

condivisione delle pratiche in uso nei vari ordinamenti. L'Italia è rappresentata nel Comitato dal DAGL, che è membro anche dell'ufficio di presidenza. Il Comitato si è riunito a Parigi due volte nel corso del 2019, nel mese di aprile e novembre. Nel corso delle riunioni del comitato sono stati discussi, tra gli altri, i principi metodologici e le *best practices* in materia di analisi di impatto della regolamentazione, con la delegazione italiana che ha espresso i seguenti orientamenti:

- Sono stati espressi dei dubbi sia rispetto all'opportunità di valutare l'inserimento dell'utilizzo dell'Analisi di impatto nella Costituzione, sia rispetto al ventilato requisito che l'organo di controllo della qualità della regolazione (*oversight body*) debba essere presieduto da un membro delle forze parlamentari di opposizione;
- E' stata sottolineata maggiormente la specificità dei Paesi dell'Unione Europea, come si evince anche dal Rapporto "*Better Regulation Practices across the EU*", pubblicato dall'OCSE a marzo 2019, caratterizzati da un particolare assetto politico-istituzionale rispetto ai membri dell'Organizzazione provenienti da altri continenti;
- Rispetto all'eventualità di rendere obbligatorio l'utilizzo degli strumenti di *better regulation* nelle politiche di regolazione, si è sostenuta l'opzione della flessibilità dell'utilizzo, così da rispettare gli assetti costituzionali e istituzionali specifici, diversi tra l'altro anche tra famiglie giuridiche differenti, ed evitare che una eventuale inadeguatezza dell'analisi di impatto possa essere considerata un vizio di legittimità della procedura di formazione e approvazione delle norme tale da inficiare la validità dell'atto normativo.

Un momento importante nell'ambito dell'attività del Comitato nel 2019 è stata l'approvazione finale, avvenuta nel corso della riunione di novembre, di tre documenti della serie "*Best Practice Principles*" sui principi di qualità della regolazione, che hanno affrontato i temi della proporzionalità nelle analisi di impatto, delle metodiche per le valutazioni *ex-post* degli effetti della regolazione e degli strumenti di semplificazione (sportelli unici). Le osservazioni fatte pervenire al Comitato sui documenti, in linea con la posizione sostenuta nella riunione di aprile, sono state orientate a rendere più compatibili i principi elaborati in sede OCSE con i principi dell'ordinamento interno dettati dal DPCM 169 del 2017 sui temi di proporzionalità delle analisi di impatto, dei criteri di soglia per considerare un impatto significativo e quindi per rendere necessario lo svolgimento di una analisi di impatto, delle risorse per lo svolgimento delle consultazioni e di corretto bilanciamento tra principio di innovazione e principio di precauzione a tutela degli altri interessi collettivi fondamentali.

Il DAGL rappresenta l'Italia anche all'interno del gruppo esperti sugli indicatori per la misurazione della *performance* della regolazione dell'OCSE, che generalmente si riunisce a margine delle riunioni del Comitato. Nell'ambito dell'attività di questo gruppo, il Servizio AIR ha ritenuto di richiedere chiarimenti sulle metodologie di elaborazione degli indicatori utilizzati in sede di trattazione e analisi dei risultati del questionario che triennialmente il Comitato RPC sottopone ai Paesi membri, contraddistinti da pesi uniformi per le varie categorie che compongono gli indicatori su quali analisi di robustezza vengono fatte *ex-post* sui risultati di tali indicatori. L'OCSE ha replicato ammettendo in parte l'arbitrarietà dell'adozione di pesi uniformi per la costruzione degli indicatori di riferimento, giustificata però con una uguale importanza delle varie categorie a cui essi si riferiscono. Inoltre, la robustezza degli indicatori utilizzati viene sistematicamente valutata dall'OCSE con appropriati metodi di simulazione numerica (generalmente di tipo Montecarlo).

Nel mese di giugno l'OCSE, assieme al Ministero del tesoro del Governo norvegese, ha organizzato a Oslo l'annuale incontro degli esperti di qualità della regolazione dei Paesi membri.

Gli incontri annuali di questa serie hanno di volta in volta approfondito i principali strumenti delle politiche di regolazione (AIR, consultazioni degli *stakeholder*, *governance* della regolazione), riunendo personalità accademiche, membri dei Governi ed esperti governativi dei Paesi membri nell'area della qualità della regolazione.

L'incontro di quest'anno è stato dedicato al "futuro del procedimento normativo" (*the Future of Law-making*) e alle tecnologie definite come "dirompenti" (*disruptive*) in quanto in grado di trasformare rapidamente i paradigmi e i processi economici e sociali, ponendo al contempo sfide nuove ai Governi, spesso privi di modelli normativi per disciplinare questi fenomeni complessi. Le nuove tecnologie e i *big data* possono rivoluzionare, tra gli altri, le modalità tradizionali di monitoraggio e valutazione degli impatti della regolamentazione. L'incontro ha dato l'opportunità di discutere ed elaborare possibili soluzioni per adeguare gli strumenti tradizionali di qualità della regolazione (l'analisi di impatto e la valutazione *ex post*) alle sfide poste dai nuovi mezzi digitali.

Inoltre, a ottobre, il DAGL ha partecipato in qualità di valutatore ("*peer*") a un *workshop* organizzato dall'OCSE a Bratislava per una revisione delle politiche di valutazione *ex-post* di effetti della regolazione, applicate dal Governo della Repubblica slovacca. In tale sede, il DAGL è stato invitato a presentare i principi metodologici, procedurali e operativi per la conduzione delle valutazioni degli effetti della regolazione nel sistema italiano, alla luce delle novità introdotte in materia dal regolamento AIR e VIR del 2017.

