



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

**Delibera n. 137 del 15 febbraio 2017**

concernente revoca segretario comunale e RPC e RT del comune di Iglesias, ex art. 1, co. 82, l. 190/2012 - Fascicolo UVMAC/5541/2016

Il Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione

nell'adunanza del 15 febbraio 2017;

visto l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;

vista la relazione dell'Area Vigilanza, Ufficio vigilanza sulle misure anticorruzione (UVMAC).

**Fatto**

1. il Consiglio, nell'adunanza del 18.1.2017, ha adottato la delibera n. 20 del 18.1.2016 con cui ha espresso parere non favorevole al provvedimento di revoca dell'incarico di segretario generale del comune di Iglesias alla dott.ssa [omissis], riservandosi di agire in autotutela all'esito di ulteriori accertamenti. A tal fine, ha disposto di convocare il Sindaco del comune di Iglesias in audizione dinanzi al Consiglio dell'Autorità, in data 1° febbraio 2017, presso la sede dell'Autorità, Galleria Sciarra, sita in Roma, Via Minghetti n. 10;
2. in data 23.1.2017 con nota prot. n. 10292, è stato convocato in audizione dinanzi al Consiglio, in data 1° febbraio 2017, il Sindaco del comune di Iglesias, che ha fornito conferma della partecipazione con nota acquisita al protocollo dell'Autorità n. 12685 del 26.1.2017;
3. in data 24.1.2017, l'Autorità ha acquisito al protocollo n. 10634, una segnalazione ex art. 54 bis d.lgs. 165/2001 con cui, previa rappresentazione delle vicende organizzative del comune di Iglesias dal 5.11.2015, è stata evidenziata la mancata ripartizione delle



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

funzioni tra dirigenti e Segretario generale, dott.ssa [omissis], e una sproporzionata concentrazione di funzioni in capo a quest'ultima, che avrebbe assommato in sé funzioni di controllore e controllato. È stato rappresentato, altresì, che non fosse corretto il procedimento per il recupero delle retribuzioni accessorie dei dirigenti (anno 2006) posto in essere dal Segretario generale;

4. in data 26.1.2017 con note prot. nn. 12431 e 13074, ai fini degli ulteriori accertamenti disposti dal Consiglio, è stata inviata una richiesta d'informazioni, rispettivamente, alla Prefettura di Cagliari e alla Procura presso il Tribunale di Cagliari, in merito alle presunte segnalazioni ad esse inviate dal segretario generale del comune di Iglesias;
5. in data 1° febbraio 2017, nel corso dell'adunanza del Consiglio dell'Autorità, si è tenuta l'audizione del Sindaco del comune di Iglesias, di cui è stato redatto resoconto stenografico, agli atti del Consiglio;
6. in data 7.2.2017, con nota acquisita al protocollo dell'Autorità n. 19693, è pervenuta una nota del Segretario, con cui il Segretario ha ribadito quanto già rappresentato sui provvedimenti di organizzazione adottati dal Sindaco nel 2017, sostenendone il contrasto con la delibera dell'Autorità, illustrando nel dettaglio i compiti attribuiti ai singoli dirigenti dell'ente locale e le relative criticità. Il Segretario ha, dunque, chiesto di procedere al «ripristino dell'ortodossia amministrativa» e di intervenire al fine di far emergere la verità, rappresentando, altresì, i gravi danni a lei derivanti dalla revoca sia sotto il profilo personale che professionale, riservandosi di agire per il risarcimento dei danni nelle opportune sedi;
7. con comunicazione acquisita al protocollo dell'Autorità n. 22063 del 10.2.2017, la Procura della Repubblica presso il tribunale di Cagliari ha fornito riscontro alla richiesta dell'Autorità.

\*\*\*

- Dalla lettura della memoria difensiva del segretario comunale emerge, in estrema sintesi, che i motivi di doglianza sono legati a profili d'illegittimità formale della procedura e degli atti, peraltro già *sub iudice*, e alla presunta insussistenza, nel merito, della contestata violazione dei doveri d'ufficio, che ai sensi dell'art. 100 d.lgs. 267/2000, è l'unico motivo della revoca. A parere del segretario generale, la revoca non sarebbe dovuta a gravi e reiterate violazioni dei doveri d'ufficio ma all'attività da questi svolta al fine di ripristinare la legalità e la conformità amministrativa dell'attività dell'ente locale, caratterizzato da una situazione di diffusa illegittimità. La revoca sarebbe, dunque, lo strumento attraverso il quale il Sindaco avrebbe inteso allontanare il segretario generale al fine di contrastarne l'attività, finalizzata al ripristino della legalità e alla rimozione di «compromessi, privilegi, abusi, illegittimità e illegalità», riguardanti anche i dirigenti dell'ente locale, postisi in



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

contrapposizione con il Segretario per la tutela di propri interessi personali e tutelati, in tal modo, dal sindaco, dagli assessori comunali. Dalla descrizione delle singole azioni e iniziative adottate, illustrate dal segretario, emerge che esse riguardano il controllo sulla regolarità amministrativa e contabile dell'attività dell'ente locale, che pur rientrando nella competenza tipica del segretario generale, hanno una sicura valenza anticorruptiva. Peraltro, emerge un insanabile dissidio insorto tra il Sindaco e il segretario, sfociato nel provvedimento di revoca da questi contestato, che in virtù di quanto illustrato dal segretario, parrebbe essere legato a contrasti insorti tra il segretario stesso e i dirigenti dell'ente, principalmente a causa dell'attività di recupero somme da questi avviata nei loro confronti, in esito a un'ispezione ministeriale della Ragioneria dello Stato, oltre che per questioni legate al pagamento delle indennità di posizione degli stessi.

- Dalle comunicazioni pervenute è emerso, altresì, che la revoca del segretario comunale del comune di Iglesias è stata adottata con il decreto sindacale n. 17 del 13.12.2016, preceduto dalla delibera di Giunta comunale n. 278 del 6.12.2016. Dalla lettura di entrambi gli atti si evince che la revoca è stata disposta a seguito dell'avvio della procedura di revoca della dott.ssa [omissis] dall'incarico di segretario generale del comune di Iglesias, con comunicazione prot. n. 33760 del 3.10.2016, per violazione dei doveri d'ufficio ivi specificamente indicati e per «il grave nocimento alla reputazione, all'immagine, al buon nome e all'onorabilità del Sindaco e di tutta l'Amministrazione» arrecato dal segretario con la comunicazione prot. 34541 del 15.9.2016, inviata anche alla Procura della Repubblica, in considerazione del fatto che nel corso del procedimento – causa la mancata partecipazione del segretario alle audizioni di Giunta e l'omesso invio di specifiche controdeduzioni - non erano emersi ulteriori elementi idonei a giustificare i comportamenti contestati.
- Difatti, risulta che il procedimento di revoca fosse stato preceduto dall'avvio di un altro procedimento di revoca, avviato il 22.8.2016 per le medesime motivazioni e interrotto a seguito di un accordo sottoscritto dal segretario e dal sindaco in data 6.9.2016, per l'interruzione consensuale del rapporto di lavoro. Tale accordo, tuttavia, è stato superato a causa della successiva revoca, da parte del segretario, della propria volontà, con l'invio della predetta comunicazione del 15.9.2016, ritenuta dal Sindaco gravemente calunniosa e diffamatoria, oltre che lesiva, di tutta l'Amministrazione comunale.
- Dalla lettura della nota di avvio del procedimento del 3.10.2016, emerge che la revoca sia stata disposta a seguito del venir meno del rapporto fiduciario tra il segretario e l'amministrazione a causa dell'atteggiamento abituale del segretario, ritenuto «improntato ad un'aggressività verbale ed epistolare preconcepita», che avrebbe determinato una «situazione di conflittualità aperta e continua con gli organi amministrativi e dipendenti



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

dell'ente che spesso ha sconfinato nella mancanza di rispetto personale». Tale comportamento si sarebbe rivelato tanto nell'incapacità del segretario di coordinare costruttivamente l'attività dei dirigenti, a causa del suo atteggiamento autoritario, non incline al dialogo, con ripetuto abbandono del tavolo di discussione; quanto nell'atteggiamento di intimidazione verbale verso alcuni dipendenti, creando divisioni e diffidenza nei rapporti di lavoro, scavalcando la linea gerarchica dei dirigenti, non considerando le carenze di organico di tutti i settori. Gli episodi di violazione dei doveri d'ufficio specificamente contestati al segretario sono circa otto, occorsi nelle date del 31 maggio, 22 giugno, 9 giugno, 25 luglio, 24 giugno dell'anno 2016, relativi sia all'attività tecnico-gestionale del segretario sia a quella di assistenza agli organi istituzionali, in primis la Giunta. Difatti, gli episodi contestati riguardano: una riunione tecnica per un progetto di riscossione tributi, una riunione con il nucleo di valutazione per la rendicontazione degli obiettivi del 2015 e per l'impostazione del PEG 2016, una riunione per la predisposizione del bilancio, il trasloco di un ufficio (con accuse da parte del segretario di violenza privata e interruzione di pubblico servizio), la seduta di Giunta in cui era trattata la proposta avente ad oggetto: «verifica amministrativo contabile della ragioneria generale dello Stato, servizi ispettivi di finanza pubblica» (seguita da accuse al Sindaco e alla Giunta di voler ostacolare le azioni del segretario nel ripristino della legalità e di inerzia nell'iter amministrativo in questione); le viene contestata, infine, l'aggressione verbale al Presidente del Consiglio comunale, a seguito della quale il segretario ha avuto un malore e si è assentato per malattia per 8 gg., e la mancata riservatezza in merito alla formazione di atti amministrativi e un atteggiamento irrispettoso dell'Amministrazione a causa dei messaggi ingiuriosi e minacciosi ricevuti da un congiunto del segretario sul cellulare del sindaco, del vice sindaco e del presidente del consiglio comunale, che riceveva anche minacce verbali (cui è seguita presentazione di querela al commissariato di polizia). Oltre a ciò, le viene contestato un generico omesso supporto all'amministrazione nelle riunioni istituzionali, quali la conferenza dei capi gruppo e della commissione statuto, non meglio individuate, in cui avrebbe mostrato insofferenza dinanzi a richieste di pareri e abbandono delle sedute, non meglio indicate, per avere altro da fare.

- Dall'audizione del Sindaco del comune di Iglesias, tenutasi il 1.2.2017 è emerso che i primi contrasti si sono verificati all'indomani dell'adozione del provvedimento sindacale con cui è stato confermato l'incarico di segretario titolare (del 10.2.2016), a causa di un atteggiamento estremamente autoritario e conflittuale del Segretario nei confronti dell'amministrazione tutta - ivi incluso il Sindaco, la Giunta e l'intero Consiglio comunale - che avrebbe creato un clima «inconciliabile con lo svolgimento di un'attività istituzionale serena e produttiva». Ciò è anche riportato nel provvedimento di revoca, in



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

cui sono descritti episodi emblematici di tale condotta. Al Segretario generale si contesta, dunque, il comportamento lesivo dell'onorabilità dell'esecutivo e degli organi elettivi dell'amministrazione comunale, oltre che la mancanza di riservatezza nella formazione degli atti amministrativi, dimostrata da un episodio illustrato, che ha dato luogo anche a denunce presso gli organi di Polizia, oltre che informative informali e formali al Prefetto competente. Tale fatto, peraltro, si è dimostrato non isolato poiché accadeva spesso che il segretario, a causa del suo atteggiamento aggressivo, accusasse dei malesseri nel momento in cui si affrontava una qualunque discussione, rendendo così difficile il lavoro.

