

Il ruolo dell'ANAC nel sistema dei contratti pubblici

24 Ottobre 2019

Francesco di Fiore

L'ANAC (**Autorità Nazionale Anticorruzione**) è un'autorità amministrativa indipendente^[1], il cui compito è quello di prevenire la corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e delle società partecipate e controllate, orientando le scelte ed i comportamenti delle stesse, per renderle conformi al dettato normativo e alla strategia globale di **prevenzione della corruzione**, non solo esplicando l'attività di vigilanza, ma anche operando interventi di tipo consultivo e regolatorio^[2].

L'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, presieduta fino al 23 ottobre del 2019 dal magistrato **Raffaele Cantone** ed attualmente presieduta dal **Prof. Francesco Merloni** in qualità di facente funzioni, è intervenuta all'esito di un lungo percorso che, prendendo le mosse da sollecitazioni internazionali e dalla loro traduzione sul piano nazionale, ha indotto ad approntare specifici rimedi per contrastare in modo efficace il pervasivo fenomeno della corruzione nella gestione della cosa pubblica^[3].

Un primo tentativo di attribuire compiti di prevenzione e contrasto della corruzione ad un ente apposito fu l'istituzione dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione, avvenuta nel 2003 con la legge 16 gennaio n.3, per adempiere a specifici obblighi internazionali sottoscritti dallo Stato italiano. L'esperienza istituzionale dell'Alto Commissario per la lotta alla corruzione ebbe tuttavia vita breve e non fu significativa nella predisposizione di strumenti concreti di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi, anche a causa dello scarso interesse che le Amministrazioni pubbliche rivolsero all'ente, non avvalendosi mai dei poteri di intervento ad esso riconosciuti^[4].

Criticità ed incertezze di impianto e di funzionamento condizionarono l'organismo che finì per considerarsi non organo ispettivo o di controllo sull'attività della Pubblica Amministrazione, ma organo di analisi del fenomeno "corruzione"^[5].

A seguito della soppressione dell'organismo e della seguente assegnazione delle sue funzioni al Dipartimento della Funzione Pubblica^[6], nacque, ad opera dall'art. 68 del decreto legislativo 25/6/2008, n. 112, convertito in legge 6/8/2008, n. 133, il **Servizio Anticorruzione e Trasparenza del Dipartimento della Funzione Pubblica (SAeT)**, al quale la legge attribuiva compiti di analisi, studio ed indagine del fenomeno della corruzione e delle altre forme di illecito, che dovevano concretizzarsi nella mappatura del fenomeno nella Pubblica Amministrazione, nella predisposizione di una Relazione annuale al Parlamento e nella formulazione di un piano annuale per la trasparenza dell'azione amministrativa^[7].

Una significativa innovazione intervenne poi con l'istituzione, ad opera del decreto legislativo n. 150 del 2009, della Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni (**CIVIT**).

La commissione nasceva per occuparsi in modo prevalente di tutti gli adempimenti centrali in materia di valutazione e misurazione della *performance* ed aveva, tra i suoi compiti principali, quello di favorire, nella Pubblica Amministrazione, la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione[8].

A distanza di un anno dalla sua formale istituzione, la CIVIT si trova ad operare quale Autorità Nazionale Anticorruzione, ai sensi della legge n. 190 del 2012[9].

Possiamo affermare che soltanto al termine del biennio 2012/2014 e a seguito di diversi interventi normativi, l'ANAC diventa un'autorità amministrativa indipendente e in quanto tale sottratta all'indirizzo politico-governativo. Con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, infatti, l'Esecutivo si determina a completare quel processo di ratifica degli obblighi internazionali assunti dalla Repubblica Italiana, in tema di contrasto alla corruzione, lasciandosi alle spalle le esperienze incompiute dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione (2004) e del "Servizio anticorruzione e trasparenza" del Dipartimento della Funzione Pubblica (2008)[10].

Il decreto legge in questione è intervenuto anche sul piano funzionale, assegnando all'Autorità Anticorruzione quei poteri sanzionatori, la cui mancanza aveva contribuito a rendere inefficaci i precedenti organismi[11].

Il ruolo dell'ANAC è stato, infine, ulteriormente rafforzato dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

Non essendo possibile in questa sede procedere ad una analisi completa dei **poteri e delle funzioni attribuite all'ANAC**, mi accingo a menzionare solo quelli principali, con riferimento al sistema dei contratti pubblici, settore nel quale l'Autorità, a seguito del già citato decreto legislativo n. 50 del 2016, riveste un ruolo centrale.

L'articolo 213 del decreto legislativo in questione, attribuisce all'Autorità la vigilanza e il controllo sui contratti pubblici e l'attività di regolazione degli stessi, anche al fine di prevenire e contrastare l'illegalità e la corruzione.

Dall'analisi di questo articolo deriva innanzitutto che l'ANAC, attraverso linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, comunque denominati, garantisce la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche[12].

L'articolo prosegue elencando, al comma terzo, una serie di poteri attribuiti all'Autorità.