2.5 Le migliori pratiche a livello internazionale e altre collaborazioni

Il DAGL segue anche i lavori del "*Better Regulation network*", ossia un coordinamento informale di rappresentanti governativi dei Paesi dell'UE e di altri Paesi del continente europeo sulle tematiche della qualità della regolazione. Ogni sei mesi a rotazione un paese del *network* ospita una riunione su un tema di approfondimento. Nel mese di aprile 2019 la Repubblica Ceca ha ospitato a Praga un incontro presso il Ministero dell'industria, in collaborazione con l'Ufficio del Primo ministro (Unità per l'analisi di impatto). Il tema di questo incontro è stato "Progetti e processi di semplificazione". Il *fil rouge* dell'incontro è stato che la regolamentazione è in molti Paesi eccessivamente onerosa, complicata, poco comprensibile e poco chiara, imponendo degli oneri amministrativi e regolatori non necessari a cittadini e imprese. Per aumentare la competitività delle imprese europee si rende di conseguenza necessario "semplificare" la regolamentazione, esaminarla e revisionarla regolarmente, cercare le sue forme più appropriate ed eliminarne sistematicamente le sue carenze. Il DAGL, in rappresentanza del Governo italiano, è stato invitato a tenere un intervento per illustrare lo stato dell'arte delle politiche di qualità della regolamentazione in Italia a livello governativo, anche rispondendo a diverse domande e richieste di chiarimento da parte dei delegati degli altri Paesi e da parte del delegato dell'OCSE, soprattutto sulla importanza e l'opportunità delle analisi *ex-post* degli effetti di quelle proposte normative che per qualche ragione non siano state sottoposte ad analisi di impatto *ex-ante*.

Nel secondo semestre il *network* si è riunito a Berlino (5-6 dicembre), convocato dal Ministero degli affari economici e dell'energia tedesco, dedicato interamente all'analisi della fattibilità dell'introduzione a livello UE della tecnica di riduzione degli oneri derivanti dalla regolazione denominata "*One In-One Out*" (OIOO), che consiste nell'eliminazione di oneri regolatori in vigore a fronte dell'introduzione di ogni disposizione che ne genera di nuovi. In Italia il sistema di "*regulatory offsetting*" (compensazione oneri) è implementato nelle relazioni AIR, che contengono una sezione sulla quantificazione degli oneri introdotti o eliminati, sulla base delle quali si effettua l'anno successivo una somma consuntiva, che confluisce nei "Bilanci degli oneri" di ogni Ministero e nel Bilancio complessivo sotto la regia del Dipartimento della funzione pubblica.

All'incontro di Berlino il Dipartimento ha preso parte al massimo livello, con il Capo del Dipartimento pres. de Francisco. Il governo tedesco ha presentato in quella occasione uno studio di fattibilità per l'introduzione del principio OIOO presso la Commissione europea, che ha già dichiarato l'intenzione di realizzare questo obiettivo. Infatti, alla fine del 2018 il Ministero degli affari economici tedesco ha affidato ad un centro di consulenza privato uno studio di fattibilità per l'introduzione del principio OIOO presso la Commissione europea. Lo studio di fattibilità³¹ ha incluso anche una ricognizione dei sistemi di compensazione oneri ("*regulatory offsetting*") applicate nei vari Paesi, attraverso un questionario inviato ai delegati nel marzo 2019, cui ha risposto il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio, in raccordo con il DAGL. Nel corso dell'incontro, il DAGL ha illustrato il sistema di "*regulatory offsetting*" in vigore in Italia, ossia il bilancio complessivo degli oneri amministrativi, previsto dall'art. 8 della legge n. 180/2011 e basato sulle relazioni AIR dei provvedimenti approvati nell'anno precedente.

Durante l'incontro di Berlino sono stati ascoltati diversi interventi del prof. Renda, di relatori del Governo tedesco, di rappresentanti di associazioni del mondo produttivo, di delegati di alcuni Stati UE (oltre all'Italia, Spagna, Finlandia e Lituania) che hanno presentato le esperienze nazionali di "compensazione degli oneri burocratici". Nel corso della riunione la delegazione italiana ha espresso sostegno all'iniziativa del Governo tedesco, valutandone positivamente le potenzialità per un contenimento del carico burocratico derivante dalla legislazione europea. I maggiori benefici sono attesi da una applicazione e una interpretazione del principio più ampia e meno restrittiva. La riduzione degli oneri burocratici risulterà significativa per i regolati nella misura in cui inciderà in modo sostanziale sugli oneri che affliggono cittadini e imprese, non solamente sulla parte di oneri superflui in quanto non necessari, cioè non produttivi di benefici. La Commissione europea ha annunciato per il terzo trimestre 2020 la presentazione del sistema di "*regulatory offsetting*" che intende applicare alla propria attività legislativa. Si rende quindi necessario seguire con attenzione i passaggi successivi della proposta del Governo tedesco, anche in vista della Presidenza di turno della UE nel secondo semestre 2020.

³¹ Si veda Andrea Renda, "FEASIBILITY STUDY: INTRODUCING "ONE-IN-ONE-OUT" IN THE EUROPEAN COMMISSION Final Report for the German Ministry for Economic Affairs and Energy presented by the Centre for European Policy Studies, 5 dicembre 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/final-report-oioo-ceps.pdf?__blob=publicationFile&v=6

3. ESPERIENZE DI AIR E VIR NELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

3.1 Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

L'Autorità, come più volte affermato, ritiene che la diffusione dei principi di *better regulation* e degli strumenti che permettono di migliorare la qualità dei processi regolatori, rendendoli più efficaci, produca degli effetti positivi anche sul livello di concorrenzialità dei mercati regolati. L'applicazione di metodologie di AIR, infatti, consente al regolatore di prendere in considerazione, *ex ante*, i numerosi effetti (economici, sociali, ambientali, ecc.) prodotti dalla regolazione e di bilanciarne l'impatto attraverso una loro simultanea valutazione; in questo modo, è possibile ridurre il numero e la portata degli effetti anticoncorrenziali della regolazione a quelli strettamente necessari al perseguimento di interessi confliggenti con la concorrenzialità dei mercati (come può accadere, ad esempio, nel caso di alcuni interessi costituzionalmente garantiti), nel rispetto del principio di proporzionalità.

Allo stesso modo, la VIR permette al regolatore di verificare *ex post* l'efficacia della regolazione introdotta e di apportare correttivi laddove la finalità perseguita non fosse stata pienamente raggiunta o laddove la regolazione avesse prodotto effetti non desiderati o imprevisti, come, ad esempio, una riduzione della concorrenzialità dei mercati.

