



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SECONDA SEZIONE CIVILE

composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

GIUSEPPE GRASSO	Presidente
LINALISA CAVALLINO	Consigliere
ROSSANA GIANNACCARI	Consigliere
RICCARDO GUIDA	Consigliere
DANILO CHIECA	Consigliere-Relatore

Oggetto:

SANZIONI AMMINISTRATIVE
CC 29/11/2023

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 6401/2019 R.G. proposto da ANAC -AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, in persona del Presidente *pro tempore*, domiciliata in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 presso gli uffici dell'Avvocatura Generale dello Stato, dalla quale è rappresentata e difesa *ope legis*

-ricorrente-

contro

A.S.P. -AZIENDA DI SERVIZI ALLA PERSONA ISTITUZIONI ASSISTENZIALI RIUNITE DI PAVIA, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, ANTONIO MARIA RICCI, LAURA MONTANARI, SERGIO CONTRINI, MARCO SALVADEO, MARCO DE ANGELIS e MAURIZIO NIUTTA, elettivamente domiciliati in Roma al viale delle Milizie n. 9 presso lo studio dell'avv. Stefano D'Acunti, dal quale sono rappresentati e difesi unitamente all'avv. Alberto Vittorio Fedeli

-controricorrenti-

avverso la SENTENZA della CORTE D'APPELLO DI MILANO n. 4932/2018 pubblicata il 14 novembre 2018

Udita la relazione svolta nell'adunanza camerale del 29 novembre dal Consigliere Danilo CHIECA

Copia comunicata ai software dell'art 133 CPC



FATTI DI CAUSA

Con ordinanza-ingiunzione n. 384/S/2015 del 28 ottobre 2015 l'ANAC -Autorità nazionale anticorruzione intimava all'A.S.P. - Azienda di servizi alla persona istituzioni assistenziali riunite di Pavia (d'ora in poi A.S.P. di Pavia), nonché ai suoi dirigenti Antonio Maria Ricci, Laura Montanari, Sergio Contrini, Marco Salvadeo, Marco De Angelis e Maurizio Niutta, il pagamento della sanzione amministrativa di 1.500 euro *pro capite* per la mancata tempestiva adozione, da parte della predetta azienda, delle misure preventive anticorruzione, e in particolare per l'omessa pubblicazione del piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), del programma per la trasparenza e integrità (PTTI) e del codice di comportamento.

L'opposizione proposta dagli intimati veniva accolta dall'adito Tribunale di Pavia, che con sentenza n. 1153/2017 del 3 luglio 2017 annullava il provvedimento sanzionatorio.

Il gravame successivamente esperito dall'autorità irrogante era respinto dall'adita Corte d'Appello di Milano con sentenza n. 4932/2018 del 14 novembre 2018, che poneva a carico dell'impugnante le spese del grado.

A differenza del primo giudice, che aveva fondato la propria decisione sul ravvisato difetto dell'elemento soggettivo della violazione -a suo avviso emergente dal «*clima di incertezza che ha circondato la corretta applicazione della normativa anticorruzione*» e dal «*contrasto esistente fra gli operatori*»-, il collegio distrettuale riteneva carente l'elemento oggettivo del contestato illecito amministrativo, in base al rilievo che prima dell'entrata in vigore delle modifiche apportate all'art. 11 D. Lgs. n. 33 del 2013 dall'art. 24-bis D.L. n. 90 del 2014, convertito in L. n. 114 del 2014, le A.S.P. non rientravano fra i soggetti tenuti all'osservanza della predetta normativa.

Contro tale sentenza l'ANAC ha proposto ricorso per cassazione



sulla base di un unico motivo.

L'A.S.P. di Pavia e i suoi dirigenti innanzi menzionati hanno resistito con controricorso.

Il ricorso è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio, ai sensi dell'art. 380-*bis*.1 c.p.c..

I controricorrenti hanno depositato sintetica memoria illustrativa.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con l'unico motivo di ricorso vengono denunciate la violazione e la falsa applicazione della L. n. 689 del 1981, del D. Lgs. n. 165 del 2001, del D. Lgs. n. 33 del 2013 (in particolare dell'art. 11), della L. n. 190 del 2012 e della L. n. 114 del 2014 (segnatamente dell'art. 24-*bis*).

