

N. 03848/2016 REG.PROV.COLL.

N. 03672/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3672 del 2015, proposto da:
Consorzio Cmg in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Tozzi, con domicilio eletto presso Lodovico Visone in Roma, Via del Gesu', 62, come da procura in calce al ricorso;

contro

Autorità Nazionale Anticorruzione in persona del legale rappresentante pro tempore, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in persona del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;
Comune di San Giuseppe Vesuviano in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento sanzionatorio n. 63-es del 22.12.2014 emesso dall'ANAC.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Autorità Nazionale Anticorruzione e di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2015 il consigliere Achille Sinatra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - Con ricorso notificato il 16 marzo 2015 e depositato il successivo giorno 18, il Consorzio in epigrafe ha impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione cautelare, il provvedimento n. 63 del 23 dicembre 2014, con cui il

Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha irrogato a suo danno la sanzione dell'iscrizione nel casellario informatico tenuto dall'Autorità e la sospensione per cinque mesi dalle procedure di affidamento di pubblici appalti, ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. n. 163\2006.

2. - L'iscrizione impugnata rende noto che il Consorzio sanzionato, in occasione della partecipazione ad un appalto per l'affidamento del servizio di gestione di parcheggi indetto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel Comune di San Giuseppe Vesuviano, "ha prodotto documentazione artefatta ai fini della comprova del possesso dei requisiti di ordine speciale richiesti", consistente in un contratto ritenuto non genuino poichè, invece di riportare, quale oggetto, le sole attività di pulizie e facchinaggio (come nell'originale agli atti del Notaio Massimo Lottini), riportava anche l'attività di gestione di parcheggi.

3. - Il Consorzio ricorrente censura l'anzidetta determinazione attraverso i seguenti motivi:

1) Violazione e falsa applicazione degli articoli 2 e 7 della L. 241\1990, 6 e seguenti d.lgs. n. 163\2006, 7 e 8 DPR 207\2010, dell'art. 28 della deliberazione AVCP n. 1\2008, eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione, violazione del principio di proporzionalità, che consta di tre censure, rispettivamente denunzianti:

a) la violazione del termine regolamentare di dieci giorni per la segnalazione, da parte della P.A. procedente, dell'operatore all'ANAC;

b) la violazione del termine di conclusione del procedimento sanzionatorio, pari a 180 giorni;

c) la violazione del principio di tempestività di cui all'art. 8 d.lgs. n. 163\2006.

2) Violazione delle medesime norme di cui alla rubrica del precedente motivo sotto il profilo del mancato riscontro della colpa lieve nella condotta dell'operatore.

4. - L'ANAC si è costituita in giudizio, contrastando il merito delle avverse censure con due memorie, l'una depositata in vista della camera di consiglio fissata per la discussione della richiesta cautelare e l'altra nel rispetto dei termini di cui all'art. 73 c.p.a.

Con ordinanza n. 1552\2015 l'istanza cautelare è stata accolta.

In occasione della pubblica udienza del 16 dicembre 2016 il ricorso è stato posto in decisione.

5.- Il ricorso è fondato, e va accolto, sotto l'assorbente profilo dedotto nella seconda e nella terza censura del motivo d'apertura, che denunziano la violazione del termine procedimentale di 180 giorni che la stessa ANAC si è imposta per la conclusione del procedimento sanzionatorio e la violazione dell'art. 8 d.lgs. n. 163\2006: censure che, per la loro logica connessione, possono essere delibate congiuntamente.

Al riguardo occorre premettere che nella memoria conclusionale depositata il 13 novembre 2015 l'ANAC precisa che al procedimento in questione si applicherebbe il Regolamento delle sanzioni adottato dall'Autorità in data 8 aprile 2014, e non quello approvato nel 2008.

Al riguardo si deve osservare che tale precisazione non è dirimente, poichè anche l'art. 6 del suddetto regolamento del 2014 prevede che il procedimento in questione abbia durata non superiore a 180 giorni dalla ricezione della comunicazione di avvio (comma I lettera b), e che il procedimento è sospeso in tutti i casi in cui il Regolamento prevede l'assegnazione di un termine alle parti o a terzi per le produzioni istruttorie sino alla scadenza del termine stesso e per il periodo necessario allo svolgimento dell'audizione (comma V).

