

procedimenti regolatori, denominato “*Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità Nazionale Anticorruzione*”.

2. Attività svolta per l’adozione degli atti a contenuto generale

Con l’entrata in vigore del nuovo codice, che ha rafforzato il potere di *soft regulation* dell’ANAC in materia di contratti pubblici, nonché del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che ha apportato modifiche agli obblighi di trasparenza contenuti nel decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, l’Autorità ha intensificato la propria attività regolatoria, elaborando numerosi atti a carattere generale nei diversi settori di competenza e, conseguentemente, anche la propria attività di analisi di impatto della regolamentazione.

In particolare l’Autorità, con riferimento alle numerose linee guida in materia di contratti pubblici che è chiamata ad adottare in attuazione del nuovo codice, ha adottato un preciso *modus operandi* che prevede, in ogni caso, in ragione della generalità e della rilevanza delle questioni trattate, una consultazione pubblica sullo schema di atto regolatorio e, a valle di tale consultazione, la trasmissione dell’atto al Consiglio di Stato e alle competenti Commissioni parlamentari. L’adozione del testo definitivo di linee guida tiene conto del parere espresso dal Supremo Consesso di giustizia amministrativa e delle eventuali osservazioni delle Commissioni parlamentari. Anche in considerazione di tali ulteriori passaggi nell’iter di approvazione delle linee guida di attuazione del nuovo codice, vista la necessità di assicurare una tempestiva emanazione delle stesse, i tempi della consultazione pubblica sono stati ridotti a quindici giorni. Ciò nonostante, l’esperienza maturata con le prime linee guida adottate nell’anno 2016 è indicativa di una significativa partecipazione degli *stakeholder* alle consultazioni svolte dall’Autorità. In alcuni casi, infatti, sono pervenuti anche più di 100 contributi nella singola consultazione.

L’Autorità ha sottoposto ad AIR n. 15 delle Determinazioni o Delibere adottate nel corso del 2016, di cui n. 3 relative all’attività di regolazione in materia di anticorruzione e trasparenza, n. 8 riguardanti l’attività di regolazione sui contratti pubblici e n. 4 in materia di prezzi di riferimento di servizi e forniture. I documenti contenenti la relazione AIR e i contributi ricevuti in sede di consultazione sono pubblicati sulle pagine *web* dell’atto di regolazione cui si riferiscono. In generale, il modello di analisi consolidatosi nell’esperienza maturata dall’Autorità negli ultimi anni prevede l’illustrazione nella relazione AIR dei seguenti elementi: 1) ragioni dell’intervento dell’Autorità e conseguenti obiettivi regolatori; 2) principali questioni e proposte emerse nel corso di tavoli tecnici, consultazioni online, ecc.; 3) motivazioni delle scelte compiute dall’Autorità, soprattutto in relazione al mancato

accoglimento delle osservazioni e/o proposte formulate dai partecipanti alla consultazione; 4) indicazioni sulla sottoposizione dell'atto regolatorio a VIR.

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

- 1) **Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016 recante «Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali».** Il terzo settore rappresenta in Italia un'importante realtà, sia sotto il profilo sociale, per la natura dei servizi svolti, che sotto il profilo occupazionale. Nonostante il notevole impatto della spesa per i servizi sociali sulla finanza pubblica, è stata registrata, tuttavia, la mancanza sia di una disciplina organica concernente l'affidamento di contratti pubblici ai soggetti operanti nel terzo settore, sia di un coordinamento delle disposizioni relative ai servizi sociali con quelle contenute nel d.lgs. 163/2006. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto di fornire indicazioni volte a richiamare l'attenzione delle stazioni appaltanti sul rispetto delle norme comunitarie e nazionali in materia di affidamenti di servizi sociali, al fine di garantire l'osservanza dei principi di trasparenza, concorrenza, economicità ed efficienza, sia nella fase della programmazione e co-progettazione che nella fase della scelta dell'erogatore del servizio. A tal fine, l'Autorità ha elaborato uno schema di Linee guida che è stato posto in consultazione pubblica nel periodo dal 6 luglio al 10 settembre 2015. Sono pervenuti all'Autorità n. 31 contributi, provenienti da n. 6 Stazioni appaltanti, n. 11 Associazioni di categoria, n. 6 operatori economici e n. 8 altri soggetti. All'esito dell'esame delle osservazioni ricevute, l'Autorità ha pubblicato le Linee guida unitamente alla relazione AIR. In tale relazione, dopo aver descritto le ragioni del proprio intervento, l'Autorità ha illustrato il quadro normativo di riferimento, sia di diritto comunitario che nazionale, nonché gli esiti attesi dalle linee guida, quali la valorizzazione di esperienze di programmazione condivisa e di co-progettazione, l'adozione di procedure selettive rispettose dei principi di trasparenza e concorrenza, la valutazione delle proposte progettuali secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il controllo della qualità delle prestazioni e del rispetto dei diritti fondamentali dell'utenza, la salvaguardia dei principi succitati anche nell'urgenza e nell'emergenza. Inoltre, la relazione AIR contiene una descrizione dettagliata delle criticità riscontrate, dei possibili correttivi e della motivazione della scelta di determinate soluzioni.
- 2) **Delibera n. 212 del 2 marzo 2016, avente ad oggetto «Prezzi di riferimento dei dispositivi medici: siringhe, ovatta di cotone e cerotti».** 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, a seguito della consultazione online svoltasi dal 29 dicembre 2015 al 1° febbraio 2016, per la quale non sono pervenute osservazioni, ha pubblicato la delibera in parola relativa al prezzo di riferimento di 39 differenti dispositivi medici, unitamente alla relazione AIR nella quale, dopo l’illustrazione delle ragioni dell’intervento, sono stati esposti i principali elementi di interesse riguardanti tra l’altro l’impiego, laddove possibile, di una variabile dimensionale da affiancare al calcolo “semplice” del percentile. È stata altresì elaborata una stima dei potenziali risparmi percentuali ottenibili a seguito dell’applicazione di tali prezzi pari al 15-20% dell’ammontare di spesa.

