

# Autorità nazionale anticorruzione: il cerchio si chiude

*Con la conversione in legge del Dl n. 90/2014 si chiude il cerchio dei ritocchi alla rinnovata Autorità nazionale anticorruzione. La legge n. 114/2014, di conversione del predetto decreto, nonostante le numerose modifiche apportate alle disposizioni relative all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), ha cristallizzato e rafforzato le nuove funzioni e prerogative che il decreto legge sulla pubblica amministrazione ha affidato a quest'ultima in materia di anticorruzione*

di **Concepita Chionna**

*Adapt Research Fellow*

**C**on la riforma Renzi-Madia l'Autorità nazionale anticorruzione, Anac, ha assunto **un'identità e una mission ben definite**<sup>1)</sup>. In tema di **lotta alla corruzione**, la scelta dell'attuale Esecutivo di fare dell'Anac l'Autorità principe deputata, non solo a vigilare, ma soprattutto ad intervenire concretamente in materia di anticorruzione, appare evidente. Una scelta **frutto di una volontà politica** che, almeno per l'argomento di cui si tratta, è apparsa compatta fin dal momento della **nomina del nuovo Presidente dell'Autorità** che lo scorso marzo è giunta in maniera condivisa

tra i vari attori coinvolti nel processo di selezione e nomina (ministeri e Parlamento).

Una volontà che è rimasta coesa anche quando si è trattato di licenziare il testo definitivo delle norme del Dl n. 90 che riguardano il **delicato tema della lotta alla corruzione**, anche alla luce dei recenti scandali nell'ambito degli appalti pubblici.

La legge di conversione del Dl n. 90/2014 ha introdotto una serie di **modifiche alle norme riguardanti l'Anac**, ma pur sempre **nel solco del rafforzamento e della definizione del suo ruolo**. Si tratta per lo più di specificazioni e disposizioni di dettaglio che

1) In tema di Autorità nazionale anticorruzione, per un'analisi della normativa contenuta nel Dl n. 90/2014 ante conversione, si veda C. Chionna, *Autorità nazionale anticorruzione: la metamorfosi continua*, in Guida al Pubblico Impiego, n. 7/8 del 2014.

meglio vanno a definire le nuove attività dell'Autorità nonché l'ambito entro il quale la stessa interviene.

### La soppressione dell'Avcp

L'art. 19, ampiamente integrato in sede di conversione, prevede la **soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp)** e il **trasferimento di tutte le competenze all'Anac**, per poter riunire in un unico soggetto tutti i compiti e le funzioni di vigilanza sulla correttezza delle procedure di affidamento dei lavori, servizi e forniture che vedono parte contraente la pubblica amministrazione.

Al fine di riordinare l'Autorità stessa, il Presidente deve presentare **entro la fine del 2014 un piano di riordino** che deve essere approvato con un decreto del presidente del Consiglio dei ministri e che deve essere emanato, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, come precisato in sede di conversione, entro 60 giorni dalla presentazione del medesimo piano al Premier (**commi 1-4**).

Ancora in sede di conversione, è stato precisato che il **personale in servizio presso l'Anac** appartenente ai ruoli delle pubbliche amministrazioni e il **personale della soppressa Avcp** confluiranno in un unico ruolo. Nelle more dell'approvazione di tale piano, il Presidente dell'Anac provvede allo svolgimento dei compiti alla stessa attribuiti con le risorse umane, strumentali e finanziarie della soppressa Avcp (**comma 8**).

Con l'art. 19, **DI n. 90/2014** vengono ridefinite le attribuzioni spettanti all'Anac. In primo luogo, oltre a quelle ereditate dall'Avcp, si attribuiscono all'Autorità ulteriori nuove funzioni. In particolare: il **potere sanziona-**

**torio** in caso di omessa adozione da parte delle amministrazioni degli atti di pianificazione in materia di anticorruzione e trasparenza, nonché il compito di ricevere **notizie e segnalazioni di illeciti** in materia di applicazione del codice degli appalti pubblici da parte di ciascun avvocato dello Stato che ne venga a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni (**comma 5**).

