblioteca *con qualche migliaio di pubblicazioni e con una spesa di parecchie e parecchie decine di migliaia di lire*, ciò fu perchè la Deputazione Consorziale volle potesse la medesima servire non ai soli tecnici del ramo idraulico e di bonifica, ma ad architetti, ingegneri costruttori e meccanici, elettricisti, agricoltori e legali.

Ma che avvenne successivamente?

Il *nuovo* regolamento organico del personale del Consorzio (art. 22 Doc. N. 7) al Direttore dell'Ente impone l'obbligo di « avere particolarmente cura della libreria consorziale ». E da ciò la sentenza impugnata argomenta che l'impianto della biblioteca dovesse considerarsi *mansione normale* del Direttore del Consorzio! Ma se tra le *nuove* mansioni del Direttore è fissata la *cura della biblioteca*, con vera e propria disposizione contrattuale *innovativa* sulla precedente, è chiaro che non solo la cura della biblioteca del Consorzio, divenuta ormai *mansione di ordinaria amministrazione*, ma il lavoro fatto per *crearla, organizzarla e conti-*

nuarla, esulavano completamente dai compiti affidati al ricorrente con l'art. 20 del *precedente* organico del personale.

4 - *Impianto macchinari nello stabilimento idrovoro di Moglia di Sermide* (Doc. N. 12). *e 11)*

5 - *Irrigazione* (Doc. N. 9 - 10 - ~~11~~ - 14 - 15 - 16).

6 - *Otturamento Diversivo di Fossalta* (Doc. N. 17 - 18 - 19 - 20 - 22 - 23).

Questi tre lavori primeggiano in considerazione anzitutto della cospicua importanza economica.

a) Il primo importò una spesa di circa mezzo milione: il secondo valse a risparmiare la sicura rovina del Consorzio, la cui esistenza era costata allo Stato, alle Provincie, ai Comuni e ai contribuenti decine di milioni: il terzo seppe evitare al Consorzio e a terzi un danno di oltre tre milioni.

L'eloquenza di tali cifre e di tali constatazioni svela di per sè sola la *inutilità* del tentativo avversario di far passare la nobile aspra grande fatica dell'Ing. Parmeggiani, ad essi votata con pugnace successo, come pratiche di ordinaria piatta amministrazione, già comprese nel suo rapporto d'impiego.

Il primo lavoro che portò ad un *aumento sostanziale* degli impianti idrovori del Consorzio, al loro *permanente* rafforzamento e alla definitiva rimozione di ogni pericolo avvenire di allagamento del comprensorio della bonifica (anche in caso di piene eccezionali, come quelle verificatesi nel 1926) costituisce, in vero, *l'antitesi* della ordinaria manutenzione. Parte avversa dice essersi trattato più che di trasformazioni sostanziali dell'impianto idrovoro, di attuazione di opere già progettate, con qualche modifica. Ma evidentemente tutto

ciò che sostanzialmente muta una precedente situazione di potenza in materia di impianti idrovori è fatto *innovativo*, che per essere conseguito presuppone attività diverse da quelle che il tecnico può e deve dedicare alla *ordinaria manutenzione* degli stessi o, in altre parole, alla loro *conservazione*.

Altro è formulare progetti e preventivi di lavori di ordinaria manutenzione, dirigerli e liquidarne le spese, altro formulare progetti e preventivi di lavori di trasformazione di macchinari. *La prima attività si riferisce all'esercizio, la seconda, tecnicamente ed economicamente più importante, alla creazione di una maggiore potenza loro.*

L'ing. Parmeggiani, nella fattispecie, ha atteso a questa ultima attività e non vi era tenuto in forza dei suoi obblighi contrattuali. Basti confrontare ancora l'art. 20 del regolamento organico del personale del Consorzio, *in vigore per il ricorrente*, e l'art. 22 del regolamento *in vigore attualmente* per convincersi (come per la biblioteca) che se quegli obblighi si credette addossare al nuovo Direttore tecnico amministrativo del Consorzio, non erano affatto dettati per il Direttore precedente. Anche qui vale il principio di interpretazione contrattuale: *ubi voluit dixit, ubi non dixit noluit*.

b) Il tentativo avversario, pure infiorato di parola di lode, consacrato dalle affermazioni della sentenza impugnata, di definire mansioni aventi carattere ordinario quelle svolte dal ricorrente in ordine al problema della assunzione da parte del Consorzio di Bonifica delle funzioni anche *di Consorzio di irrigazione*, e alla competenza della spesa di tre milioni di lire per l'otturazione del «Diversivo di Fossalta», assume colore di ironia. Giustificare tale giudizio dicendo che il ri-

corrente era tenuto a quelle prestazioni, sia perchè in base all'art. 20 del regolamento organico del Consorzio aveva il compito di stendere « relazioni » sia perchè, fiancheggiando il Presidente del Consorzio, gli derivava l'obbligo di esserne il consulente di fiducia, significa misconoscere la reale portata delle prestazioni spiegate dall'ing. Parmeggiani di fronte ai problemi accennati e confondere tra loro gli obblighi e le funzioni *del tutto distinte*, del Presidente, della Deputazione e del Direttore di qualsiasi Consorzio di Bonifica.

Le « relazioni », cui accenna il citato art. 20, non sono e non possono essere che quelle relative alle normali pratiche riflettenti il regolare andamento del Consorzio di Bonifica. Esse sono depositate a centinaia negli atti dell'Ente. Ma l'obbligo di dare direttive sui problemi *di irrigazione*, attraverso studi e pareri consegnati in una severa pubblicazione data alle stampe (Doc. N. 15) non poteva e non doveva rientrare nella norma dell'art. 20. Ciò perchè il Consorzio quando assunse alle proprie dipendenze l'ing. Parmeggiani, non ebbe nè dalla legge, nè dallo Statuto funzioni di Consorzio irriguo, ma soltanto di Consorzio di bonifica di manutenzione.

In progresso di tempo fu consentito da nuove disposizioni legislative (Bonifica integrale) che la trasformazione da Consorzio di bonifica a Consorzio di irrigazione potesse avvenire a determinate condizioni, e il Consorzio Mantovano-Reggiano credette di studiare l'opportunità di attuare la irrigazione nel proprio comprensorio, dandone espresso incarico al suo Direttore. Ma l'espletamento di simile incarico non trasse vita dai doveri *del suo normale contratto di lavoro, sebbene dal nuovo diversissimo mandato a tal fine conferitogli dal-*

l'amministrazione. E questo diventava appunto di carattere *straordinario* perchè del tutto *extra contrattuale* e perchè, a sua volta, armonizzantesi con disposizioni legislative nella materia *posteriori* alla creazione del rapporto di lavoro.

Nè l'opera dell'ing. Parmeggiani si risolse in un parere *generico o sommario sul gravissimo argomento, alla risoluzione del quale era legato l'avvenire del Consorzio, ma in uno studio profondo ed esaurientissimo del problema integrale della irrigazione, perchè, (valga il giudizio entusiasta dell'attuale Presidente del Consorzio) « oltre all'aver messo al corrente, sulla base di atti e documenti di tutto il passato di questa dibattuta questione, fornì anche il voto di un esperto destinato a illuminare molti che fino a poco prima potevano considerarsi degli orecchianti in detta speciale materia ».* (Doc. N. 14).

Così l'Ing. Parmeggiani potè *salvare* i consorziati da un onere, fin d'allora gravosissimo, oggi insopportabile. Il merito di ciò spetta indubbiamente anche alla iniziativa della amministrazione che gli affidò il completo esame del problema. *Ma senza tale iniziativa, egli non avrebbe certo potuto assolvere simile importantissimo compito e, d'altra parte, proprio tale iniziativa attribuisce in pieno il crisma della straordinarietà al lavoro da lui tanto egregiamente e meritoriamente compiuto.*

e) Anche le prestazioni dell' Ing. Parmeggiani concernenti la competenza della spesa per l'otturazione del Diversivo di Fossalta hanno carattere straordinario.

Si tratta di vertenza, per più motivi analoga a quella dell'immissione di acque della Bonifica Parmigiana-Moglia

nei canali della Mantovana-Reggiana.

La pratica relativa si iniziò nel 1911 e fu conclusa nell'anno 1933, in senso pienamente favorevole al Consorzio Mantovano-Reggiano.

Sia detto subito che dall'avvenuto otturamento del Diversivo di Fossalta a spese dello Stato non solo trasse vantaggio materiale il Consorzio, ma trassero principalmente beneficio quegli Enti che primi promossero la vertenza, quali i Comuni di Sermide, Carbonara e Borgofranco, nonché i Consorzi di Revere e Burana.

È ammesso dalla stessa controparte che per nessun motivo l'Ing. Parmeggiani, quale Direttore tecnico amministrativo del Consorzio Mantovano-Reggiano, era tenuto a prestare l'opera propria *a vantaggio di terzi*; ma, nel caso, egli ebbe *a prestarla per disposizioni della propria amministrazione*. Onde, anche per tale semplice motivo, la straordinarietà del lavoro e l'obbligo di remunerarlo.

