

**REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA**

composta dai seguenti magistrati:

dott. Amedeo **FEDERICI** Presidente

dott. Nicola **RUGGIERO** Consigliere-relatore

dott. Alberto **URSO** Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. **60905** del registro di Segreteria, instaurato a istanza della Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale nei confronti di:

-EVANGELISTI Marcello, nato a Pistoia il 6 marzo 1949 ed ivi residente in Via Del Duca n. 4 (C.F.: VNGMCL49C06G713F), rappresentato e difeso dall'Avv. Paolo Sanchini e dall'Avv. Tommaso Baricchi ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Firenze, Via G. Richa 56, come da mandato in calce alla memoria di costituzione e difesa depositata in data 19 settembre 2018;

VISTO l'atto di citazione della Procura Regionale depositato presso questa Sezione Giurisdizionale in data 16 ottobre 2017;

ESAMINATI gli atti ed i documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del giorno 10 ottobre 2018,

celebrata con l'assistenza del Segretario, dott.ssa Paola Altini, il
Magistrato relatore Cons. Nicola Ruggiero, il rappresentante del
Pubblico Ministero in persona del Vice Procuratore Generale,
Cons. Stefano Castiglione, nonché l'Avv. Paolo Sanchini per il
convenuto Evangelisti (presente anche l'Avv. Tommaso Baricchi);
Rilevato in

FATTO

1. Con atto di citazione depositato il 16 ottobre 2017,
ritualmente notificato, la Procura Regionale presso questa
Sezione Giurisdizionale - previo invito a dedurre ai sensi dell'art.
67 d.lgs n. 174/2016- conveniva in giudizio il Sig.
EVANGELISTI Marcello, nella qualità, rivestita all'epoca dei
fatti, di Dirigente del Comune di Pistoia.

Tutto ciò al fine di ottenerne la condanna al pagamento, in favore
del predetto Ente, dell'importo di **euro 70.000,00**, salva ogni
diversa valutazione da parte del Collegio, oltre rivalutazione,
interessi e spese di giudizio.

La predetta somma, nella prospettazione dell'Organo requirente,
attivatosi a seguito della ricezione in data 11.10.2016 di un
esposto del Comune di Pistoia, rappresenta il pregiudizio erariale
che il convenuto avrebbe arrecato al citato Ente, con condotta
gravemente colposa, in relazione ad una ipotesi di danno,
connessa alla liquidazione a personale interno di incentivi per la
progettazione (ex art. 92 d.lgs n. 163/06), asseritamente non
dovuti ovvero liquidati in misura maggiore rispetto a quanto

effettivamente spettante.

Nello specifico, nel libello di responsabilità la Procura contabile esponeva che gli accertamenti espletati dall'Amministrazione comunale avevano condotto alla contestazione, con formale costituzione in mora, all'odierno convenuto, già Dirigente del Comune all'epoca dei fatti per cui è causa, di n. 63 determine di liquidazione di incentivi, riferite ad un totale di n. 153 interventi, assunte nel periodo 2006-2012, come da nota n. 22666 del Sindaco di Pistoia del 26.2.2016.

Tutto ciò avrebbe determinato, secondo il computo effettuato dalla stessa Amministrazione danneggiata, un esborso ingiustificato di risorse finanziarie pubbliche, stimato in euro 101.223,00.

Sempre nell'atto di citazione, l'Organo requirente richiamava la giurisprudenza di questa Corte sulla configurazione dell'erogazione degli incentivi *de quibus* a personale interno quale forma di incentivazione alla produttività, rimarcando, alla stregua della medesima giurisprudenza, i caratteri peculiari del "cd incentivo alla progettazione" (rappresentante una ipotesi eccezionale, di stretta interpretazione, di deroga ai principi di onnicomprensività e determinazione contrattuale della retribuzione del pubblico dipendente), nonché i presupposti di ammissibilità dello stesso (siccome erogabile solo a fronte di una effettiva attività svolta dai dipendenti comunali beneficiari e trovante giustificazione nell'effettiva utilità ricavata dall'Ente a seguito dell'operato dei propri dirigenti, responsabili del procedimento, della sicurezza e

relativi collaboratori).

Aggiungeva che un atto di normazione secondaria non potrebbe porsi in contrasto con il principio fondamentale, stabilito dalla normativa primaria, dell'effettività delle prestazioni individuate, non potendo, dunque, prevedere che l'erogazione dei compensi di cui all'art. 92 d.lgs n. 163/06 (già art. 18 legge n. 109/94) avvenga anche nel caso di svolgimento, da parte di tecnici esterni, della progettazione, Direzione lavori o altre attività professionali connesse, pena la concretizzazione di una duplicazione di spesa.

Nello specifico, secondo la giurisprudenza all'uopo richiamata, il regolamento interno dovrebbe rispettare i seguenti punti fermi:

a) erogazione ai soli dipendenti espletanti gli incarichi tassativamente indicati dalla norma (responsabile del procedimento, incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo e loro collaboratori), riferiti all'aggiudicazione ed esecuzione "di un'opera o un lavoro" (non, pertanto, per un appalto di fornitura di beni o di servizi);

b) ammontare complessivo non superiore al due per cento dell'importo a base di gara;

c) ancoramento del fondo incentivante alla base di gara (non all'importo oggetto del contratto, né a quello risultante dallo stato finale dei lavori), con conseguente illegittimità della previsione ed erogazione di un compenso per l'ipotesi in cui l'iter dell'opera o del lavoro non sia giunto, quantomeno, alla fase della pubblicazione

del bando o della spedizione delle lettere d'invito;

d) puntuale ripartizione del fondo incentivante tra gli incarichi attribuibili (responsabile del procedimento, progettista, direttore dei lavori, collaudatori, nonché loro collaboratori), secondo percentuali rimesse alla discrezionalità dell'Amministrazione, da mantenere, tuttavia, entro i binari della logicità, congruenza e ragionevolezza;

e) devoluzione in economia delle quote del fondo incentivante corrispondenti a prestazioni non svolte dai dipendenti, ma affidate a personale esterno all'organico dell'Amministrazione, con conseguente obbligo di prevedere, nel regolamento interno, le percentuali spettanti per ogni incarico espletabile dal personale, sì da permettere, nel caso in cui alcune prestazioni siano affidate a professionisti esterni, la predetta devoluzione.

2. Con specifico riferimento alla fattispecie all'esame, la Procura contabile premetteva di ritenere legittima l'erogazione dell'incentivo *de quo* con riferimento ad interventi di manutenzione straordinaria realizzati prima del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 (provvedimento che, attraverso l'abrogazione dell'art. 92, comma 5, d.lgs n. 163/06, ha espressamente escluso, per il futuro, la riconoscibilità dell'incentivo all'intero novero delle attività qualificabili come manutentive, sia straordinarie che ordinarie, a prescindere dalla presenza o meno di una preventiva attività di progettazione).

Aggiungeva di non ritenere sussistente la necessaria colpa grave in capo all'odierno convenuto con riferimento agli interventi connotati dalla dubbiosità della relativa classificazione (appalto di lavori, incentivabile, ovvero fornitura, non incentivabile; così i progetti nn. 18000 e 18001, relativi alla fornitura con posa in opera di conglomerati bituminosi) e/o dalla oggettiva incertezza sulla tipologia (manutenzione o restauro; così il progetto di cui alla scheda istruttoria n. 51).

Per contro, la medesima Procura, richiamando la documentazione in atti, affermava la responsabilità amministrativa del convenuto con riferimento ai casi in cui:

a) la percentuale dell'incentivo consentita dal regolamento interno non sarebbe stata rispettata, in quanto applicata sempre "a/rialzo" (come da ricostruzione esemplificativa di cui alla nota del Direttore generale n. 24113 del 21.4.2011);

b) l'incentivo sarebbe stato liquidato per interventi non rientranti fra quelli che vi avrebbero dato diritto (nota dell'Arch. Panerai del 25.2.2016 inviata al Sindaco, nella parte contestante la liquidazione a fronte di appalti di servizi e/o forniture) ovvero in favore di soggetti non aventi comunque titolo alla percezione;

c) vi sarebbe stata una irragionevole sproporzione nella ripartizione dell'incentivo, con l'attribuzione del massimo incentivo possibile, riferito all'intera attività di progettazione, a fronte della sola progettazione preliminare (così nelle ipotesi di ricorso all'appalto concorso, come per i progetti 16020 e 18090);

d) sarebbe stato applicato un regolamento attuativo, o comunque una normativa, diversi (e più favorevoli al personale beneficiario) di quelli che, per contro, avrebbero dovuto trovare spazio *ratione temporis* (casi di cui alla nota del Direttore generale n. 24113 del 21.4.2011 e alla nota dell'Arch. Panerai del 25.2.2016).

