



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 25 del 18 gennaio 2017

Oggetto: Procedimento sanzionatorio nei confronti del Comune di Pozzuoli (NA) per omessa adozione dell'aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) e del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) relativi al triennio 2016-2018.

Fascicolo UVMAC/S/119/2015

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 18 gennaio 2017;

- 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 2013, con il quale sono specificati i contenuti minimi dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, il successivo aggiornamento di cui alla determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 e il Piano nazionale anticorruzione 2016, di cui alla delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- Visto l'articolo 10, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella versione vigente alla data di scadenza dell'adempimento di che trattasi, secondo il quale ogni amministrazione adotta il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente;
- Visto il Comunicato del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in data 13 luglio 2015;
- 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 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'accertamento eseguito dall'ufficio istruttore dell'Autorità, sul sito istituzionale del comune di Pozzuoli, con il quale è stata riscontrata la mancata pubblicazione, nella apposita sezione denominata "Amministrazione trasparente", dell'aggiornamento del PTPC e del PTTI relativi al triennio 2016-2018;
- Vista la nota del 12.10.2016 protocollo n. 149394 di avvio del procedimento, da parte del Responsabile del procedimento dell'Autorità per omessa adozione dell'aggiornamento del PTPC e del PTTI relativi al triennio 2016-2018 ai sensi dell'art. 1, comma 8, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e dell'art. 10 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, indirizzata ai componenti della Giunta



Autorità Nazionale Anticorruzione

comunale e al Segretario comunale, in qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) e al Responsabile della trasparenza (RT), quali soggetti obbligati all'approvazione e adozione del PTPC e PTTI, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. e) del Regolamento sanzionatorio, e con la quale sono state chieste le motivazioni che hanno impedito la tempestiva adozione ed approvazione documenti citati;

- Vista la nota di riscontro inviata dal RT in data 27.10.2016, acquisita al protocollo dell'Autorità al n. 158869 con la quale è stata rappresentata la propria posizione nell'ambito del procedimento in parola e precisato che, alla data del 31 gennaio 2016, faceva parte della Giunta Municipale, oltre ai soggetti già notiziati, anche il sig. [omissis] in qualità di vice sindaco fino al 28 giugno 2016.

- Vista la nota n. 163200 del 4.11.2016 con la quale si è provveduto ad integrare la comunicazione di avvio del procedimento sanzionatorio inviando l'anzidetta comunicazione anche al citato vice sindaco pro-tempore.

- Considerate le motivazioni addotte dal RT per le quali:

- con nota in data 27 gennaio 2016 ha inviato via mail al Segretario generale, che ne aveva fatto richiesta, lo schema di aggiornamento del PTTI, ma di non aver ricevuto alcuna notizia circa l'adozione del provvedimento;

- con nota prot. 682 dell'8 gennaio 2016, inviata ai dirigenti ed ai referenti per la trasparenza, e per conoscenza anche al Segretario Generale, al Presidente dell'Organismo Indipendente di Valutazione, al Sindaco ed all'Assessore alla trasparenza, ha informato del termine di scadenza dell'aggiornamento del programma e ha chiesto di fornire ogni utile osservazione e proposta per rendere quanto più trasparente possibile l'attività dell'amministrazione; la richiesta è rimasta priva di riscontro, così come il successivo sollecito (indirizzato agli stessi originari destinatari), prot. 19007 del 21 marzo 2016.

- tali richieste sono state ulteriormente ribadite con altra nota, prot. 38687 del 9 giugno 2016, pure inviata agli stessi destinatari (rimessa al sindaco e al segretario generale con separata nota prot. 38689 del 9 giugno 2016).

- con nota prot. 48717 del 20 luglio 2016 infine, il RT ha rimesso al Presidente del Nucleo Indipendente di Valutazione ed al Segretario Generale (notiziandone anche il Sindaco) l'esito del monitoraggio semestrale effettuato sugli obblighi di pubblicazione, non mancando di segnalare la necessità che le modalità operative utilizzate a tal fine erano ... *informali e atipiche, che in ogni caso possono essere considerate un punto di partenza per la messa a regime del nuovo piano per la trasparenza, da predisporre, anche in ragione delle modifiche normative intervenute*”;

- Vista la nota di riscontro inviata dal Segretario comunale/RPC, del 27.10.2016 acquisita al protocollo di questa Autorità al n. 159695, con la quale ha comunicato l'avvenuta adozione, in data 25.10.2016, e pubblicazione dell'aggiornamento del PTPC e del PTTI relativo al triennio 2016/2018 e si è riservato di provvedere, entro il termine assegnato dei 20 giorni, ad esporre le motivazioni del ritardo occorso attraverso la produzione di memorie e controdeduzioni.

