

NORMATIVA

MICHELE COZZIO*

IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI TRA ANDAMENTO DELLA DOMANDA, NUOVE SOLUZIONI DI MONITORAGGIO E CONTROLLO, ALTRE INDICAZIONI OPERATIVE

 **AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, RELAZIONE ANNUALE 2016. RAPPORTO PRESENTATO AL GOVERNO E AL PARLAMENTO IL 6 LUGLIO 2017.**

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. La domanda nel mercato nazionale dei contratti pubblici. – 3. Prezzi di riferimento, analisi ‘incrociata’ delle informazioni e indicatori di *overspending*. – 4. L'utilizzo degli indicatori di anomalia e di rischio di corruzione nei contratti pubblici. – 4.1. Il *Single Market Scoreboard* e gli indicatori di misurazione della Commissione europea.

1. Premesse. – La presentazione al Governo e al Parlamento della Relazione annuale 2016 dell’Autorità nazionale anticorruzione avvenuta il 6 luglio 2017 costituisce, come di consueto, l’occasione per fare il punto sull’andamento del mercato nazionale degli appalti pubblici e per evidenziare disfunzioni, buone pratiche e nuovi strumenti di cui l’Autorità si sta dotando per svolgere al meglio le proprie funzioni.

La Relazione 2016 è particolarmente importante perché si pone nel mezzo di una serie di riforme nazionali (talune di matrice europea) che hanno investito non solo ruolo e funzioni dell’Autorità ma che stanno interessando l’organizzazione complessiva di questo mercato (cfr. la novella del Codice dei contratti pubblici, con la

(*) Questo articolo riporta stralci della *Relazione annuale 2016* dell’Autorità nazionale anticorruzione. Il testo integrale e la presentazione, curata dal Presidente in occasione della pubblicazione, al Parlamento lo scorso 6 luglio 2017 sono disponibili anche sul sito web dell’Osservatorio (<http://www.osservatorioappalti.unitn.it/content.jsp?id=31>).

quale sono state anche recepite le Direttive europee) ⁽¹⁾ e, più in generale, le amministrazioni pubbliche (per effetto della nota legge Madia) ⁽²⁾. Sono riforme che operano in un contesto caratterizzato dall'onda lunga degli scandali e delle indagini giudiziarie collegate a episodi di corruzione e *maladministration*, specie nel settore degli appalti pubblici.

Sul punto merita un cenno il riferimento del Presidente dell'Autorità anticorruzione, nella presentazione della Relazione, alla "notorietà" acquisita da ANAC nei primi tre anni di vita (dal 2014) sui *media* nazionali e nell'opinione pubblica, ingegnerando aspettative "forse eccessive". In effetti, come osserva il Presidente, "la creazione, per la prima volta nella storia del Paese, di un organismo amministrativo anticorruzione, con poteri reali ed effettivi, ha ingenerato aspettative forse eccessive nell'opinione pubblica e negli operatori e anche qualche equivoco sui reali ambiti di intervento. Equivoco che rischia di tradursi in delusione, ma anche in critiche aspre che, a prescindere dalla loro condivisibilità, sono un segnale da non sottovalutare".

Senza entrare nel merito del complessivo quadro normativo e organizzativo che sta ridefinendo *governance*, funzionamento e controlli del mercato nazionale dei contratti pubblici ci limitiamo

(1) D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici, www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-04-18;50. Per i primi commenti al Codice cfr. M. CORRADINO, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *I nuovi appalti pubblici. Commento al d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50*, Milano, 2017; F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del nuovo codice, del decreto correttivo 2017 e degli atti attuativi*, Torino, Giappichelli, 2017; D. CROCCO, C. CONTESSA (a cura di), *Codice commentato degli appalti pubblici e delle concessioni*, Roma, 2^a ed., 2017; M.A. CABIDDU, M.C. COLOMBO (a cura di), *Commentario al nuovo codice dei contratti pubblici*, Bergamo, 2016; F. CARINGELLA, P. MANTINI, M. GIUSTINIANI (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Primi commenti allo schema di decreto legislativo*, in *Il nuovo diritto amministrativo*, 2016; F. GARELLA, P. MANTINI, *Il codice dei contratti pubblici. Commento al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*, Torino, Giappichelli, 2016; R. GAROFOLI, G. FERRARI, *La nuova disciplina degli appalti pubblici*, Roma, Nel Diritto, 2016; AA.VV., *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, atti del LXI Convegno di Studi di Scienze dell'Amministrazione svoltosi a Varenna, 17-19 settembre 2015, Milano, 2016; R. DE NICTOLIS, *Il Codice dei contratti pubblici: la semplificazione che verrà*, in *Federalismi.it*, 5 ottobre 2016; A. PAJNO, *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2015, 5, p. 1127 ss.

