

Occorre rilevare che nel corso del 2016 si è svolta anche la consultazione pubblica relativa alle linee guida recanti «**Il Direttore dei lavori: modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto**» e alle linee guida recanti «**Il Direttore dell'esecuzione: modalità di svolgimento delle funzioni di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto**». Ai sensi dell'articolo 111, commi 1 e 2, del codice, infatti, l'Autorità è tenuta a formulare al Ministro delle infrastrutture e trasporti una proposta di linee guida che individuano le modalità e la tipologia di atti, attraverso i quali il direttore dei lavori effettua l'attività di cui all'articolo 101, comma 3, in maniera da garantirne trasparenza, semplificazione, efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche anche per i controlli di contabilità, nonché le modalità di effettuazione dell'attività di controllo del direttore dell'esecuzione, secondo criteri di trasparenza e semplificazione. A tal fine, l'Autorità ha elaborato due documenti di consultazione dedicati, rispettivamente, al direttore dei lavori e al direttore dell'esecuzione, pubblicandoli sul proprio sito istituzionale in data 6 maggio 2016 e assegnando un termine di 15 giorni per l'invio dei contributi. Sono pervenuti n. 53 contributi in relazione al documento di consultazione dedicato alla disciplina delle modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto, attribuite dal codice al Direttore dei Lavori, e n. 20 contributi in relazione al documento di consultazione dedicato alla disciplina delle modalità di svolgimento delle funzioni di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto, attribuite dal Codice al Direttore dell'Esecuzione. All'esito dell'esame delle osservazioni ricevute e del parere del Consiglio di Stato, pervenuto il 3 novembre 2016, è stata elaborata la proposta finale, che è stata trasmessa al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, unitamente ai contributi acquisiti in sede di consultazione pubblica e ad una relazione illustrativa finalizzata a descrivere le motivazioni e gli obiettivi che hanno guidato l'Autorità nell'adozione di alcune scelte di fondo ai fini dell'elaborazione della suddetta proposta.

Infine, nel 2016 l'Autorità ha posto in consultazione anche i seguenti documenti finalizzati all'adozione di appositi atti di regolazione, attualmente in via di definizione e per alcuni dei quali è stata redatta una prima relazione AIR, inviata insieme alla bozza di determinazione per acquisire il parere del Consiglio di Stato e informare le Commissioni parlamentari:

- **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. L'articolo 192 del d.lgs. n. 50 del 2016 prevede l'istituzione, presso l'ANAC., dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* di cui all'articolo 5 del codice. La norma stabilisce che l'iscrizione nell'elenco avvenga a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti secondo modalità e criteri definiti dall'ANAC con proprio atto. In attuazione della disposizione richiamate, l'Autorità ha predisposto un documento di consultazione che è stato pubblicato in data 5 dicembre 2016, assegnando 15 giorni di tempo per la trasmissione dei contributi. All'esito della consultazione pubblica, sono pervenute osservazioni da parte di 14 soggetti (amministrazioni pubbliche, associazioni di categoria, dipendenti pubblici e liberi professionisti). All'esito dell'esame dei contributi pervenuti, l'Autorità ha integrato e modificato lo schema di Linee guida alla luce delle osservazioni ricevute. Il testo del documento è stato trasmesso al Consiglio di Stato per l'acquisizione del relativo parere, unitamente alla relazione AIR, nella quale, con riferimento alla diffusione del fenomeno, sono stati riportati i dati acquisiti dal «Rapporto sulle partecipazioni pubbliche (Dati Anno 2014)», pubblicato dal Dipartimento del Tesoro nel mese di novembre 2016, relativi al numero delle partecipazioni pubbliche e agli affidamenti effettuati dalle amministrazioni in favore delle società partecipate. In particolare, è stata data evidenza di come il Rapporto citato evidenzi la netta prevalenza degli affidamenti senza gara a società nelle quali le amministrazioni locali detengono quote di partecipazione non totalitarie, se non addirittura minoritarie, e la conseguente necessità di monitorare la sussistenza di ulteriori forme di controllo della società ai fini di una migliore comprensione del fenomeno. In considerazione di tali dati, nella bozza di relazione AIR sono stati illustrati il contesto e gli obiettivi dell'intervento dell'Autorità, il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, nonché le valutazioni delle opzioni alternative alle scelte di fondo effettuate dall'ANAC con riferimento alle modalità per la presentazione della domanda per l'iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 192 del codice, alle regole dell'istruttoria, nonché alla documentazione da produrre a comprova del possesso dei requisiti prescritti dalla legge.

- Linee guida per il ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili. A seguito di un'analisi dei dati presenti nella propria banca dati, l'Autorità ha rilevato un diffuso ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara, sia nei settori ordinari che nei settori speciali, giustificato da una presunta infungibilità dei servizi o delle forniture richieste.