Più in generale, la responsabilità dell'odierno convenuto veniva affermata in relazione a tutte le contestazioni elevate dall'Amministrazione (da ritenersi integralmente richiamate), con sola eccezione dei comportamenti indicati in citazione come scriminabili.

Tale responsabilità si fonderebbe sulla colpa grave, non essendo seriamente pensabile, secondo l'Organo requirente, che il convenuto possa non aver avuto la consapevolezza di liquidare ed autoliquidarsi incentivi in assenza di idonee ragioni giustificatrici.

Tutto ciò a maggior ragione in quanto lo stesso, con proprio atto, aveva emanato una circolare (n. 23915 del 6.2.2008), proprio per disciplinare le procedure di liquidazione degli incentivi, sebbene in violazione delle previsioni di legge, avendo previsto, secondo le contestazioni attoree, una ripartizione predeterminata (svincolata, quindi, da una corrispondenza con l'effettiva partecipazione di ciascuno), a vantaggio di collaboratori del RUP, oltretutto impegnati prevalentemente in altri uffici comunali.

Nondimeno, la somma originariamente contestata a titolo di danno erariale in sede di invito a dedurre (euro 101.223,00) veniva nell'atto di citazione ridotta ad **euro 70.000,00**, in forza dello

scomputo del controvalore delle contestazioni inerenti le condotte riconosciute come scriminabili, nonché della circostanza della mancata elevazione di contestazioni di sorta da parte degli altri uffici comunali pure coinvolti nell'iter procedimentale relativo agli atti per cui è causa.

3. Il Sig. **EVANGELISTI Marcello** si è costituito in giudizio con memoria depositata il 19 settembre 2018, con il patrocinio degli Avv. Paolo Sanchini e dall'Avv. Tommaso Baricchi.

Con la predetta memoria, il convenuto, dopo aver evidenziato di essere stato Dirigente del Comune di Pistoia sino al 17.6.2012 (epoca del collocamento a riposo), ha, in primo luogo, eccepito la nullità dell'atto di citazione ai sensi degli artt. 163 e 164 c.p.c., per carenza dei suoi elementi essenziali ed indeterminatezza degli elementi a fondamento della domanda.

Nello specifico, l'atto di citazione difetterebbe nell'identificazione puntuale delle contestazioni mosse e nei singoli elementi costitutivi delle stesse, limitandosi ad indicazioni generiche o comunque di rinvio a quanto sostenuto dal Comune di Pistoia con la nota dell'Arch. Panerai.

Tale ultima nota, a sua volta, riporterebbe in allegato un dettaglio degli atti di liquidazione degli incentivi, ma senza la minima spiegazione delle ragioni di illegittimità degli stessi.

Allo stesso modo, l'atto di citazione risulterebbe nullo per indeterminatezza, genericità e mancata spiegazione dell'iter logico-giuridico seguito.

Tutto ciò in quanto mancherebbe l'indicazione specifica dei progetti contestati, dell'iter logico-giuridico sotteso alla relativa contestazione e del *quantum* del presunto danno all'erario.

Nel merito, il convenuto ha premesso in termini generali che, ai fini della configurazione della responsabilità amministrativa e/o della comminatoria della condanna, è indispensabile accertare che l'atto o il comportamento contestato abbia cagionato un danno patrimoniale alla P.A., indipendentemente dalla sua conformità o meno alla legge, e che, per effetto della condotta, non sia comunque derivato un vantaggio per la P.A. o la comunità amministrata (art.1, comma 1-bis, legge n. 20/94).

Si è, dunque, soffermato sul merito delle contestazioni formulate dalla Procura contabile (e, ancor prima, dall'Amministrazione asseritamente danneggiata), per affermarne l'infondatezza.

Nello specifico, tutte le contestazioni relative al fatto che il pagamento dell'incentivo sarebbe avvenuto in casi non consentiti dalla legge (ovvero su progetti che non risulterebbero lavori ma forniture), deriverebbero da una unilaterale e parziale interpretazione dei fatti.

L'analisi dettagliata dei progetti in questione farebbe, infatti, emergere la riconducibilità degli stessi alla categoria dei lavori e non delle semplici forniture.

Ed invero la fornitura e posa in opera di nuovi infissi (finestre, persiane o porte) negli edifici scolastici ed in quelli pubblici in generale, la fornitura e posa in opera di nuovi servizi igienici, la

fornitura e posa in opera di scale antiincendio nelle scuole, la fornitura e posa in opera di nuovi ascensori o elevatori in scuole o edifici pubblici, la fornitura e posa in opera di segnaletica di sicurezza o di segnaletica stradale, costituirebbero tutte opere richiedenti, da un lato, una progettazione, proporzionata al tipo d'intervento, in grado d'individuare e definire i lavori da realizzare (con relazione, elaborati grafici -anche se modesti-, computo metrico estimativo e quadro economico), e dall'altro, in fase realizzativa, per garantirne la funzionalità, l'effettuazione di una serie di lavorazioni particolari tutt'altro che accessorie o complementari rispetto al bene fornito.

Si tratterebbe di lavorazioni non meramente accessorie, ma necessarie per rendere l'opera finita a regola d'arte, ovvero di lavorazioni necessarie a seguito di forniture (e non già di forniture *sic et simpliciter*, come contestato dalla Procura contabile).

Allo stesso modo, risulterebbe infondata la contestazione concernente l'errata individuazione del regolamento comunale applicabile *ratione temporis*.

A tal riguardo, il convenuto ha evidenziato che è stata indicata, quale data utilizzabile per la verifica, quella di approvazione dei singoli progetti preliminari.

Nondimeno, tale data sarebbe indicata quale discriminante per l'applicazione del regolamento, solo nella deliberazione giuntale n. 202 del 7.12.2006, esecutiva dal 29.12.2006.

Conseguentemente, su tutti i progetti definitivi e/o esecutivi

elaborati a seguito di un progetto preliminare approvato prima del 29.12.2006, anche se approvati dopo tale ultima data, sarebbe stato giustamente applicato il regolamento precedente (C.C. n. 250 del 20.11.2000).

In ogni caso, la corretta applicazione del regolamento sarebbe stata comunque verificata dal Dirigente di area tecnica, dal Dirigente di ragioneria, dal Dirigente del personale e, talvolta, dal Direttore generale.

In particolare, la ripartizione degli incentivi con il regolamento del 2006 sarebbe sempre stata verificata ed approvata dal Dirigente di area tecnica, in conformità a quanto previsto dall'art. 5 del medesimo regolamento.

Il convenuto ha, inoltre, sostenuto di aver correttamente valutato come lavori di ristrutturazione gli interventi per contro ritenuti dalla Procura contabile di semplice manutenzione, aggiungendo che in ogni caso non sarebbe configurabile, in capo a chi ha operato le ripartizioni, la contestata colpa grave con riferimento all'attività di attribuzione dell'intervento all'una o all'altra fattispecie.

In relazione, poi, al contestato superamento delle soglie massime liquidabili, anche nell'ipotesi di possibile individuazione di taluni sforamenti rispetto alle percentuali stabilite nel regolamento ed assegnate ai componenti del gruppo di progettazione nella fase progettuale, in ogni caso non vi sarebbe stato alcun danno per l'Amministrazione.

Le maggiori somme erogate, infatti, sarebbero state tutte recuperate nella ripartizione della fase esecutiva, rimanendo sempre, per ogni singola opera o lavoro, nell'ambito della percentuale complessiva stabilita dal regolamento.

Allo stesso modo, rivestirebbe carattere meramente formale la contestazione concernente la mancanza del nominativo del dipendente e relativa firma sul frontespizio del progetto, con indicazione unicamente nella determina e/o delibera relativa.

L'incentivo, infatti, sarebbe stato sempre erogato solo a fronte di un'attività effettivamente svolta dal dipendente comunale per quella specifica opera o lavoro, quale attestata dal RUP.

D'altro canto, anche nell'ipotesi di escludere i collaboratori e/o progettisti non espressamente nominati nell'elaborato progettuale, non vi sarebbe stato alcun risparmio, atteso che la percentuale totale, prevista per la fase progettuale, sarebbe stata distribuita diversamente tra gli aventi diritto, rimanendo invariato il totale.

