

AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

L'ente a porte aperte: guida pratica
su cosa fare (e cosa evitare) nella "casa di vetro"

Responsabile di area: Augusto Sacchi

Approfondimento

L'AVVICENDAMENTO DEL RPCT E LA SANZIONE PER OMESSA ADOZIONE DEL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

di Enrico Pilotto

La legge anticorruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190) ha introdotto in tutte le pubbliche amministrazioni la figura del responsabile per la prevenzione della corruzione¹ e l'obbligo di approvare, entro il 31 gennaio di ogni anno, il piano triennale per la prevenzione della corruzione e trasparenza.

Detto obbligo è sanzionato, ai sensi del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 e relativa legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114², a carico del soggetto obbligato ad adottarlo³.

Il procedimento sanzionatorio, per espressa previsione legislativa, segue i principi generali, sanciti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689.

Fra questi, oltre i principi di tipicità (*Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati*), legalità (*Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione*), riserva di legge (articolo 23 Costituzione "*nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*"), va considerato l'elemento soggettivo e il concorso di persone.

Il concorso di persone implica che, qualora più persone concorrano ad una omissione o violazione, ciascuna di questa sia soggetta alla sanzione per questa disposta.

1. Il provvedimento sanzionatorio dell'ANAC

Nel caso concreto di un comune della regione Veneto sono stati ritenuti concorrenti sia i membri della giunta comunale, che non hanno adottato il piano, sia il RPCT che non provi di averlo proposto all'organo politico.

¹ Si veda articolo 1, comma 7, legge 190/2012 e comma 8, dopo le modifiche introdotte dall'art. 41, del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97;

² Articolo 19, comma 5, lettera b);

³ si veda anche Delibera ANAC 9 settembre 2014 "*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*", ora sostituito da Delibera ANAC n. 330 del 29 marzo 2017, recante: "*Regolamento per l'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*";

La sanzione dunque, dell'importo compreso tra mille e diecimila euro sarà comminata a tutti questi. Nell'ipotesi l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) operi la riduzione al minimo - ipotesi frequente nelle fattispecie fin qui delineatesi - il sindaco/presidente, gli assessori e il RPCT dovranno pagare mille euro ciascuno, non operando in questo caso il vincolo di solidarietà.

Negli enti locali la figura del RPCT è, di norma, individuata nel segretario comunale, salvo diversa e motivata nomina da parte dell'organo di indirizzo politico, nel caso di specie il sindaco/presidente.

In Italia vi sono più enti locali che segretari comunali e gli avvicendamenti non sono infrequenti, data la normale mobilità, le vicende di carriera, i mutamenti politici che possono preludere allo *spoils system*.

Può, dunque, capitare che in corso d'anno, il responsabile anticorruzione cambi. Se in un anno si sono avvicendati più RPCT, chi di loro risponderà della sanzione in caso di omessa adozione del PTPCT?

Nel rispondere al quesito può essere di aiuto la distinzione tra illecito amministrativo istantaneo e permanente, operata dalla giurisprudenza (Cassazione civ. Sez. II, 08-04-2011, n. 8097).

Se, trascorso il termine sanzionato in via amministrativa, la condotta prescritta non può essere più utilmente tenuta, l'illecito ha natura istantanea, perché l'inosservanza del dovere ha cagionato in modo irreparabile e definitivo la lesione dell'interesse perseguito dalla legge.

Se, invece, l'azione prescritta può essere utilmente compiuta anche in tempo successivo alla scadenza del termine, l'illecito ha natura permanente e la permanenza si protrae fino a quando non venga a cessare la situazione anti-giuridica, sia per fatto dell'agente, che adempia il dovere in precedenza omesso, ovvero per il verificarsi di altri eventi che eliminino il permanere dello stato di danno o di pericolo.

Nel caso concreto, dunque, sarebbero sanzionati tutti i RPCT che, durante l'anno, non avessero provveduto a proporre l'adozione del PTPCT, indipendentemente dall'avenuta scadenza o meno del termine (ordinatorio) del 31 gennaio.

A questa conclusione arriva, anche, una vicenda approvata recentemente a sentenza definitiva, che andremo a descrivere.

Un comune vede avvicinarsi nell'anno due segretari comunali, entrambi RPCT, il secondo in servizio da fine luglio.

Il PTPCT viene approvato dalla giunta comunale a fine anno, su proposta del secondo RPCT, in mancanza di qualsiasi altra proposta precedente.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione avvia il procedimento sanzionatorio e lo conclude, nonostante le giustificazioni addotte dal secondo RPCT, emettendo sanzione nei confronti di entrambi i RPCT succedutisi nell'anno.

A nulla giovano le osservazioni prodotte durante il procedimento dal secondo RPCT, fondate sul principio di colpevolezza recato dall'articolo 3, della legge 689/1981.

Detto principio statuisce, infatti, che ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa.

Il secondo RPCT si difende evidenziando che nessuna colpa può essere invocata nei suoi confronti, non essendo stato in servizio presso quel comune allo scadere del termine del 31 gennaio ed avendo, successivamente alla sua presa di servizio, proposto l'adozione del PTPCT entro la fine dell'anno solare.

Stesso esito hanno le successive richieste di autotutela e la richiesta di sospensione della riscossione coattiva (art.1, comma 538, legge 228/2012).

2. Il ricorso del RPCT

Avvalendosi della possibilità concessa dalla legge di stare in giudizio senza l'assistenza di un difensore, il secondo RPCT impugna avanti al Tribunale la sanzione, deducendo le seguenti violazioni:

- nullità della notifica della sanzione, effettuata solamente alla casella PEC del Comune e non al destinatario;
- mancata colpevolezza in ordine all'omissione dell'adozione del PTPCT al 31 gennaio, non essendo in servizio presso quel comune.