(2) L. 7 agosto 2015 n. 124, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, pubblicata in G.U.R.I. 13 agosto 2015, n. 187, www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015-08-07;124. Sul tema si segnala B.G. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 5, p. 621 ss.; Id., *L'attuazione della riforma amministrativa*, in *ivi*, 2016, 5, p. 576 ss.; G. MELIS, *Una buona legge e molto da fare*, in *ivi*, 2015, 5, p. 581 ss.; I. CARAMAZZA, *Le regole dell'azione amministrativa dalla l. 7 agosto 1990 n. 241 alla l. 7 agosto 2015 n. 124*, in *Diritto amministrativo*, 2015, 2-3, p. 569-578.

ad osservare che il modello italiano, basato sulla costituzione di un'autorità amministrativa indipendente (ANAC) svolgente funzioni di vigilanza, controllo, monitoraggio e dotata di poteri sanzionatori, sta ispirando anche altri ordinamenti.

Al riguardo, è particolarmente significativo il caso della Spagna dove, nonostante i recenti problemi riscontrati nella formazione del Governo nazionale, è in atto un profondo dibattito che sta accompagnando l'approvazione della legge di recepimento delle Direttive del 2014 in tema di appalti pubblici e concessioni⁽³⁾. Numerosi giuristi e osservatori sollecitano scelte dirette *"hacia una cultura etica de la actuación administrativa que garantice y promueva la integridad"*

(3) La riforma europea del *public procurement* approvata nel 2014 si compone di tre Direttive: 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; 2014/24/UE sugli appalti pubblici e che abroga la Direttiva 2004/18/CE; 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la Direttiva 2004/17/CE, pubblicate nella *G.U.U.E.* L 94 del 28 marzo 2014. Al momento della chiusura del presente scritto (agosto 2017), l'iter di approvazione della legge spagnola di recepimento è pendente nonostante il termine fissato dalle Direttive stesse sia ampiamente trascorso (18 aprile 2016). Il *Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público* – *"por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014"* – è stato da ultimo approvato il 27 luglio 2017 dalla *Comisión de Hacienda y Función Pública*, organo del *Congreso de los Diputados*, in seguito l'esame proseguirà al *Senado*, l'altra camera parlamentare; ricordiamo che il modello parlamentare spagnolo è di tipo bicamerale: l'assemblea plenaria, denominata *Cortes Generales*, è formata dal *Congreso de los Diputados* e dal *Senado* (art. 66 ss. della *Constitución Española*).

Il ritardo nel recepimento delle regole europee ha sollecitato, fra l'altro, approfondimenti sulle norme di tipo *self executing* e l'impatto sul sistema interno, cfr. per tutti J.M. GIMENO FELIU, *Le nuove regole europee in tema di contrattazione pubblica e il recepimento in Spagna*, in questa *Rivista*, 2016, n. 4, p. 889-926; ID., *El efecto directo de las nuevas directivas comunitaria sobre la contratación pública. Consecuencias prácticas de la falta de transposición de las Directivas por el Estado y Navarra*, in *Working papers on European Law and Regional Integration*, 2016, p. 3.

Più in generale, rileviamo che oltre la metà degli Stati membri non hanno trasposto tempestivamente le direttive in tema di appalti e concessioni; già a gennaio 2017 la Commissione europea ha inviato richieste di parere motivato a 15 Stati membri: Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia, Spagna e Svezia. In mancanza di chiarimenti, la Commissione potrà adire la Corte di giustizia per far accertare la violazione dei Trattati. La decisione sul *se* e *quando* avviare il ricorso davanti alla Corte rientra nella discrezionalità della Commissione che è libera di procedere subito, come pure di attendere o di non procedere affatto. La richiesta di parere motivato rappresenta, infatti, l'ultimo tentativo di componimento della controversia in forma extragiudiziale per impedire che si giunga all'avvio di un procedimento giudiziario. Sul tema sia consentito rinviare a così M. Cozzio, *La funzione strumentale dei contratti pubblici alla luce delle nuove direttive 2014/23, 2014/24 e 2014/25*, Relazione al seminario *La contratación pública como estrategia de políticas públicas: experiencias y tendencias*, presso l'Università Bocconi il 3 novembre 2016, <http://www.osservatorioappalti.unitn.it/viewFile.do?id=1478259946409&dataId=8435&filename=slides.pdf>.

en la gestion de los asuntos publicos”⁽⁴⁾. Non si tratta di indicazioni isolate, né di visioni elitarie o circoscritte a ristrette cerchie di studiosi, piuttosto delineano un orientamento sempre più diffuso nella società spagnola, per il quale *transparencia y integridad se erigen como la piedra angular de una buena administracion*.