- A parere del Sindaco c'è stato un utilizzo strumentale da parte del segretario nella sua funzione di RPC e dei propri compiti anticorruzione, in relazione alla competenza dell'Autorità di accertare la correlazione tra il provvedimento di revoca e l'attività che il segretario svolge in materia di prevenzione della corruzione, «al fine di ribaltare una situazione di addebiti estremamente gravi inerenti al suo disattendere ai doveri d'ufficio nello svolgimento dell'attività amministrativa». Ciò, a parere del Sindaco, trova conferma nel fatto che il Segretario non gli avesse mai segnalato, prima del procedimento di revoca, fatti o atti amministrativi illegittimi o illegali, né gli risultavano analoghe segnalazioni all'autorità giudiziaria o all'Autorità anticorruzione.
- Il Sindaco ha illustrato nel dettaglio l'iter della revoca, che si è sviluppato in due fasi:
  - 1) la prima, iniziata con la comunicazione di avvio del procedimento di revoca del 22.8.2016, la cui notifica si è perfezionata il 3.9.2016, si è conclusa il 6 settembre 2016 con la sottoscrizione congiunta, su proposta del Segretario, della domanda di rescissione consensuale del rapporto - il cui testo era stato redatto dal Segretario e da questi consegnato al Sindaco, che lo aveva previamente esaminato - con l'invio della stessa alla Prefettura e all'ufficio competente del Ministero dell'Interno e con la revoca del procedimento di revoca (ivi inclusa la convocazione innanzi la Giunta per la data del 10.9.2016). Nella domanda si descriveva un rapporto fiduciario incrinato tanto da risultare gravemente pregiudicato e insanabile che non consentiva il sereno espletamento delle attività, viste le difficoltà di tipo ambientale e relazionale insorte. Tutto ciò è stato preceduto dalla richiesta, del 5.9.2016, da parte del segretario al Sindaco, di un incontro urgente - cui il Sindaco ha acconsentito nonostante le forti perplessità in merito - nel corso del quale il Segretario ha proposto una rescissione consensuale del rapporto di lavoro, che il Sindaco ha accettato dopo essersi consultato con un legale di fiducia e, informalmente, con gli altri componenti di Giunta, pronunciatisi in favore della proposta perché avrebbe consentito di evitare ricorsi e contenziosi;
  - 2) la seconda fase, iniziata con una nuova comunicazione di avvio del procedimento di revoca notificata al Segretario il 3.10.2016, si è conclusa il 13.12.2016 con la revoca del



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

segretario generale con il decreto sindacale (n. 17 del 13.12.2016), preceduto dal provvedimento della Giunta (d.g.c. n. 278 del 6.12.2016). L'avvio di un nuovo procedimento di revoca si è reso necessario poiché il Segretario in data 15.9.2016 (con nota protocollata il 16.9.2016), nelle more degli adempimenti di rito del Ministero e della Prefettura, comunicava al comune di Iglesias, alla Prefettura di Cagliari e alla Procura della Repubblica di Cagliari, la volontà di ritirare unilateralmente la firma dalla predetta richiesta congiunta, rinnegando la propria volontà di addivenire ad una rescissione anticipata del rapporto di lavoro, contenente anche generiche accuse all'Amministrazione «di costituire un sistema di abusi, privilegi, illegittimità e illegalità», senza alcun elemento e dato specifico. A seguito di ciò, il Sindaco, nella sua qualità di legale rappresentante dell'Amministrazione ha dato mandato a un legale esterno per presentare denuncia alla Procura della Repubblica di Cagliari nei confronti del Segretario, al fine di difendere l'onorabilità dell'Amministrazione.

Il nuovo procedimento di revoca è stato notificato dopo che il segretario si era assentato per un infortunio in itinere, a causa del quale si è assentato successivamente sino al 5 gennaio 2017. La Giunta, pertanto, ha convocato il Segretario in audizione per tre volte, chiedendo di inviare una memoria scritta, oltre che informazioni circa l'effettiva impossibilità di spostarsi per presentarsi in audizione. La Giunta si è riunita ogni volta e ha deciso di concedere ulteriori termini al segretario con convocazioni effettuate mediante notifiche formali, ricevendo sempre uguale risposta dal legale del segretario circa l'impossibilità di questi di presentarsi in audizione ed eccependo, altresì, vizi formali inesistenti. In conseguenza di ciò, l'Amministrazione si è trovata in una situazione di difficoltà dovuta al fatto che era nell'impossibilità di nominare un nuovo segretario generale e di svolgere l'attività amministrativa di rilievo che ne richiedeva l'intervento. La Giunta, dunque, il 6.12.2016 ha dato parere favorevole alla revoca sulla base della valutazione del fatto che era trascorso un ragionevole lasso di tempo dall'infortunio, considerato il tipo d'infortunio, e che non si poteva procedere oltre con la situazione di stallo istituzionale in cui versava l'ente, oltre al fatto che il segretario non aveva neppure inviato una memoria difensiva nonostante le ripetute richieste in tal senso.