- 3) **Delibera n. 213 del 2 marzo 2016**, avente ad oggetto «**Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di pulizia e sanificazione**». In attuazione dei compiti attribuiti all’ANAC dal citato decreto-legge n. 98 del 2011, l’Autorità ha posto in consultazione *online*, dal 23 dicembre 2015 al 1° febbraio 2016, il progetto di delibera di determinazione del prezzo di riferimento del servizio in questione, in relazione al quale sono pervenuti n. 2 contributi. Oltre al testo di delibera e all’allegato contenente le formule matematiche per il calcolo del prezzo, sono stati posti in consultazione anche la “Relazione tecnica congiunta ANAC/ISTAT”, riguardante la metodologia statistica sviluppata, il “Documento tecnico” nel quale si definisce nel dettaglio tale metodologia e la “Guida operativa” predisposta come ausilio per le stazioni appaltanti e gli operatori economici ai fini dell’applicazione e calcolo del prezzo unitamente al *dataset* contenente i dati utilizzati per la determinazione dei prezzi di riferimento. All’esito dell’esame dei contributi pervenuti, l’Autorità ha pubblicato la delibera in parola unitamente alla relazione AIR nella quale, dopo l’illustrazione delle ragioni dell’intervento, sono stati esposti i principali temi di interesse riguardanti essenzialmente l’utilizzo di un prezzo in forma di funzione la cui valorizzazione dipende dalla specificazione delle caratteristiche rilevanti del servizio che si intende acquistare. È stata fornita una risposta a ciascuna osservazione pervenuta ed inoltre è stata effettuata una quantificazione approssimativa dei risparmi potenzialmente

ottenibili a seguito dell'applicazione dei prezzi di riferimento la cui valorizzazione in termini percentuali si attesta nell'ordine del 20% della spesa sostenuta.

- 4) **Deliberazione n. 618 dell'8 giugno 2016** recante «**Linee guida operative e clausole contrattuali-tipo per l'affidamento di servizi assicurativi**». L'Autorità, successivamente all'emanazione delle linee guida n. 2/2013 «*Questioni interpretative concernenti l'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa*», ha ritenuto necessario un ulteriore atto a carattere generale, contenenti indicazioni operative e clausole contrattuali standard per i servizi assicurativi. Tale atto è finalizzato ad analizzare i vantaggi della *self insured retention* (SIR) nei settori in cui sia possibile il suo impiego; ad individuare il *set* di informazioni minime necessarie da mettere a disposizione per poter formulare un'offerta appropriata; a formulare clausole-tipo per la gestione del recesso contrattuale in grado di fornire adeguate garanzie ad entrambe le parti; a valutare l'opportunità di utilizzare sistemi di affidamento più flessibili quali, ad esempio, l'offerta economicamente più vantaggiosa, che permetta ai concorrenti di proporre alternative su aspetti rilevanti del servizio; a valutare gli strumenti che possono favorire una maggiore partecipazione alle gare, anche in relazione all'aggregazione/centralizzazione delle procedure e alla suddivisione in lotti. A tal fine, l'Autorità ha avviato un tavolo tecnico, al quale hanno partecipato i rappresentanti delle associazioni di categoria: ANIA per le imprese di assicurazioni, AIBA e ACB per gli intermediari assicurativi, nonché ASSTRA per le società operanti nel settore del trasporto pubblico locale, FIASO per le aziende del servizio sanitario nazionale. Al tavolo hanno partecipato anche i rappresentanti di CONSIP e delle centrali di committenza regionali di Lombardia (ARCA) ed Emilia Romagna (INTERCENT.ER), più i rappresentanti di CINEAS, società specializzata nella gestione dei rischi. Il tavolo si è avvalso della fattiva collaborazione dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni. Le osservazioni acquisite all'esito del tavolo tecnico, trasfuse in un documento, sono state sottoposte ad una prima consultazione pubblica (dal 15 gennaio al 2 marzo 2015) e, successivamente, ad una seconda procedura di consultazione (svoltasi nel periodo 6 luglio – 10 settembre 2015) ad esito della quale sono pervenuti i contributi di: ASTRA, UNIPOLSAI, AIBA, FLEPAR-INAIL, Comune di Piacenza e ANIA. Il documento di consultazione è stato accompagnato da una prima relazione AIR nella quale sono state descritte le finalità che l'Autorità ha inteso perseguire con l'adozione delle Linee guida sull'affidamento

