SENT. 101/2025

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita	Loreto	Presidente
Ida	Contino	Consigliere
Nicola	Ruggiero	Consigliere
Maria Cristina	Razzano	Consigliere -Relatrice
Ilaria Annamaria	Chesta	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello iscritto al n. 61265 nel Registro di Segreteria promosso da EVANGELISTI Marcello, nato a Pistoia il 6.3.1949, cod. fisc. VNG MCL 49C06 G713F, residente in Pistoia, Via Del Duca n. 4, rappresentato e difeso anche disgiuntamente, per mandato in calce all'atto d'appello, dall'Avv. Andrea Ghelli (avvandreaghelli@cnfpec.it) e dal Prof. Avv. Giacomo Biagioni (avvgiacomobiagioni@cnfpec.it), con i quali è elettivamente domiciliato presso i rispettivi domicili digitali

contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

e nei confronti di

- Geom. MAURO FILONI, rappresentato e difeso nel giudizio di primo grado dall'Avv. Daniela Breschi, non costituito;

- Arch. STEFANO MEONI, rappresentato e difeso nel giudizio di



primo grado dall'Avv. Daniela Breschi e dall'Avv. Andrea Ferrini – non costituito

avverso

la sentenza n. 278/2023 della Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, depositata in data 8 settembre 2023.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 12 dicembre 2024, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Eliana Giorgiantoni, la relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, l'Avv. Andrea Ghelli per l'appellante e il rappresentante della Procura generale nella persona del V.P.G. dott. Luigi D'Angelo.

Esaminati l'atto d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza appellata la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Toscana ha parzialmente accolto la domanda promossa dalla Procura regionale nei confronti (tra gli altri) dell'odierno appellante - all'epoca dei fatti dirigente del Servizio Lavori Pubblici del Comune di Pistoia – condannandolo a titolo di dolo al risarcimento del danno in favore della predetta amministrazione comunale, pari, oltre accessori, a euro 803.438,97 di cui euro 305.664,63 a titolo di danno da lesione del nesso sinallagmatico, euro 44.580,34 per danno da disservizio ed euro 453.194,00 a titolo di danno all'immagine. In sede penale sarebbe stata accertata in capo al funzionario la responsabilità per plurimi

delitti contro la pubblica amministrazione (corruzione, turbata libertà degli incanti, falso in atto pubblico, concussione) a far data dall'anno 2011, dai quali sarebbero scaturite le plurime fattispecie dannose oggetto di contestazione.

Con atto depositato in data 22 dicembre 2023, ha interposto appello l'Ing. Evangelisti Marcello, patrocinato come in atti, lamentando:

1. *"erroneità della sentenza impugnata per avere rigettato l'eccezione di inammissibilità per violazione del principio del ne bis in idem".*

La sentenza di primo grado avrebbe erroneamente rigettato l'eccezione di inammissibilità per violazione del principio del *ne bis in idem*. Utilizzando i c.d. *criteri Engel*, come definiti dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo e convalidati dalla giurisprudenza costituzionale, il procedimento dovrebbe considerarsi sostanzialmente penale, a nulla rilevando la circostanza che l'ordinamento configuri la giurisdizione penale e quella contabile come in sé distinte. Sotto un primo profilo, occorrerebbe considerare che il giudizio sarebbe evidentemente conseguenza del procedimento penale descritto in narrativa, poiché, come risulta dalla stessa esposizione dei fatti compiuta in atto di citazione, le domande nei confronti dell'appellante sono state proposte in ragione della sussistenza di illeciti penali e in seguito all'accertamento degli stessi.

In secondo luogo, si dovrebbe tener conto delle specifiche caratteristiche del processo dinanzi alla giustizia contabile, che, pur diretto all'accertamento di una responsabilità qualificata come

amministrativa, presenterebbe evidenti similarità con il procedimento penale, a partire dalla struttura dello stesso, che è avviato da un pubblico accusatore "quale organo rappresentativo degli interessi dello Stato-Comunità" e caratterizzato dalla ricezione di una notizia dell'illecito e da una penetrante fase di indagine che precede la fase processuale vera e propria

Alla luce di tali caratteristiche, non potrebbe sussistere alcun dubbio che, nel caso di specie, gli *Engels criteria* siano rispettati, poiché:

1) vi sarebbe piena identità del fatto generatore;

2) su tali fatti si sarebbe svolto il processo penale nel quale il Comune di Pistoia, costituitosi parte civile, avrebbe già ottenuto una condanna dell'appellante al risarcimento del danno, onde l'eventuale condanna in sede contabile configurerebbe una vera e propria duplicazione a carico dell'appellante;

3) il presente procedimento avrebbe natura sostanzialmente penale.

Si ricorda la natura afflittiva e *lato sensu* sanzionatoria della responsabilità amministrativa, che nella fattispecie sarebbe particolarmente accentuata dalla natura delle voci di danno dedotte (danno da violazione del sinallagma contrattuale; danno all'immagine) e dalla peculiare sproporzione tra quanto richiesto e il fatto illecito contestato.

Si sottolinea inoltre, ai fini di escludere la complementarità tra il giudizio penale e quello contabile nel caso in questione, che ne mostrerebbe in realtà una completa sovrapposizione, il lungo lasso di tempo intercorso tra i due procedimenti e l'assoluta irrilevanza

attribuita dalla Procura all'assoluzione e/o al proscioglimento dell'appellante avvenuto per la quasi totalità delle imputazioni oggetto del procedimento penale che ha occasionato il presente giudizio.

2. "*erroneo rigetto dell'eccezione relativa al difetto di giurisdizione del Giudice contabile sulla domanda di risarcimento del danno da lesione del rapporto sinallagmatico*".

La Procura regionale avrebbe identificato una presunta voce di danno erariale per lesione del rapporto sinallagmatico per € 611.329,26, sull'unico, assiomatico presupposto che tale danno sarebbe da ricondursi alle condotte oggetto di procedimento penale. Il Giudice di prime cure non avrebbe considerato che, nel caso concreto, sarebbe la stessa domanda prospettata dal requirente a sovrapporsi alla giurisdizione civile, perché volta a individuare una fattispecie di natura diversa da quella contabile, ossia la restituzione di importi non dovuti.

3. "*erroneo rigetto dell'eccezione di prescrizione*".

Evidenzia l'appellante che, in data 11.06.2012, veniva applicata la misura della custodia cautelare in carcere, tra gli altri, nei confronti del Sig. Evangelisti, secondo quanto disposto con ordinanza cautelare del 5.06.2012. Tale misura, presupponendo l'accertamento della corrispondente condotta illecita, avrebbe reso incontestabilmente edotta l'Amministrazione della vicenda contestata agli imputati. A tutto voler concedere, il Comune di Pistoia si sarebbe costituito parte civile nel giudizio penale all'udienza del 30.10.2012

e, anche volendo ritenere che la costituzione di parte civile dell'Amministrazione danneggiata nel processo penale interrompa il decorso della prescrizione, tale effetto si sarebbe prodotto istantaneamente senza alcuna sospensione per tutta la durata del processo, non essendo neppure pertinente al caso la giurisprudenza di legittimità citata in sentenza.

Nemmeno potrebbe convenirsi con la sentenza impugnata che ritiene il passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna quale condizione di procedibilità per l'esercizio dell'azione contabile in relazione al danno all'immagine, da cui lo spostamento, in ogni caso, del relativo *dies a quo* ai fini del decorso della prescrizione, fino al passaggio in giudicato della sentenza penale, e ciò in forza del chiaro disposto dell'art. 1, comma 1 *sexies* come introdotto dalla legge n. 190/2012.

4. "*erroneo accertamento della responsabilità per violazione del rapporto sinallagmatico tra l'appellante ed il Comune di Pistoia*".

La prospettazione accusatoria, oltre che non condivisibile in punto di diritto, sarebbe altresì smentita dai fatti.

In primo luogo, l'onere di provare la sussistenza del danno erariale graverebbe esclusivamente sulla Procura regionale, la quale, lungi dall'adempiere detto onere probatorio, si sarebbe limitata a dichiarazioni di principio del tutto inconsistenti, che si atteggiano a vere e proprie inammissibili "scorciatoie" processuali.

