

regolamentari previsti in esito ad analisi di mercato, si prevede un'AIR semplificata.<sup>26</sup> Le linee guida in corso di sperimentazione, infatti, prevedono che quando la disciplina di un procedimento regolatorio è già articolata in maniera rispondente alla sequenza logico-procedurale dell'AIR, l'analisi di impatto dovrà porsi in funzione complementare rispetto ai temi già affrontati con l'istruttoria tecnica del procedimento principale.

Data la natura del procedimento, che presenta una elevata complessità tecnica, lo svolgimento dell'AIR semplificata prevede l'integrazione procedurale e un forte coordinamento tra le unità organizzative coinvolte. Pertanto, sul piano procedurale, si è ritenuto di garantire l'acquisizione di dati utili all'analisi di impatto mediante richieste di informazioni formulate nell'ambito del procedimento principale, sia direttamente nella fase di avvio sia, ove necessario, in fasi successive.

Sul piano organizzativo, l'attività istruttoria, sinora condotta, è consistita nell'acquisizione di prime memorie scritte da parte degli operatori interessati dal procedimento entro il termine di trenta giorni dalla pubblicazione della comunicazione di avvio e, in alcuni casi, successivamente. Inoltre, a partire dal mese di novembre 2016 gli operatori sono stati sentiti singolarmente e nell'ambito di quattro riunioni tecniche volte anche ad acquisire informazioni utili allo svolgimento dell'AIR.

Al termine di questa prima fase interlocutoria vi è stata ampia condivisione tra gli operatori intervenuti e l'Autorità circa la proposta di Telecom Italia di procedere con una sperimentazione dello *switch off* e istituire un tavolo tecnico per un confronto sulla valutazione di alcune questioni controverse prima di assumere decisioni vincolanti di carattere regolamentare.

Nell'ambito delle riunioni del tavolo tecnico, gli operatori intervenuti hanno altresì convenuto di concentrare l'analisi di impatto del processo di *switch-off* sulla valutazione dei costi più rilevanti ai fini dell'individuazione delle opzioni regolamentari preferibili in termini di distribuzione degli oneri tra le imprese del mercato interessate, oltre che dei benefici per gli utenti. In questa fase interlocutoria del procedimento, infatti, il confronto con gli operatori è servito a identificare i potenziali impatti significativi del processo di *switch-off* che richiedono prioritariamente una valutazione economica. Questi riguardano l'offerta *wholesale* di servizi di accesso alla rete (variazioni delle caratteristiche sia tecniche che economiche dei servizi all'ingrosso utilizzati dagli operatori, spostamento dei punti di accesso, *stranded cost* e nuovi investimenti) che da quello dell'offerta *retail* (variazioni delle caratteristiche dei servizi al cliente finale, impossibilità nel fornire alcuni *servizi legacy*).

---

<sup>26</sup> Il procedimento è stato avviato ai sensi dell'articolo 82, comma 3, della delibera n. 623/15/CONS.

### I.3 Applicazione della VIR

Come per il 2016, l'applicazione della VIR è stata improntata ai più recenti indirizzi europei in materia di *better regulation*, che attribuiscono particolare rilievo alla valutazione complessiva delle *performance* in un dato ciclo di regolazione. Questo approccio è fondato sul concetto di “*fitness check*” introdotto nel 2010 con la Comunicazione della Commissione Europea *Smart Regulation in the European Union* e confermato, da ultimo, con le *Better Regulation Guidelines* del 2015.<sup>27</sup> Nei documenti citati la Commissione suggerisce di utilizzare questo tipo di valutazione per identificare «gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci» rinvenibili in un dato ciclo regolatorio, al fine di pianificare eventuali correttivi nei processi di revisione e riforma normativa.<sup>28</sup>

L'impostazione seguita risulta peraltro in linea con le indicazioni contenute Regolamento recentemente emanato con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169 recante “*Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*”.

In particolare, il Capitolo 3 della Relazione annuale 2017 presenta una valutazione *ex post* dei risultati dell'attività regolatoria nei settori di intervento dell'Autorità. Questa collocazione della VIR all'interno della Relazione annuale al Parlamento è pienamente rispondente all'obiettivo richiamato dall'articolo 2 comma 5 del D.P.C.M. 169/17 “*di fornire, attraverso un percorso trasparente di valutazione, un supporto informativo, basato sull'evidenza empirica, in merito alla perdurante utilità, all'efficacia e all'efficienza di norme vigenti di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, al fine di confermare o correggere le politiche adottate, proponendo interventi di integrazione, modifica o abrogazione*”.

Gli esercizi di VIR condotti dall'Autorità negli ultimi anni sono stati oggetto di un progressivo affinamento della metodologia di *fitness check* applicata all'attività regolatoria nei settori di competenza, in ragione del costante aggiornamento e perfezionamento delle basi di dati disponibili e dei processi comunicativi interni alle strutture interessate. In particolare, la VIR svolta nel 2017 ha presentato una robusta analisi quantitativa e un pieno coordinamento tra la valutazione dei risultati e la definizione delle priorità di intervento correttivo e/o innovativo del quadro regolamentare vigente.

---

<sup>27</sup> Commissione europea, *Better Regulation Guidelines* {COM(2015) 215 final}.