dei servizi assicurativi e le principali questioni oggetto di analisi e valutazione. Sul testo del documento è stato acquisito il parere dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato e quello dell’Istituto di vigilanza sulle assicurazioni, rispettivamente in data 8/4/2016 e 10/5/2016. Nelle more dei riscontri degli Enti summenzionati, è entrato in vigore il d.lgs. n. 50 del 2016 e sulla base della previsione contenuta all’articolo 213, comma 2, l’Autorità ha individuato nel contratto-tipo la forma più idonea di intervento regolatorio. Contestualmente, si è ritenuto opportuno fornire alcune indicazioni operative alle stazioni appaltanti per la corretta predisposizione dei documenti di gara. Le linee guida sono state accompagnate da una relazione AIR che integra la relazione AIR predisposta all’esito della prima consultazione, finalizzata a dare evidenza delle ragioni che hanno guidato l’Autorità nell’adozione di alcune scelte di fondo, con particolare riferimento alle più significative modifiche introdotte rispetto al documento posto in seconda consultazione e alle osservazioni pervenute dagli operatori del mercato che non hanno trovato accoglimento nel documento adottato.

- 5) **Determinazione n. 831 del 3 agosto 2016** avente ad oggetto l’adozione del «**Piano Nazionale Anticorruzione**» in attuazione dell’articolo 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, che ha trasferito interamente all’Autorità nazionale anticorruzione le competenze in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. A partire dalle criticità e difficoltà applicative emerse nell’ambito dell’attività di vigilanza, in sede consultiva nonché in esito all’analisi dei piani di prevenzione della corruzione di un campione di amministrazioni, il PNA 2016 si propone di guidare le amministrazioni nel percorso che conduce necessariamente all’adozione di concrete ed effettive misure di prevenzione della corruzione, senza imporre soluzioni uniformi, ma rimettendo alle singole amministrazioni l’individuazione dei rimedi adeguati alla propria struttura organizzativa. Ai fini della predisposizione del PNA, sono stati costituiti appositi tavoli tecnici di approfondimento con l’attiva partecipazione delle amministrazioni direttamente interessate e dei principali operatori del settore. In particolare, gli approfondimenti hanno riguardato le problematiche attinenti i piccoli comuni e le città metropolitane, gli ordini professionali, la tutela e valorizzazione dei beni culturali, il governo del territorio. Inoltre sono state fornite indicazioni sulla misura della rotazione le cui riflessioni sono emerse da un confronto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri -

Dipartimento della funzione pubblica. Gli approfondimenti sulla sanità sono stati invece predisposti grazie all'ausilio di tavoli di lavoro costituiti insieme all'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS) e al Ministero della salute. Le indicazioni fornite sulle istituzioni scolastiche hanno integrato le risultanze già fornite sulle specifiche «**Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33**» adottate dall'Autorità con la delibera n. 430 del 13 aprile 2016. Il PNA è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 18 maggio 2016; in conformità alla delibera del Consiglio, il relativo schema è stato sottoposto a consultazione pubblica aperta, nel periodo 20 maggio-9 giugno 2016, al fine di ricevere osservazioni e proposte di integrazione. In esito alla consultazione pubblica sono pervenuti complessivamente 48 contributi da parte di regioni, enti locali, enti del servizio sanitario nazionale, enti pubblici, società, ordini professionali, associazioni, dipendenti pubblici, soggetti privati.

Sono stati, inoltre, coinvolti 52 soggetti istituzionali nazionali e internazionali con l'invito a formulare osservazioni al PNA 2016 in consultazione, dei quali 18 hanno formulato osservazioni. La relazione AIR illustra le ragioni dell'intervento dell'Autorità ed i principali temi sui quali vertono le osservazioni pervenute, riportando una sintesi di quanto emerso in ordine a ciascun tema e le motivazioni che hanno condotto l'Autorità ad accogliere o meno le osservazioni pervenute. Le osservazioni e i suggerimenti pervenuti sono stati considerati nella stesura del testo finale del PNA inviato per il parere previsto dalla più recente normativa, al Comitato interministeriale e alla Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali. Questi ultimi hanno espresso parere favorevole sul testo rispettivamente in data 21 e 28 luglio 2016.