Tra questi possiamo menzionare il potere di vigilare sui contratti pubblici, quello di vigilare affinché sia garantita l'economicità dell'esecuzione dei medesimi, il potere di segnalare al Governo e al Parlamento fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa di settore o, ancora, il potere di vigilare sul divieto di affidamento dei contratti attraverso procedure diverse rispetto a quelle ordinarie[13].

Direttamente collegato alla funzione di vigilanza è altresì il compito assegnato all'Autorità in ordine alla tenuta di elenchi ed albi dei soggetti che operano nel settore dei contratti pubblici, nonché l'unificazione presso l'Autorità stessa, delle banche dati nelle quali dovranno essere raccolti tutte le informazioni relative agli appalti nazionali centrali e locali[14].

Concludo con alcune considerazioni circa il potere sanzionatorio dell'ANAC.

L'Autorità ha il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti dei soggetti che rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dalla stessa e nei confronti degli operatori economici che non ottemperano alla richiesta della stazione appaltante o dell'ente aggiudicatore di comprovare il possesso dei requisiti di partecipazione alla procedura di affidamento, entro il limite minimo di euro 250,00 e il limite massimo di euro 25.000,00.

Nei confronti dei soggetti che a fronte della richiesta di informazioni o di esibizione di documenti da parte dell'Autorità forniscono informazioni o esibiscono documenti non veritieri e nei confronti degli operatori economici che forniscono alle stazioni appaltanti o agli enti aggiudicatori o agli organismi di attestazione, dati o documenti non veritieri circa il possesso dei requisiti di qualificazione, fatta salva l'eventuale sanzione penale, l'Autorità ha il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie entro il limite minimo di euro 500,00 e il limite massimo di euro 50.000,00[15].

Il potere sanzionatorio è attualmente esercitato dall'Autorità nel rispetto delle previsioni del “Regolamento unico in materia di esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui all'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”, approvato in data 26 febbraio 2014, il quale disciplina il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni amministrative, pecuniarie ed interdittive da parte dell'Autorità[16].

Il ruolo dell'ANAC e tutte le altre tematiche relative ai contratti pubblici sono approfonditi nel [Master in Avvocato d'Affari](#) e nel [Master Giurista d'Impresa](#) di MELIUSform Business School.

Note

[1] Per “autorità amministrative indipendenti” si intendono, generalmente, quei soggetti o enti pubblici istituiti con legge, che esercitano in prevalenza funzioni amministrative in ambiti considerati sensibili o di alto contenuto tecnico, tali da esigere una peculiare posizione di autonomia e di indipendenza nei confronti del Governo, allo scopo di garantire una maggiore imparzialità rispetto agli interessi coinvolti.

[2] Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'A.N.AC., triennio 2019-2021, pg. 4.

[3] Studi e lezioni di diritto amministrativo, pg. 387, www.latribuna.it,

[4] Saverio Sticchi Damiani, I nuovi poteri dell'autorità anticorruzione, Libro dell'anno del diritto 2015, www.treccani.it.

- [5] Bernardo Giorgio Mattarella, Marco Pelissero, La legge anticorruzione, prevenzione e repressione della corruzione, G.. Giappichelli Editore (2013), pg. 80.
- [6] Il Dipartimento della Funzione Pubblica viene costituito nel 1979, all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ha lo scopo di promuovere le iniziative di riforma dell'Amministrazione in direzione di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.
- [7] Cristiana Benetazzo, I nuovi poteri "regolatori" e di precontenzioso dell'ANAC nel sistema europeo delle Autorità indipendenti, in Federlismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, pg. 33.
- [8] Art. 13, comma 5, lett. d) del d.lgs. n. 150 del 2009.
- [9] La trasformazione della CIVIT in ANAC avviene con l'entrata in vigore del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modifiche dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125.
- [10] Tommaso Luongo, L'unità operativa speciale dell'ANAC, secondo working paper della Collana scientifica di ANAC, pg. 3.
- [11] Ida Angela Nicotra, L'autorità nazionale anticorruzione tra prevenzione e attività regolatoria, G.. Giappichelli Editore (2016), pg. 28.
- [12] Art. 213, comma 2 del d.lgs. n. 50 del 2016.
- [13] Art. 213, comma 3 del d.lgs. n. 50 del 2016.
- [14] Un patrimonio informativo completo di tutti gli affidamenti operati da tutte le stazioni appaltanti sul territorio nazionale consentirà all'Osservatorio, che opera all'interno dell'Autorità, di individuare specifici settori, che presentano criticità sul piano del rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, su cui focalizzare la propria attività di vigilanza. (Ida Angela Nicotra, L'autorità nazionale anticorruzione tra prevenzione e attività regolatoria, G.. Giappichelli Editore - 2016, pg. 56).
- [15] Art. 213, comma 13 del d.lgs. n. 50 del 2016.
- [16] Ida Angela Nicotra, L'autorità nazionale anticorruzione tra prevenzione e attività regolatoria, G.. Giappichelli Editore (2016), pg. 63.

TAG: ANAC, Contratti pubblici, corruzione

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.