<sup>28</sup> Un esempio di valutazione sintetica e unitaria dei risultati dell'attività amministrativa è stato così presentato con la relazione allegata alla Comunicazione “*Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook*”, che reca la *roadmap* e i risultati dell'attività normativa. Commissione europea, COM(2014) 368 final, *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook*.

La VIR 2017 (**all. B**) è stata quindi articolata in due parti. Nella prima, sono presentati i risultati conseguiti dall’Autorità in rapporto agli obiettivi strategici definiti con la pianificazione del 2016, suddivisi per settori e macro-aree di intervento e corredati da appositi indicatori di monitoraggio per l’anno successivo. Definito così il quadro di sintesi delle azioni realizzate per l’attuazione delle priorità strategiche nell’anno solare di riferimento, la seconda parte della VIR procede a una verifica di tipo analitico, fondata sugli indicatori quantitativi previsti nel piano di monitoraggio.

Più specificamente, l’analisi qualitativa consente di formulare un rendiconto delle specifiche iniziative avviate in rapporto a quelle programmate, al fine di ottenere una valutazione circa il grado di coerenza e adeguatezza dell’attività svolta in rapporto agli obiettivi della regolazione. Questo tipo di verifica qualitativa *ex post* rappresenta un presupposto logico sia per un’analisi di tipo quantitativo sulla *performance* regolatoria sia, soprattutto, per l’identificazione di eventuali correttivi e la definizione dei programmi di lavoro per il prossimo anno.

L’esercizio di valutazione è corredato da un dettagliato piano di monitoraggio che presenta gli indicatori da utilizzare per la VIR 2018. Il monitoraggio sugli indicatori si iscrive, come accennato in precedenza, nell’ambito della più ampia attività di potenziamento, razionalizzazione e valorizzazione delle basi di dati a supporto delle valutazioni, intrapresa a partire dal 2015.

### 3.1.4 AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

#### 1. Regolamentazione dell’attività di AIR e VIR

L’Autorità ha provveduto a disciplinare i propri procedimenti di analisi e di valutazione di impatto della regolamentazione con il Regolamento “*Disciplina dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR)*”, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana, Serie Generale, n. 278 del 27 novembre 2013 e sul sito *web* dell’Autorità. Questo atto affiancava il Regolamento “*Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*”, anch’esso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 243 del 18 ottobre 2011.

Nel 2015, al fine di prevedere una disciplina unitaria dei procedimenti AIR e VIR in tutti gli ambiti di propria competenza (contratti pubblici, anticorruzione e trasparenza), il Consiglio dell’Autorità ha adottato un nuovo regolamento per la partecipazione ai procedimenti regolatori, denominato “*Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità*

*Nazionale Anticorruzione”.*

Infine, alla luce delle nuove competenze acquisite dall'ANAC, l'Autorità ha ritenuto opportuno aggiornare le modalità di partecipazione ai procedimenti di adozione degli atti di regolazione dell'Autorità, alla conduzione delle analisi di impatto della regolazione e di verifica di impatto della regolamentazione. Per questo motivo, è stato predisposto un nuovo Regolamento *“Regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR)*, che è rimasto in consultazione fino al 30 gennaio, il quale, una volta adottato sostituirà i Regolamenti appena richiamati.

## **2. Attività svolta per l'adozione degli atti a contenuto generale**

Nel corso del 2017, l'Autorità ha intensificato la propria attività regolatoria, elaborando numerosi atti a carattere generale nei diversi settori di competenza, e la propria attività di analisi di impatto della regolamentazione a seguito del d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, che ha modificato il Codice dei contratti pubblici, e del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, che ha apportato delle modifiche agli obblighi di trasparenza contenuti nel d.lgs. 14 marzo 2016, n. 33.

In particolare, l'Autorità, in relazione alle numerose linee guida in materia di contratti pubblici che deve approntare in attuazione del nuovo Codice, ha adottato un preciso *modus operandi* che prevede, in ogni caso, in ragione della generalità e della rilevanza delle questioni trattate, una consultazione pubblica sullo schema di atto regolatorio e, in seguito a tale consultazione, la trasmissione dell'atto al Consiglio di Stato e alle competenti Commissioni parlamentari.

Il testo definitivo delle linee guida tiene conto del parere espresso dal Supremo Consesso di giustizia amministrativa e delle eventuali osservazioni delle Commissioni parlamentari.

L'Autorità ha sottoposto ad AIR n. 10 delle Delibere adottate nel corso del 2017, di cui n. 4 relative all'attività di regolazione in materia di anticorruzione e trasparenza, n.4 riguardanti l'attività di regolazione sui contratti pubblici e n. 2 in materia di prezzi di riferimento di servizi e forniture. I documenti contenenti la relazione AIR e i contributi ricevuti in sede di consultazione sono pubblicati sulle pagine *web* dell'atto di regolazione cui si riferiscono. In generale, il modello di analisi consolidatosi nell'esperienza maturata dall'Autorità negli ultimi anni prevede l'illustrazione nella relazione AIR dei seguenti elementi: 1) le ragioni dell'intervento dell'Autorità e i conseguenti obiettivi regolatori; 2) le principali questioni e le proposte emerse nel corso dei tavoli tecnici, delle

consultazioni online, ecc.); 3) le motivazioni delle scelte compiute dall’Autorità, soprattutto in relazione al mancato accoglimento delle osservazioni e/o proposte formulate dai partecipanti alla consultazione; 4) le indicazioni sulla sottoposizione dell’atto regolatorio a VIR.