Con riferimento alla *integridad*, in particolare, viene affermato che “*debe reforzarse la vision de compra publica desde la integridad, autentico principio juridico y no mera norma etica*”⁽⁵⁾, e ancora che “*la integridad se reconoce hoy en dia como un principio juridico que debe guiar la actuacion de los cargos y empleados publicos*”⁽⁶⁾.

Queste premesse sono alla base delle richieste di cambiamento rivolte al legislatore e all'*establishment*. In tale contesto, il recepimento delle Direttive europee sugli appalti pubblici e le concessioni viene rappresentato come l'occasione per “*rearmar un modelo desde la perspectiva de la integridad*”, e non mancano proposte operative, misure e soluzioni tecniche indirizzate al legislatore ⁽⁷⁾.

(4) J.M. GIMENO FELIU, *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratacion publica, de la burocracia a la estrategia*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, p. 211 ss.; ID., *Medidas de prevencion de corrupcion y refuerzo de la transparencia en la contratacion publica*, Relazione presentata al convegno del 2-3 maggio 2017, *I Jornadas sobre Nuevos escenarios de la contratacion publica, con atencion a la nueva regulacion de la contratacion publica a debate desde la perspectiva de competencia, solidaridad e integridad*, disponibile online www.obcp.es; ID., *La corrupcion en la contratacion publica. Propuestas para rearmar un modelo desde la perspectiva de la integridad*, in M. VILLORIA MENDIETA, J.M. GIMENO FELIU, J.T. BIELSA (a cura di), *La corrupcion en Espana. Ambitos, causas y remedios juridicos*, Barcellona, 2016, p. 247-300; J. GONZALEZ PEREZ, *Corruption, etica y moral en las Administraciones publicas*, Cizur Menor, 2014, 2^a ed.; A. CERRILLO I MARTINEZ, *Los conflictos de intereses y los pactos de integridad: la prevencion de la corrupcion en los contratos publicos*, in M. VILLORIA MENDIETA, J.M. GIMENO FELIU, J.T. BIELSA (a cura di), *La corrupcion en Espana. Ambitos, causas y remedios juridicos*, cit., p. 185-208.

(5) J.M. GIMENO FELIU, *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratacion publica. de la burocracia a la estrategia*, cit., p. 24.

(6) A. CERRILLO I MARTINEZ, *Los conflictos de intereses y los pactos de integridad: la prevencion de la corrupcion en los contratos publicos*, cit., p. 187.

(7) Si veda, in particolare, J.M. GIMENO FELIU, *Medidas de prevencion de corrupcion y refuerzo de la transparencia en la contratacion publica*, cit., 8-31. L'Autore propone dieci misure da adottare nell'ambito della legislazione di attuazione delle direttive del 2014: (i) applicazione della legislazione sui contratti pubblici ai partiti politici; (ii) professionalizzazione degli operatori; (iii) uniformità delle regole applicabili a tutte le amministrazioni aggiudicatrici; (iv) estensione della giurisdizione delle corti amministrative speciali su tutti i contratti pubblici; (v) riorganizzazione delle corti amministrative speciali; (vi) garanzie di maggior trasparenza; (vii) regolamentazione delle modalità di esercizio dello *jus variandi*; (viii) potenziamento degli strumenti informativi; (ix) diffusione dei patti di integrità; (x) elaborazione di un unico codice dei contratti pubblici.

Vedi anche le proposte di miglioria della legge di recepimento delle direttive presentate dal gruppo di accademici ed esperti dell'Osservatorio de Contratacion Publica, *Propuesta de modificaciones y mejora al Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público*, del 30 gennaio 2017, in www.obcp.es, nonché quelle degli esperti

Non può sottacersi, per altro, l'attivismo che nel corso dell'ultimo lustro ha caratterizzato il legislatore spagnolo sia a livello statale che nelle singole comunità. Dal 2012, in particolare, il principio *de integridad* è stato al centro di una serie di riforme statali sul funzionamento complessivo della pubblica amministrazione e dei partiti politici⁽⁸⁾.

Possiamo individuare quattro contesti chiave, in cui il principio *de integridad* è stato declinato dal legislatore spagnolo: (i) la trasparenza dell'attività pubblica (specie mediante imposizione di obblighi di pubblicità), (ii) la buona gestione amministrativa (mediante riconoscimento di un diritto generale di accesso alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni), (iii) la prevenzione dei conflitti di interesse (mediante tipizzazione delle situazioni che determinano l'obbligo di astensione per il funzionario pubblico), (iv) la responsabilizzazione (mediante introduzione di nuove tipologie di reati penali ed altri strumenti, tra i quali i patti di integrità).

