

IL BILANCIO DELL'ANAC

Marcello Clarich

*Ordinario di Diritto amministrativo
presso l'Università La Sapienza di Roma
e **Bernardo Giorgio Mattarella**
Ordinario di Diritto amministrativo
presso la "Luiss-Guido Carli" di Roma*

Anticorruzione: un ruolo strategico da salvaguardare

IL TEMA DELLA SETTIMANA

Il 14 giugno scorso è stata presentata in Senato dal presidente Raffaele Cantone la relazione annuale, riferita al 2017, sull'attività dell'Autorità nazionale anticorruzione. Nei resoconti dei giornali si è molto parlato degli appalti pubblici e dei contratti, in relazione a possibili modifiche normative in cantiere. Secondo i professori Clarich e Mattarella la lettura del documento risulta interessante per quanto riguarda gli aspetti di sistema.

LA VERSIONE DIGITALE

In anteprima sul web il numero della settimana all'indirizzo
www.guidaaldirittoital.ilssole24ore.com

Apochi giorni dalle critiche espresse dal nuovo Governo all'Autorità nazionale anticorruzione, la Relazione annuale del suo presidente, Raffaele Cantone, presentata al Senato il 14 giugno scorso può suonare come una difesa convinta del ruolo svolto in questi anni.

La Relazione parte da lontano, ricordando come dal 2014, subito dopo gli scandali dell'Expo 2015 e del Mose di Venezia, l'Anac è stata dotata di nuovi campi di intervento (da ultimo, gli arbitrati bancari) e di nuovi poteri accorpando anche le strutture della precedente Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, per poi delineare l'evoluzione dell'organizzazione e delle funzioni dell'Anac e concentrarsi sull'attività svolta nei vari settori di competenza.

Ma quali sono gli aspetti più salienti di un documento ricco di dati e di valutazioni?

I principali campi di intervento, in coerenza con la missione istituzionale, sono stati la prevenzione della corruzione, la trasparenza, i contratti pubblici.

Quanto alla prevenzione della corruzione, la Relazione offre una buona descrizione del complesso sistema di norme e uffici che si è gradualmente, e un po' disordinatamente, formato negli ultimi anni, soprattutto a seguito della legge "anti-corruzione" n. 190 del 2012. Quest'ultima ha introdotto strumenti (come i piani per la prevenzione della corruzione), uffici (come i responsabili della prevenzione), regole (come quella della rotazione dei dirigenti preposti a uffici esposti al rischio di corruzione) e ha ampliato le funzioni dell'Autorità.

Questo sistema di norme, adempimenti e uffici è a volte giudicato troppo complesso e le amministrazioni spesso lo percepiscono come troppo oneroso da gestire. La Relazione stessa segnala alcuni punti deboli e alcune lacune normative. È comunque un sistema da perfezionare e per qualche aspetto da semplificare, ma non certo da rinnegare: non si può certo ritornare a un passato in cui la lotta alla corruzione veniva affidata esclusivamente alle forze dell'ordine e al giudice penale.

La Relazione si concentra su alcuni aspetti, per i quali l'attività di vigilanza è stata particolarmente intensa nel periodo di riferimento, e segnala i problemi e le resistenze spesso opposte dalle amministrazioni all'applicazione delle norme in materia: resistenze a volte sorprendenti, che dimostrano l'importanza di queste regole e dell'attività di vigilanza

IL BILANCIO DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

FASCICOLI 2017	FASCICOLI 2018 (AL 31 MARZO 2018)	PROCEDIMENTI COMPLESSIVI AVVIATI NEL 2017			
		N. FASCICOLI TOTALI	PROTOCOLLI IN USCITA 2017	PROTOCOLLI IN USCITA (AL 31 MARZO 2018)	PROTOCOLLI IN USCITA TOTALI
302	87	389	708	247	955

Fonte: Anac

**Al momento dell'istituzione
l'Autorità di vigilanza
ha creato aspettative
"salvifiche"
talora eccessive**

sul loro rispetto. Tra le regole spesso violate o eluse, la Relazione menziona quella della rotazione e quelle relative alla nomina dei responsabili della prevenzione della corruzione, segnalando anche l'esigenza di una più precisa definizione dei poteri di vigilanza.

Quanto alla trasparenza, la Relazione si concentra soprattutto sull'attuazione della principale novità legislativa del 2016, data dal cosiddetto "accesso generalizzato", ovvero dal diritto di chiunque di accedere ai dati e documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, salvo specifiche eccezioni, anche in assenza di uno specifico interesse. Si tratta di un ulteriore tassello di un altro complesso normativo che si è sviluppato impetuosamente e - ancora una volta - disordinatamente negli ultimi anni.