Precisamente, l’Autorità ha sottoposto ad AIR i seguenti atti:

- 1) **Delibera n. 235 del 15 febbraio 2017 – Linee Guida n. 7, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recanti «Linee Guida per l’iscrizione nell’Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall’art. 192 del d.lgs. 50/2016».** Tali Linee Guida disciplinano il procedimento per l’iscrizione nell’Elenco di cui all’art. 192, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di propri organismi in *house* di cui all’art. 5 del d.lgs. n. 50/2016 e hanno carattere vincolante. L’Autorità ha elaborato un documento di consultazione pubblicato sul proprio sito istituzionale in data 5 dicembre 2016. Attesi i tempi ristretti per l’approvazione degli atti definitivi, è stato concesso un termine ridotto per la presentazione dei contributi, pari a quindici giorni dalla pubblicazione del documento. Alla scadenza del termine sono pervenute n. 14 osservazioni, di cui n. 7 contributi da parte di amministrazioni pubbliche e società pubbliche; n. 4 contributi provenienti da associazioni di categoria; n. 1 contributo proveniente da un dipendente pubblico; n. 1 contributo da parte di un libero professionista e n. 1 contributo proveniente da altri (Cineca). All’esito della valutazione e della ponderazione delle osservazioni formulate da parte degli *stakeholder* intervenuti, l’Autorità ha elaborato una proposta di Linee Guida che, in ragione della generalità e della rilevanza delle questioni trattate nonché dell’impatto *erga omnes* di tale atto, è stata trasmessa sia al Consiglio di Stato per l’acquisizione del relativo parere, sia alle competenti Commissioni parlamentari. Acquisito il parere del Consiglio di Stato (affare n. 1/2017) e le osservazioni delle Commissioni parlamentari, è stato elaborato il testo finale delle Linee Guida e la relativa Relazione AIR, nella quale è descritto il contesto normativo, le motivazioni, gli obiettivi e le fasi del procedimento che hanno condotto all’adozione delle stesse, dando evidenza delle ragioni che hanno guidato l’Autorità nell’adozione di alcune scelte di fondo, soprattutto con riferimento alle più significative osservazioni formulate in sede di consultazione.
- 2) **Delibera n. 241 del 08 marzo 2017** avente ad oggetto **Linee guida recanti indicazioni sull’attuazione dell’art. 14 del d.lgs. 33/2013 «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di**

**incarichi dirigenziali» come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016.** Con la Delibera 241/2017 l'Autorità ha inteso fornire indicazioni alle pubbliche amministrazioni destinatarie delle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013, individuate all'art. 2-bis, comma 1, del medesimo decreto legislativo, sulla nuova configurazione degli obblighi concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali a seguito delle modifiche apportate al d.lgs. n. 33/2013 con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 97/2016 *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*, di seguito *“d.lgs. n. 97/2016”*. Le Linee Guida illustrano le principali novità introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 agli obblighi di pubblicazione disciplinati nell'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013, con particolare riferimento all'ambito soggettivo, e sostituiscono integralmente la delibera ANAC n. 144 del 7 ottobre 2014. Lo schema di Linee Guida è stato approvato dal Consiglio nella seduta del 14 dicembre 2016 e posto in consultazione pubblica sul sito istituzionale dell'ANAC dal 20 dicembre 2016 al 12 gennaio 2017. Nel corso della consultazione pubblica sono pervenuti n. 113 contributi da parte di altrettanti soggetti (pubbliche amministrazioni tra cui ministeri, regioni, province, comuni, agenzie, istituzioni scolastiche, camere di commercio, enti del servizio sanitario nazionale, autorità indipendenti, ordini professionali, associazioni, pubblici dipendenti, privati cittadini). La Relazione AIR illustra le principali tematiche oggetto dei contributi ricevuti e fornisce in forma sintetica e complessiva una risposta alle osservazioni pertinenti trasmesse, in particolare quelle che presentano elementi di difformità con l'atto in consultazione e indica le conseguenti modifiche apportate nella stesura del testo finale delle Linee Guida approvate dal Consiglio in via definitiva nella seduta dell'8 marzo 2017. Non sono state considerate le osservazioni non pertinenti, quelle manifestamente irragionevoli perché non supportate da alcuna disposizione normativa e quelle eccedenti i contenuti delle Linee Guida. In alcuni casi le osservazioni non sono state accolte anche in considerazione della limitata chiarezza della loro formulazione né è stata data risposta a osservazioni che ponevano quesiti molto specifici e di dettaglio.

