

**REPUBBLICA ITALIANA Sent. n. 46/2007/E.L.**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA BASILICATA**

composta dai seguenti Magistrati:

Dott. Adriano FESTA FERRANTE	Presidente
Dott. Carlo GRECO	Consigliere
Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE	Consigliere Rel.

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità n.6808/E.L. promosso ad istanza del Procuratore Regionale nei confronti di Emilio IURINO, rappresentato e difeso, per procura a margine della memoria di costituzione, dall'avv. Antonio COSCIA presso il cui studio sito in Venosa alla Via Vittorio Emanuele II n. 43/A 4, risulta elettivamente domiciliato;

**avente ad oggetto:** illegittima attribuzione compenso incentivante ex art.18, L.109/94 con contemporaneo affidamento di consulenze esterne;

**Visto** l'atto introduttivo del presente giudizio e tutti gli atti di causa;

**Uditi**, alla pubblica udienza del 12 dicembre 2006, il Consigliere relatore dr. Giuseppe TAGLIAMONTE, il P.M. nella persona del Procuratore Regionale dr. Michele ORICCHIO, nonché, in rappresentanza dell'odierno convenuto, l'avvocato costituito Antonio COSCIA.

Con l'assistenza del segretario sig.ra Maria Anna CATUOGNO.

Considerato in

**FATTO**

In data 1.6.2006 l'ufficio della locale Procura Regionale della Corte dei conti depositava presso la Segreteria di questa Sezione Giurisdizionale per la Basilicata atto di citazione -

preceduto da rituale invito a dedurre ex art.5, comma 1 della legge n.19 del 1994 - nei confronti del sig. IURINO Emilio, responsabile del settore Lavori Pubblici del Comune di Venosa, e contenente richiesta di condanna del medesimo al pagamento della somma di € 41.085,00 quale risarcimento dell'ingiusto danno sofferto dal Comune di Venosa per effetto della non dovuta erogazione di compensi incentivanti contemplati e disciplinati dall'art.18 della legge n.109 del 1994 ("Legge quadro sui Lavori Pubblici") sì come liquidati dallo stesso odierno convenuto in proprio favore con varie determinazioni correlate a cinque fattispecie di progettazione di interventi nel settore dei LL. PP. formate nel corso del biennio 2000-2002.

La denunciata illegittima attribuzione delle suddette competenze economiche induceva parte attrice a disporre doviziosa attività istruttoria, all'esito della quale, una volta constatato l'intervenuto conferimento delle funzioni di "Responsabile Servizio LL.PP. e Manutenzione" al sig. IURINO - odierno convenuto - a seguito di concorso interno definitosi con determinazione n.910 del 6.9.1999, e nel quale il medesimo IURINO, titolare di 6<sup>a</sup> qualifica funzionale, risultava essere unico concorrente, venivano esaminate, per essere poi sottoposte all'odierno esame da parte di questo Collegio, cinque fattispecie di lavori pubblici ideati ed intrapresi dal Comune di Venosa, nelle quali l'affidamento dell'incarico di progettazione al sig. IURINO - nella predetta qualità di responsabile del settore LL.PP. - si accompagnava al conferimento di vari incarichi di studio o di diversa qualità di progettazione in favore di tecnici esterni alla struttura amministrativa comunale.

Le cinque fattispecie considerate e vagliate dalla Procura Regionale erano le seguenti:

- a) Lavori di completamento e sistemazione generale impianti sportivi e adeguamento norme di sicurezza del campo sportivo - Affidamento progettazione definitiva ed esecutiva;
- b) Lavori di completamento dell'impianto di preselezione dei RSU del Comune di Venosa;
- c) Lavori di completamento e di adeguamento della ex casa mandamentale a sede del

comando Compagnia e Stazione dell'arma dei Carabinieri di Venosa;

d) Impianto di biostabilizzazione frazione umida e di compattazione sovvalli da trasferire alla termodistruzione. Adeguamento discarica di 1<sup>a</sup> categoria;

e) Lavori di costruzione del nuovo macello comunale nel Comune di Venosa - spese tecniche di progettazione.