In quest'ottica, l'Autorità considera positivo aver attribuito una specifica rilevanza alla fase dell'analisi dell'impatto sulla concorrenza nel nuovo Regolamento in materia di AIR e di VIR (di seguito Regolamento)³² e nella relativa Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, nonché aver rafforzato il ruolo dell'Autorità quale consulente delle amministrazioni in materia di concorrenza; l'applicazione di tali previsioni resta, tuttavia, ancora assai limitata³³.

Più in generale, si sottolinea come l'Autorità sia stata dotata, fin dalla sua istituzione, di strumenti che le consentono di intervenire nei processi regolatori allo scopo di segnalare la presenza di restrizioni concorrenziali che possono influire negativamente sui mercati alterando le dinamiche competitive fra gli operatori. L'attività di *advocacy* è stata progressivamente valorizzata dal legislatore che, nel tempo, ha aumentato gli strumenti di intervento a disposizione dell'Autorità. La stessa Autorità ha via via affinato l'uso di tali strumenti, fino ad arrivare a suggerire le possibili soluzioni alle problematiche concorrenziali evidenziate, specificando le opzioni alternative di regolamentazione ritenute preferibili.

In questa prospettiva, si segnala che nel corso del 2019 l'Autorità ha, per la prima volta, corredato un suo intervento di *advocacy* con una stima dell'impatto economico delle restrizioni concorrenziali segnalate. In particolare, nella segnalazione ai sensi dell'art. 21 della l. 287/90 relativa ai servizi di NCC (AS1620 – *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente*) l'Autorità ha utilizzato una metodologia elaborata dall'OCSE finalizzata alla stima dell'impatto economico sui consumatori prodotto dalle restrizioni concorrenziali³⁴.

³²DPCM 15 settembre 2017, n. 169 (*Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*), in G.U. n. 280 del 30 novembre 2017.

³³ Benché, formalmente, non sia stata fatta ai sensi del nuovo Regolamento AIR, si segnala che nel corso del 2019 l'Autorità ha riscontrato una sola richiesta di parere tecnico da parte del Ministero della Giustizia relativamente allo *schema di disegno di legge recante disciplina del divieto di pubblicizzazione parassitaria* ("ambush marketing").

³⁴ OCSE, *Manuale per la valutazione dell'impatto concorrenziale della regolazione – Linee Guida*, 2011, Parigi. In base a tale metodologia, le restrizioni concorrenziali sono classificate in quattro grandi macro aree, in base agli effetti prodotti sul mercato (1. restrizioni che

Applicando tale metodologia alla disciplina che regola i servizi di NCC in Italia, l'Autorità ha stimato che le restrizioni concorrenziali oggetto della segnalazione producono perdite di benessere per i consumatori pari a circa 115 milioni di euro l'anno. Tale cifra, pur non volendo rappresentare una stima esatta, evidenzia comunque un valore che dà l'idea dell'ordine di grandezza della riduzione del benessere dei consumatori prodotto da un certo tipo di vincolo alla concorrenza, e fornisce al legislatore un'informazione attendibile per valutare il peso economico delle restrizioni segnalate. Si tratta, pertanto, di un elemento di valutazione che può essere considerato di estrema utilità per il legislatore, al fine di adottare una disciplina regolamentare efficiente ed efficace.

Fra le decine di interventi di *advocacy* realizzate ogni anno dall'Autorità, un particolare gruppo di interventi è quello rivolto alle altre Autorità amministrative indipendenti allo scopo di segnalare eventuali restrizioni alla concorrenza contenute in regolamentazioni settoriali da esse adottate o in via di adozione.

Proprio la progressiva diffusione, fra le Autorità di regolazione settoriale, degli strumenti di *better regulation*, tra cui le AIR e le consultazioni, ha favorito, nel corso degli ultimi anni, la collaborazione fra queste ultime e l'Autorità. Nell'ambito delle loro procedure di AIR, svolte per valutare l'impatto delle regolamentazioni sotto diversi profili e a tutela di diversi interessi pubblici, infatti, le altre Autorità di regolazione settoriale si rivolgono all'Autorità per richiedere una valutazione dell'impatto concorrenziale. In questo modo, l'Autorità, esercitando le proprie specifiche competenze istituzionali, contribuisce alle AIR svolte dalle altre Autorità indipendenti curando, in particolare, la fase dell'analisi d'impatto della regolamentazione sulla concorrenza (AIRC), che viene dunque sostanzialmente "esternalizzata".

In altri casi, è la stessa Autorità che attiva i propri poteri di *advocacy* e/o partecipa alle consultazioni indette dalle Autorità di regolazione settoriale.

Tale attività conferma il ruolo di consulente svolto dall'Autorità nei confronti delle altre amministrazioni e, in particolare, nei confronti dei regolatori, sui temi legati alla tutela della concorrenza.

In tale ottica, si rappresenta che nel 2019 l'Autorità ha adottato 4 pareri ai sensi dell'art. 22 della l. 287/90 nei confronti di altre tre Autorità amministrative indipendenti con riguardo a schemi di atti di regolazione; in particolare, tre pareri sono stati inviati all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), mentre un parere è stato inviato all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART). In due casi il parere è stato inviato in occasione della messa in consultazione degli schemi di atti di regolazione³⁵; in altri due casi il parere è stato invece inviato al di fuori delle procedure di consultazione³⁶.

introducono limitazioni al numero e alla varietà degli operatori; 2. restrizioni che introducono limitazioni alle capacità concorrenziali degli operatori; 3. restrizioni che riducono gli incentivi delle imprese a competere fra loro; 4. restrizioni che limitano la possibilità di scelta o le informazioni disponibili per i consumatori); per ogni tipologia di restrizione è stata poi elaborata una formula semplificata che permette ai regolatori di stimare *ex ante* l'impatto economico di ciascuna restrizione in termini di riduzione del *surplus* dei consumatori.

³⁵ Si tratta, in particolare, di AS1577 - AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI - REVISIONE DELLA DELIBERA N. 49/2015 IN MATERIA DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, *Bollettino* n. 15/2019; AS1615 - AGCOM/ANALISI COORDINATA DEI MERCATI DEI SERVIZI DI ACCESSO ALLA RETE FISSA, in *Bollettino* n. 37/2019.

