



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

Il Segretario Generale
Roma, 30 dicembre 2015
Prot. 1585/D/30.12.2015

Alla Procura regionale della Corte dei Conti del Molise
molise.procura.ricezioneatti@corcontecert.it

**E p.c. Alla Procura generale della Corte dei Conti
di Roma**
procura.generale.segreteria@corcontecert.it

**Alla Procura della Repubblica presso il Tribunale
di Campobasso**
prot.procura.campobasso@giustiziacert.it

A sua Eccellenza il Prefetto di Campobasso
protocollo.prefcb@pec.interno.it

All'ispettorato presso il M.e.f.
mef@pec.mef.gov.it

All'ANAC
protocollo@pec.anticorruzione.it

Oggetto: Segnalazione di fatti configgenti, ovvero elusivi, delle disposizioni di legge in tema di organizzazione degli EELL e di contenimento della spesa pubblica commesse dall'Amministrazione del Comune di Campobasso.

Con la presente si intendono segnalare all'attenzione delle Autorità in indirizzo taluni fatti ed atti configgenti con l'assetto organizzativo prescritto dal legislatore nazionale in tema di EE.LL. e di contenimento della spesa pubblica, affinché le SS.VV. possano valutare la sussistenza di quelle che a questa OS paiono gravi violazioni di legge ed, eventualmente, responsabilità penali ed amministrativo contabili.

1. Il Comune di Campobasso, con delibera della Giunta comunale n. 256 del 16 dicembre 2014 apportava una revisione generale del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi introducendo, nell'ambito della struttura organizzativa del Comune, un'area di organizzazione, indirizzo e controllo, definita "unità organizzativa di massimo livello al di fuori della dotazione organica", accanto alle aree operative, e disciplinava puntualmente il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato (art.17) e



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

fuori la dotazione organica (art.18) adeguando la disciplina alle norme introdotte dal Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114.

2. Con successiva delibera della Giunta Comunale n. 264 del 23/12/2014 approvava un'integrazione del fabbisogno del personale e prevedeva la copertura della nuova area di organizzazione, indirizzo e controllo, attraverso un incarico dirigenziale a tempo determinato, fuori della dotazione organica, ex art.110 comma 2 del Dlgs.267/2000;
3. Esperita la procedura selettiva indicata nel regolamento, il Sindaco, con decreto n 4 in data 30 gennaio 2015, individuava il dott. Iacobucci Antonio per l'incarico di dirigente dell'Area in questione; nulla dispone il decreto di nomina in merito al trattamento economico attribuito al dirigente.
4. Nell'agosto 2015 la Giunta Comunale interviene con un nuovo assetto organizzativo, **potenziando a dismisura le competenze dell'Area "Organizzazione Indirizzo e Controllo"**, a cui sono attribuite, con la delibera n.161 del 6/08/2015 in particolare le seguenti competenze:
 1. Pianificazione e programmazione generale
 2. Controlli Società Partecipate;
 3. Controllo di Gestione;
 4. Servizio di supporto per il miglioramento delle performance ed al nucleo di valutazione;

In merito a detta delibera n.161/2015 si rileva che:

- Come si evince dall'allegato 1, rubricato "organigramma", della delibera suddetta, l'area in discorso, inizialmente parificata alle altre aree, è posta al vertice della piramide organizzativa. Il ruolo sostanziale di questa posizione dirigenziale di vertice emerge con tutta evidenza da alcuni passaggi della delibera di Giunta Comunale n.161/2015.
- Al nono capoverso delle premesse, la Giunta Comunale evidenzia che la stretta correlazione tra obiettivi perseguiti dall'amministrazione e risorse disponibili, circostanza di certo non nuova a qualsivoglia organizzazione umana, *"si ritiene dover attribuire, all'interno dell'area, la **direzione del Settore Risorse Economiche e Finanziarie, al dirigente dell'area Organizzazione, Indirizzo e Controllo** sino al raggiungimento degli obiettivi di medio periodo sopra descritti"*. L'effetto di tale assetto è che il dirigente dell'Area "Organizzazione Indirizzo e Controllo", presiede la programmazione finanziaria complessiva e la predisposizione del Piano esecutivo di gestione. Questa funzione, unitamente a quella di pianificazione, programmazione, con individuazione degli obiettivi, descrive i contenuti tipici della "direzione generale" come cristallizzata all'art.108 del d.lgs. n.267/2000.



