

**Pubblico impiego: principio di onnicomprensività della retribuzione.
Segretario comunale: spetta la paga contrattuale, la retribuzione di
posizione e retribuzione di risultato. Non spettano altri compensi
aggiuntivi quali i diritti di rogito.**

**La Corte dei conti
SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL VENETO
Presidente: S. Zambardi – Relatore: S. Fusaro**

FATTO

1.1. Con atto di citazione depositato presso questa Sezione in data 24/3/2005, debitamente notificato, la Procura Regionale – a seguito di un'indagine nata su denuncia dell'ex segretario comunale del Comune di Vicenza, dott. B.L. - ha chiesto la condanna dei convenuti, specificati in epigrafe, nella loro qualità di dipendenti ed amministratori del Comune di Vicenza, per due tipologie di danni, cagionati all'amministrazione di appartenenza, in relazione a somme indebitamente erogate al vicesegretario comunale dott. Z. - pure evocato in giudizio - per diritti di rogito ed indennità di direttore generale.

Sostiene il PM, con diffuse argomentazioni e rinvio a pareri dell'ANCI e dell'ARAN nonché a sentenze del Giudice amministrativo, come le indennità per diritti di rogito e di direttore generale non potessero essere corrisposte allo Z., per il principio di onnicomprensività del trattamento economico previsto dai contratti collettivi per i dirigenti degli enti locali, nonché dalla normativa di settore (artt. 24, 45, 69 e 70 del Dlgs n. 165/2001; artt. 29, 32 e 40 del CCNL per l'area dirigenza del 23/12/1999; 108 del Dlgs. n. 267/2000 e 44 del CCNL area segretari comunali e provinciali del 16/5/2001).

1.2. In particolare, per quanto attiene ai diritti di rogito corrisposti al vicesegretario comunale - per gli atti rogati in sostituzione del segretario comunale – il PM osserva come in data 6/9/2002 l'ANCI (Associazione comuni italiani) avesse precisato come alla figura del vicesegretario non spettassero tali diritti.

Tale principio veniva ribadito anche dall'ARAN (Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni) in un parere reso proprio al comune di Vicenza in data 24/10/2002 in cui tassativamente si ribadiva come non fosse *“possibile corrispondere ai dirigenti accanto alla retribuzione tabellare ed alla RIA, altri compensi aggiuntivi diversi dalla retribuzione di posizione e di quella di risultato”*.

L'assunto veniva definitivamente confermato dalla stessa Agenzia dei segretari comunali con delibera n. 221 del 28/10/2003.

Parte attrice rileva come del divieto di corrispondere i diritti di rogito al vicesegretario i convenuti fossero stati chiaramente resi edotti dall'ex dirigente del Settore Personale e Organizzazione del comune di Vicenza, dott.ssa B. che, con determina n. 5718 del 27/2/2003, a fronte di un sollecito del vicesegretario comunale dott. Z. di vedersi liquidati i diritti di rogito per l'anno 2002, così come era avvenuto nei due anni precedenti, dava atto *“che per il principio di onnicomprensività del trattamento economico della dirigenza stabilito dal CCNL 23/12/1999 e dalle leggi vigenti in materia non è possibile corrispondere al vice segretario compensi aggiuntivi per rogito di atti a decorrere dal succitato contratto; di non procedere, pertanto, alla liquidazione dei diritti di segreteria per rogito atti al Vicesegretario per l'anno 2002; di dare avviso al dirigente interessato, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241/1990 di avvio del procedimento per la ripetizione delle somme così illegittimamente ed indebitamente liquidate e pagate al vicesegretario dr. Umberto Z., per compartecipazione ai diritti di segreteria per rogito degli anni 2000-2001; di dare mandato all'ufficio stipendi di provvedere ad ogni adempimento necessario per la ripetizione delle somme sopra indicate, con le modalità di legge”*.

La dott.ssa B., nel citato provvedimento, prospettava anche l'impossibilità di attribuire allo Z. ulteriori indennità, quale quella di direttore generale.

La determina n. 5718/2003 veniva trasmessa dall'ex dirigente del Settore Personale, con nota n. 5720 del 28/2/2003, al direttore del servizio di contabilità Z.F. e per conoscenza all'assessore al personale, sig.ra A. C.. Lo Z., osserva il PM, non dava seguito al provvedimento. In data 18/3/2003, il vicesegretario Z. inviava una motivata richiesta, al Segretario generale e al Direttore del personale, di annullamento della determinazione della B. del 27/2/2003. Il giorno successivo alla ricezione dell'istanza (il 19/3/2003) il segretario generale del comune, dott. G. con nota in pari data, inviata all'assessore al personale e al nuovo direttore del personale, concordava con la tesi dello Z., secondo cui al vicesegretario spettassero i diritti di rogito, per la funzione rogante esercitata in quanto segretario supplente.

