

REPUBBLICA ITALIANA

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Campania

composta dai Magistrati:

dott. Fiorenzo SANTORO

- Presidente

dott. Gennaro DI CECILIA

- Primo Referendario

dott.ssa Giulia DE FRANCISCIS

- Primo Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto ai n. **61217** del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale nei confronti di

M Paola, nata a San Giuseppe Vesuviano (NA) il 19/04/1962, rappresentata e difesa dall'avv. Angelo Carbone, con il quale è elettivamente domiciliata presso lo studio Abbamonte, in Napoli, Via A. Gramsci, n. 16;

C Pasquale, nato a XXXXX di Napoli (NA) l'1/05/1954, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Rispoli, presso il cui studio sito in Napoli, Piazza Trieste e Trento, n. 48, è elettivamente domiciliato;

M Pasqualina, nata a XXXXX di Napoli (NA) il 3/12/1954, residente a Pomigliano d'Arco, in Via Caiazzo n. 44;

P Antonio, nato a XXXXX di Napoli (NA) l'11/06/1957, rappresentato e difeso dall'avv. Mario D'Urso, con il quale è elettivamente domiciliato presso la Segreteria di questa Sezione giurisdizionale;

M Antonio, nato a XXXXX di Napoli (NA) il 26/02/1955, rappresentato e difeso dall'avv. Riccardo Satta Flores, presso il cui studio in Napoli, Via Generale Orsini n. 5, è elettivamente domiciliato;

C Antonio, nato a San Andrea Ionio (CZ) il 2/09/1946, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Giancarlo Sorrentino, presso il cui studio in Napoli, Via Posillipo, n. 394, è elettivamente domiciliato;

O Alessandro, nato a Roma il 26/03/1958, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Giancarlo Sorrentino, presso il cui studio in Napoli, Via Posillipo, n. 394, è elettivamente domiciliato.

Visto l'atto di citazione.

Letti gli atti ed i documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 14 febbraio 2012, il magistrato relatore dott.ssa Giulia De Franciscis, il Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. dott. Pierpaolo Grasso.

Uditi, altresì, gli avv.ti Rispoli, Sorrentino, Satta Flores e D'Urso, in proprio e per delega dell'avv. Carbone, in rappresentanza dei convenuti C, M, C e O, P e M.

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 29/06/2009, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio i signori M Paola, C Pasquale, M Pasqualina, P Antonio, M Antonio, C Antonio e O Alessandro, nelle rispettive qualità di funzionari, dirigenti e pubblici amministratori del Comune di XXXXX, per sentirli condannare al pagamento delle somme ivi partitamente indicate, quale danno erariale cagionato all'Amministrazione comunale, in relazione all'attribuzione in favore del Segretario comunale di compensi non dovuti, a titolo di straordinario per attività elettorali, di indennità di posizione per incarichi aggiuntivi e di retribuzione di risultato, nel periodo 2003 – 2007.

Il requirente riferisce, all'uopo, i seguenti fatti salienti.

L'azione erariale trae impulso dalla formale denuncia di un dipendente del Comune, in cui si segnalano diverse irregolarità nell'attribuzione di incarichi e compensi al Segretario generale dell'ente.

L'approfondimento istruttorio di dette circostanze ha portato alla formulazione di un triplice ordine di contestazioni riferite al periodo 2003/2007 ed aventi ad oggetto: 1) l'elargizione di emolumenti a titolo di straordinario elettorale; 2) la determinazione dell'indennità di posizione; 3) la quantificazione dell'indennità di risultato.

In relazione ad esse la Procura ha chiamato in giudizio, per la prima, il Segretario generale Paola M, la sig.ra Pasqualina M in qualità di funzionario che ha liquidato i compensi per il 2006 (limitatamente a questi) e il dott. Pasquale C quale dirigente del servizio risorse umane che, viceversa, ha curato l'istruttoria prodromica a tutti i pagamenti *de quibus*; per la seconda sempre il Segretario generale, oltre ai Sindaci in carica *p.t.* Antonio P e Antonio M, in quanto firmatari dei pertinenti decreti di conferimento; per quel che attiene alla terza, ancora i menzionati Sindaci *p.t.* ed i componenti della Commissione straordinaria insediatasi nel 2007, Antonio C e Alessandro O, con esclusivo riguardo al provvedimento concessivo per quell'anno.

Il Requirente pone a fondamento di detta azione le argomentazioni che seguono.

1. Per quanto attiene allo straordinario elettorale – il cui ammontare è indicato in € 24.907,03, per il periodo 2003/2006 - se ne afferma l'assoluta illegittimità, richiamando il disposto dell'art. 41, comma 6, del Contratto Collettivo dei segretari comunali, a norma del quale *“la retribuzione di posizione assorbe ogni altra forma di compenso connessa alle prestazioni di lavoro, ivi compreso quello per lavoro straordinario, con eccezione di quelli, indicati nell'art. 37, comma 1, let. g)”*. Al riguardo si pone in rilievo come – sin dal 2001 – l'ARAN abbia chiarito esplicitamente che, dopo la sottoscrizione del CCNL del 17/05/2001,

ai segretari comunali non possono essere più corrisposti compensi a titolo di straordinario elettorale, per effetto dell'introduzione del principio di onnicomprensività della retribuzione.

Nei medesimi termini – si osserva ancora – si è espresso ripetutamente il Ministero dell'Interno nelle circolari che vengono diramate annualmente, prima delle consultazioni elettorali. Si rileva, altresì, che sotto il profilo della prescrizione, può ritenersi intangibile soltanto il compenso per l'anno 2003, atteso che quelli per l'anno seguente sono stati liquidati con mandati del mese di luglio 2004: rispetto ad essi, infatti, la notificazione ai chiamati dell'invito a dedurre nel maggio del 2004 risulta idonea a interrompere il decorso del termine prescrizione. In tal modo l'importo contestato come danno erariale è rideterminato in € 23.308,57.

Sotto il profilo soggettivo, poi, si sostiene la piena responsabilità della M, della M e del C, in termini di dolo contrattuale, giudicando il loro contegno consapevolmente violativo di norme di condotta che costoro, per le rispettive qualifiche rivestite, non potevano non conoscere. In via subordinata, si reputa comunque ampiamente comprovata l'inescusabile negligenza con cui gli stessi hanno agito. In particolare la M e il C sono convenuti in solido per l'intero importo contestato (ovvero pro quota in caso di colpa grave), mentre la M solo fino alla concorrenza di € 1.377,72, relativa al provvedimento di liquidazione per le consultazioni referendarie del 2006 (det. n. 59/2006).

2. Con riferimento determinazione della retribuzione di posizione, parte attrice contesta l'arbitrarietà e contrarietà a legge dei provvedimenti con i quali si è attribuito detto emolumento al Segretario del Comune, in particolare sotto il profilo del mancato rispetto dei presupposti giuridici e dei parametri quantitativi, previsti dalla vigente legislazione e contrattazione di settore, per l'applicazione ad essa della maggiorazione consentita – tra l'altro – in caso di titolarità di incarichi aggiuntivi all'interno dell'Ente.

Si rileva in merito, come – se è vero che il CCNL per i segretari comunali prevede la possibilità (art. 41, comma 6) di incrementare l'indennità base – la stessa fonte negoziale rimandi al livello di contrattazione integrativa la disciplina delle condizioni e dei limiti di detto incremento: condizioni – di natura soggettiva ed oggettiva – che sono state poste nel contratto del 23/12/2003 e che, si afferma, non siano state affatto osservate.

Orbene, osserva il Requirente che nel citato contratto integrativo l'attribuzione di incarichi aggiuntivi è connotata in termini di necessaria temporaneità, nonché specificamente ancorata all'accertamento dell'indisponibilità di personale di qualifica idonea a ricoprirli in via ordinaria, ciò costituendo, dunque, una pre-condizione di ammissibilità, alla quale si va a sovrapporre il successivo giudizio sulla tipologia delle funzioni ulteriori conferite, al fine di commisurare il conferimento della maggiorazione *de qua*, non a caso compresa in una forbice tra il 10% e il 50% dell'indennità spettante.

A fronte del descritto quadro normativo si contesta che, viceversa, nel decreto n. 3 del 7/02/2003, il Sindaco di XXXXX ha nominato la dott.ssa M responsabile del 1° settore amministrativo "Segreteria Generale – Affari istituzionali", individuando contestualmente la pertinente indennità di posizione sulla base del richiamo alle norme afferenti ai dipendenti degli enti locali, e non a quelle "proprie" dei segretari comunali: ciò, peraltro, in assenza di qualunque dato indicativo di carenze d'organico nella categoria funzionale richiesta (D). Ne è conseguito, si sostiene, il riconoscimento a titolo d'incremento di una somma di € 11.705,47 per l'anno 2003 (per 11 mesi), assolutamente sproporzionata, in quanto di per se corrispondente a circa il 70% dell'indennità ordinaria a lei dovuta come segretario comunale.

La Procura sottolinea, altresì, come – quand'anche si volesse ritenere legittimo detto provvedimento perché antecedente alla stipula del contratto integrativo, che ha fatto salvi gli effetti degli atti pregressi difformi alle statuizioni in esso contenute – nondimeno la

contestazione resta ferma con riferimento agli anni successivi 2004 e 2005, nei quali l'attribuzione in favore della M è perdurata nel medesimo ammontare (per l'intero anno pari a €12.911,42). Solo nel 2006 – si rileva – l'amministrazione si è conformata alle prescrizioni contrattuali, ancorché giungendo a determinare sempre nella misura massima consentita (50%) la maggiorazione consentita e sempre – si contesta – in assenza di presupposti idonei a supportare detta entità. Al segretario generale, infatti, dapprima si conferma l'incarico nel settore "Segreteria generale – affari istituzionali" e "demografia – elettorale", poi questo viene revocato, con contestuale nomina però all'Ufficio legale (det. n. 42/2006), di talché si perviene comunque a confermare il riconoscimento del beneficio in discussione nell'importo più elevato (det. 43/2006). In seguito, poi, alla revoca anche di detto incarico, con il decreto 5/2007 si dispone l'annullamento della maggiorazione *de qua*, salvo a ripristinarla – su istanza dell'interessata – sempre nel medesimo importo massimo con il decreto n. 63/2007.

Al di là dell'intrinseca rilevanza delle patologie descritte quali fonti di danno erariale, il Requirente evidenzia come le stesse siano risultate foriere di ulteriore nocimento all'erario, in relazione al conferimento – per l'incarico in questione – anche della retribuzione di risultato: la sovraquantificazione della retribuzione di posizione, infatti, ha alterato inevitabilmente la determinazione di quella di risultato, della quale costituisce base di calcolo. Ed invero contesta ancora la Procura che la misura concretamente riconosciuta di questa sia stata anch'essa *contra legem*, perché pari al 25% dell'indennità di posizione, invece che pari al 10%, secondo quanto previsto dal CCNL dei segretari comunali e indicato nello stesso decreto di conferimento, e in ogni caso del tutto sfornita dei necessari presupposti valutativi dell'attività svolta dalla M: i pertinenti provvedimenti risultano sottoscritti dal Sindaco, si presentano del tutto omologhi nel contenuto e recano soltanto un "giudizio complessivamente positivo" sul suo operato, prendendosi atto che nell'ente

non esiste un nucleo di valutazione. Senza considerare – si nota – che nel medesimo arco temporale la dott.ssa M ha percepito due indennità di risultato, una correlata all'incarico di responsabile di settore, l'altra connessa alle sue funzioni di Segretario generale del Comune: circostanza, questa, anch'essa priva di qualsivoglia fondamento normativo, atteso che le voci che concorrono alla definizione del trattamento economico dei Segretari comunali e provinciali sono tassativamente indicate nel CCNL di comparto.

La responsabilità dei fatti summenzionati viene, pertanto, articolata, in due sottovoci: una afferente all'attribuzione della maggiorazione della retribuzione di posizione e dell'indennità di risultato per l'incarico nel biennio 2004/2005, per le quali si è applicato il CCNL personale enti locali; l'altra riguardante il successivo periodo 2006/2007, in cui comunque è stata erogata la maggiorazione massima dell'indennità di posizione.

Della prima sono chiamati a rispondere il segretario generale medesimo, avendo tenuto sempre una condotta attiva nella determinazione dei compensi che lo riguardavano e dei due Sindaci *p.t.* P (in carica dal 21/05/2001 al 20/07/2005) e M (in carica dal 21/07/2005 al 22/12/2007), in ragione della sottoscrizione dei pertinenti decreti di attribuzione (nn. 3/2003, 1/2004, 119/2004 e 3/2006). Anche in questo caso l'elemento soggettivo contestato in via principale è il dolo civile contrattuale, sub specie di consapevole inosservanza di norme vigenti e cogenti, mentre in subordine si chiede il riconoscimento della colpa grave. L'ammontare del danno contestato a tal titolo è di complessivi € 32.278,54: di esso si chiede, in via principale il ristoro in solido alla dott.ssa M e ai Sindaci citati, ciascuno però limitatamente al conferimento effettuato, ovverosia per P il 2004, pari a € 16.139,27, e per M il 2005, pari sempre a € 16.139,27. In subordine, ove si riconosca la colpa grave, il risarcimento è domandato pro quota.

Per la seconda si reputano responsabili sempre la dott.ssa M, il sindaco M per la deliberazione n. 43/2006 e il Vicesindaco per la successiva omologa n. 63/2007. L'importo

azionato come danno erariale è in questo caso di € 14.814,55, e viene posto a carico (in solido, ovvero pro quota) dei suddetti soggetti, anche qui però per il Sindaco e il Vicesindaco fino a concorrenza del compenso conferito (€ 7.407,27 per M). Giova evidenziare che il nocumento *de quo* è stato calcolato per differenza tra quanto attribuito (il 50%) al Segretario generale e quanto giudicato congruo dal Requirente, pari ad una maggiorazione del 10% dell'indennità di posizione.

3. Con riguardo, infine, all'indennità di risultato afferente alle funzioni di Segretario comunale, il Requirente afferma l'arbitrarietà dell'elargizione della stessa costantemente nella massima misura del 10% della retribuzione di posizione, nella totale assenza di obiettivi operativi predeterminati nonché di qualsivoglia meccanismo ricognitivo e valutativo dell'attività svolta dalla M.

Si osserva in merito che nel contratto collettivo dei Segretari comunali è presente un espresso rinvio alla disciplina recata dal d.lgs. n. 286/1999, in funzione della previsione anche per essi di meccanismi di monitoraggio e misurazione di costi, rendimenti e risultati (art. 42). Si pone in rilievo, altresì, che questa Corte ha avuto modo – in sede consultiva, su richiesta di parere da parte di un Sindaco – di precisare proprio che le peculiarità delle funzioni del Segretario comunale non lo sottraggono a un effettivo accertamento della sua “produttività”, quale riscontro indefettibile per l'attribuzione dell'indennità di risultato (Sez. contr. Lombardia, del. n. 63/2008).

Nei confronti della dott.ssa M, tuttavia, i provvedimenti concessivi di tale indennità si presentano sforniti di qualunque giudizio puntuale sulle attività da questa espletate, nonché disancorati da specifici obiettivi, recando soltanto un generico giudizio positivo riferito, sempre genericamente, alle funzioni che la legge riserva al Segretario comunale. Addirittura, si evidenzia, per l'anno 2007 l'erogazione è stata disposta con atto della Commissione Straordinaria, sulla base di una relazione redatta dalla stessa M, con ciò

risultando palesemente disatteso il fondamentale principio di terzietà/obiettività della funzione di valutazione dei dirigenti.

L'importo contestato a titolo di danno erariale è quantificato in € 39.287,25, corrispondente alla somma delle indennità di risultato concesse al Segretario generale del Comune tra il 2002 e il 2007: di esso sono chiamati a rispondere, pro quota, il sindaco P per € 16.859,35; il sindaco M per € 14.231,85; i componenti della Commissione straordinaria (in carica dal 29/12/2007 al 26/01/2010) per € 8.196,75, in quanto firmatari del provvedimento concessivo per il 2007.

Con memorie depositate in data 12/01/2012 (P), 23/01/2012 (C) e 25/01/2012 (M, C e O) si sono costituiti tutti i convenuti ad eccezione di M Pasqualina, contestando *funditus* l'azione promossa nei loro confronti.

Nell'interesse del P si deduce quanto segue.

- a) Inammissibilità dell'atto di citazione per irrituale notificazione dell'invito a dedurre;
- b) integrale prescrizione della domanda azionata, in ragione del fatto che al Sindaco P si contesta il conferimento alla dott.ssa M della retribuzione di posizione e di quella di risultato, rispettivamente, per gli anni 2003/2004 e 2002/2004: rispetto a tali periodi, l'avvenuta notifica dell'atto di citazione in data 09/06/2011 rende intangibili le erogazioni *de quibus*, che si reputano comunque coperte dal termine prescrizione anche laddove si ritenesse valida la notifica dell'invito a dedurre, datata 31/08/2009;
- c) legittimità nel merito dell'operato del Sindaco, in quanto la parametrizzazione della maggiorazione della retribuzione di posizione del Segretario comunale al trattamento della posizione dirigenziale più elevata dell'ente locale è espressamente consentita nell'art. 41, comma 5, del CCNL dei segretari comunali e provinciali 1998/2001, mediante un meccanismo di allineamento stipendiale (il c.d. galleggiamento): detta previsione – si osserva – trova conferma nella delibera n. 389/2002 del Consiglio nazionale di

amministrazione dell'agenzia dei segretari comunali e provinciali, nell'art. 5 del successivo CCNL di comparto per il biennio 2004/2005, nonché in recenti pareri resi dall'ARAN sulla questione e, da ultimo, nella legge n. 183/2011;

d) per quel che concerne, poi, la retribuzione di risultato, si afferma che quella conferita nella misura massima del 10% del monte salari, prevista per i Segretari comunali, risulta del tutto legittimamente attribuita sulla base della valutazione dell'attività svolta dalla dott.ssa M: valutazione che si reputa adeguatamente motivata nei rispettivi provvedimenti e, soprattutto, espressione di un giudizio discrezionale dell'Amministrazione, come tale non sindacabile dal giudice contabile; d'altro canto a medesima conclusione si ritiene di dover giungere in relazione all'omologa retribuzione erogata alla M stessa, nella misura del 25%, per l'assolvimento dell'incarico di dirigente di settore, in quanto la percentuale *de qua* è stata prevista dall'Ente con apposita delibera n. 71/2002, ed egualmente si reputano adeguatamente assolti gli obblighi motivazionali strumentali al suo conferimento;

e) in ogni caso si sostiene l'insussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, negandosi la configurabilità in capo al P di un contegno integrante grave negligenza e/o trascuratezza nell'assolvimento delle sue funzioni;

f) si argomenta, altresì, l'erronea quantificazione del danno contestato, rilevando che – per la maggiorazione della retribuzione di posizione – esso può al massimo individuarsi nella differenza tra l'importo erogato di € 12.911,47 (pari a quello per il dirigente di più alto livello) e quello previsto per il Segretario comunale di € 9.296,22, sicché – per il 2004 – lo stesso ammonterebbe a € 3.615,30; per quanto attiene, poi, alla retribuzione di risultato si dovrebbe valutare, eventualmente, il solo ammontare di quella corrisposta per l'incarico aggiuntivo, pari – sempre per l'anno 2004 – a € 3.227,85.

Si conclude, pertanto, in via principale per l'accoglimento delle eccezioni pregiudiziali, nel merito per il rigetto della domanda; in subordine per la rideterminazione del danno e il più ampio uso del potere riduttivo dell'addebito.

A tutela della posizione del dott. C si adducono i seguenti argomenti.

1) Genericità delle contestazioni mosse a suo carico ed erroneo inquadramento delle sue funzioni nel procedimento di distribuzione e liquidazione dello straordinario elettorale, in quanto – si osserva – viene ritenuto sussistente un apporto tecnico –giuridico alla formazione dei provvedimenti contestati che, viceversa, non corrisponde ai compiti effettivamente espletati, ed intestati, al C in qualità di responsabile di servizio e non di settore. L'attività di composizione dell'elenco dei soggetti beneficiari dell'emolumento in discussione – si sostiene – ha invero carattere per un verso meramente ricognitivo delle indicazioni nominative provenienti dai diversi uffici in cui i singoli risultano incardinati; per l'altro ha comunque contenuto per lo più esecutivo dei pertinenti conteggi in funzione delle ore autorizzate dai responsabili apicali, di talché risulta sostanzialmente priva di poteri d'interlocuzione con il competente Responsabile di settore;

2) si afferma, in ogni caso, l'insussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, evidenziando come sia stato particolarmente condizionante il fatto che l'incarico di Responsabile dell'Ufficio elettorale fosse stato affidato proprio al Segretario comunale, il quale in quella veste aggiuntiva ha provveduto ad autoindicarsi nel coacervo dei beneficiari dello straordinario elettorale: la funzione di garante della legittimità dell'azione amministrativa a questi intestata, infatti, avrebbe indotto o per lo meno favorito la convinzione della correttezza/ammissibilità di detta previsione;

3) in via subordinata si ritiene che l'apporto causale del C debba essere comunque ridimensionato, facendo uso del potere riduttivo.

Nei descritti termini, si chiede in via principale il rigetto della domanda ed, in subordine, la riduzione dell'addebito.

Per quel che concerne, poi, la dott.ssa M si osserva quanto segue.

1) Si eccepisce, preliminarmente, l'intervenuta prescrizione di tutte le somme ad ella corrisposte antecedentemente al 5 maggio 2004, stante la notificazione dell'invito a dedurre in data 05/05/2009;

2) in relazione alla percezione dello straordinario elettorale, si afferma la sussistenza della buona fede, atteso che – in una prima fase temporale - il principio di onnicomprensività della retribuzione del Segretario comunale (art. 41, comma 6, CCNL 1998/2001) operasse solo con riferimento alle funzioni istituzionali a questo intestate ex art. 97, del d.lgs. n. 267/2000, venendo in rilievo la distinzione tra funzioni necessarie ed eventuali: si era ritenuto, pertanto, che l'attività elettorale potesse essere remunerata separatamente, in quanto "particolare" e "diversa". Si osserva, in proposito, che comunque dal 2006 l'erogazione *de qua* è cessata, essendo prevalso l'indirizzo interpretativo restrittivo ed – in ogni caso – nessun addebito può esser mosso alla M in relazione alla determina n. 59/2006, perché firmata dalla nuova Responsabile dell'Ufficio elettorale sig.ra M;

3) in ordine alla contestata determinazione della maggiorazione della retribuzione di posizione, si eccepisce il difetto di legittimazione passiva, della dott.ssa M, in quanto mera destinataria di tale attribuzione, rimessa alla responsabilità decisoria di altri soggetti istituzionali: si rileva all'uopo che detta carenza di legittimazione è stata affermata dallo stesso Requirente con riguardo alla retribuzione di risultato.

4) nel merito, si sostiene – *in primis* - la correttezza dell'ancoraggio di detta maggiorazione al trattamento dei dirigenti degli enti locali, richiamando sul punto argomentazioni omologhe a quelle prospettate nell'interesse del Sindaco P: in particolare,

l'espressa previsione di un meccanismo di allineamento stipendiale (il c.d. galleggiamento) nell'art. 41, comma 5, del CCNL dei segretari comunali e provinciali 1998/2001, e l'avvenuta conferma dello stesso nella delibera n. 389/2002 del Consiglio nazionale di amministrazione dell'agenzia dei segretari comunali e provinciali, nell'art. 5 del successivo CCNL di comparto per il biennio 2004/2005, nonché in recenti pareri resi dall'ARAN sulla questione;

5) secondariamente, se ne afferma la corrispondenza ai parametri normativi e contrattuali di conferimento, atteso che la M era intestataria di un incarico aggiuntivo necessitato e temporaneo, risultando così onerata della responsabilità di attività plurime e complesse, talora assolte anche senza conferimento formale, in un Comune come XXXXX di grandi dimensioni e certamente ricco di problemi. Nei descritti termini si reputa corretta e adeguatamente motivata la misura massima conferita, rispetto alla quale – pertanto – sarebbe eventualmente configurabile un danno erariale limitatamente alla differenza tra l'importo erogato di € 12.911,47 (pari a quello per il dirigente di più alto livello) e quello previsto per il Segretario comunale di € 9.296,22, e quindi pari a € 3.615,30.

6) si argomenta, infine, circa l'insindacabilità, del menzionato conferimento nell'importo più elevato consentito anche dopo il 2006, in quanto espressione di una valutazione discrezionale dell'Amministrazione, rispetto a cui non è ammessa un'autonoma determinazione sostitutiva da parte del Requirente;

7) in ogni caso, si nega sotto ogni forma la sussistenza dell'elemento soggettivo, per carenza dei pertinenti presupposti.

Per quanto riferito, si chiede – pregiudizialmente – la dichiarazione: della prescrizione di tutte le somme percepite in data antecedente al 5/05/2004; del difetto di legittimazione passiva della convenuta rispetto alla domanda azionata; del difetto di giurisdizione di questa Corte, in ordine alla quantificazione della maggiorazione della

retribuzione di posizione per il periodo a decorrere dal 2006. Nel merito si chiede il rigetto dell'azione; in subordine la rideterminazione del danno e l'esercizio del potere riduttivo.

In difesa del Sindaco M si portano le seguenti argomentazioni.

1) I provvedimenti adottati dal convenuto sono stati adottati facendo corretta applicazione delle disposizioni introdotte dal CCNL integrativo del 2003: in particolare, si osserva che la maggiorazione dell'indennità di posizione è stata corrisposta al Segretario comunale in ragione dell'intestazione ad esso di incarichi aggiuntivi, il cui conferimento nel 2006 è stato modulato in relazione al deliberato riassetto organizzativo del Comune di XXXXX;

2) si sostiene inoltre – anche con riferimento alla retribuzione di risultato – che non sia ammissibile la contestazione – da parte del Requirente contabile - della misura delle attribuzioni *de quibus*, in quanto espressione di scelte discrezionali esclusivamente rimesse all'amministrazione e, come tali, insindacabili;

3) in ogni caso si reputa che un'eventuale affermazione di responsabilità debba essere estesa alla dott.ssa M anche per l'indennità di risultato, poiché è il soggetto che ha conseguito i connessi benefici economici;

4) non si ritiene, per le circostanze menzionate, sussista in capo al convenuto l'elemento soggettivo del dolo, così come quello della colpa grave.

Si conclude quindi per la reiezione della domanda ed, in via gradata, per il più ampio esercizio del potere riduttivo.

Infine, nell'interesse dei convenuti C e O si prospettano le osservazioni che seguono.

1) Si asserisce, preliminarmente, la tardività dell'atto di citazione, in quanto notificato l'1/03/2011, a fronte dell'avvenuta notificazione dell'invito a dedurre in data 24/04/2009;

2) nel merito, si evidenzia come la Commissione Straordinaria, di cui sono membri i chiamati, sia stata nominata con atto del 29/12/2007, a seguito dello scioglimento del Consiglio Comunale per infiltrazioni della criminalità organizzata e si sia trovata ad affrontare una molteplicità di problematiche gestionali complesse, nel cui ambito l'attribuzione della retribuzione di risultato al Segretario comunale è stata necessariamente ancorata agli elementi conoscitivi disponibili, perché riferita ad un periodo in cui la Commissione stessa non era ancora insediata;

3) si osserva, altresì, che – per un verso – detto emolumento certamente spettava alla dott.ssa M sulla base delle vigenti disposizioni legislative e negoziali e che – per l'altro – l'anno in questione aveva senz'altro richiesto un forte impegno da parte del Segretario comunale, proprio perché interessato dall'attività ispettiva che poi ha portato allo scioglimento del Consiglio comunale: Segretario comunale sul cui operato, peraltro, nessun rilievo risulta esser mai stato mosso nei pertinenti atti ministeriali, posti a fondamento della decisione di commissariare l'ente;

4) a sostegno di detti assunti si richiamano, altresì, precedenti giurisprudenziali ritenuti rilevanti ed, in particolare, una pronuncia di questa Corte (Sez. giur. Lazio n. 1439/2009) in cui si rimarca la distinzione tra illegittimità dell'atto e/o procedimento e sussistenza delle condizioni soggettive per affermare la responsabilità erariale di chi abbia agito, non conseguendo all'una automaticamente la produzione del danno, necessario per la contestazione dell'altra;

5) nei descritti termini, si nega la configurabilità stessa di una condotta connotata da dolo o da colpa grave in capo ai convenuti, ritenendo comprovata l'assenza dei relativi presupposti e – d'altro canto, in via subordinata – si contesta la mancata chiamata in causa per tale addebito del Segretario comunale, pure convenuto per le altre poste di anno azionate dal Requirente sempre afferenti a emolumenti da questi percepiti.

Alla pubblica udienza le parti – con ampie argomentazioni – hanno illustrato i tratti salienti delle rispettive posizioni: l'avv. D'Urso ha depositato, inoltre, copia di un estratto della legge n. 183/2011 *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012”*, afferente all'istituto del c.d. galleggiamento del trattamento economico dei segretari comunali e provinciali.

DIRITTO

La fattispecie all'esame, ancorché afferente ad un'ipotesi di responsabilità unitaria, si presenta articolata in diverse voci di danno, rispetto alle quali – peraltro – si rileva solo una parziale coincidenza dei soggetti evocati in giudizio: a fronte di dette circostanze, il Collegio ritiene opportuno condurre la propria analisi separatamente per ciascuna di esse, esaminando tutte le questioni afferenti ad ognuna.

Soltanto si reputa di delibare previamente – in quanto di carattere generale – l'eccezione di irritalità della notificazione dell'invito a dedurre posta dal convenuto P e quella d'inammissibilità dell'atto di citazione per mancato rispetto del termine di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 19/94 (mod. dall'art. 1 della legge n. 639/96), sollevata dai convenuti C ed O.

Entrambi gli assunti si palesano infondati.

In particolare non è dato riscontrare alcun vizio nella notificazione dell'invito a dedurre indirizzato al Sindaco P, atteso che la stessa è stata validamente effettuata – il 31/08/2009 - nel domicilio della famiglia presso cui questi è risultato risiedere, a seguito di specifico accertamento richiesto ai Carabinieri dalla Procura regionale.

Quanto all'eccezione di tardività della citazione, in primo luogo deve osservarsi che il termine di 120 giorni contenuto nella disposizione richiamata è pacificamente riferito alla

data di deposito di detto atto presso la segreteria della competente Sezione giurisdizionale, e non alla notificazione dello stesso ai convenuti.

Inoltre, la giurisprudenza di questa Corte afferma - con indirizzo del tutto consolidato e assolutamente condiviso al Collegio (cfr. SS.RR. n. 1/2005/QM) – che, nell'ipotesi di pluralità di presunti responsabili destinatari di un contestuale invito a dedurre (ex art. 1 della L. n. 19/1994 e ss. mm.), il suddetto termine decorre per tutti dal momento in cui si perfeziona l'ultima delle notificazioni dell'invito stesso. Nel caso in discussione l'ultima notificazione si è perfezionata, come rilevato in precedenza, in data 31/08/2009 nei confronti del convenuto P, di talché il deposito della citazione avvenuto il 17/11/2009 risulta assolutamente tempestivo.

Si procede, quindi, all'esame delle ipotesi di responsabilità prospettate.

1. La prima domanda formulata dal Requirente concerne la corresponsione alla dott.ssa M del **compenso straordinario per manifestazioni elettorali**, nel periodo dal 2003 al 2006. Per essa sono chiamati a giudizio il Segretario generale Paola M, la sig.ra Pasqualina M in qualità di funzionario che ha liquidato i compensi per il 2006 (limitatamente a questi) e il dott. Pasquale C quale dirigente del servizio risorse umane che ha curato l'istruttoria prodromica ai pagamenti contestati.

Giova sottolineare – preliminarmente – che parte attrice già nell'atto di citazione ha tenuto conto dell'intervenuta prescrizione delle somme liquidate a tal titolo per il 2003 (mandato n. 3249 del 24/07/2003), ed ha rideterminato l'originaria contestazione di € 24.907,03, decurtando i compensi corrisposti in quell'anno, e pervenendo al diverso ammontare di €23.308,57.

Detta quantificazione si presenta corretta, in quanto dal prospetto dei mandati di pagamento afferenti alle diverse consultazioni elettorali e referendarie tenutesi a partire dal 2004, quelli per tale anno (nn. 3376 e 3377) sono datati 14/07/2004: poiché la

notificazione dell'invito a dedurre nei confronti dei chiamati M, C e M è stata perfezionata tra il 5 e il 20 maggio 2009, i pagamenti *de quibus* non sono coperti da prescrizione. Le osservazioni che precedono delineano, altresì, i limiti entro cui opera l'eccezione di prescrizione delle somme corrisposte prima del 5 maggio 2004, sollevata dalla convenuta M.

Ancora in via preliminare, va respinta la censura, formulata dalla difesa del C, di indeterminatezza delle contestazioni mosse nei suoi confronti: il Requirente non si è affatto limitato a prospettare a suo carico un generico contributo preparatorio ai provvedimenti di assegnazione dello straordinario elettorale, ma ha richiamato espressamente l'attività istruttoria rimessa alla sua competenza e esplicitamente indicata nelle stesse premesse degli atti liquidatori. Con ciò non potendosi ravvisare alcuna incertezza nella identificazione del *petitum* e della *causa petendi* riferibili alla sua chiamata in giudizio.

Nel merito la domanda va accolta nei termini che seguono.

Il conferimento dello straordinario elettorale al Segretario comunale configura, senz'altro, un'attribuzione *contra legem* – come tale fonte di danno erariale concreto ed attuale - alla luce delle vigenti disposizioni legislative e contrattuali che disciplinano le diverse componenti del trattamento economico dei Segretari comunali e provinciali.