Neppure qui, come risulta dai numerosi documenti in causa versati, l'Ing. Parmeggiani avrebbe potuto farsi parte diligente di alcuna trattativa e, meglio ancora, di alcuna diatriba con lo Stato sulla insorta gravissima questione, *se non avesse ricevuto specifico mandato dalla sua amministrazione*.

Nella seduta della Deputazione Consorziale del 1 agosto 1929 è il Direttore del Consorzio che, su invito del Presidente, riferisce sull'argomento. Da tale relazione si evince essere stato l'Ing. Parmeggiani il principale artefice della opposizione alle richieste del Ministero. (Doc. N. 17).

Nella stessa seduta si apprende avere l'Ing. Parmeggiani predisposto un ampio memoriale difensivo nell'interesse del

Consorzio in appoggio della opposizione in parola, memoriale che viene approvato. Nella stessa seduta si dà mandato *alternativamente* al Presidente del Consorzio o al Direttore o a entrambi insieme di recarsi a Roma per proseguire l'intrapresa battaglia a difesa delle ragioni del Consorzio avverso il Ministero. (Doc. N. 17).

Nella seduta, poi, della Deputazione Consorziale del 1 maggio 1930, dopo la comunicazione del Presidente sull'esito favorevole della pratica, si dà mandato *ancora alternativamente* o a lui o al Direttore « di transigere al meglio » l'annosa e gravissima vertenza. (Doc. N. 18).

Ancora nella seduta della Deputazione Consorziale del 16 ottobre 1930 il Presidente riferisce che l'Ing. Parmeggiani recatosi *da solo* a Bologna a convegno con S. E. Peglion R. Commissario della Bonifica di Burana, e col comm. Iandolo, Direttore generale delle Bonifiche, *potè definitivamente e trionfalmente transigere la questione in parola.* (Doc. N. 19).

Finalmente, nell'assemblea del Consiglio dei Delegati del Consorzio Mantovano Reggiano del 27 novembre 1930 il Presidente, prima della trattazione dell'ordine del giorno fissato per l'adunanza, segnala alla riunione « l'opera pregevole che « il Direttore diuturnamente svolge nell'interesse del Consorzio, con rara competenza e profondo amore, e segnala « che per particolare merito dello stesso, si è finalmente « risolta l'annosa vertenza riflettente l'ingente spesa occorsa « per l'otturazione del Diversivo di Fossalta ammontante a « circa tre milioni che il Ministero dei LL. PP. intendeva « addossare al nostro Consorzio e che invece, per l'opera « svolta con tenacia, con competenza e con particolare

« *tutto dal nostro Direttore nei vari colloqui col Direttore Generale delle Bonifiche Comm. Iandolo e con S. E. Peglion e nelle memorie presentate a difesa degli interessi del nostro Consorzio, si risolse con un contributo da versarsi dal nostro Consorzio ammontante a sole lire 100.000* ».

L'Assemblea dei Delegati accoglie con vivi applausi la fatta comunicazione. Il V. Presidente avv. Panzani, propone che l'Assemblea, dopo l'esposto del Presidente, preso atto delle *particolari benemerenzze* del Direttore Ing. Ettore Parmeggiani, esprima allo stesso *per acclamazione un voto di plauso e di encomio* da inserirsi nel verbale di seduta.

Il Consiglio dei Delegati, unanime, rivolgendo un caldo applauso all'indirizzo del Direttore, vota per acclamazione la proposta del Vice Presidente. (Doc. N. 20).

È possibile, dopo questa esposizione, dubitare ancora della *eccezionalità e straordinarietà* del lavoro compiuto dall'ing. Parmeggiani nelle circostanze di tempo e di luogo sopra riferite in rapporto alle questioni del Diversivo di Fossalta?

Da quale parola dell'art. 20 del regolamento organico in disputa appare che egli potesse o dovesse *sostituire* i legali rappresentanti del Consorzio nei confronti di terzi e dello Stato in questioni del tutto impreviste e di sì alta importanza; che egli dovesse trattarle sotto il profilo giuridico, oltre che tecnico; che avesse facoltà di comporre e *transigerle al meglio*, assumendo validamente le responsabilità del Consorzio nei confronti del competente Ministero?

E allora, come non consentire alla nostra tesi che anche in occasione della questione del Diversivo di Fossalta, l'ing. Parmeggiani abbia compiuto un lavoro in tutto estraneo ai

doveri della ordinaria amministrazione impostigli dal contratto di impiego e ciò col pieno inequivocabile riconoscimento del Consiglio dei Delegati del Consorzio e quindi della piena rappresentanza dell'Ente?

Il Presidente del Consorzio in carica, sicuro interprete e mallevadore di tale situazione di diritto e di fatto, già consolidata da tempo nella coscienza degli amministratori dell'Ente, nella seduta della Deputazione Consorziale del 15 aprile 1933, (Doc. N. 22) quando apparve ormai delineata la possibilità che l'ing. Parmeggiani abbandonasse il suo posto per ragioni di salute, all'oggetto « *Provvedimenti per il Direttore* », non tardava infatti a prendere quelle oneste iniziative, che sembravano inevitabilmente collegate, più che alle circostanze, *alla natura reale delle cose*. Così diceva:

« Richiamandomi alla comunicazione fatta nella odierna
 « seduta circa l'otturazione del Diversivo di Fossalta *ritengo*
 « *doveroso segnalare che mercè l'opera ben condotta dal*
 « *nostro Direttore, il Ministero ha dovuto accettare la tesi del*
 « *nostro Consorzio, il quale ne è stato così avvantaggiato*
 « *della somma di circa tre milioni. Oltre al merito cospicuo*
 « *di aver evitato al nostro Consorzio l'esborso di tale somma,*
 « *il nostro Direttore ha certamente diritto alla nostra ri-*
 « *conoscenza per i molti lavori straordinari da lui compiuti senza*
 « *nulla percepire, quali la compilazione del progetto di questo*
 « *edificio, le laboriose pratiche per la vendita dei reliquati*
 « *che ci fruttarono la somma di L. 1.500 000 e che richiesero*
 « *per ognuno dei 120 reliquati alienati, identificazione, mi-*
 « *surazione, frazionamenti, ricerche di atti di provenienza,*
 « *trattative con gli aspiranti all'acquisto ecc, la compilazione*

« degli atti relativi alla fondazione Zavanella, il completa-
 « mento dello stabilimento idrovoro con piazzamento di nuove
 « pompe e motrici *ed altro ancora di non lieve importanza.*

« Debbo pertanto riconoscere che mentre i meriti del nostro
 « Direttore nessuno, nè ora nè in passato, li ha disconosciuti,
 « *non altrettanto può dirsi circa il trattamento economico*
 « *che gli è stato fatto* e molto meno di quello da fargli in
 « base al vigente organico, ove egli venisse collocato in pensione.

« Egli non ha alcun compenso per le trattenute di pensione,
 « mentre gli spetterebbero circa L. 20.000, se egli non avesse
 « trascurato, di render operante la proposta da me fatta addì
 « 1926 ed approvata dalla Deputazione. Egli ha diritto
 « ai 30/40 di pensione sullo stipendio e non ha diritto che
 « gli vengano computati gli anni di università e di servizio
 « militare, *mentre dal compianto Presidente Barone De Moll*
 « *era stato promesso di liquidargli la pensione in 35.mi an-*
 « *zichè in 40.mi, computandogli, agli effetti di questa, gli*
 « *anni di università e di servizio militare.*

« Per quanto ho esposto propongo dunque venga corri-
 « sposta subito al nostro Direttore la somma di lire 100.000
 « nominali, pari a lire 85.000 da prelevarsi dai titoli del con-
 « solidato, che il nostro Consorzio possiede, *quale riconosci-*
 « *mento di tutte le benemerienze di lui e quale ammenda al*
 « *trattamento non certo munifico a lui fatto e di quello*
 « *che gli spetta a termini del vigente organico, ove venisse*
 « *collocato in pensione* ». (Doc. N. 26).

Non è vero che la proposta del Presidente sia stata *re-*
spinta, come afferma audacemente la controparte.

Dice il verbale di seduta della Deputazione Consorziale

15 aprile 1933 in atti (Doc. N. 22) alla voce « Provvedimenti « pel Direttore »: il Presidente prega di rimandare a una « prossima seduta la trattazione dell'oggetto che deve essere « ulteriormente istruito. La Deputazione aderisce ».

Nulla quindi di deciso, in via definitiva. Se così fosse stato, il verbale, *che fa fede delle deliberazioni assunte dalla Deputazione*, lo avrebbe constatato. Fu deliberato soltanto di *istruire ulteriormente* la pratica, sentendo anche il parere dell'Associazione Nazionale fra i Consorzi di Bonifica, in allora non ancor disciolta. Il che, in sostanza, sta anzi a significare *che non fu sollevata alcuna pregiudiziale contraria al suo esame di merito*.