Allo stesso modo, la contestazione, relativa ad altre determinate, di aver corrisposto l'incentivo a personale che, pur avendo svolto le mansioni correttamente affidate, non avrebbe avuto il titolo di studio per ricoprire l'incarico (comunque derivante sempre dall'esperienza nel ruolo o funzione), non influirebbe sul totale dell'incentivo, che sarebbe stato in ogni caso ridistribuito tra il personale avente titolo rimanendo invariato il totale.

Il convenuto ha inoltre sostenuto che la circolare prot. n. 23915 del 6.2.2008, diversamente da quanto contestato, non avrebbe

previsto, nell'ultima parte, una ripartizione dell'incentivo svincolata dall'effettiva partecipazione all'iter progettuale dei singoli dipendenti, tutti asseritamente appartenenti al Servizio e non già impegnati in altri uffici del Comune.

La medesima circolare avrebbe fornito un'indicazione (circa le percentuali da attribuire in linea di massima, e non tassativa, a "altri collaboratori del RUP" nell'ambito del 10% previsto dal regolamento), giustificata da ragioni di equità e giustizia, siccome rispondente allo scopo di uniformare le procedure e di garantire la medesima percentuale ai diversi funzionari prestanti lo stesso tipo di collaborazione su ogni singolo progetto delle quattro aree operative (strade, fabbricati, scuole ed impianti), con a capo quattro distinti funzionari.

Nello specifico, la circolare, comunque trasmessa al Dirigente di area, avallante l'iniziativa, avrebbe avuto la finalità di evitare il malcontento e l'incongruenza, rappresentata dall'attribuzione, ad opera dei diversi funzionari, di una percentuale diversa per lo stesso tipo di collaborazione su ogni singolo progetto.

Il convenuto ha inoltre affermato l'infondatezza della contestazione concernente l'applicazione dell'incentivo sugli appalti integrati (progettazione esecutiva a carico dell'impresa) e sugli appalti concorso nella vigenza del regolamento approvato con delibera consiliare n. 250 del 20.11.2000.

Tutto ciò in quanto nel predetto regolamento non sarebbero previste riduzioni per livello di progettazione ma unicamente per

complessità dell'opera (1,25% per lavori di manutenzione ordinaria o straordinaria e 1,50% per lavori di ristrutturazione, restauro e realizzazione di nuova opera), ed il convenuto, in assoluta buona fede, avrebbe considerato, come base per il calcolo dell'incentivo, l'importo posto a base di gara, come chiaramente richiesto dalla legge.

In altri termini, sulla base del regolamento del 2000, innovativo rispetto a quello del 1998 (C.C. n. 120 del 6.4.1998), il fondo di cui all'art. 18 legge n. 109/94 andrebbe riferito al progetto posto a base di gara, indipendentemente dal sistema di realizzazione dei lavori e della procedura di scelta del contraente adottati in riferimento alla legislazione vigente.

Dopo l'entrata in vigore del successivo regolamento approvato con delibera giuntale n. 202 del 17.12.2006, sarebbero state operate regolarmente tutte le riduzioni dell'incentivo ivi previste.

Similmente, risulterebbe manifestamente infondata la contestazione relativa all'incremento dell'incentivo, atteso che il medesimo incremento deriverebbe esclusivamente dal conteggio degli oneri riflessi anche sui progetti approvati prima dell'entrata in vigore della delibera giuntale n. 261 del 14.12.2005 (che lo avrebbe espressamente codificato a seguito della sentenza del Tribunale di Pistoia n. 573/05, statuente la necessità della corresponsione dell'incentivo al netto degli oneri riflessi, con condanna del Comune al pagamento di tali oneri ingiustamente trattenuti sull'incentivo per il periodo dal 1998 al 2003, oggetto di

ricorso).

In altri termini, l'incremento (con il pagamento dell'1,9 o del 2% al lordo degli oneri riflessi, corrispondenti all'1,25% o all'1,5% al netto dei medesimi oneri) sarebbe stato applicato al fine di evitare un ulteriore contenzioso sui progetti dal 2003 al 2005.

Il convenuto ha poi sostenuto che i dirigenti al medesimo superiori andrebbero ritenuti responsabili del danno contestato in questa sede, ove ritenuto sussistente, ovvero, a tutto concedere, concorrenti con lo stesso negli addebiti di responsabilità.

Essi, infatti, avrebbero valutato, esaminato, approvato e liquidato gli incentivi per cui è causa, senza formulare rilievi di sorta.

Ha, infine, sostenuto che il ricorso all'incentivazione proposta dal Sig. Evangelisti ed approvata dagli organi comunali nel periodo in contestazione, avrebbe apportato solo vantaggi, non solo di natura economica, all'Amministrazione.

Tutto ciò a ragione essenzialmente della minore entità della spesa per progettazione interna (circa 335.000,00 euro per circa 100 di opere pubbliche dal valore di circa 30 milioni di euro nel periodo dal 2002 al 2011) a fronte di quella ipotetica media per professionisti esterni (circa 4,5 milioni).

In definitiva, con l'incentivazione adottata dall'Amministrazione comunale, sarebbero state stimolata al massimo la progettualità e la D.L. interna, con un risparmio di oltre 4 milioni di euro.

In conclusione, il convenuto ha chiesto:

a) il rigetto delle domande attoree, per infondatezza delle stesse,

con proscioglimento da ogni addebito;

b) in via subordinata, la riduzione della somma richiesta, nella misura ritenuta di giustizia, preso atto comunque dell'utilità per la stessa causa conseguita dall'Amministrazione.

4. Alla pubblica udienza del 10 ottobre 2018, il P.M. contabile, Cons. Stefano Castiglione, ha sostenuto l'infondatezza della dedotta eccezione di nullità.

A tal riguardo, ha sottolineato che l'iniziativa della Procura è scaturita da una denuncia "qualificata" (l'esposto del Sindaco di Pistoia), riportante in allegato la nota -puntualmente richiamata in citazione- adottata dall'Architetto comunale (Panerai) a seguito di una completa attività istruttoria.

Nel merito, ha insistito per la condanna, ribadendo che il Sig. Evangelisti avrebbero liquidato in maniera illegittima gli incentivi per cui è causa.

Infine, ha sottolineato che in citazione l'ammontare del danno contestato è stato già ridotto, a ragione della valutata compartecipazione alla causazione dello stesso di altri soggetti (nei cui confronti non si è agito per difetto di colpa grave).

L'Avv. Paolo Sanchini, per il convenuto Evangelisti, ha riproposto l'eccezione di nullità dell'atto di citazione, argomentando in ordine all'asserita genericità ed indeterminatezza della nota dell'Arch. Panerai.

Nel merito, ha sostenuto l'assenza del contestato danno e rimarcato che gli incentivi sarebbero sempre stati corrisposti in

misura inferiore al 2% ed a fronte di attività effettivamente espletate.

Ha richiamato la sentenza del Tribunale di Pistoia sulla necessità del pagamento degli incentivi al netto degli oneri riflessi a carico del Comune erogante.

Ha, inoltre, fatto presente che tutte le operazioni del convenuto sarebbero state controllate dagli altri dirigenti, a lui superiori.

Ha, dunque, eccepito la mancanza di prova del danno, anche alla luce dell'*utilitas* asseritamente conseguita dall'Amministrazione, e dello stesso nesso eziologico.

Ha concluso per l'assoluzione e, in via subordinata, per una congrua riduzione del danno.

Considerato in

DIRITTO

1. In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di **nullità dell'atto di citazione** ai sensi degli artt. 163 e 164 c.p.c. (oggi, art. 86 d.lgs n. 174/2016), formulata dal convenuto Evangelisti a ragione dell'asserita carenza degli elementi essenziali dello stesso atto, nonché della dedotta indeterminatezza degli elementi a fondamento della domanda.

Nello specifico, l'atto di citazione difetterebbe nell'identificazione puntuale delle contestazioni mosse e nei singoli elementi costitutivi delle stesse, limitandosi ad indicazioni generiche o comunque di rinvio a quanto sostenuto dal Comune di Pistoia con la nota dell'Arch. Panerai.

Tale ultima nota, a sua volta, riporterebbe in allegato un dettaglio degli atti di liquidazione degli incentivi, ma senza la minima spiegazione delle ragioni di illegittimità degli stessi.

Allo stesso modo, l'atto di citazione risulterebbe nullo per indeterminatezza, genericità e mancata spiegazione dell'iter logico-giuridico seguito.