In ogni caso, non sussisterebbe il preteso danno erariale da

violazione del rapporto sinallagmatico. La Procura avrebbe assunto, senza fornire alcuna prova oggettiva e concreta e sul solo presupposto delle sentenze del Giudice penale, un totale azzeramento produttivo del dipendente a causa dei predetti illeciti penali, ma non avrebbe dimostrato come tale presunto crollo verticale della produttività si sarebbe realizzato. Il Giudice di prime cure si sarebbe limitato a dimezzare gli importi, aderendo alla prospettazione accusatoria basata su un inammissibile pregiudizio *in re ipsa*. Al contrario, sarebbe di tutta evidenza (come, del resto, emerge dalla produzione versata in atti dall'appellante) che, malgrado le singole fattispecie penalmente rilevanti addebitate all'appellante, egli avrebbe comunque garantito all'Amministrazione efficienza e continuità di servizio relativamente a una quantità di atti che supera largamente di numero quelli per i quali sarebbe stata accertata una rilevanza penale della condotta.

Ciò risulterebbe ampiamente comprovato dallo stesso schema redatto dalla P.G. sulla scorta dei dati disponibili sul sito Internet del Comune di Pistoia, nella sezione "*Atti amministrativi – Determine dirigenziali con impegno di spesa*" che evidenzierebbe alcune delle assegnazioni di lavori da parte dell'ing. Evangelisti, di cui solo una minima parte sono state successivamente contestate in sede penale e, in numero ancor più ristretto, sono state interessate da sentenza definitiva di condanna. Detto documento prende in esame addirittura 187 determine, comprese tra il 2006 e il 2012, delle quali soltanto 20 hanno formato in seguito oggetto di formale

contestazione sul piano penale. In ogni caso, come da documentazione agli atti, l'Ing. Evangelisti, lungi dall'essere unicamente responsabile dell'affidamento alle imprese dei lavori e delle opere da appaltare, avrebbe svolto una consistente e numerosissima quantità di mansioni. Il Comune non avrebbe subito alcun danno, anzi avrebbe beneficiato dell'operato dell'ing. Evangelisti in termini di efficienza e produttività. Significative sarebbero le valutazioni della prestazione qualitativa redatte dallo stesso Comune di Pistoia, che riportano, rispettivamente, un punteggio di 25/30 per l'anno 2008, 26/30 per l'anno 2009, 26/30 per l'anno 2010 e 25/30 per l'anno 2011, certificando pertanto un livello prestazionale eccellente.

Parimenti, durante l'incarico del Sig. Evangelisti e in ragione del suo operato, il Comune sarebbe riuscito ad appaltare numerose opere con risultati non solo oggettivamente soddisfacenti ma, altresì, più vantaggiosi di quanto verificatosi successivamente al pensionamento dell'appellante nel 2012, come dimostrerebbero i riferimenti concreti riportati nell'atto d'appello.

In ogni caso, anche in relazione alle singole fattispecie penali accertate, risulta evidente che nessun pregiudizio si è in realtà verificato per l'Amministrazione e che comunque esso non potrebbe comunque coincidere con l'abnorme e apodittica quantificazione operata dalla sentenza di primo grado.

In proposito, basterebbe considerare che, come già dedotto, l'appellante è stato assolto con formula piena da numerose



imputazioni, mentre per altre è stato prosciolto per prescrizione.

Ma, soprattutto, i tre gradi di giudizio hanno escluso tanto il capo di imputazione A), e cioè l'associazione per delinquere, quanto il capo di imputazione C), ovvero la turbativa d'asta.

5. "*erroneo accertamento della responsabilità in relazione al danno da disservizio*".

La sentenza di primo grado meriterebbe di essere annullata e/o riformata per aver condannato l'ing. Evangelisti al pagamento della somma di € 44.580,34 a titolo di danno da disservizio, a fronte di una richiesta della Procura di € 47.764,65 in solido tra i convenuti Evangelisti e Meoni. Preliminarmente, il Giudice di prime cure sarebbe incorso nel vizio di ultrapetizione modificando inammissibilmente la domanda formulata dalla Procura regionale, che avrebbe chiesto l'accertamento della responsabilità per danno da disservizio e la conseguente condanna in solido di Evangelisti e Meoni per le condotte illecite asseritamente perpetrate in concorso tra di loro. Diversamente, il Giudice di prime cure, esclusa la responsabilità solidale in concorso in ragione dei diversi ruoli avuti dai due convenuti all'interno dell'Amministrazione, ha unilateralmente riqualificato la responsabilità per il detto profilo di danno distinguendo tra le due posizioni e condannato, rispettivamente, il Meoni al pagamento di € 3.184,31 e l'Evangelisti al pagamento di € 44.580,34.

Nel merito, sostiene l'appellante che l'assunto della sentenza impugnata risulta del tutto infondato. Preliminarmente,

l'affermazione contenuta nella sentenza impugnata secondo cui tale quantificazione non sarebbe stata contestata specificamente, sarebbe errata, poiché emergerebbe dalla lettura delle difese dell'appellante in primo grado che egli avrebbe negato la correttezza della somma domandata.

In ogni caso, ricorda che l'onere di dimostrare la sussistenza delle voci di danno contestate spetta alla Procura contabile che, nel caso che ci occupa, si sarebbe limitata a recepire pedissequamente il conteggio operato dal Comune di Pistoia, senza minimamente illustrare o dare conto della sussistenza e della prova delle singole voci di danno. Come espressamente dedotto in atti, la somma imputata a titolo di danno da disservizio non sarebbe altro che il calcolo complessivo delle spese legali del processo penale, operato dal Comune di Pistoia e inviato alla Procura regionale.

Fermo quanto sopra, la detta voce di danno rappresenterebbe un'inammissibile duplicazione di rimborso delle spese legali, già formulata e accolta in sede penale nei vari gradi di giudizio. Tale domanda, configurando allo stesso tempo una violazione del principio del *ne bis in idem* e un abuso del diritto e dello strumento processuale, avrebbe dovuto essere dichiarata inammissibile.

Del resto, la definizione del "danno da disservizio" sarebbe incompatibile con la sua equiparazione alle spese legali di difesa processuale, trattandosi di disagi, disservizi, ritardi o malfunzionamenti rispetto agli standard, che siano dipesi dalla condotta illecita.

Né possono confondersi, come ha fatto il Giudice di prime cure, le spese legali sostenute e già liquidate da altro Giudice in favore del Comune, con le eventuali energie lavorative disperse dall'Amministrazione per interloquire con gli inquirenti e partecipare alle indagini.

6. "*erroneo accertamento della responsabilità per il danno all'immagine.*"

La sentenza di primo grado ha condannato l'ing. Marcello Evangelisti al pagamento della somma di € 453.194,00 a titolo di danno all'immagine, in parziale accoglimento della domanda della Procura, pari al doppio della somma confiscata quale profitto dell'attività illecita posta in essere ex art. 322-*ter* c.p., ai sensi dell'art. 1, 62° comma, della L. 6.11.2012, n. 190.

In particolare, il giudice di prime cure, pur accogliendo la domanda della Procura regionale in merito all'*an debeatur*, uniformandosi alla sua prospettazione, l'ha ridotta nel *quantum* in considerazione della riduzione delle somme sequestrate nel processo penale, da ultimo disposta dall'ordinanza 6.09.2022 della Corte d'appello di Firenze in ragione dell'intervenuta prescrizione. In realtà, l'attività complessiva dell'ing. Evangelisti non avrebbe causato alcun danno al Comune di Pistoia, che anzi ne ha ampiamente beneficiato, e le fattispecie penali accertate sarebbero comunque inidonee a fondare un concreto danno per l'Amministrazione, quantomeno così come quantificato dalla Procura.

Pertanto, a meno di voler ricondurre la sussistenza di un danno

all'immagine risarcibile alla mera pendenza di un processo penale, anche se poi conclusosi favorevolmente per l'interessato o comunque con l'accertamento di fatti che escludono danni diretti all'Amministrazione, tale domanda sarebbe da respingere.