6. – Tanto detto, osserva il Collegio che è pacifico tra le parti:

- che il procedimento sanzionatorio è iniziato il 21 maggio 2014 mediante la relativa comunicazione di avvio rivolta dall'ANAC al Consorzio;

- che la deliberazione gravata è stata adottata il 22 dicembre 2014;

- che la medesima deliberazione è stata comunicata all'interessato Consorzio il 16 febbraio 2015.

La prima sospensione, ai sensi del comma V dell'art. 6, si è verificata già alla data di inizio del procedimento (21 maggio 2014) per consentire all'incolpato di produrre una memoria difensiva, che il Consorzio –come documentato dalla ricevuta

della comunicazione via posta elettronica certificata depositata al n. 9 del fascicolo del ricorrente- ha fatto pervenire all'ANAC il 10 giugno 2014, ventesimo –ed ultimo- giorno di sospensione.

In tale memoria il consorzio ha chiesto l'audizione personale dell'incolpato, fissata dall'ANAC con atto comunicato il 24 giugno 2014 per la data del 23 luglio 2014: pertanto, il termine è rimasto nuovamente sospeso per 29 giorni, in forza di quanto dispone l'art. 6 comma V del Regolamento ANAC.

Il 18 novembre 2014, infine, l'Autorità ha comunicato le risultanze dell'istruttoria condotta all'incolpato, assegnando al medesimo dieci giorni per controdedurre.

Il 22 dicembre 2014, infine, è intervenuta l'impugnata delibera: dall'inizio del procedimento a tale data sono trascorsi duecentoquindici giorni, mentre il procedimento ha visto cinquantanove giorni complessivi di sospensione.

Pertanto, ove fosse condivisibile la tesi sviluppata dalla difesa dell'ANAC, secondo la quale nel computo non deve essere ricompreso anche il lasso temporale intercorrente tra l'adozione della deliberazione sanzionatoria e la sua comunicazione, la conclusione del procedimento sarebbe tempestiva, perché "al netto" della sospensione il procedimento è durato centocinquantesi giorni.

Invece, qualora si ritenesse rilevante anche il periodo antecedente la comunicazione (qui il 16 febbraio 2015), il termine di conclusione del procedimento pari a 180 giorni, che veniva a scadenza il 5 gennaio 2015, risulterebbe superato.

8. – Il Collegio è dell'avviso che la data di comunicazione della decisione di sanzionare l'incolpato debba rientrare a pieno titolo nel computo in questione.

Al riguardo, tuttavia, occorre premettere –in consonanza con l'orientamento già espresso dalla Sezione nella sentenza n. 13668 del 3 dicembre 2015- che il termine di conclusione del procedimento fissato dalla stessa ANAC nel proprio Regolamento delle sanzioni del 2014 ha certamente natura perentoria, in quanto risulterebbe contraddittorio stabilire un termine di conclusione del procedimento sanzionatorio e, poi, non rispettare un auto vincolo posto dalla stessa Autorità procedente.

Detto termine, invero, è posto anche a garanzia dell'incolpato, in ragione della natura afflittiva della procedura, e si palesa di gran lunga maggiore di quello ordinariamente previsto dall'art. 2 della L. n. 241 del 1990 per la conclusione dei procedimenti amministrativi, che è di trenta giorni.

9. – Tanto premesso, la necessità di ricondurre anche la data della notificazione della sanzione nel computo del termine è funzionale proprio a questa imprescindibile garanzia.

Il relativo fondamento normativo, come già osservato dalla Sezione (sentenze n. 8126 del 2015 e 9379 del 2015), si rinviene nell'art. 8, comma 4, del D.lgs. n. 163/2006, secondo cui il regolamento che disciplina l'esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'Autorità non deve ispirarsi soltanto al "rispetto dei principi della tempestiva comunicazione dell'apertura dell'istruttoria, della contestazione degli addebiti, del termine a difesa, del contraddittorio, della motivazione, proporzionalità e adeguatezza della sanzione"; ma anche a quello –che specificamente rileva sotto il profilo della notificazione della deliberazione finale- "della comunicazione tempestiva con forme idonee ad assicurare la data certa della piena conoscenza del provvedimento...".

10. – A tanto seguono la fondatezza delle censure in esame e l'accoglimento del ricorso sotto tale preliminare e –per questo- assorbente profilo.

Le spese possono essere compensate, attesi i complessivi profili di merito della vicenda.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) accoglie il ricorso in epigrafe, e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Blanda, Presidente FF

Achille Sinatra, Consigliere, Estensore

Claudio Vallorani, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/03/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)