Tutto ciò in quanto mancherebbe l'indicazione specifica dei progetti contestati, dell'iter logico-giuridico sotteso alla relativa contestazione e del *quantum* del presunto danno all'erario.

Nondimeno, la predetta eccezione risulta infondata e va, come tale, rigettata.

A tal riguardo, il Collegio rileva che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte e della stessa Corte di Cassazione, la valutazione in ordine alla puntualità e chiarezza degli elementi identificativi della pretesa fatta valere in giudizio, va condotta, caso per caso, tenendo conto, a tal fine, del contenuto complessivo dell'atto di citazione e dei documenti ad esso allegati (in termini, tra le altre, Corte Conti, Sez. giur. Campania, n. 1310/2011, richiamante Cass, Sez. I, n. 17023/03; id., Sez. giur. Campania n. 1037/2015; id., Sez. I, 1 marzo 2018, n. 98, richiamante Cass. SS.UU., n. 8077/2012; Cass., Sez. II, n. 1681/2015).

Orbene, nella fattispecie all'esame, dal contenuto complessivo del libello di responsabilità e dalla documentazione depositata in allegato allo stesso, la cui consultazione costituisce, invero, onere

specifico del convenuto, emergono, con sufficiente chiarezza, tanto il *petitum* quanto la *causa petendi*, con la nitida contestazione al Sig. Evangelisti di aver provveduto, nella veste di Dirigente del competente settore comunale, all'adozione, nel periodo 2006-2012, di n. 63 determinate illegittime di liquidazione al personale interno (ed a se medesimo) degli incentivi alla progettazione di cui all'art. 92 d.lgs n. 163/2006 (già, art. 18 legge n. 109/94).

Tale liquidazione sarebbe, infatti, avvenuta, nella prospettazione attorea, al di fuori dei casi contemplati dalla legge ovvero in misura superiore a quella consentita.

A tal riguardo, va rilevato che tanto alla nota dell'Arch. Panerai del 25 febbraio 2016 (allegata a quella sindacale del 26.2.2016) quanto alla nota del Segretario generale Pancari del 7.10.2016 (pervenuta l'11.10.2016) -puntualmente richiamate in citazione e depositate in allegato alla stessa- risulta accluso un prospetto riepilogativo delle determinate contestate, con l'indicazione (per quanto concerne la prima delle due note) anche degli importi liquidati e di quelli contestati, quale danno alle casse comunali.

La nota dell'Arch. Panerai contiene, inoltre, una sintetica e riepilogativa rappresentazione dei vari profili di illegittimità (illiceità dal punto di vista amministrativo-contabile) che sarebbero emersi a seguito della specifica attività istruttoria all'uopo espletata.

Aggiungasi che nel dischetto informatico allegato alla già

richiamata nota del Segretario Generale del 7.10.2016, sono riportate le determine *de quibus*, ma soprattutto le puntuali schede istruttorie, indicate con numerazione progressiva dal n. 1 al n. 63, predisposte dall'Arch. Panerai a seguito degli approfondimenti condotti anche a seguito di interlocuzione con l'odierno convenuto.

Orbene, tali schede contengono, per ciascuna determina di liquidazione, l'indicazione analitica dei singoli progetti e dei rilevati profili d'illegittimità.

Alle medesime schede risultano allegati gli atti relativi ai singoli progetti, le schede/tabelle di liquidazione degli incentivi, nonché le diverse lettere di costituzione in mora inoltrate al convenuto Evangelisti.

D'altro canto, il Sig. Evangelisti, costituendosi in giudizio, ha potuto dispiegare, in maniera adeguata, le proprie difese in ordine ai fatti al medesimo addebitati.

In conclusione, alla luce di tutto quanto sopra esposto, va rigettata l'eccezione di nullità della citazione.

2. In relazione al **merito della vicenda**, il Collegio ritiene che la domanda attorea meriti accoglimento, sia pure nei termini e limiti sottoindicati, ricorrendo, rispetto ad essa, tutti gli elementi costitutivi della contestata responsabilità amministrativa.

2.a) Più in particolare, risulta pacifica, e nemmeno contestata, la ricorrenza del cd **rapporto di servizio** tra il convenuto Evangelisti e l'Amministrazione danneggiata (Comune di Pistoia), avendo egli

agito quale Dirigente del Servizio Lavori Pubblici del citato Ente.

Allo stesso modo, la sussistenza delle **condotte illecite** contestate e la loro riconducibilità al predetto convenuto, a giudizio del Collegio, risultano acclarate alla luce di una valutazione complessiva degli atti di causa, tali da far incontrovertibilmente risaltare la violazione del quadro normativo di riferimento, come costantemente ricostruito dalla giurisprudenza di questa Corte.

Viene in rilievo, innanzitutto, l'art. 18, comma 1, legge 109/94, alla cui stregua *"1. Una somma non superiore all'1,5 per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'articolo 16, comma 7, è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità ed i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata ed assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile unico del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo nonché tra i loro collaboratori. La percentuale effettiva, nel limite massimo dell'1,5 per cento, è stabilita dal regolamento in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare. La ripartizione tiene conto delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere. Le quote parti della predetta somma corrispondenti a prestazioni che non sono svolte dai predetti dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima,*

costituiscono economie. I commi quarto e quinto dell'articolo 62 del regolamento approvato con regio decreto 23 ottobre 1925, n. 2537, sono abrogati. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera b), possono adottare con proprio provvedimento analoghi criteri (...)".

L'art. 3, comma 29, legge 350/03 ha aggiunto, con particolare riferimento agli Enti locali, che *"I compensi che gli enti locali, ai sensi dell'articolo 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, ripartiscono, a titolo di incentivo alla progettazione, nella misura non superiore al 2 per cento dell'importo a base di gara di un'opera o di un lavoro, si intendono al lordo di tutti gli oneri accessori connessi alle erogazioni, ivi compresa la quota di oneri accessori a carico degli enti stessi"*.

La legge 109/94 è stata abrogata dall'art. 256 del d.lgs 12 aprile 2006, n. 163, con la decorrenza prevista nel successivo art. 257 (19 aprile 2016, data di entrata in vigore del predetto d.lgs n. 163/06).

Il medesimo d.lgs n. 163/06 ha previsto, all'art. 92, comma 5, che *"una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'articolo 93, comma 7, è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il*

responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. La percentuale effettiva, nel limite massimo del due per cento, è stabilita dal regolamento in rapporto all'entità ed alla complessità dell'opera da realizzare".

Il predetto art. 92, comma 5, è stato in seguito abrogato dall'art. 13, comma 1, d.l. 24 giugno 2014 n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014 n. 114.

Per consolidata giurisprudenza contabile, il cd. "incentivo alla progettazione", disciplinato dall' art. 92, comma 5, dell'abrogato codice dei contratti pubblici del 2006, rappresenta uno dei casi in cui il legislatore, derogando al principio per cui il trattamento economico è fissato dai contratti collettivi, attribuisce un compenso ulteriore e speciale, rinviando ai regolamenti dell'Amministrazione aggiudicatrice, previa contrattazione decentrata, i criteri e le modalità di ripartizione (in termini, Corte Conti, Sez. giur. Toscana, 19 luglio 2018, n. 196; in termini analoghi, Corte Conti, Sez. Reg. Controllo Lombardia, delib. n. 72/2013/PAR).

Viene, dunque, in rilievo una chiara deroga ai principi di onnicomprensività e determinazione contrattuale della retribuzione del dipendente pubblico, come tale costituente una eccezione operante con criterio interpretativo di stretta interpretazione (in termini, tra le altre, Corte Conti, Sez. Regionale Controllo Umbria n. 119/2013; id., Sezione Regionale Controllo Marche n.

67/2013).

Più in particolare, l'incentivo *de quo* è ammesso solo a fronte di un'attività effettivamente svolta dai dipendenti comunali beneficiari, giustificandosi il connesso esborso con l'effettiva utilità ricavata dall'Ente a seguito dell'operato dei propri dirigenti, responsabili del procedimento, della sicurezza e relativi collaboratori (in termini, Corte Conti, Sez. III, n. 576/2014).

Ne deriva la riconoscibilità del predetto incentivo solo in presenza di lavori di realizzazione di un'opera pubblica alla cui base vi sia una necessaria attività di progettazione (Corte Conti, Sezione Regionale Controllo Piemonte n. 8/2014; id., Sezione Regionale Controllo Lombardia n. 442/2013; id., Sezione Regionale Controllo Toscana n. 15/2013).