³⁶ Si tratta, in particolare, di AS1561 - DELIBERA AGCOM 452/18/CONS - DEFINIZIONE DEL TEST DI REPLICABILITÀ DELLE OFFERTE DI SERVIZI DI RECAPITO DI INVII MULTIPLI DI POSTE ITALIANE E DEI CRITERI PER LA SUA CONDUZIONE, in *Bollettino* n. 6/2019; AS1610 - REGOLAMENTAZIONE SERVIZI DI NOTIFICAZIONE DI ATTI GIUDIZIARI E DI VIOLAZIONI DEL CODICE DELLA STRADA, in *Bollettino* n. 35/2019.

Le consultazioni

In tale contesto, l'Autorità, pur essendo stata esplicitamente esclusa dall'AIR dalle norme che hanno introdotto l'analisi d'impatto della regolazione per le Autorità indipendenti³⁷, nell'ottica di aumentare la trasparenza sui propri atti che hanno ricadute dirette su imprese e consumatori, già da diversi anni sottopone a consultazione pubblica gli schemi di atti di regolamentazione, allo scopo di acquisire e valutare le osservazioni e i suggerimenti dei soggetti interessati.

In particolare, nel mese di dicembre 2019, l'Autorità ha deliberato di porre in consultazione alcune proposte di modifica del *Regolamento attuativo in materia di rating di legalità*, adottato con delibera del 14 novembre 2012. La consultazione si concluderà il 7 febbraio 2020.

³⁷ Legge 29 luglio 2003, n. 229 "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001". Dispone in particolare l'art. 12, rubricato "Analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità indipendenti" che "1. Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione. 2. Le autorità di cui al comma 1 trasmettono al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate. 3. I soggetti di cui al comma 1 provvedono alla verifica degli effetti derivanti dall'applicazione di contratti predisposti mediante moduli o formulari ovvero di clausole e condizioni contrattuali normativamente previste o a contenuto generale. 4 Sono, comunque, escluse dall'applicazione del presente articolo le segnalazioni e le altre attività consultive, anche se concernenti gli atti di cui al comma 1, nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni".

3.2 Autorità Nazionale Anticorruzione

1. Premessa

Nel corso dell'anno 2018, è stato adottato il nuovo «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)», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 155 del 6 luglio 2018. L'anno 2019 è stato quindi caratterizzato dalla prima applicazione delle nuove disposizioni.

Ai sensi dell'articolo 8 del citato Regolamento, sono assoggettati ad Analisi di impatto della regolazione gli atti regolatori che riguardano questioni di particolare rilevanza per il mercato o producono effetti su un numero elevato di destinatari. Ai sensi dell'articolo 11, la Relazione AIR illustra, per gli aspetti ritenuti di maggior rilievo: il contesto e gli obiettivi di regolazione; le procedure di consultazione adottate; la valutazione dell'opzione di non intervento; la valutazione delle opzioni alternative; la giustificazione dell'opzione regolatoria scelta; le ragioni per il mancato accoglimento delle osservazioni dei partecipanti alla consultazione, raggruppate per oggetto; la valutazione dell'impatto sulle PMI; le modalità attuative dell'intervento regolatorio (monitoraggio, VIR).

Nel corso del 2019, per quanto concerne l'ambito dei contratti pubblici, l'attività dell'Autorità è stata fortemente condizionata dall'instabilità del quadro normativo di riferimento, derivata dalle modifiche intervenute al codice. Ci si riferisce, essenzialmente, alle novità introdotte dal decreto-legge 14/12/2018 n. 135, convertito con legge 11/1/2019, n. 19 (decreto semplificazioni) e dal decreto-legge 18/4/2019 n. 32 convertito con legge 14/6/2019 n. 55 (decreto sbloccacantieri). Dette novità, da un lato, hanno comportato l'esigenza di aggiornare le Linee guida in vigore, al fine di renderle compatibili con il nuovo quadro normativo e, dall'altro, hanno determinato una rivisitazione dei poteri regolatori dell'Autorità.

Sotto quest'ultimo punto di vista, con il decreto-legge 32/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. 55/2019 (cd sblocca cantieri), è stato introdotto l'art. 216, comma 27-octies del d.lgs. 50/2016, ai sensi del quale è demandata al Regolamento unico di esecuzione, attuazione e integrazione del codice la disciplina delle seguenti materie, alcune delle quali erano in precedenza attribuite alla competenza regolatoria dell'Autorità: a) nomina, ruolo e compiti del responsabile del procedimento; b) progettazione di lavori, servizi e forniture, e verifica del progetto; c) sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori di lavori e dei contraenti generali; d) procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie; e) direzione dei lavori e dell'esecuzione; f) esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali; g) collaudo e verifica di conformità; h) affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici; i) lavori riguardanti i beni culturali. Il codice prevede che, a decorrere dalla data di entrata in

vigore del regolamento cessano di avere efficacia le linee guida di cui all'articolo 213, comma 2, vertenti sulle materie indicate al precedente periodo nonché quelle che comunque siano in contrasto con le disposizioni recate dal regolamento.

Con riferimento alle Linee guida aventi ad oggetto le materie non demandate al Regolamento, l'articolo in esame prevede che le stesse rimangano in vigore o restino efficaci fino alla data di entrata in vigore del regolamento, in quanto compatibili con il codice. Si tratta delle linee guida adottate in attuazione delle previgenti disposizioni di cui agli articoli 24, comma 2, 31, comma 5, 36, comma 7, 89, comma 11, 111, commi 1 e 2, 146, comma 4, 147, commi 1 e 2 e 150, comma 2, del codice.

Per le linee guida n. 4, recanti "Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici" oggetto di procedura di infrazione comunitaria, il codice ha autorizzato l'ANAC a procedere al relativo aggiornamento, ai soli fini dell'archiviazione della procedura di infrazione.

Resta demandata all'Autorità, con l'adozione di linee guida vincolanti, l'attuazione delle seguenti disposizioni del codice dei contratti pubblici: articolo 80, comma 13 (gravi illeciti professionali); articolo 83, comma 10 (sistema di rating d'impresa); articolo 110, comma 6 (requisiti aggiuntivi di partecipazione alle gare per le imprese sottoposte a concordato preventivo); articolo 181, comma 4 (monitoraggio dei partenariati pubblico privato); articolo 192, comma 1 (iscrizione nell'elenco delle amministrazioni che operano mediante affidamenti diretti a società in-house).