Il nuovo direttore del Settore Personale ed Organizzazione, dott. A. (succeduto alla dott.ssa B.) faceva

proprio il parere del segretario dott. G. e revocava la determina n. 5718 del 27/3/2003, liquidando allo Z. € 12.150,83 per diritti di rogito dell'anno 2002.

In relazione alle sopra ricordate circostanze la Procura, dopo aver svolto riscontri contabili presso il Comune - tramite la Sezione Danno Erariale del Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza -, aver notificato l'invito a dedurre ex art. 5 della legge n. 19/1994 a diversi soggetti, aver archiviato alcune posizioni, ha chiamato a rispondere i convenuti G., A., M. e Z., a titolo di colpa grave, per il danno di euro 34.892, 57, relativo alle indennità di rogito erogate illegittimamente allo Z. negli anni 2000, 2001, 2002, 2003.

In particolare per il segretario del comune G. ed il dirigente A. il Pubblico Ministero chiede la condanna al pagamento dell'importo del 35% del danno, per la dirigente M. del 20% e per lo stesso vicesegretario Z. del 10% di quanto percepito.

1.3. La seconda partita di danno, contestata dalla Procura a convenuti diversi rispetto ai soggetti cui è stato imputato il danno per l'erogazione dei diritti di rogito - dopo aver archiviato in sede istruttoria numerose posizioni - attiene invece alle indennità corrisposte al vicesegretario Z. per la funzione svolta di direttore generale.

Parte attrice rileva che in data 8/7/2002 il sindaco H. con due distinti provvedimenti prot. n. 19129 e 19133, cui apponeva il visto l'assessore al personale Gilberto B., conferiva al vicesegretario Z. l'incarico di Segretario generale reggente (a seguito del collocamento a riposo del dott. B.L.) e di Direttore Generale a far data dal 1/7/2002.

In relazione alle funzioni di direttore generale, espletate dallo Z., veniva riconosciuta allo stesso, nel provvedimento sindacale prot. n. 19133, la speciale indennità annua - prevista dall'art. 44 del CCNL Area Segretari comunali del 16/5/2001 - di euro 20.658,27, pari ad euro 1721,52 mensili, a decorrere dal 1/7/2002 e ciò in aggiunta alla retribuzione di posizione e di godimento spettanti al dirigente.

Con successivo decreto prot. n. 32388 dell'8/11/2002, il sindaco H. confermava allo Z. l'incarico di direttore generale.

Con delibera di giunta n. 467 del 30/12/2002, votata dal sindaco H. e dall'assessore al personale B., dopo aver richiamato il decreto sindacale dell'8/11/2002, veniva approvata nella misura di euro 41.700,00 annui l'indennità da corrispondere al direttore generale-vicesegretario del comune di Vicenza.

Il Pubblico Ministero osserva che, sebbene la dott.ssa B. nel ricordato provvedimento n. 5718 del 27/2/2003, avesse anche precisato che l'indennità di direttore generale non era attribuibile ai dirigenti comunali, ma solamente al segretario generale, inopinatamente il riconoscimento dell'indennità al vicesegretario Z. veniva reiterato con decreto sindacale n. 24570 del 28/8/2003.

In relazione a questa seconda tipologia di danno, quantificato dalla Procura in euro 69.404,12 euro - a seguito dei riscontri contabili effettuati presso il Comune dalla Sezione Danno Erariale del Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza - cagionato all'amministrazione comunale, per aver illegittimamente corrisposto con colpa grave al vicesegretario Z. negli anni 2002, 2003, 2004 l'indennità, non spettante, di direttore generale, il PM ha chiesto la condanna del sindaco H., al 70% del danno, dell'assessore al personale B. nella misura del 20% e del dirigente Z. , nella misura del 10%.

1.4. Tutti i convenuti si sono costituiti in giudizio, contestando la prospettazione attorea.

In particolare la difesa della dott.ssa M., direttore dell'ufficio del personale, cui la Procura imputa la responsabilità per la quota del 20% della somma di euro 34.892,57 per l'indennità di rogito corrisposta a Z., si è costituita con memoria depositata il 30/6/2005 ed ha chiesto di essere mandata assolta, osservando come alla data dell'assunzione dell'incarico, non venivano ormai più liquidati al vicesegretario i diritti di rogito, in esecuzione della delibera dell'Agenzia dei segretari comunali e provinciali n. 221 del 28/10/2003. In via subordinata ha invocato l'applicazione del potere riduttivo.

Il dott. G., segretario generale del comune di Vicenza e poi direttore generale dal 25/10/2002, cui la Procura imputa il 35% del medesimo danno per i diritti di rogito, si è costituito in giudizio con memoria depositata il 30/6/2005 ed ha escluso che l'art. 24 del Dlgs 165/2001, relativo al principio della onnicomprensività, possa applicarsi *tout court* alla dirigenza dell'ente locale, richiedendo piuttosto un adeguamento da parte dell'Ente locale.