In ognuna delle suddette ipotesi di intervento, la Procura Regionale evidenziava come fossero stati corrisposti tanto i compensi in favore dei tecnici incaricati di esaminare e predisporre particolari aspetti di studio e progettazione, quanto i compensi che l'art.18 della L. n.109/94 riconosce in favore del responsabile del procedimento incaricato della progettazione, questi ultimi ascendenti ad €41.085,00 complessivi.

Sosteneva parte attrice, sulla scorta della asserita alternatività delle due forme di gratificazione economica contemplate dalla normativa di settore, come l'autoliquidazione del compenso incentivante ex art.18 L.109/94, ad opera dello stesso IURINO verso sé medesimo, fosse assolutamente priva di alcuna giustificazione operativa e, dunque, normativa; e ciò anche in considerazione dello scarso, se non nullo, rilievo recato dall'apporto progettuale di un impiegato - quale risulta essere lo IURINO - sprovvisto di particolari competenze tecniche idonee a giustificare un ruolo significativo nella elaborazione progettuale alla cui compiuta definizione si era giunti principalmente grazie all'ausilio di tecnici esterni puntualmente e correttamente gratificati.

La Procura Regionale attrice, pur consapevole del coinvolgimento della Giunta Municipale di Venosa, nell'adozione di scelte operative e decisionali che vedevano coesistere, in chiave di asserita antinomia e contraddizione, professionalità interne ed esterne all'Ente, ed entrambe destinatarie delle relative gratificazioni economiche, individuava, a seguito di un motivato percorso argomentativo logico e giuridico, compiutamente esplicitato nei decreti di archiviazione delle iniziali ipotesi di responsabilità contestate anche ai componenti della

Giunta Municipale di Venosa ed al Segretario Comunale in carica all'epoca dei fatti, la fonte del danno per cui è oggi causa nei provvedimenti di autoliquidazione del compenso di cui all'art.18 della L.109/94 adottati dal sig. Emilio IURINO in favore di sé medesimo, ritenendo gli stessi sorretti dal colpevole intento - recte: gravemente colpevole intento - di attribuire, in favore dello stesso autore delle suddette determinazioni, emolumenti economici e corrispettivi che, nei casi considerati, non integravano né recepivano il contenuto e la "ratio" della norma che ne disciplinava il riconoscimento.

Dell'intero ammontare delle predette somme, pari, si ripete, ad €41.085,00, si richiedeva il risarcimento in favore del Comune di Venosa al sig. IURINO, non rivelandosi le giustificazioni da questi fornite in sede di invito a dedurre idonee a superare i motivi delle iniziali contestazioni.

La costituzione in giudizio del sig. IURINO avveniva per patrocinio dell'avv. Antonio COSCIA, il quale, con memoria depositata in data 22.11.2006, eccepiva, prima di contestare il merito dell'accusa, l'inammissibilità e l'improcedibilità della domanda attorea, riscontrando in essa la carenza di valutazione alcuna sulle osservazioni svolte dal proprio assistito in riscontro all'invito a dedurre di cui all'art.5 della legge n.19 del 1994: tale irregolarità procedurale, a parere del difensore costituito, era resa ancor più evidente dal diverso atteggiamento serbato dall'Ufficio del Procuratore Regionale in riferimento alle deduzioni rappresentate, nella medesima fase processuale, dagli altri soggetti inizialmente invitati (nella specie, e come detto sopra, i componenti dell'Amministrazione Comunale di Venosa ed il Segretario Comunale) il cui contenuto era stato dalla Procura Regionale puntualmente vagliato ed esaminato per tradursi nel conseguente decreto di archiviazione, copia del quale, peraltro, veniva consegnata in sede di odierno dibattimento al rappresentante della difesa, sì da esaudirne la richiesta di acquisizione pure formulata in sede di memoria.