Si assume che avrebbe errato la Corte d'Appello di Milano nel ritenere inoperante la normativa anticorruzione nei confronti delle Aziende pubbliche di servizi alla persona (A.S.P.), ex Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (I.P.A.B.), nel quadro legislativo anteriore all'entrata in vigore del D.L. n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla L. n. 114 del 2014, il quale, sostituendo il testo dell'art. 11 D. Lgs. n. 33 del 2013, ha ampliato l'ambito soggettivo di applicazione della predetta normativa, includendovi gli enti pubblici economici e quelli ad essi equiparati.

Il collegio meneghino avrebbe, infatti, tralasciato di considerare che, con sentenza n. 161/2012, la Corte Costituzionale aveva già affermato la natura di enti locali delle I.P.A.B.-A.S.P., le quali dovevano, pertanto, ritenersi comprese fra i soggetti tenuti ad adeguarsi alle disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione dettate dalla L. n. 190 del 2012.

Peraltro, avendo il Comunicato del Presidente dell'ANAC del 10 aprile 2015 riconosciuto la natura di enti pubblici regionali delle predette istituzioni, le stesse dovevano comunque considerarsi incluse fra le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2,



D. Lgs. n. 165 del 2001, destinatarie degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni imposti dal D. Lgs. n. 33 del 2013 in virtù del richiamo contenuto nell'art. 11, comma 1, di tale ultimo decreto.

Si sostiene, inoltre, che a torto il giudice distrettuale avrebbe attribuito decisivo rilievo al parere espresso il 19 novembre 2010 dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), poi ridenominata Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con il quale era stata esclusa la soggezione delle I.P.A.B., trasformate in A.S.P., alla disciplina in materia di trasparenza delle pubbliche amministrazioni contenuta nel D. Lgs. n. 150 del 2009, poi modificato dal D. Lgs. n. 33 del 2013.

Detto parere andava, infatti, ritenuto privo di pertinenza, sia perché formulato con riferimento al quadro normativo anteriore all'entrata in vigore della L. n. 190 del 2012, sia perché riguardante un caso diverso da quello oggetto di giudizio, sia perché proveniente da un soggetto pubblico non più esistente e comunque diverso dall'ANAC, pur avendone assunto le competenze e le funzioni.

Il ricorso è inammissibile per difetto di specificità, essendosi l'impugnante limitata a riproporre in questa sede le medesime argomentazioni poste a fondamento delle censure articolate in grado di appello, motivatamente disattese dalla Corte distrettuale di Milano.

La Corte meneghina ha anzitutto ricostruito il quadro legislativo di riferimento, evidenziando che l'ambito soggettivo di applicazione della normativa anticorruzione è stato ampliato dall'art. 24-*bis* D.L. n. 90 del 2014, convertito in L. n. 114 del 2014, il quale ha modificato l'art. 11 D. Lgs. n. 33 del 2013, includendo fra i destinatari della predetta normativa, accanto alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, D. Lgs. n. 165 del 2001, una



serie di altri soggetti, e precisamente: autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione; enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati; enti di diritto privato in controllo pubblico (ossia società e altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. da parte di pubbliche amministrazioni, oppure enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi), limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea; società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, in caso di partecipazione non maggioritaria, limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea.

Ha, quindi, sottolineato la portata innovativa, e non meramente ricognitiva, dell'intervenuta modifica dell'art. 11 innanzi citato, rilevando che l'intervento del legislatore è servito a colmare un difetto di regolamentazione rispetto ai soggetti non contemplati dalla normativa anteriore.

Ha altresì chiarito che la continuità fra la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) -organismo pubblico che in data 19 novembre 2010 aveva espresso il parere circa l'inapplicabilità della normativa anticorruzione alle I.P.A.B.-A.S.P.- e l'ANAC è desumibile dall'inequivoco tenore letterale dell'art. 1, comma 2, L. n. 190 del 2012, secondo cui la predetta Commissione, istituita con l'art. 13 D. Lgs. n. 150 del 2009, opera come Autorità nazionale



anticorruzione.