Il convenuto ha osservato come esistesse, all'epoca dei fatti di causa, una prassi largamente diffusa nei comuni, in forza della quale, venivano liquidati i diritti di rogito ai vicesegretari comunali ed ha rilevato come tali diritti siano dovuti quale corrispettivo di un'attività sostanzialmente notarile. La difesa ha escluso qualsiasi responsabilità del G. negli anni 2000 e 2001, in cui altri ricoprivano la carica di segretari comunali; ha chiesto l'integrazione del contraddittorio nei confronti dell'ex segretario dr. B. e della dott.ssa B. o, comunque che il Collegio tenga conto del loro contributo causale, nella determinazione del *quantum* di responsabilità del G..

Da ultimo il convenuto ha escluso si possa configurare nei propri confronti l'elemento soggettivo della

colpa grave e, in via subordinata, ha chiesto l'esercizio del potere riduttivo. Il vicesegretario Z., al quale la Procura chiede il 10% del danno di 34.892, 57, ovvero del totale delle somme da lui percepite quali diritti di rogito, ha affermato la legittima erogazione delle indennità percepite, in forza della normativa vigente.

Ha sostenuto come i diritti di rogito spettino al funzionario che sostituisce il segretario comunale; ha opposto la marginalità della propria condotta, riconosciuta implicitamente anche dalla prospettazione della Procura, ha escluso l'esistenza di un proprio contributo causale al danno e l'elemento della colpa grave in forza del contrasto interpretativo esistente sulle norme, ha invocato la prassi esistente nel comune.

Ha concluso per l'assoluzione e, in via istruttoria, per l'ammissione di prove testimoniali.

Il dirigente A., ragioniere capo e direttore ad interim del settore personale a seguito del trasferimento della dott.ssa B., per il quale la Procura chiede la condanna al 35% del danno cagionato, ha osservato, citando alcune sentenze del Giudice Amministrativo, come non sia condivisibile la tesi della dott.ssa B. – sulla non debenza dei diritti di rogito al vicesegretario - fatta propria dalla Procura, e come la stessa dirigente avesse operato negli anni precedenti in modo difforme. Ha rilevato come, a seguito della sottoscrizione in data 9/6/2005 del nuovo CCNL dell'area di Dirigenza del comparto delle Regioni e delle autonomie locali ai *“dirigenti incaricati delle funzioni di vicesegretario, secondo l'ordinamento vigente, sono corrisposti i compensi per diritti di segreteria (di cui all'art. 21 del DPR n. 465/1997) per gli adempimenti posti in essere nei periodi di assenza o di impedimento del segretario comunale e provinciale titolare della relativa funzione”*.

La difesa ha osservato come il rag A. abbia una formazione di tipo contabile ed economico e si sia trovato a scegliere, durante un incarico *ad interim*, la linea amministrativa da seguire, in forza dei suggerimenti del segretario e del vicesegretario comunale Z., esperti nella materia *de qua*.

Ha concluso per l'esclusione della colpa grave; ha chiesto, in via subordinata, la limitazione della responsabilità ai diritti di rogito percepiti dallo Z. dopo il 2002 e la riduzione dell'addebito.

Il sindaco H. si è costituito con memoria depositata in data 30/6/2005 ed ha osservato di essersi limitato a nominare ai sensi dell'art. 31 del regolamento comunale (modificato con delibera di GM n. 313/2002) il direttore generale, individuandolo nel vicesegretario Z., ritenendolo idoneo al compito.

Il convenuto ha rilevato che ogni ulteriore conseguenza di ordine economico era stata previamente stabilita da delibere collegiali di giunta e consiglio, redatte con l'ausilio degli organi tecnici.

Ha osservato come per i dirigenti degli enti locali, qual'è Z., sia prevista dall'art. 27 del contratto 99-2001, una retribuzione di posizione, il cui importo può variare £. 17.000.000 a £. 82.000.000 e come le somme percepite da Z., come direttore generale, rientrino comunque tra tali valori.

La difesa del sindaco ha eccepito che se l'Amministrazione avesse conferito l'incarico ad un esterno si sarebbe verificato un maggiore esborso di denaro; ha osservato come si debba tener conto dei vantaggi comunque conseguiti dalla comunità amministrata, ex art. 1, comma 1 bis legge 20/94 .

Parte convenuta, da ultimo, ha escluso la sussistenza della colpa grave del sindaco, che non è certo esperto di diritto. In via graduata ha chiesto la riduzione dell'addebito.