Di ciò fu tosto edotto l'Ing. Parmeggiani; e se la cosa non ebbe più ulteriore sviluppo si deve unicamente alla circostanza che egli fu costretto di lì a poco a chiedere, per ragioni di salute prima l'aspettativa e poscia il collocamento a riposo. *Ma in quei giorni stessi il Presidente del Consorzio consegnava all'Ing. Parmeggiani l'originale autografo in atti delle dichiarazioni e delle proposte concrete da lui presentate proprio nella seduta della Deputazione Consorziale del 13 aprile, a prova delle sue fermissime e onestissime convinzioni e dell'opera spiegata al fine di assicurare all'Ing. Parmeggiani il frutto delle sue nobili fatiche.* (Doc. N. 26).

Non è, dunque, vero che le richieste del ricorrente costituiscono novità, come afferma ancora temerariamente la controparte. Costituiscono invece, più semplicemente un sereno invito al mantenimento delle fattegli promesse, per lo meno da chi autorevolmente ebbe per lunghissimo tempo

la importante rappresentanza giuridica del Consorzio e che, per la sua particolare situazione personale di tecnico e di Presidente dell'Ente era stato più di ogni altro in grado di valutare e apprezzare la straordinarietà dei lavori dei quali l'Ing. Parmeggiani ha chiesto e chiede congrua remunerazione.

Su di ciò la sentenza impugnata è muta!

E se il Magistrato di prime cure ebbe ad escludere quella straordinarietà, ben altro fu il linguaggio tenuto dalla stessa controparte nella trattazione della causa. Scriveva questa infatti nella nota d'udienza di discussione del ricorso avanti la G. P. A.:

« Non si intende affatto di smentire il pregio dei lavori
« compiuti dall'Ing. Parmeggiani, nè si vuol menomare il va-
« lore delle lodi e dei plausi che gli sono stati tributati dal-
« l'Amministrazione.... ».

« Probabilmente l'Ing. Parmeggiani fu indotto da quelle
« manifestazioni a ritenere che l'Amministrazione Consorziale
« gli avrebbe attestato il proprio compiacimento anche sotto
« altra forma, vale a dire con la corresponsione di un partico-
« lare compenso, in ciò confortato dall'opinione espressa
« dal Presidente del Consorzio allora in carica. E l'Ammi-
« nistrazione avrebbe anche potuto farlo, non nel senso di
« riconoscere e remunerare un lavoro straordinario, ma nel
« senso di riconoscere e premiare l'intelligenza, le cure, lo zelo
« posti dall'Ing. Parmeggiani nell'adempimento dei propri
« doveri di Direttore Tecnico Amministrativo della Bonifica. »

Ora tali considerazioni, nel mentre suffragano della maggiore autorità il fondamento morale delle domande del ricorrente, non ne incrinano affatto il fondamento giuridico.

L'Ing. Parmeggiani ha lamentato e lamenta, da parte

del Consorzio, *la violazione di un diritto*, non già *la lesione di un semplice interesse*; il diritto di essere ricompensato dell'opera compiuta a favore del Consorzio *fuori delle mansioni contrattuali*, opera che ha pertanto carattere *straordinario* anche se non avesse avuto, come ebbe, *indole eccezionale*: anche se dovesse per lui considerarsi semplicemente doverosa e obbligatoria, *in quanto non fu tale in relazione all'art. 20 del regolamento organico degli impiegati del Consorzio*, ma *perchè all'Ing. Parmeggiani comandata più che autorizzata con provvedimenti speciali della Deputazione Consorziale*.

I clamorosi e solenni riconoscimenti della utilità di tale opera a favore del Consorzio, intervenuti a traverso le inequivocabili manifestazioni degli organi di rappresentanza dell'Ente, *non fanno che confermare la esistenza di un ulteriore sostanziale elemento giuridico della sua remunerabilità*.

VIII°

Riteniamo la controversia matura per un giudizio di merito definitivo, molto più che i fatti da noi dedotti a fondamento della domanda sono ampiamente sorretti dai documenti di causa, nè sostanzialmente contrastati dalla controparte.

Così essendo, pur dichiarando che non ci dorremo di qualsiasi indagine che il Supremo Collegio volesse, anche d'ufficio, disporre per la ricerca della verità, da parte nostra abbiamo creduto di abbandonare in questa sede l'istanza di ammissione di incumbenti, subordinatamente proposta in prime cure. Pertanto fidenti

CONCLUDIAMO

Piaccia al Collegio Ill.mo, ogni diversa istanza reietta, in riparazione della impugnata sentenza 30 Aprile - 15 Mag-

gio 1937 della G. P. A. di Mantova.

GIUDICARE

Annularsi la deliberazione Consorziale 7 Maggio 1936 XIV N. 3 oggetto 1 (in relazione a quella del 27 Febbraio 1936 XIV N. 1 oggetto 5) della quale è disputa, e riconoscersi dovuto da parte del Consorzio di Bonifica dell'Agro Mantovano-Reggiano a favore dell' Ing. Dott. Gr. Uff. Ettore Parmeggiani adeguato compenso per i lavori nel suesteso ricorso menzionati, compenso da liquidarsi in separata competente sede.

Spese ed onorari di doppio grado rifusi da liquidarsi dal Consigliere Estensore della emananda sentenza.

Avv. UMBERTO MANTOVANI

AVANTI L'ECC.^{MO} CONSIGLIO DI STATO

(sede giurisdizionale)

ROMA

MEMORIA

del CONSORZIO DI BONIFICA DELL'AGRO MANTOVANO-REGGIANO, con sede in Mantova, in persona del Presidente Cav. Uff. Dott. Gaetano Bagnoli, rappresentato dall'Avv. Egidio Bianchi di Mantova per mandato speciale 26 dicembre 1937-XVI n. 3030 d'autentica Notaio Dr. Francesco Ruggenini, ed elettivamente domiciliato in Roma presso l'Avv. Roberto Cavasola, via Depretis 86

contro

il ricorso, notificato il 6 novembre 1937-XVI, di PARMEGGIANI Gr. Uff. Dott. Ing. ETTORE di Mantova, rappresentato dall'Avv. Comm. Umberto Mantovani di Mantova, per riforma ed annullamento della decisione 30 aprile-15 maggio 1937-XV, tra le stesse parti, della Giunta Provinciale Amministrativa di Mantova in sede giurisdizionale.

Il Consorzio di Bonifica dell'Agro Mantovano Reggiano resiste al ricorso del Gr. Uff. Dr. Ing. Ettore Parmeggiani riproponendo in questa sede le stesse eccezioni dedotte in primo grado ed accolte sostanzialmente dalla Giunta Provinciale Amministrativa di Mantova nella decisione impugnata.

Per verità gran parte dell'ampia dissertazione che ha impegnato a lungo il lavoro di parte avversa non è da porsi in istretto e preciso riferimento con le anzidette eccezioni; chè nel ricorso si enunciano

fuor di luogo e si difendono oltre il necessario principii astratti e teorici sui quali non può esservi dissenso tra le parti e si prospettano questioni di fatto e di diritto che non interessano affatto la fattispecie attuale; e tutto ciò all'effetto di creare, almeno in parte, una situazione artificiosa ed equivoca che meglio si presti, negli intenti della controparte, a legittimare il cumulo delle censure che si muovono all'operato dei primi giudici.

A ricondurre la contestazione nei limiti entro i quali va esaminata, apprezzata e risolta, gioverà richiamare i concetti e criteri di massima ai quali si è informata la decisione della Giunta Mantovana e che si possono riassumere come in appresso:

Primo: le disposizioni della legge sull'impiego privato 12 novembre 1924 n. 1825 non sono invocabili ed applicabili nella fattispecie, dove il rapporto d'*impiego pubblico* è regolato dalle speciali norme contenute nel Regolamento Organico determinante le attribuzioni, i diritti e gli oneri degli impiegati, approvato dalla Deputazione Consorziale a termine dell'art. 40 dello Statuto del Consorzio.

Secondo: il Regolamento Organico non distingue in via generale tra *lavoro ordinario* e *lavoro straordinario*, considerando la retribuzione corrisposta al personale siccome di regola remuneratrice di tutta l'attività prestata dall'impiegato.

Terzo: Devesi altresì avere riguardo ai particolari caratteri della *funzione direttiva* inerente all'ufficio di Direttore Tecnico-Amministrativo del Consorzio, anche in relazione alla natura ed importanza dell'Ente Pubblico di cui trattasi.

Sulla base di questi principii, e scendendo alla disamina e alla valutazione del *fatto*, la decisione impugnata ha ritenuto che nessu-

no dei *lavori* per i quali l'Ing. Parmeggiani chiedeva un particolare compenso esorbitasse dall'ambito delle mansioni assegnate dal Regolamento Organico al Direttore Tecnico-Amministrativo del Consorzio e potesse configurare un *caso d'eccezione* per cui si dovesse derogare dall'applicazione della regola su accennata.

