

Civile Ord. Sez. 2 Num. 28344 Anno 2023

Presidente: DI VIRGILIO ROSA MARIA

Relatore: BERTUZZI MARIO

Data pubblicazione: 10/10/2023

ORDINANZA

sul ricorso proposto da:

ANAC – Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del Presidente, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12.

Ricorrente

contro

Molfetta Pompeo; Denetto Roberta; Librato Palma; Marchionna Rolando Manuel; Marotta Antonio; Pisanò Tecla Egle; Missere Antonio.

Intimati

avverso la sentenza n. 203/2019 della Corte di appello di Lecce, depositata il 6. 3. 2019.

Udita la relazione sulla causa svolta nella camera di consiglio del 20. 9. 2023 dal relatore Mario Bertuzzi.

Fatti di causa e ragioni della decisione

Con sentenza n. 203 del 6. 3. 2019 la Corte di appello di Lecce confermò la decisione di primo grado che aveva accolto l'opposizione proposta da Molfetta Pompeo, sindaco del comune di Mesagne, Denetto Roberta, Librato Palma, Marchionna Rolando Manuel, Marotta Antonio, Pisanò Tecla Egle, membri della giunta, e Missere Antonio, segretario generale comunale, avverso la delibera dell'ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione, del 10. 2. 2016, che aveva loro applicato una sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione dell'art. 19, comma 5 lett. b), d.l. 24. 6. 2014, n. 90, convertito con la l. n. 11. 8. 2014, n. 114, per avere, nelle loro rispettive qualità, omesso di provvedere all'aggiornamento del piano triennale di prevenzione della corruzione e del programma triennale di trasparenza e dei codici di comportamento del comune. La Corte di merito, in adesione alle argomentazioni del Tribunale, confermò la decisione di accoglimento della opposizione sulla base della considerazione che il fatto contestato non rientrava nella condotta sanzionata dalla norma di legge applicata, punendo essa la sola ipotesi di mancata adozione dei piani triennali di anticorruzione e non anche quella, del tutto differente sotto il profilo sostanziale della gravità, di mancato aggiornamento annuale degli stessi, precisando che il principio di tipicità della fattispecie sanzionatoria, dettato dall'art. 1 l. n. 689 del 1981, impedisce qualsiasi equiparazione tra fattispecie materiali diverse, precludendo all'interprete qualsiasi lettura integrativa del precetto normativo.

Per la cassazione di questa sentenza, con atto notificato il 18. 7. 2019, propone ricorso l'ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione, affidandosi ad un unico motivo.

Le parti intime non hanno svolto attività difensiva.

L'unico motivo di ricorso denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 19, comma 5, d.l. n. 90 del 2014, dell'art. 1 l. n. 689 del 1981, dell'art. 10, comma 1, d.lgs. n. 33 del 2013, dell'art. 1, comma 8, l. n. 190 del 2012 e del Regolamento dell'ANAC in materia di esercizio del potere sanzionatorio del 9. 9. 2014. Assume in particolare la ricorrente che è errato ritenere che l'art. 19, comma 5, citato sanziona soltanto la mancata approvazione, da parte della autorità che vi sono dovute, dei piani in esso menzionati, atteso che il quadro

normativo di riferimento prevede espressamente il loro aggiornamento annuale. Nella specie l'aggiornamento dei piani con scadenza annuale è espressamente previsto sia dall'art. 10, d.lgs. n. 33 del 2013, che dall'art. 1, comma 8, l. n. 190 del 2012, secondo cui " *l'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile del procedimento individuato ai sensi dell'art. 7, entro il 31 dicembre di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione* ". E' la legge stessa, pertanto, ad imporre l'obbligo di aggiornamento dei piani anticorruzione, al fine di dare adeguato respiro programmatico alle misure di prevenzione. Il rilievo che la norma sanzionatoria posta dall'art. 19 citato non punisca espressamente l'inadempimento di tale obbligo non può pertanto portare alla conclusione che tale condotta non sia sanzionabile, dovendo le norme di legge, anche se di natura punitiva, essere interpretate, ai sensi dell'art. 12 preleggi al cod. civ., in modo evolutivo ed estensivo in conformità alla loro *ratio* ed agli interessi che intendono salvaguardare.