L'assessore B. si è costituito con memoria depositata il 30/6/2005, in cui ha ribadito la legittimità dei decreti del sindaco, rilevando come fosse legittimo attribuire con decreto sindacale al vicesegretario, già incaricato delle mansioni di segretario generale reggente, l'ulteriore funzione di direttore generale, sino all'assunzione del nuovo segretario generale; nonché corrispondergli l'indennità prevista dall'art. 44 del CCNL dei segretari comunali e provinciali.

Ha rilevato di avere apposto il visto solo sul provvedimento dell'8/7/2002, al fine della presa d'atto del mutamento delle mansioni del dipendente.

Ha escluso l'esistenza della colpa grave.

Il dott. Z., dirigente dell'ufficio stipendi, per il quale la Procura chiede la condanna nella misura del 10% del danno cagionato, in relazione al parere di legittimità sulla delibera di GM n. 467 del 30/12/2002 che ha determinato in euro 41.700, l'indennità per il vicesegretario Z., si è costituito con memoria depositata il 19/6/2005 ed ha osservato come la cumulabilità fra retribuzione dirigenziale ed indennità di direttore generale fosse già stata prevista dalla delibera di GM n. 313/2002, mentre l'importo dell'indennità era stato previsto dal consiglio comunale con delibera n. 98/2002. Pertanto, secondo il convenuto, il parere di congruità della delibera n. 467 era meramente consequenziale rispetto ai provvedimenti assunti precedentemente dalla giunta e dal consiglio comunale, nè avrebbe potuto il dirigente, anche in relazione alle proprie competenze e mansioni, sindacare o contrastare i precedenti atti deliberativi sotto altro profilo. La difesa ha poi escluso il danno e la colpa grave.

In via subordinata ha chiesto una limitazione della responsabilità per le indennità solo dell'anno 2003, per soli 5 mesi, e comunque la riduzione dell'addebito.

1.5. All'udienza di discussione del 20 luglio 2005 le parti ribadivano le posizioni assunte negli atti di causa ed il Collegio, rilevato che pur dopo la discussione dibattimentale rimaneva controversa una

circostanza di fatto (ovvero se al dott. Z. fossero state anche corrisposte la retribuzione di posizione e di risultato ed in quale misura; circostanza negata dalle difese ed affermata dalla Procura), e che tale questione non era verificabile attraverso la documentazione già prodotta in giudizio, disponeva istruttoria con ordinanza n. 78/2005, intimando al Comune di Vicenza di depositare: *“A) Una Relazione informativa in ordine: 1) Alla retribuzione annuale corrisposta al dott. Z., negli anni 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, indicando specificamente le varie voci (retribuzione base e tutte le singole indennità di posizione, risultato, direttore generale, di rogito ecc.) corrisposte, con i relativi importi; 2) Alla retribuzione annuale corrisposta all'ex segretario generale dott. B.L., nel periodo di servizio (10/2/2000-1/7/2002), indicando specificamente le varie voci (retribuzione base e tutte le singole indennità) corrisposte con i relativi importi; B) La documentazione: 1) pertinente alla richiesta Relazione informativa sub A); 2) attinente alle valutazioni (ovvero, relazioni, verbali ecc.) della struttura comunale con competenza per il controllo strategico e di valutazione sull'operato dei dirigenti, in ordine alla valutazione dell'attività del dott. Z., nel periodo 2000-2004, ai fini della corresponsione delle citate indennità.”*

1.6. L'amministrazione comunale ottemperava all'ordine di questo Giudice, depositando in data 19/12/2005 la richiesta relazione e la pertinente documentazione.

A seguito dell'istruttoria risultava corrispondente al vero la tesi della Procura secondo cui negli anni in contestazione erano state corrisposte al vicesegretario sia l'indennità di posizione che di risultato, oltre che di rogito e di direzione.

In particolare gli Uffici comunali quantificavano in euro 105.085,03 i diritti di rogito e l'indennità di direttore generale corrisposti al vicesegretario Z. (valori leggermente superiori a quelli contestati dalla Procura) e in complessivi euro 159.705,64 le somme percepite dallo stesso per indennità di posizione e di risultato.

1.7. Esaurita la fase istruttoria veniva fissata la nuova udienza dibattimentale del 27/9/2006. In vista di tale udienza alcuni convenuti depositavano ulteriori memorie: in particolare in data 7/9/2006 producevano note difensive il convenuto Z., il convenuto A., il convenuto G. ed il convenuto Z..

Le difese confermavano sostanzialmente le richieste contenute nelle precedenti memorie e, ulteriormente, deducevano in ordine alla legittimità del comportamento dei funzionari comunali in forza della prassi esistente nei comuni; rilevavano come il CCNL sottoscritto il 9/6/2005 aveva confermato tale prassi e che, in ogni caso, gli emolumenti corrisposti allo Z., contestati dalla Procura, erano da considerarsi legittimi in forza del principio della “giusta retribuzione” di cui all'art. 36 della Costituzione.