Il Tribunale di Belluno, con sentenza n. 337/2017, accoglie il ricorso con la seguente motivazione:

“nel caso di specie la notifica del provvedimento sanzionatorio presupposto alla cartella esattoriale impugnata, effettuata mediante l'invio dello stesso provvedimento all'indirizzo PEC generale e generico del Comune debba ritenersi illegittima nonché nulla ai sensi di quanto prescritto dall'art. 139 c.p.c.

[...]

si evidenzia che, come confermato da consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, la notificazione effettuata nella sede di lavoro del dipendente pubblico, quale è il ricorrente, ma non nelle mani proprie dello stesso, è da considerarsi invalida. Con specifico riferimento alla fattispecie concreta, la notifica a mezzo PEC del provvedimento sanzionatorio presupposto mediante l'invio dello stesso all'indirizzo PEC generale del Comune senza alcuna relata di notifica specifica indirizzata al ricorrente deve considerarsi nulla: la possibilità prevista dal secondo comma ex art. 139 c.p.c., di procedere alla notifica a persona addetta all'ufficio dove il destinatario presta servizio si riferisce esclusivamente agli uffici privati

Tanto premesso, rilevato che la mancanza della notifica di un atto presupposto costituisce un vizio procedurale che comporta la nullità dell'atto consequenziale notificato, preso atto che nel caso concreto la notifica dell'atto sanzionatorio presupposto deve considerarsi nulla e non sanabile, a differenza di quanto rilevato da parte resistente, ne consegue che anche la cartella esattoriale impugnata è affetta da nullità, e pertanto deve essere censurata.

Infine si evidenzia comunque come non possa essere ascritta alcuna responsabilità in capo al ricorrente per il mancato aggiornamento del P.T.P.C. e del P.T.T.I. 2015/2017 nel termine previsto per il 31 gennaio 2015, rilevato che lo stesso è stato nominato Responsabile per la prevenzione della Corruzione solamente il 24 luglio 2015, e quindi ben cinque mesi dopo lo spirare del termine, con evidente impossibilità di assolvere correttamente a tale onere.”

Non ancora soddisfatta, l'ANAC appella la sentenza avanti la Corte di Appello di Venezia, la quale rigettando l'appello con Sentenza n. 1515/2018, conferma quanto disposto dal giudice di primo grado, con la seguente motivazione:

“la notifica per PEC effettuata all'indirizzo generico e generalista del Comune non appare idonea a notificare la persona fisica destinataria, perché non vi è alcuna prova che l'atto le sia stato poi effettivamente consegnato; non risulta che il RPC avesse accesso diretto a tale indirizzo PEC, e non risulta che l'atto fosse accompagnato da un qualche avviso o relata da cui poter individuare direttamente i soggetti destinatari ai quali doveva essere consegnato.

Parte appellante lamenta, poi, che in realtà il RPCT avrebbe avuto conoscenza dell'atto e la notifica avrebbe raggiunto lo scopo, tanto che lo avrebbe impugnato presentando prima istanza di autotutela alla Autorità e poi presentando ricorso avanti al tribunale avverso al provvedimento sanzionatorio.

Orbene, la PEC è arrivata a destinazione il 18.3.2016 e la richiesta di riesame in sede di autotutela porta la data del 23.9.2016, quando oramai era stata notificata la cartella di pagamento il 19.9.2016 (come indicato dall'appellato); peraltro, la richiesta di riesame si appunta non solo avverso al provvedimento sanzionatorio, bensì anche alla sua iscrizione a ruolo (cfr. doc. 2 appellante); non vi è prova che l'ingiunto abbia avuto conoscenza dell'atto sanzionatorio prima del 23.9.2016, e in particolare prima della notifica della cartella (19.9.2016), che, quindi, ha correttamente impugnato in sede giudiziaria insieme all'atto presupposto mai formalmente notificatogli. Peraltro, in assenza di una valida notifica della ordinanza ingiunzione non può sostenersi che decorresse il termine per l'opposizione, la cui decorrenza presupponeva la individuazione di una precisa data di notifica; pertanto, correttamente l'ingiunto ha impugnato la successiva cartella esattoriale, lamentandosi anche dell'atto presupposto mai formalmente notificatogli.

Secondo parte appellante, sussisterebbe la responsabilità dell'ingiunto per le contestate omissioni. La doglianza, tuttavia, va respinta perché costui è stato nominato responsabile per la prevenzione della corruzione solamente negli ultimi mesi di luglio del 2015, quando

il termine per compiere gli atti era oramai scaduto; è vero che una volta nominato avrebbe dovuto, in ogni caso, operare in modo solerte per rimediare ai precedenti inadempimenti, ma appare giustificato che abbia dovuto impiegare del tempo per studiare le specifiche problematiche del Comune e approntare la documentazione richiesta, e il tempo trascorso tra la sua nomina e l'adempimento di quanto dovuto appare congruo allo svolgimento degli incombeni di studio e predisposizione degli atti da parte sua, di recente introdotto nella realtà organizzativa del comune; in sostanza, la tempistica fu tale da giustificare la condotta dell'appellato."

3. Conclusioni

La sentenza, ormai passata in giudicato, condanna, altresì, l'ANAC a rifondere le spese di lite.

Non si può fare a meno di notare che, *prima facie*, è stato ribadito il sacrosanto principio che una persona non possa rispondere di atti omessi da altri.

Osservando, però, il calvario e le traversie passate dal RPCT subentrante per dimostrare la propria estraneità, di primo impatto evidente, si comprendono alcuni commenti di autorevoli studiosi, secondo i quali l'ANAC fa più paura ai responsabili anticorruzione che ai corrotti.