Il fenomeno riguarda prevalentemente il settore sanitario e quello dell'ICT, ma è presente anche in numerosi altri settori. L'infungibilità è giustificata, in numerosi casi, con l'esistenza di private industriali (in alcuni casi, non adeguatamente analizzate), ma spesso deriva anche da decisioni di acquisto passate dalle amministrazioni stesse (fenomeno del *lock-in*). Il mancato confronto concorrenziale che ne deriva rischia di aumentare il prezzo di acquisto e di ridurre la qualità delle forniture e dei servizi. Allo scopo di definire le corrette procedure per l'individuazione di forniture e servizi effettivamente infungibili, di evitare che scelte di acquisto attuali determinino fenomeni di *lock-in* e di individuare soluzioni per superare questi ultimi, l'Autorità ha elaborato il suddetto schema di Linee guida, che è stato posto in consultazione pubblica dal 27 ottobre al 30 novembre 2015. Sono pervenuti complessivamente n. 10 contributi da parte di stazioni appaltanti, operatori economici e professionisti del settore. All'esito dell'esame delle osservazioni ricevute, l'Autorità ha adottato un testo delle linee guida, con allegata una relazione AIR, sui quali ha chiesto il parere del Consiglio di Stato. In considerazione delle osservazioni effettuate da quest'ultimo con il parere del 3 novembre 2016 n.2284, l'Autorità ha ritenuto opportuno effettuare una seconda consultazione, richiedendo in particolare osservazioni sulle seguenti tematiche: cause dell'infungibilità di un bene o di un servizio; effetti del fenomeno del *lock-in* sulla concorrenza; come prevenire il *lock-in* o uscire da esso in caso di forniture e servizi informatici e di obblighi legali di interoperabilità; se sia possibile a tal fine, il passaggio dall'utilizzo di sistemi di telecomunicazione basati su tecnologie standard e non proprietarie nonché il ricorso all'affidamento c.d. *multisourcing*; possibile utilizzo del criterio del ciclo di vita del prodotto, quale strumento per prevenire fenomeni di *lock-in*; ricorso alla procedura negoziata; effetti della programmazione e progettazione dell'acquisto di beni e servizi nel contrasto al *lock-in* e agli affidamenti diretti; consultazioni preliminari di mercato. La consultazione è stata avviata in data 18 novembre 2016 e si è conclusa in data 6 dicembre 2016. L'Autorità ha ritenuto opportuno inviare il testo del documento di consultazione anche all'AGID e all'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato per l'acquisizione dei relativi pareri.

- **Linee Guida sul monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato.** L'articolo 181, comma 4, del codice prevede che l'ANAC, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, adotti linee guida per definire le modalità con le quali le amministrazioni aggiudicatrici, attraverso la predisposizione e applicazione di sistemi di monitoraggio, esercitano il controllo

sull'attività dell'operatore economico affidatario di un contratto di Partenariato Pubblico Privato (PPP), verificando in particolare la permanenza, in capo allo stesso, dei rischi trasferiti. In attuazione di tale previsione l'Autorità, dopo aver analizzato alcuni dati relativi al mercato italiano del PPP, ha elaborato un documento nel quale, oltre ad individuare l'ambito di applicazione dell'atto regolatorio e descrivere i principali rischi che possono essere presenti in un'operazione di PPP, ha formalizzato le proprie proposte in tema di strumenti per l'analisi dei rischi e per il monitoraggio sull'attività svolta dal partner privato. Tale documento è stato posto in consultazione pubblica dal 10 al 27 giugno 2016 e sono pervenuti 17 contributi da parte di pubbliche amministrazioni e società pubbliche, associazioni di categoria, ordini professionali, operatori economici e liberi professionisti. All'esito dell'esame dei contributi pervenuti, l'Autorità ha elaborato uno schema di linee guida, distinguendo nel testo la parte contenente indicazioni interpretative dalla parte vincolante per le amministrazioni e gli operatori economici. Inoltre, è stata elaborata una relazione descrittiva di alcune scelte di fondo operate nella predisposizione dell'atto. In data 21 settembre 2016 tali documenti, unitamente ai contributi ricevuti in sede di consultazione pubblica, sono stati trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze per l'acquisizione delle relative osservazioni. In data 9 novembre 2016, l'Autorità ha acquisito le osservazioni e le richieste di modifica elaborate dal MEF - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, in considerazione delle quali è stato elaborato un testo finale trasmesso al Consiglio di Stato e alle Commissioni parlamentari. La proposta di Linee guida è stata accompagnata da una bozza di relazione AIR nella quale sono stati riportati i dati relativi al partenariato pubblico privato contenuti nella banca dati dell'Autorità, ma anche i dati pubblicati dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e quelli derivanti da un'analisi condotta da Istat nel 2015 su 24 operazioni di PPP relative a opere fredde. L'esame di tali dati ha consentito, quindi, di considerare l'intervento regolatorio dell'Autorità, oltre che "necessitato", in quanto attuativo dell'articolo 181, comma 4, del codice, anche opportuno, in considerazione dei profili critici che interessano il mercato del PPP italiano: ricorso eccessivo allo strumento concessorio, visto come modo di eludere presunte rigidità nel sistema degli appalti; ridotta capacità delle stazioni appaltanti nel procedere ad una corretta allocazione dei rischi; elevato tasso di "mortalità" delle operazioni di PPP; riclassificazione ai fini contabili di tali operazioni. In considerazione di tali elementi, nella relazione AIR sono stati descritti gli obiettivi generali di medio e lungo periodo che hanno orientato le scelte dell'Autorità: ridurre il tasso di mortalità delle operazioni di PPP avviate dalle amministrazioni aggiudicatrici;