All'udienza di discussione del 27/9/2006 le parti si riportavano agli atti di causa, il PM depositava il CCNL del 22/2/2006, relativo all'area della dirigenza del comparto delle autonomie locali, rilevando come lo stesso, contrariamente a quanto affermato dalle difese, non potesse che valere per il futuro, e chiedeva la condanna dei convenuti.

Per i difensori, l'avv.to Bianchini, per il convenuto Z., rilevava come il vicesegretario comunale avesse ricevuto l'encomio del consiglio comunale di Vicenza per l'attività svolta come direttore generale, osservava come l'attività rogante fosse una funzione speciale da retribuire specificatamente, chiedeva l'assoluzione del proprio assistito; l'avv.to Trivellato per i convenuti A. e Z., si riportava agli atti di causa chiedendo in via principale l'assoluzione e, in via subordinata, la riduzione dell'addebito.

Analoghe conclusioni assumevano gli altri difensori: avv.to Borella, per il convenuto B., avv.to Testa per il convenuto G., avv.to Ruffo per la convenuta M., avv.to prof. Sala per il convenuto H..

In particolare il difensore di B. eccepeva come il visto dell'ex assessore al personale fosse da ritenersi meramente formale, privo di efficacia causativa.

Tutti i difensori ribadivano la legittimità delle erogazioni retributive corrisposte allo Z., in forza dell'art. 36 della Costituzione e del principio della giusta retribuzione delle maggiori funzioni svolte da vicesegretario; l'avv.to Sala invocava il principio di cui all'art. 1, comma 1 bis della legge n. 20/1994, relativamente ai vantaggi conseguiti dall'amministrazione e dalla comunità amministrata, per l'efficiente direzione dell'amministrazione comunale da parte dell'ex segretario Z..

Seguiva una breve replica del PM e della difesa ed esaurita la discussione la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

2.1. Ritiene il Collegio - respinte le istanze istruttorie delle difese - con riferimento alla prima partita di danno, afferente all'indebita corresponsione dei diritti di rogito al vicesegretario Z. nel periodo 2000-2003 - per la complessiva somma di euro 34.892,57 - contestata ai convenuti G. (per il 35% della somma), A. (per il 35% della somma), M. (per il 20% della somma) e Z. (per il 10% della somma) che debba essere accolta la domanda della Procura, sussistendo, alla luce del chiaro quadro probatorio,

gli elementi della responsabilità amministrativa: ovvero il danno cagionato al comune di Vicenza e la condotta gravemente colpevole e causativa del danno posto in essere da parte dei convenuti.

Sulla evidente antigiridicità della condotta, si osserva come nel nostro ordinamento a seguito del nuovo assetto della disciplina del pubblico impiego, introdotta negli anni '90, gli accordi sindacali di lavoro normino ogni aspetto del trattamento economico spettante al dipendente della Pubblica Amministrazione e prevedano il divieto di corrispondere emolumenti non espressamente pattuiti.

Applicazione di tale principio è dato dalla norma di cui all'art. 45 del Dlgs n. 165/2001 che stabilisce che *"Il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi"*.

Inoltre, ai sensi dell'art. 24 del Dlgs n. 165 citato (così come ai sensi del precedente art. 24 del Dlgs n. 29/1993) è previsto che *"Il trattamento economico remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione"*.

E' il c.d. principio di onnicomprensività della retribuzione dei dirigenti pubblici.

Orbene, per quanto attiene ai dirigenti del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali, il CCNL del 23/12/1999 (per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999) prevede il principio dell'onnicomprendività del trattamento economico all'art. 32 del contratto.

In forza di tale norma la struttura della retribuzione dei dirigenti include, oltre allo stipendio tabellare, solo la retribuzione di posizione e di risultato (artt. 24-29 del contratto 1998-2001, nonché art. 33 del CCNL del 10/4/1996).

Il quadro normativo in cui operava il vicesegretario Z. era, pertanto, sufficientemente chiaro e definito alla luce del principio di onnicomprensività della retribuzione dei dirigenti; principio che tutti i convenuti non potevano nè dovevano ignorare, giacché era da tempo vigente e ripetutamente ribadito dai vari contratti collettivi.