- È emerso, altresì, che una delle accuse formulate dal Segretario nei confronti del Sindaco e della Giunta - di tenere un atteggiamento di connivenza per difendere alcuni privilegi - risultasse contraddetta dai report trimestrali dei controlli interni, dal cui esame non è risultato alcun tipo di dato o elemento riferibile a quel sistema di abusi denunciato alla Procura con la lettera del 15.9.2016, dopo l'avvio del procedimento di revoca.
- In relazione a un'altra accusa formulata dal segretario, relativa alla questione del recupero delle somme nei confronti di alcuni dirigenti, il Sindaco ha ribadito che mai l'esecutivo ha



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

interferito con gli atti gestionali né con l'attività di prevenzione della corruzione. I contrasti insorti con i dirigenti hanno riguardato il merito della questione - su cui i dirigenti avevano una posizione diversa, fondata su una diversa modalità di applicazione del contratto e su atti formalmente adottati dall'amministrazione; pertanto, il Sindaco, tra maggio e giugno 2016, al fine di evitare uno scontro tra Segretario e dirigenti e di chiarire le discordanze emerse per evitare possibili contenziosi, aveva chiesto al Segretario chiarimenti - anche alla luce delle modifiche normative in materia e in considerazione del fatto che tale questione faceva riferimento a un'ispezione di dieci anni prima (2006) - oltre che di confrontarsi con i dirigenti prima di procedere al recupero delle somme, ricevendone un rifiuto e l'accusa di ostacolare il ripristino della legalità e d'inerzia in relazione ad un iter che, a parere del Sindaco, era di tipo gestionale; difatti, i contrasti insorti con il Sindaco e la Giunta hanno riguardato profili procedurali. Ciononostante, la Giunta, su proposta del Sindaco, ha adottato la delibera di presa d'atto dell'attività di recupero delle somme, che è stata avviata tanto che la Giunta ha adottato la delibera di affidamento di un incarico legale per il recupero delle somme, uniformandosi in tal modo alle indicazioni gestionali del Segretario.

- In merito, il Sindaco ha evidenziato che il Segretario ha cercato d'imporre alla Giunta un testo diverso della delibera - abbandonando la seduta di Giunta con il verbale, non riprendendo il lavoro neppure dopo i ripetuti inviti del Sindaco - e di avere ripreso l'attività solo dopo la comunicazione che si sarebbe proceduto a verbalizzare l'accaduto. Tale episodio, a parere del Sindaco, sarebbe sintomatico dell'atteggiamento tenuto dal segretario generale, teso a confondere elementi di rilevanza anticorruptiva, con i propri doveri d'ufficio.

**Ritenuto in diritto**

- Lo svolgimento dei fatti sopra illustrati dimostra che non vi è prova che la rottura del rapporto fiduciario tra il Sindaco e il Segretario generale sia correlata all'espletamento di attività in materia di prevenzione della corruzione. Non sussiste, dunque, la rivendicata correlazione tra la revoca dell'incarico di Segretario generale e le attività da questi svolte in materia di prevenzione della corruzione, ex art. 1, co. 82, l. 190/2012.
- Si ritiene, infine, che le verifiche di legittimità del provvedimento di revoca non spettino all'Autorità bensì alla competente Autorità giudiziaria.

Tutto ciò premesso e considerato,

**DELIBERA**



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

- a) di revocare la precedente n. 20 del 18.1.2017;
- b) di prendere atto del provvedimento di revoca dell'incarico di segretario generale del comune di Iglesias alla dott.ssa [omissis], non ricorrendo i presupposti di cui all'art. 1, co. 82, l. 190/2012;
- c) di darne comunicazione al Sindaco del comune di Iglesias, al segretario generale, dott.ssa [omissis] e al Prefetto di Cagliari.

*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 21 febbraio 2017  
Il Segretario, Maria Esposito