Nel merito, l'avv. COSCIA era fermo nella contestazione degli addebiti mossi al proprio assistito, rappresentando come gli incarichi di progettazione conferiti allo IURINO da provvedimenti formali della Giunta Municipale di Venosa riferiti alle rispettive fattispecie vagliate dell'accusa, si rivelassero pienamente compatibili con i contestuali o successivi conferimenti di incarichi di studio o di altra collaborazione progettuale adottati e decisi verso altri tecnici esterni all'Amministrazione, essendo tali opzioni amministrative compatibili con il contenuto e con i principi ispiratori della legge n.109 del 1994, in specie con quelli di cui agli artt.17 e18 della stessa; il compiuto ed ordinato espletamento dei compiti oggetto di incarico da parte dello IURINO escludeva poi, ad avviso del difensore, ogni profilo di colpa grave e di danno comunque riconducibile alla condotta serbata, nel caso in esame, dall'odierno convenuto. La difesa del sig. IURINO si curava, poi, di evidenziare come la legittimità - e liceità - della condotta amministrativa da questi tenuta nella gestione degli incarichi di progettazione in parola, ivi compresa la liquidazione del compenso premiante e/o incentivante di cui al richiamato art.18, fosse confermata e suffragata da pronunce adottate in materia dell'Autorità per la Vigilanza sui LL. PP., il cui contenuto veniva all'uopo riprodotto in memoria per ulteriormente avvalorare il contenuto delle deduzioni difensive, che si concludevano nella consequenziale richiesta assolutoria.

Nel corso dell'odierno dibattimento, le rispettive tesi di causa venivano ulteriormente dispiegate e confermate anche nelle formule conclusionali di condanna e di assoluzione.

### **DIRITTO**

Il Collegio è chiamato, in via preliminare, a valutare la fondatezza della eccepita "inammissibilità e improcedibilità" dell'azione esercitata dalla Procura Regionale a causa della mancata valutazione delle deduzioni svolte dall'odierno convenuto in sede di invito ex art.5, comma 1, della legge n.19 del 1994.

La consolidata giurisprudenza formatasi sul punto in questione (ex multis: Corte dei conti

SS.RR. 7/98/QM; Sez.I<sup>^</sup> Centrale 7.8.2002, n.282/A; Sez. Lombardia 10.4.2002, n.765; Sez. Calabria 14.7.2000, n.327) conforta questo Giudicante nel pronunciarsi per il rigetto della pur proposta eccezione, tesa, come è evidente, a paralizzare l'intrapresa azione risarcitoria pubblica.

La Corte dei conti ha infatti avuto modo di affermare che "il Procuratore contabile non è obbligato a motivare nell'atto di citazione le ragioni per le quali egli ha, eventualmente anche "in toto", disatteso le deduzioni fornite, non determinando l'invito l'insorgere di un contraddittorio preprocessuale tra Procura Regionale ed invitato; ne consegue che l'esame valutativo delle deduzioni dell'invitato può essere anche espresso dal Procuratore in modo sintetico o essere implicito nel fatto stesso che viene emesso l'atto di citazione". A ciò si aggiunga, come anche sostenuto e ricordato autorevolmente da Corte dei conti Sez. II<sup>^</sup> Centrale n.22/A del 12.1.2006, che le cause di nullità dell'atto di citazione sono stabilite tassativamente dalla legge, e tra esse non è indicata l'omessa confutazione delle tesi difensive svolte nel corso dell'istruttoria.

Le affermazioni ora svolte, configurando veri e propri principi di ordine processuale, si atleggiano a decisivi criteri e parametri valutativi ed interpretativi per la risoluzione della prospettata eccezione, il cui rigetto viene così deciso da questo Giudice in piena e convinta adesione agli stessi.

Così risolta l'eccezione sollevata dalla difesa in via preliminare, il Collegio può soffermarsi sull'esame del merito della richiesta di condanna contenuta nell'atto di citazione.

Al riguardo devesi osservare come, pur affrontando la prospettazione accusatoria diverse problematiche comunque connesse e correlate, in chiave di negativa lettura, ad una disorganica gestione ed organizzazione della struttura operativa dell'intero settore LL.PP. del Comune di Venosa, la stessa finisca con il tradursi nella contestata utilizzazione e fruizione degli "Incentivi e spese per la progettazione" di cui all'art.18 della legge n.109 del

1994 da parte del sig. Emilio IURINO, perito agrario impiegato nel Comune di Venosa con qualifica di Responsabile dell'Area Lavori Pubblici e Manutenzione.