Le valutazioni sui risultati conseguiti non sono del tutto positive: autorevoli osservatori, infatti, denunciano il permanere di una situazione pregiudizievole nell'utilizzo delle risorse pubbliche e la crescente sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni⁽⁹⁾.

A fronte di questo contesto va sottolineata la recente pubblicazione (luglio 2017) del *Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público* adottato dal *Congreso de los Diputados* (una delle due Camere del Parlamento spagnolo) poi passata alla disamina dell'altra Camera (*Senado*).

Pur essendo un testo non definitivo, va rilevata la previsione della creazione di una "*autoridad independiente de la contratación pública*" ascritta al Ministerio de Hacienda e formata da personale indipendente (nominato per un periodo di 6 anni). Essa dovrebbe svolgere funzioni di "*gobernanza de las directivas de contratación pública*", potrà inoltre "*dictar instrucciones*", mentre sarebbe priva di poteri di annullamento e sanzionatori.

di Transparency International Spagna http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/02/tie_propuestas_mejora_proyecto_ley_contratos_publicos.pdf.

(8) Si considerino, in particolare, la Ley 9 de diciembre de 2013 n. 19, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pubblicata in BOE 10 dicembre 2013 n. 295, www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12887-consolidado.pdf; la Ley 30 de marzo de 2015 n. 3, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, pubblicata in BOE 31 marzo 2015 n. 77, www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-3444-consolidado.pdf; infine le modifiche apportate al Código Penal dalla Ley Orgánica 30 de marzo 2015 n. 1, pubblicata in BOE 31 marzo 2015 n. 77, www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-3439-consolidado.pdf.

(9) Cfr., per tutti, gli scritti di A. CERRILLO Y MARTINEZ, J.M. GIMENO FELIU e J.T. BIELSA in M. VILLORIA MENDIETA, J.M. GIMENO FELIU, J.T. BIELSA (a cura di), *La corrupción en España. Ambitos, causas y remedios jurídicos*, cit.

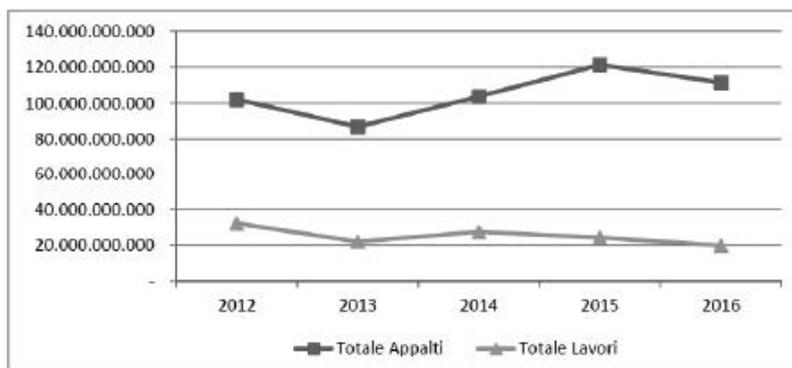
Nelle more dell'approvazione del *Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público*, processo che non si preannuncia breve (sono numerosi, infatti, gli emendamenti proposti dal *Senado* al progetto di legge approvato dal *Congres de los Diputados*) nonostante il ritardo già accumulato sul termine per il recepimento delle direttive del 2014 (18 aprile 2016), emerge con riferimento alla creazione di detta autorità amministrativa indipendente una soluzione anticipatrice nella legge finanziaria (Ley 3/2017 de Presupuestos Generales del Estado, pubblicata nel Boletín Oficial del Estado del 28 giugno 2017 n. 153, Sez. I, p. 53787), la quale delega al Governo all'adozione di una legge costitutiva di un organismo indipendente di supervisione sul sistema della contrattazione pubblica ("*órgano independiente de supervisión de la contratación del sector público*") caratterizzato da "*plena independencia funcional*" al punto che "*no podrá recibir instrucciones de ninguna autoridad en el ejercicio de sus funciones*" (disp. add. 113)⁽¹⁰⁾.

Nei successivi paragrafi si riportano stralci della Relazione annuale 2016 dell'Autorità nazionale anticorruzione riferiti a temi ritenuti particolarmente interessanti: (i) l'andamento della domanda nel mercato nazionale dei contratti pubblici; (ii) i prezzi di riferimento, l'analisi 'incrociata' delle informazioni e gli indicatori di *overspending*; (iii) gli indicatori di anomalia e di rischio di corruzione.