garantire un efficiente ed efficace monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sui contratti di PPP; migliorare il rapporto tra risultati attesi e risultati effettivamente raggiunti attraverso le operazioni di PPP, anche in termini di costo; correttezza della classificazione contabile delle operazioni di PPP. È previsto, altresì, che le linee guida saranno oggetto di apposita verifica di impatto della regolazione, decorso un triennio dall'entrata in vigore delle stesse, sulla base dei seguenti indicatori: numero di procedure portate a termine rispetto al numero di procedure avviate; percentuale di presenza nei contratti della matrice dei rischi e degli indicatori economico-finanziari; numero di inadempimenti degli operatori economici agli obblighi di trasmissione alle amministrazioni aggiudicatrici dei dati/informazioni previsti dalle Linee Guida; valore iniziale del contratto di PPP e costo finale dell'intervento; numero di contratti di PPP classificati fuori del bilancio dell'amministrazione aggiudicatrice e numero di interventi di riclassificazione operati da Istat o Eurostat.

- Linee Guida sui criteri reputazionali per la qualificazione delle imprese ai sensi dell'art 83, comma 10, del Codice, che prevede l'istituzione presso l'ANAC del sistema del *Rating* di impresa e delle relative penalità e premialità, da applicarsi ai fini della qualificazione delle imprese. Per il suo funzionamento, l'ANAC è chiamata a definire i requisiti reputazionali e i criteri di valutazione degli stessi, nonché le modalità di rilascio della relativa certificazione. A tal fine, l'Autorità ha elaborato un documento nel quale sono state illustrate possibili soluzioni ad una serie di questioni che la realizzazione di un sistema di *Rating* di impresa impone di chiarire: l'algoritmo di calcolo del *Rating* di impresa e la connessa questione della penalità e premialità degli operatori economici; l'individuazione degli indici reputazionali da utilizzare per il calcolo del *Rating* di impresa, evitando la sovrapposizione con altri elementi che già incidono sulla qualificazione delle imprese ovvero hanno rilevanza ai sensi dell'articolo 80 del codice, quali cause di esclusione o che impediscono la qualificazione; il flusso di dati che deve intercorrere tra le stazioni appaltanti e l'Osservatorio al fine di permettere all'Autorità di disporre delle informazioni necessarie per calcolare il *Rating* di impresa; l'implementazione del sistema di penalità e premialità e l'eventuale necessità di un periodo di sperimentazione dello stesso. Tale documento è stato posto in consultazione pubblica dal 10 al 27 giugno 2016 e sono pervenuti 48 contributi da parte di amministrazioni pubbliche e società pubbliche, associazioni di categoria e ordini professionali, operatori economici e liberi professionisti. Dalle osservazioni acquisite, sono risultate confermate le difficoltà applicative della norma, così come congegnata. Per ricevere ulteriori indicazioni su come superare tali criticità, l'Autorità ha incontrato sia alcuni rappresentanti delle imprese e esperti giuridici in materia, i

quali hanno inviato ulteriori contributi scritti, sia alcuni economisti che hanno analizzato le modalità applicative del *rating* negli Stati Uniti e da parte di alcune società attive nei settori speciali in Italia. Posto che, anche ad esito di questi ulteriori momenti di riflessione, è stato confermato il convincimento che per avviare l'istituto del *rating* di impresa sia necessario un correttivo alla norma, l'Autorità ha inviato il 1° febbraio 2017 un atto di segnalazione al Governo e al Parlamento richiedendo modifiche al testo normativo che, tra l'altro, individuino chiaramente gli obiettivi del *rating*, lo differenzino da quello di legalità, nato per fini differenti dalla contrattualistica pubblica, definiscano meglio gli indicatori su cui debba essere calcolato.

- **Delibera** avente ad oggetto «**Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di lavanderia/lavanoio**». 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 dall'8 luglio al 16 agosto 2016 la bozza di delibera in parola, con allegata la tabella dei prezzi di riferimento, il documento tecnico contenente la metodologia utilizzata e il *dataset* sul quale sono state effettuate le elaborazioni.