La contestata fattispecie, tuttavia, non può essere disgiunta, come pure acutamente osservato dalla Procura Regionale attrice, dal fenomeno della contemporanea elargizione, in favore di professionisti esterni al Comune, di compensi comunque corrisposti per la “integrazione” degli incarichi progettuali esaminati, e che, nella totalità dei casi, hanno di gran lunga superato, in termini quantitativi e qualitativi, l'apporto professionale recato dal “progettista interno” pure gratificato dalla misura incentivante di cui all'art.18 della richiamata legge quadro sui lavori pubblici.

Tale ultima norma, nell'intento di esaltare e premiare il migliore dispiegamento delle professionalità inserite nella organizzazione dell'Amministrazione, prescrive che una quota percentuale, non superiore all'1,5%, dell'importo posto a base di gara di un lavoro, venga ripartita, secondo modalità determinate in apposito regolamento, e per ogni singolo intervento, 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 collaboratori degli stessi.

La norma sembra dunque individuare, tra i soggetti destinatari potenziali dell'incentivo, da un lato il responsabile del procedimento, dalla normativa di settore definito secondo le modalità di cui all'art.7 della legge n.109 del 1994, e, dall'altro, i soggetti incaricati dei compiti progettuali o di altre mansioni tecniche comunque a quelli correlate.

Nel caso in esame, l'avvenuta erogazione dei compensi ex art.18 della L.109/94 (alla cui liquidazione ha provveduto lo stesso IURINO, nella qualità di responsabile del settore LL.PP., con proprie determinazioni), finalizzati, come si è detto, ad esaltare e premiare l'ottimale e proficuo impiego delle risorse professionali dell'Amministrazione, coesiste, in un rapporto che oggettivamente non può dirsi armonico, con il massiccio, continuo e

puntuale ricorso a professionalità tecniche esterne, individuate dall'Amministrazione secondo i criteri, e nel rispetto delle motivazioni, di cui al precedente art.17 della più volte richiamata legge quadro sui Lavori Pubblici.

Il Collegio condivide la considerazione svolta dalla Procura Regionale circa l'avvenuta integrazione, nel caso testé descritto di contemporanea scelta premiante delle professionalità interne e di ricorso a consulenza ed incarichi esterni in relazione alle medesime opere o interventi, di una contraddizione operativa ed amministrativa tradottasi in un ingiustificato riconoscimento di denaro pubblico. E, sulla scorta dell'esame delle motivazioni poste a sostegno della necessità di utilizzazione di diverse ed ulteriori competenze tecniche, la cui veridicità e solidità è stata confermata dal conseguimento degli obiettivi oggetto di progettazione, accede anche alla prospettata soluzione che individua come corretta ed ineludibile la scelta amministrativa di ricorrere a qualificati e specifici apporti professionali non rinvenibili altrimenti nel Comune di Venosa.

La registrata opzione gestionale dell'attività progettuale, tuttavia, si pone oggettivamente in stridente contrasto con le finalità premiali esaltate dal riconoscimento e dalla previsione di incentivi economici in favore di chi, all'interno dell'Amministrazione comunale, si carica di significativi e qualificati oneri professionali, giusta quanto descritto nel corpo dell'art.18 della legge n.109/94.

Ma v'è di più. Il Collegio osserva come il contenuto delle determinazioni di liquidazione, e di autoliquidazione, dei compensi spettanti ai professionisti esterni incaricati, nonché al personale "interno" dell'Amministrazione ex art.18 L.109/94 (leggasi: Emilio IURINO), non è stato certo caratterizzato da analicità e chiarezza descrittiva dei criteri adottati per pervenire alla determinazione delle somme poi liquidate: al riguardo, deve infatti notare come solo nelle determinazioni relative agli interventi di cui alle lettere a) e b) - di cui alla narrativa "in fatto" - vi sia un riferimento esplicito alle percentuali di calcolo dei compensi