2. La domanda nel mercato nazionale dei contratti pubblici. – Nel 2016 il valore complessivo degli appalti pubblici aggiudicati di importo pari o superiore a 40.000 euro per i settori ordinari e speciali si è attestato attorno ai 111,5 miliardi di euro. Confrontando tale dato con la serie storica si registra una diminuzione dei valori del mercato rispetto al precedente anno del 8,1%; ad esclusione del "picco" negativo della serie storica che ha visto la domanda complessiva attestarsi a quasi 87 miliardi di euro nel 2013, si osserva un aumento del 6,9% rispetto all'anno 2014 e del 8,4% rispetto all'anno 2012.

(10) Sul tema, da ultimo, cfr. GÓMEZ GUZMÁN J.C., *Funciones para el órgano independiente de supervisión de la contratación pública*, pubblicazione elettronica disponibile nel sito web dell'Observatorio de Contratación Pública (www.obcp.es). Per l'autore "*es evidente que el alcance de las funciones de ese órgano independiente de supervisión va a ser muy amplio, porque abarca todos los aspectos y elementos de la contratación del sector público*".

Figura 7.1. Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento (bandi e inviti di importo superiore a 40.000 euro, settori ordinari e speciali, 2012-2016

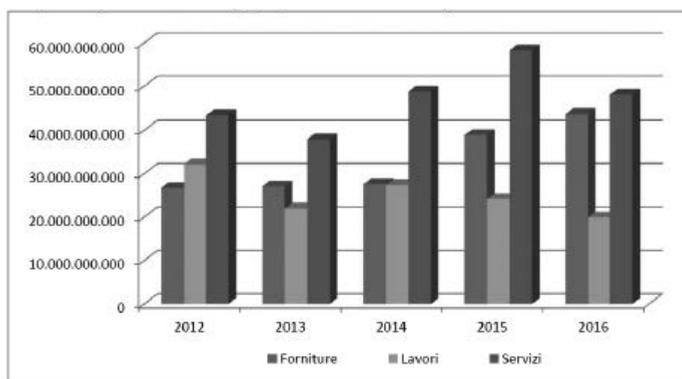


(Fonte ANAC, Relazione annuale 2016, Roma, 2017, 140).

Tra i dati emergenti più significativi v'è la diminuzione complessiva della domanda che interessa sia il settore dei lavori – continuano a diminuire rispetto al precedente anno (-17,8%) facendo registrare il minimo della serie storica 2012-2016 (-38,2%) rispetto al massimo registrato nel 2012 – sia il settore dei servizi che diminuisce del 17,5% rispetto al 2015 e che si attesta intorno ai valori registrati nel 2014 (circa 48 miliardi di euro).

Il settore in espansione è, invece, quello delle forniture, che raggiunge il massimo nel quinquennio 2012-2016 e che fa registrare un aumento del 12% rispetto all'anno precedente e di ben il 38,7% rispetto al minimo registratosi nel 2012 (in questo caso possiamo rilevare un *trend* positivo).

Figura 7.2. Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento per settore (bandi e inviti di importo superiore a 40.000 euro, tipologia di contratto 2012-2016



(Fonte ANAC, Relazione annuale 2016, Roma, 2017, 141).

Tra le tipologie di forniture che, a livello di importo, hanno avuto maggiore impatto nell'anno 2016 troviamo, nelle prime tre, i prodotti farmaceutici, le apparecchiature mediche e l'erogazione-distribuzione di energia elettrica. Nelle prime dieci, rientrano anche attrezzature per ufficio, combustibili, apparecchi di prova e controllo (tutti beni caratterizzati da elevati livelli di standardizzazione).

Nel comparto dei servizi, i più acquistati corrispondono a quelli già di maggiore impatto, a livello di importo, nel 2015: rifiuti urbani, assistenza sociale, pulizia, erogazione di acqua ed energia, trasporti ferroviari e terrestri e consulenza ICT.

Quanto alle modalità di scelta del contraente, in termini di numerosità, nel 2016 circa il 21,3% delle gare sono state assegnate con procedura aperta. Mentre, nel 41,6% e nel 24,0% dei casi (per un totale del 65,6%) le stazioni appaltanti hanno utilizzato la procedura negoziata (con o senza bando) o l'affidamento diretto.

Con riferimento agli importi, nel 2016 la procedura aperta si conferma la modalità con cui si affida il maggior importo dei contratti pubblici (circa il 43,0%); modalità di affidamento che però è diminuita rispetto al 2015 (-20,3%) a favore delle procedure ristrette (+35,6%) e soprattutto a favore del sistema dinamico di acquisizione che nel 2016 è aumentato sensibilmente (+420,7%) (!).