- 3) **Delibera n. 358 del 29 marzo 2017** avente ad oggetto **Linee Guida per l'adozione dei Codici di comportamento negli enti del Servizio Sanitario Nazionale.** Con la Delibera 358/2017, l'Autorità ha inteso fornire agli enti del SSN, ai sensi dell'articolo 1, comma 44,

della legge n. 190/2012, indicazioni per l'adozione dei Codici di comportamento al fine di contestualizzare le norme di portata generale contenute nel d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 «*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*». Per la predisposizione delle Linee Guida è stato costituito, in data 16 dicembre 2016, un Tavolo tecnico congiunto ANAC – Ministero della Salute – AGENAS sul tema «*Conflitto di interesse e Codici di comportamento*», a seguito del Protocollo d'intesa stipulato in data 5 novembre 2014 fra ANAC ed AGENAS, al quale hanno partecipato anche rappresentanti dell'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) e dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS). Lo schema di Linee guida è stato approvato dal Consiglio nella seduta del 26 ottobre 2016 e posto in consultazione pubblica aperta a tutti, mediante pubblicazione sul sito dal 31 ottobre 2016 al 21 novembre 2016, assegnando un termine di 20 giorni per l'invio dei contributi. Nel corso della consultazione pubblica sono pervenuti n. 8 contributi. La Relazione AIR, oltre ad illustrare i principali temi sui quali vertono le osservazioni pertinenti pervenute, riporta una sintesi di quanto emerso in ordine a ciascun tema e le motivazioni che hanno condotto l'Autorità ad accogliere o meno le predette osservazioni nella stesura del testo finale delle Linee Guida approvate dal Consiglio in via definitiva nella seduta del 29 marzo 2017.

- 4) **Delibera n. 842 del 27 luglio 2017** avente ad oggetto «**Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di lavanolo**» Nell'ambito delle competenze attribuite all'Autorità dall'articolo 17, comma 1, lett. a), del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, il quale prevede che l'ANAC fornisca alle Regioni un'elaborazione dei prezzi di riferimento dei beni, ivi compresi i dispositivi medici ed i farmaci per uso ospedaliero, delle prestazioni e dei servizi sanitari e non sanitari individuati dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali (AGENAS), l'Autorità ha posto in consultazione online dal 8 luglio 2016 al 16 agosto 2016 il progetto di delibera di determinazione del prezzo di riferimento del servizio in questione, in relazione al quale sono pervenuti n. 3 contributi. Oltre al testo di delibera e all'allegato contenente le tabelle con i relativi prezzi, sono stati posti in consultazione anche il "Documento tecnico" nel quale si definisce nel dettaglio tale metodologia unitamente al *dataset* contenente i dati utilizzati per la determinazione dei prezzi di riferimento. Ad esito della consultazione, l'Autorità ha quindi pubblicato la delibera in oggetto unitamente alla Relazione AIR nella quale, oltre alla descrizione delle ragioni di intervento e all'illustrazione dei principali punti di interesse, è

stata fornita una risposta a ciascuna delle osservazioni pervenute fornendo altresì approfondimenti esplicativi inerenti la metodologia utilizzata.

- 5) **Delibera n. 950 del 13 settembre 2017 – Linee Guida n. 8**, recanti «**Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili**». Nell’ambito della propria attività istituzionale, l’Autorità ha osservato spesso che le stazioni appaltanti ricorrono ad affidamenti mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, giustificando ciò con riferimento all’esistenza di privative, all’infungibilità dei prodotti o dei servizi da acquistare, ai costi eccessivi che potrebbero derivare dal cambio di fornitore, ecc. Si tratta di situazioni che caratterizzano diversi settori, tra cui, a titolo esemplificativo, il settore sanitario, il settore informatico, i servizi di manutenzione e gli acquisti di materiali di consumo per determinate forniture/macchinari. L’Autorità ha, pertanto, deciso di elaborare specifiche Linee Guida con l’obiettivo di fornire indicazioni puntuali alle stazioni appaltanti e agli operatori economici circa le condizioni che debbono verificarsi affinché si possa legittimamente fare ricorso alle deroghe previste per i casi di infungibilità di beni e servizi, alle procedure da seguire per l’accertamento di situazioni di infungibilità e agli accorgimenti che le stazioni appaltanti devono adottare per evitare di trovarsi in situazioni in cui le decisioni di acquisto in un certo momento vincolino le decisioni future (fenomeno cosiddetto del *lock-in*). L’Autorità ha elaborato uno schema di Linee Guida che è stato posto in consultazione pubblica, mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nel periodo dal 27 ottobre al 30 novembre 2015. Alla scadenza del termine sono pervenute n. 10 osservazioni, di cui n. 7 contributi da parte di stazioni appaltanti; n. 1 contributo da operatori economici e n. 2 da parte di altri (cittadino e studio legale). All’esito della valutazione delle osservazioni formulate da parte degli *stakeholder*, l’Autorità ha elaborato una proposta di Linee Guida che, in ragione della generalità e della rilevanza delle questioni trattate nonché dell’impatto *erga omnes* di tale atto, è stata trasmessa sia al Consiglio di Stato per l’acquisizione del relativo parere, sia alle competenti Commissioni parlamentari. Sulla base di quanto richiesto dal Consiglio di Stato con il parere del 3 novembre 2016 n. 2284, sono stati acquisiti i pareri dell’AGCM e dell’AGID. Inoltre, proprio alla luce delle osservazioni contenute nel parere del Consiglio di Stato, l’Autorità ha ritenuto opportuno effettuare una nuova consultazione pubblica nel periodo dal 18 novembre al 6 dicembre 2016. Alla scadenza del termine sono pervenute n. 6 osservazioni, di cui n. 2 contributi da parte di stazioni appaltanti; n. 3 contributi provenienti da associazioni di categoria e n. 1 contributo da parte di un cittadino.

