



Sentenza n. 489/2019

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE PUGLIA**

composta dai seguenti magistrati:

dott. Marcello IACUBINO                      Presidente f.f., relatore

dott.ssa Rossana DE CORATO              Componente

dott. Marco FRATINI                          Componente

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

nel giudizio di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 33476 del registro

di segreteria, nei confronti di:

- RICCARDI Angelo, nato a Manfredonia il 30 dicembre 1969 (C.F.:  
RCCNGL69T30E885K) ed ivi residente, al Parco dei Cedri, n. 46

rappresentato e difeso, come da mandato in atti, dagli avv. Vittorio Triggiani  
e Antonia Molfetta, con domicilio eletto presso il loro studio in Bari, P.zza G.  
Garibaldi n. 23;

- NIGRO Michelangelo, nato a Mola di Bari il 24 ottobre 1970 (C.F.:  
NGRMHL70R24F280Z) ed ivi residente, alla Via Fiume, 35, rappresentato e  
difeso, come da mandato in atti, dall'avv. Antonino Ilacqua con domicilio  
eletto presso il suo studio in Roma alla via Federico Cesi n. 30;

- FIORENTINO Federico Giovanni, nato a San Giovanni Rotondo il 18  
giugno 1953 (C.F.: FRNFRC53H18H926H) ed ivi residente in via  
Sant'Ignazio nr. 24, c.f., rappresentato e difeso, come da mandato in atti, dagli  
avv. Francesco La Torre e Luigi D'Ambrosio con domicilio eletto presso lo

studio del secondo in Bari, P.zza G. Garibaldi n. 23.

Visti l'atto introduttivo del giudizio e tutti gli atti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 21 marzo 2019, il giudice relatore Marcello

Iacubino, il P.M. nella persona del V.P.G. Carlo Picuno, gli avv. Antonia

Molfetta, per Riccardi, Francesco La Torre e Luigi D'Ambrosio per

Fiorentino, Antonino Ilacqua, per Nigro.

Con l'assistenza del Segretario dott. Francesco Gisotti.

Ritenuto e considerato in

### **FATTO e DIRITTO**

**1.** – La fattispecie di responsabilità amministrativa sottoposta all'attenzione del Collegio ha per oggetto i compensi percepiti dal segretario generale del comune di Manfredonia dott. Federico Giovanni Fiorentino a titolo sia di retribuzione di posizione nel periodo dal 1° luglio 2010 al 31 dicembre 2014, che di indennità di risultato per le annualità 2010-2013.

Secondo la Procura regionale di questa Corte, il sindaco *pro tempore* (p.t.) del comune di Manfredonia sig. Angelo Riccardi e il dirigente responsabile p.t. del Settore Bilancio dott. Michelangelo Nigro, unitamente al sunnominato segretario comunale percettore, avrebbero cagionato un danno alle finanze dell'ente locale di appartenenza pari a complessivi € 144.639,68 ridotti, tuttavia, dallo stesso attore erariale a € 84.114,78 in virtù della compensazione con la somma di € 60.524,90 già recuperata dal Comune in via amministrativa.

Tale importo, ad avviso dell'organo requirente va ripartito in solido tra i convenuti in caso di riconoscimento dell'elemento soggettivo del dolo o in via alternativa, qualora ritenuta sussistente la colpa grave, per la quota parte di € 42.057,39 ciascuno a carico del Riccardi e del Nigro e per l'intera quota in

solido con gli altri per il Fiorentino, dovendosi applicare nei suoi riguardi l'art.

1, comma 1-*quinquies* della l. n. 20 del 1994 perché avrebbe conseguito

direttamente un illecito arricchimento, fatta salva in ogni caso una diversa

ripartizione del danno da parte del Collegio.

**1.1.** – In particolare, riguardo alla prima voce di danno, il P.M. postula

l'illecita erogazione al menzionato dirigente, negli anni in questione di somme

eccedenti la propria retribuzione: posto che nel suddetto periodo l'indennità

di posizione massima astrattamente percepibile da un segretario comunale di

Fascia A, classe 1/B (tale è la sede di segreteria del citato Comune) sarebbe

stata pari, in base alle previsioni contrattuali (art. 41, comma 4, del CCNL dei

segretari comunali e provinciali allora vigente), a complessivi € 34.186,79 (di

cui € 21.781,93 quale quota fissa ed € 12.394,96 quale maggiorazione

massima consentita del 50%), al dott. Fiorentino sono stati, invece,

riconosciuti e attribuiti € 60.000,00 complessivi annui, di cui € 40.000,00

quale quota fissa ed € 20.000,00 a titolo di maggiorazione del 50%.

Tale riconoscimento, avvenuto con decreto del sindaco Riccardi n. 33 del 5

luglio 2010, in quanto attributivo di un trattamento economico al segretario

generale superiore ai limiti normativi, avrebbe arrecato un pregiudizio

economico al comune di Manfredonia corrispondente alla differenza tra

quanto in concreto percepito dal segretario Fiorentino (comprensivo della 13<sup>a</sup>

mensilità) – pari a € 33.976,31 per sei mensilità nell'anno 2010, a € 62.063,93

nell'anno 2011 ed € 61.992,06 per gli anni 2012-2014 – e quanto sarebbe stato

erogabile in base ai menzionati parametri contrattuali (€ 34.186,79 annui), e

dunque a complessivi € 128.175,69.

Sarebbe in tal caso evidente, secondo parte attrice, la responsabilità del

menzionato sindaco per la violazione del principio di omnicomprensività della retribuzione di posizione del segretario comunale stabilito dall'art. 41, comma 6, del C.C.N.L. dei segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, il quale prevede espressamente che *“la retribuzione di posizione assorbe ogni altra forma di compenso connessa alle prestazioni di lavoro, ivi compreso quello per lavoro straordinario...”*.

Evidenzia al riguardo il richiedente che nel citato provvedimento vi è un inconferente e generico richiamo all'art. 41, comma 5 del CCNL dei segretari comunali relativo al cd. galleggiamento senza, tuttavia, indicazione alcuna dei presunti motivi dell'applicazione della disciplina del galleggiamento al caso di specie come della giustificazione di tale ultronea maggiorazione sulla base dell'asserita sussistenza delle *“analoghe condizioni di cui alle tabelle A e B del C.C.D.I.L. 2003 attribuite allo stesso con la stessa decorrenza del 23 Giugno 2010, in particolare la direzione di n. 2 settori vacanti, della dirigenza dell'Ufficio legale, della segreteria Comunale, della struttura della Presidenza del Consiglio comunale, del Servizio Informativo e Statistica, della gestione Contratto d'Area, nonché tutte le funzioni di direzione proprie del Direttore Generale di cui questo Comune era dotato e la cui figura è stata soppressa per esplicita previsione dell'art.2, comma 186, lett. d) della legge n.191 del 30.12.2009, oltre tutte le funzioni gestionali innanzi dette, compiti che, di norma, comportano la presenza del Segretario Generale per circa 10 ore giornaliere, mediamente”*.

La responsabilità del dirigente del Settore Bilancio Nigro, invece, scaturirebbe dalla mancata presa di posizione e dall'omesso avvio dei doverosi provvedimenti di autotutela conseguenti alla nota del 14 marzo 2011 (*recte*,

del 6 maggio 2011) con cui la responsabile del competente Ufficio Finanziario dott.ssa Distante (che in precedenza, con Determinazione n. 363 del 18 ottobre 2010 attuativa del sopra indicato decreto sindacale, aveva fissato il trattamento economico del segretario), gli rappresentava l'irregolarità nello stipendio erogato al segretario, una volta avvedutasi dell'errore.

Al citato segretario la Procura imputa, invece, di aver supinamente ricevuto maggiorazioni stipendiali non dovute, nonostante il ruolo funzionale da egli rivestito lo obbligasse a segnalare eventuali difformità nello stipendio percepito e a intraprendere le doverose misure correttive.

**1.2.** – La seconda posta di danno oggetto di rilievi attiene all'indennità di risultato corrisposta al segretario nel quadriennio 2010-2013 la quale, nella prospettazione accusatoria, avrebbe dovuto essere pari a € 7.897,69 annui, calcolati nella misura del 10% del monte salari annuo pari ad € 78.976,98, giusta l'art. 42 del menzionato C.C.N.L.