In effetti, con quest'ultima modalità di acquisizione interamente elettronica le stazioni appaltanti riescono sia a ridurre i tempi di pubblicazione dei bandi sia ad ottenere maggiore flessibilità nel soddisfare le proprie esigenze.

A livello di importo seguono poi le procedure negoziate (con e senza bando) che nel complesso assorbono circa il 25,3% del totale, nonché il sistema dinamico di acquisizione e le procedure ristrette (12,9% e 11,7% del totale annuo).

Guardando al mercato dalla prospettiva delle tipologie delle stazioni appaltanti, viene evidenziato che il valore complessivo di circa 111,5 miliardi di euro della domanda è così articolato:

- per il 33,9% fa riferimento al settore servizi di interesse generale ed ad enti quali concessionari e imprese di elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, ecc. (con punte afferenti agli enti e concessionari in ambito di trasporto ferroviario 5,7%, energia elettrica 4,8% e gestione rifiuti 4,7%);
- per il 24,5% fa riferimento al settore enti locali (con punte di cui ai comuni 10,9% e regioni 10,9%);
- per il 18,3% fa riferimento al settore sanità di cui ben il 9,6% afferente alle centrali di committenza in ambito sanitario; dato che conferma il continuo processo di aggregazione della domanda in tale ambito iniziato già da qualche anno;
- per il 13,6% fa riferimento alle centrali di committenza

(escluse le centrali di committenza del settore sanità), di cui il 4,2% afferente a Consip.

A livello di numerosità pesano maggiormente i CIG associati ai settori locali (29,6%), seguiti da quelli relativi al settore servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, ecc.) per ben il 25,4%, nonché dal settore sanità (22,4%).

Il settore sanità, come già evidenziato, in considerazione del processo di aggregazione della domanda, risulta essere il settore che, sia a livello di numerosità sia a livello di importi, effettua più procedure aperte o ristrette (CIG 37,4%; importi 74,4%). Le centrali di committenza, che per loro natura svolgono un ruolo di soggetti aggregatori per le stazioni appaltanti si confermano la classe che in assoluto effettua più procedure aperte o ristrette (CIG 65,8%; importi: 92,1%).

Specifica attenzione è riservata all'attività negoziale svolta sul mercato dai soggetti aggregatori (istituiti dal d.l. n. 66 del 2014, per favorire l'accentramento degli approvvigionamenti di lavori, servizi e forniture in funzione di ottenimento di risparmi di *spending review*). Sul punto nota va ricordato che con delibera ANAC n. 784 del 20 luglio 2016 è stato definito l'elenco dei soggetti aggregatori.

I dati della Relazione ANAC sono diretti principalmente a valutare il ruolo svolto dai soggetti aggregatori nell'ambito della centralizzazione degli acquisti e sono, pertanto, incentrati sulle gare avviate con modalità di accordo quadro o convenzione.

I risultati, con riferimento all'impatto *quantitativo* sul mercato sono impressionanti: dalla loro costituzione i soggetti aggregatori hanno avviato in totale 507 accordi quadro o convenzioni (con un totale di 7.981 lotti), per un importo a base d'asta complessivo di 29 miliardi di euro.

Sulla base delle informazioni disponibili all'Autorità risulta che i soggetti aggregatori hanno pubblicato 170 gare (per 1.275 lotti) con modalità di realizzazione diverse dall'accordo quadro o convenzioni, e quindi *anche* al di fuori delle forme di centralizzazione degli acquisti, per un importo complessivo di 5 miliardi. Dal che emerge il ruolo che stanno assumendo i soggetti aggregatori quando operano per conto di singole stazioni appaltanti, al di fuori di specifiche convenzioni.

Nulla si dice nella Relazione circa l'impatto *qualitativo* che tale *forma organizzativa negoziale* sta producendo sul funzionamento del mercato non solo in termini di *performance* contrattuali (costi e tempi) ma anche, ad esempio, in termini di: selezione qualitativa / maggiore qualificazione dei contraenti, mortalità/difficoltà per le imprese (specie micro, piccole e medie imprese), restrizione della concorrenza, ecc.

Dai dati riportati nella Relazione annuale emerge, in edfinitiva,

una sostanziale diminuzione della domanda di contratti pubblici, con riferimento sia al numero delle procedure di affidamento sia al loro valore. Tale diminuzione, come viene affermato, è dovuta probabilmente all'entrata in vigore nell'aprile 2016 del nuovo Codice, in virtù dell'incertezza applicativa.

L'unica tipologia di contratto in crescita è stata quella delle forniture che, tramite il ricorso a procedure *standard* quali il mercato elettronico, sono aumentate raggiungendo il massimo nel quinquennio 2012-2016.