Alla luce delle osservazioni pervenute, l’Autorità ha predisposto un testo di Linee Guida che è stato inviato di nuovo al Consiglio di Stato. Acquisito il parere del Consiglio di Stato (affare n. 1887/2016) e sulla base delle osservazioni delle Commissioni parlamentari, è stato elaborato il testo finale delle Linee Guida e la relativa Relazione AIR, nella quale sono stati descritti il contesto normativo e le ragioni dell’intervento, gli obiettivi e gli esiti attesi, le fasi del procedimento che hanno condotto all’adozione delle stesse e le ragioni che hanno guidato l’Autorità nell’adozione di alcune scelte di fondo, soprattutto con riferimento alle più significative osservazioni formulate in sede di consultazione.

- 6) **Delibera n. 975 del 27 settembre 2017** avente ad oggetto «**Aggiornamento dei prezzi di riferimento della carta in risme, ai sensi dell’art. 9, comma 7 del d.l. 66/2014**» Il decreto-legge n. 66/2014 (*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*) ha esteso la disciplina dei prezzi di riferimento, introdotta con il decreto-legge n. 98/2011 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*) per il settore sanitario, a tutti i beni e servizi acquistati dalle amministrazioni pubbliche tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della P.A. In particolare, l’articolo 9 (*Acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento*), del d.l. n. 66/2014 ha previsto, al comma 7, che l’Autorità debba fornire alle amministrazioni pubbliche una “elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza di beni e di servizi, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione”. I prezzi di riferimento pubblicati dall’Autorità “sono utilizzati per la programmazione dell’attività contrattuale della pubblica amministrazione e costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate all’offerta più vantaggiosa, in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata ai sensi dell’articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, in ambito nazionale ovvero nell’ambito territoriale di riferimento. I contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli”. Ad esito di alcune segnalazioni pervenute da parte di soggetti interessati nel corso del 2017 e della consultazione *online* che si è tenuta dal 13 luglio al 28 agosto 2017 (n. 2 osservazioni), l’Autorità ha pubblicato la delibera di aggiornamento dei prezzi con la relativa Relazione AIR nella quale, oltre alle ragioni dell’intervento, sono state illustrate le risultanze di alcuni approfondimenti di carattere statistico, aventi ad oggetto, in particolare, gli effetti sui prezzi delle certificazioni ambientali.
- 7) **Delibera n. 1134 del 8 novembre 2017** avente ad oggetto “**Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza**”

**da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici**". Con la Delibera 1134/2017, di revisione della precedente Determinazione n. 8/2015, l'Autorità è intervenuta per dare indicazioni sull'applicazione della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza alle società pubbliche e agli enti di diritto privato che svolgono attività di pubblico interesse, in relazione alle modifiche dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 recante *«Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»*. L'allegato alle Linee guida contiene la mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le società/enti, secondo il criterio della compatibilità di cui all'articolo 2-bis del d.lgs. n. 33/2013. L'Autorità ha posto in consultazione pubblica il documento mediante pubblicazione dello schema di delibera sul proprio sito istituzionale in data 27 marzo 2017, assegnando un termine di 30 giorni per l'invio dei contributi. Nel corso della consultazione sono pervenuti n. 43 contributi da parte di: amministrazioni pubbliche, enti pubblici, società pubbliche e private, associazioni, liberi professionisti, un'azienda speciale, un'organizzazione *no-profit*, un componente di organismi di vigilanza. Il documento è stato anche trasmesso al Consiglio di Stato che, con parere n. 1257 del 29 maggio 2017, si è espresso favorevolmente, formulando alcune osservazioni che sono state in gran parte accolte nel testo definitivo. La Relazione AIR, oltre ad illustrare i principali temi sui quali vertono le osservazioni pervenute, riporta una sintesi di quanto emerso in ordine a ciascun tema e le motivazioni che hanno condotto l'Autorità ad accogliere o meno le predette osservazioni nella stesura del testo finale delle Linee Guida. Non sono state considerate le osservazioni non pertinenti, quelle manifestamente irragionevoli perché non supportate da alcuna disposizione normativa e quelle eccedenti i contenuti delle LG. In alcuni casi le osservazioni non sono state accolte anche in considerazione della limitata chiarezza della loro formulazione né è stata data risposta a osservazioni che ponevano quesiti molto specifici e di dettaglio.