Ha poi rimarcato che *«la riconducibilità delle IPAB e delle ASP ad amministrazioni di Regioni, Province e Comuni (come indicato nel comunicato presidenziale ANAC), e non alla categoria degli enti pubblici economici, non risulta fondata su alcun elemento normativo specifico -mai richiamato, se non in modo apodittico, nell'indicato comunicato-, ed anzi risulta contraddetto da alcune pronunce giurisprudenziali di merito e dalla dottrina in materia richiamata da parte appellata»*.

Ha ancora precisato che la sentenza della Corte Costituzionale n. 162/2012 non offre adeguato supporto all'asserto dell'ANAC, in quanto, pur riconoscendo la natura di enti pubblici delle I.P.A.B., e parallelamente delle A.S.P., al fine di giustificare la loro sottoposizione a limiti di spesa, *«nulla dice in ordine ad una particolare normativa come è quella del rispetto delle norme anticorruzione, che prima della l. 114/2014 non contemplava una ampia categoria di enti indiscutibilmente pubblici, quali gli enti pubblici economici»*.

Ha infine posto in evidenza che il comunicato del Presidente dell'ANAC in data 10 aprile 2015 -con il quale era stato fissato all'A.S.P. di Pavia, sull'apodittico presupposto della sua natura di ente pubblico regionale, il termine di 30 giorni per l'adeguamento alle previsioni della L. n. 190 del 2012- costituiva un *«provvedimento di carattere precettivo emesso in difetto dei necessari presupposti normativi»*.

Con il presente ricorso per cassazione l'ANAC insiste nella tesi giuridica secondo cui già prima dell'entrata in vigore del D.L. n. 90 del 2014 le A.S.P. (ex I.P.A.B.) dovevano ritenersi soggette agli obblighi imposti dalla L. n. 190 del 2012 -in particolare a quello di pubblicazione del piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), del programma per la trasparenza e integrità (PTTI) e del codice di comportamento-, riproponendo le medesime



argomentazioni sulle quali si basava il suo atto di appello, puntualmente disattese dalla Corte lombarda, senza individuare gli specifici *errores iuris* in cui sarebbe incorso il giudice distrettuale nell'interpretazione delle norme applicabili alla fattispecie di causa. Tanto inevitabilmente comporta l'inammissibilità dell'eserizio gravame di legittimità, alla stregua del costante orientamento giurisprudenziale di questa Corte, che va qui ribadito, secondo cui con i motivi di ricorso per cassazione la parte non può limitarsi a riproporre le tesi difensive svolte nelle fasi di merito e motivatamente respinte dal giudice dell'appello, senza considerare le ragioni addotte da quest'ultimo, poiché in tal modo si viene a determinare una mera contrapposizione della propria valutazione al giudizio espresso dalla sentenza impugnata, risolvendosi, in sostanza, nella formulazione di un "non motivo", inammissibile ex art. 366, comma 1, n. 4) c.p.c. (cfr. Cass. n. 22478/2018, Cass. n. 17330/2015, Cass. n. 11098/2000, nonché, fra le più recenti, Cass. n. 31731/2023, Cass. n. 31010/2023, Cass. n. 28364/2023).

Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

Non sussistono i presupposti processuali richiesti dall'art. 13, comma 1-*quater*, D.P.R. n. 115 del 2002 (Testo unico delle spese di giustizia) per il cd. raddoppio del contributo unificato, non potendo tale norma trovare applicazione nei confronti delle Amministrazioni dello Stato che, mediante il meccanismo della prenotazione a debito, sono istituzionalmente esonerate, per valutazione normativa della loro qualità soggettiva, dal materiale versamento delle imposte e tasse gravanti sul processo (cfr. Cass. n. 10996/2023, Cass. n. 28250/2017, Cass. n. 1778/2016, Cass. Sez. Un. n. 9938/2014).

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso e condanna la ricorrente ANAC -Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del Presidente



pro tempore, a rifondere alla controparte le spese del presente giudizio di legittimità, liquidate in complessivi 3.300 euro (di cui 200 per esborsi), oltre al rimborso forfettario delle spese generali nella misura del 15% e agli accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda Sezione Civile della Corte Suprema di Cassazione, in data 29 novembre 2023.

Il Presidente
Giuseppe Grasso