- 6) **Delibera n. 973 del 14 settembre 2016 - 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**». Tali Linee Guida sono state adottate dall'Autorità ai sensi dell'art. 213, comma 2, del nuovo codice. Trattandosi, infatti, di materia in relazione alla quale il nuovo quadro normativo dedica solo pochi articoli del nuovo codice, essendo stata abrogata – a far data dell'entrata in vigore dello stesso – l'intera Parte III, titoli I, II e III, ad eccezione degli artt. 254, 255 e 256 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, si è reso necessario individuare nuove regole di riferimento per

l'affidamento all'esterno dei servizi di ingegneria e di architettura, partendo da un'interpretazione sistematica delle norme del codice, sia di quelle specificamente dedicate ai citati servizi sia di quelle disposizioni che attengono all'affidamento dei servizi in generale. A tal fine, l'Autorità ha elaborato un documento di consultazione pubblicato sul proprio sito istituzionale in data 29 aprile 2016. Attesi i tempi ristretti per l'approvazione degli atti definitivi di attuazione del nuovo codice, è stato concesso un termine ridotto per la presentazione dei contributi, fissato in quindici giorni dalla pubblicazione del documento. Alla scadenza del termine, sono pervenuti n. 80 osservazioni, di cui n. 21 contributi da parte di pubbliche amministrazioni e società pubbliche; n. 21 contributi da parte di associazioni di categoria e ordini professionali; n. 10 contributi da parte di operatori economici e n. 28 da parte di altri (cittadini, professioni, sindacati). All'esito della valutazione e ponderazione delle osservazioni formulate da parte degli *stakeholder* intervenuti, l'Autorità ha elaborato una proposta di linee guida che, in ragione della generalità e della rilevanza delle questioni trattate nonché dell'impatto *erga omnes* di tale atto, è stata trasmessa sia al Consiglio di Stato per l'acquisizione del relativo parere, sia alle competenti Commissioni parlamentari.

Acquisito il parere del Consiglio di Stato (affare numero 1273/2016) e le osservazioni delle Commissioni parlamentari, è stato elaborato il testo finale delle Linee Guida e la relativa relazione AIR, nella quale è stato descritto il contesto normativo, le motivazioni, gli obiettivi e le fasi del procedimento che hanno condotto all'adozione delle stesse, dando evidenza delle ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'adozione di alcune scelte di fondo, soprattutto con riferimento alle più significative osservazioni formulate in sede di consultazione.

7) Delibera n. 1005 del 21 settembre 2016 - Linee Guida n. 2, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 recanti «Offerta economicamente più vantaggiosa».

Anche le Linee Guida n. 2 sono state elaborate ai sensi dell'articolo 213, comma 2, del codice e perseguono l'obiettivo di guidare le stazioni appaltanti nella concreta strutturazione del criterio di aggiudicazione, tenendo conto delle proprie esigenze e delle caratteristiche del mercato di riferimento. Le indicazioni di *best practices* contenute nel documento possono risultare un utile riferimento anche alla luce dei vincoli posti dalle norme nella scelta del criterio di aggiudicazione, al fine di promuovere la qualità degli affidamenti. A tal fine, l'Autorità ha elaborato un documento di consultazione, pubblicato sul proprio sito istituzionale in data 28 aprile

2016, assegnando un termine di 15 giorni per l'invio dei contributi. Nel corso della consultazione pubblica sono pervenuti n. 94 contributi da parte di pubbliche amministrazioni e società pubbliche, associazioni di categoria, ordini professionali, operatori economici e liberi professionisti. All'esito della valutazione e ponderazione delle osservazioni formulate da parte degli *stakeholder* intervenuti, l'Autorità ha elaborato una proposta di linee guida che, in ragione della generalità e della rilevanza delle questioni trattate, è stata trasmessa sia al Consiglio di Stato per l'acquisizione del relativo parere, sia alle competenti Commissioni parlamentari. Il testo finale delle Linee guida, che tiene conto del parere acquisito dal Consiglio di Stato (affare numero 1273/2016), è accompagnato da una relazione AIR, nella quale è stato descritto il contesto normativo, le motivazioni, gli obiettivi e le fasi del procedimento che hanno condotto all'adozione delle stesse, evidenziando che non vengono introdotti nuovi oneri amministrativi, se non eventualmente quelli legati alla necessità di un'adeguata ed esauriente motivazione delle scelte compiute dalle amministrazioni. Tali oneri, tuttavia, sono già previsti dalle disposizioni che presidiano il buon andamento e l'imparzialità dell'agire pubblico.

- 8) **Delibera n. 1006 del 21 settembre 2016** avente ad oggetto «**Aggiornamento dei prezzi di riferimento della carta in risme, ai sensi dell'art. 9, comma 7 del d.l. 66/2014**» Il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, ha esteso la disciplina dei prezzi di riferimento, introdotta con il decreto-legge n. 98 del 2011 per il settore sanitario, a tutti i beni e servizi acquistati dalle amministrazioni pubbliche tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione. In particolare, l'articolo 9 (*Acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento*), del decreto-legge n. 66 del 2014 ha previsto, al comma 7, che l'Autorità debba fornire alle amministrazioni pubbliche una “elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza di beni e di servizi, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione”. I prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità “sono utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate all'offerta più vantaggiosa, in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata ai sensi dell'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre

1999, n. 488, in ambito nazionale ovvero nell'ambito territoriale di riferimento. I contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli". L'Autorità ad esito delle segnalazioni pervenute, anche durante la consultazione online che si è tenuta dal 21 luglio al 1° settembre 2016 (n. 3 osservazioni), da parte di soggetti interessati, ha pubblicato la delibera di aggiornamento dei prezzi con la relativa relazione AIR nella quale, oltre alle ragioni dell'intervento, sono state illustrate le principali novità introdotte riguardanti principalmente la scelta di un percentile più alto e l'introduzione di alcuni parametri correttivi inerenti il fattore geografico e le quantità acquistate. È stata altresì effettuata una quantificazione comparativa dei risparmi potenzialmente ottenibili a seguito della scelta del percentile, la cui valorizzazione in termini percentuali varia dal 5,42% al 7,98% della spesa sostenuta.

- 9) **Delibera n. 1096 del 26 ottobre 2016 - Linee guida n. 3, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50** recanti «**Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni**». Le Linee Guida n. 3 sono state redatte in attuazione dell'articolo 31, comma 5, del codice, che attribuisce all'ANAC il compito di definire, con proprio atto, una disciplina di maggiore dettaglio sui compiti specifici del RUP, nonché sugli ulteriori requisiti di professionalità rispetto a quanto disposto dal codice, in relazione alla complessità dei lavori. Inoltre, la norma prevede che l'Autorità determini l'importo massimo e la tipologia dei lavori, servizi e forniture per i quali il RUP può coincidere con il progettista o con il direttore dell'esecuzione del contratto. L'Autorità ha, quindi, elaborato uno schema di linee guida che ha posto in consultazione pubblica, con modalità aperta, mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale in data 6 maggio 2016, assegnando un termine di 15 giorni per l'invio dei contributi. Nel corso della consultazione pubblica sono pervenuti n. 115 contributi da parte di pubbliche amministrazioni e società pubbliche, associazioni di categoria, ordini professionali, operatori economici e liberi professionisti. Alla luce delle osservazioni ricevute, l'Autorità ha elaborato un testo di linee guida che è stato trasmesso al Consiglio di Stato per l'acquisizione del relativo parere, in considerazione della rilevanza generale delle questioni trattate, e alle Commissioni parlamentari. La versione definitiva delle Linee guida tiene conto dei pareri resi dal Consiglio di Stato in data 6 luglio 2016, affare n. 1273/2016, e dalle Commissioni parlamentari, in data 3 agosto 2016. Nella relazione AIR che accompagna le Linee Guida sono descritti il contesto normativo dell'intervento

regolatorio e le ragioni dello stesso, nonché le scelte di fondo effettuate, con particolare riferimento ai requisiti e ai compiti del RUP nell'affidamento di appalti e concessioni di lavori nelle varie fasi della procedura di affidamento e dei casi in cui il RUP può coincidere con il progettista o con il direttore dell'esecuzione del contratto.

10) Delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016 - Linee Guida n. 4, di attuazione del D.Lgs.

18 aprile 2016, n. 50 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. 4 costituiscono attuazione dell'articolo 36, comma 7, del decreto legislativo n. 50 del 2016, che ha conferito all'Autorità il potere di adottare proprie linee guida per «supportare le stazioni appaltanti e migliorare la qualità delle procedure, delle indagini di mercato, nonché per la formazione e gestione degli elenchi degli operatori economici». In considerazione di quanto disposto dall'articolo 36 del citato d.lgs., il predetto documento delinea tre procedure semplificate per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria, differenziandole e graduando i relativi oneri in relazione al valore dell'affidamento, pur nel rispetto dei principi di cui all'articolo 30, comma 1, del d.lgs., espressamente richiamati dall'articolo 36, comma 1, (economicità, efficacia, tempestività e correttezza, di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, con l'aggiunta del principio di rotazione e quello di assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese). In virtù di quanto disposto dall'articolo 213, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016, l'Autorità ha posto in consultazione lo schema di linee guida, con modalità aperta, pubblicandolo sul proprio sito istituzionale in data 6.5.2016 ed ha assegnato il termine di 15 giorni per l'invio dei contributi. Nel corso della consultazione pubblica, sono pervenuti n. 131 contributi da parte di pubbliche amministrazioni e società pubbliche, associazioni di categoria, ordini professionali, operatori economici e liberi professionisti. All'esito della consultazione, l'Autorità ha esaminato i contributi ricevuti e in considerazione di quanto ivi indicato ha adottato lo schema provvisorio delle Linee Guida e della relazione AIR, che ha inviato al Consiglio di Stato e alle Commissioni parlamentari. Successivamente ha approvato la versione definitiva delle Linee Guida, che tiene conto delle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato con parere n.1903 del 13 settembre 2016. Nella relazione AIR che accompagna le Linee guida, l'Autorità - dopo aver descritto il quadro normativo di