Con ciò la decisione impugnata non ha violato, a sommessimo avviso nostro, alcun principio generale di diritto nè alcuna disposizione di legge o di regolamento per cui sia prevedibile ed inevitabile che - ritenuto il *fatto* stabilito dalla stessa decisione impugnata a termine del coordinato disposto dell'art. 4 primo comma e dell'art. 22 penultimo ed ultimo comma del Testo Unico 26 giugno n. 1058 - debba la controversia in questa sede essere altrimenti decisa.

Procediamo ora a chiarire e ad illustrare i su enunciati concetti e criteri di massima, e nel contempo avremo occasione di rispondere alle affermazioni e deduzioni avversarie.

1°

L'art. 2 del R. D. Legge 12 novembre 1924 n. 1825 dispone che le norme in esso contenute sono applicabili anche agli impiegati di enti morali, parastatali, pubblici, *solo che il rapporto d'impiego non sia diversamente regolato per legge*. E, in correlazione a ciò, la giurisprudenza ha più volte affermato che le disposizioni della legge sull'impiego privato si applicano agli impiegati anzidetti, *solo quando manchino presso i rispettivi enti norme che regolino il loro rapporto d'impiego*.

Le dette norme adunque hanno un valore sussidiario ed eventuale per gli enti pubblici, in quanto questi in forza dell'autonomia loro conferita non disciplinino il trattamento economico del proprio

personale (Consiglio di Stato 23 maggio 1934 Riv. Dir. Pubb. II, 12 luglio 1935 Giur. Ital. III, 78 - 13 maggio 1936 Riv. Amm. 687).

Ora non può esservi dubbio che il Consorzio della Bonifica Mantovana-Reggiana col su riferito Regolamento Organico ha disciplinato il trattamento economico dei propri impiegati: onde il rapporto d'impiego è regolato dall'anzidetto regolamento ed a quest'ultimo esclusivamente deve aversi riguardo nella vertenza in discorso, e non alle norme della legge sull'impiego privato, alle quali invece si riferiscono le argomentazioni avversarie ed i copiosi richiami giurisprudenziali, alla cui stregua si attribuisce, tra l'altro, alla decisione impugnata il "grave errore", di non aver dimostrato quale parte dello stipendio dovesse ritenersi corrisposta agli impiegati a titolo di remunerazione del lavoro normale e quale parte "aggiuntiva", a titolo di remunerazione delle prestazioni straordinarie (1).

E per tanto, su questo primo punto, non può muoversi alcuna censura di violazione di legge alla decisione impugnata, la quale ha retamente applicato l'art. 2 della Legge 12 novembre 1924, ritenendo che le disposizioni ivi contenute non fossero applicabili al rapporto d'impiego di cui si contende.

2°

Nè può farsi carico alla decisione impugnata di avere, attraverso l'erronea interpretazione del Regolamento Organico, violato le disposizioni regolamentari col ritenere che la retribuzione corrisposta ai singoli impiegati compensasse le prestazioni degli impiegati stessi tanto ordinarie quanto straordinarie.

In argomento parte avversa ragiona precisamente così: il lavoro straordinario non consiste soltanto in quello che si presta oltre l'o-

rario normale, in ordine al quale il regolamento stabilisce che, verificandosi esigenze speciali e particolarmente in caso di piena delle acque, gli impiegati abbiano l'obbligo di prestarlo senza compenso, anche nelle ore notturne; ma vi è un altro lavoro straordinario ed è quello che esorbita dalle mansioni ordinarie e che per tanto *non è inerente al contratto*. Gli impiegati del Consorzio non possono ricusare di prestarsi all'adempimento di tali incombenze che eccedono le loro mansioni, ma hanno il diritto di esserne compensati, perchè il regolamento espressamente non lo esclude.

E qui la controparte spende una quantità di parole per dimostrare l'obbligo di remunerare questo lavoro extracontrattuale in base alla ragione, all'equità, alla giustizia, alla legge, perchè la regola fondamentale è quella che per ogni prestazione debba esservi un corrispettivo e perchè non può esservi presunzione di liberalità da parte dell'impiegato e perchè tali principii sono consacrati nella legge sull'impiego privato e nelle dichiarazioni della Carta del Lavoro e nella fermissima costante giurisprudenza. Le quali affermazioni e proposizioni tutte possono certamente interessare sotto altri aspetti e per altri effetti; non mai sotto l'aspetto e per gli effetti contemplati dalla fattispecie odierna, dove non si contesta in via di principio che il lavoro *extracontrattuale* debba essere remunerato, ma si contesta l'*extracontrattualità* del lavoro denunciato dall'Ing. Parmegiani, *perchè precisamente considerato dal contratto siccome dovuto e perchè compreso nella retribuzione corrisposta all'impiegato*.

Occorre infatti tener innanzi tutto presente - e la stessa controparte in sostanza non lo disconosce - che l'appartenenza di un impiegato ad un *pubblico ufficio* presuppone di regola l'attitudine e

l'obbligo nell'impiegato stesso di eseguire qualsiasi lavoro compreso nella *competenza* dell'ufficio medesimo.

Caratteristica essenziale dell'impiego pubblico è infatti il divieto all'impiegato di esplicitare la sua attività a favore di altre persone e di altre aziende (Consiglio di Stato 16 giugno 1936 Riv. Amm. 756). E in relazione a ciò l'art. 7 del Regolamento Organico del Consorzio stabilisce che: "è proibito agli impiegati di occuparsi durante le loro attribuzioni di affari estranei alle rispettive incombenze. *E' pure vietato assumere da terzi ufficio od incarichi senza la preventiva autorizzazione del Presidente o del Direttore* ..

Dopo ciò lo stesso Regolamento prevede che il disimpegno per parte dell'impiegato delle mansioni *ordinarie del rispettivo ufficio* (quelle previste nel capo II di detto Organico) possa non esaurire tutte le incombenze *che pure rientrano nella competenza dell'ufficio medesimo*, o in altre parole prevede che rientrino nella detta competenza, oltre alle ordinarie mansioni, anche altre non considerate quali ordinarie dal capo II: e per tanto all'art. 9 stabilisce che "gli impiegati debbono disimpegnare quella qualsiasi mansione che venisse loro deferita dal Direttore, dal Presidente o dalla Deputazione *anche se non del tutto attinente alle ordinarie incombenze del rispettivo ufficio* ..

Ma il Regolamento dice ancora di più: chè, nella seconda parte dello stesso art. 9, soggiunge subito che nei periodi di piena e quando *esigenze di servizio* lo richiedano (e in queste *esigenze di servizio* non può evidentemente non andar compreso oltre che il disimpegno delle mansioni ordinarie, anche quello delle altre mansioni contemplate nella prima parte dell'articolo, come devono altresì esservi comprese le

prestazioni inerenti all'obbligo negli impiegati - a cui accenna il successivo art. 10 - di coadiuvarsi e supplirsi vicendevolmente nei casi di assenza o malattia o di permessi ordinari e straordinari) " *gli impiegati sono in obbligo di prestare la loro opera anche oltre l'orario normale e di notte senza diritto ad alcun speciale compenso* ,,

Per verità sembra a noi che tutte queste disposizioni, coordinate e rapportate tra loro e considerate nella lettera e nello spirito, non siano affatto di *interpretazione equivoca* rispetto all'effetto che ne deduce il resistente Consorzio e che ne ha dedotto la Giunta Provinciale Amministrativa di Mantova: nel senso cioè che il Regolamento Organico, dietro il corrispettivo della retribuzione globale corrisposta ai singoli impiegati, vincola l'opera degli impiegati medesimi al servizio del Consorzio per ogni prestazione concernente sia le mansioni *ordinarie* sia le altre mansioni, così dette *straordinarie*, di cui alla prima parte dell'art. 9, *anche quando il disimpegno delle une e delle altre richieda una protrazione del normale orario d'ufficio*. Il che sta anche a dimostrare come a torto la controparte qualifichi di strano ed aberrante l'avviso espresso dai primi giudici nel senso che, dopo tutto, se il regolamento escludeva da ogni speciale compenso le mansioni non ordinarie, quando la loro esecuzione avvenisse *fuori orario*, a maggior ragione ogni speciale compenso doveva ritenersi ugualmente escluso quando quelle mansioni si eseguissero *durante l'orario normale*.

Tutto il ragionamento in contrario di parte avversa richiamasi e appoggiasi ad un solo ed unico argomento: quello cioè che la prima parte dell'art. 9 non dice espressamente che anche per il disimpegno delle mansioni ivi contemplate gli impiegati non avranno diritto a

speciale compenso: mentre la disposizione di cui trattasi - nel concetto di parte avversa - avrebbe inteso puramente e semplicemente di risolvere la *vexata questio* della obbligatorietà per i propri impiegati del lavoro anche non del tutto attinente alle loro ordinarie mansioni "contrattuali", disponendo che se ne fossero stati richiesti non potevano rifiutarsi.