- 8) **Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017** avente ad oggetto **“Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione”**. Con la Delibera n. 1208/2017 l'Autorità ha adottato l'aggiornamento 2017 al PNA 2016. Il documento si compone di due parti: una parte generale in cui si affrontano problematiche di carattere

generale sull'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza dovuti a recenti interventi normativi (d.lgs. n. 97/2016) o a esigenze collegate alle attività di vigilanza dell'ANAC; una parte speciale in cui si effettuano approfondimenti specifici sui seguenti settori: le Autorità di Sistema Portuale, la Gestione dei Commissari Straordinari nominati dal Governo, le Istituzioni universitarie. Per la predisposizione degli approfondimenti sono stati costituiti appositi Tavoli tecnici cui hanno attivamente preso parte le amministrazioni e i soggetti operanti nei diversi settori interessati. L'Aggiornamento 2017 al PNA è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 1° agosto 2017. In conformità alla delibera del Consiglio, il relativo schema è stato sottoposto a consultazione pubblica aperta, nel periodo 3 agosto-15 settembre 2017, al fine di ricevere osservazioni e proposte di integrazione. In esito alla consultazione pubblica sono pervenuti complessivamente 48 contributi. La relazione AIR illustra le ragioni dell'intervento dell'Autorità ed i principali temi sui quali vertono le osservazioni pervenute, riportando una sintesi di quanto emerso in ordine a ciascun tema e le motivazioni che hanno condotto l'Autorità ad accogliere o meno le osservazioni pervenute nella stesura del testo finale del PNA. Non sono state considerate le osservazioni non pertinenti, quelle manifestamente irragionevoli perché non supportate da alcuna disposizione normativa e quelle eccedenti i contenuti delle LG. In alcuni casi le osservazioni non sono state accolte anche in considerazione della limitata chiarezza della loro formulazione né è stata data risposta a osservazioni che ponevano quesiti molto specifici e di dettaglio.

- 9) **Delibera n. 1228 del 22 novembre 2017** recante «**Bando tipo n. 1 – Schema di disciplinare di gara -Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità prezzo**». Con il bando tipo n. 1, si è voluto prioritariamente perseguire l'obiettivo di fornire alle stazioni appaltanti uno strumento a garanzia di efficienza, standard di qualità dell'azione amministrativa e omogeneità dei procedimenti (art. 213) nel settore dei servizi e delle forniture, che rappresenta in Italia un'importante realtà economica. Si tratta, invero, di uno schema di disciplinare di gara, che presenta aspetti di complessità maggiori rispetto al mero bando e, dunque, esigenze di orientamento e standardizzazione più avvertite dalle stazioni appaltanti. Tale modello è finalizzato ad individuare le clausole tipo fondamentali della procedura di affidamento che le stazioni appaltanti sono tenute ad inserire nella documentazione di gara, le informazioni minime necessarie da mettere a disposizione per

poter formulare un'offerta appropriata ed è tendenzialmente esaustivo di tutte le possibili fattispecie che in concreto possono verificarsi. La redazione dello schema di Disciplinare è avvenuta all'esito dello scambio di informazioni con le amministrazioni aggiudicatrici in ordine alle maggiori criticità rinvenute nell'interpretazione del nuovo Codice nonché alla luce degli orientamenti più consolidati e aggiornati dell'opera interpretativa dell'ANAC e della giurisprudenza del Giudice Amministrativo. A tal fine, l'Autorità ha avviato un tavolo tecnico, al quale hanno partecipato i rappresentanti di Consip, Trenitalia, Itaca, Anci, Poste Italiane, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Soresa, Regione Lazio, Regione Toscana, Regione Basilicata, Regione Friuli Venezia Giulia, Regione Umbria, Regione Abruzzo e Provincia di Bolzano. Le osservazioni acquisite all'esito del tavolo tecnico, tenutosi i primi mesi del 2017, hanno evidenziato criticità in merito all'interpretazione di numerose norme, contenute nel nuovo Codice (subappalto-terna, fatturato minimo/medio, soccorso istruttorio, dichiarazioni DGUE, cause di esclusione dalla gara, avvalimento, concordato preventivo con continuità aziendale, escussione della garanzia provvisoria). Avviata la stesura del Disciplinare nel vigore del nuovo codice (d.lgs. n. 50/2016), è intervenuto il correttivo (d.l. n. 56/2017) che ha dato luogo a nuovi orizzonti interpretativi, che hanno reso necessario un rimodellamento del testo, con l'inserimento di nuove clausole che hanno trasfuso nel disciplinare le nuove prescrizioni, interpretate alla luce della giurisprudenza più recente e della normativa comunitaria (es. soccorso istruttorio, costi della manodopera, subappalto, criteri di selezione.....). Il disciplinare è stato così sottoposto a consultazione pubblica dal 5 luglio al 5 agosto 2017, in esito alla quale sono pervenuti all'Autorità 50 contributi da parte di soggetti pubblici, quali pubbliche amministrazioni e/o società pubbliche, associazioni ed enti di categoria, comunque denominati, operatori economici o altri enti, soggetti, appartenenti anche a pubbliche amministrazioni, che hanno presentato osservazioni a titolo personale. All'esito dell'esame delle osservazioni ricevute, l'Autorità ha pubblicato il Disciplinare Tipo unitamente alla Relazione AIR. Lo scopo di detta Relazione è stato principalmente quello di dare atto delle scelte operate nel Disciplinare unitamente alle relative motivazioni. La Relazione è divisa in due parti: la prima, generale, di analisi di impatto della regolazione, la seconda, speciale, di descrizione dettagliata delle criticità riscontrate e della motivazione della scelta operata. Nella seconda parte è fornita una dettagliata e specifica risposta a tutte le osservazioni pertinenti ricevute, in particolare a quelle che presentavano elementi di difformità con l'atto adottato, suddivise per articolo e per parole chiave, al fine di rendere il testo maggiormente leggibile. Sono stati ivi affrontate

tematiche sia di carattere generale (soccorso istruttorio, subappalto, avvalimento, cause di esclusione, requisiti generali, ecc.) sia quelle di carattere specifico (prezzi di riferimento, consegna dei campioni, ecc.). Tale Relazione è stata utilizzata come base per la redazione della nota illustrativa al disciplinare tipo che ha meglio approfondito le criticità interpretative dei vari istituti.