in argomento, che risultano essere state utilizzate nel rispetto dei criteri regolamentari previsti dalla legge e dettagliatamente esplicitati nel provvedimento di normazione secondaria all'uopo emanato dal Comune di Venosa ed approvato con Deliberazione giuntale n.146 del 13.5.1999. Si osserva, peraltro, come negli unici due casi in cui è dato riscontrare lo sviluppo del prospetto di calcolo dei compensi ex art.18 della Legge n.109/94 (Lavori di completamento e sistemazione generale degli impianti sportivi comunali; lavori di completamento dell'impianto di preselezione di R.S.U.), le percentuali che il sig. IURINO provvede a liquidare in proprio favore, si noti: in assenza di un responsabile del procedimento pure indicato dalla norma come qualificato potenziale percettore di tali somme, risultano essere significativamente elevate, e pari - rispettivamente - al 65% ed al 75% della somma percentuale dell'importo dei lavori richiamata nel comma 2 dell'art.18, L.109/94.

Per i rimanenti tre interventi vagliati dalla Procura Regionale, ed oggi sottoposti all'esame di questo Giudicante, le rispettive "determine" di liquidazione degli onorari e dei compensi a vario titolo dovute dall'Amministrazione comunale di Venosa, contengono la sola indicazione della somma spettante al sig. IURINO quale compenso ex art.18, L.109/94, in una misura, peraltro, di non insignificante valore.

Le considerazioni appena svolte, pur non revocando in dubbio la legittimità procedurale della liquidazione dei compensi di cui alla norma incentivante, essendo la stessa stata disposta entro i limiti regolamentari di cui il Comune di Venosa si è dotato, evidenziano tuttavia come lo stesso IURINO, in quanto autore delle determinazioni di liquidazione dei compensi a vario titolo dovuti, abbia ricoperto un ruolo di assoluto rilievo nella decisione di gestione delle risorse economiche destinate alla progettazione, attraverso il contemporaneo e contestuale riconoscimento tanto dell'opera svolta dai tecnici esterni incaricati, quanto del servizio dal medesimo prestato in qualità di tecnico progettista "intraneo".

La diligenza, la prudenza e la correttezza professionale esigibili da un funzionario responsabile dell'intero settore LL.PP. e Manutenzione non avrebbero dovuto consentire una gestione così superficiale dei mezzi economici finalizzati al conseguimento di un obiettivo - la redazione di un progetto - verso il cui raggiungimento oggettivamente eccessive sono state le risorse impiegate.

Il responsabile di settore, o di area, titolare del potere di determinazione e di liquidazione dei compensi dovuti a soggetti che, a diverso titolo, avevano concorso alla fase di progettazione, ben poteva - e doveva - sensibilmente ridurre, se non eliminare del tutto, la quota del c.d. "premio incentivante" peraltro attribuita a sé medesimo; e ciò ancor più in considerazione dell'elevato apporto, qualitativo e quantitativo, recato nella stessa fase progettuale dai numerosi professionisti esterni all'uopo incaricati, ed il cui contributo nella definizione delle ipotesi progettuali è stato sì determinante da collocare su un piano di assoluta secondarietà quello conferito dallo IURINO.

Nel descritto contesto motivazionale può così condividersi l'individuazione della colpa grave riconducibile alla condotta del sig. IURINO che, messo di fronte alla realtà di determinare "an" e "quantum" delle liquidazioni dei compensi discendenti dalla definizione della fase progettuale, non ha esitato a riconoscere tanto i dovuti onorari correlati alle prestazioni professionali effettuate dai tecnici esterni quanto i compensi incentivanti correlati ad un'attività "interna" certamente decolorata dalla prevalenza di qualificato e quantitativamente rilevante apporto esterno, tanto da non poter esser credibilmente definita né integrativa né di supporto specifico, dovendosi, se mai, riconoscere alla stessa la valenza di un generico coordinamento dei compiti variamente affidati.

Il Collegio può così giungere serenamente ad affermare che, in presenza della utilizzazione di qualificate ed importanti professionalità esterne nella definizione della fase progettuale dell'opera pubblica, normativamente ed operativamente giustificate dalla carenza di idonee

risorse tecniche rinvenibili all'interno dell'Ente comunale committente ed appaltante, assolutamente ingiustificato si rivela il ricorso allo strumento economico premiante di cui all'art.18 della legge n.109 del 1994: la scelta di avvalersi di significative e rilevanti forme di collaborazione esterna, per potersi informare a corretti principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, non può tollerare alcuna forma di coesistenza con soluzioni normative ed operative che invece privilegiano ed esaltano, in chiave di “prezialità economica e retributiva”, la piena valorizzazione delle professionalità interne.

Avere consentito ed attuato siffatta forma di disarmonica gestione delle risorse umane ed economiche si traduce in danno certo per l'Amministrazione e per l'integrità finanziaria e per gli equilibri di bilancio che la stessa è deputata a custodire e salvaguardare.

Così precisata la fattispecie di danno, la dinamica produttiva dello stesso e la gravità della colpa ascrivibile alla condotta serbata dall'odierno convenuto nel relativo meccanismo causale, il Collegio evidenzia come, ai fini della determinazione dell'importo da risarcire, un rilievo di non secondaria importanza abbia assunto, nell'evoluzione del procedimento amministrativo diretto alla compiuta definizione della fase progettuale, il contenuto dei deliberati giuntali municipali che formalizzano il conferimento dei vari incarichi professionali in argomento.

In ognuno di essi, risulta esplicitamente previsto che “...al Responsabile del Settore LL.PP....sarà corrisposto...quanto disposto dall'art.18 della legge 109/94...”.

Non può ignorarsi, né sottacersi, che tale prescrizione assunta dall'organo esecutivo del Comune di Venosa abbia concorso in maniera significativa alla formazione del comportamento decisorio tenuto ed adottato in fase di liquidazione dei compensi dallo IURINO.

Tale contributo di carattere amministrativo, per la sua valenza decisoria e contenutistica, e per la qualificata provenienza, in grado di conferire particolare autorevolezza alle

prescrizioni ivi contenute, risulta in grado di delineare, ad avviso di questo Giudice, una vera e propria forma di concorso nella causazione del contestato ed accertato danno dei soggetti componenti della Giunta Municipale che, nel conferire una pluralità di incarichi “non armonizzabili” sotto il profilo operativo e giuridico, crearono di fatto le premesse per la successiva indebita “autoliquidazione”.

Al contributo causale di tali soggetti, anche se rimasti estranei al giudizio, va pertanto ascritto, anche in ragione della corretta applicazione dei principi di parziarietà dell'obbligazione risarcitoria di cui all'art.1 della legge n.20 del 1994, una quota parte del danno in contestazione, che questo Giudicante reputa equo determinare nella somma di € 20.000,00.

Peraltro, e sempre al fine di definire una sanzione risarcitoria informata a criteri di effettività e giustizia, non sembra a questo stesso Collegio giudicante che meriti di essere completamente obliterato il risultato, o il prodotto, recato dall'impegno professionale svolto dallo IURINO nell'attività progettuale oggetto di odierno esame, e che, almeno nei tratti generici ed alquanto indefiniti di una mansione di “coordinamento” dell'operato svolto dagli altri tecnici, ben può essere determinato nella misura di €1.085,00.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Basilicata, ogni contraria domanda ed eccezione respinte:

- a) condanna il sig. Emilio IURINO al risarcimento del danno in favore del Comune di Venosa determinato in € 20.000,00, somma già rivalutata. Interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza e fino all'integrale soddisfacimento;
- b) le spese seguono la soccombenza e vengono determinate nella misura di € 437,49 (Euro quattrocentotrentasette/49)

Così deciso in Potenza, nelle Camere di Consiglio del 12 dicembre 2006.

Il Relatore

dott. Giuseppe Tagliamonte

F.to Giuseppe Tagliamonte

Il Presidente

dott. Adriano Festa Ferrante

F.to Adriano Festa Ferrante

Depositata in Segreteria il 13.03.2007

Il Dirigente

( dott. Tommaso Panza)

F.to Tommaso Panza