Si conferma, come nel recente passato, che le procedure bandite dalle stazioni appaltanti hanno ad oggetto lotti di importo mediamente sempre più elevato che hanno raggiunto nel 2016 il valore medio più alto degli ultimi cinque anni. Sembra, quindi, che anche per il 2016 continui a valere la considerazione per cui la struttura della domanda non sia particolarmente favorevole alla partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) al mercato degli appalti pubblici.

Sotto il profilo delle modalità di affidamento, inoltre, nonostante diminuiscano le procedure aperte di oltre il 20%, aumentano sensibilmente le procedure ristrette (procedure ristrette e sistema dinamico di acquisizione) che portano nel totale a ben il 67,6% il valore dei contratti affidati con tali tipologie (dato, tra l'altro, in aumento di oltre 7 punti percentuali rispetto al 2015).

3. Prezzi di riferimento, analisi 'incrociata' delle informazioni e indicatori di *overspending*. – Le attività che l'Autorità sta sviluppando nell'ambito dei prezzi di riferimento e dell'analisi dei dati riferiti alle aggiudicazioni e all'esecuzione dei contratti, con *focus* articolati per settore merceologico, tipologia di stazione appaltante, ambito geografico etc. preannunciano nel breve periodo un significativo balzo in avanti nella capacità e nei risultati delle azioni di monitoraggio e di controllo di questo mercato.

Sul tema, pur noto ⁽¹¹⁾, gli sviluppi delle tecnologie e delle capacità di elaborazione dei dati attraverso innovative metodologie statistico-econometriche lasciano presagire una conoscenza sempre più profonda delle dinamiche del settore con conseguenti possibilità: (i) per le stazioni appaltanti di migliorare la qualità degli acquisti e (ii) per l'Autorità Nazionale Anticorruzione di individuare e prevenire più efficacemente fenomeni corruttivi e altri episodi di *maladministration*.

(11) Sul tema, tra gli altri, sia consentito rinviare a G.A. BENACCHIO, M. COZZIO, *La misurazione dei sistemi di contrattazione pubblica negli stati dell'unione europea. Metodo e strumenti*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2012, p. 317-354.

Nella *Relazione annuale* questi temi sono affrontati nel capitolo dedicato ai “prezzi di riferimento per i contratti pubblici” (v. § 7.3), di cui riportiamo le parti più significative.

I prezzi di riferimento, oltre a rappresentare uno strumento intelligente di revisione della spesa capace di generare risparmi in maniera equa, individuando e riducendo gli spazi di inefficienza costituiscono strumenti di ausilio per l'identificazione e la prevenzione dei fenomeni corruttivi, spesso strettamente connessi ad un utilizzo scorretto del denaro pubblico.

Relativamente a tale ultimo aspetto, va ricordato che i prezzi di riferimento, limitando la discrezionalità delle stazioni appaltanti tramite l'individuazione di limiti, prevengono a monte e in modo diretto possibili fenomeni di inefficienza e/o corruzione.

Vanno altresì evidenziate le potenzialità dei prezzi di riferimento come strumenti di trasparenza, vigilanza e conoscenza dei mercati. Le attività finalizzate alla determinazione dei prezzi presuppongono, infatti, la conoscenza dettagliata dei comportamenti di acquisto, attraverso la quale è possibile incrementare la trasparenza del mercato, ridurre l'asimmetria informativa tra i vari attori e il potere dei gruppi d'interesse. In tal senso, la pubblicazione dei dati rilevati, dei prezzi di riferimento e di opportuni indicatori di sintesi può risultare un importante strumento di trasparenza adatto a prevenire in modo efficace sia inefficienze delle politiche di acquisto sia eventuali fenomeni di corruzione.

Anche il confronto dei prezzi pagati dalle pubbliche amministrazioni con quelli presenti sul mercato privato per beni/servizi analoghi può essere utile per verificare l'efficacia del meccanismo della gara a replicare quelli di mercato, evidenziando, in caso contrario, situazioni di possibile inefficienza, collusione e corruzione presenti nel settore del *public procurement*. D'altra parte, potrebbe risultare assai utile in futuro anche un'analisi che consideri entrambe le componenti della spesa pubblica, non solo il prezzo, quindi, ma anche la quantità acquistata, oltre che, eventualmente, altri parametri (ad esempio, la popolazione servita, il numero di pazienti trattati, ecc.), tutti elementi idonei all'individuazione di indicatori più complessi ed articolati, al fine di garantire un più efficace e duraturo controllo della spesa pubblica e la prevenzione/individuazione dei fenomeni di inefficienza, corruzione e collusione.