Si evidenzia, infine, che nel periodo di riferimento, l'Autorità ha continuato a porre in essere iniziative di confronto e di consultazione dei soggetti interessati, al fine di acquisire osservazioni e proposte su temi di particolare rilevanza.

In particolare, nel mese di dicembre 2016 l'Autorità ha convocato un tavolo tecnico con le associazioni di categoria sia delle SOA che degli operatori economici, nonché con le principali stazioni appaltanti ai fini dell'elaborazione di un documento di consultazione volto a disciplinare, per i lavori pubblici, il **sistema di qualificazione delle imprese**, i casi e le modalità di avvalimento, i requisiti e le capacità che devono essere posseduti dal concorrente, anche in riferimento ai consorzi di cui all'articolo 45, lettere b) e c), e la documentazione richiesta ai fini della dimostrazione del loro possesso di cui all'allegato XVII, così come previsto dall'articolo 83, comma 2, del codice.

Tutti i documenti sopra citati, ad eccezione dei lavori dei tavoli tecnici, sono consultabili sul sito web www.anticorruzione.it, all'interno della sezione “Attività dell'Autorità”, andando alla sottosezione “Albo delle deliberazioni dell'Autorità” per le

determinazioni già adottate dal Consiglio e alla sottosezione “*Consultazioni on line*” per i documenti di consultazione. Per le linee guida di attuazione del Codice è stata, inoltre, creata una apposita pagina sul sito istituzionale dell’Autorità all’interno della sezione “Regolazione contratti”.

3. Procedimenti di Valutazione di Impatto della Regolamentazione

Nell’ambito delle attività di valutazione di impatto della regolamentazione, in applicazione dell’articolo 9 del più sopra citato Regolamento, nel periodo settembre-novembre 2015, l’Autorità ha attivato la procedura VIR sul **bando-tipo n. 1/2014 per l’affidamento di servizi di pulizia e igiene ambientale degli immobili**.

La VIR è stata volta ad analizzare il grado di raggiungimento degli obiettivi regolatori, quali la semplificazione delle procedure di affidamento e la riduzione del contenzioso.

A tal fine, l’Autorità ha predisposto un questionario rivolto a n. 180 stazioni appaltanti che, successivamente alla data di entrata in vigore del bando-tipo, risultavano aver indetto procedure per l’affidamento di servizi di pulizia e igiene ambientale degli immobili con le caratteristiche procedurali indicate nel medesimo bando-tipo. Da una prima analisi delle informazioni raccolte, relative a n. 162 questionari inviati all’Autorità, è emerso il dato secondo cui per il 77% delle procedure è stato utilizzato (in tutto o in parte) il bando-tipo predisposto dall’Autorità. Il dato sull’utilizzo è apparso molto incoraggiante soprattutto nella prospettive della standardizzazione delle procedure di affidamento e della maggiore chiarezza dei bandi di gara.

L’attività di analisi dei dati non è stata, tuttavia, completata, essendo entrato in vigore il 18 aprile 2016 il codice di recepimento delle nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni, che ha reso necessaria una revisione del bando-tipo n. 1/2014 finalizzata ad adeguare le clausole del bando al nuovo quadro normativo.

4. Ulteriori iniziative in programma per il 2017

L’Autorità sta predisponendo un calendario delle AIR, delle consultazioni e delle VIR che intende realizzare nel corso del 2017, che potrà essere pubblicato successivamente alla pubblicazione del decreto correttivo del d.lgs. n. 50 del 2016, in modo da tener conto delle ricadute dello stesso sull’attività dell’Autorità. Ad oggi, si prevede di avviare le iniziative di seguito indicate in via sintetica.

Consultazioni in ambito contratti pubblici

In attuazione delle previsioni contenute nel nuovo codice, l’Autorità si propone di procedere alla elaborazione di atti di regolazione nei seguenti settori, assicurando sempre il

massimo coinvolgimento degli *stakeholder* e la necessaria analisi di impatto della regolamentazione:

- *Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza*, ai sensi dell'articolo 38 del codice, che prevede l'istituzione presso l'ANAC di un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate, di cui fanno parte anche le centrali di committenza. La qualificazione è conseguita in rapporto agli ambiti di attività, ai bacini territoriali, alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo. A tal fine, l'Autorità avvierà la propria attività a seguito dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, ai sensi del richiamato articolo 38, definisce i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco e le modalità attuative del sistema delle attestazioni di qualificazione e di eventuale aggiornamento e revoca, nonché la data a decorrere dalla quale entra in vigore il nuovo sistema di qualificazione.
- *Sistema di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici di importo pari o superiore a 150.000 euro, avvalimento e qualificazione del contraente generale*. Per i lavori, ai sensi degli artt. 83, comma 2, e 84, comma 2 del codice, con linee guida dell'ANAC, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore del codice, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono disciplinati i casi e le modalità di avvalimento, i requisiti e le capacità che devono essere posseduti dal concorrente, e la documentazione richiesta ai fini della dimostrazione del loro possesso di cui all'allegato XVII, nonché i livelli standard di qualità dei controlli che le società organismi di attestazione (SOA) devono effettuare, con particolare riferimento a quelli di natura non meramente documentale. Ai sensi dell'articolo 197, commi 3 e 4, le classifiche di qualificazione, riferite all'importo lordo degli affidamenti per i quali possono concorrere i contraenti generali, sono determinate con linee guida dell'ANAC, che definiscono altresì gli ulteriori requisiti di un'adeguata capacità economica e finanziaria, di un'adeguata idoneità tecnica e organizzativa, nonché di un adeguato organico tecnico e dirigenziale per la partecipazione alle procedure di aggiudicazione da parte dei contraenti generali.
- *Modalità di verifica del rispetto da parte dei soggetti titolari di concessioni non affidate con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea dell'obbligo di mettere a gara l'80% dei contratti di lavori servizi e forniture* che, ai sensi dell'articolo 177, comma 3, del codice, devono essere definite

dall'ANAC con proprie linee guida.

- *Procedure da seguire per l'affidamento dei servizi legali.* A seguito di alcuni dubbi manifestati dagli operatori del settore, si ritiene utile un atto di regolazione dell'Autorità, che, tenuto conto del perimetro dei servizi legali rientranti nell'elenco di cui all'articolo 17 e, conseguentemente, di quelli rientranti nella categoria residuale di cui all'Allegato IX, fornisca indicazioni sulle procedure da seguire per l'affidamento delle diverse tipologie di servizi legali.
- *Linee guida sull'art. 80 del Codice,* finalizzate a riprendere le indicazioni sui soggetti destinatari dei controlli di cui all'articolo 80, commi 1 e 2, del codice e sulle modalità di verifica dei requisiti, che l'Autorità ha già fornito con il Comunicato del Presidente del 26 ottobre 2016, e a fornire indicazioni operative sugli aspetti critici segnalati, anche tenendo conto delle modifiche che saranno introdotte dal richiamato decreto correttivo.
- *Bando-tipo per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture* per l'adozione di un modello di disciplinare di gara, che possa essere utilizzato dalle stazioni appaltanti per la predisposizione della documentazione di gara per l'affidamento di servizi e forniture in generale. L'Autorità ha già svolto due consultazioni pubbliche, nel 2014 e nel 2015, aventi ad oggetto un disciplinare di gara-tipo e una nota illustrativa volta a fornire istruzioni operative per l'utilizzo del modello. Il documento finale, integrato e modificato alla luce dei contributi ricevuti, è stato trasmesso il 9 dicembre 2015 al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'acquisizione del parere di cui all'articolo 64, comma 4-bis, del previgente D.lgs. n. 163/2006. A seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, il documento sarà rivisitato per il necessario adeguamento al nuovo quadro normativo.
- *Bando-tipo per l'affidamento di servizi di pulizia e igiene ambientale degli immobili.* A seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice, l'Autorità intende revisionare il bando-tipo n. 1/2014 per l'affidamento di servizi di pulizia e igiene ambientale degli immobili, adottato il 26 febbraio 2014 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 78 del 3 aprile 2014.

Consultazioni in ambito anticorruzione e trasparenza

- *Linee guida sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013 «Obblighi di pubblicazioni 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. n. 97 del 2016. A seguito delle rilevanti modifiche apportate dal d.lgs. n. 97 del 2016 all'articolo 14 del d.lgs. n. 33 del 2013, la disciplina degli obblighi di trasparenza con riferimento ai titolari di incarichi politici e di amministrazione è stata notevolmente modificata, rendendo quindi necessario un intervento dell'Autorità di revisione delle indicazioni applicative fornite in vigore dell'articolo 14 del d.lgs. n. 33 del 2013, prima della sua riformulazione. Le Linee guida sono, quindi, finalizzate a fornire indicazioni operative sugli obblighi di pubblicazione previsti dal nuovo articolo 14, in particolare alle amministrazioni destinatarie delle disposizioni del d.lgs. n. 33 del 2013. Lo schema di Linee guida è stato approvato dal Consiglio nella seduta del 14 dicembre 2016 e posto in consultazione pubblica mediante pubblicazione sul sito 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). I contributi sono attualmente all'esame dell'Autorità per l'approvazione delle linee guida definitive, nonché della relativa relazione AIR.