In ogni caso, la somma oggetto di condanna dovrebbe essere necessariamente riquantificata, tenendo conto che la presunzione semplice di cui alla norma citata dovrebbe essere rapportata e combinata con i parametri che la giurisprudenza contabile ha delineato affinché il risarcimento richiesto all'ex dipendente sia maggiormente aderente al pregiudizio concretamente sofferto dall'Amministrazione, senza che venga uniformemente applicato a ogni vicenda un criterio prettamente aritmetico. Nessuno dei criteri indicati dalla giurisprudenza contabile per quantificare il danno all'immagine ricorrerebbe nella fattispecie e la Sezione regionale avrebbe applicato il criterio matematico indicato nell'art. 1, comma 6-*sexies* l. n. 20/1994, ossia tenendo conto delle somme indebitamente riscosse, nonostante non vi sia proporzionalità tra l'importo stesso e la perdita di prestigio dell'Amministrazione lesa. L'importo quantificato dalla sentenza impugnata dovrebbe comunque essere rideterminato secondo equità, tenendo conto della totale assenza di numerosi fattori negativi altrimenti determinanti, o quantomeno del minor impatto che la vicenda penale avrebbe avuto sulle casse dell'Amministrazione rispetto a quanto prospettato, tra cui il *clamor fori*.

Conclude per l'accoglimento del gravame e la riforma della sentenza,

con riduzione del *quantum debeatur* in via subordinata.

Con atto depositato in data 21 novembre 2024 ha depositato le proprie conclusioni la Procura generale che ha contestato partitamente i singoli motivi di doglianza. In relazione al primo motivo ha ricordato i consolidati approdi ermeneutici che evidenziano la natura risarcitoria della responsabilità amministrativa, perfettamente compatibile con la natura afflittiva della sanzione penale. Quanto al secondo motivo contesta il dedotto difetto di giurisdizione in merito alla domanda volta al risarcimento del danno da violazione del sinallagma contrattuale, in quanto proprio la rilevata diversità ontologica delle due azioni ne rende possibile il concorso. Passando poi all'esame della censura che investe il rigetto dell'eccezione di prescrizione, richiama il principio di immanenza della costituzione di parte civile per i danni patrimoniali e la previsione normativa contenuta nel cd. "Lodo Bernardo", in relazione al danno non patrimoniale. Quanto, poi, alla sussistenza del danno per violazione del sinallagma, ribadisce quanto osservato dai primi giudici in merito alla necessità di dimezzare l'importo dedotto in citazione proprio in considerazione del servizio comunque erogato dal dirigente infedele. Infine, i criteri di quantificazione del danno all'immagine sono predeterminati per legge fino a prova del contrario: i primi giudici avrebbero tenuto anche conto della disposta confisca dei beni dell'appellante ex art. 322-*ter* c.p., originariamente applicata fino a concorrenza dell'importo di euro 269.788,00, poi ridotta medio-tempore a euro 226.597,00.



Conclude per il rigetto del gravame e la conferma della sentenza.

Con successiva memoria, depositata in data 25 novembre 2024, i difensori dell'appellante hanno ribadito i motivi di censura, illustrandoli, e hanno insistito per il relativo accoglimento.

All'udienza odierna, come da verbale, sentite le parti presenti che hanno confermato le conclusioni rassegnate in atti illustrandone diffusamente le argomentazioni, la causa è passata in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

1. In via preliminare, deve essere dichiarata la contumacia degli appellati Arch. STEFANO MEONI e Geom. MAURO FILONI, ai quali l'atto d'appello risulta ritualmente notificato mediante trasmissione della copia informatica al domicilio eletto in primo grado presso l'indirizzo p.e.c. del procuratore costituito in data 5 novembre 2023. Analogamente, il d.f.u. risulta notificato al medesimo indirizzo p.e.c. in data 26 luglio 2024.

Nel merito, l'appello è parzialmente fondato e merita accoglimento per quanto di ragione.

2. Partendo dalla censura mossa alla sentenza impugnata in punto di violazione del principio del "*ne bis in idem*", l'appellante si duole del fatto che la Sezione territoriale avrebbe rigettato la relativa eccezione sulla base di un'erronea interpretazione dei cd. *Engel criteria* (così denominati dalla storica sentenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo Engel c. Paesi Bassi del 8 giugno 1976).

A ben vedere, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che,

per valutare la natura sostanzialmente penale di una misura anche non prevista come tale nel diritto interno, occorre tener conto: 1) della natura e dello scopo di detta misura, 2) dell'eventuale collegamento col procedimento penale, 3) delle procedure connesse alla sua adozione e alla sua applicazione, 4) della sua gravità.

Non v'è dubbio che la Corte di Strasburgo, già con la sentenza del 4.03.2014 (caso Grande Stevens), nella valutazione sulla coerenza del sistema legislativo italiano con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo a non essere giudicati due volte per lo stesso fatto, ha aderito a un'interpretazione sostanzialistica della natura penale delle norme di diritto interno, andando oltre al *nomen* formalmente attribuito alla sanzione. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo ha rimesso, infatti, al giudice nazionale il compito di stabilire se sussista un'ipotesi di *bis in idem*, valutando se i procedimenti contro lo stesso soggetto presentino, avendo riguardo alle peculiarità dei casi di specie, l'ulteriore requisito di un nesso materiale e temporale sufficientemente stretto ("*sufficiently close connection in substance and time*"). Il *ne bis in idem*, oltre a porsi quale principio eminentemente processuale (comportante il divieto della duplicazione dei giudizi per lo stesso "fatto"), si pone ancor prima come una garanzia di tipo sostanziale, impedendo la duplicazione delle sanzioni di natura "affittiva", allorquando dal cumulo delle stesse, pur se irrogate in diversi procedimenti, derivi una sanzione complessivamente sproporzionata rispetto alla gravità del fatto.

E, tuttavia, proprio nella richiamata sentenza Grande Stevens è stata

esclusa la violazione della Convenzione nell'ipotesi in cui, a seguito della conclusione di un processo penale o in concomitanza con lo stesso, per gli stessi fatti, venga avviato un giudizio di responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei conti. Alle stesse conclusioni è pervenuta la successiva pronuncia del 13 maggio 2014, sul ricorso n. 20148/09 proposto da Rigolio c/Stato italiano, seppure con specifico riferimento al danno all'immagine (oggetto di contestazione anche nel presente giudizio), ma alla stregua di principi senz'altro valevoli per il danno erariale di natura patrimoniale.

Milita in tal senso la consolidata giurisprudenza contabile (*ex multis*, Sez. I centr. app., sent. n. 133 del 2018; Sez. II centr. app. n. 670 del 2018; n. 17 del 2020; n. 528 del 2022; n. 148 del 2023: Sez. III centr. app. sent. n. 4/2019) e anche la giurisprudenza di legittimità che, nel solco della reciproca autonomia e indipendenza tra giurisdizione civile e penale, da un lato, e giurisdizione contabile, dall'altro, precisa che "*Le occasionali interferenze, conseguenza della possibilità che il sistema ordinamentale fornisca una pluriqualificazione giuridica dei medesimi fatti materiali oggetto della cognizione dei diversi plessi giurisdizionali, pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione a fronte di un titolo giudiziale già perfezionatosi, eseguito e totalmente satisfattorio della pretesa esercitata, risolvibile secondo i principi della preclusione*" (Cass. sez. un., sent. n. 8927/2014; id. n. 14632/2015, n. 16722 del 2020, n. 21742/2019, n. 415/2020).

In tale contesto, anche la Corte costituzionale ha precisato,

soprattutto all'esito della "svolta giurisprudenziale", determinata dalla sentenza della Corte EDU 15 novembre 2016, n. 24130 (A e B contro Norvegia), che "*il ne bis idem convenzionale cessa di agire quale regola inderogabile…ma viene subordinato a un apprezzamento proprio della discrezionalità giudiziaria in ordine al nesso che lega i procedimenti*" escludendo il carattere "esclusivamente processuale" del divieto "*giacché criterio eminente per affermare o negare il legame materiale è proprio quello relativo all'entità della sanzione complessivamente irrogata*" (Corte costituzionale, sent. 2 marzo 2018, n. 43). La stessa Consulta ha sottolineato come la pronuncia della CEDU 15 novembre 2016, n. 24130 "*ha impresso un nuovo sviluppo alla materia di cui si discute*", statuendo che "*il principio di diritto (del ne bis in idem) non opera quando i procedimenti sono avvinti da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto…*"; ha precisato inoltre che "*il legame temporale non esige la pendenza contemporanea dei procedimenti, ma ne consente la consecutività, a condizione che essa sia tanto più stringente, quanto più si protrae la durata dell'accertamento; che il legame materiale dipende dal perseguimento di finalità complementari connesse ad aspetti differenti della condotta, dalla prevedibilità della duplicazione dei procedimenti, del grado di coordinamento probatorio tra di essi, e soprattutto dalla circostanza che nel commisurare la seconda sanzione si possa tenere conto della prima al fine di evitare l'imposizione di un eccessivo fardello per lo stesso fatto illecito*" (Corte costituzionale, 2 marzo 2018, n. 43 cit.).

Nel caso di specie non ricorrono le condizioni per ritenere sussistenti gli *Engel criteria* in quanto:

- il processo contabile non è conseguenza del procedimento penale, come assunto dall'appellante, posto che esso trae origine dalla consumazione di un illecito erariale che rappresenta la *causa petendi* della responsabilità amministrativa; la pendenza del procedimento penale rappresenta soltanto l'occasione per l'emersione dei fatti contestati in questa sede;
- il processo contabile per responsabilità amministrativa ha una prevalente finalità risarcitoria, in quanto serve a riparare il *vulnus* arrecato alla sfera giuridico-patrimoniale dell'ente pubblico danneggiato, senza che possano trovare ingresso le asserite "evidenti similarità con il procedimento penale, a partire dalla struttura dello stesso, che è avviato da un pubblico accusatore" "quale organo rappresentativo degli interessi dello Stato-Comunità". L'argomento non prova nulla. In realtà, l'unicità dell'Ufficio del pubblico ministero consente di estendere ai procuratori in servizio presso gli uffici della Corte dei conti le stesse guarentigie dei procuratori della Repubblica e, similarmente a questi ultimi, i primi possono essere considerati come organi di giustizia al servizio dello Stato-Comunità. Tale affermazione di principio non esclude che, tuttavia, l'azione promossa dal pubblico ministero contabile abbia caratteristiche sue proprie per nulla sovrapponibili a quelle proprie dell'azione penale: basti pensare che l'azione contabile di responsabilità, pur

intrapresa da una parte pubblica, segue un rito modellato in gran parte su quello civile (al quale si rinvia nei limiti di cui all'art. 7 c.g.c.); che la domanda è volta al risarcimento di un danno concreto e attuale, mentre l'azione del p.m. penale persegue condotte penalmente rilevanti; che il regime della responsabilità amministrativa è anche piegato a logiche di deterrenza ma quale effetto "mediato" dell'esposizione patrimoniale, senza alcun elemento *stricto sensu* afflittivo; che la clausola generale di responsabilità amministrativa ne consente l'atipicità laddove il diritto penale è retto dalla "tipicità" delle fattispecie;

- la sentenza penale di condanna per uno dei reati "contro la pubblica amministrazione" (art. 17, comma 30-*ter* d.l. 78/2009, per i fatti pregressi) e "in danno della stessa" (ex art 51 c.g.c. per i fatti successivi all'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2016) rappresenta il presupposto di ammissibilità della relativa azione, ma il giudice contabile è chiamato, comunque, a valutare autonomamente la fattispecie, senza che la sentenza possa esplicare effetti se non nei limiti di cui all'art. 651 c.p. In tale ottica, *a fortiori*, non impedisce l'azione per responsabilità erariale la scelta del Comune di Pistoia di costituirsi parte civile nel processo penale, innestandosi in tal caso nel processo penale un'azione civile per danni che, tuttavia, può impedire l'iniziativa del p.m. contabile soltanto allorché la pretesa risarcitoria sia completamente soddisfatta, alla stregua dei principi espressi dalla giurisprudenza di legittimità sopra citata.

- il cumulo di illeciti contestati all'ing. Evangelisti non appare sintomatico della natura afflittiva della responsabilità in esame, quanto piuttosto della plurioffensività della condotta materiale. Non può, infatti, escludersi che dallo stesso comportamento *contra legem* derivino plurimi eventi dannosi, ciascuno dei quali assume un valore autonomo rispetto all'altro, senza che con ciò sia automaticamente superata la soglia della proporzionalità tra sanzione e fatto, posto che il risarcimento del danno non è una sanzione.

Per tali motivi, non sussiste alcuna violazione del principio del *ne bis in idem*.

3. Non può trovare ingresso neppure il secondo motivo di doglianza in merito all'eccezione di difetto di giurisdizione, in favore del Giudice civile ordinario, fondata sulla natura meramente contrattuale dell'inadempimento contestato all'appellante in relazione al preteso danno per violazione del rapporto sinallagmatico. La giurisprudenza contabile, soprattutto di questa Sezione (si veda Sez. II App. sentenze n. 4/2025, n. 277/2024, n. 176/2024, n. 177/2024, n. 154/2022, n. 43/2020, n. 11/2020; Sez. I App. sentenze n. 378/2023, n. 336/2022; Sez. III App. sentenza n. 329/2020 e giurisprudenza ivi richiamata) ha già avuto modo di precisare che il danno da lesione del rapporto sinallagmatico deve essere incluso nel più ampio *genus* del danno da disservizio che ricomprende diverse figure sintomatiche. Una prima figura, qualificata danno da disservizio in senso stretto, si configura nell'ipotesi in cui a causa della condotta

illecita del dipendente infedele, sia venuta a mancare la prestazione del servizio pubblico ovvero anche nell'ipotesi in cui l'attività di servizio sia stata svolta in contrasto con le sue qualità essenziali. Con riferimento al danno conseguente alle suesposte situazioni (danno da disservizio in senso stretto), questa Sezione ha avuto modo di chiarire che "…la violazione dei doveri d'ufficio comporta un dispendio di risorse umane e di mezzi strumentali che altrimenti non si sarebbe verificato, o si sarebbe verificato in misura minore (in termini, già Sez. II centr. app. 16 maggio 2018 n. 301), sicché i costi generali sopportati dalla Amministrazione Pubblica, per effetto del mancato conseguimento della legalità, dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità e della produttività dell'azione pubblica (a loro volta valori parametrici dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.) costituiscono un tipico danno-conseguenza, risarcibile nei limiti di cui all'art. 1223 c.c. Gli esborsi che lo stesso soggetto pubblico danneggiato ha dovuto sopportare devono, infatti, configurarsi quale conseguenza "immediata e diretta" dell'illecito perpetrato dal pubblico dipendente e, dunque, devono porsi in nesso di immediata consequenzialità con l'evento dannoso" (in termini Sez. II app. sentenza n. 154/2022).

Una diversa figura sintomatica del disservizio è stata individuata nell'ipotesi in cui il dipendente ometta totalmente di erogare la prestazione lavorativa. In questo caso, più lineare in termini di causa/effetto, vi è una evidente rottura del sinallagma contrattuale per inadempimento degli obblighi principali del dipendente pubblico,

(quali presenza, continuità di servizio, ecc.) sicché il danno erariale corrisponde all'emolumento retributivo erogato *sine titulo*.

Infine, nell'accezione di "danno da disservizio" deve essere ricondotta la diversa ipotesi di "esercizio illecito di pubbliche funzioni", ove l'attività istituzionale tipica, astrattamente finalizzata al perseguimento e alla realizzazione di interessi pubblici generali, viene in concreto piegata o "sviata" all'esercizio dell'interesse egoistico del dipendente. In questo caso - qualificato dalla giurisprudenza contabile come "danno da servizio apparente" o "disservizio in senso ampio" (Sez. II app. n. 154/2022; n. 277/2024) - al dipendente pubblico «*sono imputabili condotte penalmente rilevanti che integrano prevalentemente reati contro la P.A. (corruzione, concussione, abuso), ma non necessariamente, potendo ben investire altre ipotesi criminose, purché caratterizzate dall'interruzione del rapporto di immedesimazione organica e dallo sviamento delle funzioni istituzionali a fini egoistici contrapposti a quelli perseguiti dall'ordinamento. In questi casi lo spreco di risorse pubbliche, insito nel "disservizio" come servizio "apparente", va accertato con riferimento ai canoni tipici della funzione esercitata, piuttosto che in relazione ai canoni dell'efficienza e dell'efficacia, tenendo conto dell'effettivo rispetto del collegamento teleologico del potere di cui la funzione è espressione con il fine per il quale il potere stesso è stato costituito. La prestazione in questi casi è resa ma è, tuttavia, "desostanziata", ossia del tutto priva di ogni utilità per la stessa amministrazione, e il servizio, offerto all'ente di riferimento o alla*

collettività, appare privo dei necessari requisiti essenziali e, quindi, "scadente"» (così, Sez. II app. sentenza n. 154/2022).