Con modifiche introdotte in sede di conversione si chiarisce che per le controversie aventi ad oggetto le sanzioni è **competente il tribunale in composizione monocratica**; inoltre, si richiede all'Anac di **rendicontare ogni sei mesi e pubblicare sul sito** le somme versate a titolo di pagamento delle **eventuali sanzioni comminate (commi 5-bis e 6)**.

Con un emendamento si è previsto che nella **relazione annuale al Parlamento** l'Anac sia tenuta anche ad evidenziare le **possibili criticità del quadro normativo ed amministrativo** che rendono il sistema dell'affidamento dei lavori pubblici vulnerabile a fenomeni di corruzione (**comma 5-ter**).

Al Presidente dell'Autorità è assegnato il compito di formulare **proposte per la gestione degli appalti dell'Expo 2015** (**comma 7**). In sede di conversione, è stato altresì attribuito al Presidente dell'Anac il **compito di segnalare le violazioni degli obblighi di comunicazione e di pubblicazione** punite con specifiche sanzioni amministrative dall'art. 47 del Dlgs n. 33/2013 all'autorità competente (ufficio periferico del ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza, prefetto).

Per concentrare l'attività dell'Anac sui **compiti di trasparenza e prevenzione della corruzione**, sono state trasferite al dipar-

**timento della Funzione pubblica le funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance**, che dovranno essere riordinate con regolamento di delegificazione (**commi 9-11**). In sede di conversione, è stata introdotta la necessità di un **previo accordo tra il dipartimento e l'Anac** solo per il trasferimento delle funzioni di cui all'art. 13, comma 6, lett. *m*) e *p*), del Dlgs n. 150/2009 (relative ai progetti sperimentali e al Portale della Trasparenza) anche al fine di individuare i progetti che sia più opportuno lasciare nell'ambito della medesima Autorità anticorruzione.

Inoltre, sono stati **parzialmente modificati i criteri per il riordino delle funzioni trasferite al Dfp**, prevedendo la revisione degli adempimenti a carico delle pubbliche amministrazioni al fine di **valorizzare la premialità nella valutazione della performance**, anche utilizzando le risorse disponibili ai sensi dell'art. 16, commi 4 e 5, del Dl n. 98/2011 (quelle cioè derivanti dai piani di razionalizzazione, il c.d. dividendo di efficienza), nonché la valutazione indipendente (al posto della validazione esterna) dei sistemi e dei risultati.

Ancora in sede di conversione, per evitare che le due strutture possano ritrovarsi a svolgere compiti in materie coincidenti, e per rispettare le nuove competenze affidate all'Anac, le **funzioni che erano affidate alla Funzione pubblica in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione ora sono trasferite all'Anac** (**comma 15**).

Tale riordino è completato con la **soppressione del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni statali** che operava presso la presidenza del Consi-

glio (comma 14). In sede di conversione è stato chiarito che le funzioni, già affidate al Comitato, in materia di controllo strategico, sono attribuite all'Ufficio per il programma di governo della Pcm, che vi provvede con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Infine, l'Autorità nazionale anticorruzione perde, altresì, le **funzioni in materia di qualità dei servizi pubblici** (commi 12 e 13).

### L'Anac in vista di Expo 2015

L'art. 30 attribuisce al Presidente dell'Anac una serie di **compiti di alta sorveglianza** al fine di garantire la correttezza e la trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere dell'Expo 2015.

Per tali finalità, nello svolgimento delle attività di verifica della legittimità degli atti relativi all'affidamento e all'esecuzione dei contratti e di ispezione e di accesso alle banche dati, si prevede che il Presidente dell'Anac si avvalga di un'**apposita unità operativa speciale** composta da personale in posizione di comando, distacco o fuori ruolo, anche proveniente dal corpo della Guardia di Finanza.

In sede di conversione è stato previsto un **termine massimo di operatività** di questa unità speciale, chiarendo che la stessa opererà fino alla completa esecuzione dei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento Expo Milano 2015, e comunque **non oltre il 31 dicembre 2016**.