Il ricorso è infondato.

L'art. 19, comma 5 lett. b), d.l. n. 90 del 2014, prevede una specifica sanzione amministrativa " *nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento* ". Risulta dagli atti ed è comunque pacifico in causa che la sanzione opposta è stata invece irrogata per il mancato aggiornamento annuale dei predetti piani.

I giudici di merito hanno assolto gli oppositori dalla pretesa punitiva esercitata dall'ANAC ritenendo che il fatto contestato fosse diverso da quello previsto dalla norma di legge citata, in forza della considerazione che mancata adozione e mancato aggiornamento dei piani siano condotte diverse, di distinta gravità, e che la norma sanzionatoria colpisca la prima ma non anche la seconda, richiamando a sostegno della propria conclusione il principio di tipicità e tassatività degli illeciti amministrativi dettato dall'art. 1, comma 2, l. n. 689 del 1981, il quale stabilisce che " *Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati* ".

Queste argomentazioni e la soluzione che ne discende sono pienamente condivisibili.

In questo senso depone il rilievo che la disposizione di cui all'art. 19 citato delinea la condotta sanzionata in modo specifico nella mancata adozione dei piani in essa menzionati. La considerazione che la norma sanzionatoria faccia riferimento ad una condotta che descrive in modo netto, preciso e puntuale è assorbente ai fini della questione sollevata e non permette, rispetto ad essa, di sollevare dubbi o incertezze in ordine all'applicazione, nel caso di specie, dei principi di tassatività e determinatezza degli illeciti amministrativi. L'interpretazione letterale della norma è univoca e porta a ritenere che essa sanziona la condotta omissiva, il " caso ", come essa si esprime, della mancata adozione dei piani e che non contenga alcun riferimento ad altre condotte ipotizzabili in relazione all'inadempimento di altri obblighi che la legge in materia di anticorruzione pone a carico degli enti pubblici.

Ciò precisato, la questione posta dalla Autorità ricorrente circa la riconducibilità del fatto contestato alla fattispecie normativa va risolta in senso negativo, in quanto la mancata adozione dei piani ivi previsti costituisce una condotta materiale diversa da quella del loro mancato aggiornamento. La prima si risolve nel fatto che l'ente non ha adottato alcuna misura per fronteggiare le possibili criticità, sotto lo speciale profilo considerato dalla legge in materia, della propria organizzazione ed attività, la seconda nel mancato adeguamento, rispetto alla realtà esistente, delle misure già a tal fine predisposte. La diversità materiale delle due condotte è evidente e comporta che una loro assimilazione o equiparazione presupporrebbe invero che la legge abbia voluto, senza dirlo, sanzionare condotte diverse ed ulteriore rispetto a quella prevista, dando luogo da parte dell'interprete ad un intervento integrativo del precetto normativo ovvero al ricorso all'*analogia legis*, operazioni che non sono consentite in materia di illeciti amministrativi, retta dai principi di tipicità e tassatività (Cass. 13336 del 2022; Cass. n. 1105 del 2012; Cass. n. 22510 del 2006).

La suesposte argomentazioni rendono irrilevante che la normativa di settore, in particolare l'art. 10 d.lgs. n. 33 del 2013, preveda l'obbligo a carico dei soggetti tenuti all'adozione dei piani in questione, che hanno durata di tre anni, del loro aggiornamento annuale, atteso che trattasi di un obbligo chiaramente distinto dalla loro adozione e la cui sussistenza non comporta di per sé che la

R.G. N. 22282/2019.

sua inosservanza ricada nella previsione sanzionatoria prevista dall'art. 19 citato.

Il ricorso va pertanto respinto.

Nulla si dispone sulle spese del giudizio, non avendo le parti intimato svolto attività difensiva.

Si dà atto che sussistono i presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, se dovuto.

P.Q.M.

rigetta il ricorso.

Dà atto che sussistono i presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 20 settembre 2023.