Inoltre, permane, ai sensi dell'articolo 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici il potere dell'Autorità di adottare atti di regolazione non vincolanti volti a favorire lo sviluppo di buone pratiche e l'adozione di comportamenti omogenei da parte delle pubbliche amministrazioni.

Le novità intervenute e la mutevolezza del quadro normativo hanno pesantemente inciso sul numero di atti sottoposti ad analisi di impatto della regolazione. L'attività dell'ANAC in materia è stata infatti caratterizzata, essenzialmente, dall'aggiornamento delle Linee guida già adottate e, in particolare di quelle aventi efficacia vincolante:

- Le Linee guida n. 4 recanti "Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici";
- Le Linee guida n. 11 recanti "Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all'articolo 177, comma 1, del codice, da parte dei soggetti pubblici o privati titolari di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere alla data di entrata in vigore del codice non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea".

Tali atti, in conformità alle indicazioni contenute nel Regolamento sull'attività di regolazione dell'Autorità, non sono stati sottoposti ad analisi di impatto della regolazione, essendo stati adottati in conseguenza di modifiche normative sopravvenute, al solo fine del relativo

aggiornamento ed in considerazione del fatto che gli stessi erano stati sottoposti ad analisi di impatto all'atto dell'adozione originaria.

L'incertezza del quadro normativo ha influito anche sull'attività di standardizzazione dei documenti di gara che ha subito un arresto dovuto alla necessità di attendere l'adozione del Regolamento. Nelle more, sebbene l'Autorità nella Relazione illustrativa che accompagna i predetti atti abbia già chiarito che «nel caso di sopravvenute modifiche o integrazioni normative che dovessero incidere su talune clausole del Disciplinare tipo, le stesse dovranno intendersi sostituite dalle nuove disposizioni nelle more dell'aggiornamento del Disciplinare medesimo», al fine di supportare le stazioni appaltanti nella predisposizione della documentazione di gara, con Comunicato del Presidente del 23 ottobre 2019, l'ANAC ha dato conto delle clausole dei predetti bandi che in considerazione del nuovo dettato normativo, devono considerarsi sospese o non applicabili in quanto non conformi a quest'ultimo.

Con il medesimo atto, inoltre, l'Autorità ha informato il mercato che modificherà i propri bandi tipo in seguito all'entrata in vigore del nuovo regolamento di attuazione del d.lgs. 50/2016 ed ha annunciato l'avvio di un monitoraggio presso le stazioni appaltanti sull'utilizzo del bando tipo n. 1 in materia di affidamento di servizi sopra soglia. In particolare saranno accertati gli effetti prodotti dall'utilizzo del predetto atto regolatorio e le modifiche necessarie ad eliminare eventuali criticità.

1. Atti a carattere generale sottoposti ad analisi di impatto della regolazione

Nel periodo oggetto di esame, l'Autorità ha sottoposto ad AIR le **Linee guida sugli affidamenti di servizi sociali**, non ancora giunte a definitiva approvazione.

La materia degli affidamenti di servizi sociali è caratterizzata da una forte stratificazione normativa e dalla mancanza di coordinamento tra le principali fonti (Testo unico del Terzo settore, legislazione speciale non abrogata dal Testo unico e codice dei contratti pubblici). Nell'ambito dello svolgimento della sua attività di competenza, l'ANAC ha potuto accertare come la situazione sopra descritta abbia comportato lo sviluppo di prassi applicative disomogenee. In particolare, si è assistito al frequente ricorso a procedure di affidamento non conformi alle disposizioni vigenti, caratterizzate peraltro dalla partecipazione di un numero limitato di offerenti o, molto spesso, di un solo concorrente.

L'Autorità, quindi, ha ritenuto opportuno intervenire in materia mediante l'adozione di un atto di indirizzo a carattere generale ai sensi dell'art. 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici, finalizzato ad aggiornare la Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, realizzando i seguenti obiettivi:

- favorire la diffusione di buone pratiche nell'affidamento di servizi sociali, al fine di assicurare il rispetto del codice dei contratti pubblici e, laddove lo stesso non sia applicabile, l'osservanza dei principi di pubblicità, trasparenza, economicità, efficienza, parità di trattamento;
- assicurare la qualità delle prestazioni attraverso la garanzia di professionalità dei

prestatori di servizi e il monitoraggio dell'esecuzione del contratto.

Lo schema di Linee guida elaborato dall'Autorità è stato sottoposto a consultazione pubblica, cui hanno partecipato n. 6 Amministrazioni pubbliche, Società pubbliche e Associazioni di amministrazioni pubbliche; n. 8 Organismi del terzo settore e relative associazioni, n. 1 dipendente pubblico e n. 1 soggetto che ha richiesto di mantenere l'anonimato.

La Relazione AIR ha evidenziato il quadro normativo di riferimento, il mercato di riferimento, i dati sugli affidamenti di servizi sociali e le criticità riscontrate, gli indicatori da utilizzare in fase di verifica di impatto. Inoltre, sono state esaminate l'opzione zero e le scelte in merito alle opzioni ritenute preferibili in relazione alle principali tematiche e sono state esplicitate le osservazioni maggiormente rappresentative pervenute in sede di consultazione, con indicazione dei motivi che hanno condotto o meno l'Autorità all'accoglimento delle richieste avanzate.

Il documento è stato sottoposto alla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato che si è espressa con atto n. 3235 del 27.12.2019. In particolare, il Supremo Consesso Amministrativo ha suggerito all'Autorità di attendere l'adozione del Regolamento di attuazione e integrazione del codice e, all'esito:

- verificare la compatibilità delle linee guida con le disposizioni del predetto regolamento unico, in considerazione del fatto che alcuni istituti trattati nelle linee guida saranno oggetto di disciplina da parte dello stesso;
- rivedere le linee guida, considerando anche che le norme e gli istituti disciplinati dal Codice del Terzo settore non possono rientrare nel campo di operatività delle linee guida non vincolanti.