Alla **copertura degli oneri derivanti** dall'articolo si provvederà con le risorse finanziarie e strumentali disponibili nel bilancio dell'Anac, con la precisazione aggiunta in conversione, che comunque non potranno derivare

nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Un ulteriore coinvolgimento dell'Autorità nella realizzazione di Expo 2015 è previsto dall'art. 37 che **sottopone al controllo dell'Anac l'effettuazione di alcune tipologie di varianti consentite dal Codice dei contratti pubblici** (lett. b), c) e d), dell'art. 132 del Dlgs n. 163/2006). Viene infatti introdotto l'**obbligo di trasmissione** all'Anac, entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante, di **alcune tipologie di varianti in corso d'opera**, al fine di consentire alla stessa Anac di effettuare le valutazioni e adottare gli eventuali provvedimenti di competenza.

In sede di conversione questo articolo è stato completamente riscritto rispetto al vecchio testo. Per evitare una paralisi dell'operato dell'Anac, il citato obbligo è stato limitato alle **sole varianti relative ad appalti "sopra soglia"** (cioè di importo pari o superiore alla soglia comunitaria di 5.186.000 euro) e di **importo eccedente il 10% dell'importo originario** del contratto.

Sempre in sede di conversione è stato previsto che tali disposizioni operino fermi restando gli **obblighi di comunicazione all'Osservatorio** previsti dall'art. 7 del Codice dei contratti pubblici.

Si tratta dell'**Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture**, che ha una sezione centrale (operante nell'ambito della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici) e sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome.

È stato, altresì, introdotto un comma 2 che introduce, per gli **appalti "sotto soglia"**, l'**obbligo di comunicazione all'Osservatorio** (tramite le sezioni regionali), entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante,

di tutte le varianti in corso d'opera contemplate dall'art. 132. Rispetto al **comma 1** - che riguarda le **tipologie di variante derivanti da cause impreviste**; dall'intervenuta possibilità di utilizzare nuovi materiali e tecnologie; da rinvenimenti imprevisti o non prevedibili in fase progettuale; nonché per impreviste difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili - il **comma 2** riguarda quindi anche le **varianti derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari** nonché le varianti necessarie **in seguito ad errori/omissioni** del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera o la sua utilizzazione.

Anche il comma 2, come il comma 1, è finalizzato a consentire le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza dell'Anac.

### La prevenzione della corruzione

L'art. 32, nell'ambito dell'attività di prevenzione della corruzione, detta una serie di **misure per la gestione di imprese aggiudicatrici di appalti pubblici indagate per delitti contro la PA**, in relazione ad attività per le quali si registrino rilevanti anomalie o comunque situazioni sintomatiche di condotte illecite, ovvero in presenza di fatti gravi e accertati, anche in seguito a denunce di illeciti da parte di dipendenti della pubblica amministrazione. In tali ipotesi, il Presidente dell'Anac può proporre al **Prefetto competente** o di assumere direttamente il controllo dell'impresa attraverso un'amministrazione straordinaria temporanea (fino all'esecuzione del contratto) oppure di imporre all'impresa di rinnovare gli organi sociali. Sul punto, in sede di conversione è stato introdotto l'obbligo per il Presidente dell'Anac di informa-

re il Procuratore della Repubblica; è stata **estesa la platea dei destinatari della disciplina** ricomprendendovi, oltre alle imprese aggiudicatrici di un appalto, anche i concessionari di lavori pubblici e i contraenti generali; ed è stato chiarito che la competenza del Prefetto è da stabilirsi in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante.

Il Prefetto, fatte le proprie valutazioni, provvede con decreto alla **rinnovazione degli organi sociali** se l'impresa non si adegua spontaneamente entro 30 giorni; nei casi più gravi, entro 10 giorni nomina fino ad un massimo di tre amministratori in possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità previsti dalla legge.

In sede di conversione è stato previsto che il **collaudo dell'opera, servizio o fornitura**, costituisce il limite temporale massimo della misura (comma 2).

