

Civile Ord. Sez. L Num. 16584 Anno 2026
Presidente: DI PAOLANTONIO ANNALISA
Relatore: MAROTTA CATERINA
Data pubblicazione: 27/05/2026

Oggetto: Impiego pubblico - incentivi legge n.
109/1994 - attività connesse a progettazione

Dott. ANNALISA DI PAOLANTONIO - Presidente -
Dott. CATERINA MAROTTA - Consigliere rel. -
Dott. GUGLIELMO CINQUE - Consigliere -
Dott. DARIO CONTE - Consigliere -
Dott. GUALTIERO MICHELINI - Consigliere -

ORDINANZA

sul ricorso 6622-2022 proposto da:

(...), rappresentato e difeso dall'avvocato (...);

- ricorrente -

contro

(...), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...);

- controricorrente -

avverso la sentenza (...) della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il (...);

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 08/04/2026 dal Consigliere Dott. CATERINA MAROTTA.

FATTI DI CAUSA

1. (...), dipendente (...) fino al 31/12/2011, data del collocamento in quiescenza, premesso di aver svolto attività connesse alla progettazione ed esecuzione di opere pubbliche nel periodo dal 2001 fino al collocamento in quiescenza, si rivolgeva al Tribunale di Roma chiedendo la condanna dell'ente pubblico al pagamento dell'importo capitale di euro 102.793,77 a titolo di compenso incentivante ai sensi dell'art. 18 della legge n. 109 del 1994 maturato per una serie di incarichi eseguiti e documentati da n. 14 schede predisposte dagli Uffici e sottoscritte dal RUP.

2. Il Tribunale, dato atto dell'avvenuto pagamento parziale delle schede nn. 1-2 e 3, condannava la parte datoriale al pagamento della somma di euro 14.009,84 respingendo, nel resto il ricorso.

3. La Corte d'appello di Roma rigettava l'impugnazione proposta da (...).

Richiamava la giurisprudenza di questa Corte sulla interpretazione dell'art. 18 della legge n. 109 del 1994 ed evidenziava che l'incentivo di progettazione integra un'eccezione al principio generale dell'onnicomprendività del trattamento retributivo del pubblico dipendente e, pertanto, la normativa che lo disciplina non può essere interpretata estensivamente.

Poneva in rilievo il fatto che l'attività progettuale in questione non avesse formato oggetto di bando di gara, che non fosse intervenuto alcun appalto, che non vi fosse stata una concreta utilità per l'amministrazione.

Escludeva che l'incentivo potesse essere riconosciuto anche per le opere progettate ma non appaltate ed evidenziava, al riguardo, che non a caso la entità del compenso dovuto ai dipendenti che a diverso titolo partecipano alla realizzazione dell'opera è determinata in percentuale rispetto all'importo posto a base di gara dell'opera o del lavoro.

Aggiungeva che il Regolamento (...) aveva previsto la sola possibilità di liquidare importi in acconto prima della ultimazione delle opere e del loro collaudo, possibilità della quale l'ente non aveva inteso avvalersi.

4. (...) ha proposto ricorso per cassazione articolato in un unico motivo suddiviso in plurime censure.

5. L'amministrazione si è difesa con controricorso.

6. Entrambe le parti hanno depositato memorie.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo il ricorrente denuncia carenza di motivazione, illogicità, contraddittorietà della decisione con la documentazione prodotta, violazione del Regolamento di applicazione dell'art. 18 della legge n. 109/1994.

Sostiene che l'incentivo di progettazione va riconosciuto per il solo fatto che l'attività sia stata resa e pertanto non può essere negato nei casi in cui l'opera non venga appaltata o qualora la realizzazione della stessa sia ancora in corso.

2. Il motivo è infondato.

2.1. Va, in premessa, evidenziato che non si attagliano alla fattispecie i principi affermati da Cass. n. 10222/2020 perché in quel caso non si discuteva della spettanza dell'incentivo ma solo della sua esigibilità per l'omesso esperimento delle procedure previste dal Regolamento.

Il principio di diritto lì enunciato è, infatti, quello secondo cui "il diritto a percepire l'incentivo per la progettazione, di natura retributiva, previsto dall'art. 18 della legge n. 109/94 sorge, alle condizioni previste dalla normativa vigente *ratione temporis*, in conseguenza della prestazione dell'attività incentivata e nei limiti fissati dalla contrattazione decentrata e dal Regolamento adottato dall'amministrazione. L'omesso avvio della procedura di liquidazione o il mancato completamento della stessa non impedisce l'azione di adempimento, che può essere proposta dal dipendente una volta spirati i termini previsti dalla fonte regolamentare".

2.2. Nella fattispecie qui in esame, invece, è contestata la stessa spettanza del diritto per non essere stata l'opera progettata oggetto di appalto.

Sul punto, la Corte territoriale ha ritenuto legittima la condotta della (...) rilevando che la stretta connessione fra l'incentivo e l'appalto dell'opera si evince anche dalle modalità di costituzione del fondo.

Il ricorso, che sostanzialmente pretende l'attribuzione dell'incentivo per il solo fatto dell'avvenuta progettazione ed a prescindere dall'appalto e dalla successiva realizzazione dell'opera, non è in linea con la consolidata giurisprudenza di legittimità oltre che con la *ratio* dell'istituto (che deroga al principio di onnicomprensività) e con le modalità di costituzione del fondo (il cui importo è rapportato all'ammontare dell'appalto).