L'esercizio egoistico di pubbliche funzioni (e quindi il perfezionamento di condotte penalmente rilevanti) non può essere riferito all'Amministrazione, sicché resta a carico del soggetto che materialmente ha realizzato la condotta, con conseguente rottura del rapporto sinallagmatico.

Ebbene, come innanzi premesso, la vicenda in esame, per la posta di danno contestata in termini di "violazione del nesso sinallagmatico", è senz'altro riconducibile a quest'ultima ipotesi di danno erariale da disservizio, ove si consideri che la condotta contestata all'appellante e riscontrata all'esito dell'istruttoria documentale, è consistita nell'aver posto in essere, durante lo svolgimento della propria attività lavorativa, plurimi comportamenti tutti in violazione degli obblighi di servizio e finalizzati a ottenere illeciti vantaggi. In particolare, l'appellante è stato sottoposto a processo penale, in concorso con altri amministratori e con diversi imprenditori, per aver commesso una serie di gravi delitti contro la P.A. (corruzione, turbata libertà degli incanti, falso in atto pubblico, concussione), a far data dall'anno 2011, consentendo a diversi imprenditori di aggiudicarsi in modo illegittimo una serie di gare pubbliche, in danno del Comune di Pistoia, della Provincia di Pistoia, del Comune di Pescia, del Comune di San Marcello Piteglio e del Consorzio 4 Basso Valdarno. I fatti, almeno in parte, sono stati accertati in sede penale con sentenza divenuta irrevocabile (Tribunale di Pistoia sentenza n. 122/2017,

riformata da Corte d'Appello di Firenze – Sez. II con sentenza n. 2053/2018, poi parzialmente annullata da Corte di cassazione – Sez. IV, con sentenza n. 51126/2019, che ha rinviato per alcune posizioni mentre altre ha definite senza rinvio, laddove il ricorso per cassazione proposto dal solo Mazzoni Paolo veniva dichiarato inammissibile con sentenza n. 10643/2021).

Il giudizio di rinvio si è concluso presso il Tribunale di Pistoia con la sentenza n. 835/2020 che, per quel che rileva in questa sede, dichiarava la prescrizione di alcuni dei reati ascritti all'Evangelisti, al Fambrini, al Mazzoni e al Filoni, mentre era confermata la condanna per altri capi di imputazione: l'ing. Evangelisti è risultato condannato con sentenza passata in giudicato per i reati ascritti ai capi: B11), B12), B17), C), D), F), H), O), R), S). A conclusione dell'iter del giudizio penale, veniva accertata in via definitiva la responsabilità anche dell'odierno appellante per alcune tra le ipotesi criminose originariamente contestate, tra le quali precipui e reiterati illeciti connessi alla sua funzione, puntualmente riportati in sentenza alla quale – ai fini che qui rilevano – si può rinviare. Alla luce di tale sintetica ricostruzione in fatto e in diritto, deve pervenirsi alla conclusione che sussiste la giurisdizione del giudice contabile tutte le volte in cui il danno erariale matura nell'ambito del rapporto sinallagmatico che avvince il lavoratore pubblico all'amministrazione di appartenenza, per aver utilizzato la propria funzione al servizio di interessi egoistici e utilità personali, in totale dispregio dei principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost. nonché del

principio di “disciplina e onore” che dovrebbe governare su tutti coloro che hanno responsabilità della *res publica*. In questi casi non viene meno soltanto l’equilibrio tra la prestazione lavorativa e quella retributiva, ma la sostanza stessa della funzione della quale è investito il dipendente pubblico, che, come sopra precisato, rimane del tutto “desostanziata” e soltanto “apparente”. Viene in rilievo, pertanto, un danno diretto scaturente dalla violazione degli obblighi di servizio, ai sensi dell’art. 1 della legge n. 20/1994.

4. Passando poi alla censura che investe l’erroneo rigetto dell’eccezione di prescrizione, i profili di doglianza dedotti dall’appellante non sono idonei a ribaltare gli esiti decisori di primo grado. Sebbene si possa ragionevolmente sostenere che la conoscenza dei fatti sia emersa in favore dell’amministrazione sin dalla data (11.06.2012) in cui veniva applicata la misura della custodia cautelare in carcere, tra gli altri, nei confronti del Sig. Evangelisti, secondo quanto disposto con ordinanza cautelare del 5.06.2012, parimenti deve annettersi efficacia interruttivo-sospensiva della prescrizione alla costituzione di parte civile da parte dell’ente danneggiato nel processo penale, avvenuta all’udienza del 30.10.2012. Si richiama il precedente di questa Sezione (Sez. II App., 23 ottobre 2024, n. 249) e la consolidata giurisprudenza contabile richiamata anche dalla Procura generale, alla cui stregua l’esercizio dell’azione civile dell’amministrazione danneggiata giova anche all’azione del P.M. contabile, in quanto “*il danno erariale e la relativa pretesa risarcitoria sono unici, sia che si attivi per il risarcimento*

l'amministrazione danneggiata con la costituzione di parte civile nel giudizio penale o con un'autonoma azione civile, sia che si attivi, con una propria azione recuperatoria, la magistratura contabile" (così Sez. I app., sent. n. 277/2023; Sez. II app. n. 367/2022). È, dunque, pacifico che la prescrizione non decorre fino a che non interviene la sentenza irrevocabile con cui il procedimento penale è concluso. Peraltro, ad analoghe conclusioni si deve pervenire in merito al danno all'immagine, in quanto, stante l'applicazione dell'art. 17, comma 30-*ter* del d.l. 78/2009 *ratione temporis*, la prescrizione è ancorata al passaggio in giudicato della sentenza di condanna che definisce il giudizio per uno dei reati "contro" la pubblica amministrazione di cui alla norma, con una sospensione *ex lege* del termine prescrizionale. Non ha pregio l'obiezione per la quale l'art. 1, comma 62, l. n. 190/2012 non rinvia ad alcuna condizione di procedibilità dell'azione per il danno all'immagine, posto che, ancora una volta per pacifica giurisprudenza contabile (*ex multis*, Sez. II app. n. 271/2017) la norma regolerebbe solo il *quantum debeatur*, mediante una presunzione *juris tantum* di relativa quantificazione, e nulla avrebbe mutato in relazione ai presupposti della responsabilità per la lesione non patrimoniale che, *ratione temporis*, rimane ancorata al regime introdotto dall'art. 17, comma 30-*ter* cit.

5. Con il quarto motivo di censura, l'appellante lamenta l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto sussistente un danno per violazione del rapporto sinallagmatico tra l'appellante e il Comune di Pistoia, ciò sull'assunto che risultavano numerosi

procedimenti istruiti dall'appellante da cui desumersi, anche prima dei reati contestati, il suo eccellente operare a tutto vantaggio dell'amministrazione comunale. Nessuna delle obiezioni di merito supera favorevolmente il vaglio dell'impugnazione. La quantità del lavoro svolto con regolarità presso l'amministrazione di appartenenza non può elidere la dannosità della condotta posta in essere dall'odierno appellante che si è tradotta in plurimi episodi di malaffare penalmente rilevanti. L'aver posto la propria funzione al servizio di scopi egoistici o comunque distonici rispetto allo scopo per il quale la stessa è conferita è circostanza già di per sì idonea a integrare la lesione al buon andamento e all'imparzialità che permeano l'azione amministrativa. In ogni caso, i primi giudici hanno ben tenuto conto di tali fattori di attenuazione del peso economico posto a carico del soggetto danneggiante, al punto da aver ridotto percentualmente l'addebito (nella misura del 50% delle retribuzioni percepite). Si tratta di una valutazione equitativa, alla stregua della previsione dell'art. 1226 c.c., dal momento che è di fatto impossibile quantificare il vantaggio comunque tratto dall'amministrazione danneggiata a fronte di prestazioni illecite erogate in favore di privati cittadini: ne costituiscono parametri oggettivi di riferimento la quantità e la qualità delle condotte antigiuridiche poste in essere, le utilità personali conseguite, la gravità e lesività del fatto dannoso, l'intensità dell'elemento psicologico, la propagazione delle conseguenze dannose.

Orbene, per le sole condotte accertate in sede penale per le quali v'è

condanna, l'ing. Evangelisti è risultato colpevole, per quanto è stato ritenuto rilevante in sede erariale, per i reati ascritti ai capi: B11), B12), B17), C), D), F), H), O), R).