Tale affermazione potrebbe apparire persino ingenua, se non tradisse gli sforzi posti in essere dalla controparte per adattare e costringere il testo letterale delle norme regolamentari a quella interpretazione che meglio risponde ai fini particolari del proprio assunto e del proprio tornaconto.

Intanto è bene avvertire che la su accennata disposizione dell'articolo 9 riproduce una norma che è contenuta in molti altri regolamenti di pubbliche amministrazioni, e poichè è stata dettata precisamente dall'intento di eliminare eventuali pretese di compensi particolari, non è mai stata interpretata ed applicata così e come vorrebbe interpretarla ed applicarla ora l'Ing. Parmeggiani.

Ognun vede del resto, a prescindere da altre considerazioni, che se la disposizione in esame avesse avuto soltanto lo scopo di risolvere la *vexata questio* richiamata nel ricorso avversario, ben altre parole si sarebbero dovute adoperare per manifestare l'intenzione del regolamento: chè, invece di considerare le prestazioni eccedenti le mansioni ordinarie sotto l'aspetto soltanto dell'obbligo negli impiegati di eseguirle, sarebbe stato più conforme allo scopo il dire che *gli impiegati non potevano ricusare di adempiere alle mansioni non del tutto attinenti alle ordinarie incombenze del rispettivo ufficio, salvo il loro diritto ad esserne di volta in volta compensati.*

Ma a chiarire ancor meglio il significato e la portata delle disposizioni dell'art. 9 soccorre in buon punto la norma di cui all'art. 18 del regolamento, che è del seguente testuale tenore "*In nessun caso e per nessun titolo gli impiegati potranno richiedere gratificazioni...*"

Per l'effetto che qui interessa non si poteva essere più chiari, più precisi, più espliciti di così.

Parte avversa si affretta a rilevare che la *gratificazione*, facoltà unilaterale, non può confondersi col *compenso per lavoro straordinario* costituente un obbligo contrattuale e bilaterale, che la proibizione in parola non può intendersi estesa alle richieste di compensi per lavoro straordinario, e che al postutto (e questo è verissimo) il divieto a chiedere gratificazioni non esclude che il Consorzio possa spontaneamente concederne.

Ma qui la norma regolamentare non comporta distinzioni e specificazioni.

Qui le parola "*gratificazione...*" non è da intendersi nel senso strettamente giuridico, ma nel senso più ampio e generico riferibile a qualsiasi compenso oltre lo stipendio, nel qual senso del resto è praticamente intesa ed applicata nella stessa giurisprudenza delle Magistrature del Lavoro, affermate che le gratificazioni in uso possono benissimo compensare un lavoro straordinario dell'impiegato. Nè la disposizioni di cui trattasi è informata ad altro scopo se non a quello di avvertire l'impiegato che egli non ha facoltà di richiedere gratificazioni *in nessun caso e per nessun titolo*, anche quando egli ritenesse che il chiederle e l'ottenerle fosse equo e legittimo: e ribadisce e riafferma il proposito del Consorzio non soltanto di non essere tenuto, ma di non voler nemmeno essere sollecitato a corrispondere partico-

lari compensi al di fuori della retribuzione ordinaria.

Riassumendo: tutte le disposizioni dianzi esaminate contenute nel capo I° delle disposizioni regolamentari concernenti i diritti e doveri comuni a tutti gli impiegati sono integratrici delle altre norme contemplate del capo II° concernente il capitolato speciale d'oneri e le discipline particolari dei singoli impiegati: e, considerate nel loro insieme, dimostrano che il Regolamento Organico del Consorzio, in coerenza al concetto generale a cui s'informa la nozione del pubblico impiego, *considera il rapporto d'impiego siccome implicante una prestazione d'opera di carattere permanente ed esclusivo*, nel senso cioè che i *doveri dell'impiegato si riassumono nell'obbligo di consacrare all'ente pubblico l'intera capacità di lavoro*. Tutto ciò naturalmente non va inteso in modo assoluto, ma va precisato nel senso che - pure risultando particolarmente indicate e dedotte le prestazioni dei singoli impiegati - si intende compresa nel rapporto d'impiego ogni attività inerente alle speciali attitudini che l'impiegato ha posto a servizio dell'ente pubblico e all'indole del lavoro, genericamente considerato, che egli si è obbligato di compiere.

Il che per altro non esclude che possano verificarsi *casi d'eccezione*, in cui l'opera prestata dall'impiegato debba formare oggetto di una speciale remunerazione.

Un caso di eccezione si è appunto verificato nei rapporti tra il Consorzio ed alcuni suoi impiegati, tra i quali in prima linea il Direttore Tecnico-Amministrativo Ing. Parmeggiani, per effetto di una *convenzione* intervenuta tra il Consorzio della Bonifica Parmigiana-Moella e quello dell'Agro Mantovano-Reggiano per cui quest'ultimo, anticipandone la spesa, provvede all'esecuzione delle opere conse-

guenti all'attraversamento del comprensorio del Consorzio Mantovano-Reggiano per parte del canale emissario della Parmigiana-Moglia e riguardanti l'immissione del Canale della Mantovana-Reggiana delle acque della Bonifica predetta.

"Trattasi di un caso - così leggesi nella decisione impugnata -
"in cui concorsero *circostanze troppo eccezionali* perchè il suo ri-
"chiamo possa giovare alla tesi del ricorrente.

"Esso può solamente comprovare che, fermo il principio di mas-
"sima che nessun lavoro, sia esso straordinario o eccedente le nor-
"mali attribuzioni, può dar diritto a speciali compensi a favore del
"personale del Consorzio, possano tuttavia verificarsi circostanze par-
"ticolari per le quali un incarico possa *in via eccezionale* importare
"prestazioni che esorbitano dai fini e dagli interessi dell'ente: solo
"in tali casi non potrebbe contestarsi il diritto alla corresponsione di
"uno speciale compenso.

Queste argomentazioni dei primi giudici suggeriscono alla con-
tronparte di richiamare i termini della convenzione intervenuta tra i
due Consorzi per dedurne e concludere che le opere di cui trattasi
riguardano l'*interesse preminente* del Consorzio Mantovano-Reggia-
no: tanto è vero - soggiungesi nel ricorso - che la convenzione, men-
tre stabiliva che l'importo dei lavori sarebbe stato rifiuto al Consorzio
Mantovano-Reggiano da quello in destra Parmigiana-Moglia, non po-
neva invece a carico di questo le spese e competenze per la compila-
zione dei progetti e la direzione dei lavori; il che sarebbe stato ben
naturale, qualora veramente il Consorzio Mantovano-Reggiano non
avesse avuto alcun interesse, nè diretto, nè indiretto, all'esecuzione.

Ora, in primo luogo, non risponde ad esattezza l'affermazione in

linea di fatto che l'esecuzione dell'opera tutelasse un interesse preminente del Consorzio Mantovano-Reggiano, perchè l'opera *interessava direttamente* la nuova Bonifica di Parmigiana-Moglia, in quanto *era di compendio del piano di esecuzione della Bonifica stessa*, e soltanto *indirettamente* interessava la Mantovana-Reggiana in corrispondenza al diritto e al dovere di quest'ultima di controllare l'attuazione dei lavori perchè non ne derivasse eventualmente pregiudizio alle condizioni di scolo del proprio comprensorio. Ma non è poi vero che le spese e competenze della progettazione e direzione dei lavori siano state sostenute dal Consorzio Mantovano-Reggiano, in quanto appare dai nuovi documenti che si dimettono in questa sede che, indipendentemente dalla somma di L. 2.700.000 versate dalla Parmigiana-Moglia alla Mantovana-Reggiana in corrispettivo della concessione di cui all'rt. 12 prima parte della convenzione, venne corrisposto a quest'ultima l'altra somma di lire 4.435.250,85 comprendente, tra altre, quella di lire 778.035,39 in rimborso delle spese che il Consorzio Mantovano-Reggiano aveva sostenute per provvista capitali, *direzione ed assistenza ai lavori*, tracciamenti e spese accessorie: così che gli esborsi del Consorzio Mantovano-Reggiano non rappresentarono che una *anticipazione di spesa* di cui esso venne integralmente rifuso, mentre la relativa operazione contabile non rappresentò in sostanza che una semplice partita di giro.

Che lo stesso Consorzio abbia tutelato in questa occasione un suo *interesse indiretto* col preferire di compiere esso stesso determinati lavori interessanti l'esecuzione di un'altra bonifica anzichè garantirsi altrimenti del loro buon esito col richiedere ed esercitare altre forme di controllo, è cosa che non ha importanza alcuna agli effetti di sta-

bilire il *carattere assolutamente eccezionale dell'intervento di una bonifica nell'esecuzione dei lavori di un'altra bonifica*, anche perchè, tra altro, non è configurabile il caso di un Consorzio che distragga il proprio personale dal servizio proprio *per fare esclusivamente l'interesse altrui*, e d'altronde non è da dimenticare che l'attività di un ente pubblico si svolge sempre nell'ambito e per l'effetto di tutelare un interesse proprio e di perseguire un proprio fine, diretto o indiretto, immediato o mediato, economico o anche semplicemente morale.

Ciò che invece importa di rilevare è chi qui *l'interesse* e il *fine* dell'ente pubblico andavano posti in relazione con *l'eccezionalità del fatto* da cui erano originati, il quale *fatto* si concretava nell'attuazione e nel compimento di *determinati lavori che ottenevano all'esecuzione di un'altra bonifica*, e che per tanto esorbitavano dall'ambito della *manutenzione* e conseguentemente non rientravano nella *competenza* dell'ente pubblico - Consorzio di Bonifica dell'Agro Mantovano-Reggiano - che è *Consorzio di manutenzione*.

Caso, adunque, di *eccezione*: e il carattere eccezionale del caso e quello di straordinarietà vera e propria dei lavori eseguiti vennero prontamente riconosciuti dal Consorzio Mantovano-Reggiano che provvide di conformità a compensarne i propri impiegati. E per tanto il caso non può essere invocato contro il Consorzio per farlo apparire in contraddizione con sè stesso, nè esso invalida affatto la norma generale contenuta nel Regolamento Organico contro la quale non si adduce *ex adverso* alcun esempio che valga effettivamente ad avvalorare l'assunto della controparte.

Sin qui abbiamo esaminato le disposizioni regolamentari senza considerare particolarmente i caratteri propri della *funzione* inerente all'ufficio di Direttore Tecnico-Amministrativo del Consorzio.

Parte avversa - prudentemente - non ommette di insinuare il dubbio che la disposizione dell'art. 9 prima parte non sia applicabile nei confronti del Direttore; ma il dubbio è facilmente eliminabile dal riflesso che l'art. 9 è compreso nel capo I° che concerne i diritti e doveri comuni a tutti gli impiegati, e in quanto non si dimostri che la norma ivi contenuta è incompatibile con le mansioni del Direttore il rilievo si appalesa senz'altro inattendibile.

Ma comunque - anche ammesso in ipotesi che l'anzidetta disposizione dell'art. 9 non sia applicabile al Direttore del Consorzio - non per ciò la tesi del ricorrente potrebbe ritrarne gran conforto.

Dice l'Ing. Parmeggiani: l'art. 20 del Regolamento stabilisce quali siano le mansioni del Direttore Tecnico-Amministrativo della Bonifica; e queste mansioni hanno riguardo esclusivamente all'*amministrazione ordinaria* del Consorzio.

Certamente non è da porsi in dubbio che appartenga all'*amministrazione ordinaria* tutto quanto attiene al soddisfacimento delle condizioni indispensabili alla vita organica dell'Ente Consorzio, quali sono la cura del servizio in genere, la sorveglianza del personale, le visite ai canali e ai manufatti, la cura del repertorio degli atti e della corrispondenza, l'assistenza alle sedute, la compilazione dei bilanci, la vigilanza sugli uffici, la firma dei mandati e delle reversali ecc.: senza di che non è nemmeno concepibile l'esistenza di una qualsiasi, anche modesta, azienda consorziale.

Ma la *vita ordinaria* di un grande Consorzio di Bonifica - come si osservava da parte nostra innanzi ai primi giudici - non si esaurisce nei limiti di queste incombenze di carattere prevalentemente *formale*, per le quali tuttavia - è bene tenerlo presente - il Consorzio avrebbe compensato l'opera del suo Direttore con una retribuzione che, tra stipendio, assegno *ad personam*, aumenti quadriennali, ecc., si aggirava, all'atto del collocamento a riposo dell'Ing. Parmeggiani, sulle lire 32.000 annue al netto da ogni ritenuta e da ogni onere.

Essa si svolge e si agita nell'ambito più vasto di esigenze di ordine economico, giuridico ed anche morale e spazia attraverso una complessità di rapporti - e talora, e non di rado, di contrasti - con lo Stato, con le Province, coi Comuni, con le Autorità locali, con altre Opere di bonificazione, con gli stessi privati interessati: esigenze e rapporti che incidono nell'attività normale dell'ente e determinano la frequente necessità di adeguate previdenze e provvidenze, le quali - per le ragioni anzidette riferibili allo particolare natura dell'ente medesimo - non si potrebbero e dovrebbero considerarsi esorbitanti dal campo dell'*amministrazione ordinaria*, sia pure che per effetto di ciò quest'ultima venga ad essere intesa in un senso più lato del senso che comunemente le si possa attribuire in conformità di quanto si è detto più sopra.

Conseguentemente non appare concepibile ed ammissibile che il Direttore Tecnico-Amministrativo del Consorzio abbia a considerare estranee le proprie mansioni a tutto quanto interessa l'anzidetta normale attività dell'Ente alla cui direzione è preposto, così da ritenersi in diritto di chiedere e di ottenere particolari compensi ogni qual volta l'opera da lui prestata non rientri strettamente nei limiti della

casistica contemplata dal menzionato art. 20.

Se non che in effetto lo stesso art. 20 non contiene soltanto la casistica su richiamata, ma stabilisce altresì l'obbligo nel Direttore *di soddisfare a tutte le altre mansioni per il regolare andamento dell'azienda consorziale*: il che costituisce un implicito, ma inequivocabile, richiamo ai caratteri che sono propri della *funzione direttiva, la quale ha sempre in sé una caratteristica speciale che sta al di fuori e al di sopra di ogni particolare designazione d'incarichi*, che è conaturata e insita nell'indole stessa della funzione in rapporto alle sue esplicazioni ed alle sue finalità e che non può venir meno senza che ne risulti snaturato il concetto informatore della funzione medesima.

In altre parole: allorché l'art. 20 del Regolamento riassume gli obblighi del Direttore della Bonifica nel compito *di soddisfare a tutte le mansioni per il regolare andamento dell'azienda consorziale*, enuncia il carattere, per così dire, totalitario delle attribuzioni commessegli, così da non lasciar dubbio che l'opera del Direttore stesso s'intende impegnata e dovuta per il raggiungimento dei fini economici, giuridici e morali interessanti - *beninteso nell'ambito sempre della competenza dell'Ente Pubblico* - la vita del Consorzio, nel che si concreta sostanzialmente l'andamento regolare di una azienda consorziale dell'importanza di quella del Consorzio di Bonifica Mantovano-Reggiano.

Nell'ambito sempre della competenza dell'Ente Pubblico abbiamo detto: perché, ripetersi, ove le prestazioni dell'impiegato non rientrino nella competenza predetta, ma vengano ad esorbitare dall'ambito degli interessi e dei fini *normali* dell'Ente configurando *un caso di eccezione*, la norma in discorso non torna certamente applicabile.

Nella fattispecie in esame un esempio ci è dato - come già si è visto - dai lavori compiuti dall'Ing. Parmeggiani, coadiuvato da altri impiegati del Consorzio, per la direzione ed assistenza dei lavori di attraversamento del comprensorio della Bonifica Mantovana-Reggiana per parte del canale emissario della Bonifica di Parmigiana-Moglia.

Altro esempio potrebbe aversi nell'ipotesi di una nuova sistemazione del Consorzio a seguito di ampliamento del comprensorio per l'aggregazione di altri Consorzi e per l'esecuzione di nuove opere di bonifica, ovvero nell'ipotesi di particolari studi e di allestimenti ed esecuzioni di progetti attinenti a trasformazioni richieste da provvedimenti legislativi o da nuove esigenze sopravvenute in relazione a mutati indirizzi e criteri tecnici nell'impianto e nel funzionamento delle opere di bonificazione.

Casi questi di *eccezione*, perchè esorbitanti dall'interesse e dai fini *normali* di un Consorzio di manutenzione: il che per altro non significa che l'ufficio di Direttore Tecnico-Amministrativo di un Consorzio di manutenzione come quello della Bonifica Mantovana-Reggiana non comporti, nell'ambito della competenza dell'ente, che l'adempimento delle mansioni contemplate dalla casistica dell'art. 20 e non occupi un posto ragguardevole nella gerarchia dei pubblici impieghi e possa essere sminuito o rimpicciolito come lo sminuisce e rimpicciolisce la controparte, la quale, a scopo preordinato, giunge al punto di considerare il Direttore come "un mero esecutore di ordini ... di disconoscerne l'autorità che gli deriva anche soltanto dal fatto di essere il naturale consulente ordinario dell'Amministrazione del Consorzio e di raffigurarne l'ufficio siccome di gran lunga inferiore alle reali possibilità del valore professionale dell'Ing. Parmeggiani, in con-

trasto stridente con la notoria alta posizione sociale e rappresentativa dell'uomo che copriva nel contempo la carica di Podestà di Mantova ed era tra le maggiori personalità dell'ambiente cittadino.