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

- Al decimo capoverso delle premesse, la Giunta Comunale ritiene di precisare ulteriormente che *“in relazione alla funzione che la direzione di area Organizzazione, Indirizzo e Controllo è deputata a svolgere, che **tutte le proposte di deliberazione di competenza della Giunta e del Consiglio**, già munite del visto di responsabilità tecnica e contabile nonché del visto dell’assessore in qualità di responsabile politico, **devono essere trasmesse al citato dirigente, per essere visionate e vistate per attestarne la coerenza con gli indirizzi della programmazione comunale e con gli obiettivi assegnati alla struttura burocratica, il quale provvederà al successivo inoltrare alla Segreteria Generale o alla Presidenza del Consiglio per l’approvazione da parte degli organi di competenza;**”*. In sostanza il ruolo complessivo di coordinamento dell’azione amministrativa rispetto agli obiettivi amministrativi, viene formalizzato attraverso l’attribuzione al dirigente preposto alla Direzione “Organizzazione Indirizzo e Controllo”.
- Queste premesse sono trasfuse nei punti g) ed h) del dispositivo, confermando l’attribuzione al dirigente dell’area “Organizzazione Indirizzo e Controllo” delle seguenti funzioni:
 - a. Programmazione dell’attività dell’ente secondo gli indirizzi del sindaco e della giunta, fissando in concreto gli obiettivi dei vertici dirigenziali;
 - b. Controllo di gestione sull’attività dell’intera struttura amministrativa, funzione finalizzata al conseguimento di ottimali livelli di efficienza ed efficacia dell’azione dell’ente;
 - c. Sovrintende complessivamente all’attività dell’ente attraverso la fissazione degli obiettivi, la rispondenza degli atti di giunta e consiglio a quegli obiettivi;
 - d. Coordinamento
 - e. Supporta l’attività di valutazione delle performance, ovvero concorre al processo di valutazione dei dirigenti circa il conseguimento degli obiettivi prefissati in sede di programmazione, attraverso l’organismo del nucleo di valutazione;
 - f. Gestione “operativa” economico finanziaria che si sovrappone a quella del dirigente finanziario. In sostanza dalla lettura del punto g), francamente contraddittoria, la funzione di direzione finanziaria sembra strettamente legata, come del resto è espresso nel nono capoverso della delibera stessa, *“nell’ottica di un approccio manageriale efficiente nel raggiungimento di determinati obiettivi posti dall’Amministrazione”*.
 - g. Controllo sulle società partecipate;
- Dall’assetto organizzativo rappresentato nella delibera di giunta, il dirigente dell’area “Organizzazione, indirizzo e controllo”, risulta svincolato da qualsivoglia ruolo di “coordinamento” attribuito dall’art.97 del DLgs n.267/2000 al Segretario Generale, ed assume una posizione di diretta collaborazione con la Giunta ed il Sindaco in particolare.