- Vista la nota del RPC/SG n. 164308 in data 8.11.2016 con la quale, a giustificazione del ritardo con il quale l'Amministrazione ha provveduto all'adozione dei provvedimenti in parola, ha richiamato le difficoltà in cui egli, anche nella veste di segretario generale, è chiamato ad operare; con la medesima



Autorità Nazionale Anticorruzione

nota egli ha chiesto di essere ascoltato in audizione presso l'autorità; tale audizione si è tenuta in data 14.11.2016,

- 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.

✓ L'adozione dei provvedimenti è intervenuta (25.10.2016) solo successivamente alla comunicazione di avvio del procedimento sanzionatorio (12.10.2016); tale circostanza, come anche specificato nella comunicazione di avvio del procedimento sanzionatorio, rileva solo ai fini della quantificazione della sanzione.

✓ Sono da considerare i differenti comportamenti tenuti dai diversi "soggetti obbligati" secondo quanto disposto dall'art. 11 della Legge n. 689/1981; pertanto:

- con riferimento al RT risulta che questi, non solo abbia proceduto, per tempo, a predisporre il PTTI, ma anzi abbia più volte sollecitato tutti i soggetti coinvolti al compimento delle azioni necessarie all'adozione del provvedimento.

Sicché è possibile affermare che il RT si sia adoperato, secondo le proprie prerogative, per evitare la violazione di legge, non potendo ulteriormente incidere sul procedimento, attese le attribuzioni di mero funzionario nell'ambito del comune di Pozzuoli;

- con riferimento al RPC è stato riscontrato che l'Amministrazione ha provveduto, su proposta del RPC, in ossequio a quanto raccomandato dall'Autorità con determinazione n. 12/2015, ad approvare con deliberazione di Giunta comunale n. 3 del 22.1.2016 le "linee guida per la predisposizione del PTPC 2016-2018"; successivamente, tale documento è stato sottoposto all'approvazione del Consiglio comunale, intervenuta il 28.1.2016 con delibera n. 2.

Il procedimento ha subito un rallentamento a motivo dell'ispezione amministrativo/contabile, promossa dalla Ragioneria generale dello Stato e dell'accesso disposto dalla Procura della Repubblica di Napoli-DDA che ha impegnato in attività straordinarie le scarse risorse dell'Ente.

Tali attività hanno ulteriormente accentuato la già critica situazione organizzativa ed operativa del comune di Pozzuoli; in tale contesto il SG/RPC risulta destinatario di numerosissimi incarichi di ordinaria e straordinaria amministrazione.

Il RPC/SG, non appena ricevuta la comunicazione di avvio del procedimento sanzionatorio, si è prontamente attivato per la eliminazione delle conseguenze della violazione di legge consentendo, infine, all'Amministrazione di approvare il PTPC il 25.10.2016.

Nella considerazione del comportamento tenuto dal RPC/SG si deve tenere conto di come questi abbia dovuto privilegiare l'assolvimento di altri obblighi impostigli come prioritari dall'Amministrazione, consistenti nei numerosi incarichi a lui attribuiti ai sensi del comma 4, dell'art. 97 del TUEL.

In questi termini si ritiene che la condotta del RPC/SG sia caratterizzata dalla buona fede per la quale l'assolvimento di taluni compiti sono passati in secondo piano rispetto ad altri.

Ulteriormente l'assunzione della buona fede del RPC si ricava, secondo una logica deduttiva, dall'osservazione degli adempimenti e delle azioni poste in essere dal dirigente stesso, per cui la non responsabilità di quest'ultimo ne costituisce la conclusione logica. Dagli atti del procedimento e dalla



Autorità Nazionale Anticorruzione

documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria non emergono fatti che depongono per un'ipotesi diversa da quella prospettata.

Conclusivamente si ritiene che l'inadempimento del RPC/SG trovi la sua giustificazione nell'individuazione, da parte dell'organo di indirizzo politico, di priorità in settori dell'attività amministrativa diverse, rispetto a quelle pure importanti e strategiche, della trasparenza e della prevenzione del rischio corruttivo al quale è risultato fortemente esposto il comune di Pozzuoli.

- Il Sindaco ed i componenti della Giunta comunale non hanno preso parte al contraddittorio.

Le controdeduzioni presentate dal RT e del RPC attengono alla propria attività difensiva, finalizzate, in entrambi i casi, a chiedere l'ammissione delle prove della loro non colpevolezza.

L'audizione, richiesta dal RPC/SG si è svolta alla sola presenza di quest'ultimo.

II - Determinazione della sanzione

Considerato che:

- 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, il RT si è adoperato, secondo le proprie prerogative, per evitare la violazione di legge, né questi poteva ulteriormente incidere sul procedimento, attese le sue attribuzioni di mero funzionario.