4°

Premessi i criteri ed i concetti di massima su enunciati la decisione impugnata procede ad esaminare se il *caso d'eccezione* ricorra nei riguardi delle prestazioni per le quali l'Ing. Parmeggiani reclama un particolare compenso, e risponde negativamente.

Ora, in quanto il ricorso proposto in questa sede dall'Ing. Parmeggiani è da comprendersi tra quelli contemplati dal primo comma del Testo Unico 26 giugno 1924 n. 1058 sulla Giunta Provinciale Amministrativa, in ordine ai quali l'art. 22 dello stesso Testo Unico dispone che il ricorso è *proponibile soltanto per violazione di legge*, (oltre che per *incompetenza ed eccesso di potere* di cui qui non è questione) e *non si estende al merito*, ne discende che il Collegio, quando pervenga ad escludere - come fermamente si crede - che il pensiero informatore della decisione impugnata sia viziato da alcuna violazione di legge nei sensi dell'art. 22 precitato, è per ciò solo dispensato da ogni indagine di merito ossia da ogni esame e valutazione del *fatto*, in questo caso riservati esclusivamente al giudice del merito.

Nel solo caso che si riscontri una violazione di legge (che non sia di pura forma, il che in concreto è da escludersi) il Consiglio di Stato, a termine dell'ultimo comma dello stesso art. 22, decide la controversia, *ritenuto il fatto stabilito dalla decisione impugnata*.

La decisione della Giunta Amministrativa di Mantova stabilisce il *fatto* relativamente a ciascuna delle *richieste di compenso* avanzate

dall'Ing. Parmeggiani; e con sobrie, e tuttavia esaurienti motivazioni, risponde vittoriosamente alle affermazioni e deduzioni già esposte da parte avversa nel ricorso di primo grado e che ora ha ribadite ed ampliate nel ricorso prodotto innanzi questo Collegio.

a) *Pratiche di alienazione di reliquati.*

La decisione impugnata, ritenuto che il Consorzio ebbe ad alienare i ritagli di terreno residuati dopo l'esecuzione dei lavori di bonifica, avverte che tale alienazione è un provvedimento che non esorbita dall'*ordinaria amministrazione* e conseguentemente dalle *ordinarie funzioni* del Direttore, in quanto diretto alla tutela del patrimonio del Consorzio attraverso una sistemazione di carattere economico e ad una semplificazione di servizi.

D'altra parte - aggiungesi da parte nostra - non appare verosimile che il carico delle pratiche relative alla vendita di detti reliquati abbia gravato esclusivamente o prevalentemente sul Direttore del Consorzio, quando le identificazioni censuarie, i frazionamenti mappali, i controlli di superficie ecc. si appalesano per la loro indole lavori più conformi alle incombenze dei due applicati tecnici-amministrativi, ai quali dovrebbero essere stati affidati, beninteso sotto la sorveglianza ed il controllo del Direttore.

E del resto se l'*ordinaria amministrazione* dei reliquati ne comporta - come afferma la controparte - la *conservazione* il *miglioramento*, la *locazione*, non vediamo proprio perchè la loro *vendita* - diretta ad eliminare appunto i servizi intesi a conservarli, a migliorarli, a locarli - debba ritenersi un *atto di gestione straordinaria* e, non ancora, un *fatto di natura eccezionale*.

b) *Pratiche per la Fondazione Zavanella e per i concorsi da*

essa banditi.

I primi giudici osservano che dalla documentazione in atti prodotta risulta che il Direttore ricevette in proposito un incarico di *assistenza* che non appare *esorbitante da quella doverosa collaborazione* che egli, *per le sue funzioni*, era tenuto a prestare in ogni iniziativa che interessasse l'amministrazione.

Quanto al compenso corrisposto agli Ingegneri Bertolazzi e Zanetti - da cui la controparte vorrebbe desumere il carattere di straordinarietà dei lavori - torniamo a dire che i due tecnici furono compensati nella loro qualità di componenti la *Commissione incaricata di raccogliere in volume i progetti premiati*, alla quale fu estraneo l'Ing. Parmeggiani, per quanto possa esservi stata - come del resto è naturale - una collaborazione dello stesso Ing. Parmeggiani, quale Direttore Amministrativo, o in altre parole quale Segretario del Consorzio.

E ripetiamo — che, malgrado la dicitura usata nel mandato di pagamento - le lire 13.600 furono pagate ai prenommati Ingegneri Bertolazzi e Zanetti quali Commissari per la raccolta in volume dei progetti premiati e non quali membri dell'altra Commissione aggiudicatrice dei premi del concorso, di cui fece parte l'Ing. Parmeggiani: tanto è vero che agli altri membri di quest'ultima Commissione non venne mai corrisposto alcun compenso.

Riguardo poi a *tutto il lavoro* che sarebbe stato prestato dall'Ing. Parmeggiani per la Fondazione Zavanella non diciamo che esso sia stato "minimo...", come egli afferma per l'Ing. Zanetti; ma nemmeno potremo consentire che abbia di gran lunga soverchiato il lavoro degli altri commissari: e circa la "stesura delle tavole istitutrici della bene-

merita Fondazione," dobbiamo pur dire che essa sussiste soltanto nella fantasia ~~della contraparte~~ ^{della contraparte}, perchè di *tavole istitutrici* e di *statuti della Fondazione* non è traccia negli atti del Consorzio più di quanto se ne possa dedurre dalle delibere dell'Amministrazione.

c) *Impianto della biblioteca.*

La Giunta Amministrativa ritiene, in base alla delibera 30 novembre 1936, che *motivo primo* per la costituzione della biblioteca, con ampio mandato al Presidente ed al Direttore, sia stato quello di assolvere ai bisogni dell'Ufficio Tecnico-Amministrativo del Consorzio, da ciò deducendo un esplicito riconoscimento che l'istituzione rispondeva ad un interesse diretto dell'ente, giovando al buon funzionamento del proprio ufficio: onde conclude che particolarmente doveroso era per il Direttore assecondare l'utile iniziativa.

Da parte nostra si è osservato che per le pratiche inerenti all'impianto ed all'ordinamento della biblioteca il Direttore fu coadiuvato dal Sig. Vassalli Vito, impiegato della Biblioteca Comunale di Mantova. Controribatte parte avversa dicendo che il lavoro dell'Ing. Parmeggiani fu lavoro di *concetto*, mentre quello del Vassalli fu semplicemente lavoro di ordine. E questo potrà essere vero per la parte di lavoro che riguarda l'Ing. Parmeggiani, nel senso che *tutto* il lavoro sia stato di *concetto*: ma non appare perfettamente esatto per quel che concerne il Vassalli, almeno per quanto risulta dalla lettera 15 luglio 1929 dello stesso Vassalli, in cui questi "si onora del pregiato incarico di *coadiutore* nella costituenda Biblioteca del Consorzio .. e, in funzione di detto incarico, scrive poi "di avere consultato i più recenti cataloghi delle speciali materie tecnico-scientifiche ed esatte .. e si riserva di scegliere e trasmettere alla S. V. (Ing. Parmeg-

giani) " *un elenco delle pubblicazioni mancanti in questa biblioteca* ,, che, ad "onor del vero, nella nostra città, è fra le più importanti del genere, se non per quantità, per qualità certamente ... Dove si vede che *concetti e forma* non sono poi quelli di un copista-dattilografo o di chi eseguisce giornalmente del *lavoro materiale*.

Tutto questo vale a dimostrare che, quanto meno, l'esame dei cataloghi e la scelta delle opere non rappresentò una fatica *soltanto* del Direttore del Consorzio.

Dal fatto poi, avversariamente rilevato che il nuovo Regolamento Organico stabilisce l'obbligo nel Direttore di aver cura della libreria, non può necessariamente dedursi, per quanto si è già detto in via generale, che l'impianto e la cura della biblioteca dovessero *prima* essere estranee alle mansioni dello stesso Direttore. Il fatto significa tutt'al più che l'Amministrazione, per misura prudenziale, ad evitare cioè sorprese e contestazioni per l'avvenire, ritenne opportuno di accennare espressamente all'obbligo anzidetto.

d) *Impianto macchinari nello stabilimento idrovoro di Moglia di Sermide.*

La decisione impugnata accerta in linea di fatto come, a seguito della piena delle acque del 1926, si sia reso necessario e conseguentemente si sia deliberato dall'Amministrazione Consorziale il piazzamento di una decima pompa centrifuga con relativa motrice nello stabilimento idrovoro di Moglia di Sermide: piazzamento che era stato previsto sin dal momento dell'impianto dei macchinari, tanto che se ne lasciò la postazione. Si provvide al collocamento della pompa e nel tempo stesso vennero apprestate delle modificazioni a due pompe preesistenti.

La decisione stessa richiama alle considerazioni d'ordine generale e alla norma di cui l'art. 9 prima parte del Regolamento. Saggiamente poi che, a parte ciò, se scopo essenziale ed immanente di un Consorzio di Bonifica è quello di assicurare la efficienza degli scoli del Comprensorio, non possono considerarsi esorbitanti dalle attribuzioni del Direttore tutte le provvidenze tecniche dirette a tale scopo.

