

**Regole e morale** L'autorità nazionale anticorruzione è un jolly istituzionale usato in campi dove c'è un allarme permanente: ma si rischia di alterare la concorrenza

# È ATIPICO IL RUOLO DELL'ANAC SUI CONTRATTI PUBBLICI



## Problemi

L'Autorità si trova a svolgere compiti molto vari in un arco di tempo assai breve



## Pulp fiction

Sarebbe un errore considerare Cantone il «signor Wolf» che risolve tutti i problemi

di **Giulio Napolitano**

**D**ue coppie di amici vanno a cena fuori. «A chi avete lasciato i bambini stasera?». La prima coppia risponde serena: «Alla tata, è bravissima, gli racconta pure le favole per farli addormentare!». Gli altri due coniugi esclamano con malcelato orgoglio: «Noi invece li abbiamo affidati al pediatra!». «Perché, stanno poco bene? Potevamo rinviare!». «No, no, tutto a posto; solo che preferiamo evitare che si ammalinino!».

Fortunatamente, le probabilità che un dialogo così surreale si svolga sul serio sono basse. Eppure, quando il legislatore ha deciso di affidare all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) anche le funzioni di vigilanza sui contratti pubblici ha compiuto una scelta non molto diversa da quella degli apprensivi genitori di questo breve apologo. Quando, nel 2014, fu affidato a Raffaele Cantone il compito di assorbire la vecchia Autorità dei lavori e dei contratti pubblici, paralizzata da conflitti interni e scandali, nella neo-istituita Anac, giustamente furono in pochi a stracciarsi le vesti.

Da allora, l'Anac è diventata, nella pulp fiction della vita pubblica italiana, «il signor Wolf» che «risolve problemi»,

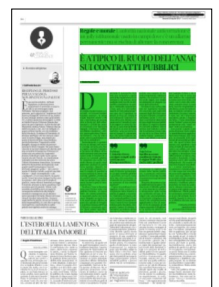
se necessario anche con mezzi un po' sbrigativi: un ruolo svolto in modo spesso efficace (si pensi alla capacità di sbrogliare la delicata matassa dell'Expo di Milano), nonostante qualche «fuoco amico» (non bisogna dimenticare che l'Anac ha sottratto il monopolio della lotta alla corruzione a quella parte della magistratura che ha costruito la sua fortuna anche mediatica sulle tesi di una irriducibile commistione tra politica e criminalità organizzata). L'Anac, però, si è così trasformata in un «jolly istituzionale»: una carta che il legislatore ha giocato in circa una ventina di provvedimenti legislativi in meno di tre anni. Ma fino a che punto anche l'Autorità è in grado di reggere la varietà di compiti che le sono stati attribuiti, per di più in un arco di tempo così breve, senza un previo lavoro sul campo? E, soprattutto, fino a che punto il sistema amministrativo e quello economico possono sostenere questo stato di allarme permanente, in cui ogni controllo pubblico è esercitato nel sacro nome della lotta alla corruzione da un'autorità che si presenta come portatrice di una moralità superiore?

L'apice del problema lo si è raggiunto l'anno scorso con il recepimento delle direttive in materia di appalti e concessioni e l'adozione del nuovo codice dei contratti pubblici. Il legislatore, infatti, ha assegnato all'Anac il ruolo di vero e proprio *dominus* della disciplina, delegandole il potere di adottare la

normativa secondaria (prima riservato al Governo) e conferendole una congerie di funzioni di regolazione, vigilanza e giudizio, da esercitare con poteri anche atipici, non sempre accompagnati da adeguate garanzie procedurali.

Si tratta di una scelta originale del legislatore italiano, che non trova pari negli ordinamenti degli altri Paesi europei, pure chiamati a recepire le medesime norme. E che conduce a un'evidente distorsione del peso degli interessi pubblici in gioco. Le regole in materia di contratti pubblici, infatti, servono non soltanto a prevenire la corruzione (come è giusto che sia in un Paese dove le pratiche illecite continuano a essere così diffuse), ma anche ad assicurare la migliore allocazione delle risorse pubbliche, la puntuale esecuzione dei lavori e dei servizi, la parità di concorrenza tra gli operatori economici.

Di questa alterazione nel peso degli interessi in gioco è vittima anche il dibattito pubblico, come dimostra la contestata abrogazione della norma che consentiva all'Anac di rivolgere una «raccomandazione vincolante» (singolare ossimoro!) alle amministrazioni aggiudicatrici al fine di annullare in via di autotutela gli atti di gara sospettati di illegittimità. La norma era abnorme, al punto che era stata censurata dal Consiglio di Stato e che la stessa Anac non ne aveva mai fatto utilizzo. Ma, soprattutto, la norma non aveva nulla a che



vedere con la lotta alla corruzione, potendo essere la causa della asserita illegittimità la più diversa, anche del tutto slegata da ipotesi corruttive. La confusione dei piani, tuttavia, è stata tale che l'intervento normativo, giusto o sbagliato che fosse, è stato immediatamente "bollato" come un grave arretramento nella "santa crociata" contro la corruzione.

Ecco perché è giunto il momento di provare a fare ordine. Le amministrazioni aggiudicatrici hanno bisogno dei consigli e, se necessario, delle reprimende di un'autorità specializzata. Ma quest'ultima deve operare con equilibrio e farsi carico di tutti gli interessi rilevanti in un ambito così sensibile della vita collettiva. L'Anac ha ragione a rivendicare il suo rafforzamento sul piano organizzativo e funzionale e l'equiparazione con le altre autorità indipendenti. Ma accanto ad essa deve nascere una distinta — e meno messianica — Autorità per i contratti pubblici. A tale scopo non serve dare vita a un nuovo apparato. Basta creare una testa diversa, con un secondo collegio composto anche di esperti di mercati e di contratti, e ricalibrare poteri e procedure, in modo da assicurare la virtuosa convivenza tra la cultura della legalità e quella dell'efficienza. L'Italia potrebbe così tornare a essere un Paese un po' più normale, in cui i bambini, quando si esce la sera, si affidano alla tata, non al pediatra.

*Ordinario di Diritto  
amministrativo  
all'Università di Roma Tre*

© RIPRODUZIONE RISERVATA