Anche in materia di trasparenza, come in materia di prevenzione della corruzione, si è sviluppato un dibattito sui costi e sui benefici delle nuove previsioni e si registrano resistenze: un buon indice dell'uno e degli altri è dato dalla vicenda, menzionata dalla Relazione, della previsione dell'obbligo di pubblicazione della situazione patrimoniale dei dipendenti pubblici, che a molti interessati e al giudice amministrativo è apparsa talmente sproporzionata, da sollevare una questione di legittimità costituzionale, che dovrà essere decisa dalla Corte costituzionale.

La Relazione dà poi conto di un monitoraggio svolto dall'Anac sull'attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza, dal quale si possono ricavare un certo ottimismo, ma anche l'esigenza di un ulteriore lavoro di implementazione.

Altrettanto delicato è il ruolo svolto dall'Anac nella materia dei contratti pubblici.

Va ricordato anzitutto che il nuovo Codice dei contratti pubblici (Dlgs 18 aprile 2016 n. 50), oltre a recepire tre direttive europee del 2014, pone l'Anac al vertice del sistema. Quello degli appalti pubblici è diventato cioè un mercato regolato e vigilato da un'autorità centrale, disciplinata sul modello delle autorità amministrative indipendenti.

Hanno suscitato una discussione accesa soprattutto le cosiddette "linee-guida" emanate dall'Anac, previste in sostituzione del vecchio Regolamento attuativo del precedente Codice. L'idea era quella di sostituire una disciplina di dettaglio rigida, minuziosa, spesso di difficile applicazione con una disciplina flessibile, descrittiva più che prescrittiva che potesse essere di aiuto alle stazioni appaltanti in sede di redazione dei bandi di gara e di gestione delle procedure. La Relazione dà conto analitico delle linee guida approvate o in corso di approvazione, seguendo il metodo della partecipazione di tutti gli interessati e che sono passate anche al vaglio del Consiglio di Stato. Nonostante il

**Occorre mettere a frutto
l'esperienza accumulata
e operare su questa base
anche attraverso
aggiustamenti normativi**

disorientamento iniziale, si tratta di un'innovazione importante che prende a modello gli esempi europei e anglosassoni nei quali la cosiddetta "soft law" ha una tradizione ormai consolidata. Il presidente Cantone l'ha difesa a spada tratta, respingendo "commenti nostalgici per un ritorno al regolamento", pur dando atto che l'ultima parola spetta comunque al legislatore.

La Relazione lamenta anche i ritardi nell'attuazione delle novità più importanti previste dal Codice, come per esempio il rating di impresa o i criteri per la qualificazione delle stazioni appaltanti. Il primo consentirà alle stazioni appaltanti di distinguere le imprese affidabili da quelle che in occasioni precedenti sono state inadempienti o hanno dato cattivi risultati. I secondi dovrebbero superare la frammentazione e la scarsa professionalità delle stazioni appaltanti selezionando, anche per importi di valore e al rating ottenuto, quelle che possono avviare e gestire le procedure di gara. Lo schema di decreto ministeriale volto a individuare i criteri si è arenato a causa delle resistenze di molte amministrazioni e pur avendo ricevuto il parere dell'Anac attende il via libera della Conferenza unificata Stato-Regioni.

Un risultato già conseguito è l'istituzione dell'elenco delle stazioni appaltanti che procedono ad affidamenti diretti (*in-house*) che consente all'Anac una verifica preventiva della sussistenza dei parametri posti dal Codice e prima ancora dal diritto europeo a questo tipo di deroghe alla regola della gara.

Da segnalare anche l'intensa attività consultiva svolta dall'Anac sia nell'ambito del cosiddetto "precontenzioso" (272 pareri), su richiesta di una o più parti di una procedura, sia ai fini di un orientamento generale per le amministrazioni e gli operatori (più di 1.000 pareri). Anche l'attività di vigilanza sui contratti affidati è stata intensa con circa 1.100 istruttorie aperte.

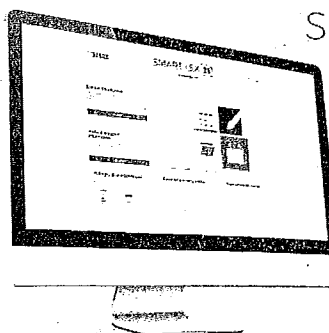
In definitiva, l'Anac ha acquisito un ruolo centrale nel sistema dei poteri pubblici nazionali creando talora aspettative "salvifiche" eccessive.

Si possono capire dunque timori, gelosie, strumentalizzazioni e tentativi di ridimensionamento del suo ruolo, che invece va salvaguardato, magari con gli aggiustamenti anche normativi suggeriti dall'esperienza di questi primi anni. ➔

Smart work, smart life.

www.smartlex24.com

Smart Lex 24 è lo strumento più evoluto per la ricerca giuridica digitale: agile, flessibile, potente, velocizza il tuo lavoro adattandosi alle tue necessità grazie alla sua architettura modulare. Smart Lex 24 è sempre aggiornato con sentenze, approfondimenti e le notizie del Sole 24 ORE e del Quotidiano del Diritto, accessibili come vuoi, quando vuoi.



SMART LEX **24**

24ORE
PROFESSIONISTI