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

- Al dirigente dell'area "Organizzazione, indirizzo e controllo" sono espressamente attribuite le funzioni di coordinamento dei dirigenti e di "cerniera" tra la struttura burocratica e gli organi di governo. Questo emerge nella relazione allegata alla delibera di Giunta Comunale n.161/2015. A pagina 4 della relazione si legge testualmente che la nuova area "*ha funzioni di controllo generalizzato su tutte le strutture*", e "*svolgerà una funzione di direzione gestionale e di cerniera tra la struttura burocratica e la struttura politica*". La relazione prosegue evidenziando che per assicurare questa funzione, al dirigente dell'Area "Organizzazione indirizzo e controllo" è necessario attribuire "*il controllo di gestione*" su tutto l'apparato "*in quanto se tale area si configura come area di coordinamento delle restanti direzioni di aree operative ed avendo, la stessa, competenza sull'organizzazione e sulle linee di indirizzo da inviare alle strutture per l'attuazione del programma di governo del Sindaco e dell'Amministrazione, ne discende che in capo a tale area deve permanere la funzione di controllo di gestione*". Sulla stessa linea d'indirizzo, la relazione precisa l'attribuzione al dirigente dell'area "Organizzazione, indirizzo e controllo", la funzione di "controllo strategico sulle società (pag.5).
 - **In punto di fatto deve precisarsi che il Comune di Campobasso, pur essendo un capoluogo di Regione, ha una popolazione inferiore ai 100.000 abitanti**
5. L'attuazione delle previsioni della delibera di Giunta Comunale n.161/2015 avviene con una serie di decreti sindacali di attribuzione di funzioni dirigenziali in capo ad un dirigente assunto con contratto a tempo determinato ex art.110 del d.lgs.n.267/2000. In particolare con decreto sindacale n.12 del 4/09/2015, al dirigente de quo, già incaricato delle funzioni proprie dell'area "Organizzazione indirizzo e controllo", sono attribuite quelle ulteriori attinenti alla direzione economico finanziaria nell'ambito dell'area risorse, attribuita ad altro dirigente.
6. Con successiva delibera della Giunta comunale n. 177 assunta il 17 -9-2015, ed avente ad oggetto "Modifiche alla delibera di G.M. n. 161 del 06.08.2015 ad oggetto"Modifica alla struttura organizzativa dell'Ente. Determinazioni", si provvedeva poi a sostituire l'art.15 co.16 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi approvato con delibera di G.M. n. 256 del 16.12.2014 che disponeva che "La mobilità del personale tra settori appartenenti ad aree diverse è disposta dal Segretario Generale, su proposta del dirigente dell'area di organizzazione, indirizzo e controllo, sentiti i dirigenti di area interessati". La norma introdotta in sostituzione del comma abrogato dispone invece : "*La mobilità del personale tra settori appartenenti ad aree diverse è disposta da dirigente dell'area di organizzazione, indirizzo e controllo, sentiti i dirigenti di area interessati*". E' lampante



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

la totale esautorazione del Segretario comunale dai suoi compiti di coordinamento e sovrintendenza, e la concentrazione di ogni potere di direzione generale dell'ente in capo ad un Dirigente esterno alla dotazione organica e posto a capo dell'area di Organizzazione , indirizzo e controllo

7. In data 19 novembre 2014 con atto n.215 la Giunta Comunale adotta ulteriore delibera avente ad oggetto “Modifiche alla struttura organizzativa dell'ente approvate con deliberazioni di G.M. n. 161 del 06.08.2015 e n. 177 del 17.09.2015. Determinazioni.” con la quale, con riferimento all'art. 1 co. 9 del regolamento per la disciplina delle modalità di rilevamento delle presenze del personale dipendente che regola l'obbligo di registrazione delle presenze da parte del Segretario Generale e del personale dirigente, rappresenta che, poiché la registrazione è finalizzata unicamente ai fini della verifica del realizzarsi o meno delle condizioni per il riconoscimento di benefici per i quali siano previsti limiti di durata delle prestazioni lavorative o particolari modalità di effettuazione delle stesse, laddove da parte dei soggetti interessati vi sia espressa rinuncia alla fruizione di tali benefici, la finalità della registrazione viene meno, e conseguentemente modifica l'art. 1 co. 9 mediante aggiunta in coda della seguente dicitura: *“Laddove da parte dei soggetti interessati vi sia espressa rinuncia alla fruizione di tali benefici, la finalità della registrazione viene meno”*;
8. Infine, con delibera della Giunta Comunale n.221 del 20.11.2015 avente ad oggetto “Modifiche al Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi approvato con Delibera di Giunta Comunale n. 256 del 16.12.2014”, viene approvato un nuovo testo del Regolamento recependo le modifiche già introdotte con i precedenti atti.
9. Allo stato non è reperibile sul sito “Amministrazione trasparente” il trattamento economico riservato al dirigente in questione, in violazione del d.lgs n.33/2013. Viene, tuttavia, riferito da fonti attendibili che al Dirigente a contratto, ex art.110 del d.lgs. n.267/2000, è stata riconosciuto un compenso nettamente superiore a quanto ammesso dai CCNL a qualsivoglia dirigente di un ente locale. Questo Sindacato ha inoltrato in data 4 dicembre (*c'è un refuso nella richiesta di accesso civico datat 12 dicembre ma trasmessa via pec il 4 dicembre*), tramite pec, specifica richiesta di accesso civico, rimasta ad oggi senza alcun riscontro.