Aggrava, poi, la posizione dei dipendenti del comune di Vicenza citati in giudizio, rendendone inescusabile e gravemente colposa la condotta, la circostanza che l'ex dirigente del settore del personale, dott.ssa B. – in carica nel periodo 1999/marzo 2003 – con il provvedimento n. 5718/2003 avesse chiarito espressamente agli uffici comunali che *"per il principio di onnicomprensività del trattamento economico della dirigenza stabilito dal CCNL 23/12/1999 e dalle leggi vigenti in materia non è possibile corrispondere al Vice segretario compensi aggiuntivi per rogito di atti, a decorrere dal succitato contratto. (...) Non è possibile, infatti, corrispondere ai dirigenti accanto alla retribuzione tabellare ed alla RIA, altri compensi aggiuntivi diversi dalla retribuzione di posizione e di risultato. Sono ammessi, infatti, per espressa deroga contrattuale (art. 29 CCNL 23/12/1999 ed art. 40) soltanto i compensi professionali per gli avvocati comunali e quelli per incentivi alla progettazione di cui all'art. 18 della legge n. 109/1994. (...) Non esistono attualmente clausole contrattuali che consentano di far confluire gli eventuali emolumenti aggiuntivi spettanti ai segretari comunali e provinciali (supplenza, reggenza, diritti di rogito, indennità di direttore generale, indennità per incarichi aggiuntivi) nel fondo per la retribuzione di posizione e di risultato (...) Alla luce di quanto sopra, come affermato dal Ministero dell'Interno (Circolare Prefettura di Milano n. 9/b 1/00433 Div. Gab. Del. 5/7/2002) e ribadito dall'ARAN (parere al Comune di Vicenza n. 3/1558 del 24/10/2002) in base alle vigenti disposizioni di legge e di contratto non compete ai dirigenti nè l'indennità di supplenza per sostituzione del segretario assente, nè alcuna indennità per funzioni aggiuntive, nè tantomeno alcuna quota relativa ai diritti di segreteria per attività di rogito di atti"*.

Nonostante le chiare determinazioni della B. i convenuti si determinavano, su istanza dello Z., in senso diametralmente opposto consentendogli di percepire nuovamente (e trattenere) l'indennità di rogito del periodo 2000/2003.

In particolare, come ricordato nelle premesse in fatto, a seguito della richiesta di Z. del 18/3/2003 di annullamento della delibera della dott.ssa B. del 28/2/2003, il Segretario generale G., il 19/3/2003, dava parere favorevole ed il dirigente A. con determina 27/3/2003, revocava la determina "B."; la dott.ssa M., succeduta ad A., seguiva il solco del proprio predecessore, lasciando inalterata la situazione.

Inopinatamente, pertanto, allo Z. venivano corrisposti i diritti di rogito nonostante, come emerso dall'istruttoria espletata a seguito dell'ordinanza n. 78/2005 - che smentiva l'assunto dei convenuti - lo Z. fosse già ben compensato con la retribuzione di posizione e di risultato (per complessivi euro 159.705,64).

Nè possono rilevare, al fine di giustificare il comportamento dei funzionari citati dalla Procura, il richiamo a norme contrattuali sopravvenute, non applicabili retroattivamente, o a prassi – pretesamente esistenti – comunque illegittime.

Inconferente è poi il richiamo al principio della giusta retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione, poiché all'evidenza il trattamento retributivo dei dirigenti degli enti locali non può definirsi, in via comparativa, al di sotto della soglia della giusta retribuzione (sia sotto il profilo della proporzione con il

lavoro svolto, sia sotto il profilo dell'esistenza libera e dignitosa).

Di tale danno, quantificato dalla Procura in euro 34.892,57, vanno ritenuti responsabili, secondo quanto indicato dal Pubblico Ministero: in particolare il dott. G. e il rag. A. nella misura del 35% ciascuno (pari ad euro 12.212,39), la dott.ssa M. nella misura del 20% (pari ad euro 6978,51) e lo Z. nella misura del 10% (3.489,25).

Ritiene il Collegio però - salvo che per lo Z. che si può ritenere "l'istigatore" della vicenda e che pertanto non è meritevole di usufruire del beneficio - di poter fare applicazione nei confronti del G., dell'A. e della M. del beneficio della riduzione dell'addebito, nella misura del 20% ciascuno, sull'importo del danno cagionato.

Ai convenuti ai quali viene applicata la riduzione dell'addebito la rivalutazione monetaria viene ricompresa nella quota di danno, per gli altri, invece, la rivalutazione monetaria sulle somme dovute viene calcolata dalla data dell'ultima liquidazione, in via amministrativa, della spesa indebita per il Comune, cui il comportamento dei convenuti ha concorso.

In relazione a quanto sopra esposto vengono condannati il convenuto Z. alla somma di euro 3489,25, oltre la rivalutazione monetaria dal 18/7/2003 alla data di deposito della presente sentenza ed interessi legali dalla data del deposito della presente pronuncia al soddisfo; i convenuti G. ed A. alla somma di euro 9.769,92 ciascuno (a seguito dell'applicazione della riduzione dell'addebito nella misura del 20%) comprensiva di rivalutazione monetaria, nonché interessi legali dalla data del deposito della presente sentenza al soddisfo e la convenuta M. alla somma di euro 5582,81 (a seguito dell'applicazione della riduzione dell'addebito nella misura del 20%) comprensiva di rivalutazione monetaria, nonché interessi legali dalla data del deposito della presente sentenza al soddisfo.