Ovviamente, il regolamento attuativo adottato dalla singola Amministrazione, quale atto di normazione secondaria, non potrà porsi in contrasto con le previsioni normative, derogando alle stesse con l'attribuzione di compensi non previsti (in termini, Corte Conti, Sez. Reg. Controllo Lombardia, n. 259/2012).

2.b) Orbene, nella fattispecie all'esame, come anticipato, gli atti di causa lasciano chiaramente emergere la liquidazione illegittima, da parte dell'odierno convenuto e in favore del personale interno (ivi compreso se medesimo), degli incentivi alla progettazione.

Sul punto, giova osservare che la giurisprudenza contabile è del tutto pacifica nel ritenere che il giudice contabile possa attingere da varie fonti, ai fini della formazione del proprio, libero

convincimento ex art. 116 c.p.c., e, dunque, ai fini dell'assunzione della decisione di propria competenza (in termini, Corte Conti, Sez. giur. Abruzzo, n. 414/2012).

Il medesimo giudice risulta, dunque, sicuramente legittimato a valutare la complessiva documentazione acquisita al fascicolo processuale, con libero e prudente apprezzamento ai sensi dell'art.116 c.p.c. (in termini, Corte Conti, Sez. giur. Lazio, n.477/2010).

Nel caso di specie, vengono in rilievo i seguenti atti:

a) nota dell'Arch. Panerai del 25 febbraio 2016, con l'enucleazione dei *"principali tipi di errore nella liquidazione riscontrati nella fase istruttoria"*.

Al predetto atto è accluso un prospetto riepilogativo delle n. 63 determine contestate, con relativa indicazione numerica, anno di riferimento, regolamento applicabile, importo complessivo erogato ed importo contestato;

b) nota del 7.10.2016 del Segretario generale Pancari, riportante in allegato un prospetto riepilogativo delle determine contestate;

c) dischetto informatico accluso a tale ultima nota, nel quale sono riportate le determine *de quibus* e le puntuali schede istruttorie predisposte dall'Arch. Panerai a seguito degli approfondimenti all'uopo espletati.

Nello specifico, come già anticipato, tali schede contengono, per ciascuna determina di liquidazione, l'indicazione analitica dei singoli progetti e dei rilevati profili d'illegittimità.

Alle medesime schede risultano allegati gli atti relativi ai singoli progetti, le schede/tabelle di liquidazione degli incentivi, nonché le diverse lettere di costituzione in mora inoltrate al convenuto Evangelisti.

Orbene, l'analisi della documentazione sopra riportata e, in particolare, delle richiamate schede istruttorie, con relativi allegati, fornisce, a giudizio del Collegio, adeguata dimostrazione della fondatezza delle contestazioni attoree.

Tutto ciò anche a ragione del fatto che trattasi di schede predisposte da soggetto (Arch. Panerai) dotato, nell'ambito dell'apparato burocratico dell'Ente, delle necessarie competenze tecnico-professionali, a seguito del puntuale esame della documentazione relativa ai singoli progetti, oggetto delle determine contestate, di opportuna interlocuzione con l'odierno convenuto, nonché sulla base di valutazioni, proprie della materia degli appalti, congrue, correnti ed immuni da vizi logici.

Nello specifico, dalle schede in questione, alle quali per ragioni di brevità si fa integrale rinvio, è possibile ricavare la sussistenza, di volta in volta, di plurimi e diversi profili di illegittimità.

Le medesime illegittimità possono essere ricondotte, per esigenze di comodità espositiva, alle seguenti tipologie, contestate nell'atto di citazione:

a) liquidazioni intervenute al di fuori dei casi consentiti.

Vengono in rilievo, in primo luogo, interventi non incentivabili, in quanto rientranti non già nel novero degli appalti di lavori, ma in

quello degli appalti di servizi e/o forniture.

A tal riguardo, giova ribadire che sulla base della normativa di riferimento (art. 18 legge n. 109/94 e successivamente art. 92 d.lgs n. 163/06, entrambi facenti riferimento espresso all' *"..importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro"* e alla ripartizione *"per ogni singola opera o lavoro"*), l'incentivo può essere riconosciuto solo in presenza di lavori di realizzazione di un'opera pubblica alla cui base vi sia una necessaria e significativa attività di progettazione.

Per contro ed in superamento delle argomentazioni difensive sul punto, nella fattispecie all'esame è emersa, in plurime circostanze, l'erogazione dell'incentivo a fronte di interventi chiaramente riconducibili, in base ai relativi elaborati, nella categoria degli appalti di servizi e/o forniture, rivestendo la realizzazione di opere, ove prevista, carattere del tutto marginale ed accessoria (così, ad es., il progetto 14001/06-Stralcio A- di fornitura e posa in opera di nuove persiane ad edifici scolastici di cui alla **scheda istruttoria n. 2**, relativa alla determina n. 794 del 18.3.2008; il progetto n. 1400 TAB. 11/2004, di cui alla **scheda istruttoria n. 3**, relativa alla determina n. 858 del 26.3.2008, avente ad oggetto la sostituzione d'infissi all'asilo nido "Il Grillo", del quale è stato rinvenuto solo il cd abaco -catalogo dei tipi di infissi-; il progetto n. 24200/06-IV stralcio-di cui alla **scheda istruttoria n. 5**, relativa alla determina n. 1118 del 22.4.2008, avente ad oggetto la fornitura e posa in opera di nuove barriere stradali, salvo

modeste opere edili del tutto accessorie; il progetto n. 17000/07-
intervento 3-, determina n. 1205 del 5.5.2008, **scheda istruttoria n. 6**, consistente nella fornitura e posa in opera di cancellate ad edifici scolastici in assenza di atti/elaborati attestanti lo svolgimento di attività progettuale; il progetto 1400/04-stralcio A- rifacimento di infissi e vetri per edificio scolastico-determina n. 1498 del 18.6.2009-**scheda istruttoria n. 28**, rispetto al quale gli atti progettuali confermano la marginalità della componente-lavori, relativa alla rimozione dei vecchi infissi; il progetto 34650/09- determina n. 2227 del 6.10.2009- **scheda istruttoria n. 30**, avente ad oggetto la fornitura di segnaletica -luminosa e non - e di scale d'emergenza, con la previsione di lavori ridotti e contenuti rispetto alla voce del tutto preponderante della fornitura; il progetto n. 11681-fornitura di arredi ed attrezzature per nuova biblioteca-determina n. 2366 del 22.10.2009-**scheda istruttoria n. 33**-connotato dalla marginalità della realizzazione di impianti rispetto alla fornitura di arredi).

Sul punto, va ribadito che la riconducibilità degli interventi *de quibus* alla categoria delle forniture trova riscontro nella documentazione relativa ai singoli progetti (ad iniziare, dagli elaborati progettuali).

Vi sono, inoltre, casi in cui l'incentivo è stato erogato pur a fronte di interventi per i quali non sono stati rinvenuti elaborati attestanti lo svolgimento di attività progettuali incentivabili (così, ad es., il progetto n. 34650/07-determina n. 2406 del 27.10.2009-**scheda**

istruttoria n. 34; il progetto n. 17000/08-interventi n. 3 del primo stralcio e n. 2 del secondo stralcio- determina n. 233 del 1.2.2010-**scheda istruttoria n. 39**);

b) liquidazioni avvenute in favore di soggetti non aventi titolo per accedervi.

Nello specifico, sono emersi casi in cui taluni dei dipendenti comunali beneficiari dell'incentivo, con il ruolo di "*collaboratori tecnici*", non risultano da alcun elaborato (così, ad es., i dipendenti Cappelli, Bianchi, Venturi, Turturro, Romoli e Pierattini con riferimento al progetto n. 18500, di cui alla determina n. 355 del 17.2.2009-**scheda istruttoria n. 27**; analogamente, il dipendente Bertolini con riferimento al progetto n. 11681- determina n. 2366 del 22.10.2009-**scheda istruttoria n. 33**) ovvero casi in cui il dipendente destinatario dell'incentivo nella qualità di co-progettista non è indicato negli elaborati del progetto (preliminare e definitivo) né come progettista né come collaboratore tecnico (così, nello specifico, il progetto n. 18000/08, di cui alla determina n. 466 del 26.2.2009-**scheda istruttoria n. 21**, con riferimento al dipendente Puccioni) ovvero ancora casi in cui non emerge alcun supporto documentale al riconoscimento, in favore del dipendente beneficiario, del titolo di "*progettista*" e di "*assistente*" (così, ad es., il progetto n. 34106/07- determina n. 1089 del 29.4.2009-**scheda istruttoria n. 26**, con riferimento al dipendente Berti, collaboratore amministrativo B3, con diploma di perito agrario).