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

In punto di diritto si osserva quanto segue.

Le circostanze di fatto delineate in narrativa e le disposizioni regolamentari ed organizzative introdotte dalla Giunta, evidenziano **l'esplicito intendimento di introdurre surrettiziamente la figura del direttore generale, pur a fronte del divieto di legge per i comuni con popolazione inferiore a centomila abitanti.**

La figura del direttore generale degli enti locali è disciplinata dall'art.108 del d.lgs. n.267/2000. Essa si caratterizza per l'esercizio di funzioni attinenti all'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, "secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e" per la sovrintendenza "alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza". Tra gli strumenti attribuiti a questa gestione strategica dell'ente, il Direttore generale predispone gli atti operativi gestionali che, per gli enti locali, sono rappresentati dal piano esecutivo di gestione, ovvero l'articolazione puntuale delle risorse economico finanziarie attribuite ai dirigenti, e dal piano delle performance, ovvero il complesso degli obiettivi programmati e, ove necessario, correlati alle risorse finanziarie attribuite ai dirigenti.

In mancanza del direttore generale, la funzione di coordinamento dei dirigenti è attribuita al Segretario Generale. L'art.97, comma 4, del d.lgs n.267/2000 precisa che questa funzione di direzione e coordinamento è del segretario, salvo il caso in cui il Sindaco o il Presidente della Provincia non si avvalgano della facoltà di nomina del Direttore generale ex art.108.

Il semplice raffronto, in concreto, della funzione di direzione generale delineata dall'art.108 suddetto, con la funzione delineata per il dirigente dell'Area "Organizzazione Indirizzo e Controllo" contenuto nella delibera di Giunta Comunale n.161/2015, fanno emergere con tutta evidenza l'elusione delle stringenti regole organizzative e, soprattutto, di finanza pubblica, finalizzate ad eliminare una sovrastruttura organizzativa all'assetto organico degli EE.LL. di minori dimensioni.

Al riguardo è utile rammentare la disciplina in materia.

L'esclusione della figura del direttore generale nei comuni in generale, ex art.2, comma 186 lett. d), della legge n.191/2009, poi successivamente attenuata nel D.L. n.2/2010, art.1, comma 1 quater lett. d) con l'ammissibilità negli enti con popolazione superiore a 100.000 abitanti, costituisce una norma finanziaria introdotta nel quadro della riduzione della spesa pubblica. In tal senso deve ritenersi di stretta interpretazione la disciplina vincolistica e soggetta ad un'attenta valutazione circa la sua elusione.

Gli elementi "sintomatici" rappresentati in narrativa, in sè leciti sotto il profilo del legittimo esercizio del potere organizzativo dell'ente, attribuiscono, di fatto, ad una figura dirigenziale funzioni proprie del direttore generale, con ciò perseguendo un risultato illecito, sotto il profilo dei vincoli di finanza pubblica, con strumenti leciti.

Se gli indizi espressi non fossero sufficienti, si segnala la diretta e palese violazione dell'art.147 del d.lgs. n.267/2000 contenuta nell'assetto organizzativo prescritto dalla delibera di Giunta Comunale n.161/2015.