riferimento e le ragioni del proprio intervento - ha illustrato il contenuto delle principali osservazioni pervenute e le ragioni delle scelte compiute.

11) Delibera n. 1190 del 16 novembre 2016 - Linee guida n. 5, di attuazione del D.Lgs.

18 aprile 2016, n. 50 recanti «**Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici**». Tale atto è stato redatto in attuazione dell'articolo 78 del codice, che attribuisce all'ANAC il compito di gestire e aggiornare l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, istituito presso l'Autorità. Con tale documento, l'ANAC ha individuato i criteri e le modalità per l'iscrizione al predetto Albo e per la verifica dei requisiti di compatibilità e moralità, nonché di comprovata competenza e professionalità nello specifico settore cui si riferisce il contratto. L'Autorità ha posto in consultazione lo schema di linee guida, con modalità aperta, pubblicandolo sul proprio sito istituzionale in data 6 maggio 2016 e assegnando un termine di 15 giorni per l'invio dei contributi. Nel corso della consultazione pubblica, sono pervenuti n. 99 contributi da parte di pubbliche amministrazioni e società pubbliche, associazioni di categoria, ordini professionali, operatori economici e liberi professionisti. La versione definitiva delle Linee guida tiene conto, oltre che dei predetti contributi, anche dei pareri resi dal Consiglio di Stato in data 14 settembre 2016 (affare n. 1919/2016) e dalle Commissioni parlamentari, in data 3 agosto 2016. Nella relazione AIR che accompagna le Linee guida, l'Autorità - dopo aver descritto il quadro normativo di riferimento e le ragioni del proprio intervento - ha illustrato il contenuto delle principali osservazioni pervenute, soffermandosi in particolare sull'ambito di applicazione delle linee guida, sulle funzioni della commissione giudicatrice, sui requisiti di moralità, compatibilità e comprovata esperienza e professionalità che devono essere posseduti dai membri della commissione.

12) Delibera n. 1293 del 16 novembre 2016 - Linee guida n. 6, di attuazione del D.Lgs.

18 aprile 2016, n. 50, recanti «**Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice**». L'articolo 80, comma 13, del codice prevede che l'ANAC, con proprie linee guida, possa precisare i mezzi di prova adeguati a comprovare le circostanze di esclusione di cui all'articolo 80, comma 5,

lett. c), del codice, che prevede l'esclusione dalla partecipazione alle procedure d'appalto qualora «la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità». L'Autorità è chiamata, inoltre, a individuare quali carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto possano considerarsi significative ai fini della suddetta disposizione. Pertanto, in attuazione di tale previsione normativa, l'Autorità ha elaborato uno schema di linee guida, nel quale - al fine di addivenire all'individuazione dei mezzi di prova adeguati - ha specificato e circostanziato le fattispecie esemplificative individuate in via generica dalla norma e fornito indicazioni interpretative e operative anche sullo svolgimento delle valutazioni discrezionali rimesse alle stazioni appaltanti, nel rispetto della discrezionalità riconosciuta alle stesse nello svolgimento delle valutazioni di competenza. Ciò anche nell'ottica di assicurare la corretta interpretazione e applicazione delle disposizioni codistiche, garantendo l'adozione di comportamenti omogenei da parte delle stazioni appaltanti e certezza per gli operatori economici. L'obiettivo perseguito è rappresentato dal conseguimento di benefici concreti in termini di riduzione dei tempi e dei costi di espletamento delle gare e di riduzione del contenzioso sulle cause di esclusione. Lo schema di linee guida è stato posto in consultazione pubblica, con modalità aperta, mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'Autorità in data 16 giugno 2016, assegnando un termine di 15 giorni per l'invio dei contributi. Nel corso della consultazione pubblica, sono pervenuti n. 34 contributi da parte di pubbliche amministrazioni e società pubbliche, associazioni di categoria, ordini professionali, operatori economici e liberi professionisti. Il testo delle linee guida, rivisto alla luce dei contributi ricevuti dagli *stakeholder* partecipanti alla consultazione, è stato sottoposto al parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari. Il Consiglio di Stato ha reso il parere n. 2286/2016 in data 3 novembre 2016. Di tale parere si è tenuto conto nella predisposizione del testo finale delle Linee guida, così come indicato in dettaglio nella relazione AIR che accompagna le Linee Guida. Nella relazione AIR, oltre a descrivere il quadro normativo di riferimento e le ragioni dell'intervento, sono state illustrate le principali osservazioni ricevute, con particolare riguardo a quelle che non hanno trovato accoglimento nella versione finale dell'atto. Nella relazione è altresì evidenziato che le valutazioni in ordine all'effettivo perseguitamento degli obiettivi attesi sarà effettuata in sede di VIR, prevista a un anno