All'esito del parere del Consiglio di Stato, l'Autorità ha ritenuto opportuno sospendere il procedimento di adozione delle Linee guida in argomento, ritenendo di non poter rinunciare all'acquisizione del parere richiesto, in ragione della novità e della rilevanza delle questioni in esame. La decisione assunta dall'Autorità non pone in dubbio la piena legittimità dell'intervento in materia, atteso che: il codice dei contratti pubblici descrive l'ambito oggettivo dei poteri regolatori dell'Autorità con riferimento generico ai contratti pubblici e specificazione delle finalità dell'intervento, individuate nel prevenire e contrastare l'illegalità e la corruzione e nel garantire la promozione dell'efficienza e della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, l'omogeneità dei comportamenti e la diffusione di buone pratiche; le indicazioni fornite nelle Linee guida in esame attengono, sostanzialmente, all'affidamento di servizi sociali e, pertanto, possono legittimamente rientrare nella competenza regolatoria dell'Autorità, anche se riferite a disposizioni estranee al codice dei contratti pubblici.

2. Atti non assoggettati ad analisi di impatto della regolazione

Di seguito, in ordine cronologico di approvazione, gli atti adottati nel corso del 2019, in materia di contratti pubblici e di anticorruzione e trasparenza che, in attuazione del 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), sono stati accompagnati da una relazione illustrativa.

2.1 Atti in materia di contratti pubblici

1. Delibera n. 114 del 13 febbraio 2019: Linee Guida n. 13 recanti “La disciplina delle clausole sociali”

Il decreto legislativo n. 50 del 2016, come novellato dal decreto correttivo, prevede espressamente, all'articolo 50, che le stazioni appaltanti inseriscano, nei bandi e nelle lettere di invito, “specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione, da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81”.

Alla luce della citata previsione, che sovverte l'impostazione originaria del nuovo Codice, che invece stabiliva una mera facoltà di inserimento, l'Autorità, in virtù della generale previsione di cui all'articolo 213, comma 2 del Codice dei contratti pubblici, ha ritenuto opportuno fornire, a beneficio del mercato, un quadro delle problematiche che riguardano l'istituto. Le clausole sociali, volte a tutelare la stabilità occupazionale del personale utilizzato dall'impresa uscente nell'esecuzione del contratto, hanno, infatti, particolare impatto sia nella fase di predisposizione dei bandi di gara che nella fase di esecuzione dei contratti, riguardano una notevole quantità di affidamenti e possono essere oggetto di rilevanti controversie fra le parti contraenti, coinvolgendo spesso anche le associazioni sindacali.

In particolare, l'intervento dell'Autorità concerne l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'istituto, le condizioni e i limiti di applicabilità, il rapporto con la contrattazione collettiva nonché le conseguenze derivanti dal mancato adempimento alla clausola.

L'Autorità ha sottoposto a consultazione un documento preparatorio dell'atto finale, nel periodo dal 14 maggio al 13 giugno 2018. All'esito della consultazione il documento è stato inviato al Consiglio di Stato per l'acquisizione del relativo parere che è stato reso con atto n. 2703 del 21 novembre 2018. A seguito dell'adozione del richiesto parere, l'Autorità ha approvato le Linee guida n. 13 con Delibera numero 114 del 13 febbraio 2019 e la relativa Relazione illustrativa.

Tra le questioni di maggiore rilevanza si segnalano: i) con riguardo agli appalti diversi da quelli ad alta intensità di manodopera, l'opzione per la tesi secondo cui la previsione della clausola sociale da parte della stazione appaltante è legittima e facoltativa; ii) sul tema dell'efficacia della clausola sociale, su cui persiste un notevole dibattito dottrinale e giurisprudenziale, a prescindere dalla fonte che introduce l'obbligo di prevedere la clausola (contratto collettivo o Codice), la necessità di rispettare i principi di proporzionalità e libera iniziativa economica, dovendosi quindi l'obbligo di assorbimento armonizzare con l'organizzazione d'impresa prescelta dall'operatore economico subentrante; iii) in merito alle conseguenze derivanti dal mancato rispetto della clausola, la conferma dell'impostazione tradizionale, secondo cui occorre distinguere fra mancata accettazione della clausola in gara

– circostanza che comporta l'esclusione dalla gara – e mancato adempimento alle prescrizioni contrattuali nella fase dell'esecuzione. In tale ipotesi, la clausola sociale rileva come condizione di esecuzione, ex articolo 100 del Codice, ed è sanzionabile unicamente dalla stazione appaltante nell'ambito dei rimedi contrattuali.

In seguito, con Comunicato del Presidente del 29 maggio 2019 è stato, altresì, specificato che, per la gestione delle convenzioni e degli accordi quadro da parte delle centrali di committenza, le previsioni di cui ai paragrafi 3.4 e 3.5 delle Linee guida inerenti i dati del personale utilizzato nel contratto in essere e il piano di riassorbimento sono da intendersi riferite alla fase di adesione della singola amministrazione alla convenzione/accordo quadro e, quindi, alla fase della stipula del relativo contratto.

2. Delibera n. 161 del 6 marzo 2019: Linee Guida n. 14 recanti "Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato"

L'istituto delle consultazioni preliminari di mercato, di cui all'articolo 66 del d.lgs. 50/2016, fermo restando il precedente istituto del dialogo tecnico, presente soltanto nella disciplina comunitaria antecedente e mai recepito nella legislazione italiana dei contratti pubblici, rappresenta una rilevante novità dell'ordinamento italiano del diritto degli appalti. Per tale ragione, l'Autorità ha ritenuto opportuno adottare, ai sensi dell'art. 213, secondo comma del codice dei contratti pubblici, specifiche linee guida a beneficio delle Stazioni appaltanti e degli operatori economici, al fine di incentivare l'uso dello strumento e promuoverne il legittimo esercizio. Detto strumento consente, infatti, alle amministrazioni pubbliche di ridurre le asimmetrie informative su determinati mercati e al mercato di produrre offerte più efficacemente orientate al soddisfacimento del bisogno pubblico. Trattasi, inoltre, di un istituto di ampia portata, suscettibile di applicazione generalizzata sia agli appalti che alle concessioni, anche sotto soglia, per il quale non si è consolidato un orientamento univoco della giurisprudenza che consenta di indirizzare in modo certo l'attività degli *stakeholder*. L'istituto è stato oggetto anche di diverse segnalazioni pervenute all'Autorità in riferimento ai rapporti con istituti affini (es. indagini di mercato, dialogo competitivo), che condividono con le consultazioni in questione la natura di procedimento prodromico alla selezione del contraente.