**10) Delibera n. 2 del 10 gennaio 2018** recante «**Bando-tipo n. 2 - Schema di disciplinare di gara per l'affidamento di contratti pubblici di servizi di pulizia di importo pari o superiore alla soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo**». Il Bando-tipo 2 ha ad oggetto il disciplinare di gara per l'affidamento degli appalti di servizi di pulizia nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. Tale Disciplinare-tipo è stato predisposto per venire incontro alle criticità riscontrate dalle stazioni appaltanti non tenute all'acquisto centralizzato dei servizi di pulizia ovvero da quelle che, seppur tenute a rivolgersi ai soggetti aggregatori di riferimento, possono aver necessità di bandire in autonomia, in caso di assenza di convenzioni o accordi quadro stipulati dai soggetti aggregatori medesimi, ovvero sospensioni o ritardi delle gare per il relativo affidamento. Su espressa richiesta di alcuni Soggetti aggregatori, il Disciplinare contiene una clausola relativa alla possibilità di una sua applicazione facoltativa, nei limiti di compatibilità con la specificità delle relative gare, anche da parte dei Soggetti aggregatori per i loro acquisti aggregati. Tale documento intende rispondere all'esigenza concreta di agevolare le stazioni appaltanti nella predisposizione dei documenti di gara, fornendo uno strumento pratico finalizzato a standardizzare le procedure di gara e a contenere le scelte discrezionali della stazione appaltante con conseguenti maggiori garanzie in termini di legittimità, imparzialità, trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa. Inoltre tale strumento è di ausilio per ovviare al fenomeno delle proroghe, ancorché previste per legge dal d.l. n. 58/2014, convertito dalla legge n. 87/2014, particolarmente diffuso in tale ambito dell'amministrazione statale e già oggetto di segnalazione da parte dell'ANAC al Governo e al Parlamento (cfr. Delibera n. 376 del 2 marzo 2016). Il Disciplinare tipo sui servizi di pulizia si basa sul testo del Bando-tipo 1 opportunamente integrato da clausole di dettaglio mirate ad affrontare aspetti specifici e tipici del servizio stesso. Il modello è corredato, infine, di allegati, costituenti parte integrante della *lex specialis*, volti a fornire elementi di indirizzo per l'esatta individuazione dei fabbisogni nonché a declinare (possibili) criteri

qualitativi per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il testo elaborato è stato oggetto di consultazione. Sono pervenuti all'Autorità n. 11 contributi, sui quali l'Autorità ha proceduto ad un esame analitico, fornendo riscontro a ciascuna osservazione nella Relazione AIR. La consultazione ha contribuito a definire meglio alcuni aspetti specifici del Bando-tipo 2 quali, ad esempio, le certificazioni di qualità più adatte al servizio stesso; le modalità di svolgimento del sopralluogo; le più idonee formule matematiche per il calcolo dei punteggi dell'offerta economica tenuto conto delle specificità di settore; la clausola sociale specifica per il settore dei servizi di pulizia, caratterizzato da particolare intensità di manodopera.

Nel 2017 l'Autorità ha recepito le novità introdotte dal d.lgs. n. 56/2017 aggiornando le Linee Guida già adottate, predisponendo in questi casi solo una relazione illustrativa. In particolare, quest'ultima è stata redatta in relazione a questi atti:

- **Delibera n. 951 del 20 settembre 2017 – Linee Guida n. 7, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50** recanti «**Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016**» aggiornate al **d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56**. In occasione dell'entrata in vigore del d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, l'Autorità ha ritenuto opportuno procedere all'aggiornamento delle Linee Guida n. 7, al fine di tener conto delle modifiche normative apportate dal citato d.lgs. n. 56/2017, nonché di modifiche procedurali necessarie ai fini del miglior funzionamento del sistema di gestione dell'Elenco. Trattandosi di un mero adeguamento del testo delle linee guida alla normativa sopravvenuta, non si è ritenuto necessario procedere a consultazione pubblica e la proposta di Linee guida è stata trasmessa direttamente al Consiglio di Stato per l'acquisizione del relativo parere. Acquisito il parere, è stato elaborato il testo finale delle Linee Guida e la relativa Relazione illustrativa, nella quale sono state evidenziate le ragioni dell'intervento, le fasi del procedimento che hanno condotto all'adozione delle stesse e le modifiche rispetto al testo previgente.
- **Delibera n. 1007 dell'11 ottobre 2017 – Linee Guida n. 3, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50** recanti «**Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni**» aggiornate al **d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56**. In occasione dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 56/2017, l'Autorità ha ritenuto opportuno procedere all'aggiornamento delle Linee Guida n. 3 al fine di tener conto delle modifiche apportate dal citato decreto, nonché delle osservazioni e richieste pervenute dalle