dall'entrata in vigore delle Linee guida, presumibilmente attraverso la somministrazione, a un campione di Responsabili del Procedimento delle stazioni appaltanti, di un apposito questionario, che consentirà di valutare in concreto l'utilità delle indicazioni fornite, individuando possibili spazi di miglioramento. Contestualmente si procederà anche alla valutazione dell'impatto delle nuove previsioni in termini di oneri informativi a carico delle stazioni appaltanti.

- 13) Delibera n. 1204 del 23 novembre 2016** avente ad oggetto «**Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di ristorazione**» sempre in attuazione dei compiti attribuiti all'ANAC dal citato decreto-legge n. 98 del 2011, l'Autorità ha posto in consultazione *online*, dal 5 agosto al 12 settembre 2016, il progetto di delibera di determinazione del prezzo di riferimento del servizio in questione, in relazione al quale sono pervenuti n. 2 contributi. Oltre al testo di delibera e all'allegato contenente le tabelle con i relativi prezzi, sono stati posti in consultazione anche il “Documento tecnico” nel quale si definisce nel dettaglio tale metodologia unitamente al *dataset* contenente i dati utilizzati per la determinazione dei prezzi di riferimento. Ad esito della consultazione, l'Autorità ha quindi pubblicato la delibera in oggetto unitamente alla Relazione AIR nella quale, oltre alla descrizione delle ragioni di intervento e all'illustrazione dei principali punti di interesse, è stata fornita una risposta a ciascuna delle osservazioni pervenute ed è stata elaborata una stima dei potenziali risparmi quantificati in termini assoluti in circa 95 milioni di euro annui.
- 14) Determinazione n. 1309 del 28 dicembre 2016** avente ad oggetto «**Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013**», con la quale l'Autorità, in attuazione dell'articolo 5-bis, comma 6, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*», ha inteso fornire delle prime indicazioni operative in merito alla definizione delle esclusioni e dei limiti previsti dalla legge all'accesso, da parte di chiunque, a dati, documenti ed informazioni detenuti dalle amministrazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (cd. “accesso civico generalizzato”). Come già detto nella premessa della presente relazione, l'istituto dell'accesso civico generalizzato, che riprende i modelli del FOIA (*Freedom of information act*) di origine anglosassone, è una delle principali novità introdotte dal

decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che ha apportato numerose modifiche alla normativa sulla trasparenza. La nuova tipologia di accesso, delineata nell'articolo 5, comma 2 e ss., del d.lgs. n. 33 del 2013, si aggiunge all'accesso civico già disciplinato dal medesimo decreto e all'accesso agli atti *ex lege* n. 241 del 1990, ed è volto a favorire forme diffuse di controllo sul perseguitamento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. Ciò in attuazione del principio di trasparenza che il novellato articolo 1, comma 1, del decreto legislativo definisce anche, con una modifica assai significativa, come strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa. La regola della generale accessibilità è temperata dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati che potrebbero subire un pregiudizio dalla diffusione generalizzata di talune informazioni. Il legislatore ha configurato due tipi di eccezioni. Le eccezioni assolute, e cioè le esclusioni all'accesso nei casi in cui una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, dispone sicuramente la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni per tutelare interessi prioritari e fondamentali, secondo quanto previsto all'art. 5-bis, comma 3; i limiti o eccezioni relative, che si configurano laddove le amministrazioni dimostrino che la diffusione dei dati documenti e informazioni richiesti possa determinare un probabile pregiudizio concreto ad alcuni interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico individuati dal legislatore ed elencati all'art. 5-bis, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 33 del 2013. Dette Linee guida costituiscono una prima individuazione delle esclusioni e dei limiti all'accesso generalizzato. Una volta emanate, l'Autorità ha intenzione di predisporre un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni sulle richieste di accesso generalizzato. Entro un anno si provvederà ad un aggiornamento delle Linee guida che consentirà di tenere conto delle prassi nel frattempo formatasi con le decisioni delle amministrazioni, ovvero con le decisioni su eventuali ricorsi amministrativi o giurisdizionali, e di selezionare le tecniche di bilanciamento e le scelte concretamente operate che risulteranno più coerenti rispetto alle indicazioni formulate nelle presenti Linee guida. Tali Linee guida provvederanno ad una più precisa individuazione delle esclusioni disposte dalla legge e alla precisazione degli interessi, pubblici e privati, meritevoli di tutela in caso di accesso generalizzato, così come elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013. Qualora, nel frattempo, fosse adottato il regolamento governativo previsto

