

## Ufficio Studi CODAU

### "Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"

**Corte di Cassazione: non è sanzionabile, ai sensi dell'art. 19, comma 5 lett. b), del decreto- legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con legge 11 agosto 2014, n. 114<sup>1</sup>, il mancato aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione<sup>2</sup>.**

#### Fatto

La Corte di Cassazione con l'Ordinanza del 10 ottobre 2023, n. 28344 ha respinto il ricorso proposto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione confermando l'impossibilità di applicare a un Comune la sanzione pecuniaria per violazione dell'art. 19, comma 5 lett. b), del d.l. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014, per avere omesso di provvedere all'aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione (d'ora in poi Piano)<sup>3</sup> e del programma triennale di trasparenza e dei codici di comportamento dell'amministrazione comunale medesima, poiché la mancata adozione e il mancato aggiornamento del Piano sono condotte diverse, di distinta gravità, e la norma colpisce la prima e non anche la seconda.

Quanto in particolare al fatto, l'ANAC proponeva ricorso avverso la sentenza della Corte di Appello di Legge del 06.03.2019, n. 203 che in secondo grado aveva confermato quanto già

---

<sup>1</sup> L'art. 19, comma 5, lett. b) del d.l. n. 90/2014, convertito con L. n. 114/2014, rubricato "Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione", prescrive che: "In aggiunta ai compiti di cui al comma 2, l'Autorità nazionale anticorruzione:

[...]  
salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, 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 obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento".

<sup>2</sup> Ha collaborato alla stesura del presente documento Debora Fornari Politecnico di Torino.

<sup>3</sup> Nel 2020 il PTPC si è trasformato nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) a seguito della fusione con il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI), secondo quanto stabilito dall'art. 10, del decreto-legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che prescrisse che il PTTI, di norma, dovesse rappresentare una sezione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. Successivamente, a seguito del mutato quadro normativo, alcune amministrazioni, tra cui le Università, sono tenute a programmare le strategie di prevenzione della corruzione non più nel PTPCT ma nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), operativo dal 1° luglio 2022.

statuito in primo grado da parte del Tribunale con l'accoglimento dell'opposizione presentata dal sindaco, dalla giunta e dal segretario del Comune avverso la delibera dell'ANAC che aveva loro applicato la sanzione amministrativa.

La summenzionata Autorità, con l'unico motivo di ricorso, denunciava la violazione e falsa applicazione dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 90/2014, dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689<sup>4</sup>, dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, dell'art. 1, comma 8 della legge 6 novembre 2012, n. 190<sup>5</sup> e del Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento del 09 settembre 2014.

Nello specifico, l'ANAC adduceva che la norma sanzionatoria non riguardava soltanto la mancata approvazione dei piani, posto che il quadro normativo di riferimento prevede espressamente il loro aggiornamento annuale. In particolare, asseriva l'ANAC che *"Il rilievo che la norma sanzionatoria posta dall'art. 19 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 in modo evolutivo ed estensivo in conformità alla loro ratio e agli interessi che intendono salvaguardare"*.

I Giudici Ermellini rigettavano il ricorso in quanto infondato.

### **La posizione della Cassazione in merito alla fattispecie scrutinata**

La Cassazione, nel confermare la sentenza del Tribunale e quella della Corte d'Appello, precisava che 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*

---

<sup>4</sup> L'art. 1, l. n. 689/1981, concernente modifiche al sistema penale, stabilisce che: *"Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati"*.

<sup>5</sup> L'art. 1, comma 8, della l. n. 190/2012, c.d. Legge Anticorruzione, stabilisce che *L'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione. L'organo di indirizzo adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza entro il 31 gennaio 33 di ogni anno e ne cura la trasmissione all'Autorità nazionale anticorruzione. Negli enti locali il piano è approvato dalla giunta. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Le attività a rischio di corruzione devono essere svolte, ove possibile, dal personale di cui al comma 11"*.

*comportamento*". Nel caso di specie invece la sanzione è stata irrogata per il mancato aggiornamento annuale dei predetti piani. Sul piano formale, l'interpretazione letterale della norma risulta univoca e porta a ritenere che essa sanzioni la condotta omissiva, ossia la mancata adozione dei piani, e non anche il loro mancato aggiornamento. Come sostenuto dalla Suprema Corte la disposizione non contiene *"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"*.

Anche sul piano sostanziale la Cassazione ritiene che mancata adozione del Piano e mancato aggiornamento dello stesso costituiscano condotte dissimili, di differente gravità, e che la norma sanzionatoria colpisca la prima ma non anche la seconda, richiamando a fondamento della propria conclusione il principio di tipicità e di tassatività degli illeciti amministrativi recato dal comma 2, dell'art. 1, della l. n. 689/1981.

### **Il principio di tipicità e tassatività degli illeciti amministrativi**

Quanto al principio di tipicità e tassatività degli illeciti amministrativi, esso non consente di equiparare due situazioni differenti. Le fattispecie soggette a sanzione amministrativa si caratterizzano per tipicità e determinatezza. Sicché resta esclusa l'integrazione analogica della norma sanzionatrice per estenderne l'applicazione a ipotesi ivi non contemplate. Infatti, l'art. 1, comma 2, della l. n. 689/1981, stabilisce che *"Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati"*.

La mancata adozione e il mancato aggiornamento del Piano sono due fattispecie differenti, per cui non può essere applicata la sanzione prevista dall'art. 19, comma 5 lett. b), del d.l. n. 90/2014 per la mancata approvazione del Piano, alla diversa e meno grave fattispecie del suo mancato adeguamento. In particolare, la Suprema Corte prescrive che *"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)"*.

Si badi bene, la Cassazione non esclude che vi sia un obbligo rinvenibile dal sistema delineato in materia di anticorruzione di aggiornamento annuale del Piano, ma precisa che l'inadempimento di tale obbligo non può essere sanzionato, sulla base del principio di tipicità e tassatività degli illeciti amministrativi, applicando l'art. 1, comma 2, della l. n. 689/1981. Da qui discende l'annullamento della sanzione comminata dall'ANAC all'Ente locale che non aveva provveduto ad approvare l'aggiornamento annuale del Piano.

## **Conclusioni**

La Corte di Cassazione ritiene, pertanto, irrilevante che la disciplina di riferimento e, in particolare, il sopracitato art. 10, del d.lgs. n. 33/2013, prescriva l'obbligo a carico dei soggetti tenuti all'adozione dei piani in esame, che hanno durata di tre anni, del loro aggiornamento annuale, poiché non vi è chi non veda che si tratta di un onere chiaramente dissimile dalla loro adozione e la cui sussistenza non comporta di per sé che la sua inosservanza ricada nella previsione sanzionatoria di cui al citato art. 19.