Si ritiene, quindi, che il RT possa considerarsi indenne da qualsiasi responsabilità nell'ambito del presente procedimento sanzionatorio;

- nel caso considerato il RPC/SG ha dovuto privilegiare l'assolvimento di altri obblighi impostigli come prioritari dall'Amministrazione, consistenti nei numerosi incarichi a lui attribuiti ai sensi del comma 4, dell'art. 97 del TUEL. In questi termini si ritiene che il comportamento del RPC/SG sia caratterizzato dalla buona fede. Dagli atti del procedimento e dalla documentazione acquisita in istruttoria non sono emersi fatti che facciano propendere per una soluzione diversa da quella prospettata;
- l'inadempimento del RPC/SG trova la sua giustificazione nell'individuazione, da parte dell'organo di indirizzo politico, di priorità in settori dell'attività amministrativa diverse rispetto a quelle pure importanti e strategiche, della trasparenza e della prevenzione rispetto al rischio corruttivo al quale è risultato fortemente esposto il comune di Pozzuoli;
- sulla base delle argomentazioni che precedono, si ritiene di non irrogare la sanzione pecuniaria al RPC/SG e al RT;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- si ritiene, invece, sanzionabile il comportamento del Sindaco e degli altri componenti della Giunta comunale per non aver tenuto in debito conto la rilevanza dell'attività di prevenzione della corruzione, prediligendo di indirizzare l'azione amministrativa in altri ambiti.

Tanto ha fatto sì che gli organi di indirizzo politico abbiano attribuito al RPC/SG competenze tali per le quali, unitamente alla mancanza di risorse professionali a suo supporto, questi abbia dovuto tralasciare gli adempimenti strettamente propedeutici all'approvazione e adozione del PTPC di competenza, comunque, della Giunta comunale.

A tale scopo occorre tenere presente che gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione ossia la nomina del RPC e l'adozione del PTPC (art. 41, co. 1, lett. g) del d.lgs. 97/2016).

La mancanza di tali obiettivi può configurare un elemento che rileva ai fini della irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 19, co. 5, lett. b) del d.l. 90/2014.

Sempre nell'ottica di un effettivo coinvolgimento degli organi di indirizzo nella impostazione della strategia di prevenzione della corruzione, ad essi spetta anche la decisione in ordine all'introduzione di modifiche organizzative per assicurare al RPC funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività.

L'organo di indirizzo del comune di Pozzuoli non ha dato dimostrazione della consapevolezza della essenzialità del corretto utilizzo degli strumenti di programmazione, fra i quali deve essere ricompreso il PTPC, per il buon andamento dell'amministrazione dell'ente.

- l'elemento psicologico che caratterizza la censurata condotta dei soggetti su citati è dunque da rinvenirsi nella colpa, potendosi escludere che il loro comportamento omissivo, seppur caratterizzato da inosservanza degli ordinari doveri di diligenza, fosse il fine ultimo della loro azione.

- si ritiene di comminare la sanzione pecuniaria al Sindaco e agli altri componenti della Giunta comunale di Pozzuoli, sia pure nella misura minima edittale, a motivo delle difficoltà oggettive dell'ente,

Tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

di irrogare la sanzione pecuniaria in misura pari a euro 1.000 (mille/00) per ciascuno dei soggetti, ai signori:

- o [omissis], nella qualità di sindaco pro-tempore del comune di Pozzuoli;
- o [omissis], nella qualità di vice sindaco pro-tempore fino al 28 giugno 2016;
- o [omissis], nella qualità di assessore e vicesindaco pro-tempore;
- o [omissis], nella qualità di assessore;
- o [omissis], nella qualità di assessore



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il pagamento della sanzione pecuniaria dovrà essere effettuato entro 30 giorni dalla data della comunicazione del presente provvedimento mediante versamento in favore dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, da eseguire sul conto corrente di tesoreria acceso presso il Monte Paschi di Siena (agenzia di via del Corso 232, 00186 ROMA), codice IBAN: **IT7700103003200000004806788**.

Una copia del bonifico effettuato, provvista dell’indicazione del numero della delibera e della dicitura “Autorità Nazionale Anticorruzione – Ufficio Risorse Umane e Finanziarie” dovrà essere anticipata via fax al n. 06.36723289 e inoltrata, a mezzo posta, alla sede dell’Autorità – URUF – Via Marco Minghetti n. 10 – 00187 Roma ovvero, a mezzo posta elettronica, all’indirizzo protocollo@pec.anticorruzione.it. In caso di omesso versamento la riscossione avverrà mediante ruolo ai sensi dell’art. 27 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

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.

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

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 27 gennaio 2017

Per il Segretario: Rosetta Greco