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

2.2. In relazione alla seconda partita di danno contestata dalla Procura il Collegio ritiene responsabili, in accoglimento della domanda attorea, gli amministratori comunali H. e B. ed il dirigente Z., per aver illegittimamente attribuito al vicesegretario Z. l'indennità di direttore generale, non spettantigli, dapprima nella misura di euro 1721,52 mensili (nell'anno 2002) e poi nella maggiore somma (a seguito della delibera di GM n. 467/2002), di 3475,00 mensili (negli anni 2003-2004), per un complessivo danno di euro 69.404,12, che viene addebitato nella misura del 70% per il sindaco, del 20% per l'assessore e del 10% per il dirigente.

In ordine all'antigiuridicità della condotta dei convenuti (che si concreta nell'assunzione dei decreti sindacali, nella votazione della delibera n. 467/2002 - di cui il sindaco è anche promotore - e, per quanto riguarda il dirigente, nel parere favorevole alla delibera n. 467/2002 sotto il profilo della regolarità tecnica-amministrativa) valgono tutte le considerazioni sopraesposte al punto 2.1., in ordine al principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti, con il conseguente divieto di corrispondere loro ulteriori somme.

Tale divieto risulta espressamente dalle norme sopraricordate del Dlgs n. 165/2001, dai contratti della dirigenza, nonché dalle peculiari norme del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali di cui al Dlgs n. 267/2000.

Com'è noto l'art. 108 del Dlgs citato ha introdotto la figura del cd. *City manager*, prevedendo che il sindaco, nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, previa delibera della Giunta, possa nominare un direttore generale al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, per "*attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco*" e sovrintendere "*alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza*".

La *ratio* della norma, com'è noto, è stata quella di introdurre professionalità esterne nelle amministrazioni pubbliche, per rendere più efficiente, efficace ed economica l'azione dei pubblici poteri, con una sorta di operazione di "svecchiamento" dalla burocratizzazione e dalle consuetudini degli apparati.

Il quarto comma della norma in esame, poi, in via residuale, ha previsto che il sindaco possa incaricare, per svolgere le funzioni di direttore generale, anche il segretario del comune che, com'è noto, non è un dipendente comunale ma, dopo le recenti riforme, dipende da un'apposita agenzia avente personalità di diritto pubblico (DPR n. 465/1997) e che, nell'ambito di un rapporto fiduciario e di dipendenza funzionale dal sindaco (artt. 97-99 Dlgs n. 267/2000), assume funzioni precipue di consulenza e di collaborazione.

Da tale disposizione emerge espressamente che il ruolo del c.d. *City Manager* non può appartenere alla dirigenza dell'Ente locale - che svolge normativamente altre precise competenze - ma è devoluto esclusivamente o ad un soggetto esterno alla dotazione organica, assunto con contratto di tipo privatistico, o al segretario comunale.

In relazione a tale particolare disposizione del Testo Unico degli Enti Locali il CCNL del 16 maggio 2001 per i segretari comunali, all'art. 44, ha previsto in aggiunta alle varie voci retributive di cui all'art.

37 (trattamento stipendiale, IIS, RIA, retribuzione di posizione, retribuzione di risultato, diritti di segreteria) una specifica indennità per le funzioni svolte, ai sensi dell'art. 108 del Dlgs n. 267/2000, quale direttore generale.

Orbene, la peculiare normativa richiamata sul direttore generale dei comuni ha natura speciale; all'evidenza, non applicabile in via analogica alla figura del vice segretario comunale, che è dirigente incardinato nella struttura organizzativa dell'ente, i cui compiti e la cui retribuzione onnicomprensiva è specificamente stabilita dai contratti e dalla normativa.

Tali chiare ed inequivocabili disposizioni sono state palesemente violate dai convenuti e, sotto questo profilo, l'evidenza dell'illegittimità compiuta fa ritenere gli stessi, ognuno per la parte di competenza, gravemente colpevoli per la condotta assunta, in misura tale da far ritenere al Collegio di non applicare ai condannati la riduzione dell'addebito. Ai fini della liquidazione del danno, però, deve essere esaminata la richiesta della difesa di valutare gli eventuali vantaggi conseguiti dall'Amministrazione o dalla comunità amministrata, ai sensi dell'art. 1 comma 1 bis della legge n. 20/1994, a seguito dello svolgimento delle funzioni di direttore generale da parte del vicesegretario comunale Z..

E' noto come parte della giurisprudenza, al fine di applicare la disposizione di cui all'art. 1 comma 1 bis della legge n. 20/1994, valuti l'antigiuridicità della condotta, sotto il profilo della tipologia della norma violata e che se la stessa, ad esempio, abbia lo scopo di salvaguardare equilibri di bilancio non ritenga sussistere l'*utilitas*.