2.3. È stato infatti di recente precisato (v. Cass. 24 febbraio 2026, n. 4125 che ha richiamato Cass. 27 dicembre 2023, n. 36041; Cass. 5 settembre 2024, n. 23849; Cass. 20 marzo 2025, 7412), con riferimento alle attività non di pianificazione, ma di progettazione o esecuzione di lavori da parte degli uffici tecnici delle Amministrazioni, che un'attività di tal genere può dare diritto (anche in base alla contrattazione collettiva) a compensi aggiuntivi o incentivi di altro tipo, solo se si inserisce nel quadro di un'aggiudicazione ed esuli dall'attività ordinaria, essendo preordinata a realizzare un *quid novi* riconducibile al concetto di opera pubblica.

Il principio è conforme a quanto da questa Corte di legittimità già in precedenza affermato con riguardo al compenso incentivante previsto in favore del personale degli uffici tecnici di P.A. per la progettazione di opere pubbliche dall'art. 18, primo comma, legge n. 109 del 1994 e succ. mod., posto a carico delle amministrazioni aggiudicatarie o titolari di atti di pianificazione generale, particolareggiata od esecutiva.

Si è chiarito che tale compenso, che costituisce trattamento retributivo accessorio a carattere premiale rispetto a quello ordinario ed incentivante dell'attività lavorativa svolta con mansioni di progettazione, è disciplinato

nei suoi presupposti dal Regolamento che tali amministrazioni sono chiamate ad emanare ai sensi dell'art. 6, legge n. 127 del 1997, e richiede, in generale, un'attività di progettazione per un'opera pubblica, prevista nel suddetto atto di pianificazione, per la realizzazione della quale ci sia stata l'aggiudicazione dell'appalto (vedi *ex plurimis*, Cass. 12 aprile 2019, n. 10344; cui *adde* Cass. 12 aprile 2011, n. 8344, Cass. 5 giugno 2017, n. 13937).

L'esame del dato testuale contenuto nelle formulazioni dell'art. 18 della legge n. 109 del 1994 via via succedutesi nel tempo, consente di affermare, infatti, che l'attività di progettazione può essere bensì "premiata" dalla contrattazione collettiva decentrata con l'attribuzione degli incentivi dell'art. 18 se e solo se si risolve in una "effettiva utilità per l'amministrazione come attività propedeutica alla realizzazione dell'opera pubblica", quale può essere l'approvazione di un progetto esecutivo dell'opera pubblica (Cass. n. 13937/2017 cit.), in quanto l'incentivo è riconosciuto solo riguardo ad appalti, ovvero a parti dell'appalto, relativi ad opere o lavori rispetto ai quali soltanto possono ipotizzarsi le attività professionali di "redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo" alle quali la disposizione fa esplicito riferimento.

Anche Cass. 14 agosto 2019 n. 21424, con riguardo alla previsione di cui all'art. 92 del d.lgs. n. 163 del 2006 (che, pur con elementi di novità e con una maggiore strutturazione e organizzazione del fondo, delle percentuali e dei limiti, si pone in sostanziale continuità con l'art. 18 della legge n. 109 del 1994), ha osservato che il legislatore, nel riconoscere ai dipendenti pubblici un compenso ulteriore e speciale, ha derogato alla disciplina generale dettata dal d.lgs. n. 165 del 2001 che, quanto ai dirigenti, sancisce, all'art. 24, il principio dell'onnicomprendività della retribuzione e, per il restante personale, prevede, all'art. 45, che il trattamento economico, fondamentale ed accessorio, è quello previsto

dalla contrattazione collettiva (con i limiti indicati dallo stesso T.U. per la contrattazione decentrata).

Trattandosi di disciplina derogatoria è, evidentemente, da escludersi non solo una interpretazione analogica ma anche una esegesi che, mortificando la *ratio legis*, finisca per estendere il beneficio anche ad attività che il legislatore non ha inteso espressamente includere fra quelle meritevoli di incentivazione.

È, dunque, proprio l'utilità che svolge una funzione sistemica decisiva nel senso che serve a "contenere" la deroga all'onnicomprendività.

2.4. Di tali principi la sentenza impugnata ha fatto corretta applicazione là dove, sulla base di un accertamento di fatto incensurabile in questa sede, ha ritenuto che le attività svolta dall'odierno ricorrente, relative ad opere pur approvate ma non oggetto di gara e quindi di appalto non fossero, come tali, idonee ad integrare quella attività di progettazione comportante una "perdurante utilità" per l'Amministrazione e dunque non ricadevano nella fattispecie cui la norma che si assume violata ricollega il compenso incentivante.

3. In definitiva il ricorso va respinto.

4. La regolamentazione delle spese segue la soccombenza.

5. Occorre dare atto, ai fini e per gli effetti indicati da Cass., Sez. U., 20/02/2020, n. 4315, della sussistenza delle condizioni processuali richieste dall'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso; condanna il ricorrente al pagamento, in favore della controricorrente, delle spese del presente giudizio di legittimità che liquida in euro 200,00 per esborsi ed euro 5.000,00 per compensi professionali, oltre accessori di legge e rimborso forfetario delle spese generali al 15%.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a

quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione lavoro della Corte Suprema di cassazione, l'8 aprile 2026.

La Presidente
Annalisa Di Paolantonio