- *Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione 2017*, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, co. 2-bis della legge n. 190 del 2012, introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, ove si dispone che il PNA, considerato quale “atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione.....” debba avere durata triennale ed un aggiornamento a cadenza annuale. Per quanto riguarda i contenuti dell'aggiornamento 2017 del PNA, i temi da approfondire riguardano i “Fondi strutturali e di coesione”, “Gestioni dei Commissari Straordinari”, “Gestione dei rifiuti”, nonché il tema della prevenzione della corruzione nelle “Università”. Per la predisposizione dell'aggiornamento al PNA sono stati appositamente costituiti tavoli di lavoro per l'approfondimento delle questioni, con l'attiva partecipazione delle amministrazioni direttamente interessate. Inoltre, sarà effettuata una consultazione generale ed una consultazione mirata

VIR

In merito a possibili interventi di VIR, oltre a quanto già rappresentato ai punti 14 e 15

per le linee guida in materia di trasparenza e anticorruzione, si evidenzia l'intenzione di procedere ad una valutazione di impatto della regolamentazione dei prezzi di riferimento dei principi attivi pubblicati alla fine del 2014. Per le linee guida emanate in attuazione del nuovo codice dei contratti pubblici, occorrerà verificare gli effetti del decreto correttivo su quelle già adottate o in fase di adozione. Se a seguito di tale atto normativo si renderà necessario modificare le suddette linee guida, è evidente che la data da tenere in considerazione per la verifica di impatto non potrà che essere quella di adozione del nuovo atto. Per quelle che, eventualmente, non saranno interessate dal decreto correttivo, sarà necessario verificare la possibilità di iniziare un'attività di valutazione di impatto della regolamentazione tenendo conto, da un lato, dell'impegno richiesto per l'adozione degli atti di regolazione ancora da emanare e, dall'altro, della valutazione sulla idoneità della scadenza di un anno ad ottenere riscontri attendibili circa le modalità di utilizzo delle stesse.

3.1.7 AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA, IL GAS E IL SISTEMA IDRICO

Come già segnalato nelle precedenti relazioni, sin dal 2005 l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico ha introdotto l'analisi *ex ante* di impatto della regolazione su provvedimenti particolarmente rilevanti, quale ulteriore strumento per migliorare la qualità del proprio processo regolatorio, già ispirato a criteri di semplificazione, trasparenza e efficacia. Dopo una sperimentazione avviata con deliberazione 28 settembre 2005, n. 203/2005, durata tre anni ed effettuata su alcuni dei provvedimenti principali, l'Autorità si è dotata di una guida per l'analisi dell'impatto della regolazione.

L'applicazione della metodologia AIR rappresenta per l'Autorità un efficace strumento per aumentare ulteriormente la trasparenza dei propri atti e per rafforzare il dialogo e i processi di consultazione con gli *stakeholder*.

Nel corso del 2016, è stato completato il procedimento per la definizione di un percorso di riforma dei meccanismi di mercato per la tutela di prezzo dei clienti domestici e delle piccole imprese nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, avviato con deliberazione 4 giugno 2015, 271/2015/R/com, le cui prime fasi erano già state illustrate nella relazione dello scorso anno, ed in riferimento al quale era stato previsto che fossero sottoposti alla metodologia AIR i soli aspetti più rilevanti. La predetta riforma è stata completata con l'adozione dei seguenti provvedimenti:

- la deliberazione 7 luglio 2016, 369/2016/R/eel e s.m.i., che ha introdotto la Tutela SIMILE, operativa dall'1 gennaio 2017, che costituisce un ambiente di negoziazione sorvegliato in cui

il cliente è messo in grado di acquisire la capacità di operare in un mercato libero, scegliendo il proprio venditore tra una pluralità di operatori ammessi;

- la deliberazione 4 novembre 2016, 633/2016/R/eel, che ha riformato le condizioni economiche e contrattuali di erogazione del servizio di maggior tutela, al fine di rendere tale servizio sempre più coerente al ruolo di servizio universale.

Nel corso del 2016, non sono stati sottoposti ad AIR ulteriori provvedimenti.

Si segnala, infine, che l'Osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento (Osservatorio), istituito con la delibera 5 marzo 2015, 83/2015/A, rappresenta la sede in cui, fra le altre attività, viene anche implementata la funzione di valutazione di impatto della regolazione (VIR) in modo sistematico e permanente. Tra le sue finalità, l'Osservatorio ha, infatti, anche quella di effettuare analisi in merito agli effetti degli atti di regolazione in vigore, prevedendo che a essa contribuiscano – attraverso la loro partecipazione attiva – gli oltre 60 soggetti che compongono l'Osservatorio e che rappresentano i diversi interessi della domanda domestica, della domanda non domestica, della domanda industriale, dell'offerta, nonché alcuni soggetti di carattere istituzionale.