Avendo detto dirigente, invece, percepito € 6.810,62 per sei mesi di funzione nel 2010, € 12.856,56 per il 2011, € 12.394,96 per il 2012 ed € 12.043,76 per il 2013, secondo parte attrice la differenza corrisposta, pari a € 2.861,78 per l'anno 2010 (per sei mesi di funzione), a € 4.958,87 per l'anno 2011, a € 4.497,27 per l'anno 2012 e a € 4.146,07 per l'anno 2013, per un totale di € 16.463,99, integra un esborso non dovuto foriero di pregiudizio erariale.

**1.3.** – La pubblica accusa ha anche messo in luce che: (i) nel 2012 vi è stata un'interlocuzione epistolare tra il Comune e la Guardia di Finanza di Manfredonia, tesa ad appurare la legittimità degli emolumenti erogati al Fiorentino nell'ambito di un'indagine penale avviata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Foggia, interlocuzione poi conclusa con una

relazione trasmessa dal Sindaco e dal Nigro nel mese di maggio 2012 in cui, in maniera “*fuorviante e ingannevole*”, detti relatori avrebbero prima indicato in misura corretta gli importi riconosciuti a titolo di indennità di posizione fissa e variabile, e poi tentato di ricondurre gli eccessivi compensi riconosciuti al segretario ad “*altre indennità*” non meglio definite; (ii) il Comune ha avviato – peraltro solo a seguito delle richieste istruttorie formulate dalla stessa Procura contabile – il procedimento di recupero in via amministrativa delle somme in contestazione con formale decreto sindacale n. 5/2016; (iii) a seguito di rigetto del ricorso ex art. 700 c.p.c. proposto dal dott. Fiorentino per la sospensione del citato decreto n. 5/2016, con provvedimento del 17 maggio 2016, emesso dal Tribunale di Foggia in funzione di giudice del lavoro, l’ente locale ha iniziato il giudizio di merito innanzi allo stesso Tribunale, iscritto al R.G. n. 3120/2017, avente ad oggetto l’accertamento del diritto alla ripetizione delle somme percepite in eccesso dal dirigente *de quo*.

In punto di fatto e di diritto il rappresentante dell’Erario ha, dunque, contestato ai convenuti (ciascuno nel proprio ruolo) la violazione delle disposizioni normative in materia di trattamenti retributivi dei segretari comunali e provinciali, e la mancata attivazione tempestiva dei doverosi provvedimenti di autotutela, avviati invece con gravissimo e colpevole ritardo, sì da consentire il perpetuarsi del danno erariale.

Sotto il profilo soggettivo, ha ritenuto connotata dal dolo la loro condotta, anche ai fini dell’occultamento del danno stesso. Tanto si evincerebbe, riguardo al sindaco Riccardi e al dott. Nigro, sia dalla loro relazione dell’aprile 2012 indirizzata alla Guardia di Finanza, in cui avrebbero tentato di ricondurre l’indennità di posizione erogata in eccesso ad altre indennità, che dalla

pubblicazione sul sito internet dell'Ente – imposta dalle norme sulla trasparenza dell'azione amministrativa – dei dati relativi alla retribuzione del segretario in modo conforme a legge; riguardo al Fiorentino, dalla circostanza di essersi appropriato di somme non dovute, non ritenendo possibile che questi abbia inteso omettere colposamente di evidenziare le gravissime irregolarità in questione, afferenti alla propria retribuzione.

Il complessivo danno erariale, da risarcire in solido fra gli odierni convenuti è, pertanto, stato individuato nell'importo complessivo di € 144.639,68 (corrispondente alla somma delle due poste di danno: € 128.175,69 + € 16.463,99), da cui la Procura ha ritenuto, tuttavia, di detrarre la somma di € 60.524,90 *“a seguito dell'avvenuto recupero della somma versata a titolo di contributi previdenziali”* accertati a seguito della rideterminazione in diminuzione degli stipendi dovuti al segretario Fiorentino.

In conclusione, il P.M. ha chiesto il risarcimento dell'importo di € 84.114,78, da ripartirsi secondo le modalità sopra indicate.

**2.** – Si costituivano tempestivamente i convenuti per l'udienza del 9.11.2017, sostenendo, in relazione alla prima posta di danno, con argomentazioni in parte sovrapponibili: (i) l'assenza non solo del dolo ma anche della colpa grave; (ii) l'avvio tempestivo delle doverose azioni di autotutela e di recupero, com'è dimostrato: dalla richiesta di parere del 25.11.2015 inoltrata a tale riguardo al Ministero dell'Interno (il parere è stato poi acquisito in data 26.1.2016); dal provvedimento di annullamento, in via di autotutela, del decreto sindacale n. 33/2010, seguito dal citato decreto n. 5/2016 di rideterminazione del trattamento economico; dalla diffida al segretario comunale a restituire la somma dovuta e dal conferimento di un incarico legale

per l'avvio dell'azione di recupero coattivo delle somme, con ricorso al giudice del lavoro di Foggia (con udienza di comparizione poi fissata al 31.5.2018); (iii) che l'ammontare complessivo del danno contestato dovrebbe essere ridotto sia dell'ulteriore importo di € 43.956,39, recuperato quale maggiore somma versata al fisco dal Comune in qualità di sostituto d'imposta ai fini IRPEF, con riferimento alla posizione del dott. Fiorentino, come da documentazione dimessa in atti; che di quello di € 20.225,53 a titolo di indennità di risultato riconosciuta al dott. Fiorentino per le annualità 2014, 2015 e parte del 2016 (fino al 31 maggio) cautelativamente trattenuta dal Comune (come da determina del segretario generale n. 1372 del 24 ottobre 2017) a "*compensazione delle maggiori somme che il Fiorentino deve restituire*"; (iv) la prescrizione dell'azione di danno erariale con riferimento alle somme corrisposte a tutto novembre del 2011, poiché proposta oltre il termine quinquennale, avuto riguardo alla notifica dell'invito a dedurre; (v) l'incongruenza nel calcolo delle differenze chieste in restituzione alla luce delle somme effettivamente erogate al Fiorentino quali riportate nelle relative buste paga, che attestano una somma pari ad € 141.059,07 (eccezione del Nigro); (vi) la non imputabilità dei pagamenti delle presunte maggiori somme erogate nel periodo in cui non ha ricoperto il ruolo di Dirigente (deduzione del Nigro), ossia prima del mese di novembre 2010 e dopo quello di aprile 2014; (vii) la legittimità della retribuzione di posizione attribuitagli (deduzione del Fiorentino), perché finalizzata a remunerare tutte le ulteriori funzioni gestionali via via affidategli dal Sindaco non temporaneamente ma in via continuativa, consentendo all'Ente di evitare di ricoprire posti dirigenziali vacanti in pianta organica; (viii) di tener conto, ai sensi dell'art. 1-bis, L. n.

20/1994, delle utilità conseguite dall'Ente in relazione all'attività gestionale svolta, esulante dalle ordinarie attribuzioni del segretario generale, tra cui un ragguardevole contenimento di spesa pari a circa € 130.000,00 su base annua, tale da azzerare l'asserita posta di danno (eccezione del Fiorentino). Sotto tale profilo, si evidenzia che presso l'Ufficio del Responsabile Unico del Contratto d'Area di Manfredonia un collaboratore senza alcuna funzione gestionale percepiva mediamente € 20.000,00 per anno (come da documentazione allegata), e che il Ministero delle Attività Produttive, con decreto n. 1754 del 23.10.2003, nel concedere un contributo globale alla Città di Manfredonia quale Responsabile Unico del Contratto d'Area, precisava all'art. 5 che *“Qualora il Responsabile Unico ricorra a collaborazioni regolate da rapporti coordinati e continuativi ..., il costo ammissibile sarà determinato in funzione di prestazioni similari, riferite alla qualifica di impiegato di ente pubblico (Provincia o Comune) di VI, VII VIII livello e di dirigente di ente pubblico (...)*”, consentendo in sostanza il ricorso a professionalità esterne all'ente; lo stesso convenuto ha poi dedotto, in via subordinata, l'erroneità della modalità di ripartizione dell'addebito in considerazione dell'apporto causale concretamente individuabile che, per quanto lo riguarda, attiene all'esecuzione di decreti sindacali e all'esercizio delle funzioni conferitegli, attraverso lo svolgimento di una prestazione lavorativa aggiuntiva (che non sarebbe remunerata), anche tenuto conto che, non sussistendo il dolo o l'illecito arricchimento, non può esservi responsabilità solidale da parte sua;

(ix) l'applicazione del potere riduttivo nella misura massima possibile.

Riguardo alla seconda voce di danno, il solo segretario Fiorentino ha genericamente dedotto la conformità al dettato normativo della retribuzione di

risultato erogatagli, rientrando questa entro il limite del 10% della retribuzione complessiva lorda del segretario.

**3.** – All’udienza di discussione del 9 novembre 2017 la Sezione (in diversa composizione), esaminata l’istanza di sospensione formulata ai sensi dell’art. 106, comma 1, c.g.c. dai difensori del Fiorentino a causa del processo civile pendente innanzi il Tribunale di Foggia, con ordinanza n. 32/2018 sospendeva il presente giudizio ritenendo fondata la relativa domanda.

Con ordinanza n. 11/2018, le Sezioni riunite di questa Corte accoglievano il gravame avverso il citato provvedimento di sospensione proposto dalla Procura regionale che, con conseguente atto di riassunzione del 23 ottobre 2018, chiedeva la continuazione del giudizio davanti al giudice territoriale.

In vista dell’udienza di prosecuzione del 21 marzo 2019 tutti i convenuti depositavano memoria difensiva in cui ribadivano le eccezioni e le deduzioni già formulate nei precedenti scritti difensivi.

All’odierna pubblica udienza le parti convenute hanno concluso riportandosi agli atti scritti. Il P.M. ha insistito per l’accoglimento della domanda, circoscrivendola al netto degli importi complessivamente recuperati dall’Amministrazione.

La causa è stata, quindi, trattenuta per la decisione.

**4.** – La domanda attorea è fondata in relazione alla prima posta di danno, e parzialmente fondata riguardo alla seconda.

La questione per cui è causa attiene alla percezione da parte del segretario comunale in questione della retribuzione di posizione e dell’indennità di risultato in misura superiore a quella massima consentita dalla vigente contrattazione collettiva di comparto in violazione, sotto il primo aspetto, del

principio di omnicomprensività retributiva.

Sul punto, va rammentato che la retribuzione dei segretari è determinata, come per tutto il settore pubblico, in via esclusiva dal contratto collettivo (art. 2, comma 3, e 45, comma 1 del t.u. del pubblico impiego d. lgs. n. 165 del 2001, “t.u.p.i.”), nel rispetto del principio di parità di trattamento economico (art. 45, comma 2 del citato t.u.). In particolare, il CCNL vigente (quello di riferimento è stato sottoscritto in data 16 maggio 2001) afferma il carattere omnicomprensivo del trattamento economico (art. 41, comma 6); riconosce, tra le varie voci stipendiali, la retribuzione di posizione e di risultato; distingue tra retribuzione fissa e retribuzione variabile, costituita quest’ultima dalla retribuzione di risultato.

**4.1.** – La retribuzione di posizione dei segretari (come per i dirigenti) assorbe ogni altra forma di compenso ulteriore in precedenza loro attribuita connessa alle prestazioni di lavoro, compreso quella per il lavoro straordinario, ad eccezione dei diritti di segreteria (art. 41, comma 6, cit.) e dell’indennità da direttore generale (per cui, v. meglio *infra*); parimenti si prevede che detta voce retributiva sia collegata alla rilevanza delle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità in relazione alla tipologia dell’ente di cui il segretario è titolare (art. 41, comma 1). Resta sullo sfondo, per i fini che occupano, il comma 5, che stabilisce la regola del c.d. galleggiamento (o parificazione), atteso che l’ente ha accertato che comunque al suo interno la funzione dirigenziale più elevata fosse ricompensata in quel periodo con una indennità annuale pari a € 28.000,00 (dunque ben al di sotto di quella riconosciuta al dott. Fiorentino: cfr. la nota n. 3 della produzione documentale del Sindaco Riccardi).

Il comma 4 rimette invece ai singoli enti la facoltà di corrispondere al segretario in servizio una maggiorazione dell'indennità di posizione, nell'ambito delle rispettive risorse disponibili e delle proprie capacità di spesa, secondo i parametri definiti in sede decentrata di contrattazione collettiva, che avviene con l'Agenzia Nazionale, come ci rammenta l'art. 4.

A tal proposito, è intervenuto l'Accordo integrativo del 22.12.2003, sottoscritto in attuazione dell'articolo 41, comma 4, del CCNL, e il successivo Accordo integrativo del 13 gennaio 2009. In particolare, il primo dei citati accordi ha stabilito a quali condizioni possa essere concessa la maggiorazione dell'indennità in parola, condizioni che possono essere sia di carattere oggettivo che di carattere soggettivo. Senza entrare nello specifico di tali condizioni, basti qui mettere in luce che il contratto precisa che tale maggiorazione è consentita a condizione che al segretario siano affidati incarichi gestionali comunque afferenti alle sue funzioni istituzionali, ma *“in via temporanea e dopo aver accertato l'inesistenza delle necessarie professionalità all'interno dell'Ente”*. L'Accordo fissa poi la misura minima e massima di tale maggiorazione, che non può essere inferiore al 10% e superiore al 50% della retribuzione di posizione in godimento, ad eccezione dei comuni inferiori a 3.000 abitanti.

Il secondo Accordo integrativo (del 13 gennaio 2009) ha precisato che la percentuale massima di maggiorazione della retribuzione di posizione, fissata dal precedente Accordo nella misura del 50%, è inderogabile.

Completa la rassegna in argomento l'art. 97 del d. lgs. 18.8.2000 n. 267, recante il testo unico dell'ordinamento degli enti locali (c.d. t.u.o.e.l.), il quale indica nei commi 2 e 4 le funzioni istituzionali dei segretari comunali e

provinciali, le quali, in tutta evidenza, hanno per oggetto non compiti di natura gestionale ma di coordinamento, di assistenza giuridico-amministrativa, referenti e di verbalizzazione, “notarili” (attenta dottrina ha parlato al riguardo di “attività di carattere giuridico-formale”), oltre quelle ulteriori che possono essergli attribuite “dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia” (comma 4, lettera d).

Tale ultima previsione, pur integrando una sorta di clausola in bianco, si dà consentire, in linea di principio (per ragioni di flessibilità organizzativa), l’affidamento al segretario di funzioni gestionali, va però temperata con altre disposizioni affermative di principi di ordine generale, come quella secondo cui i compiti c.dd. di amministrazione attiva spettano ai dirigenti e non possono essere loro sottratti se non in virtù di una norma primaria espressa (cfr. l’art. 4, comma 2 e 3, l’art. 15 e ss. del citato t.u.p.i.; l’art. 107, comma 4 del t.u.o.e.l.). Tanto è vero che le sopra indicate disposizioni contrattuali integrative si sono fatte carico di precisare che l’attribuzione al segretario di funzioni dirigenziali possa avvenire solo con atto formale del capo dell’Amministrazione e in ogni caso previo accertamento dell’assenza di adeguate figure professionali interne e (solo) *in via temporanea*.

Ciò evidenzia chiaramente che la strada dell’affidamento di compiti gestionali ai segretari sia percorribile solo in via transitoria, e in caso di eccezionale assenza delle necessarie professionalità all’interno dell’Ente (*ex multis*, Cass., S.L. 12.06.2007, n. 13708; Cons. St., Sez. V, 25 settembre 2006, n. 5625; cfr. anche Parere Min. Interno 17.12.2008): solo in tal modo è possibile conciliare la facoltà concessa dal citato art. 97, co. 4 lett. d) del t.u.o.e.l., da un lato (come detto) con l’intestazione *ex lege* di tali funzioni ai dirigenti, dall’altro con

l'esercizio in concreto dei compiti gestionali negli enti di piccole dimensioni (notoriamente privi di dirigenza e, sovente, anche di dipendenti inadeguati a svolgerle) o in particolari frangenti, tali da generare situazioni di paralisi gestionale non risolvibili *aliunde* (*ex multis*, Tar Piemonte, sez. II, 4.11.2008 n. 2739; Cons. St., sez. IV, 21.8.2006 n. 4858).

Dunque, nel rispetto di tali presupposti al segretario possono essere attribuite funzioni dirigenziali ma, in simile prospettiva, è consentito riconoscergli esclusivamente, quale compenso ulteriore (in osservanza al richiamato principio di omnicomprensività della retribuzione), la maggiorazione dell'indennità di posizione entro il limite inderogabile del 50%.

Tale profilo retributivo resta immutato anche in caso di conferimento delle funzioni di direttore generale, contrariamente alla situazione antecedente alla soppressione di tale figura (intervenuta nel 2010), quando per tale ruolo era possibile attribuire al segretario un'indennità *ad hoc* (cfr. l'art. 44 del citato contratto collettivo del 2001).

Solo nei limiti sopra tracciati può pertanto trovare corretta applicazione il principio costituzionale di “*giusta ed adeguata retribuzione*” di cui all'art. 36 Cost. (invocato dal Fiorentino), confermato dall'art. 52 t.u.p.i., ad eccezione del caso, positivamente normato, in cui eventuali incarichi aggiuntivi non siano compresi nei compiti e doveri di ufficio: trova difatti applicazione, in tale ipotesi, la disciplina dettata dall'art. 53 del t.u.p.i. che disciplina le modalità e i limiti attraverso cui possono essere conferiti incarichi ulteriori ai pubblici dipendenti anche da parte dell'amministrazione di appartenenza (comma 7), dietro autonomo corrispettivo (per cui, v. meglio *infra*).

**4.2.** – Anche la retribuzione di risultato, come quella di posizione, rappresenta

una voce tipica della struttura retributiva del personale di livello dirigenziale, e consente di ancorare una parte della retribuzione al raggiungimento di specifici risultati connessi all'attività di gestione svolta, fungendo da elemento incentivante l'attività del singolo dirigente. Si tratta di un elemento retributivo variabile che, in base alla previsione di cui all'art. 42 del citato contratto collettivo, è riconosciuto ai segretari e deve essere loro erogato nei limiti in cui raggiungano gli obiettivi che gli sono stati assegnati dall'amministrazione di appartenenza *«tenendo conto del complesso degli incarichi aggiuntivi conferiti, ad eccezione dell'incarico di funzione di direttore generale»*.

La clausola contrattuale appena richiamata, al comma 2, consente agli enti del comparto di destinare a tal fine risorse aggiuntive, entro il limite del 10 % del monte salari riferito a ciascun segretario nell'anno di riferimento.

L'ARAN ha condivisibilmente chiarito che in tale monte salari siano ricomprese *«tutte le somme corrisposte nell'anno di riferimento»* al segretario, *“rilevate dai bilanci consuntivi delle singole amministrazioni e con riguardo ai compensi corrisposti al personale destinatario del CCNL in servizio nello stesso anno (tali somme ricomprendono quelle corrisposte sia a titolo di trattamento economico principale che accessorio, ivi comprese le incentivazioni, al netto degli oneri accessori a carico delle amministrazioni e con esclusione dei soli emolumenti aventi carattere indennitario, risarcitorio o rimborso spese)... conseguentemente, ai fini della determinazione della retribuzione di risultato del segretario, il monte salari non può non ricomprendere tutte le voci retributive che compongono la retribuzione dello stesso, tenendo conto delle indicazioni contenute negli artt.42 e 43 del CCNL del 16.5.2001; in particolare, esso ricomprende anche la voce “diritti di*

segreteria”» (Quesito SGR. 22 - Istituto: Segretari comunali e provinciali -

Data: 11/08/2003).

La misura in concreto dell'indennità *de qua* erogabile annualmente al segretario nell'ambito della misura massima del 10% del monte salari dipende poi dal sistema di valutazione adottato dal singolo ente e dal grado di raggiungimento degli obiettivi raggiunti dal dirigente in ciascun anno di lavoro.

**5.** – Se quello sopra tracciato è il contesto ordinamentale di riferimento, per di più di immediata percezione essendo univoche le disposizioni contrattuali e normative sopra richiamate, è evidente che nel caso di specie la condotta dei convenuti si è posta apertamente in contrasto con il paradigma normativo di riferimento.

**5.1.** – Circa la prima posta di danno (maggiorazione dell'indennità di posizione), emerge con nettezza la violazione del principio di omnicomprensività retributiva di cui al sopra citato art. 41, comma 6, del CCNL del 16 maggio 2001. Al riguardo, come detto il citato principio implica che, in tutti i casi in cui al segretario comunale siano assegnate prestazioni lavorative comunque connesse ai suoi compiti istituzionali quali definiti dall'art. 97, commi 2 e 4, del t.u.o.e.l. e dalle citate tabelle dell'Accordo integrativo del 2003, egli può percepire quale unica forma di compenso ulteriore e differenziato la maggiorazione dell'indennità di posizione, entro il tetto, in ogni caso, invalicabile del 50% di quella base.

Di conseguenza, nel caso di specie al dott. Fiorentino poteva riconoscersi, in base alle previsioni contrattuali (art. 41, comma 4, del mentovato CCNL), la somma massima complessiva di € 34.186,79 annui, di cui € 21.781,93 quale

quota fissa corrispondente alla classe di segreteria del comune di Manfredonia

(Fascia A, classe 1/B) ed € 12.394,96 a titolo di maggiorazione del 50%.

Al contrario, risulta *ex actis* (e non è oggetto di contestazione) che, in virtù e in esecuzione del suddetto decreto a firma del sindaco Riccardi n. 33 del 2010, gli sia stata attribuita un'indennità di gran lunga esorbitante rispetto al predetto limite, formalmente pari alla somma complessiva di € 60.000 annui (di cui € 40.000,00 quale quota fissa ed € 20.000,00 quale maggiorazione del 50%), sostanzialmente pari (compreso la 13<sup>a</sup> mensilità) a € 33.976,31 per sei mensilità nell'anno 2010, di € 62.063,93 nell'anno 2011 ed € 61.992,06 nel triennio 2012-2014.

La maggiorazione economica dell'indennità di posizione erogata al dott. Fiorentino oltre i limiti contrattuali, cui si è giustapposta l'indebita percezione da parte di questi dei relativi compensi nel periodo in questione, integra una condotta gravemente contraria al suddetto principio di omnicomprensività, e realizza un effetto dannoso per l'erario comunale corrispondente all'intero ammontare dei compensi erogati e ricevuti pari a complessivi € 128.175,69.

Non coglie nel segno sul punto l'assunto difensivo che fa leva sulla asserita legittimità della retribuzione di posizione in quanto finalizzata a remunerare funzioni gestionali affidate non in via temporanea ma continuativa.

In proposito, per vero, è appena il caso di osservare che la stessa attribuzione di funzioni gestionali affidate non in via temporanea, ma stabile e duratura al segretario generale – sia pure attraverso diversi provvedimenti a tempo riguardanti distinti servizi – si appalesa *contra legem* perché effettuata in difetto dei presupposti normativi.

Difatti, nessuno dei competenti decreti sindacali di conferimento evidenzia (se

non nel limitato caso di cui al decreto n. 52 del 13.10.2010, in cui il segretario è stato incaricato *ad interim*, per tre giorni, della gestione del Settore Bilancio a causa del congedo del titolare dell'ufficio) alcun elemento da cui arguire la mancanza in concreto di idonee professionalità all'interno dell'Ente o la presenza di situazioni contingenti di sorta, ulteriori rispetto alla richiamata astratta esigenza di riorganizzare gli uffici, o a quella generica di sgravare il dirigente fino ad allora designato dal relativo carico.

Tali indicazioni sarebbero state viepiù imposte dalla dimensione del comune di Manfredonia (non certo di piccole dimensioni, contando circa 60.000 abitanti), che induce ad ipotizzare – in difetto di contrarie allegazioni – un organico dirigenziale di assoluto rilievo e consistenza, anche in termini di presenza di idonee figure dirigenziali nei settori di competenza gestionale affidati, invece, al segretario.

Al contrario, con i diversi decreti sindacali via via adottati nel corso del quadriennio in esame, al segretario comunale sono state attribuite in modo pressoché stabile e senza alcuna motivazione (oltre alle già attribuite competenze di Direttore generale) tutte le seguenti funzioni gestionali: la gestione dell'Ufficio Legale, della Segreteria Comunale, della Presidenza del Consiglio Comunale, del Servizio Sistemi Informativi e Statistica dal giugno 2010 al maggio 2016; del Contratto d'Area dal giugno 2010 al maggio 2016, già attribuite con il citato decreto sindacale n. 32/2010; del 2° Settore "Attuazione Politiche per l'Occupazione" e del 5° Settore "Attuazione Politiche Sociali, Educative, Culturali e Ricreative" dal giugno 2010 al 17.01.2012 (decreto n. 32 del 5.07.2010); dell'Ufficio di Piano (decreto n. 3/2014) dell'Ambito Territoriale di Manfredonia, Monte Sant'Angelo,

Mattinata e Zapponeta dal 20.01.2014 al maggio 2016 (cfr. i successivi decreti di conferma n. 52/2010, n. 8/2011, n. 22/2011, n. 2/2012, n. 11/2013).

In definitiva, il sistema ordinamentale sopra tratteggiato da un lato non consente che ai segretari siano conferite funzioni gestionali in pianta stabile, se non nei casi limite sopra indicati (comuni privi di idonee figure dirigenziali, situazioni di paralisi gestionale, ecc.) e previa adeguata motivazione; dall'altro prevede che, anche quando tale affidamento sia conforme ai parametri normativi, al segretario possa riconoscersi unicamente la predetta maggiorazione retributiva entro il vincolo cogente del 50%.

L'aver agito in contrasto con i presupposti normativi di riferimento specie riguardo all'attribuzione e alla percezione di un'indennità di posizione maggiorata oltre il limite inderogabile di legge vizia, dunque, irrimediabilmente la condotta dei convenuti.

Né, d'altro canto, può fondatamente sostenersi che tale maggiorazione sia comprensiva delle somme che il segretario avrebbe dovuto percepire quale corrispettivo dell'incarico gestionale afferente al Contratto d'Area.

Ad avviso del giudicante, difatti, detto incarico si colloca al di fuori delle competenze legislative e contrattuali del segretario (e di ciò sono, del resto, coscienti gli stessi convenuti Nigro e Riccardi, nella misura in cui hanno affermato, nella nota dell'11.4.2012 inviata alla G.d.F., che *“il maggior compenso riconosciuto ... trova ampia motivazione nelle funzioni attribuite... quali ad es. quelle legate al Contratto d'Area, non svolte razione-officii”*).

Implicando, pertanto, lo svolgimento di attività non rientrante nelle mansioni ordinarie dell'ufficio ricoperto, esso appare riconducibile più ad un incarico “esterno” attribuitogli *intuitu personae* e non *ratione-officii*.

Ne consegue che lo stesso debba essere inquadrato nella disciplina di cui all'art. 53 del t.u.p.i. (come del resto adombrato dalla difesa del convenuto Fiorentino), il quale consente ai dipendenti pubblici di svolgere incarichi retribuiti conferiti anche dall'amministrazione di appartenenza (comma 7), intendendosi per incarichi retribuiti *“tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso”* (comma 6).

Nonostante tale inquadramento giuridico e la sua natura di incarico “esterno”, la conclusione non potrebbe mai essere coerente con quella auspicata dal convenuto Fiorentino, cioè di ritenere consentito il superamento del sopra indicato limite contrattuale del 50%: tanto sia perché detto affidamento, proprio perché *extra ordinem*, non avrebbe potuto essere retribuito utilizzando la leva della maggiorazione della retribuzione di posizione (la quale, come visto, si riferisce all'eventuale remunerazione di ulteriore attività istituzionale); sia perché il predetto vincolo è testualmente definito inderogabile dalla indicata previsione normativa, né tanto meno è rinvenibile una deroga nel citato art. 53 o nelle disposizioni afferenti al Contratto d'Area.

Se poi si considera che con decreto n. 1754 del 23.10.2004 il Ministero delle attività produttive aveva stanziato un fondo *ad hoc* per le esigenze del Contratto d'Area di Manfredonia (cfr. il prec. par. 2, nella parte relativa alle deduzioni del Fiorentino), utilizzabile anche per l'eventuale ricorso a collaborazioni esterne (v. l'art. 5), è agevole opinare, in conclusione, che il Comune avrebbe dovuto impiegare queste risorse per finanziare tale affidamento (o altre del proprio bilancio, comunque distinte da quelle attinenti alla retribuzione del segretario).

**5.1.** – Con riferimento alla seconda posta di danno (attribuzione dell'indennità di risultato maggiorata rispetto ai parametri contrattuali), il monte salari indicato dalla Procura (in € 78.976,98), a ben vedere ricomprende solo la retribuzione annua lorda del segretario generale nel quadriennio in contestazione (cfr. la citata nota della dott.ssa Distante del 6 maggio 2011), comprensiva della retribuzione di posizione nella misura corretta.

Ragion per cui, avuto riguardo al sistema di determinazione di tale voce stipendiale (v. *supra*, par. 4.2), poiché in tale aggregato salariale vi rientrano anche tutte le indennità accessorie che sono state erogate al dott. Fiorentino nel corso dell'anno, e poiché dalle evidenze processuali emerge che gli siano stati liquidate alcune indennità (v. ad es. i diritti di segreteria di cui al par. 3.H, pag. 8 e ss. della relazione della G.d.F. del 1° aprile 2016), l'ammontare retributivo indicato da parte attrice non può essere preso a riferimento ai fini della determinazione della voce di danno che qui occupa.

Ne consegue che può essere considerata foriera di danno erariale la sola parte di indennità di risultato rapportata all'aumento illecito dell'indennità di posizione, atteso che tale incremento ha concorso ad innalzare il monte salari per il corrispondente importo. Perciò, presa a riferimento la somma annua massima erogabile a titolo di indennità di posizione (ind. pos.) pari a € 34.186,79, e considerando che al segretario sono stati riconosciuti € 33.976,31 per l'anno 2010 (su 6 mensilità), € 62.063,93 per il 2011 ed € 61.992,06 per gli anni 2012-2013 e 2014, l'aumento del monte salari per ciascuno degli anni in considerazione su cui calcolare la citata percentuale del 10% è il seguente:

- 2010: ind. pos. riconosciuta € 33.976,31; ind. pos. riconoscibile € 17.093,39 (€ 33.976,31 : 2); differenza € 16.882,91;

- 2011: ind. pos. riconosciuta € 62.063,93; ind. pos. riconoscibile € 34.186,79; differenza € 27.877,14;

- 2012 e 2013: ind. pos. riconosciuta € 61.992,06; ind. pos. riconoscibile € 34.186,79; differenza € 27.805,27.

Su tali somme differenziali va calcolata la retribuzione di risultato liquidata in eccesso al segretario, tenendo anche conto, al riguardo, che negli anni 2012 e 2013 – diversamente dai due anni precedenti in cui gli è stato concesso il massimo – al segretario è stato riconosciuto, per effetto del processo di valutazione appannaggio del Sindaco, solo il 90% dell'indennità astrattamente erogabile, da calcolarsi sul 10% del monte salari (cfr., sul punto, la D.D. n. 1098 del 15.9.2014, relativa alla retribuzione di risultato 2012 e la D.D. n. 1226 del 9.10.2014, relativa alla retribuzione di risultato per l'anno 2013).

Alla luce di tali considerazioni, l'importo del danno relativo all'indennità di risultato è pari a complessivi € 9.480,94, rinveniente:

- per il 2010, dal 10% di € 16.882,91, pari ad € 1.688,29;

- per il 2011, dal 10% di € 27.877,14, pari a € 2.787,71;

- per il 2012 e 2013, dal 90% del 10% di € 27.805,27 (corrispondente a € 2.780,52), pari a € 2.502,07 (per ciascun anno).

Dunque, entro tali limiti e salvo prescrizione, può essere accolta la domanda relativa alla maggiore indennità di risultato erogata.

**5.3.** – In conclusione, la natura illegittima e dannosa delle migliori indennità di posizione e di risultato corrisposte è foriera di danno all'erario del comune di Manfredonia atteso che, in ipotesi di emolumenti non dovuti la maggiorazione retributiva per il suo intero ammontare realizza *ex se* effetti lesivi.

6. – Non meritano condivisione le argomentazioni difensive avanzate dai convenuti tese a sostenere l'assenza anche della colpa grave per aver agito in buona fede, in presenza di istruttoria compiuta da soggetti tecnici (eccezione del Riccardi) o dell'avallo dato alle operazioni censurate dallo stesso segretario (deduzione del Nigro) e, comunque, nel rispetto della legge (eccezione del Fiorentino).

Quanto agli ultimi due, l'art. 4, comma 2, e 5, comma 2 del t.u. n. 165 del 2001, espressamente dispongono che i dirigenti siano responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici al personale dipendente.

Il rigore di tale disposizione, unitamente all'intero complesso normativo che disciplina i compiti e le responsabilità degli organi dirigenziali (riguardo al t.u.o.e.l., cfr. l'art. 107 e l'art. 97 per quanto riguarda rispettivamente i dirigenti e i segretari), non consente di giustificare il comportamento gravemente negligente dei convenuti Nigro e Fiorentino, la cui preparazione imposta dalla funzione e dal ruolo ricoperto avrebbe dovuto indurli a rettamente interpretare e applicare istituti normativi e contrattuali di non difficile lettura. Nel solco così tracciato e in conformità al processo di delegificazione in materia introdotto con riferimento all'attribuzione dei trattamenti economici della dirigenza locale, regolata da disposizioni di carattere imperativo tutelate con la sanzione della nullità (cfr. il citato art. 2, comma 3-*bis* del t.u.p.i.), essi dovevano essere ben coscienti dei presupposti e dei limiti inerenti alla corresponsione della retribuzione di posizione e di risultato ai segretari comunali.

È evidente la grave responsabilità del segretario percettore dei maggiori indebiti compensi, attesa sia la natura del suo ruolo all'interno del medesimo

ente, sopra tratteggiata ed esposta anche dalle difese degli altri convenuti; che la necessità di attendersi, da parte sua, un comportamento maggiormente improntato all'osservanza delle specifiche norme di regolazione della propria professione, e perciò un più elevato livello di diligenza rispetto a quello esigibile dagli altri funzionari. In sostanza, proprio a lui doveva essere ancor più chiaro che, se gli incarichi gestionali affidati fossero stati svolti in costanza d'ufficio, avrebbe potuto percepire l'indennità di posizione aumentata nel limite massimo inderogabile del 50%; se, invece, si fosse trattato di incarichi esterni, avrebbe dovuto essere retribuito con risorse estranee a quelle afferenti al proprio trattamento retributivo di pubblico impiegato.

Quello che sconcerza ancor di più, e che rende irrimediabilmente grave sotto il profilo omissivo la sua condotta, e che la ricollega causalmente al danno qui azionato è il fatto che il soggetto che è rimasto passivo e inerte in ordine a emolumenti ricevuti e spiccatamente esorbitanti rispetto al dovuto, sia proprio colui che istituzionalmente aveva il dovere giuridico di conformare alla legalità l'agere amministrativo del comune di Manfredonia.

Riguardo al dirigente Nigro, non può essere sottaciuto che spettava a lui rideterminare il trattamento economico del segretario alla luce della puntuale segnalazione della dott.ssa Distante del 6.5.2011 (prot. n. 16209); specie e a maggior ragione ove poi si consideri che egli stesso, solo un mese, prima aveva provveduto alla rideterminazione del trattamento economico del dott. Fiorentino con determinazione dirigenziale n. 459 del 14.4.2011, nella quale dava atto – si badi bene – che il valore complessivo annuo lordo della retribuzione di posizione di tale segretario fosse quello (corretto) di € 21.781,93 per 13 mensilità. Di conseguenza doveva essere agevolmente in

grado di individuare l'errore segnalato dalla dott.ssa Distante e di azionare i dovuti rimedi.

Né può assumere rilievo la dedotta circostanza di essere stato confortato sul punto proprio dal segretario generale, posto che da una parte nulla è stato comprovato al riguardo, al di là di tale apodittica affermazione; dall'altra, che la verifica della conformità a legge dello stipendio del Fiorentino rientrava tra i suoi precipui compiti, e a tanto era tenuto non solo confrontandosi con il segretario (che peraltro era il diretto interessato nonché indebito percettore di tali emolumenti), ma attivando tutti gli approfondimenti del caso. Come poi, per vero, è stato fatto seriamente solo nel 2015 e solo a seguito dell'istruttoria avviata dalla Procura contabile, quando detti riscontri si sono conclusi (guarda caso) tutti nel senso univoco dell'esorbitanza dell'indennità di posizione riconosciuta al segretario (cfr., sul punto, i pareri del Ministero dell'interno, dell'Avvocatura comunale e del Settore interno del Personale).

Sotto tale ultimo profilo, come correttamente rilevato dal P.M. agente, l'aver rinunciato a svolgere tali doverosi accertamenti nei frangenti sopra indicati (la segnalazione della dott.ssa Distante; la richiesta istruttoria del 6.3.2012 della G.d.F. di Manfredonia), ha avuto come ulteriore effetto negativo per l'ente amministrato la protrazione della condotta illecita oggetto di rilievi e la maturazione (parziale) della prescrizione (per cui, v. meglio *infra*), che ben poteva e doveva essere interrotta per tempo.

Il che è un ulteriore sintomo di una condotta ingiustificatamente in contrasto con elementari obblighi su di esso gravanti, tale da giustificare pienamente la richiesta risarcitoria avanzata dalla Procura nei suoi confronti in relazione all'intera posta di danno (sia pure *pro-quota*), nonostante egli abbia svolto le

funzioni di dirigente del Settore Bilancio e Programmazione del citato Comune dal 4.11.2010 al 30.4.2014 (comunque per la maggior parte del periodo oggetto di contestazione).

Venendo, poi, alla responsabilità del Sindaco, è evidente che nella serie causale che ha portato alla produzione del danno va individuata anche la sua condotta gravemente colpevole. La quale non può essere giustificata dall'essersi avvalso di soggetti tecnici sia ai fini dell'istruttoria che della predisposizione del decreto attributivo degli emolumenti *de quibus*, circostanza peraltro meramente dichiarata e non dimostrata specie riguardo all'adozione dei decreti sindacali in argomento: il Sindaco di Manfredonia, nella determinazione e nella attribuzione del maggiore e indebito compenso in argomento non si è adeguato *in buona fede* ad atti che rientravano nella competenza di organi tecnici, ma ha adottato determinazioni nell'esercizio di sue proprie competenze. Tanto basta, ad avviso del Collegio, per escludere l'applicazione della invocata c.d. scriminante politica, anche alla luce di un consolidato orientamento giurisprudenziale (tra le tante, cfr. Sez. Lombardia, n. 205 del 04/12/2015).

La censura di grave colpevolezza, avuto riguardo al profilo della negligenza inescusabile e del difetto di ogni minima cautela affligge, pertanto, anche la sua condotta, nella misura in cui ha agito in palese violazione delle sopra menzionate disposizioni normative e negoziali (espressamente definite e dichiarate dal legislatore di carattere imperativo). Egli, difatti:

- ha fissato (con decreto n. 33/2010) la maggiorazione della citata indennità stipendiale oltre i limiti previsti, testualmente affermando la sussistenza delle condizioni per procedere in tale direzione;

- ha affidato molteplici funzioni al segretario, in via continuativa e senza alcuna previa attività di ricognizione degli assetti organizzativi e di accertamento dell'assenza delle necessarie competenze;

- non si è preoccupato di avviare (nel 2012), nonostante il suo ruolo di capo dell'Amministrazione e la specifica sollecitazione proveniente da un organo particolarmente autorevole e qualificato (la Guardia di Finanza, agente peraltro per delega del competente organo inquirente penale), i necessari approfondimenti, concorrendo anch'egli a determinare inevitabilmente la perpetuazione degli illeciti esborsi e la prescrizione della pretesa attorea qui azionata per i fatti anteriori al quinquennio decorrente dalla notifica degli inviti a dedurre (per cui, come detto v. meglio *infra*).

Il fatto, inoltre, che la Procura della Repubblica di Foggia abbia archiviato il procedimento penale avviato, secondo il giudicante non integra un elemento valorizzabile ai fini dell'esclusione della colpevolezza.

È poi certo (in riferimento alla posizione di tutti gli incolpati) che l'aumento indebito della retribuzione di posizione abbia determinato un incremento non dovuto del monte salari del segretario, che ha causato a sua volta un maggiore (e non dovuto) riconoscimento dell'indennità di risultato (parametrata, come detto, al 10% del monte retributivo del segretario nell'anno di riferimento).

**7.** – Una volta accertata la sussistenza del danno, deve il Collegio individuare la sua esatta quantificazione e valutare l'eventuale delimitazione della pretesa risarcitoria azionata, alla luce sia della eccepita prescrizione (in parte) del danno stesso che dell'avvenuto suo (parziale) recupero in via amministrativa.

Sotto il primo profilo (al lordo della prescrizione e dell'intervenuto recupero), sulla base dei dati riepilogati nella relazione della G.d.F. del 1° aprile 2016

(cfr. par. 2.9 e 3.H) – la quale fa riferimento ai riepiloghi annuali delle liquidazioni liquidate al segretario, acquisite dal Comune, mentre non risultano agli atti le singole buste paga (se non limitatamente a tutto il 2011) sulla cui base emergerebbero diversi valori, come indicato dal Nigro (dalla stessa relazione della polizia finanziaria si evince, peraltro, che non esistono mandati di pagamento nominativi per il segretario, ma mandati cumulativi per tutti i dipendenti: cfr. par. 4) – il danno va rideterminato in complessivi € 137.656,63 (invece di € 144.639,68 quantificati dal P.M.), di cui € 128.175,69 a titolo di indennità di posizione, ed € 9.480,94 a titolo di indennità di risultato (in luogo di € 16.463,99 contestati dalla Procura).

Tale importo, diminuito della somma già espunta in citazione (di € 60.524,90 attinenti al recupero dei contributi previdenziali), ammonta a € 77.131,73 (e non, dunque, a € 84.114,78 indicati dal P.M.).

**7.1** – Sotto il secondo profilo, in considerazione della data in cui è stato notificato l’invito a dedurre, avente effetto interruttivo della prescrizione, i convenuti assumono la parziale prescrizione degli importi erogati negli anni 2010 e 2011.

L’eccezione incontra il favore del Collegio, relativamente agli emolumenti attribuiti al segretario fino al mese di novembre 2011, poiché l’invito a dedurre è stato loro notificato dal 26 novembre al 9 dicembre 2016.

Sul punto, non si presta a favorevole delibazione, viceversa, la situazione di occultamento doloso dedotta dal P.M. (v. il verbale d’udienza del 09.11.2017).

A tale riguardo, da un lato alcun rilievo assume l’asserita pubblicazione *on line* per ragioni di trasparenza degli atti ufficiali relativi alla retribuzione, indicanti dati conformi ai limiti normativi, non essendo stata imputata né

essendo imputabile dagli atti agli odierni convenuti la responsabilità della compilazione e della pubblicazione di tali documenti. Dall'altro, l'inserimento, nella nota dell'11 aprile 2012 indirizzata alla G.d.F., dei maggiori importi corrisposti in una distinta e cumulativa voce denominata "Altro (Diritti di rogito, maggiorazioni contrattuali, ecc.)" comprensiva anche di "altre indennità riconosciute e non rientranti nel 50% della maggiorazione della retribuzione di posizione di parte variabile", non sembra integrare compiutamente quel *quid pluris* richiesto dalla norma ai fini della configurazione dell'occultamento doloso, ma appare riconducibile anch'essa all'estrema e "strutturale" disinvoltura, noncuranza e superficialità con cui detti soggetti hanno amministrato la cosa pubblica nel caso che occupa.

In applicazione, pertanto, dei principi regolatori dell'istituto *de quo*, deve concludersi che la prescrizione:

(a) con riferimento alla retribuzione di posizione, inizi a decorrere dalla data dei singoli pagamenti; poiché il rateo stipendiale del mese di dicembre 2011 è stato corrisposto in data successiva al quinquennio antecedente alla notifica dei citati atti interruttivi, deve ritenersi intervenuto il citato fatto estintivo riguardo a tutti i pagamenti effettuati fino al mese di novembre 2011;

(b) circa la retribuzione di risultato, copra le sole somme versate in eccesso per l'attività di valutazione inerente al 2010 (perché riconosciute con determinazione dirigenziale n. 797 del 21.6.2011 e liquidate con mandato n. 2838 del 21.6.2011), pari a € 1.688,29 (la retribuzione di risultato per il 2011, 2012 e 2013 è stata, difatti, riconosciuta rispettivamente con D.D. n. 1961 del 27.12.2012, n. 1098 del 15.9.2014 e n. 1226 del 9.10.2014).

Ne consegue pertanto:

	1) che devono ritenersi prescritti:	
	(A) complessivi € 41.518,64 relativi all'indennità di posizione, di cui	
	(i) € 15.845,52 in relazione al 2010;	
	(ii) € 25.673,12 in relazione 2011 (€ 27.997,04 meno 1/12 relativo al mese di dicembre, pari a € 2.323,92);	
	(B) gli importi liquidati in eccesso in relazione alla retribuzione di risultato riconosciuta per il 2010, quantificati dalla Procura in € 2.861,78, qui rideterminati in € 1.688,29;	
	2) che il danno, come sopra rideterminato e al netto dell'intervenuta prescrizione, è pari a € 33.924,80 (€ 77.131,73 meno € 41.518,64 di cui sub A) meno 1.688,29 di cui sub B).	
	<b>7.2</b> – Deve, a questo punto, valutare il Collegio gli effetti delle compensazioni operate in via amministrativa dal comune di Manfredonia.	
	Su tale questione il convenuto Riccardi ha sostenuto che debbano essere espunte le seguenti cifre:	
	(i) € 43.956,39 a titolo di recupero sulle maggiori somme versate al fisco ai fini IRPEF riguardo alle retribuzioni corrisposte al dott. Fiorentino;	
	(ii) € 20.225,53 quale indennità di risultato riconosciuta al dott. Fiorentino per le annualità 2014, 2015 e parte del 2016 (fino al 31 maggio), cautelativamente trattenuta dal Comune come da determina del segretario generale n. 1372 del 24 ottobre 2017 a “ <i>compensazione delle maggiori somme che il Fiorentino deve restituire</i> ”.	
	Tali richieste sono fondate, peraltro solo parzialmente, unicamente in relazione al recupero attinente ai maggiori contributi fiscali versati.	
	Possono, invero, ammettersi in compensazione esclusivamente le somme	

riguardanti i maggiori oneri versati per gli anni 2012-2013-2014 (in particolare, € 10.501,41 per il 2012; € 10.948,42 per il 2013; € 10.501,45 per il 2014) e perciò per complessivi € 31.951,25 (cfr., al riguardo, la nota del 10.10.2017 allegata sub 19 alla produzione del convenuto Riccardi). Tanto perché l'intero importo di € 43.956,39 recuperato dal Comune con l'Agenzia delle Entrate si riferisce alla rideterminazione degli imponibili fiscali dell'ex segretario Fiorentino per gli anni 2012-2016, mentre la relativa contestazione attorea riguarda il periodo luglio 2010 - dicembre 2014: dunque non vi è piena correlazione temporale con le voci di danno oggetto di causa.

Alcun effetto può assumere, invece, la trattenuta cautelare operata dall'Amministrazione sull'indennità di risultato riconosciuta al dott. Fiorentino per le annualità 2014, 2015 e parte del 2016, attesa la pendenza, in proposito, del giudizio civile avente per oggetto la ripetizione delle maggiori somme liquidate al segretario comunale.

**7.3** – Alla luce di quanto considerato, ne consegue che il complessivo danno risarcibile accertato pari a € 77.131,73, detratte le somme prescritte (43.206,93) e quelle oggetto di recupero in via amministrativa sulle ritenute fiscali (€ 31.951,25), assomma a residui € 1.973,55.

**8.** – Va, a questo punto, esaminata, e rigettata, la richiesta di esercizio da parte del Collegio del potere riduttivo, alla luce sia la natura perentoria delle prescrizioni imperative violate, sopra indicate (il trattamento economico dei dirigenti pubblici è determinato dai contratti, a pena di nullità delle disposizioni in contrasto; la retribuzione di posizione assorbe ogni altra indennità attribuibile ai segretari, ad eccezione di quella attinente ai diritti di segreteria, ed è aumentabile nella misura massima inderogabile del 50%;

possono essere conferiti incarichi gestionali ai segretari solo temporaneamente e previo accertamento della mancanza di idonee figure dirigenziali, salvo il caso di piccoli enti; l'indennità di risultato è parametrata al monte salari dell'anno di riferimento) che le modalità attraverso cui si è dipanata la condotta dei convenuti. Ci si riferisce, in particolare:

- alla inerzia dei convenuti, sopra evidenziata;
- al mancato esercizio per tempo dei dovuti correttivi, in occasione sia della segnalazione presentata dalla dott.ssa Distante il 6 maggio 2011, a distanza di meno di un mese dalla rideterminazione del trattamento economico del segretario Fiorentino (operata con la citata D.D. n. 459/2011 a firma del Nigro); che dei solleciti compulsati il 6 marzo 2012 dalla G.d.F., cui è seguita per vero la nota dell'11 aprile 2012. Tuttavia in essa, il dott. Nigro e il Sindaco Riccardi hanno perseverato nel loro stato di condotta (gravemente) superficiale e negligente, come si evince dalla tabella di cui a pag. 3, in cui hanno indicato l'importo corretto della retribuzione di posizione e di risultato corrisposta al segretario, riportando, tuttavia, in una distinta e cumulativa voce (denominata "*Altro (Diritti di rogito, maggiorazioni contrattuali, ecc.)*") gli altri emolumenti riconosciuti, specificando (nella pagina seguente) che in tale voce vi rientravano anche "*altre indennità riconosciute e non rientranti nel 50% della maggiorazione della retribuzione di posizione di parte variabile*", mentre a norma di contratto solo i diritti di segreteria e (prima della modifica normativa del 2010) l'indennità da direttore generale potevano comportare ulteriori compensi oltre l'indennità di posizione;
- all'aver contribuito, a causa del mancato avvio di tutte le verifiche che il caso richiedeva, alla continuazione degli illeciti per cui è causa e alla verifica

della prescrizione parziale della pretesa attorea.

9. – Nemmeno sussistono i presupposti per l'invocata applicazione della *compensatio lucri cum damno* prevista dell'art. 1, comma 1-*bis*, della citata legge n. 20/1994, per mancata allegazione dell'*an* e del *quantum*, degli asseriti vantaggi per l'Ente in relazione all'attività gestionale svolta dal segretario comunale, tali da elidere la relativa posta di danno.

Al riguardo, difatti, l'onere di provare l'esistenza di un risultato vantaggioso grava sempre sulla parte che lo invoca, in quanto teso a ridurre il *quantum* del danno azionato e giudizialmente accertato che deve risarcire; prova che, nel caso di specie manca, al di là delle generiche allegazioni dei convenuti (in particolare, del dott. Fiorentino).

Non è sufficiente, a tal fine, la mera indicazione del corrispettivo che avrebbe percepito un dirigente a tale scopo incaricato, o la mera produzione di determinazioni di liquidazione delle spese afferenti alla gestione del Contratto d'Area o dell'elenco delle determinazioni adottate quale dirigente responsabile di altri settori (cfr. l'all. n. 21 al fascicolo di parte del Fiorentino).

Ad avviso del Collegio, per beneficiare di tale istituto, parte convenuta avrebbe dovuto dimostrare, (i) in un caso – incarichi gestionali *ratione officii* – l'esistenza di situazioni particolari di carenza burocratico-amministrativa, tali da rendere impossibile l'attribuzione di dette funzioni ad altri dirigenti e necessitato il relativo affidamento al segretario, tanto da arrecare eventuali vantaggi all'ente; (ii) nell'altro – incarico afferente al Contratto d'Area – da una parte che la nomina del segretario ha consentito di ottenere un saldo attivo a valere sulle risorse stanziato dal Ministero, nella misura pari a quella che l'ente avrebbe speso per un collaboratore esterno (calcolata utilizzando i

parametri contenuti nell'art. 5 del citato decreto ministeriale); dall'altra che non sarebbe stato possibile affidare tali funzioni gestionali ad altri collaboratori comunque nominati e retribuiti con i fondi all'uopo stanziati dal Ministero, anche tenuto conto che tale incarico non evidenzia il disimpegno di compiti particolarmente complessi, ulteriori rispetto alla mera adozione di atti d'impegno e di liquidazione delle spese autorizzate dal Responsabile unico (cfr. sul punto il decreto sindacale n. 20/2010 e i conseguenti provvedimenti gestionali, dimessi in atti).

**10.** – Sul piano della ripartizione del danno, reputa il Collegio di condannare i convenuti ciascuno in parti uguali, non ravvisandosi nelle loro distinte condotte una preponderanza causale ai fini della produzione del contestato documento patrimoniale. Né tanto meno ricorrono le condizioni di legge per l'applicazione, nei riguardi del Fiorentino, dell'art. 1, comma 1-*quinquies* della l. 14 gennaio 1994, n. 20 (come richiesto dalla Procura), a mente del quale *“Nel caso di cui al comma 1-quater i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente”*, atteso che tale previsione postula la natura dolosa dell'illecito amministrativo-contabile, non accertato nella fattispecie.

**11.** – In conclusione, alla luce di quanto fin qui considerato – e ribadito che il complessivo danno risarcibile accertato è pari a € 77.131,73 che, al netto delle somme prescritte e di quelle oggetto di recupero in via amministrativa sulle ritenute fiscali, si riduce a residui € 1.973,55 –, sussistendo tutti gli elementi della responsabilità amministrativa, la domanda va accolta nei sensi e nei limiti di cui sopra; con la particolarità, dettata dal caso di specie, di tenere conto degli effetti dell'azione di recupero, il cui esito dovrà comportare le

dovute compensazioni in sede esecutiva.

Per l'effetto, i convenuti vanno condannati, in parti uguali, al risarcimento del residuo danno in favore del comune di Manfredonia, pari alla complessiva somma di € 1.973,55, oltre rivalutazione monetaria, su base annua e secondo gli indici Istat, dalla data dei pagamenti fino alla data di pubblicazione della presente decisione e interessi legali dalla data di pubblicazione della decisione fino al soddisfo.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in favore dell'Erario, con nota a margine della sentenza, giusta l'art. 31, comma 5 c.g.c.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia, definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 33476 del registro di Segreteria, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione:

**ACCOGLIE**

parzialmente la domanda attorea, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto

**DICHIARA**

la prescrizione parziale del credito azionato, nei termini di cui in parte motiva;

**CONDANNA**

- i convenuti Riccardi Angelo, Nigro Michelangelo e Fiorentino Federico Giovanni, sopra meglio generalizzati, al pagamento in favore del comune di Manfredonia della somma residua del danno accertato, pari a € 1.973,55, in parti uguali tra loro;

- altresì i convenuti al pagamento, in parti uguali, delle spese di giudizio,

liquidate con nota a margine della sentenza.

Così deciso in Bari il 21 marzo 2019.

Il Presidente f.f., relatore-estensore

(f.to Cons. Marcello Iacubino)

Depositata in segreteria il 23/07/2019

Il Funzionario

(f.to Dott. Francesco Gisotti)

Ai sensi dell'art. 31, comma 5, del D. Lgs. 26 Agosto 2016 n. 174, le spese di giustizia del presente giudizio, sino a questa decisione, si liquidano in 343,52.

(f.to Francesco Gisotti)