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

L'art.147 ter del d.lgs. n.267/2000, dopo aver delineato il contenuto della funzione di controllo strategico, precisa al comma 2 che *“2. L'unità preposta al controllo strategico, che è posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.”*. Nel 2012 (D.L. n.174/2012) il legislatore ha espressamente contemplato una funzione di monitoraggio e controllo sull'attività delle partecipate dell'ente locale, riservando la direzione della funzione al Direttore Generale, nei comuni ove è ammesso, ovvero gli enti con popolazione da 100.000 abitanti, e nei comuni privi di direttore generale, perché non ammesso dalla legge, la funzione è collocata sotto la direzione del segretario generale. È solo il caso di osservare che il comma 1 della disposizione in esame espressamente dispone che l'ambito di discrezionalità organizzativa entro cui può muoversi l'autonomi del singolo ente, attiene alle *“metodologie di svolgimento della funzione”* di controllo strategico. La norma, con il comma 2, esclude spazi di distrazione della funzione medesima dagli organi indicati dal legislatore. Questa ricostruzione è del resto confortata dal coerente disegno del legislatore del 2012 in tema di controlli e dalla lettura sistematica della relativa novella apportata al d.lgs. n.267/2000 a cura della legge n.190/2012. Il legislatore individua preferibilmente nella figura del Segretario Comunale l'organo naturalmente preposto a presiedere la funzione di controllo successivo sugli atti e, per quanto attiene il controllo sulle partecipate, salvo i casi in cui esista la figura del Direttore Generale, ove ammesso, riconferma nel Segretario Generale l'organo deputato a presiederla.

Nel Comune di Campobasso, la volontà inespresa di istituire la figura del direttore generale, ha portato la Giunta Comunale ad attribuire al dirigente dell'Area *“Organizzazione Indirizzo e Controllo”* una funzione che attiene ad una visione di monitoraggio strategico del *“gruppo”* consolidato in cui si articola l'ente locale con le sue partecipate. Tuttavia il legislatore incardina espressamente la funzione medesima in capo al Segretario Generale e, ove ammesso, in capo al Direttore Generale.

Questa rappresenta una ulteriore chiave di lettura che è utile a dissimulare l'elusione sostanziale della disciplina che vieta la figura del direttore generale nei comuni con meno di 100.000 abitanti.

Ad aggravare il quadro vi è anche la nomina, per ricoprire detto incarico, di un dirigente esterno alla dotazione organica ai sensi dell'art.110 comma 2 del Dlgs. 267/2000, con un trattamento economico ad personam che pare superi quello previsto dai CCNL per la dirigenza . Questo Sindacato, come già precisato, ha formalmente richiesto l'accesso civico per conoscere l'entità del trattamento economico, riconosciuto a questo dirigente che di fatto si configura come un direttore generale. Benché l'informazione dovesse trovare spazio nella pagina Amministrazione Trasparente, ai sensi dell'art.15 del Dlgs.33/2015, risulta a tutt'oggi assente e la richiesta di accesso inevasa.

Non può disconoscersi che la consapevole elusione della normativa di contenimento della spesa pubblica e del divieto di istituire un direttore generale, in violazione della legge e dei



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

doveri d'ufficio, costituiscono condotte rilevanti sia sotto il profilo penale, sia sotto il profilo della responsabilità amministrativo contabile.

Si auspica che le Autorità indirizzo vogliano analizzare con la dovuta attenzione e ponderazione le circostanze di fatto e di diritto rappresentate, rammentando che l'interpretazione degli atti, a prescindere dal *nomen iuris* attribuito dall'autorità procedente, deve essere oggetto di una valutazione in concreto circa i contenuti dell'atto medesimo.

Distinti saluti.


Dott. Avv. Barbara Casagrande

Allegati:

1. Delibera GC n.161/2015
2. Organigramma
3. Relazione dirigente
4. Delibera GC 177/2015
5. Relazione riorganizzazione
6. Delibera GC 215/2015
7. Richiesta di accesso civico Unadis
8. Ricevuta di consegna Pec Unadis su richiesta accesso civico