3.1.8 BANCA D'ITALIA

Nel 2016 l'attività di analisi di impatto della regolamentazione condotta dalla Banca d'Italia, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, si è svolta in coerenza con il quadro definito in attuazione dell'articolo 23 della legge n. 262 del 2005. Gli strumenti dell'analisi economica e la valutazione costi-benefici hanno consentito alla funzione AIR di continuare a supportare le diverse attività di natura normativa in campo bancario e finanziario, quali: il contributo al processo regolamentare internazionale, la consulenza al legislatore sulla normativa primaria, l'emanazione della normativa secondaria.

La funzione AIR ha contribuito a supportare i lavori regolamentari condotti in ambito internazionale, approfondendo l'impatto sul sistema bancario italiano connesso alla disciplina in materia di: identificazione delle banche sistemicamente rilevanti a livello nazionale; riserve di capitale e altri strumenti macro-prudenziali; requisito di capacità totale di assorbimento delle perdite previsto per le banche a rilevanza sistemica globale (TLAC) e requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (MREL) previsto dalla *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD); revisione della disciplina prudenziale delle esposizioni bancarie verso enti sovrani; trattamento prudenziale delle attività fiscali differite (*Deferred tax assets-DTA*).

È proseguita, inoltre, l'attività di monitoraggio degli standard prudenziali previsti da "Basilea 3" nell'ambito degli esercizi quantitativi coordinati dal Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria e dall'Autorità bancaria europea (ABE). Nel 2016, all'ordinaria attività di monitoraggio sul capitale, la liquidità e la leva, si sono affiancate raccolte dati legate ad ulteriori proposte di revisione della normativa prudenziale, finalizzate al contenimento dell'eccessiva variabilità nel calcolo degli attivi a rischio. I dati acquisiti hanno consentito di valutare gli impatti connessi all'adozione di nuove metodologie di calcolo dei requisiti patrimoniali delle banche (a fronte del rischio di credito, del rischio operativo e del rischio di controparte). Per le banche facenti uso di modelli interni per il rischio di credito è stata anche valutata l'applicazione di un "output floor" sui requisiti di capitale basato sul metodo standardizzato.

Infine, sono state accompagnate da analisi di impatto le proposte di normativa secondaria nazionale in materia di: i) riforma del credito cooperativo; ii) attuazione della Direttiva mutui (MCD), con riguardo sia ai contratti di credito immobiliare che alla disciplina di trasparenza; iii) schemi di bilancio degli operatori del microcredito e dei confidi minori.

Documenti AIR recenti disponibili sul sito internet della Banca d'Italia:**• Consultazioni concluse, normativa emanata:**

“Disposizioni della Banca d'Italia sul bilancio degli operatori di microcredito e dei confidi minori”

<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2016/bilancio-operatori-microcredito/AIR.pdf>

“Disposizioni di vigilanza in materia di gruppo bancario cooperativo”

https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2016/gruppo-bancario-cooperativo/AIR_gruppo_BCC.pdf

“Disciplina sui contratti di credito immobiliare ai consumatori”

<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2016/credito-immobiliare/AIR.pdf>

“Recepimento della direttiva sul credito immobiliare. Modifiche alle disposizioni di trasparenza”

https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2016/direttiva-credito-immobiliare/AIR_trasparenza.pdf

3.1.9 COMMISSIONE DI VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE

In data 25 maggio 2016, la COVIP ha adottato i seguenti provvedimenti normativi definitivi (cfr. l'allegato C della presente relazione), ad esito delle procedure di pubblica consultazione avviate nel dicembre 2015:

1. Deliberazione COVIP del 25 maggio 2016 recante *“Modifiche e integrazioni alla Deliberazione COVIP del 31 ottobre 2006 “Adozione degli schemi di statuto, di regolamento e di nota informativa, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera g) del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252”, nella parte relativa allo Schema di Nota informativa”*;
2. Deliberazione COVIP del 25 maggio 2016 di approvazione del *“Regolamento sulle modalità di adesione alle forme pensionistiche complementari”*.

In particolare, nel primo provvedimento sono confluite le disposizioni inerenti alle pubbliche consultazioni relative a:

- Modifiche e integrazioni alla Deliberazione COVIP del 31 ottobre 2006, nella parte relativa allo Schema di Nota informativa;
- Modifiche e integrazioni alla Deliberazione COVIP del 31 ottobre 2006, nella parte relativa allo Schema di Nota informativa – Modulo di adesione;
- Istruzioni per il calcolo standardizzato del rendimento netto dei PIP e dei *benchmark*.

Nel complesso, con le predette Deliberazioni sono state recate modifiche a precedenti atti regolatori della COVIP, in merito all’informativa da fornire ai potenziali aderenti e alle modalità per la raccolta delle adesioni.

Si è infatti, proceduto a un aggiornamento complessivo dei documenti in precedenza adottati, in un’ottica di semplificazione dei procedimenti e di riduzione dei costi per i soggetti vigilati, nonché di una più puntuale definizione dei procedimenti da seguire.