Come correttamente evidenziato dal Requirente, infatti, l'art. 41, comma 6, del Contratto Collettivo di categoria (CCNL del 17/05/2001) stabilisce espressamente che *“la retribuzione di posizione assorbe ogni altra forma di compenso connessa alle prestazioni di lavoro, ivi compreso quello per lavoro straordinario, con eccezione di quelli, indicati nell'art. 37, comma 1, let. g)”. E' stato così sancito il principio di onnicomprensività della retribuzione, rispetto al quale sia l'ARAN (sin dal 2001) che il Ministero dell'Interno hanno costantemente affermato l'inammissibilità in favore dei segretari comunali e provinciali*

della corresponsione di compensi a titolo di straordinario elettorale. Il Ministero, in particolare, ha sempre richiamato detta esclusione nelle circolari di riferimento emanate in occasione delle diverse consultazioni elettorali, e quindi diramate a tutti i competenti uffici presso gli enti locali interessati.

A fronte del descritto quadro normativo, contrassegnato da disposizioni chiare e da indirizzi interpretativi univoci, si palesa assolutamente grave ed inescusabile la condotta della dott.ssa M che – nella veste di titolare *ad interim* del Servizio elettorale – ha inserito il suo nominativo tra i beneficiari della retribuzione straordinaria: con ogni evidenza, la peculiare gravità di tale contegno si correla al fatto che essendo ella il Segretario comunale era tenuta, più di ogni altro, non solo a conoscere le norme in questione, bensì anche ad assicurarne la scrupolosa e corretta osservanza. Viceversa – come osservato dalla Procura - ella ha proceduto in sostanza ad autoattribuirsi, per anni, un beneficio economico senza avervi titolo.

Non hanno pregio sul punto le deduzioni difensive tese a sostenere, in funzione esimente, la sussistenza di iniziali divergenze ermeneutiche e applicative in ordine alla portata del principio di onnicomprensività, atteso che pur se presenti non erano comunque idonee a legittimare, *tout court*, l'adesione alla tesi più permissiva: questa Corte ha più volte affermato, infatti, che – a fronte di questioni giuridiche dibattute - di regola le scelte dei pubblici funzionari ed amministratori devono orientarsi verso le soluzioni più rigorose, in quanto tendenzialmente maggiormente protettive degli interessi della comunità amministrata. Nel caso in esame, invero, si riferisce dell'avviso “*..di una parte della dottrina, formatasi in sede di prima interpretazione dell'art. 41..*”, ma i fatti contestati si riferiscono agli anni 2003 e successivi, e rispetto ad essi risultava già ampiamente acquisito l'indirizzo restrittivo affermato dall'ARAN, il cui parere sulla questione – si badi – è datato settembre 2001, ovverosia è stato adottato dopo soli tre mesi dalla stipula del

contratto collettivo, che è del maggio dello stesso anno: con ciò dimostrandosi che, sin da principio, ben pochi dubbi si presentavano circa il corretto significato da attribuire alla norma in questione. Gli elementi fattuali e giuridici appena richiamati e la reiterazione della tempo della violazione, connotano la condotta della dott.ssa M in senso particolarmente negativo, risultando davvero difficile ammettere la sua buona fede, poiché di fatto ella ha consapevolmente scelto la “soluzione” che le risultava economicamente più vantaggiosa, con ciò palesandosi condivisibile la contestazione da parte del Requirente dell’elemento soggettivo del dolo contrattuale.

Nei descritti termini è tenuta a rispondere dell’intero ammontare dei compensi straordinari percepiti nel periodo 2004/2006, che – sulla base dei mandati di pagamento e dei pertinenti provvedimenti depositati in atti – ammonta, diversamente da quanto dedotto dal Requirente e dalla difesa dell’interessata - a € 19.734,16, così articolati:

- a) anno 2004 (mandati nn. 3376 e 3377) = € 350,00+ € 3.266,41
- b) anno 2005 (mandati nn. 2682 e 3542) = € 3.797,52+ € 3.290,11
- c) anno 2006 (mandati nn. 2751, 3656/3657, 4409) = € 3.721,80+ € 3.930,60+ € 1377,72

I suddetti emolumenti sono stati liquidati, infatti, sulla base di determine adottate dalla M medesima in qualità di Responsabile del I Settore (n. 188/2004, n. 150/2005, n. 234/2005, n. 155/2006), ad eccezione dei provvedimenti n. 46/2006 e 59/2006, che sono sottoscritti dalla sig.ra M, in quanto subentrata nella titolarità di quel settore.

In merito a questi ultimi atti, deve rilevarsi come per il primo permangono immutati i presupposti della responsabilità della M, atteso che è stato redatto dal nuovo responsabile dell’ufficio immediatamente dopo il suo insediamento e, soprattutto, sulla base del prospetto di liquidazione da lei predisposto in precedenza.

Quanto al secondo, egualmente il Collegio ritiene che ella ne debba rispondere, per le ragioni che seguono. Come messo in evidenza dal Requirente, la determina di

liquidazione n. 59/2006 è stata adottata dalla sig.ra M contemplando tra i beneficiari dello straordinario elettorale anche il Segretario generale, nonostante la stessa M avesse con precedente atto n. 11 del 14/06/2006 rideterminato la composizione dell'Ufficio elettorale, sostituendo il proprio nominativo a quello della dott.ssa M: con la conseguenza che costei, pur non essendo componente dell'Ufficio elettorale, ha percepito un compenso per un'attività che non ha mai svolto. In ciò delineandosi la paradossale situazione per cui negli anni precedenti ella si era attribuiti emolumenti non spettantigli ma almeno aveva espletato delle funzioni, mentre in relazione alle consultazioni referendarie del 2006 arrivava a beneficiare di un compenso aggiuntivo in assoluta carenza della pertinente attività.

Per tale fatto sussiste la sua responsabilità per non aver in prima persona sollecitato e verificato l'esclusione dal novero dei beneficiari dello straordinario, ovvero restituito, *a posteriori*, le somme indebitamente percepite. La precipua funzione di garante della correttezza dell'azione amministrativa dell'ente, il generale principio di correttezza nonché la circostanza non secondaria che la convenuta, avendo appena lasciato la direzione dell'ufficio, conoscesse perfettamente gli atti che caratterizzavano l'attività dello stesso imponevano siffatti comportamenti, che viceversa sono mancati.

Con ogni evidenza di detta erogazione deve, altresì, rispondere a titolo di colpa grave la sig.ra M, la quale – avendo modificato la composizione dell'Ufficio elettorale dopo il suo insediamento come responsabile – era tenuta, in sede di liquidazione, ad escludere ogni dazione alla dott.ssa M. Nella fattispecie, infatti, per quanto evidenziato, non si poneva nemmeno il problema della cumulabilità dello straordinario elettorale con la qualifica della M di Segretario generale del comune, bensì quello – del tutto palese e di immediata percezione – dell'impossibilità di elargire compensi a chi non fosse componente dell'ufficio elettorale.

Il concorso va affermato nella misura del 50% ciascuna.

Conseguentemente **la sig.ra M è chiamata a rispondere di €688,86.**

La medesima somma gravante sulla **dott.ssa M** concorre a rideterminare il complessivo ammontare da porre in concreto a suo carico in **€19.045,3.**

In relazione ai fatti sin qui contestati, il Collegio - invece – non ritiene di accogliere la domanda del Requirente nei confronti del sig. C per assenza di colpa grave nel contegno da questi tenuto.

Si reputano persuasive in tal senso le seguenti osservazioni.

L'attività espletata dal Servizio risorse umane, da lui diretto, nella gestione delle consultazioni elettorali si presenta – in effetti - non solo gerarchicamente sottordinata ma, soprattutto, servente e strumentale a quella principale e sovraordinata del Settore competente, dapprima retto dalla M, e quindi – da metà 2006 – dalla M: in effetti, è il Responsabile del Settore elettorale che, con proprio atto, individua i dipendenti che fanno parte dell'Ufficio dedicato alla consultazione da seguire, ed è sempre tale responsabile a disporre la liquidazione dei pertinenti compensi individuali.

L'apporto procedimentale del Servizio risorse umane appare circoscritto alla “validazione” dei dati concernenti il rispetto del monte ore straordinario collettivo ed individuale assegnato, nonché di quelli afferenti alle presenze/assenze/sostituzioni dei funzionari facenti parte dell'ufficio elettorale. D'altro canto è certamente doverosa per chi abbia la responsabilità della gestione del personale in un ente pubblico (come in una struttura privata) la piena ed accurata conoscenza delle norme che ne regolano gli aspetti economici e giuridici, sicché il C ben avrebbe potuto approfondire la posizione del Segretario comunale nel peculiare caso all'esame di responsabilità *ad interim* del Settore elettorale, offrendo – per quanto di sua competenza – un adeguato contributo.

Il Collegio reputa, tuttavia, che la condotta omissiva del dirigente sia stata plausibilmente influenzata proprio dalla circostanza che fosse il Segretario comunale ad

avere l'incarico *de quo*, risultando indotta la convinzione che gli atti da questi adottati fossero conformi alle vigenti disposizioni concernenti il suo *status*.

2. Il secondo ordine di contestazioni mosse dalla Procura regionale concerne la corresponsione alla dott.ssa M della **maggiorazione della retribuzione di posizione e dell'indennità di risultato**, in relazione all'incarico aggiuntivo 1° settore amministrativo "Segreteria Generale – Affari istituzionali", conferitole con decreto sindacale n. 3 del 7/02/2003. Delle stesse sono chiamati a rispondere la M medesima, oltre ai Sindaci in carica *p.t.* Antonio P e Antonio M, in quanto firmatari dei pertinenti decreti di conferimento.

In via preliminare deve essere valutata l'eccezione di prescrizione sollevata dai convenuti M e P.

Per il Segretario comunale, sulla base della data di notificazione dell'invito a dedurre (12/05/2009), si chiede il riconoscimento dell'intangibilità di tutte le somme corrisposte anteriormente al 12/05/2004. In difesa del Sindaco *p.t.* si afferma, invece, che la domanda rivolta nei suoi confronti, investendo l'anno 2004 per la prima voce di danno e il triennio 2002/2004 per la seconda, risulterebbe integralmente prescritta, rispetto alla data di notificazione dell'atto di citazione (9/06/2011).

Su questo punto va rammentato che è già stata esaminata e respinta dal Collegio la connessa eccezione – sollevata sempre dal P – d'irritualità della notifica dell'invito a dedurre, di talché il tema della prescrizione nei suoi riguardi va esaminato con riferimento alla data di perfezionamento di detto incumbente (31/08/2009).

Le eccezioni possono trovare accoglimento nei limiti che seguono.

In *primis* deve sottolinearsi come l'argomento vada esaminato separatamente rispetto alle due voci di danno azionate, atteso che la maggiorazione della retribuzione - pur se determinata nel suo ammontare annuale con il provvedimento concessivo – viene

corrisposta con cadenza mensile insieme alla stipendio base; viceversa l'indennità di risultato viene liquidata in unica soluzione per ciascun anno.

Ne consegue che, per la prima, è necessario aver riguardo ai singoli pagamenti contestati per verificare se, ed in quale misura, siano resi intangibili dal decorso del termine prescrizione. Al riguardo – attingendo dal prospetto denominato allegato n. 4 “*elenco mandati retribuzione e indennità di risultato*” – è possibile affermare che nei confronti della dott.ssa M sono perseguibili le somme erogate a partire dal 17/05//2004 (mandato n. 2351 e seguenti); mentre con riferimento al Sindaco P sono contestabili gli importi erogati a decorrere dal 14/10/2004 (mandato n. 4617) fino al 15/07/2005 (mandato n. 3613), essendo questi cessato dalla carica il 20/05/2005.

Per quanto concerne l'indennità di risultato, dal medesimo prospetto è dato trarre l'intervenuta prescrizione soltanto degli emolumenti corrisposti per l'anno 2003, in quanto pagati con mandati del febbraio e del marzo 2004.

Ciò premesso, va riconosciuta sotto ogni profilo la fondatezza dell'azione del Requirente.

2.1.a Nel caso all'esame in favore del Segretario comunale – negli anni dal 2002 al 2005 - è stata erogata una maggiorazione della retribuzione di posizione indebitamente parametrata al più elevato trattamento retributivo previsto per il personale dirigenziale dell'ente locale, così attingendo a una disciplina normativa e contrattuale impropria.

Il Contratto collettivo nazionale per i Segretari comunali e provinciali – stipulato il 16/05/2001, per il quadriennio 1998/2001 - reca all'art. 41 la puntuale disciplina della retribuzione di posizione, quale compenso collegato (comma 1) “*alla rilevanza delle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità in relazione alla tipologia dell'ente di cui il segretario è titolare*” e ne individua l'ammontare annuo in base alle dimensioni dell'ente amministrato (comma 3): la norma prevede, altresì, la possibilità che gli enti locali

“nell’ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, possono corrispondere una maggiorazione dei compensi di cui al comma 3. Le condizioni, i criteri ed i parametri di riferimento per definire le predette maggiorazioni sono individuate in sede di contrattazione decentrata integrativa nazionale” (comma 4).

Infine è posta una specifica previsione volta a consentire la tendenziale equiparazione della retribuzione di posizione del segretario *“a quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata nell’ente in base al contratto collettivo dell’area della dirigenza o, in assenza di dirigenti, a quello del personale incaricato della più elevata posizione organizzativa”* (comma 5): ciò sempre, peraltro, *“nell’ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa”*.

La disposizione articola dunque la disciplina di tale emolumento su un triplice piano giuridico-economico.

Il primo, per così dire statico, nel quale si identifica la *ratio* dell’attribuzione e se ne quantifica l’importo di base in funzione della popolazione degli enti, classificandoli secondo tre livelli (A/B/C: il comune di XXXXX, con poco più di 50.000 abitanti rientra nel livello B 1 *“incarichi in enti superiori a 10.000 e fino a 65.000 abitanti”*).

Il secondo e il terzo, invece, dinamici atteso che – per un verso – si contempla la facoltà di incrementare il compenso ordinario in presenza di specifiche condizioni legittimanti, la cui definizione è rimessa alla contrattazione integrativa; e – per l’altro – si ammette un possibile ulteriore intervento di adeguamento economico per evitare che la retribuzione di posizione del segretario risulti inferiore a quella del personale dirigenziale: eventualità, questa, ritenuta inopportuna in relazione alle generali funzioni di coordinamento dell’attività amministrativa intestate al segretario stesso.

Per quel che concerne i criteri di corresponsione della maggiorazione di cui al comma 4 del citato art. 41, l’individuazione è stata effettuata con l’accordo integrativo del

22/12/2003, il cui art. 1 stabilisce quanto segue: *“Ai sensi dell’articolo 41, comma 4, del CCNL, gli enti, nell’ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, possono corrispondere una maggiorazione della retribuzione di posizione in godimento secondo le condizioni cui all’allegato A, i criteri ed i parametri seguenti:*

A) CONDIZIONI: possono essere di carattere oggettivo ovvero di carattere soggettivo.

A/1) Condizioni oggettive. Si riferiscono all’Ente locale ove si presta servizio e sono articolate in tre categorie: complessità organizzativa (ad es. complessità, in funzione del numero delle Aree o Settori presenti nell’Ente, della funzione di sovrintendenza e coordinamento di dirigenti o responsabili di servizio, laddove non siano state conferite, all’interno o all’esterno, le funzioni di direzione generale), complessità funzionale (ad es. presenza di particolari uffici o di particolari forme di gestione dei servizi) e disagio ambientale (ad es. sedi di alta montagna, estrema carenza di organico, situazioni anche transitorie di calamità naturale o difficoltà socioeconomiche).

Le funzioni individuate nella tabella di cui all’allegato A che coincidono con le attività ed i compiti tipici del Direttore Generale non possono essere computate ai fini della maggiorazione della retribuzione di posizione qualora il Segretario sia stato nominato Direttore Generale.

A/2) Condizioni soggettive. Sono individuate tre categorie: affidamento al Segretario di attività gestionali (ad es. responsabilità servizio finanziario, rilascio concessioni edilizie, ecc.), incarichi speciali (ad es. presidenza Nucleo di valutazione, ove non diversamente remunerata), progetti speciali (ad es. coordinamento patti territoriali, ecc.).

Relativamente agli incarichi per attività di carattere gestionale occorre che gli stessi siano conferiti in via temporanea e dopo aver accertato l’inesistenza delle necessarie professionalità all’interno dell’Ente.

OMISSIS *L'importo della maggiorazione deve tenere conto della rilevanza dell'ente e delle funzioni aggiuntive affidate al Segretario. La stessa, riscontrata la presenza delle condizioni sopra dette, non può essere inferiore al 10% e superiore al 50% della retribuzione di posizione in godimento. Ai fini dell'erogazione della predetta maggiorazione le funzioni devono essere effettivamente svolte su incarico formalmente conferito dall'Amministrazione.*"

L'accordo reca, altresì, una clausola di salvaguardia (art. 4) per i provvedimenti adottati prima della sua sottoscrizione.

Nel caso all'esame il conferimento di questo emolumento aggiuntivo alla dott.ssa M risulta disposto, nel triennio 2003/2005, sulla base di un unico provvedimento – il decreto, firmato dal Sindaco P, n. 3 del 7/02/2003 - in una misura parametrata alla retribuzione di posizione organizzativa massima, conferita all'epoca nel comune di XXXXX, ovvero sia pari a € 12.911,42 (nel 2003 l'importo è lievemente inferiore perché calcolato su undici mesi). L'attribuzione è effettuata contestualmente all'affidamento al segretario generale dell'incarico di Responsabile del 1° settore amministrativo "Segreteria generale – affari istituzionali", e viene ancorata *tout court* a questo conferimento, in relazione al quale si reputa "congruo" stabilirne la riferita entità economica, dal momento che – si legge nelle premesse - *"a tutt'oggi non risulta intervenuta la stipula del contratto collettivo decentrato integrativo a cui pure è demandata la fissazione dei criteri e modalità per la determinazione della remunerazione delle funzioni aggiuntive"*

Nell'atto si determina, invero, anche la retribuzione di risultato, ma sulle implicazioni di detta statuizione si porterà l'attenzione in seguito.

Un primo dato si pone in rilievo: certamente il provvedimento *de quo* è stato adottato prima della sottoscrizione dell'accordo integrativo con cui sono stati fissati i presupposti di merito ed i limiti quantitativi per l'erogazione della maggiorazione: del resto,

di ciò si da atto, come riportato, in premessa ed anche nella parte “dispositiva”, facendo salve le diverse statuizioni che fossero intervenute. Ne consegue che, senza dubbio, l’attribuzione per l’anno 2003 rientra nella clausola di salvaguardia prevista nell’accordo medesimo, ma con altrettanta nettezza va respinto un simile assunto per quanto corrisposto ancora nel 2004 e nel 2005. Ciò per un duplice ordine di ragioni.

Testuali – con riferimento al decreto stesso – atteso che esplicitamente configura il conferimento della maggiorazione nella misura indicata come legittimato dall’assenza della regolazione specifica, e fa salvi gli effetti che da essa conseguiranno: il provvedimento reca, quindi, una clausola di automatica cedevolezza rispetto alla disciplina che venga dettata dalla fonte negoziale preposta, sicché – sul punto del trattamento economico – non se ne può ammettere l’ultravigenza in luogo di questa.

Sistematiche – in relazione al contenuto precettivo e alla forza vincolante dell’Accordo integrativo – in quanto la stipula avvenuta nel dicembre 2003 rendeva giuridicamente ragionevole e necessitata la non interferenza sui provvedimenti già intervenuti nel medesimo anno, risultando viceversa doveroso l’adeguamento di quelli destinati a regolare l’esercizio successivo e, conseguentemente, illegittima ogni proiezione in avanti di effetti economici con esso incompatibili. Detta opzione ermeneutica si presenta viepiù ineludibile in presenza di un atto – quale quello in discussione – risalente all’inizio del 2003 e volto a regolare in via temporanea un incarico aggiuntivo, affidato al Segretario del comune “nelle more” dell’ordinaria copertura del posto in organico.

Le considerazioni che precedono consentono di affermare la completa contrarietà a legge delle erogazioni disposte in favore della dott.ssa M, e va giudicata in termini di assoluta gravità la condotta tenuta dall’interessata, che ha omesso di segnalare la doverosità del recepimento della disciplina posta con il contratto integrativo, pur trattandosi di prescrizioni specificamente afferenti al suo status giuridico-economico: nei descritti

termini vanno respinte le opposte argomentazioni difensive tese a sostenere il difetto di legittimazione passiva della convenuta in quanto mera beneficiaria del compenso in discussione. Altrettanto severamente va giudicato il comportamento del Sindaco P, che – con inescusabile negligenza e spregio di norme vigenti - non ha ritenuto di adottare alcun provvedimento modificativo del decreto n. 3/2003 per quasi due anni dall'approvazione di quel contratto, fino alla cessazione del suo mandato. Nei confronti di entrambi, invece, non si ravvisano in atti elementi idonei a comprovare il più intenso profilo psicologico del dolo contrattuale, prospettato da parte attrice.

Nel merito non hanno alcun pregio, poi, le affermazioni di costoro circa la legittimità della corresponsione contestata, in quanto sarebbe stata commisurata al corrispondente miglior trattamento dirigenziale, in conformità alla previsione del comma 5 dell'art. 41 del CCNL 1998/2001, che regola il c.d. galleggiamento retributivo del Segretario comunale/provinciale. Il richiamo di tale disposizione risulta, infatti, inammissibile ed erroneo nell'interpretazione offerta della stessa.

Inammissibile perché effettuato con argomentazione postuma, laddove nell'atto di conferimento della maggiorazione della retribuzione di posizione di cui si discute nessuna menzione è fatta della norma, né ciò si riscontra *aliunde*. Non è pertanto in alcun modo sostenibile che l'operato dei convenuti sia ricollegabile all'applicazione della stessa.

Erroneo perché si sostiene il ricorso al “galleggiamento” ai fini della determinazione della maggiorazione, mentre la formulazione testuale dell'art. 41 del contratto e l'interpretazione rigorosa dello stesso - risultata ampiamente prevalente *ab initio* (ARAN e Dip.to Funzione Pubblica) e ormai espressamente avvalorata dal legislatore con la legge n. 183/2011 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” – impongono che l'allineamento stipendiale operi sulla retribuzione di posizione del

segretario comunale/provinciale complessivamente intesa “*ivi inclusa l’eventuale maggiorazione di cui al comma 4 del medesimo art. 41*” (art. 4, comma 26, legge citata).

Sul piano delle responsabilità individuali, il Collegio non reputa, invece, di accogliere la domanda formulata dal Requirente a carico del Sindaco M, insediatosi nel maggio del 2005, non ravvisandosi gli estremi della colpa grave nella protrazione dell’illecito conferimento della maggiorazione per quell’anno.

L’assunzione della carica ad esercizio già avviato si ritiene abbia influito sui tempi di ricognizione dei rapporti in essere ed, in particolare, di quello con il segretario generale che – in effetti – risulta esser stato formalmente confermato nell’incarico solo nel 2006: sebbene certamente l’azione del M avrebbe dovuto essere più immediata ed incisiva, nondimeno va considerato che l’entità del beneficio in discussione era ancorata ad un provvedimento di due anni precedente e dallo stesso 2006 questi, comunque, ne ha regolato l’attribuzione secondo le prescrizioni del contratto integrativo del 22/12/2003. Rispetto alla posizione del nuovo Sindaco si confermano, invece, i motivi di censura del contegno della dott.ssa M, che nemmeno in occasione di tale avvicendamento istituzionale ha ritenuto di porre all’attenzione “l’anomalia” del suo trattamento retributivo.

Conclusivamente sul punto, l’erogazione al segretario generale del comune di XXXXX della maggiorazione della retribuzione di posizione per gli anni 2004 e 2005, in quanto palesemente *contra legem* costituisce danno erariale certo ed attuale, del quale devono rispondere in pari misura (50% ciascuno) a titolo di colpa grave il segretario medesimo, dott.ssa Paola M, e il Sindaco *p.t.* Antonio P. Ai fini della determinazione delle somme dovute, il Collegio ritiene di procedere come segue.

Sul piano della identificazione in astratto del danno, invero, la quantificazione offerta dal Requirente pari all’intero ammontare della maggiorazione corrisposta nei due anni (€ 25.822,84) non si palesa accoglibile, nella misura in cui non tiene conto della circostanza

che comunque in quell'arco temporale alla dott.ssa M è stato conferito un incarico aggiuntivo e che lo stesso è stato espletato, svolgendo le pertinenti attività: sicché ad esso deve riconoscersi un rilievo economicamente apprezzabile.

D'altro canto non si reputa corretta nemmeno la determinazione di detto danno prospettata dalle difese, laddove risulta limitata all'importo differenziale (€ 3.615,30) tra quanto erogato (12.911,42) e quanto spettante al segretario (€ 9.296,22), dal momento che essa sottende la corresponsione *tout court* del beneficio *de quo* nella misura massima del 50% della retribuzione di posizione, in carenza tuttavia di qualsivoglia giustificazione.

Il Collegio, piuttosto, ritiene corretto attingere ad un criterio di valutazione già impiegato in fattispecie omologhe (in adesione a quanto indicato in quella occasione dal Requirente stesso – sent. n. 1037/2010), prendendo in considerazione i vantaggi conseguiti dalla comunità amministrata in relazione all'attività aggiuntiva svolta dal segretario comunale come responsabile del 1° settore: si reputa in particolare di apprezzarne l'entità nella misura del 50% delle somme contestate, così rideterminando il danno erariale astrattamente risarcibile in € 12.911,42.

A fronte di tale importo, devono essere vagliate distintamente le posizioni dei convenuti poiché - stante la corresponsione su base mensile dell'emolumento contestato – per un verso sono state in precedenza accolte le eccezioni di prescrizione da costoro sollevate, rispettivamente per gli importi liquidati anteriormente al 5/05/2004 (M) e al 31/08/2004 (P); e – per l'altro – deve circoscriversi l'addebito in capo al P al solo anno 2004, in ossequio a quanto richiesto dalla Procura regionale (atto di citazione, pag. 40).

Conseguentemente, proiettando il danno quantificato in pari misura sugli anni considerati, si perviene ad un importo di € 6.455,71 ciascuno, rispetto al quale **la dott.ssa M** è chiamata a rispondere integralmente della sua quota di danno (50%) riferibile all'anno 2005, ossia della somma di € 3.227,855; e nei limiti degli 8/12 per quella dell'anno 2004

(mesi da maggio a dicembre) ovvero per un ammontare di € 2.151,88: **il totale dovuto risulta così pari a €5.379,735.**

Per quel che concerne il **Sindaco P**, della suddetta porzione annuale del danno (€ 6.455,71) è tenuto a risarcire la sua quota (50%), riferita ai 4/12 (mesi da settembre a dicembre) dell'anno 2004, ossia **€1.075,94.**

2.1.b Sempre in relazione al conferimento della maggiorazione della retribuzione di posizione al segretario comunale, il Requirente contesta quale danno erariale anche le somme liquidate a tal titolo negli anni 2006 e 2007, sulla base dei decreti n. 43/2006 e n. 63/2007, chiamandone a rispondere ancora una volta la dott.ssa M per entrambe e il Sindaco *p.t.* Antonio M, limitatamente al provvedimento del 2006 (quello del 2007 risulta, infatti, sottoscritto dal Vice Sindaco).

La contestazione attiene, in particolare, alla quantificazione dell'emolumento sempre nella misura massima del 50% della retribuzione di posizione, in assenza dei presupposti oggettivi e soggettivi, richiesti dalla contrattazione integrativa.

L'assunto è fondato.

Il decreto n. 43/2006 assegna detto beneficio richiamando i due incarichi aggiuntivi conferiti alla dott.ssa M con i provvedimenti n. 29 e 42 del medesimo anno, senza minimamente supportarne la determinazione quantitativa con qualsivoglia tipologia di motivazione: addirittura la misura corrisposta viene esclusivamente e direttamente indicata nel "dispositivo" del provvedimento; né di detti incarichi vengono in alcuna parte del testo declinati contenuti, prestazioni, attività od altri elementi costitutivi idonei a ponderarne l'onerosità o, comunque, a consentirne una valutazione quali-quantitativa.

Con ogni evidenza la menzione dei criteri e parametri valutativi stabiliti nel contratto integrativo di comparto si connota, pertanto, come mera clausola di stile, funzionale alla

correttezza formale dell'atto, risultando nella sostanza palesemente elusa la logica sottesa alla disciplina contrattuale.

Come correttamente rilevato dal Requirente, infatti, l'accurata individuazione – operata nell'accordo integrativo - delle condizioni soggettive ed oggettive da prendere in considerazione per corrispondere la maggiorazione in discussione, si presenta strettamente funzionale alla natura eventuale del beneficio nonché alla prevista graduazione della misura in cui può essere concesso: ciò implica, in primo luogo, che il provvedimento di conferimento rechi un'esaustiva esposizione delle attività affidate al segretario – aggiuntive, o comunque rientranti in quelle peculiari indicate nelle tabelle allegate al contratto integrativo - ed, in relazione ad esse, indichi motivatamente la percentuale dell'attribuzione.

In ciò si sostanzia il giudizio di valore del soggetto conferente, quale espressione di discrezionalità tecnica, in quanto appunto ancorato a specifici parametri normativamente fissati, di talché è certamente ammesso – rispetto ad esso – il sindacato di ragionevolezza di questa Corte: orbene, poiché la titolarità di incarichi aggiuntivi configura solo una delle molteplici situazioni potenzialmente legittimanti, il provvedimento all'esame va giudicato irragionevole nella misura in cui riconosce l'ammontare massimo della maggiorazione della retribuzione al segretario comunale senza addurre alcuna ragione giustificativa.

Ad omologa conclusione deve pervenirsi anche con riguardo al successivo decreto n. 63/2007, ancorché presenti delle caratteristiche parzialmente differenti.

All'uopo giova ricordare che con esso viene ripristinata detta maggiorazione in favore della dott.ssa M, dopo che il beneficio le era stato revocato in concomitanza con la sua cessazione dagli incarichi aggiuntivi (decr. n. 5 del 28/02/2007). Invero l'atto risulta adottato a seguito della contestazione della revoca *de qua* da parte dell'interessata: contestazione che è fondata essenzialmente sulla incompletezza e non esaustività delle

motivazioni poste alla base della revoca, in quanto legate esclusivamente all'esaurimento di quelle funzioni ulteriori.

A parte la singolarità della dinamica amministrativa sottostante l'adozione del provvedimento, rispetto al suo contenuto s'impongono le seguenti considerazioni.

In primis, dalle premesse dell'atto si evince con chiarezza l'inadeguatezza/non conformità al contratto dell'attribuzione, effettuata con il precedente decreto n. 43/2006, della maggiorazione *de qua* nel massimo ammontare "puramente e semplicemente" in ragione della titolarità di incarichi aggiuntivi, senza alcuna analisi delle caratteristiche degli stessi né di altri profili dell'attività svolta dal segretario. La circostanza non solo corrobora le censure sin qui mosse all'operato dei convenuti ma, a ben vedere, si riverbera direttamente sulla valutazione delle argomentazioni poste a fondamento della conferma/ripristino retroattivo di tale emolumento sempre nella misura più elevata.

Se, infatti, in termini generali queste si presentano congruenti con il modello valutativo delineato nell'accordo integrativo, recando l'indicazione di alcuni fattori di complessità soggettiva ed oggettiva delle funzioni intestate al segretario generale, in concreto debbono esser poste in correlazione con il comportamento complessivamente tenuto dall'amministrazione in sede di corresponsione dell'emolumento in discussione alla dott.sa M: e allora non può non rilevarsi che nonostante l'intervenuta cessazione degli incarichi aggiuntivi, comunque si affermi in suo favore la spettanza della più alta percentuale di incremento consentita.

Nei descritti termini anche questa statuizione non risponde al principio di ragionevolezza, atteso che apertamente elude il meccanismo di graduazione del compenso aggiuntivo in funzione della ponderazione (quantitativa e qualitativa) delle maggiori/peculiari prestazioni rese dal segretario comunale, richiamando piuttosto alla mente l'assunto matematico per cui "cambiando l'ordine dei fattori il risultato non cambia":

in verità, però, nel caso all'esame i fattori sono sensibilmente mutati, visto che la beneficiaria non è più titolare di quegli incarichi, per i quali soltanto aveva ricevuto negli anni precedenti la maggiorazione della retribuzione di posizione. Eppure, senza alcuna motivazione specifica – di natura tecnica, giuridica o comunque comparativa – le si attribuisce nuovamente il massimo.

Le osservazioni che precedono portano ad affermare la responsabilità erariale del Sindaco Antonio M e della dott.ssa Paola M in pari misura (50% ciascuno) per il provvedimento n. 43/2006, e della sola M - sempre per il 50% - in relazione a quello n. 63/2007, sottoscritto dal Vice Sindaco non evocato in giudizio: come già affermato per le erogazioni 2004/2005, le condotte a costoro tenute vanno, infatti, giudicate nei medesimi termini di inescusabile negligenza e spregio di disposizioni vigenti di chiaro significato.

Giova sottolineare sul punto, come risulti viepiù marcata l'inosservanza delle funzioni istituzionali da parte del Segretario comunale, laddove ha ritenuto di "porre in rilievo" il contenuto e la corretta interpretazione/applicazione dell'accordo integrativo sulla determinazione della maggiorazione solo nel momento in cui ne è stata privata, al fine di ottenerne il ripristino. Non solo quindi la già rilevata omissione nel segnalare la doverosità del recepimento della disciplina posta con il contratto integrativo, pur se specificamente afferente al suo status giuridico-economico; bensì l'uso speculativo della stessa. Naturalmente, per quanto detto, anche in questa ipotesi vanno decisamente respinte le argomentazioni addotte a sua difesa circa il difetto di legittimazione passiva rispetto alla domanda, in quanto mera beneficiaria del compenso in discussione.

Per quel che attiene la quantificazione del danno, egualmente si reputa di attingere al criterio dell'apprezzamento dei benefici conseguiti dalla comunità amministrata in relazione alle attività svolte dal segretario comunale, ritenendosi non percorribile quello di autonoma stima della percentuale a questi spettante, indicata dal Requirente nel 10%.

Conseguentemente – dato l'ammontare di € 18.592,44 della maggiorazione massima corrisposta negli anni 2006/2007 – si determinano i summenzionati vantaggi nel 50%, residuando – pertanto – un danno di € 9.296,22, da dividere in parti uguali nelle due annualità (€ 4.648,11 ciascuno).

Rispetto alla porzione di danno riferita al 2006, dunque, il M e la M rispondono pro quota (50%) ognuno di € 2.324,055.

Il segretario comunale risponde, altresì, della sua quota anche per il 2006, essendo pertanto tenuta a risarcire il complessivo importo di € 4.648,11.

2.2. Si pone ora all'attenzione del Collegio il conferimento alla dott.ssa M anche dell'indennità di risultato connessa agli incarichi aggiuntivi di cui si è sinora trattato, limitatamente agli anni 2004/2005, essendo risultata – come visto in precedenza (punto 2.1, pag. 24) - coperta da prescrizione l'attribuzione per il 2003.

Di tale voce di danno devono rispondere – ad avviso del Requirente – i Sindaci di XXXXX in carica *p.t.* Antonio P, per il 2004, e Antonio M per il 2005, avendo costoro adottato i pertinenti provvedimenti concessivi (rispettivamente decr. n. 119 del 31/12/2004 e decr. n. 3 dell'11/01/2006). Le somme corrisposte a tal titolo ammontano a € 3.227,85 per ciascun anno.

In merito all'erogazione di detto emolumento la Procura muove due ordini di censure, l'uno afferente alla determinazione quantitativa dello stesso, pari al 25% del monte salari annuale, in quanto corrisposto in applicazione del contratto collettivo dei dipendenti delle regioni e degli enti locali; l'altra alla sua stessa ammissibilità, stante la contemporanea percezione a parte della dott.ssa M - della retribuzione di risultato connessa alle sue funzioni principali di segretario generale del comune.

La domanda va accolta.

La corresponsione al segretario comunale/provinciale di un'autonoma indennità di risultato per la titolarità di incarichi di direzione aggiuntivi, che si venga a sommare alla retribuzione di risultato propria della funzione, è fatto assolutamente *contra legem* e tanto più grave nella misura in cui costituisce patente violazione di norme dal contenuto chiaro ed inequivocabile. E' sufficiente, all'uopo, richiamare il disposto dell'art. 42 del CCNL di categoria 1998/2001: *1. Ai segretari comunali e provinciali è attribuito un compenso annuale, denominato retribuzione di risultato, correlato al conseguimento degli obiettivi assegnati e tenendo conto del complesso degli incarichi aggiuntivi conferiti, ad eccezione dell'incarico di funzione di Direttore Generale.*

2. Gli Enti del comparto destinano a tale compenso, con risorse aggiuntive a proprio carico, un importo non superiore al 10 % del monte salari riferito a ciascun segretario nell'anno di riferimento e nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa.

3. Ai fini della valutazione dei risultati conseguiti e dell'erogazione della relativa retribuzione ad essa correlata, gli Enti utilizzano, con gli opportuni adattamenti, la disciplina adottata ai sensi del D.Lgs. n. 286/1999, relativo alla definizione di meccanismi e strumenti di monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati.

Com'è agevole notare il primo comma correla espressamente l'attribuzione della retribuzione *de qua* "al complesso degli incarichi aggiuntivi conferiti", in ciò trovando ulteriore e specifica esemplificazione il principio di onnicomprensività della retribuzione dei segretari comunali/provinciali. In nessuna forma risulta, pertanto, ammessa una duplicazione di questa voce retributiva per funzioni ulteriori, fatta eccezione (espressa) per il peculiare incarico di Direttore generale.

A fronte di tale dato normativo, il comportamento dei convenuti si palesa gravemente disancorato da ogni fondamento giuridico, atteso che con i loro atti hanno

legittimato l'attribuzione di somme prive di qualsivoglia titolo giustificativo: anzi, a ben vedere, hanno ritenuto di fare applicazione di disposizioni ultronee ed inconferenti, quali quelle vigenti per i dipendenti del comparto regioni/enti locali, anch'esse altrettanto "palesamente" inidonee a regolare la posizione economica del segretario comunale.

Gli importi erogati nei descritti termini costituiscono, pertanto, sotto ogni profilo danno erariale certo ed attuale.

Ed invero ritiene il Collegio – diversamente a quanto sostenuto dal Requirente - che sul punto sussista una precisa responsabilità imputabile anche dalla dott.ssa M, per ragioni omologhe a quelle illustrate in ordine alla maggiorazione della retribuzione di posizione, da rinvenire nella precipua inerenza ai suoi compiti istituzionali del dovere di evidenziare la non corrispondenza a legge di siffatta attribuzione, in quanto questione strettamente connessa al suo status giuridico-economico.

Conseguentemente – individuato in astratto il suo apporto causale nel 50% - i **Sindaci P e M** sono chiamati a rispondere ognuno per il residuo 50%, **pari a € 1.613,925 per ciascuno degli anni di rispettiva pertinenza (il 2004 e il 2005).**

3. Da ultimo si pone all'esame la contestazione del conferimento – per il periodo 2002/2007 - al segretario generale della retribuzione di risultato, disciplinata dall'art. 42 del CCNL 1998/2001, sempre nella misura massima prevista, pari al 10% del monte salari annuale.

Sostiene in proposito il Requirente che detta attribuzione non risulti suffragata da valutazioni dell'attività espletata dal segretario che rispettino il modello valutativo delineato dal legislatore con il d.lgs. n. 286/1999, al quale viceversa viene fatto espresso richiamo nella norma citata. Osserva, in particolare, come nei pertinenti provvedimenti non venga espressa alcuna ponderazione specifica delle prestazioni rese, formulandosi un giudizio sintetico "*complessivamente positivo*" sull'operato della dott.ssa M: stigmatizza, altresì, la

circostanza che tali atti siano strutturalmente identici di anno in anno, pur se adottati da soggetti diversi e connessi a situazioni/attività mutate.

A sostegno delle riferite censure richiama anche l'indirizzo interpretativo espresso – sul tema del rinvio al d.lgs. n. 286/1999 - da questa Corte in sede consultiva, alla stregua del quale si ribadisce che le peculiarità delle funzioni segretariali non precludono la possibilità di una corretta valutazione dei risultati ad esse connesse, e quindi presuppongono l'individuazione di obiettivi operativi, secondo un'impostazione – ancorché temperata – sostanzialmente omologa a quella indicata per il personale dirigenziale (sez. contr. Lombardia del. n. 63/2008).

Il Requirente reputa, pertanto, che costituisca danno erariale l'intero ammontare delle somme corrisposte a tal titolo dal 2002 al 2007, per un importo di € 39.287,95.

Di questo sono chiamati a rispondere il Sindaco *p.t.* Antonio P per gli anni 2002/2003/2004 (€ 16.859,35); il Sindaco *p.t.* Antonio M per il 2005 e il 2006 (€ 14.231,85); i componenti della Commissione Straordinaria, Antonio C e Alessandro O, in solido per il 2007 (€ 8.196,75).

Preliminarmente va esaminata l'eccezione di prescrizione sollevata dal convenuto P. Come già rilevato in relazione alle altre domande formulate al Requirente, l'argomento va accolto limitatamente alle somme liquidate anteriormente al 31/08/2004: per la voce in questione sono, pertanto, intangibili le erogazioni corrisposte per gli anni 2002 e 2003, la cui liquidazione è intervenuta con mandati anteriori a quella data. Viceversa, resta perseguibile l'attribuzione per il 2004, disposta con decreto n. 118 del 31/12/2004, e liquidata con mandato di pagamento n. 268 del 20/01/2005.

Nel merito l'azione è fondata e va accolta nei termini che seguono.

In primo luogo il Collegio osserva che si presenta corretta - e perciò condivisibile - la scelta del Requirente di non evocare in giudizio per questa voce di danno la dott.ssa M,

in quanto effettivamente mera destinataria dell'attribuzione contestata: ciò diversamente dall'ipotesi precedente, nella quale veniva in rilievo il tema della illiceità *tout court* del conferimento di compensi estranei al suo status giuridico, perché attinti al di fuori delle fonti legislative e negoziali della sua categoria di appartenenza.

Sul piano dell'analisi della presente fattispecie, ancora una volta si deve rilevare come il punto di riferimento sia nel dato normativo. L'art. 42 del contratto collettivo dei segretari comunali/provinciali, infatti, già richiamato in relazione alla pregressa voce di danno, si palesa assolutamente chiaro ed intellegibile nel suo contenuto precettivo. Ciò sotto il duplice profilo della determinazione quantitativa della retribuzione di risultato (comma 2), e della identificazione dei criteri secondo i quali essa deve essere corrisposta (comma 3).

Con ogni evidenza i due aspetti sono connessi, atteso che l'indicazione di un importo massimo possibile – nel sottendere, fisiologicamente, l'eventualità di un'erogazione di entità inferiore – è del tutto congruente con la previsione di meccanismi valutativi delle attività, dai quali consegue la graduazione del beneficio. Risulta esplicito al riguardo l'*incipit* del comma 3, ove si legge *“Ai fini della valutazione dei risultati conseguiti e dell'erogazione della relativa retribuzione ad essa correlata”*. Ed altrettanto esplicita è l'indicazione normativa sul sistema che deve essere adottato per pervenire alla suddetta valutazione: *“..gli Enti utilizzano, con gli opportuni adattamenti, la disciplina adottata ai sensi del D.Lgs. n. 286/1999, relativo alla definizione di meccanismi e strumenti di monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati”*.

I dati testuali forniscono all'interprete elementi conoscitivi inequivocabili: anche per il segretario comunale/provinciale la retribuzione di risultato è un emolumento di natura premiale che remunera annualmente i risultati riferibili alle sue attività: attività che devono essere, a tal fine, analizzate mediante meccanismi di misurazione delle stesse.

In questo contesto – ad avviso del Collegio – l'espresso richiamo al d.lgs. n. 286/1999 conferisce al profilo metodologico un carattere qualificante ed indefettibile nel procedimento di conferimento. Giova rammentare, in proposito, che la definizione di criteri di valutazione si sostanzia nell'espressione di giudizi sintetici di valore, la cui significatività sottende la sussistenza di indicatori quali-quantitativi, correlati alle caratteristiche delle attività e/o funzioni valutate: indicatori che – necessariamente – devono essere predisposti in modo preventivo e sistematizzato, in modo da costituire una vera e propria "griglia" di riferimento, in cui le informazioni raccolte assumono evidenza misurabile.

Al riguardo va sottolineato come in alcun modo la ragionevole previsione di adattamenti, che consentano di calibrare il sistema valutativo previsto dal legislatore alle caratteristiche proprie delle funzioni segretariali, possa esser intesa in senso escludente, cioè tale da consentire l'omissione *tout court* di strumenti per la definizione di obiettivi operativi e la parametrizzazione dei pertinenti risultati.

Ciò in quanto la "sottrazione" del segretario comunale/provinciale a detto sistema risulterebbe assolutamente immotivata e contraddittoria rispetto alla *ratio* ispiratrice del decreto legislativo, che ha ridisegnato i controlli interni nelle pubbliche amministrazioni, ascrivendo ad essi un ruolo centrale per consentire la concreta realizzazione nell'azione amministrativa dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Come già osservato da questa Sezione (sent. n. 1037/2010) – la predisposizione di strumenti per la misurazione della qualità e quantità delle prestazioni rese – a tutti i livelli, e viepiù nei confronti di coloro che esercitano funzioni apicali e/o di direzione – lungi dal costituire un mero meccanismo estrinseco di rappresentazione delle stesse, esprime il fondamentale e sostanziale obiettivo di conformazione dell'organizzazione dell'ente in funzione del conseguimento di migliori risultati in termini di efficacia ed efficienza dell'azione, quali indefettibili presidi della seria salvaguardia dell'equilibrio finanziario dello

stesso. Ed è in questa ottica che le somme corrisposte in assenza di tale sostrato valutativo sono suscettibili di contestazione a titolo di danno erariale, non risolvendosi la stessa nella mera deduzione di un'illegittimità procedimentale.

Se questo è il quadro di riferimento, i provvedimenti contestati, con i quali è stata attribuita la retribuzione di risultato alla dott.ssa M si presentano *ictu oculi* assolutamente eccentrici rispetto ad esso.

Si è in presenza, infatti, di atti che – a prescindere dal soggetto decidente e dalle funzioni effettivamente svolte dal segretario comunale nel periodo considerato – hanno forma e contenuto sostanzialmente identici nell'arco di oltre un quadriennio: una forma e un contenuto che – sotto nessun profilo – attingono al modello normativo, “superando” la questione con un apodittico giudizio di “opportunità” circa la valutazione globale del servizio prestato “*in assenza di specifici criteri generali*”, e formulando un sintetico giudizio di meritevolezza. Ai suddetti argomenti si correla, poi, con ferreo automatismo il conferimento dell'emolumento nella percentuale massima consentita.

Per l'anno 2007, invero, si ha una formale istanza della dott.ssa M alla Commissione Straordinaria per ottenerne la corresponsione, corredata da un'autorelazione illustrativa delle attività svolte: ma ciò non comporta alcun apprezzabile mutamento della struttura del provvedimento. Nondimeno si reputa opportuno distinguere le ulteriori osservazioni concernenti questa annualità, rispetto a quelle concernenti le pregresse, che s'illustrano di seguito.

Il descritto tenore dei decreti di conferimento denuncia un contegno gravemente negligente ed inerte dei Sindaci P e M, i quali nel corso di anni non hanno ritenuto di predisporre – in alcuna forma, anche elementare e/o ricognitiva – un sistema di valutazione delle prestazioni del segretario comunale, cui ancorare un giudizio ponderato

sugli esiti delle stesse, pur potendo attingere a modelli contrattuali affini (dipendenti/dirigenti comparto regioni/enti locali) e copiosa letteratura tecnico-giuridica.

Non hanno, altresì, pregio in senso esimente le osservazioni difensive volte a sostenere, per un verso, la correttezza nel merito dell'operato dei convenuti, mediante il richiamo alla delibera n. 389/2002 dell'ARAN, nella quale si forniscono indicazioni ermeneutiche per l'identificazione, a fini valutativi, degli obiettivi dell'azione del segretario comunale; né, per l'altro, tese ad argomentare l'insindacabilità del giudizio espresso dal Sindaco.

Il primo assunto risulta inammissibile nella forma e non dirimente nella sostanza.

Inammissibile perché addotto *ex post* a giustificazione di provvedimenti nei quali la delibera richiamata non è menzionata in nessun modo, di talché non è ammissibile ricondurre ad essa le statuizioni in essi contenute. In ogni caso, anche ove si volesse ammetterne l'operatività, egualmente resterebbero ferme le censure mosse sui decreti contestati, stante la completa assenza in essi di qualunque argomentazione di merito sulle funzioni concretamente svolte dal segretario comunale ("tipiche" e/o "gestionali").

Per quel che concerne l'asserita insindacabilità dell'attribuzione nella misura massima, in quanto scelta discrezionale dell'organo decidente, si ribadiscono le considerazioni svolte sulle omologhe contestazioni formulate in relazione alle voci di danno esaminate in precedenza, affermando che l'attività amministrativa espressione di discrezionalità tecnica è pacificamente sindacabile da questa Corte sotto il profilo della ragionevolezza e coerenza economico-finanziaria, in termini di riscontro dei canoni alla stregua dei quali la legge richiede che il pertinente potere sia esercitato.

Ne consegue che va riconosciuta la responsabilità dei convenuti in relazione – rispettivamente – al conferimento della retribuzione di risultato per l'anno 2004 (P - €

6.412,07) e a quelli per il 2005 e 2006 (M € 6.477,00 e € 7.754,85): l'importo totale è così pari a € 20.643,92.

Ai fini della quantificazione del danno concretamente risarcibile, tuttavia il Collegio ritiene di non accogliere il criterio indicato dal Requirente nel summenzionato integrale ammontare dell'emolumento corrisposto, bensì – anche in questa ipotesi – di scomputare dalle somme *de quibus* una quota pari al 50%, in ciò stimando i vantaggi conseguiti dall'ente e dai cittadini per le attività svolte dal segretario: ne consegue che il **Sindaco P deve rispondere di € 3.206,035** e il **Sindaco M di € 3.238,5 + € 3.877,425 (totale € 7.115,925)**.

Venendo all'esame del conferimento della retribuzione di risultato per l'anno successivo (il 2007, pari a € 8.196,75), il Collegio reputa che – ferme restando le censure di merito espresse in precedenza sul pertinente provvedimento, stante l'evidente continuità d'impostazione con i precedenti – la posizione soggettiva dei componenti della Commissione straordinaria che l'ha adottato debba essere valutata diversamente, rispetto a quella dei Sindaci, nel senso di escludere per costoro la sussistenza della colpa grave.

Ciò in ragione delle obiettive difficoltà di contesto nelle quali si sono trovati ad operare nell'esercizio delle funzioni sostitutive loro intestate, oltre che del dato temporale non secondario per cui si sono insediati nella gestione del Comune di XXXXX soltanto nel dicembre del 2007, senza quindi aver "vissuto" e "seguito" l'attività svolta nel corso dell'anno. Nella valutazione delle prestazioni del segretario generale, pertanto, essi hanno fisiologicamente attinto ai dati conoscitivi disponibili ed in questa logica si può inscrivere il recepimento dell'istanza formulata dalla dott.ssa M per ottenere la corresponsione dell'emolumento in questione, al di là dell'anomalia della richiesta e dell'autovalutazione che la supportava.

Limitatamente a questo profilo, dunque, la domanda nei confronti del dott. C e del dott. O va respinta, dovendosi, viceversa, ribadire l'infondatezza delle altre argomentazioni difensive addotte dai convenuti ed omologhe a quelle prospettate dai Sindaci P e M, per le ragioni giuridiche suesposte. La pertinente quota di danno resta, pertanto, a carico della collettività.

Così analizzate tutte le voci di danno contestate e le posizioni dei soggetti evocati in giudizio, si rassegnano le seguenti statuizioni conclusive.

1. Retribuzione straordinario elettorale

Danno erariale pari a € 19.734,16 : di esso rispondono la dott.ssa M per l'ammontare di € 19.045,3 e la sig.ra M di € 688,86.

Nessun addebito in capo al dott. C per carenza di colpa grave.

2.1.a Maggiorazione retribuzione di posizione anni 2004/2005

Danno erariale pari a € 12.911,42: rispetto ad esso la dott.ssa M è chiamata a risarcire l'importo complessivo di € 5.379,735 [€ 2.151,88 (2004) + € 3.227,855 (2005)], mentre il Sindaco P la somma di € 1.075,94 (2004).

Nessun addebito in capo al Sindaco M per il 2005 per carenza di colpa grave.

2.1.b Maggiorazione retribuzione di posizione anni 2006/2007

Danno erariale pari a € 9.296,22.

Rispetto ad esso il Sindaco M risponde di € 2.324,055 (2006), mentre la dott.ssa M di € 4.648,11 (2006/2007). Una porzione (50%) del danno afferente al 2006 resta a carico della collettività, non essendo stato evocato in giudizio il Vice Sindaco, che ha adottato il provvedimento di conferimento del beneficio contestato.

2.2. Retribuzione di risultato per gli incarichi aggiuntivi anni 2004/2005

Danno erariale pari a € 6.455,7 (€ 3.227,85 per ciascun anno).

A fronte di detto ammontare – individuato in astratto l'apporto causale, non contestato, della dott.ssa M nella misura del 50% - i Sindaci P e M sono chiamati a rispondere ognuno per il residuo 50%, pari a € 1.613,925 per ciascuno degli anni di rispettiva pertinenza (il 2004 e il 2005).

3. Retribuzione di risultato ex art. 42 CCNL segretari comunali/provinciali anni 2004/2007

Il Sindaco P deve rispondere di € 3.206,035 (2004), mentre il suo successore M del complessivo importo di € 7.115,925 [€ 3.238,5 (2005) + € 3.877,425(2006)].

Nessun addebito per l'anno 2007 nei confronti del dott. C e del dott. O per carenza di colpa grave. La pertinente somma resta a carico della collettività.

Pertanto le somme complessivamente poste a carico dei convenuti giudicati responsabili sono le seguenti:

M Paola - € 29.073,14

P Antonio - € 5.895,9

M Antonio - € 11.053,9

M Pasqualina - € 688,86

Sugli importi così determinati vanno corrisposti altresì, la rivalutazione monetaria e gli interessi legali sulla somma rivalutata, a decorrere dal deposito della sentenza fino al soddisfo.

Per quel che concerne le spese di causa, se ne dispone la compensazione rispetto ai convenuti riconosciuti esenti da addebito per difetto di colpa grave (C, C e O); mentre nei riguardi dei convenuti giudicati responsabili esse seguono la soccombenza secondo le rispettive quote d'imputazione del danno, e vengono liquidate come da dispositivo.

P. Q. M.

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania, definitivamente pronunciando, *adversis reiectis*

ACCOGLIE nei limiti di cui in motivazione le eccezioni di prescrizione sollevate dai convenuti M e P;

RESPINGE ogni altra eccezione pregiudiziale e preliminare;

RESPINGE la domanda nei confronti dei convenuti C Pasquale, C Antonio e O Alessandro e dispone per essi la compensazione delle spese del giudizio.

CONDANNA

M Paola al pagamento di € 29.073,14

P Antonio al pagamento di € 5.895,9

M Antonio al pagamento di € 11.053,9

M Pasqualina al pagamento di € 688,86

Le somme così determinate sono dovute in favore del Comune di XXXXX di Napoli, con rivalutazione monetaria e interessi legali sulla somma rivalutata dal deposito della sentenza fino al soddisfo. A carico dei convenuti sono poste, proporzionalmente, le spese di giudizio, quantificate in € _____, che vengono liquidate in favore dello Stato.

Così deciso, in Napoli, nella camera di consiglio del 14 febbraio 2012.

L'Estensore

Giulia De Franciscis

Il Presidente

Fiorenzo Santoro