Partendo da tali presupposti, è stato predisposto un documento di consultazione sottoposto al mercato nel periodo dal 23 luglio 2018 al 20 settembre 2018. All'esito della consultazione, il documento è stato inviato al Consiglio di Stato che ha emesso il relativo parere n. 445 del 14 febbraio 2019, sulla base del quale sono state redatte le Linee guida n. 14, adottate con delibera dell'Autorità n. 161 del 6.3.2019 e la relativa Relazione illustrativa.

Le questioni di maggiore rilevanza affrontate nelle Linee guida attengono alla collocazione dell'istituto nelle fasi del procedimento, all'oggetto della consultazione, alla possibilità di svolgere la cd. consultazione indirizzata, oltre che nei confronti di soggetti pubblici, anche nei confronti di soggetti privati.

Le Linee guida indicano, inoltre, le misure adeguate che le stazioni appaltanti devono preventivamente individuare, al fine di compensare i rischi di restrizione della concorrenza e

lesione dei principi di non discriminazione e parità di trattamento da parte degli operatori economici che abbiano partecipato alle consultazioni preliminari.

In accoglimento di una specifica indicazione del Consiglio di Stato in sede consultiva, le Linee guida specificano non soltanto che l'esclusione dell'operatore economico ai sensi dell'articolo 80, comma 5, lettera e) del codice dei contratti pubblici può essere disposta ove questi abbia dolosamente influenzato l'esito dell'indagine di mercato e non nel caso in cui l'effetto distorsivo derivi da scelte errate della stazione appaltante, ma altresì che – in virtù del principio di riferibilità o di vicinanza della prova - è onere della stazione appaltante indicare e comprovare l'effetto distorsivo imputato all'operatore economico stesso.

3. Delibera numero 417 del 15 maggio 2019: Aggiornamento delle Linee guida n. 1 di attuazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recanti "Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria" adottate con Delibera n. 973 del 14 settembre 2016 e aggiornate con Delibera n. 138 del 21 febbraio 2018.

L'Autorità ha ritenuto opportuno procedere ad un aggiornamento delle Linee guida n. 1 per recepire le indicazioni inerenti l'uso dei metodi e strumenti elettronici specifici, di cui al decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 560 del 1.12.2017, e, accogliendo anche il suggerimento del Consiglio di Stato espresso nel parere n. 2698 del 4.12.2017, le indicazioni di materia di equo compenso di cui all'articolo 13 bis delle legge 31 dicembre 2012, n. 247, introdotto dall'articolo 19-quaterdecies, comma 3, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172.

A tal fine, l'Autorità ha provveduto alla stesura di un documento che è stato oggetto di consultazione pubblica nel periodo dall'8 giugno al 9 luglio 2018; in esito alla consultazione, l'aggiornamento delle Linee guida n. 1 è stato inviato al Consiglio di Stato, che ha emesso il parere n. 1349 del 2 maggio 2019. Preso atto che il predetto parere ha qualificato come illegittimo il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 560 del 1.12.2017, l'Autorità ha proceduto all'aggiornamento delle Linee guida n. 1 limitatamente alle questioni connesse all'equo compenso, approvando il testo definitivo e la relativa Relazione illustrativa con la delibera n. 417 del 15 maggio 2019.

In particolare, al fine di non incorrere nell'ipotesi di un ribasso offerto così elevato da rendere non equo il corrispettivo per l'attività professionale, è stato suggerito il ricorso alla formula bilineare di attribuzione dei punteggi che, come richiamato nelle Linee guida n. 2 di attuazione del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa", disincentiva i concorrenti a presentare offerte oltre la media di mercato, facendo sì che il prezzo di aggiudicazione possa ritenersi equo proprio perché tiene conto della predetta media di mercato. Inoltre, è stato specificato che per garantire l'equità del compenso non possono essere richieste, durante l'esecuzione del contratto, prestazioni ulteriori non quantificate nel corrispettivo posto a base di gara. Le Linee guida sono state modificate anche per garantire un maggior coordinamento con il Bando tipo n. 3, approvato con delibera n. 723 del 31 luglio 2018, con riferimento al criterio della professionalità e adeguatezza dell'offerta, consentendo l'utilizzo dei servizi professionali realizzati durante

l'intero arco della vita professionale, e per porre rimedio a un'applicazione distorta, da parte di alcune stazioni appaltanti, della previsione inerente la dimostrazione dei requisiti di partecipazione da parte dei componenti dei raggruppamenti temporanei. In tal caso, è stato chiarito che la mandataria, indipendentemente dal fatturato globale/specifico posseduto, dai servizi precedentemente svolti e dal personale tecnico di tutti i partecipanti al raggruppamento, deve dimostrare i requisiti necessari per la partecipazione alla gara in misura maggioritaria rispetto alle mandanti.

Si deve, infine, sottolineare che le materie trattate nelle Linee guida n. 1 confluiranno nel Regolamento di attuazione del Codice e, pertanto, le Linee guida cesseranno di avere efficacia dalla data di entrata in vigore del Regolamento.

4. Delibera n. 494 del 05 giugno 2019: Linee Guida n. 15 recanti “Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici”

L'Autorità, preso atto della disciplina particolare per le ipotesi di conflitto di interesse nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, introdotta dall'art. 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, novità assoluta la cui ratio va ricercata nella volontà di disciplinare il conflitto di interesse in un ambito particolarmente esposto al rischio di interferenze, a tutela del principio di concorrenza e del prestigio della Pubblica Amministrazione, ha ritenuto opportuna la predisposizione di apposite linee guida volte a dare indicazioni alle amministrazioni per l'adozione di misure di prevenzione delle situazioni di conflitto di interesse nei contratti pubblici.

È stato, pertanto, predisposto un documento di consultazione sottoposto al mercato nel periodo dal 19 ottobre al 19 novembre 2018. In esito alla consultazione pubblica, il documento è stato rielaborato e trasmesso al Consiglio di Stato per l'acquisizione del parere, adottato con atto n. 667 del 5.3.2019. Con delibera dell'Autorità n. 494 del 5 giugno 2019 sono state adottate, ai sensi dell'articolo 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici, le Linee guida n. 15, aventi natura non vincolante per i destinatari, accompagnate da opportuna Relazione illustrativa.