Gli atti di regolazione finale sono stati corredati da una relazione, nella quale sono state esposte le motivazioni relative alle scelte compiute, alla luce anche dei commenti ricevuti. Sono inoltre state illustrate le valutazioni effettuate circa il previsto impatto della regolamentazione sull’attività dei soggetti vigilati e sugli interessi degli aderenti.

I documenti inerenti a dette pubbliche consultazioni e gli atti finali di regolazione sono disponibili sul sito della COVIP www.covip.it nell’apposita sezione dedicata alle “*Pubbliche consultazioni*” alla quale si accede dalla *home page* alla voce “*Regolamentazione*”.

L’obiettivo delle citate Deliberazioni COVIP è stato quello di innalzare ulteriormente la qualità dell’informazione in sede di adesione o di trasferimento della posizione ad altra forma pensionistica complementare, richiamando l’attenzione dell’aderente sulle informazioni più rilevanti al fine di meglio orientare le scelte di partecipazione, nonché di facilitare la valutazione comparativa di dette informazioni, specie in termini di rendimenti e di costi e di alleggerire gli oneri per gli operatori, semplificando gli adempimenti che accompagnano la raccolta delle adesioni.

In particolare, con la prima Deliberazione sono state, in primo luogo, apportate modifiche alla Sezione della Nota informativa denominata “*Scheda sintetica*”, che ha assunto la denominazione “*Sezione I – Informazioni chiave per l’aderente*”. Le variazioni apportate hanno la finalità di rendere possibile l’adesione alle forme pensionistiche complementari mediante la consegna della sola “*Sezione I – Informazioni chiave per l’aderente*” (come anche previsto dal nuovo Regolamento sulle modalità di adesione alle forme pensionistiche complementari, adottato in pari data).

Le principali novità introdotte nell’ambito della “*Sezione I – Informazioni chiave per l’aderente*” riguardano la revisione delle informazioni più rilevanti da fornire ai potenziali aderenti relativamente alle caratteristiche della forma pensionistica, alle prestazioni e alle opzioni di investimento offerte, nonché alla rappresentazione dei costi alla quale è stata posta particolare attenzione. In generale, poi, le informazioni sulla forma pensionistica sono state riorganizzate al fine di privilegiare la chiarezza e la semplicità dei contenuti. Sono state

inoltre inserite informazioni sintetiche sulle prestazioni pensionistiche complementari e le altre prestazioni in fase di accumulo, in precedenza non presenti nella Scheda sintetica della Nota informativa.

Novità di particolare rilievo riguardano la rappresentazione dei costi, che trovano ora autonoma collocazione all'interno della “*Sezione I – Informazioni chiave per l'aderente*”, nell'ambito di una specifica Scheda dei costi, al fine di migliorare la capacità informativa e sviluppare il profilo della confrontabilità delle forme pensionistiche complementari.

E' stato inoltre introdotto un richiamo alla utilità, per l'aderente, di consultare il documento “*La mia pensione complementare*” (nuova denominazione del “*Progetto esemplificativo: stima della pensione complementare*”, adottato dalla COVIP nel 2008 e modificato nel 2012) al fine di avere un'idea della possibile posizione individuale al termine della fase di accumulo e della prima rata di rendita, nonché un rinvio al Documento sulle rendite per conoscere le tipologie di prestazioni periodiche offerte dal fondo pensione.

Le modifiche apportate allo Schema di Nota informativa relativamente alla Sezione II ‘*Caratteristiche della forma pensionistica complementare*’, alla Sezione III ‘*Informazioni sull'andamento della gestione*’ e alla Sezione IV ‘*Soggetti coinvolti nella attività della forma pensionistica complementare*’ consistono in interventi di raccordo delle previgenti disposizioni mediante l'introduzione (o l'eliminazione) delle informazioni relative alla forma pensionistica in coerenza con le novità introdotte dalla Deliberazione in parola.

Al fine di recepire le novità che accompagnano la nuova complessiva disciplina in materia di raccolta delle adesioni, la Deliberazione in esame ha modificato anche lo schema di Modulo di adesione. Al riguardo, le principali modifiche apportate al Modulo riguardano l'introduzione di:

- un'apposita domanda volta a conoscere se l'aderente sia già iscritto a un'altra forma pensionistica complementare; in caso affermativo, gli incaricati della raccolta sono tenuti a sottoporre all'interessato la Scheda dei costi contenuta nella “*Sezione I – Informazioni chiave per gli aderenti*” delle forma pensionistica di appartenenza al fine di consentire un raffronto con quella della forma pensionistica proposta;
- un questionario di autovalutazione da parte dell'interessato relativamente alla propria situazione personale e alle proprie aspettative di prestazione complementare, finalizzato a favorire la scelta di un'opzione di investimento per quanto possibile coerente con le caratteristiche proprie dell'aderente.