Orbene, è indubitabile che il Legislatore, con le disposizioni soprariordinate, violate dai convenuti, abbia voluto porre dei limiti alla spesa dei comuni per retribuire i dirigenti (principio onnicomprensività del trattamento economico).

Ma, ritiene il Collegio, che l'art. 1 comma 1 bis citato abbia voluto fornire al Giudice contabile, in aggiunta al tradizionale potere di riduzione dell'addebito, un ulteriore strumento di Equità, nel senso di giustizia del caso singolo, e che pertanto si possa in ogni caso valutare la sussistenza dell'*utilitas*, avendo riguardo alle concrete circostanze di fatto ed al bilanciamento degli interessi coinvolti.

Com'è noto, infatti, il *focus* del giudizio di responsabilità avanti la Corte dei conti non è solo quello patrimonial-civilistico-risarcitorio, tipico del giudizio civile, ma è fortemente caratterizzato da profili pubblicistici, in cui la natura affittiva e la funzione di deterrenza concorrono, e spesso sovrastano, la funzione meramente risarcitoria.

Orbene, nella fattispecie esaminata, da quanto emerso dagli atti di causa, appare, che il lavoro svolto dal vicesegretario Z., dirigente stimato e di lunga esperienza, che ha gestito per alcuni anni *in apicibus* l'organizzazione del comune di Vicenza abbia fatto conseguire delle utilità all'Amministrazione comunale; utilità di cui si deve tener conto ai fini della condanna dei convenuti e che il Collegio ritiene, in via equitativa, sussistere nella misura del 20%.

In relazione a quanto sopra esposto i convenuti vanno condannati, nelle percentuali richieste dal Pubblico Ministero in relazione al danno per le indebite indennità di direzione erogate al vicesegretario comunale – quantificato nella domanda attorea in euro di 69.404,12 - detratto però il 20%, per i vantaggi conseguiti dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 1, 1 bis della legge n. 20/1994 - e pertanto su un danno che viene liquidato dal Collegio in complessivi euro 55.523,3 -.

Conclusivamente il sindaco H. viene condannato alla somma di euro 38.866,31 (70% di euro 55.523,3), oltre la rivalutazione monetaria dal 1/8/2004 alla data di deposito della presente sentenza ed interessi legali dalla data del deposito della presente sentenza al soddisfo, l'assessore al personale B. alla somma di euro 11.104,66 (20% di euro 55.523,3), oltre rivalutazione monetaria dal 1/8/2004 alla data di deposito della presente sentenza ed interessi legali dalla data del deposito della presente sentenza al soddisfo, il dirigente Z. alla somma di euro 5.552,33 (10% di euro 55.523,3) oltre rivalutazione monetaria dal 1/8/2004 alla data di deposito della presente sentenza ed interessi legali dalla data del deposito della presente sentenza al soddisfo.

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

PQM

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per il Veneto, definitivamente pronunciando:

CONDANNA

- il convenuto **Z.U.** al pagamento della somma di euro 3489,25, oltre la rivalutazione monetaria dal 18/7/2003 alla data di deposito della presente sentenza ed interessi legali dalla data del deposito della presente pronuncia fino al soddisfo;
- il convenuto **G.D.** al pagamento della somma di euro 9.769,92 comprensiva di rivalutazione

monetaria ed interessi legali dalla data del deposito della presente sentenza al soddisfo;

- il convenuto **A.P.** al pagamento della somma di euro 9.769,92 comprensiva di rivalutazione monetaria ed interessi legali dalla data del deposito della presente sentenza al soddisfo;
- la convenuta **M.C.** al pagamento della somma di euro 5582,81 comprensiva di rivalutazione monetaria ed interessi legali dalla data del deposito della presente sentenza al soddisfo;
- il convenuto **H.E.** al pagamento della somma di euro 38.866,31 oltre la rivalutazione monetaria dal 1/8/2004 alla data di deposito della presente sentenza ed interessi legali dalla data del deposito della presente sentenza al soddisfo;
- il convenuto **B.G.** al pagamento della somma di euro 11.104,66 oltre la rivalutazione monetaria dal 1/8/2004 alla data di deposito della presente sentenza ed interessi legali dalla data del deposito della presente sentenza al soddisfo;
- il convenuto **Z.F.** al pagamento della somma di euro 5.552,33 oltre la rivalutazione monetaria dal 1/8/2004 alla data di deposito della presente sentenza ed interessi legali dalla data del deposito della presente sentenza al soddisfo;

Condanna i convenuti al pagamento delle spese del giudizio che si liquidano in complessivi euro 3.733,15 (euro tremilasettecentotrentatre/15 centesimi).

Così deciso in Venezia nella Camera di Consiglio del 27-29 settembre 2006.

Depositata in Segreteria il 28.02.2007