



Autorità Nazionale Anticorruzione

Provvedimento n. 440 - S del 2 dicembre 2015

Oggetto: Procedimento n. UVMAC/S/109/2015 per l'irrogazione delle sanzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 19, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, avviato nei confronti del Comune di Ceglie Messapica (BR)

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 2 dicembre 2015;

Visto l'articolo 19, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui, salvo che il fatto costituisca reato, l'Autorità Nazionale Anticorruzione applica una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto ometta l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione, del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o dei Codici di comportamento;

Visto l'articolo 1, comma 8, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo il quale ciascuna amministrazione entro il 31 gennaio di ogni anno adotta il Piano triennale di prevenzione della corruzione;

Visto il paragrafo 3.1.1. del Piano nazionale anticorruzione, con il quale sono specificati i contenuti minimi dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e sono fornite indicazioni in ordine all'integrazione tra i predetti Piani e i modelli di organizzazione e gestione previsti dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231;

Visto l'articolo 10, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, secondo il quale ogni amministrazione adotta il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente;

Vista la delibera del 4 luglio 2013, n. 50, con la quale sono specificati i contenuti del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e sono fornite indicazioni per l'aggiornamento del Programma 2014-2016;

Visto l'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dall'articolo 1, comma 44, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo il quale ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio Codice di comportamento che integra e specifica il Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni definito dal Governo ed approvato con decreto del Presidente della Repubblica;

Visti i principi e le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689;

Visto il Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei



Autorità Nazionale Anticorruzione

Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento, di cui alla delibera del 9 settembre 2014, pubblicato in G.U. n. 233/2014 (di seguito Regolamento sanzionatorio);

Visto l'esito dell'attività di vigilanza dell'Ufficio istruttore che ha riscontrato gravemente insufficiente il PTPC 2015/2017 adottato dal Comune di Ceglie Messapica con deliberazione G.C. n. 16 del 30 gennaio 2015;

Vista la nota n. 80577 del 24.6.2015 con la quale è stata diffidata l'amministrazione comunale di Ceglie Messapica ad integrare il PTPC predisposto per il triennio 2015-2017 con la rimozione delle criticità riscontrate nel corso dell'istruttoria;

Vista la nota inviata dal Segretario generale/RPC del comune di Ceglie Messapica, acquisita al protocollo di questa Autorità n. 88046 del 10 luglio 2015, con la quale ha trasmesso, in riscontro a quanto richiesto, il nuovo PTPC relativo al triennio 2015-2016-2017 con allegata bozza di deliberazione predisposta per la Giunta;

Considerato che l'esame del Piano trasmesso ha condotto ad accertare che lo stesso risulta essere una riproduzione integrale del PTPC adottato dal comune di Cellino S. Marco (BR) con deliberazione della Commissione Straordinaria con poteri della Giunta Comunale n.7 del 29.1.2015, e che esplicito riferimento a quest'ultimo è presente a pag. 34 del documento trasmesso;

Vista la nota acquisita al prot. 112575 dell'8.9.2015 con la quale il segretario comunale/RPC ha trasmesso la deliberazione G.C. n. 163 del 10.8.2015, con cui l'organo politico ha approvato il PTPC 2015/2017;

Considerato che il documento approvato con deliberazione G.C. n. 163/2015 risulta essere di contenuto identico a quello allegato alla comunicazione del 10.7.2015 di cui al prot. n. 88046, in quanto è stato solo espunto il riferimento al comune di Cellino San Marco;

Vista la deliberazione del Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 2 settembre 2015, che ha disposto l'avvio del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 1, lett. g), del Regolamento sanzionatorio;

Vista la comunicazione n. 114892 dell'11.9.2015, di avvio del procedimento sanzionatorio, da parte del Responsabile del procedimento dell'Autorità, nei confronti dell'organo di indirizzo politico del comune di Ceglie Messapica;

Visto il riscontro del comune in data 21.9.2015, nella persona segretario comunale, [omissis], acquisito al n. 119760 prot. Autorità;

Vista la nota inviata dal segretario comunale, oltre i termini concessi, acquisita al prot. n. 131422, con la quale si trasmette un nuovo, ulteriore P.T.P.C. approvato dalla giunta con deliberazione n. 184 del 2.10.2015;

Vista la deliberazione del Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 28 ottobre 2015, di avviare analogo procedimento sanzionatorio nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione del comune di Ceglie Messapica ai sensi dell'art. 1, lett. g), del Regolamento sanzionatorio;

Vista la comunicazione n. 143242 del 29.10.2015, di avvio del procedimento sanzionatorio, da parte del Responsabile del procedimento dell'Autorità, nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione del comune di Ceglie Messapica;



Autorità Nazionale Anticorruzione

Vista la nota acquisita al prot. n. 149605 del 9.11.2015 con la quale il Responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di Ceglie Messapica ha inviato le proprie controdeduzione e ha richiesto di essere convocato in audizione;

Visto il verbale dell'audizione tenutasi presso la sede dell'Autorità il 23.11.2015 su istanza del Segretario comunale, dr. Domenico Ruggiero;

Visti gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

Considerato che dalla documentazione acquisita è emerso che:

I - Risultanze istruttorie e valutazioni.