La sentenza di primo grado ha ben posto in rilievo che si tratta di fatti gravissimi.

Al capo B), all'Evangelisti è stato contestato il delitto di cui agli artt. 81 cpv., 110, 112 n. 2, 319 (corruzione), 319 bis (circostanze aggravanti) e 321 c.p. (pene per il corruttore), anche se la condanna alla fine è stata limitata:

- alla gara indetta dal Comune di Pistoia, per i lavori di consolidamento e bonifica dell'edificio "La Cattedrale" (capo B11);
- a una serie di lavori nel centro commerciale naturale – piazze e strade del Centro Storico – prog. 18200 (capo B12);
- alla gara indetta dal Comune di Pistoia, per i lavori di ristrutturazione e la manutenzione delle strade comunali – prog. 180000/2010 (capo B17);
- a quella indetta dal Consorzio di Bonifica del Padule di Fucecchio, per interventi strutturali sul torrente Pescia di Collodi, nel tratto ivi specificato, stralcio c (capo B23).

Al capo C), gli è stato contestato il reato di cui agli artt. 81 cpv., 110, 112 n. 2 e 353 comma 2 c.p., sull'assunto che egli, in concorso con altri soggetti (gli stessi di cui al capo B), con i ruoli ivi specificati, mediante doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, avessero turbato le gare nei pubblici incanti di cui allo stesso capo B).

Al capo D), all'appellante è stato contestato il delitto di cui agli artt. 81 cpv., 110, 112 n. 2, 319, 319 bis e 321 c.p., sull'assunto che, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso e per compiere atti contrari ai propri doveri di ufficio, egli e gli altri coimputati pubblici dipendenti coinvolti avessero ricevuto denaro o altre utilità o ne avessero accettato la promessa, in merito all'aggiudicazione della gara indetta dal Comune di Pistoia per la ristrutturazione e l'ampliamento del nido d'infanzia "Il Melograno".

Al capo F) gli è stato contestato il delitto di cui agli artt. 81 cpv., 110, 112 n. 2, 319, 319 bis e 321 c.p., sull'assunto che, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso e per compiere atti contrari ai propri doveri di ufficio, egli e gli altri coimputati pubblici dipendenti avessero ricevuto denaro o altre utilità o ne avessero accettato la promessa, in merito alla gara indetta dal Comune di Pistoia per la ristrutturazione della Galleria Nazionale.

Al capo H) è stato contestato il delitto di cui agli artt. 81 cpv., 110, 112 n. 2, 319, 319 bis e 321 c.p., per avere l'Evangelisti, quale dirigente del Servizio Lavori Pubblici del Comune di Pistoia, ricevuto da un imprenditore somme di denaro di importo non precisato e, in cambio, aver "asservito la funzione pubblica agli interessi privati. Nello specifico, aveva a lui consentito di ottenere l'aggiudicazione della gara per la ristrutturazione dell'albergo popolare in via Cancellieri.

Al capo O) all'odierno appellante è stato contestato il delitto di cui agli artt. 81 cpv., 110 e 353, comma 2 c.p., per aver, con una

motivazione giustificativa del ricorso ai lavori in economia, consentito di ottenere l'aggiudicazione della gara indetta dal Comune di Pistoia per una serie di interventi, in materia di politiche per la sicurezza e per le opere edili necessarie per l'installazione di un misuratore di velocità, sul raccordo Pistoia – km 1+400.

Al capo R), da ultimo, all'ing. Evangelisti è stato contestato il delitto di cui all'art. 317 c.p., sull'assunto che, abusando della sua qualità e dei suoi poteri, avesse indotto una società privata a sostituire la caldaia installata presso la sua abitazione privata, con la minaccia che in caso contrario avrebbe posto il veto per l'installazione di impianti negli edifici del Comune di Pistoia da parte della medesima società. A fronte della gravità e lesività dei fatti accertati in sede penale, nessun peso dirimente può rivestire il fatto che il Tribunale di Pistoia, con sentenza n. 122/2017, abbia riqualificato i fatti relativi ai lavori indicati sub B5), B9), B10), B16), B18), ai sensi dell'art. 353-bis c.p. ed abbia esclusa la condotta riferita ai lavori di cui al capo B13), nonché assorbiti i fatti contestati sub B14) e C) con riferimento ai lavori sub B14); riqualificato il fatto ai sensi dell'art. 353-bis c.p. per il capo di imputazione sub 0, e abbia assolto l'appellante dai reati ascritti ai capi A) (associazione per delinquere ex art. 416 c.p.), B2), B13), B20), B21), B22), J), K), N), Q), nonché C) in relazione alle condotte sub B2) e B13), con la formula "perché il fatto non sussiste"; esso ha altresì dichiarato non doversi procedere in ordine al reato ascritto al capo C), limitatamente alla condotta riferita ai lavori di cui al capo B1), perché estinto per prescrizione.

Così come non assume peso scriminante la circostanza che la Corte d'Appello di Firenze, con sentenza n. 2053/18, in parziale riforma della sentenza penale di primo grado, abbia assolto l'appellante dai delitti di cui al capo C) con riferimento agli episodi B5), B9), B10) con la formula "perché il fatto non è previsto dalla legge come reato", e dai reati di cui al capo P) e al capo C), con riferimento agli episodi B16) e B18), con la formula "perché il fatto non sussiste"; dichiarato non doversi procedere nei confronti del Sig. Evangelisti per i reati di cui al capo C), con riferimento agli episodi B3), B4), B6), B7), B8), in quanto estinti per intervenuta prescrizione; analogamente, per le pronunce successive della Corte di cassazione (sentenza n. 51126/19) e della Corte d'appello di Firenze (sentenza n. 1651/2020). Non solo la sentenza penale di assoluzione per prescrizione (peraltro per effetto del decorso del tempo in pendenza del processo penale) rimane priva dell'efficacia extrapenale di cui all'art. 652 c.p., ma la stessa esclusione, sin dal primo grado, del reato di "associazione per delinquere", pur invocata in termini di esimente dall'appellante in questa sede, non incide sulla sussistenza della responsabilità per cui è causa, essendo palesemente estranea alla struttura dell'illecito erariale. La reiterazione delle condotte illecite, la plurioffensività dei fatti dannosi, la patente loro incidenza sull'esercizio delle funzioni che ha rappresentato, allo stesso tempo, il substrato necessario alla loro consumazione, la posizione di vertice dell'ufficio in capo all'appellante, depongono a favore della ricostruzione della vicenda in chiave di prevalente "asservimento"

della funzione agli scopi personali del dirigente, come ben posto in evidenza dai primi giudici.

Non basta a elidere l'antigiuridicità e la dannosità delle sopra descritte condotte il fatto che l'ing. Evangelisti ha continuato a ottemperare, in parte, ai propri doveri d'ufficio (ad es. con il rilascio di autorizzazioni amministrative e altri provvedimenti) e neppure che la sua attività illecita abbia asseritamente prodotto un vantaggio per l'ente in termini di risparmio. Tale ultima conclusione è tratta dal confronto tra i costi relativi a progetti approvati negli anni 2012 – 2014 - ovvero il periodo immediatamente successivo al pensionamento del Sig. Evangelisti - e i costi relativi a progetti approvati nel corso dell'incarico dirigenziale di quest'ultimo, laddove è evidente che il maggior onere economico posto a carico del Comune è dovuto all'applicazione "di prezzi più alti in partenza" corrispondenti all'applicazione del tariffario regionale, che il funzionario avrebbe sistematicamente ignorato, e che peraltro, come egli stesso ammette "parzialmente compensati da enormi ribassi". In sostanza, l'ing. Evangelisti, partendo da prezzi a base d'asta più bassi di quelli imposti dal tariffario regionale, avrebbe conseguito un risparmio di spesa, avvantaggiando le imprese (mediante ribassi d'asta minori) e al tempo stesso la stazione appaltante che si sarebbe obbligata a un compenso complessivamente più contenuto rispetto a quanto versato negli anni successivi, sulla medesima categoria di lavori. Si deve, tuttavia, tener conto che l'art. 18 bis della legge n. 109/94 imponeva l'obbligo inderogabile di applicare il prezziario