stazioni appaltanti e dai RUP. A tal fine, l’Autorità ha elaborato uno schema di Linee Guida che è stato posto in consultazione pubblica, mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nel periodo dal 12 giugno al 28 giugno 2017. Alla scadenza del termine sono pervenute n. 31 osservazioni, di cui n. 5 contributi da parte di amministrazioni pubbliche e società pubbliche; n. 11 contributi da parte di dipendenti di amministrazioni pubbliche e società pubbliche; n. 6 contributi da parte di associazioni di categoria, ordini e collegi professionali, n. 1 contributo proveniente da un libero professionista; n. 7 contributi da parte di altri (Accredia, Conforma, Istituto di *Project Management*, ITACA, KHC *Know How Certification* s.r.l., Luiss *Business School*, UNIQUALITY) e n. 1 contributo proveniente da un soggetto che ha richiesto di rimanere anonimo. All’esito della valutazione e ponderazione delle osservazioni formulate da parte degli *stakeholder* intervenuti, l’Autorità ha elaborato una proposta di Linee Guida che, in ragione della generalità e della rilevanza delle questioni trattate nonché dell’impatto *erga omnes* di tale atto, è stata trasmessa al Consiglio di Stato per l’acquisizione del relativo parere. Acquisito il parere, sono stati elaborati il testo finale delle Linee Guida e la relativa Relazione illustrativa, nella quale sono state evidenziate le ragioni dell’intervento, le fasi del procedimento che hanno condotto all’adozione delle stesse, le modifiche rispetto al testo previgente e gli aggiornamenti della Linee Guida che si sono resi necessari per chiarire la portata di alcune norme, su segnalazioni pervenute dagli *stakeholder*.

- **Delibera n. 1008 del 11 ottobre 2017 – Linee Guida n. 6, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50** recanti «**Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell’esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all’art. 80, comma 5, lett. c) del Codice**» aggiornate al d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56. In occasione dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 56/2017, l’Autorità ha ritenuto opportuno procedere all’aggiornamento delle Linee guida n. 6, al fine di tener conto delle modifiche normative apportate dal citato decreto, nonché delle osservazioni e richieste di chiarimenti pervenute dalle stazioni appaltanti e dagli operatori economici. In particolare, l’esigenza di intervenire sul testo delle Linee Guida è sorta in esito alla modifica del comma 10 dell’art. 80, che integra la prima parte della norma specificando che “se la sentenza di condanna definitiva non fissa la durata della pena accessoria della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, ovvero non sia intervenuta riabilitazione, tale durata è pari a cinque anni salvo che la pena principale sia di durata inferiore e, in tale caso è pari alla durata della pena

principale e a tre anni, decorrenti dalla data del suo accertamento definitivo, nei casi di cui ai commi 4 e 5 ove non sia intervenuta sentenza di condanna”. A tal fine, l’Autorità ha elaborato uno schema di Linee Guida che è stato posto in consultazione pubblica, mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nel periodo dal 12 giugno al 28 giugno 2017. Alla scadenza del termine sono pervenute n. 10 osservazioni, di cui n. 2 contributi da parte di amministrazioni pubbliche e società pubbliche; n. 5 osservazioni da parte di associazioni di categoria, ordini e collegi professionali; n. 1 contributo da parte di un operatore economico; n. 2 contributi da parte di liberi professionisti. All’esito della valutazione e ponderazione delle osservazioni formulate da parte degli *stakeholder* intervenuti, l’Autorità ha elaborato una proposta di Linee guida che, in ragione della generalità e della rilevanza delle questioni trattate nonché dell’impatto *erga omnes* di tale atto, è stata trasmessa al Consiglio di Stato per l’acquisizione del relativo parere. Acquisito tale parere (affare n. 1503/2017), è stato elaborato il testo finale delle Linee Guida e la relativa Relazione illustrativa, nella quale sono state evidenziate le ragioni dell’intervento, le fasi del procedimento che hanno condotto all’adozione delle Linee Guida e le modifiche rispetto al testo previgente.

- **Delibera n. 4 del 10 gennaio 2018 – Linee Guida n. 5, di attuazione del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50**, recanti «**Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell’Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici» aggiornate al d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56**. In occasione dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 56/2017, l’Autorità ha ritenuto opportuno procedere all’aggiornamento delle Linee Guida n. 5/2016 al fine di tener conto delle modifiche normative introdotte dal citato decreto, nonché di alcuni elementi necessari a permettere lo sviluppo del processo informatico di iscrizione e aggiornamento dell’albo delle commissioni giudicatrici e di alcuni suggerimenti pervenuti da diversi interlocutori. In particolare, il decreto correttivo ha previsto l’obbligo di scegliere il Presidente tra gli esperti selezionati dall’Autorità per gli affidamenti relativi ai contratti per i servizi e le forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, per i lavori di importo inferiore a un milione di euro o per quelli che presentano particolare complessità. Inoltre, per i contratti di servizi e forniture di elevato contenuto scientifico e tecnologico, il decreto correttivo lascia alla stazione appaltante la possibilità di selezionare i componenti della commissione giudicatrice nell’ambito di propri esperti previa richiesta e confronto con l’ANAC. Infine, è introdotto un periodo transitorio in relazione alla piena interoperabilità delle banche dati, che attribuisce alle stazioni appaltanti la verifica, anche a