- il P.T.P.C. adottato dal comune di Ceglie Messapica con deliberazione G.C. n. 16 del 30 gennaio 2015, sottoposto ad attività di vigilanza da parte dell'ufficio istruttore dell'Autorità, è risultato inefficiente ed inefficace ai fini della prevenzione della corruzione, non avendo proceduto alla mappatura dei processi e alla valutazione del rischio, dimostrandosi meramente ricognitivo di misure in materia di anticorruzione;
- in data 24.6.2015, il Comune di Ceglie è stato diffidato ad integrare il proprio P.T.P.C. con le omissioni appurate dall'Ufficio istruttore. In riscontro a tale comunicazione è stato trasmesso un Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione adottato da altro comune, il cui riferimento peraltro era presente all'interno del documento e la cui appartenenza è stata verificata tramite il sito istituzionale, constatando che il P.T.P.C. del comune di Ceglie Messapica è stato approvato in data successiva;
- a seguito dell'avvio del procedimento sanzionatorio, l'Amministrazione ha rappresentato, con nota del 21.9.2015 (prot. Autorità 119760), che il comune aveva celermente dato riscontro alla diffida inviata dall'Autorità nell'ambito del procedimento per l'emanazione di un provvedimento d'ordine. Viene, inoltre, specificato, con riguardo all'avvio del procedimento sanzionatorio, che «il regolamento in vigore dal 01.02.2015 del comune di Ceglie Messapica era conforme alla norma, come per invero si evidenziava nella nota di risposta acquisita al Vs. prot. n. 88046 del 10.07.2015 che per mero errore non risulta allegata alla pec trasmessa in data 09.07.2015, e ricevuta dall'ANAC in data 10.07.2015». Con riguardo alla bozza di P.T.P.C., risultata poi uguale al P.T.P.C. del comune di Cellino San Marco, il segretario generale ha rappresentato che «si è ritenuto ad ogni buon fine, di adeguare il regolamento di che trattasi ai modelli ormai affinati e collaudati fornite dalle varie agenzie di modulistica o frutto di lavori svolti da gruppi di tecnici in prevalenza Segretari Comunali (nelle varie riunioni che si tengono sul tema) che per affinità territoriali e di contesto presentano le stesse tipologie di fenomeni devianti la corretta attività amministrativa sotto il profilo dei fenomeni corruttivi o potenzialmente tali. Ciò posto si è ritenuto di utilizzare lo schema di regolamento approvato per ultimo nella Provincia di Brindisi e peraltro da una Commissione Straordinaria che regge le sorti di un Comune sciolto per le note vicende anche di presunta corruzione..... . Si è scelto, quindi, il modello di regolamento al quale solo per mero errore materiale è dato il particolare periodo di congedo dei dipendenti, è stato integrato solo con il riporto sostanziale dei Servizi ed Uffici del comune di Ceglie Messapica senza gli ulteriori richiami del precedente regolamento come



Autorità Nazionale Anticorruzione

sopra detto non denegato nel riscontro di cui alla ns. nota del 08.07.2015 prot. 19215 sopra richiamata come detto erroneamente non inviata»;