regionale vigente al momento dell'approvazione del progetto, mentre l'art. 133, comma 8, d.lgs. n. 163/2006 ha previsto l'obbligo di aggiornamento dei prezzari "*con particolare riferimento alle voci di elenco correlate a quei prodotti destinati alle costruzioni, che siano stati soggetti a significative variazioni di prezzo legate a particolari condizioni di mercato. I prezzari cessano di avere validità il 31 dicembre di ogni anno e possono essere transitoriamente utilizzati fino al 30 giugno dell'anno successivo per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data. In caso di inadempienza da parte dei predetti soggetti, i prezzari possono essere aggiornati dalle competenti articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture di concerto con le regioni interessate*". È stato chiarito che l'obbligo di adozione e aggiornamento del prezzario "*ha inteso impedire alle amministrazioni aggiudicatici di scendere al di sotto dei prezzi base individuabili nel senso indicato, al fine di favorire il corretto adempimento dell'aggiudicatario, e perseguire l'interesse pubblico alla più efficiente attribuzione del denaro pubblico; in altri termini la disposizione denunciata ha voluto evitare che gli enti appaltanti inneschino una spirale al ribasso nelle gare ad evidenza pubblica, ottenendo un risparmio di denaro che si rivelerebbe illusorio, perché verrebbe poi scontato con una minore qualità delle realizzazioni commesse, o dei beni acquistati. Si deve pertanto considerare che la normativa vigente ha inteso astringere le amministrazioni aggiudicatrici all'osservanza della base d'asta determinabile secondo i prezziari locali, ovvero ai sensi di quelli in uso presso la stazione*

appaltante…" (così, TAR Liguria - Genova, Sez. II, 11 giugno 2005 n. 887). La giurisprudenza amministrativa era unanime nel ritenere "*illegittimo il bando che imponga a base di gara un prezziario non aggiornato ai sensi dell'art. 133, comma 8, d.lgs. n. 163/2006, con prezzi incongrui e non attualizzati, oggettivamente inferiori a quelli di mercato come rilevabili dal tariffario regionale*" (TAR Napoli, sez. I, n. 5130/2009; cfr. TAR Reggio Calabria, sez. I, n. 131/2009; TAR Veneto, sez. I, n. 670/2008; TAR Catania, sez. I, 2281/2008; TAR Umbria, n. 247/2008). Nel caso di specie, pertanto, l'asserita economicità dell'azione amministrativa - che pur costituisce un canone al quale uniformare le decisioni di spesa – è stata conseguita a scapito della legalità, ma, soprattutto, non si è trattato di un reale vantaggio economico, nella misura in cui non è stato né dedotto né provato se, pur partendo da una base d'asta più bassa di quella imposta dall'allora vigente tariffario regionale, abbia ottenuto beni di pari valore (*comparable*) rispetto a quelli conseguiti con i successivi bandi nei quali, peraltro, per ammissione dello stesso appellante, a fronte di una base più alta, si sono ottenuti ribassi proporzionalmente più consistenti. In ogni caso, l'eventuale vantaggio che "comunque" – ai sensi dell'art. 1, comma 1 bis, della l. n. 20/1994 – l'amministrazione abbia potuto trarre dalla gestione delle commesse da parte dell'ing. Evangelisti, è già stato inserito in quella valutazione equitativa della posta di danno in esame, consentendone la riduzione al 50%.

6.Merita, di contro, accoglimento il quinto motivo di censura.

L'appellante assume che non può essere considerato danno da disservizio (in senso stretto, nella tripartizione sopra enunciata) la somma imputata a tale titolo (pari a € 47.764,65, addebitati in primo grado al solo Evangelisti nella minor somma di € 44.580,34) perché l'importo altro non sarebbe "che il calcolo complessivo delle spese legali del processo penale, operato dal Comune di Pistoia e inviato alla Procura regionale". Sebbene, come rilevato dalla stessa Procura generale, i primi giudici abbiano tentato di disancorare il pregiudizio patrimoniale erariale in parola dalle predette spese legali afferenti il celebrato processo penale, o evidenziando che "*la documentazione, peraltro non contestata in maniera specifica sotto il profilo della quantificazione delle singole spese, è sufficiente a dimostrare la sussistenza e l'entità del danno, in quanto le condotte illecite contestate all'Evangelisti non si esauriscono in un singolo episodio di corruzione, capace di incidere in maniera limitata sulla funzione pubblica, ma sono espressione di un intero e stabile sistema di corruttela, tale da disarticolare gli stessi processi organizzativi interni della compagine amministrativa*", non si può sottacere che la quantificazione complessiva di tale posta di danno corrisponde proprio alle spese legali sostenute dal Comune di Pistoia. Nella nota del Segretario Generale dell'Ente prot. 121384 del 6/12/2017, versata in atti, viene indicata alla lett. C), il "Danno derivante dal disservizio e dalle spese indirette di gestione sostenute dall'Amministrazione", con la precisazione che "*Rientrano in tale ambito sicuramente le attività di studio e partecipazione ad udienze ed*

ogni altro evento processuale da parte dell'Avv. Vito Papa, Dirigente del Comune di Pistoia e Responsabile del Servizio Affari Legali. Il Comune di Pistoia, come già precisato, si è costituito parte civile nel procedimento penale conferendo mandato all'Avv. Vito Papa. Dall'estratto dell'agenda del Servizio (All. 3) si evince che l'Avvocato ha partecipato a circa 100 udienze. Si tratta di cento giorni lavorativi corrispondenti a cinque mesi di retribuzione del dirigente. Il danno in questo caso non può essere inferiore al costo per la retribuzione di tale dirigente per cinque mesi, compresi i ratei di tredicesima mensilità e le corrispondenti quote proporzionali di retribuzione di risultato. Dal prospetto che si allega emerge che la somma corrisponde a euro 47.764,65. Oltre a ciò, sono da prendere in considerazione anche le ore e a volte anche le giornate di lavoro di altri dipendenti comunali e del Segretario Generale chiamati a deporre prima innanzi al Pubblico Ministero come persone informate sui fatti e successivamente quali testimoni nel corso delle udienze dibattimentali. Il costo complessivo, considerata anche la circostanza che i dipendenti interessati erano ovviamente coinvolti emotivamente e certamente preoccupati con conseguente riduzione della propria capacità produttiva, può quanto meno essere determinata in misura pari al costo di tre mensilità di un dipendente di categoria D (All. 4). Tale determinazione è fatta in via prudenziale e considerando anche che nel periodo immediatamente successivo all'arresto del dipendente Evangelisti Marcello, ovviamente negli ambienti di lavoro del Comune di Pistoia non solo era venuta meno la tranquillità necessaria ad espletare le attività lavorative ma è

stata anche fonte di fisiologiche discussioni che hanno impedito la consueta produttività". È dunque di palmare evidenza che l'importo di euro 47.764,65 corrisponde esattamente al costo della retribuzione lorda versata al difensore legale dell'Ente, incardinato presso il relativo Ufficio legale, per le attività connesse alla costituzione di parte civile nel processo penale, laddove non si è tenuto conto del diverso importo (riportato nell'all. 4 menzionato nella nota e ripartito negli importi versati ai dipendenti per le attività di ripristino della legalità violata) che avrebbe potuto costituire il danno da disservizio. La somma dedotta in citazione non rappresenta, infatti, le "spese legali" sostenute per la difesa bensì la retribuzione lorda (pari a 5 mensilità), corrisposta al difensore incardinato, come detto, presso l'Ufficio legale dell'Ente e, dunque, versata proprio per gli adempimenti connessi alla sua funzione e alla sua qualifica. Non sussistono, pertanto, i presupposti per il riconoscimento di tali costi a titolo di "danno da disservizio" in senso stretto, ossia di spese, di carattere straordinario sostenute in relazione alla disarticolazione dell'ordinario assetto organizzativo, quali quelle effettivamente sostenute a causa dei fatti illeciti contestati agli altri convenuti in primo grado (ad esempio, per l'adibizione di diverso personale agli uffici rimasti privi del dipendente colpito da sospensione cautelativa di carattere disciplinare).