Dal nostro lato insistesi nel dire che non si trattò nel concreto caso di *trasformazione sostanziale* dell'impianto idrovoro, ma di *attuazione*, sia pure con qualche modifica, di *opere già progettate*, la cui esecuzione era rimasta in sospenso.

e) *Pratiche relative all'irrigazione del Comprensorio.*

f) *Pratiche relative alla vertenza con lo Stato circa l'otturazione del Diversivo di Fossalta.*

La decisione impugnata stabilisce anche qui il *fatto* al quale rispettivamente si riferiscono le due domande di compenso proposte dall'Ing. Parmeggiani, e anche qui ritiene che le pretese del ricorrente abbiano per base l'errato presupposto che ogni questione che non possa riguardarsi strettamente di ordinaria amministrazione debba implicare per l'impiegato un lavoro di carattere straordinario.

Noi abbiamo apertamente dichiarato - e lo confermiamo ora - di non voler sminuire il pregio di questi lavori compiuti dall'Ing. Parmeggiani nè di voler menomare il valore delle lodi e dei plausi che gli sono stati tributati dall'Amministrazione Consorziale, la quale - se anche non ha precisamente inteso di riconoscere nell'Ing. Parmeggiani il "salvatore" del Consorzio - ha certamente inteso di manifestargli la propria viva soddisfazione per il modo col quale egli aveva assolti i compiti inerenti al suo ufficio di Direttore della Boni-

fica.

Non va però dimenticato che non potrebbe mai qualificarsi lavoro straordinario per il Direttore di una grande Bonifica l'evasione di quelle pratiche di carattere preliminare e preparatorio o complementare attinenti a determinati incarichi conferiti o da conferirsi a Commissioni speciali ovvero riflettenti particolari posizioni controverse da risolversi in sede di transazione, di arbitrato, di giudizio: e ciò per quelle necessità di coordinamento alle esigenze di ordine interno proprie di qualsiasi azienda amministrativa.

Così, nel caso della irrigazione del comprensorio prospettata dagli interessati all'Amministrazione Consorziale, occorre tener presente che l'incarico di studiare il problema e di allestire un progetto di massima venne dato non all'Ing. Parmeggiani, ma ad una Commissione speciale composta dell'Ing. Ploner, dell'Ing. Comm. Bellincioni e del Prof. Gibertini. L'Ing. Parmeggiani ebbe soltanto a predisporre una relazione riassuntiva dei precedenti della pratica e illustrativa dei punti di vista dell'Amministrazione e di esso relatore, la quale portò poi alla nomina della Commissione predetta: lavoro certamente pregevole, ma non esorbitante dalle mansioni del Direttore della Bonifica, il quale sta *ad latere* del Presidente e della Deputazione e ne è certamente - come già abbiamo detto - il naturale ordinario consulente di fiducia ed è designato dalle sue stesse funzioni a fornire una guida ed un indirizzo di massima per le delibere dell'Amministrazione.

Quanto alla vertenza relativa all'otturazione del diversivo di Fossalta, essa - per quanto fosse notevole l'interesse economico in contrasto - non rappresentava certo qualche cosa di *eccezionale* nella

vita di un grande Consorzio di Bonifica, quale è quello Mantovano-Reggiano. Le ricerche dei precedenti della pratica e lo studio dei termini della vertenza non potevano non costituire un dovere per il Direttore, onde mettersi in condizione di poter riferirne ampiamente sia agli amministratori sia anche ai consulenti tecnici e legali del Consorzio quando la vertenza, in luogo di essere transattivamente definita, dovesse essere risolta in sede giudiziale.

L'Ing. Parmeggiani nel suo ricorso alla Giunta Amministrativa si doleva che il compenso per le su accennate pratiche, che egli avrebbe chiesto a più riprese all'Amministrazione Consorziale, gli fosse stato prima promesso, poi discusso, poi rinviato e infine negato.

Torniamo a dire che negli atti del Consorzio non è traccia delle anzidette *insistenti richieste* dell'Ing. Parmeggiani sino alla lettera 4 dicembre 1933 o quanto meno sino al 15 aprile dello stesso anno, quando figura portato nella seduta deputativa di quel giorno un oggetto riguardante genericamente "*provvedimenti per il Direttore...*" E non è traccia negli atti del Consorzio di *discussioni* e meno ancora di *promesse*, come non risulta che nel lungo periodo decorso dal 1928 al 1933 l'Ing. Parmeggiani abbia almeno sollecitato l'Amministrazione Consorziale a riconoscere di volta in volta la *straordinarietà* dei lavori che egli veniva compiendo.

Nè è da attribuirsi grande importanza al fatto che la corrispondenza di un compenso al Direttore Ing. Parmeggiani sia stata nella intenzione e nei desideri del Presidente del Consorzio allora in carica, dominato da preoccupazioni, forse eccessive, per il trattamento di pensione che si sarebbe fatto all'Ing. Parmeggiani, pensione che venne poi liquidata al netto nella somma di lire 26.902.64. Certa-

mente appare strano che nella seduta del 15 aprile 1933 l'oggetto sia stato rinviato, su preghiera dello stesso Presidente con una formola di deliberazione che è per certi aspetti significativa. Ed è anche strano che il contenuto dell'autografo presidenziale, consegnato poi dal Presidente all'Ing. Parmeggiani, non sia stato riportato o comunque riassunto nel verbale della seduta. Ed è strano parimenti che non risulti se e come la pratica sia stata ulteriormente istruita.

Appena poi occorre di avvertire che le lodi ed il plauso tributati dagli amministratori al Direttore non possono implicare alcun riconoscimento della *straordinarietà* delle prestazioni da esso compiute e del conseguente obbligo nel Consorzio di farle oggetto di una remunerazione speciale.

Probabilmente - come si è già detto innanzi ai primi giudici - l'Ing. Parmeggiani fu indotto da quelle manifestazioni a ritenere che l'Amministrazione Consorziale gli avrebbe attestato il proprio ringraziamento anche sotto altra forma, vale a dire con la corresponsione di un particolare compenso, in ciò confortato dall'opinione espressa dal Presidente del Consorzio allora in carica. E l'Amministrazione avrebbe anche potuto farlo, non nel senso di *riconoscere e remunerare un lavoro straordinario*, ma nel senso di *ricoscere l'intelligenza, le cure, lo zelo posti dall'Ing. Parmeggiani nell'adempimento dei propri doveri* di Direttore Tecnico-Amministrativo della Bonifica.

E' intuitivo per altro che il non averlo fatto non implica l'*inadempimento di una obbligazione* da cui origini la lesione di un diritto dell'impiegato; perchè il farlo o il non farlo attineva semplicemente all'esercizio di una *facoltà discrezionale*, rimessa cioè all'esclusivo apprezzamento dell'Amministrazione Consorziale e, come tale, insin-

dacabile.

Per tutte le su esposte considerazioni

CONCLUDESI

Piaccia all'Ecc.mo Collegio rigettare il ricorso proposto dal Gr. Uff. Dr. Ing. Ettore Parmeggiani contro la decisione, della cui impugnativa trattasi, 30 aprile-15 maggio 1937-XV della Giunta Provinciale Amministrativa di Mantova.

Spese ed onorari rifusi.

Si producono in questa sede, oltre i documenti già prodotti in primo grado e elencati nella decisione impugnata, gli altri documenti qui indicati:

1) Mandato speciale 26 dicembre 1937 n. 3030 d'autentica Notaio Dr. Francesco Ruggenini.

2) Delibera presidenziale Pro Deputazione 22 dicembre 1937.
- Oggetto: ricorso del Dr. Ing. Gr. Uff. Ettore Parmeggiani avanti l'Ecc.mo Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

3) Delibera 13 aprile 1922 - Oggetto 2.: approvazione degli accordi conclusi col Consorzio di Bonifica in destra di Parmigiana-Moglia per esecuzione di opere.

4) Delibera 12 marzo 1923 - Oggetto 8.: comunicazione della convenzione stipulata col Consorzio di Bonifica in destra di Parmigiana-Moglia relativa al rimborso rateale dell'importo lavoro nuovi canali.

5) Certificato del Segretario del Consorzio dell'Agro Mantovano-Reggiano riguardante il pagamento delle somme di lire 2.700.000

e di lire 4.435.250,85 da parte della Parmigiana-Moglia al Consorzio dell'Agro Mantovano-Reggiano.

6) Certificato come sopra riguardante la istituzione della "Fondazione Zavanella", e la corresponsione di emolumenti ai membri della Commissione nominata con delibera 22 gennaio 1931.

7) Certificato come sopra riguardante l'ultimo stipendio percepito dall'Ing. Parmeggiani e la pensione allo stesso corrisposta.

Avv. EGIDIO BIANCHI