Allo stesso modo, sono stati accertati casi in cui il dipendente beneficiario, quale collaboratore tecnico, non possiede il titolo di studio necessario per svolgere quel ruolo (così il dipendente Pierattini, in possesso del diploma di licenza media, ed il dipendente Venturi, in relazione al già richiamato al progetto n. 18500-determina n. 355 del 17.2.2009-**scheda istruttoria n. 27**) ovvero casi in cui, pur non evidenziando gli elaborati altra figura all'infuori del progettista e del RUP, l'incentivo risulta liquidato in favore di "collaboratori", senza alcuna specifica e nonostante l'assenza in capo ai beneficiari del profilo necessario per essere inquadrati nella categoria dei "*collaboratori tecnici*" (così, ad es., il progetto 18120, determina n. 2881 del 2.12.2008, **scheda istruttoria n. 20**; analogamente, il progetto n. 24000/2006-determina n. 1114 del 21.4.2008-**scheda istruttoria n. 4**, connotato dall'attribuzione dell'incentivo, quale collaboratore, in favore del dipendente Berti, titolare di licenza media).

Ancora; in molti casi, l'incentivo è stato assegnato in stretta osservanza alla predeterminazione operata nella circolare n. 23915 del 6.2.2008 (a firma del convenuto Evangelisti), la quale ha, in particolare, previsto quali percentuali erogare, in linea di massima, "*su tutti i progetti*" a vantaggio dei 4 dipendenti comunali nominativamente indicati (Bertugelli, Dionigi, Bovani e Pagliaro, tre dei quali peraltro stabilmente impegnati in altri settori operativi), a titolo di altri collaboratori del RUP (così, ad

es., il progetto n. 24000/06-I stralcio-determina n. 114 del 21.4.2008-**scheda istruttoria n. 4**; il progetto n. 34650/07-determina n. 1940 del 2.8.2008, **scheda istruttoria n. 10**; il progetto n. 24000/06-determina n. 2030 del 21.8.2008-, **scheda istruttoria n. 11**; il progetto n. 18067/07-determina n. 2359 del 7.10.2008-**scheda istruttoria n.15**; il progetto n. 2400/08-terzo stralcio-determina n. 2593 del 30.10.2008-**scheda istruttoria n. 18**; il progetto n. 11010/07-stralcio 2- determina n. 988 del 21.4.2009-**scheda istruttoria n. 24**; il progetto n. 17000/08-determina n. 233 del 1.2.2010-**scheda istruttoria n. 39**; il progetto n. 17915/07-determina n. 243 del 2.2.2010-**scheda istruttoria n. 40**).

Infine, vi sono casi in cui l'incentivo è stato erogato nonostante l'accoglimento, in sede di aggiudicazione, di una proposta progettuale del tutto diversa da quella posta a gara e redatta dal personale interno, e, dunque, pur in presenza di difformità tra le due proposte progettuali, (difformità) determinata dalle numerose criticità nel progetto posto a base di gara, individuate dai concorrenti, poi risultati vincitori (così, in particolare, il progetto n. 18500 -appalto concorso-determina n. 355 del 17.2.2009-**scheda istruttoria n. 27**).

In tutte queste ipotesi risulta palese, a giudizio del Collegio, la violazione del principio fondamentale, ricavabile dalla normativa di riferimento, per cui l'incentivo *de quo* -per la sua stessa natura di eccezione ai principi di onnicomprensività e determinazione

contrattuale della retribuzione del dipendente pubblico- si giustifica solo a fronte di una attività effettivamente svolta dai dipendenti beneficiari, oggettivamente verificabile e con assunzione delle relative responsabilità, (attività) da cui sia derivata una reale utilità per l'Ente (in termini, Corte Conti, Sez. III, n. 576/2014).

Sul punto, non può condividersi la tesi difensiva, alla cui stregua la mancanza dell'indicazione del dipendente coinvolto e della relativa firma sul frontespizio del progetto (con indicazione unicamente nella determina e/o delibera relativa), costituirebbero un vizio meramente formale.

Nello specifico, secondo la tesi difensiva, l'erogazione dell'incentivo sarebbe sempre avvenuta solo a fronte di un'attività effettivamente svolta dal dipendente comunale per quella specifica opera o lavoro, quale attestata dal RUP.

Nondimeno, a giudizio del Collegio, la mancata indicazione negli elaborati progettuali del dipendente coinvolto e l'assenza della relativa firma non possono essere degradate a meri vizi formali, venendo in rilievo omissioni che non consentono di accertare, in maniera incontrovertibile, l'effettiva partecipazione del dipendente interessato all'attività progettuale e, soprattutto, precludono quella chiara ed effettiva assunzione di responsabilità rispetto alla prestazione resa, per contro necessaria ai fini dell'acquisizione del diritto all'incentivo.

Sotto questo punto di vista, non risulta privo di significatività il

fatto che tanto il regolamento comunale approvato con deliberazione consiliare n. 250/00 quanto quello successivo approvato con atto giuntale n. 202/06 richiedano, per i "tecnici" e "collaboratori tecnici", la firma degli atti dai medesimi predisposti, ai fini dell'assunzione della responsabilità, rispettivamente, della progettazione (tecnici) e dell'esattezza degli elaborati facenti parte del progetto (collaboratori tecnici).

Allo stesso modo, non risulta convincente il richiamo operato dalla difesa del convenuto alla circostanza per cui, anche nell'ipotesi di escludere i collaboratori e/o progettisti non espressamente nominati nell'elaborato progettuale ovvero quelli non aventi il titolo di studio necessario per ricoprire l'incarico, non vi sarebbe stato alcun risparmio, atteso che la percentuale totale, prevista per la fase progettuale, sarebbe stata distribuita diversamente tra gli aventi diritto, rimanendo invariato il totale.

Sul punto, è sufficiente osservare che, a fronte di un dato certo ed inoppugnabile (somme indebitamente fuoriuscite dalle casse comunali, in quanto erogate a soggetti non aventi titolo per accedervi e, come tali, già di per sé concretanti un danno erariale), l'argomentazione qui rigettata introduce e tende a valorizzare un dato meramente ipotetico, connesso alla possibile, eventuale ripartizione -con altre, legittime modalità- delle medesime somme.

Va, infine, sottolineato, in superamento delle argomentazioni difensive al riguardo, che il tenore letterale della circolare n. 6

febbraio 2018, n. 23915, predisposta dal convenuto (“..Si fa presente inoltre che su tutti i progetti le percentuali relative a “altri collaboratori RUP” dovranno essere in linea di massima Rag. Bertugelli Paolo 4%, Adamo Dionigi 2%, Elisabetta Bovani 2% e Maria Lucia Pagliaro 2%”), fa risaltare la previsione di una ripartizione predeterminata dell’incentivo, in quanto tale svincolata da una corrispondenza con l’effettiva partecipazione di ciascuno al singolo e specifico progetto, così come confermato dal fatto che, in concreto, la liquidazione è poi costantemente avvenuta in stretta osservanza alla predetta circolare;

c) mancato rispetto della misura (percentualizzata) invalicabile dell’incentivo, consentita dal regolamento di attuazione, con il riconoscimento di una percentuale superiore a quella concedibile.

Giova premettere al riguardo che il regolamento comunale di attuazione dell’art. 18 della legge n. 109/94, approvato con delibera consiliare n. 250 del 20.11.2000, ha previsto, ai fini della ripartizione del relativo fondo, una percentuale differenziata, a seconda della ricorrenza di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria (1,25%) ovvero lavori di ristrutturazione, restauro e/o realizzazione di nuove opere (1,5% dell’importo a base di appalto).

La deliberazione giuntale n. 261 del 14.12.2005, con riferimento ai progetti approvati a far data dalla esecutività della stessa, ha fornito agli Uffici competenti l’indirizzo nel senso che “..le

percentuali degli incentivi indicate nella misura dell'1.25% e dell'1,5% del regolamento comunale devono intendersi al netto di tutti gli oneri accessori connessi. Comunque la liquidazione ed erogazione non potrà superare la percentuale massima del 2% fissata per legge, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 350 del 24.12.2003 comprensiva degli oneri accessori.

