

## Le fonti secondarie in materia di appalti dopo lo Sblocca Cantieri: le sorti delle Linee guida ANAC ed il ritorno al Regolamento unico

**Autore:** Laura Facondini

**In:** Diritto amministrativo

Il Codice dei contratti pubblici adottato con **d lgs.n. 50/2016** aveva esteso le competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione. In particolare veniva conferita all'ANAC una sorta di funzione normativa attraverso la possibilità di emanazione di **linee guida**.

Le linee guida Anac hanno portato, di fatto, alla moltiplicazione delle fonti secondarie in materia, poichè dal regolamento di esecuzione del decreto legislativo 163/2006 (vecchio codice) si è passati ad una **pluralità di fonti** cui l'operatore deve fare riferimento in materia.

La riforma degli appalti intervenuta con la legge n. 55 del 2019 di conversione al Decreto Legge n. 32 del 2019 (c.d. **Sblocca cantieri**) recante "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici" realizza diversi mutamenti.

In particolare cerca di **ritornare al modello del regolamento unico**.

Pertanto, si è molto discusso sulle sorti delle linee guida dell'Anac in materia di appalti dopo la legge di conversione del decreto sblocca cantieri.

### Le linee guida ANAC: natura giuridica e portata operativa

Il Codice dei contratti pubblici adottato con **d lgs.n. 50/2016** aveva esteso le competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione. In particolare veniva conferita all'ANAC una funzione normativa attraverso la possibilità di emanazione di **linee guida**.

Tale funzione conferita ad una Autorità indipendente aveva sollevato un acceso dibattito vista la multiforme natura di tali atti. Infatti, le Linee guida non sono una categoria generale e riconducibile ad una categoria unitaria. Si distinguono, anzi, in: linee guida approvate con decreti ministeriali o interministeriali, linee guida vincolanti adottate dall'ANAC e linee guida non vincolanti adottate dall'ANAC.

**Il Parere 1 aprile 2016 n.855 del Consiglio di Stato ha chiarito la natura di tali atti.**

In particolare, le Linee guida approvate con decreti ministeriali o interministeriali sono, nonostante la dicitura, veri e propri regolamenti ministeriali o interministeriali ai sensi dell'articolo 17 comma 3 della L.n.400/1988.

Le linee guida non vincolanti sono invece dei provvedimenti amministrativi collocati nella gerarchia delle fonti nel rango inferiore rispetto le circolari, pertanto si tratta di soft-law.

Le linee guida a carattere vincolante invece sono riconducibili alla categoria degli atti di regolazione delle autorità indipendenti. Tale ultima tipologia, proprio per il difficile inquadramento, è stato oggetto di numerosi dibattiti. Nonostante tali atti siano vincolanti, non si tratta di regolamenti ma di atti amministrativi aventi funzione normativa.

## **Il moltiplicarsi delle fonti in materia di appalti: le Linee guida Anac vigenti**

Le Linee guida hanno dettato la disciplina in diverse materie, tuttavia ogni atto contiene la disciplina specifica in determinate materie. Pertanto, esistono una **pluralità di fonti secondarie in materia di appalti**.

In particolare, nelle linee guida n.1 è contenuta la disciplina attinente agli affidamenti di servizi di architettura e d'ingegneria mentre nelle linee guida n. 2 è contenuta la disciplina dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La disciplina contenuta nelle linee guida n. 3 e nelle linee guida n. 4 hanno un'ampia portata operativa, poichè riguardano rispettivamente la nomina, il ruolo ed i compiti del RUP (responsabile unico del procedimento) e le procedure per l'affidamento dei contratti sotto-soglia.

Anche la disciplina contenuta nelle linee guida n. 5 ha un'ampia portata operativa poichè attiene ai criteri di scelta dei commissari di gara.

Le linee guida n. 6 e 7 contengono rispettivamente la disciplina di dettaglio dell'esclusione per mancanza di requisiti generali (art.80 del Codice) e la disciplina per gli affidamenti in house.

Le linee guida n. 8 prevedono la disciplina di dettaglio per il ricorso a procedure negoziate senza bando, le linee guida n.9 la disciplina sul monitoraggio nei contratti di partenariato pubblico-privato e le linee guida n. 10 l'affidamento del servizio di vigilanza.

Infine, le linee guida n. 11 prevedono la disciplina di dettaglio della finanza di progetto, le linee guida n.12 la disciplina dell'affidamento dei servizi legali, le linee guida n.13 la disciplina delle clausole sociali e le linee guida n. 14 le indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato.

## **La disposizione contenuta nello Sbocca cantieri prevede l'adozione di un regolamento unico**

La legge n. 55 del 2019 aggiunge all'articolo 2016 del codice il comma 27 octies, il quale prevede l'adozione di un regolamento definito unico, il quale prevede disposizioni di attuazione integrazione ed attuazione del codice stesso.

In particolare **dopo il comma 27 -septies , è aggiunto il seguente: «27 -octies.**

“Nelle more dell'adozione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettere a) e b), della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di un regolamento unico recante disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione del presente codice, le linee guida e i decreti adottati 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, rimangono in vigore o restano efficaci fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al presente comma, in quanto compatibili con il presente codice e non oggetto delle procedure di infrazione nn. 2017/2090 e 2018/2273. Ai soli fini dell'archiviazione delle citate procedure di infrazione, nelle more dell'entrata in vigore del regolamento, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAC sono autorizzati a modificare rispettivamente i decreti e le linee guida adottati in materia. Il regolamento reca, in particolare, disposizioni nelle seguenti materie: 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. 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.”

## **Si tratta davvero di un regolamento unico o si prospetta una coesistenza tra regolamento unico e Linee guida?**

A ben vedere l'elencazione delle materie su cui disporrà il regolamento unico non è esaustiva. Pertanto, con l'attuale quadro legislativo si prospetta uno scenario in cui verranno a **coesistere regolamento unico e Linee guida ANAC** nelle materie non contemplate dalla riforma.

### **Volume consigliato**

<https://www.diritto.it/le-fonti-secondarie-in-materia-di-appalti-dopo-lo-sblocca-cantieri-le-sorti-delle-linee-guida-anac-ed-il-ritorno-al-regolamento-unico/>