7. Con il sesto motivo di doglianza, l'appellante contesta l'addebito relativo al danno all'immagine anche con riferimento alla sua "errata" quantificazione in virtù del criterio legale del c.d. *duplum*

costituente mera presunzione semplice. Sul punto, la prevalente giurisprudenza contabile (Sez. III App. n.210 del 2016; Sez. II App. n.471 e n. 522 del 2018, nonché n.202 e n.250 del 2019; n.193 del 2021, n. 283 e n. 357 del 2023; n. 60 del 2024; n. 75 del 2025; App. Sicilia n. 53 del 2019; Sez. I App., sent. n. 170/ 2024), ritiene che, ai fini del discrimine temporale d'applicazione del criterio del c.d. 'doppio tangentizio' introdotto dall'art. 1, comma 62, l. n. 190/2012, occorra far riferimento al *tempus commissi delicti*, con l'effetto che il confine temporale deve aver riguardo alla condotta illecita adottata. Tale orientamento affonda le sue radici nei più recenti e ormai assolutamente consolidati approdi giurisprudenziali, secondo cui il "danno all'immagine" di una pubblica amministrazione sia da inquadrare nel più ampio *genus* del danno non patrimoniale disciplinato dall'art.2059 c.c. (Corte di cassazione n. 19551 e n. 35352 del 2023; Corte dei conti, Sezioni riunite, n. 1/2011/QM, Sez. III App. n.259/2024; Sez. II App. n.222/2023) quale danno-conseguenza che non "sussiste *in re ipsa*, dovendo essere allegato e provato da chi ne domanda il risarcimento. In merito alla prova del danno, tuttavia, è stato rilevato che, per le tipologie di danno non patrimoniale "*non ancorate a parametri e criteri tecnici di calcolo, può farsi ricorso al generale sistema delle prove, che comprende anche quelle presuntive, che assumono un notevole rilievo, a fronte dell'immaterialità del bene giuridico leso*" (Corte dei conti, Sez. II App. n. 357/2023). Va altresì ribadito che, come a più riprese chiarito dalla giurisprudenza di questa Sezione, "*la lesione dell'immagine*

della PA è azionabile ex se (ricorrendo i presupposti di legge per essa previsti) a prescindere ed indipendentemente da eventuali disfunzioni organizzative e disservizi nell'apparato interno che, al più, potrebbero incidere sul quantum, ma giammai sull'an del danno, non essendo le suddette circostanze elementi costitutivi della fattispecie in esame" (Sez. II App., n. 265/2023). Come affermato nel richiamato arresto della Corte costituzionale, infatti, il fondamento normativo della tutela dell'immagine della pubblica amministrazione si identifica nel "valore dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa e quindi del prestigio dell'immagine della PA (sentenza n. 172 del 2005), da realizzarsi nell'adempimento dei doveri che gravano sul pubblico dipendente (art. 54 Cost.)"; viene quindi in rilievo "*una fattispecie di danno che trae origine dalla condotta del dipendente infedele che genera discredito nella collettività, determinando un pregiudizio che compromette il rapporto di fiducia e affidamento nelle istituzioni, nella percezione amplificata dal cosiddetto clamor fori o "diffusione mediatica" da parte dei mezzi di comunicazione, frequentemente connesso a tali condotte*" (Corte cost., sent. n. 123/2023; Corte dei conti, II Sez. App., n. 265/2023; I Sez. App., sent. n. 376/2023).

In presenza di accertati reati contro la pubblica amministrazione "*possono essere valutati tutti gli indizi gravi, precisi e concordanti che, ai sensi dell'art. 2729 c.c., lasciano inferire che tra le conseguenze negative di un illecito penalmente rilevante, ampiamente prevedibili e presumibili alla stregua dell'id quod plerumque accidit, vi sia anche*

l'offuscamento dell'immagine e del prestigio della P.A. interessata" (Corte dei conti, Sez. II App., n. 222/2024; Sez. III App., n. 259/2024). Quanto, poi, al *clamor fori*, ancora la consolidata giurisprudenza contabile ha escluso che la risonanza presso il pubblico integri la lesione in sé, essendo piuttosto misura della relativa "dimensione" (Corte dei conti, Sez. II App., n. 222/2024, n. 265/2023; n. 178/2020, n. 183/2020, n. 290/2020, n. 181/2019, n. 563/2018, n. 271/2017; Sez. I App. n. 376/2023, n. 490/2021; Sez. III App., n. 210/2024, n. 259/2024). È stato altresì precisato che "*nella valutazione relativa all'esistenza e all'entità del clamor fori non rilevano, di per sé, il numero e il taglio degli articoli giornalistici ma l'attitudine della narrazione dei fatti dei quali l'appellato si è reso protagonista a generare discredito nei confronti dell'amministrazione di appartenenza*" (Sez. III App., n. 259/2024). In tale solco, nessun pregio può avere l'osservazione dell'appellante in merito al fatto che "*l'ampia rassegna stampa citata dalla Procura e richiamata dalla sentenza impugnata contiene in più occasioni informazioni errate o comunque smentite dai fatti e dalle successive risultanze processuali. Invero, in molti articoli di stampa, dedicati in gran parte alla complessiva vicenda processuale, si allude all'imputazione di "associazione per delinquere", dalle cui accuse il Sig. Evangelisti è stato assolto con sentenza passata in giudicato".* Si è già detto, infatti, che il reato di associazione per delinquere non impatta sulle fattispecie dannose dedotte in sede contabile e che le ulteriori circostanze nelle quali sono maturati gli illeciti esaminati



confermano il quadro di gravissimo e riprovevole spregio del decoro e dell'onore dell'Amministrazione. Ciò posto, si deve ritenere che, risalendo le condotte in esame a un arco temporale antecedente all'entrata in vigore della l. n. 190/2012, non possa trovare applicazione, neppure in via presuntiva, il criterio del "doppio tangentizio". Alla stregua, pertanto, del criterio equitativo ex art. 1226 c.c. e degli indicatori di natura oggettiva, soggettiva e sociale che la giurisprudenza contabile uniforme ha indicato ai fini della quantificazione del danno all'immagine (*ex multis*, Sez. riunite n.10/2003/QM; Sez. II App. n. 647/2017, n.178/2020, n.193/2021, n. 283/2023, n. 357/2023, n.174/2024), includendovi tra gli altri, proprio il valore del denaro o delle altre utilità conseguite, questa posta di danno deve essere ricalcolata in misura pari all'importo di € 226.597,00, percepito dall'appellante quale profitto del reato, oggetto di confisca ex art. 322-*ter* c.p., disposta, da ultimo, con ordinanza del 6.09.2022 dalla Corte d'appello penale di Firenze in ragione dell'intervenuta prescrizione di una parte dei reati ascrivibili all'ing. Evangelisti.

8.Quanto al settimo motivo d'appello, il carico delle spese di giustizia segue la soccombenza e, dunque, correttamente la sentenza di prime cure le ha poste a carico dell'odierno appellante.

9. In conclusione, l'appello deve essere parzialmente accolto, e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, l'ing. Marcello Evangelisti è condannato al risarcimento del danno in favore del Comune di Pistoia pari a complessivi € 532.261,63 (di cui €

305.664,63, a titolo di danno da lesione del nesso sinallagmatico, ed € 226.597,00, a titolo di danno all'immagine), con rivalutazione monetaria, da calcolare su base annua e secondo gli indici ISTAT per le famiglie di operai e impiegati, a far data dall'evento lesivo e fino alla pubblicazione della sentenza di primo grado, e interessi legali, dalla pubblicazione della stessa sentenza e fino al soddisfo.

7. Considerata la riforma della sentenza soltanto in relazione al *quantum debeatur*, le spese di giudizio rimangono a carico del soccombente e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda centrale d'appello, così definitivamente pronunciando, nei termini di cui in motivazione, accoglie parzialmente l'appello, e per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, condanna EVANGELISTI Marcello al risarcimento del danno in favore del Comune di Pistoia pari a complessivi € 532.261,63, oltre rivalutazione monetaria, da calcolare su base annua e secondo gli indici ISTAT per le famiglie di operai e impiegati, a far data dall'evento lesivo e fino alla pubblicazione della sentenza di primo grado, e interessi legali, dalla pubblicazione della stessa sentenza e fino al soddisfo. Le spese di giudizio sono a carico del soccombente e si liquidano in complessivi euro 224,00 (DUECENTOVENTIQUATTRO/00).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 12 dicembre 2024.

L'Estensore — Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano) — (dott.ssa Rita Loreto)



SENT. 101/2025

Firmato digitalmente Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 5 MAGGIO 2025

p. il Dirigente (dott. Massimo Biagi)

Firmato digitalmente

Il Funzionario Preposto
Lucia Bianco