- con successiva comunicazione, trasmessa in data 12.10.2015 (acquisita al prot. n. 131422), oltre i termini indicati nella nota di avvio del procedimento, il comune rappresenta che la Giunta con deliberazione n. 184 del 2.10.2015 ha approvato un nuovo, ulteriore P.T.P.C. 2015/2017, integrando e modificando il Piano adottato, in prima applicazione, con delibera G.M. n. 23 del 31.1.2014 e che si è provveduto alla revoca della delibera n. 163 del 10.08.2015; nel ribadire la buona fede del segretario generale e di tutti i componenti della Giunta, viene chiesta l'archiviazione del procedimento sanzionatorio;
- dall'istruttoria è emerso che a fronte dell'iniziale diffida all'interno del procedimento per l'adozione di un provvedimento d'ordine per l'adeguamento del primo P.T.P.C. adottato dal comune, quest'ultimo ha formalmente approvato un P.T.P.C. il cui contenuto riproduce in modo integrale il piano adottato da altro comune, in data antecedente all'avvio del procedimento sanzionatorio;
- le giustificazioni addotte dall'amministrazione comunale, concernenti, tra l'altro, la mancata ricezione da parte dell'Autorità, per errore del mittente, di una nota di chiarimenti e il convincimento del comune di poter far ricorso a modelli predefiniti per la redazione del P.T.P.C., non appaiono tali da poter giustificare l'archiviazione del procedimento sanzionatorio. Le indicazioni contenute nel P.N.A. sono indicazioni metodologiche generali che possono essere seguite da tutte le amministrazioni, ma ogni singolo P.T.P.C., per essere efficace, deve essere calato nel contesto di riferimento, specificando la natura dell'ente, qual è la sua funzione, in che modo esplica le proprie attività. Solo attraverso quest'analisi si può valutare in quale dei processi riguardanti le diverse attività c'è il rischio che il fenomeno corruttivo possa insinuarsi e quali misure prevedere per evitarlo;
- la successiva adozione del P.T.P.C. di cui alla deliberazione n. 184 del 2.10.2015 può considerarsi ai soli fini della determinazione della sanzione. Né è da considerarsi esimente la circostanza che, prima dell'adozione del P.T.P.C., oggetto del presente procedimento sanzionatorio, il comune avesse in effetti provveduto ad approvare un proprio autonomo piano di prevenzione della corruzione, giacché quest'ultimo è stato poi superato dalla formale adozione di un P.T.P.C. identico a quello di altro comune;
- l'operato del comune di Ceglie Messapica ricade nelle previsioni di cui all'art. 1, lett. g) del Regolamento sanzionatorio adottato nell'adunanza del 9 settembre 2014, laddove specifica che equivale ad omessa adozione: «... b) l'approvazione di un provvedimento il cui contenuto riproduca in modo integrale analoghi provvedimenti adottati da altre amministrazioni, privo di misure specifiche introdotte in relazione alle esigenze dell'amministrazione interessata ... »;
- l'elemento psicologico che caratterizza la censurata condotta è da rinvenirsi nella colpa, potendosi ritenere che si possa escludere che il comportamento omissivo del comune di Ceglie Messapica, seppur caratterizzato da inosservanza degli ordinari doveri di diligenza, fosse il fine ultimo della sua azione;

Considerato che:



Autorità Nazionale Anticorruzione

- la sanzione pecuniaria è determinata ai sensi dell'art. 19, comma 5, lett. b) del decreto legge n. 90/2014, secondo i parametri contenuti nell'art. 8 del Regolamento, con l'applicazione dei criteri generali contenuti nella legge n. 689/1981;
- l'importo è definito in rapporto a: la gravità dell'infrazione, anche tenuto conto del grado di partecipazione dell'interessato al comportamento omissivo; la rilevanza degli adempimenti omessi, anche in relazione alla dimensione organizzativa dell'amministrazione e al grado di esposizione dell'amministrazione, o di sue attività, al rischio di corruzione; la contestuale omissione di più di uno dei provvedimenti obbligatori; l'eventuale reiterazione di comportamenti analoghi a quelli contestati; l'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze dell'infrazione contestata;
- le risultanze istruttorie sono state valutate secondo gli anzidetti parametri;
- nel caso di specie l'omessa adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione è da imputarsi ad un comportamento caratterizzato da inosservanza degli ordinari doveri di diligenza, concretizzatosi in un tentativo di adempiere in tempi brevi a quanto prescritto dalla normativa anticorruzione, senza la dovuta attenzione in merito al rispetto sostanziale delle relative disposizioni.

Sulla base delle argomentazioni che precedono, tenuto conto che si deve ravvisare un comportamento colposo in capo ai soggetti obbligati, si ritiene che l'entità della sanzione possa essere commisurata in euro 1.200,00 (euro milleduecento/00).

Ritenuto che la sanzione resta a carico dei soggetti tenuti al dovere d'azione violato (sindaco, vice sindaco, assessori e responsabile della prevenzione della corruzione), in parti uguali tra loro e con il vincolo della solidarietà, in ragione della loro pari responsabilità – materiale e psicologica – nella causazione dell'illecito;

Tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

- di irrogare la sanzione pecuniaria in misura pari a euro 1.200 (milleduecento) per ciascuno dei soggetti, e con il vincolo della solidarietà, trattandosi di concorso nell'illecito amministrativo, ai signori:
 - o [omissis], nella qualità di [omissis],
 - o [omissis], nella qualità di [omissis],
 - o [omissis], [omissis], [omissis], [omissis], nella qualità di [omissis],
 - o [omissis], nella qualità di [omissis].

Il pagamento della sanzione pecuniaria dovrà essere effettuato entro 30 giorni dalla data della comunicazione del presente provvedimento. Il pagamento della sanzione pecuniaria potrà essere oggetto di rateizzazione.

Ai sensi dell'articolo 19, comma 5-bis, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, il presente provvedimento può essere impugnato innanzi al Tribunale in composizione monocratica.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il presente provvedimento è pubblicato integralmente sul sito istituzionale dell'Autorità.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 11 dicembre 2015
Il Segretario: Maria Esposito