Le percentuali così ridefinite verranno applicate ai progetti approvati a far data dalla esecutività della presente deliberazione..”

In particolare, le predette percentuali sono state portate all'1,75% (interventi di manutenzione) e al 2% (interventi di restauro/ristrutturazione).

Tutto ciò fino al 31.7.2009, allorquando le stesse percentuali sono state portate all'1,9% (manutenzione) e al 2% (restauro/ristrutturazione), come evincibile dalla documentazione riportata nel dischetto allegato alla nota del 7.10.2016 (vedasi le premesse della determina n. 3588 del 6.12.2006, a firma dell' Ing. Evangelisti, nonché la nota inoltrata con *email* del 31.7.2009 dal Direttore Generale *pro-tempore* del Comune di Pistoia, dott. Ferri, ai dirigenti dei Servizi tecnici).

Infine, il regolamento approvato con delibera giuntale n. 202 del 7.12.2006, ha previsto, con riferimento ai progetti approvati dal 29.12.2006 (data di esecutività della stessa), un meccanismo di calcolo commisurato non già alla (mera) tipologia dell'intervento, ma alle classi e categorie delle opere (come definite dalla legge n.

143/49, recante Testo Unico della tariffa degli onorari per le prestazioni professionali degli ingegneri e degli architetti), ed al grado di progettazione raggiunto.

Orbene, per quanto di specifico rilievo in questa sede, la documentazione allegata alla nota del Segretario Generale Pancari del 7.10.2016 (in particolare le più volte richiamate schede istruttorie relative ai singoli progetti, con relativi allegati, predisposte dall'Arch. Panerai), fa incontrovertibilmente emergere plurimi casi di riconoscimento, da parte del convenuto Evangelisti, della percentuale più elevata, in luogo di quella minore che, per contro, avrebbe dovuto essere applicata in base alle previsioni regolamentari di volta in volta applicabili.

Nelle predette ipotesi risulta, infatti, essere stata attribuita la percentuale prevista per gli interventi di restauro e ristrutturazione pur in presenza di interventi chiaramente riconducibili all'attività di manutenzione (nel caso all'esame, come riconosciuto dalla stessa Procura contabile, incentivabile siccome relativa ad interventi tutti realizzati prima del d.l. n. 90/014, convertito dalla legge n. 114/2014, il quale, attraverso l'abrogazione dell'art. 92, comma 5, d.lgs n. 163/06, ha espressamente escluso, per il futuro, la riconoscibilità dell'incentivo all'intero novero delle attività qualificabili come manutentive, sia straordinarie che ordinarie, a prescindere dalla presenza o meno di una preventiva attività di progettazione).

Trattasi invero di interventi rispetto ai quali, a confutazione di

quanto sostenuto dalla difesa del convenuto, non possono configurarsi dubbi di classificazione, alla luce di elementi oggettivi, quali il contenuto dei documenti/elaborati progettuali (così, ad es., il progetto n. 2400/06 -I stralcio-determina n. 114 del 21.4.2008- **scheda istruttoria n. 4**; 5 dei 6 interventi relativi ai progetti di cui alla determina n. 2298 del 30.9.2008-**scheda istruttoria n.13**; il progetto n. 18400/06-determina 2366 del 7.10.2008-**scheda istruttoria n. 16**) ed il richiamo espresso all'attività di manutenzione contenuto nella relazione tecnica (così, ad es., il progetto n. 14001, tab. 7/2006-determina n. 858 del 26.3.2008-**scheda istruttoria n. 3**; il progetto n. 18067/07-determina n. 2359 del 7.10.2008-**scheda istruttoria n.15**; il progetto n. 24000/06-III stralcio- determina n. 2593 del 30.10.2008-**scheda istruttoria n. 18**), nel titolo e nella relazione tecnica (così, il progetto 18120-tab. 14/05-determina n. 858 del 26.3.2008-**scheda istruttoria n. 3**), nell'atto approvativo del progetto (ad es., il il progetto n. 1795/10-determina n. 1795 del 15.7.2010-**scheda istruttoria n. 43**), nell'estratto del progetto e nel relativo atto approvativo (così, ad es., il progetto n. 1400-tab. 38/05-determina n. 858 del 26.3.2008-**scheda istruttoria n. 3**).

Allo stesso modo, risultano acclamate situazioni in cui il convenuto Evangelisti ha provveduto, sotto il vigore del regolamento approvato con delibera giuntale n. 202/2006, alla liquidazione dell'incentivo in una misura superiore a quella giustificata dalla categoria e classe cui ricondurre, alla stregua degli elaborati

progettuali, l'opera da realizzare (così, ad es., il progetto n. 18000/08 di cui alla determina n. 21 del 2.12.2008-**scheda istruttoria n. 21**- consistente nel completamento dei lavori di sistemazione delle sedi stradali e riconducibile, per la sua collocazione collinare e l'assenza di elementi che facciano risaltare difficoltà di studio, alla categoria VIa della legge tariffaria per ingegneri ed architetti, in luogo di quella VIb per contro riconosciuta, con conseguente applicazione di una maggiore percentuale ai sensi dell'art.1.A del regolamento n. 202/06; analogamente, tra gli altri, il progetto n. 18000/07, determina n. 2128 del 7.9.2010-**scheda istruttoria n.44** ed il progetto n. 11010/2008-determina n. 315 del 18.2.2011-**scheda istruttoria n. 54**).

Sempre nell'ambito dei casi di liquidazione dell'incentivo in misura superiore al consentito, vengono in rilievo quelle situazioni, incontrovertibilmente acclamate, in cui risultano superate le soglie massime liquidabili per categorie di beneficiari (così, ad es., con riferimento al progetto n.14000/04-FP-stralcio 9, determina n. 1264 del 12.5.2008-**scheda istruttoria n. 7**, in relazione al quale, pur prevedendo il regolamento approvato con deliberazione consiliare n. 250 del 20.11.2000, ad esso applicabile, la riconoscibilità al gruppo "Direttore dei lavori ed eventuali collaboratori" della percentuale massima del 30%, risulta liquidata separatamente la percentuale del 28% al Direttore dei Lavori e del 20% ai collaboratori, con conseguente raggiungimento della

percentuale complessiva del 48% e "sforamento" del 18%; analogamente, tra gli altri, il progetto n. 24000/06-3 stralcio-determina n. 2593 del 30.10.2008- **scheda istruttoria n.18**-con il riconoscimento ad un dipendente di una quota che, sommata a quella massima già attribuita per la fase progettuale agli altri appartenenti alla categoria "*altri collaboratori*", cui il primo va correttamente ricondotto per il titolo di studio posseduto, comporta il superamento dell'aliquota massima riconoscibile) ovvero casi in cui non sono state considerate/conteggiate economie di spesa per attività progettuali affidate parzialmente all'esterno (così, ad es., il progetto n. 11675/07-determina n. 1087 del 29.4.2009-**scheda istruttoria n.25** ed il progetto n.11675/05-determina n. 2303 del 14.10.2009-**scheda istruttoria n. 32**).

Analogo discorso va fatto per quelle situazioni in cui, in presenza di appalto-concorso (con progettazione definitiva ed esecutiva affidata allo stesso appaltatore), risulta essere stata liquidata al personale interno il massimo (60%) della percentuale liquidabile per l'intera fase progettuale ai sensi dell'art. 4, comma 1, del regolamento approvato con delibera consiliare n. 250/00 (così, ad es., il progetto **n. 18500**, di cui alla determina n. 355 del 17.2.2009-**scheda istruttoria n.27**).

A tale ultimo riguardo, non coglie nel segno l'argomentazione difensiva, volta a valorizzare la circostanza per cui il regolamento in questione non prevederebbe riduzioni per livello di

progettazione (ma unicamente per complessità dell'opera).

Il Collegio ritiene, infatti, palesemente illogico ed irrazionale riconoscere la percentuale massima prevista per l'intera fase progettuale (dunque, anche comprensiva di quella definitiva ed esecutiva) pur a fronte di un'attività progettuale circoscritta al solo livello preliminare e, come tale, oggettivamente richiedente un minor impiego di energie professionali.