dal comma 6 dell'articolo 24 della legge n. 241 del 1990, finalizzato alla individuazione di esclusioni dall'accesso documentale, esso sarà opportunamente considerato in sede di redazione delle nuove Linee guida, ai fini di una migliore precisazione di tali interessi. Il documento elaborato recante lo schema delle Linee Guida è stato approvato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 9 novembre 2016 e posto in consultazione pubblica mediante pubblicazione sul sito dell'Autorità nel periodo 11-28 novembre 2016. Si sono anche svolte audizioni informali in data 24 novembre 2016, alle quali hanno partecipato rappresentanti di associazioni (Riparte il futuro-Foia 4 Italy, Associazione Comunicazione Pubblica e Istituzionale, che hanno anche inviato un contributo, Cittadinanzattiva e Stati Generali dell'Innovazione; l'Associazione "Ecosistema camerale", non avendo partecipato all'audizione, ha trasmesso le proprie osservazioni), delle regioni, delle province e dei comuni (ANCI, UPI, Conferenza delle Regioni) e alcuni esperti in materia convocati dall'Autorità. In esito alla consultazione, sono pervenuti 40 contributi, dei quali 7 trasmessi oltre il termine previsto e due per i quali è stato negato il consenso alla pubblicazione. Sul testo rielaborato e modificato delle Linee Guida, il Garante per la privacy ha espresso l'intesa il 15 dicembre 2016; infine, in data 22 dicembre 2016 la Conferenza unificata ha reso parere favorevole - con l'eccezione della Regione Veneto - condizionato all'accoglimento di alcune osservazioni, chiedendo contestualmente l'immediata costituzione di un tavolo di confronto con le regioni e gli enti locali per poter meglio declinare le modalità operative dell'organizzazione e delle funzioni delle amministrazioni regionali. La relazione AIR (di prossima pubblicazione), oltre a dare contezza delle principali criticità emerse dai contributi pervenuti, riporta le motivazioni che hanno condotto l'Autorità ad accogliere o meno le osservazioni.

- 15) Determinazione n. 1310 del 28 dicembre 2016** avente ad oggetto «**Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016**» con la quale l'Autorità ha inteso fornire indicazioni alle pubbliche amministrazioni e ad altri enti sulle nuove disposizioni introdotte dal richiamato d.lgs. n. 97 del 2016 recante «*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle*

amministrazioni pubbliche». Tra le modifiche di carattere generale di maggior rilievo, il decreto ha modificato l'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, ha introdotto il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato agli atti e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ha definitivamente sancito l'unificazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza, è intervenuto, con abrogazioni o integrazioni, su diversi obblighi di trasparenza; ha introdotto nuove sanzioni pecuniarie attribuendo all'ANAC la competenza all'irrogazione delle stesse. L'Autorità ha posto in consultazione pubblica uno schema di determinazione finalizzato ad acquisire le osservazioni degli operatori del settore, nel corso della quale sono pervenuti n. 53 contributi da parte di 42 soggetti (pubbliche amministrazioni e società, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, pubblici dipendenti e privati cittadini), alcuni dei quali hanno inviato più contributi aventi contenuti differenti. In considerazione dell'ampiezza del contenuto dello schema di determinazione e del numero delle osservazioni pervenute, l'Autorità ha ritenuto precisare che le Linee guida sono le “prime” inerenti le novità introdotte dal d.lgs. n. 97 del 2016 e che le stesse potranno essere oggetto di successivi aggiornamenti. Le Linee guida sono state suddivise in tre parti. Una prima parte illustra le modifiche di carattere generale che sono state introdotte dal d.lgs. 97/2016, con particolare riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, alla programmazione della trasparenza e alla qualità dei dati pubblicati. Nella seconda parte si dà conto delle principali modifiche o integrazioni degli obblighi di pubblicazione disciplinati nel d.lgs. n. 33 del 2013. La terza parte fornisce alcune indicazioni circa la decorrenza dei nuovi obblighi e l'accesso civico in caso di mancata pubblicazione di dati. L'Allegato 1) alle Linee guida sostituisce la mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni dal decreto n. 33 del 2013, contenuta nell'Allegato 1) della delibera n. 50/2013. La relazione AIR, pubblicata in data 06/02/2017, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio dell'Autorità, oltre ad illustrare i principali temi sui quali vertono le osservazioni pervenute, riporta una sintesi di quanto emerso in ordine a ciascun tema e le motivazioni che hanno condotto l'Autorità ad accogliere o meno le osservazioni pervenute. L'Autorità ha ritenuto, inoltre, di precisare che la disciplina applicabile alle società e agli enti di diritto privato sarà oggetto di apposite Linee guida, di revisione della determinazione n. 8/2015 attualmente in corso di adozione.