Ipotesi di **revoca del decreto di nomina degli amministratori** sono l'adozione di provvedimento di sequestro, confisca o amministrazione giudiziaria dell'impresa aggiudicatrice dell'appalto. La cessazione delle misure si produce, così come aggiunto in conversione, anche con l'**archiviazione del procedimento**. Inoltre, l'autorità giudiziaria conferma, ove possibile, gli amministratori nominati dal prefetto (comma 5).

Durante l'amministrazione straordinaria, i pagamenti all'impresa non sono sospesi ma l'**utile d'impresa derivante dal contratto di appalto pubblico** (determinato dagli amministratori in via presuntiva) deve essere **accantonato in un apposito fondo**. Nel testo convertito, si precisa che l'utile d'impresa non può essere distribuito, oltre che fino all'esito del giudizio penale, fino all'esito dei giudizi sull'informazione antimafia interdittiva.

Se le citate indagini penali riguardano membri di organi societari diversi da quelli dell'impresa aggiudicatrice dell'appalto, e quindi si abbia una **forma di compromissione meno grave**, l'art. 32 prevede, anziché l'amministrazione straordinaria temporanea, la **possibile nomina di tre esperti da parte del Prefetto** per svolgere **funzioni di sostegno e monitoraggio** dell'impresa.

Le misure di amministrazione, sostegno e monitoraggio introdotte dall'art. 32 si applicano **anche se l'impresa è oggetto di informazione antimafia interdittiva** da parte del Prefetto; quest'ultimo informa dell'adozione delle misure il Presidente dell'Anac. Le misure sono comunque revocate o cessano di produrre effetti all'esito di procedimenti penali e di prevenzione.

### **Obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni**

La legge n. 114/2014 ha introdotto, infine, un **nuovo articolo, il 24-bis**, che va a modificare le disposizioni relative all'**ambito soggettivo di applicazione del c.d. Codice della trasparenza** nelle pubbliche amministrazioni, adottato con Dlgs n. 33/2013, che ha riordinato in un unico corpo normativo gli obblighi di trasparenza e pubblicità a carico delle PA in attuazione della legge anticorruzione (legge n. 190/2012).

In particolare, viene integralmente sostituito l'art. 11 del Dlgs n. 33/2013, prevedendo nel nuovo testo una **platea molto più vasta di destinatari degli obblighi di trasparenza** di cui al Dlgs n. 33/2013.

Con le modifiche introdotte si conferma che le norme contenute nel Codice si applicano alle **pubbliche amministrazioni, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, del Dlgs n. 165/2001**, ricomprendendo in tale cate-

ria anche le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, alle quali, pertanto, le norme del Codice si applicheranno in via diretta ed immediata (e non previo adeguamento dei rispettivi ordinamenti come precedentemente previsto).

Viene inoltre delineato l'**ambito di applicazione degli obblighi e delle regole del Codice** con particolare riferimento agli **enti pubblici e ai soggetti di diritto privato controllati, partecipati, finanziati e vigilati** da pubbliche amministrazioni.

Gli obblighi di trasparenza ricadono, in definitiva, sulla **pubblica amministrazione a tutto tondo**, anche quindi su tutta la numerosità di enti pubblici e privati che gravitano intorno a delle PA le quali esercitano al loro interno un qualche tipo di ruolo, che può essere il controllo o la partecipazione, oppure il finanziamento o la vigilanza.

### **Lotta alla corruzione: un compito primario**

L'analisi delle modifiche apportate al Dl n. 90/2014 in sede di conversione conferma la loro natura. Si tratta di **interventi di dettaglio e specificazione dei nuovi compiti** attribuiti all'Autorità nazionale anticorruzione in materia di vigilanza dei contratti pubblici di appalto, di servizi e forniture, dei nuovi poteri propositivi e soprattutto sanzionatori ad essa attribuiti, nonché degli ambiti di intervento ad essa affidati.

Il Legislatore conferma, quindi, la **volontà di fare dell'Anac il fulcro intorno al quale ruoterà l'intero sistema di monitoraggio, vigilanza, controllo e contrasto dei fenomeni corruttivi** nell'ambito della pubblica amministrazione tanto in senso stretto quanto di quella pubblica amministrazione c.d. "allargata". ●