Infine, la documentazione agli atti di causa fa incontrovertibilmente emergere la fondatezza delle contestazioni relative all'applicazione, in talune ipotesi, della maggiore percentuale prevista da un regolamento/delibera diversi da quelli che avrebbero dovuto trovare spazio *ratione temporis* (così, ad es., il progetto n. 17027/04, approvato a livello preliminare con delibera consiliare n. 134 del 23.7.2004-determina n. 1704 dell'1.7.2008-**scheda istruttoria n. 8**; il progetto n. 17915/07- approvato a livello preliminare con delibera giuntale n. 195 del 10.8.2005- determina n. 243 del 2.2.2010-**scheda istruttoria n. 40**; il progetto n. 1819/07, approvato a livello preliminare con delibera giuntale n. 76 del 25.3.2004-determina n. 412 del 18.2.2010-**scheda istruttoria n. 41**; il progetto n. 17085/06, approvato a livello preliminare con delibera giuntale n. 164 del 23.6.2005-determina n. 2456 del 28.10.2010-**scheda istruttoria n. 48**).

Sul punto, va osservato, in superamento delle argomentazioni difensive, che le predette ipotesi si riferiscono a progetti rispetto

ai quali sono state erroneamente applicate le percentuali previste dalla delibera giuntale n. 261 del 14.12.2005 (in luogo di quelle minori recate dal regolamento del 2000), atteso che l'approvazione del progetto preliminare si colloca prima della data di esecutività della stessa delibera, precludendone, dunque, l'applicazione, alla luce delle chiare previsioni in essa contenute (*"Le percentuali così ridefinite verranno applicate ai progetti approvati a far data dalla esecutività della presente deliberazione.."*).

A tal riguardo, il Collegio ritiene che la data cui far riferimento sia, per l'appunto, quella di approvazione del progetto preliminare, trattandosi del momento che segna l'inizio dell'intero percorso progettuale, risultando conseguentemente esclusa l'operatività della richiamata delibera n. 261/2005 (*alias*, delle percentuali ivi previste) rispetto a progetti approvati, a livello preliminare, prima della esecutività della predetta delibera.

La correttezza di tale impostazione risulta, invero, confermata dalla circostanza, richiamata dalla stessa difesa del convenuto (sia pure per avvalorare la conclusione opposta), per cui la successiva delibera giuntale n. 202 del 7.12.2006, approvativa del relativo regolamento, ne ha espressamente previsto l'applicazione con riferimento ai *"..progetti approvati in via preliminare a decorrere dalla data di esecutività del presente atto..."*.

Tutto ciò in disparte il fatto che (anche) l'approvazione in via definitiva di taluni dei progetti sopra indicati, risulta intervenuta

prima della data di esecutività della delibera n. 261/05 (così, il progetto n. 17027/04, di cui **alla scheda istruttoria n. 8**).

In ogni caso, va rimarcato che lo stesso convenuto Evangelisti ha manifestato la consapevolezza della necessità, concretamente disattesa nei casi qui contestati, di calcolare l'incentivo secondo gli incrementi di cui alla delibera giuntale n. 261/05 (solo) a partire dal 14.12.2005.

Sotto questo punto di vista appare significativa l'utilizzazione dell'espressione "*Dato atto che l'incentivo è stato calcolato secondo quanto stabilito nella deliberazione n. 261/2005 (1,5% e/o 1,25% fino al 13/12/2005 e 2% e/o 1,75 dal 14/12/2005)*", quale riportata nelle premesse della determina n. 3588 del 6.12.2006 (ben successiva alla sentenza del Tribunale di Pistoia n. 573/05, depositata in data 16 ottobre 2005 e riguardante il solo periodo dal 1998 al 2003, precedente, dunque, all'introduzione delle modifiche apportate dall'art.3, comma 29, legge n. 350/2003).

In conclusione, alla luce di tutto quanto sopra visto, il Collegio ritiene acclarata la sussistenza delle condotte illecite contestate al convenuto Evangelisti e consistite nella liquidazione dell'incentivo *de quo* al di fuori dei casi consentiti ovvero in misura superiore a quella riconoscibili

3. Le predette condotte risultano indubbiamente connotate da **colpa grave**, attesa l'estrema superficialità mostrata nella cura delle risorse finanziarie dell'Ente.

Tutto ciò a maggior ragione alla luce della particolare delicatezza dell'istituto dell'incentivo alla progettazione, la cui applicazione determina l'erogazione in favore di personale interno di risorse finanziarie pubbliche in chiara deroga ai principi di onnicomprensività e determinazione contrattuale della retribuzione del dipendente pubblico.

Dalle medesime condotte è derivato, in **termini eziologici**, il danno erariale, rappresentato dalle somme indebitamente erogate a titolo di incentivo alla progettazione, sulla base delle determinate di liquidazione adottate dal convenuto Evangelisti e contestate in questa sede (vedasi prospetto riepilogativo riportato in allegato alle note dell'Arch. Panerai del 25.2.2016 e del Segretario generale Pancari del 7.10.2016).

Sul punto, va ribadito che la Procura contabile in sede di citazione ha provveduto ad addebitare al convenuto Evangelisti, a titolo di danno erariale, l'importo di **euro 70.000,00**.

Il predetto importo è stato ottenuto, riducendo l'importo di **euro 101.223,00** (derivante dalla differenza tra la somma complessiva di **euro 119.033,32** di cui al prospetto riepilogativo allegato alla nota dell'Arch. Panerai del 25.2.2016 e la somma di **euro 17.810,72** relativa alla determina di liquidazione n. 3588 del 6.12.2006, evidentemente ritenuta coperta da prescrizione), in forza dello scomputo del controvalore delle contestazioni inerenti le condotte riconosciute come scriminabili (così quelle di cui alla scheda istruttoria n. 51), nonché della circostanza della mancata

elevazione di contestazioni di sorta da parte degli altri uffici comunali pure coinvolti nell'iter procedimentale relativo agli atti per cui è causa.

Nondimeno, il Collegio ritiene, alla luce di una valutazione complessiva delle circostanze del caso concreto, di valorizzare in maniera più significativa rispetto a quanto fatto dallo stesso Organo requirente, il contributo causale alla produzione del danno da parte dei soggetti appartenenti agli altri Uffici dell'apparato burocratico dell'Ente, coinvolti nell'iter procedimentale concernente le liquidazioni qui in contestazione.

Conseguentemente, l'importo per cui pronunciare condanna in questa sede a carico del convenuto Evangelisti va ridotto ad **euro 50.000,00.**

Per contro, non possono trovare accoglimento le tesi difensive, volte a dar rilievo ai vantaggi asseritamente conseguiti dall'Amministrazione a ragione del ricorso all'incentivazione proposta dal Sig. Evangelisti ed approvata dagli organi comunali.

Nello specifico, con l'incentivazione adottata dall'Amministrazione comunale (per un costo di circa 335.000,00 nel periodo dal 2002 al 2011), sarebbe stata stimolata al massimo la progettualità e la D.L. interna, con un asserito risparmio di oltre 4 milioni di euro (spesa ipotetica per professionisti esterni, per circa 4,5 milioni).

Trattasi, infatti, di vantaggi in alcun modo dimostrati, anche perché ricollegati ad un dato meramente ipotetico (eventuale spesa per professionisti esterni) a fronte di un dato reale ed

incontrovertibile (somme indebitamente liquidate a carico delle casse comunali a titolo di incentivo per la progettazione interna).

4. In conclusione, alla luce di tutto quanto sopra esposto, il Sig. **EVANGELISTI Marcello** va condannato al pagamento, in favore del Comune di Pistoia, dell'importo complessivo di **euro 50.000,00.**

Sull'importo per cui è condanna, da ritenersi già comprensivo di rivalutazione, vanno computati gli interessi legali, come da dispositivo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando:

-RIGETTA l'eccezione di nullità dell'atto di citazione formulata dal convenuto **EVANGELISTI Marcello**;

-CONDANNA il Sig. **EVANGELISTI Marcello** al pagamento, in favore del **Comune di Pistoia**, dell'importo complessivo di **euro 50.000,00.**

Sull'importo per cui è condanna, da ritenersi già comprensivo di rivalutazione, vanno computati gli interessi, nella misura di legge, dalla data di pubblicazione della presente sentenza e fino al soddisfo.

Le spese di giudizio, che si liquidano in €. 297,00.= (Duecentonovantasette/00.=) seguono la soccombenza.

Così deciso in Firenze, nelle camere di consiglio dei giorni 10 ottobre 2018 e 20 dicembre 2018.

IL Consigliere ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Nicola RUGGIERO

F.to Amedeo FEDERICI

Depositata in Segreteria il 16/12/2019

Il Direttore della Segreteria

F.to Paola Altini