Il testo delle linee guida è stato elaborato tenendo conto anche delle istruzioni operative fornite dalla Commissione Europea – Ufficio Europeo per la lotta antifrode (OLAF) nella linea pratica per i dirigenti recante «Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali».

Lo stesso contiene previsioni volte a supportare le stazioni appaltanti nell'attività ad esse richieste dall'articolo 42 del codice dei contratti pubblici e, in specie, nella previsione di «misure adeguate per contrastare frodi e corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici».

Il testo proposto definisce il conflitto di interessi e individua l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione del citato articolo 42, introducendo specifiche previsioni in ordine ai

comportamenti richiesti ai dipendenti pubblici (obblighi dichiarativi, comunicativi e di astensione) e alle misure ritenute idonee a prevenire e/o individuare tempestivamente i possibili conflitti di interessi.

Le scelte proposte hanno lo scopo di evitare l'introduzione di oneri eccessivi e di semplificare l'attività amministrativa attraverso la valorizzazione della funzione di prevenzione dei conflitti di interessi di comportamenti già previsti da altre disposizioni di legge (rotazione dei dipendenti, divieto di cumulo degli incarichi, obblighi formativi, obblighi di trasparenza) e la standardizzazione dei procedimenti.

2.2 Atti in materia di anticorruzione e trasparenza

1. Delibera n. 215 del 26 marzo 2019: Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001

Le numerose criticità riscontrate nell'applicazione dell'istituto della rotazione straordinaria, dovuti anche a lacune normative, hanno posto l'esigenza di un ulteriore intervento chiarificatore in materia da parte dell'Autorità, mediante la predisposizione di apposite "Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, co. 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001", adottate con delibera n. 215 del 26 marzo 2019.

In tale atto, l'Autorità ha fornito specifiche indicazioni sulle condotte corruttive di cui l'amministrazione deve tenere conto ai fini della decisione di ricorrere o meno all'adozione del provvedimento di rotazione straordinaria, già anticipate nell'Aggiornamento 2018 al PNA (v. § 10) e precisa e rivede alcuni propri precedenti orientamenti in materia.

Si fa riferimento ai reati e allo stato del procedimento penale che rilevano ai fini della valutazione della condotta del dipendente, per l'eventuale applicazione della misura.

Più precisamente, con riferimento ai c.d. "reati presupposto" dell'adozione del provvedimento di rotazione straordinaria, l'Autorità ha ritenuto, rivedendo la posizione assunta nel PNA 2016 e nell'Aggiornamento 2018 al PNA, che l'elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale) di cui all'art. 7 della legge n. 69 del 2015, per "fatti di corruzione") possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle "condotte di natura corruttiva" che impongono la misura della rotazione straordinaria ai sensi dell'art. 16, co. 1, lettera l-quater, del d.lgs. 165/2001.

Per i reati previsti dai richiamati articoli del codice penale è da ritenersi obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta "corruttiva" del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria.

Diversamente ad avviso dell'Autorità, l'adozione dello stesso provvedimento è soltanto facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la pubblica amministrazione di cui al Capo I, Titolo II, Libro secondo del codice penale, rilevanti ai fini delle inconfiribilità, ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 3, d.lgs. 39/2013, all'art. 35-bis, d.lgs. 165/2001, e del d.lgs. n. 235 del 2012.

Sono, comunque, fatte salve le ipotesi di applicazione delle misure disciplinari previste dai CCNL.

Con riguardo, invece, al profilo del momento del procedimento penale in cui l'amministrazione deve adottare il provvedimento di valutazione della condotta del dipendente, l'Autorità ha ritenuto, rivedendo sul punto le indicazioni precedentemente fornite da ultimo nell'Aggiornamento 2018 al PNA, che esso corrisponda a quello in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p., atteso che l'iscrizione della notizia di reato determina l'inizio del procedimento penale.

La ricorrenza dei presupposti finora esposti, nonché l'avvio di un procedimento disciplinare per condotte di tipo corruttivo, obbligano l'adozione di un provvedimento motivato con il quale l'amministrazione dispone sull'applicazione dell'istituto con riferimento a "condotte di natura corruttiva".

Sul punto, l'Autorità ribadisce che l'elemento di particolare rilevanza da considerare ai fini dell'applicazione della norma è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui viene valutata la condotta del dipendente ed eventualmente disposto lo spostamento. Infatti, il provvedimento potrebbe anche non disporre la rotazione, ma l'ordinamento raggiunge comunque lo scopo di indurre l'amministrazione ad una valutazione trasparente, collegata all'esigenza di tutelare la propria immagine di imparzialità.

Lo schema di Linee guida è stato posto in consultazione pubblica, svolta sulla piattaforma informatica on line dell'Autorità, in data 7 febbraio 2018 assegnando un termine di 30 giorni per l'invio dei contributi. All'esito dell'esame dei quattro contributi trasmessi dal Segretario Generale della Federazione Dirigenti e direttivi pubblici (FEDIR), da un dipendente pubblico, dai Segretari Generali e dai RPCT del Comune di Grevi in Chianti e del Comune di Trento, si è proceduto alla stesura del testo finale dell'atto di regolazione, accompagnato da una Relazione illustrativa, la quale individua le modifiche introdotte in materia e le ragioni che hanno guidato l'attività di regolazione dell'Autorità, dando anche conto delle principali osservazioni pervenute e le motivazioni che hanno condotto l'Autorità ad accoglierle o meno nel testo definitivo dell'atto di regolazione.

2. Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019: Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021

Dopo i primi cinque interventi dell'Autorità con PNA o relativi aggiornamenti, nel 2019 l'Autorità ha ritenuto di rivedere e consolidare in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni contenute nelle Parti generali dei precedenti PNA.

La scelta scaturisce dalla necessità di adeguare gli indirizzi forniti al quadro normativo in evoluzione e agli orientamenti maturati in sede consultiva e di vigilanza trasposti in appositi atti regolatori.

La ratio che ha guidato tale scelta si rinviene nella semplificazione del quadro regolatorio, volta ad agevolare il lavoro delle amministrazioni e il coordinamento dell'Autorità, e nell'innalzamento del livello di responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali.