

Il potere sanzionatorio di ANAC: la nuova disciplina delle sanzioni per irregolarità nella fase esecutiva

CONTESTO DI RIFERIMENTO

Con delibera n. 262 approvata dal Consiglio Anac del 3 giugno 2025, si è proceduto con la **“Revisione del Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di contratti pubblici di cui alla delibera n. 270 del 20 giugno 2023 e s.m.i”** (regolamento inizialmente approvato con la delibera n. 270 del 20 giugno 2023 e successivamente modificato con delibera n. 346 del 03 luglio 2024).

In particolare con tale revisione si è data un’articolazione procedurale completa al potere di vigilanza di Anac, attribuendo alla stessa non solo poteri di ispezione e monitoraggio ma anche specifici poteri sanzionatori. Come indicato dalla stessa Autorità ciò permette di dare piena esecuzione alle disposizioni sul **potere sanzionatorio** affidato ad Anac ai sensi dell’art. 222, c. 3, lett. b) del Codice degli Appalti, per irregolarità relative alla **fase esecutiva** - che con il regolamento aggiornato vengono puntualmente definite - nell’ottica di un rafforzamento delle attività di controllo e del perseguimento del corretto adempimento e della qualità complessiva delle prestazioni rese.

Come emerge dalla delibera di adozione, il nuovo dettato normativo introduce, sviluppa e approfondisce alcuni aspetti fondamentali sul tema dando risposta a quesiti quali: tipologia di irregolarità oggetto di sanzione, fasi del procedimento sanzionatorio, criteri di quantificazione delle sanzioni pecuniarie.

Volendosi soffermare sulle modifiche più rilevanti, rispetto alla precedente stesura del regolamento, si è proceduto con l’introduzione, *ex novo*, di alcuni articoli, tutti dedicati a disciplinare l’esercizio del potere sanzionatorio di ANAC; nel dettaglio:

- Articolo 12-bis - Contestazione dell’addebito
- Articolo 18-bis - Conclusione del procedimento sanzionatorio
- Articolo 18-ter - Criteri per la quantificazione delle sanzioni
- Articolo 18-quater - Cumulo delle violazioni

- Articolo 18-quinquies - Pagamento in misura ridotta
- Articolo 19-bis - Comunicazione delle risultanze istruttorie in caso di fattispecie sanzionatoria
- Articolo 19-ter - Modifiche dell'avvio del procedimento di vigilanza o della contestazione dell'addebito

La nuova disciplina si applicherà a tutti i contratti pubblici derivanti da procedure avviate – compresi gli affidamenti diretti – dopo l'entrata in vigore del regolamento aggiornato.

LE PRINCIPALI MODIFICHE

Elencazione dettagliata delle fattispecie sanzionatorie

Il Regolamento dedica l'allegato "A" all'elencazione precisa - dalla lettera a) alla lettera p) - delle irregolarità "sanzionabili" da Anac; trattasi di violazioni di varia natura a quelli che sono gli obblighi previsti in capo ai soggetti operanti nella fase esecutiva, così come puntualmente descritti dal Codice e suoi Allegati.

Le irregolarità saranno verificate e le sanzioni irrogate al soggetto responsabile, autore della violazione, fermo restando il vicolo di solidarietà ex articolo 6 comma 3 della Legge 689/1981.

Si indicano qui a seguito le "macro categorie" individuabili dalla lettura dell'allegato summenzionato:

- Condotte omissive circa la mancata redazione e gestione di documentazione da parte del R.U.P. o del D.E.C./D.L.
- Condotte omissive o incomplete circa attività di accertamento/controllo /verifica previste in capo al R.U.P. o al D.E.C. /D.L.
- Ritardi ingiustificati o inerzie rispetto a specifici obblighi derivanti dal contratto o dalla normativa
- Carenze istruttorie o gestionali che incidano sulla regolarità dell'esecuzione

Fasi e gestione del procedimento sanzionatorio

L'articolo 12 bis "Contestazione dell'addebito" e l'articolo 18 bis "Conclusione del procedimento sanzionatorio", introducono nuove regole che esplicitano le modalità di gestione del procedimento sanzionatorio e la sua conclusione, aspetti questi, in precedenza, non definiti.

In sintesi circa la **contestazione dell'addebito (articolo 12 bis)**:

- il responsabile del procedimento procede con la contestazione dell'addebito;
- la contestazione indica l'oggetto del procedimento sanzionatorio oltre che la sanzione comminabile (nel suo limite minimo e massimo);
- la contestazione esplicita la facoltà per il soggetto responsabile di aderire al pagamento in misura ridotta, ai sensi dell'articolo 18 *quinquies*, entro il termine di giorni 30 dalla contestazione stessa;
- il termine di contestazione dell'addebito è di 90 giorni dall'acquisizione delle necessarie informazioni, informazioni queste che devono avere carattere di certezza e di specificità, tali da motivare l'avvio del procedimento.

La fase **conclusiva del procedimento sanzionatorio** (articolo 18*bis*) disciplinata *ex novo* è così articolata:

- il dirigente entro 180 giorni decorrenti dalla data di contestazione dell'addebito, sottopone la questione al Consiglio che potrà: richiedere un supplemento di istruttoria o, anche ad altri uffici competenti, un approfondimento tecnico e/o giuridico; convocare in audizione la parte interessata o altri soggetti capaci di fornire elementi di carattere probatorio utili per l'adozione del provvedimento; adottare il provvedimento finale;
- il provvedimento conclusivo può contenere l'archiviazione oppure l'irrogazione della sanzione pecuniaria;
- nel caso di irrogazione di penale, il provvedimento, oltre a definirne l'ammontare, indicherà le modalità e il termine entro cui procedere con il pagamento oltre che l'autorità a cui è possibile ricorrere con relativo termine;
- il procedimento può essere unificato con quello di vigilanza e può essere sospeso in caso di precontenzioso o di pendenza di giudizi giurisdizionali;

Le sanzioni: importi e criteri

Naturale conseguenza di quanto visto ai punti precedenti è l'introduzione di una disciplina dettagliata circa la quantificazione delle penali. A questo vi provvedono in particolare gli articoli 18 *ter*, *quater* e *quinquies*. In particolare si conferma che la sanzione pecuniaria può variare da 500 a 5.000 euro, da modulare caso per caso sulla base dei criteri previsti dall'art. 11 della legge n. 689/1981 e ripresi dalla medesima art 18 *ter* "**Criteri per la quantificazione delle sanzioni**" ossia:

- gravità dell'infrazione;
- elemento psicologico;
- effetto pregiudizievole;
- valore dell'appalto;
- comportamenti riparatori;
- eventuale reiterazione di comportamenti analoghi a quelli contestati. Su questo ultimo aspetto il Regolamento in questione (articolo 18 *ter* comma 2), precisa che la reiterazione sussiste nel caso in cui entro i tre anni successivi alla commissione del fatto sanzionato, l'autore commetta un'altra violazione della stessa indole. Si considerano della stessa indole le violazioni della medesima disposizione e quella di disposizioni diverse che per natura dei fatti che le costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni. La fattispecie della reiterazione non opera, ove, per una delle fattispecie oggetto di contestazione, si sia provveduto al pagamento in forma ridotta.

L'art. 18 *quater* disciplina la fattispecie di **"Cumulo delle violazioni"**, sancendo che in caso di azione od omissione che comporta più violazioni della stessa disposizione o violazioni di diverse disposizioni di cui all' Allegato "A" si applica la sanzione per l'illecito più grave, aumentata fino al triplo.

Medesima disciplina in caso di più azioni od omissioni che comportino, anche in tempi diversi, più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di cui all'Allegato "A"

La normativa introduce inoltre la possibilità per le amministrazioni di procedere al pagamento in forma ridotta ex articolo 18 *quinqües* **"Pagamento in misura ridotta"**.

Tale opportunità viene concessa entro 30 giorni dalla contestazione dell'addebito e consiste nel pagamento di una somma pari al minimo edittale, ovvero al doppio del minimo in caso di più violazioni.

In questo caso, il procedimento sanzionatorio si conclude con una nota a firma del Dirigente.

Il pagamento in misura ridotta esclude l'ipotesi di cumulo o reiterazione relativamente alla sanzione a cui si riferisce.

Ciò a ben vedere può evitare contenziosi e lungaggini burocratici, a seguito di una immediata valutazione costi/benefici.

Si precisa altresì che alla luce della nuova formulazione del Regolamento in esame, è prevista la possibilità di presentare memorie, documentazioni e pareri oltre che chiedere audizioni da parte dei soggetti a cui è stata inviata la comunicazione di contestazione dell'addebito, integrando in questo modo, le precedenti formulazioni di cui agli articoli 13 e 15 che disciplinavano rispettivamente la "Partecipazione all'istruttoria" e le "Audizioni" nel caso di comunicazione di avvio del procedimento (inteso come procedimento di vigilanza).

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'aggiornamento al regolamento e il tenore delle modifiche apportate, evidenzia nuovamente la crescente attenzione di Anac alla gestione e al monitoraggio della fase di esecuzione del contratto, da parte delle Amministrazioni, promuovendo in questo modo una cultura di "governance" che dovrà essere implementata attraverso l'adozione di modelli di monitoraggio e controllo da applicare nel corso della gestione del contratto anche attraverso l'adozione di strumenti informatizzati o di metodi di standardizzazione capaci di garantire tracciabilità, trasparenza, efficienza delle attività, riducendo altresì possibili margini di errore nella formalizzazione e attestazione delle attività svolte