La possibilità di disporre di informazioni distinte per le componenti prezzo e quantità offre in particolare opportunità di analisi ed approfondimenti difficili da condurre attraverso l'impiego di puri dati di “spesa” (tipici delle analisi che si fondano su dati di bilancio), nei quali risulta assai più complicato differenziare lo “spreco” attribuibile al fattore prezzo da quello relativo alla quantità acquistata. Questo prezioso patrimonio informativo, in termini di

dati raccolti ed evoluzione metodologica, può costituire la base di partenza per analisi le cui finalità, come detto, vanno al di là degli obiettivi di *spending review* previsti dalla norma.

La determinazione dei prezzi di riferimento presenta problematiche assai complesse, di cui la principale è quella riguardante la standardizzazione dei beni e servizi, ovvero l'identificazione delle informazioni rilevanti per rendere confrontabili anche beni/servizi estremamente eterogenei. Grazie all'impiego della metodologia sviluppata dall'Autorità è stato possibile individuare una misura di raffronto piuttosto precisa, il prezzo di riferimento appunto, che per come è stato costruito riesce a rendere confrontabili acquisti caratterizzati da specifiche contrattuali tra loro differenti.

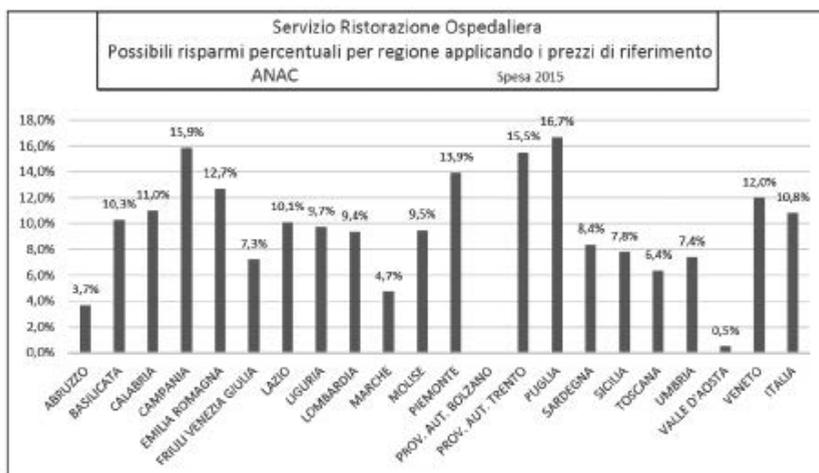
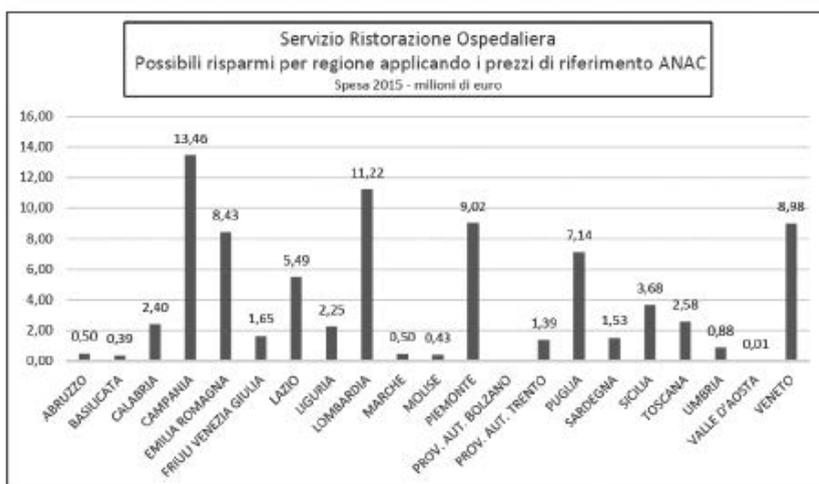
L'impegno profuso nel perfezionamento metodologico relativo a tale tematica ha consentito di ottenere risultati apprezzabili, suscettibili di determinare un impatto positivo sia in termini di efficace analisi e revisione della spesa pubblica, sia in termini di contrasto del fenomeno corruttivo. In particolare, per i beni e servizi più complessi è stata perfezionata un'innovativa metodologia statistico-econometrica, che in ambito sanitario è stata applicata per la prima volta ai servizi di pulizia e sanificazione, ma è estensibile a tutti quei beni/servizi per i quali è particolarmente difficile effettuare a priori una standardizzazione che permetta una loro confrontabilità in termini di prezzo. Sulla base della succitata metodologia, l'Autorità ha pertanto pubblicato nel corso del 2016, in aggiunta a quelli dei farmaci elaborati in passato, i prezzi di riferimento dei servizi di pulizia, dei servizi di ristorazione, della carta in risme e di alcuni dispositivi medici, mentre è stato posto in consultazione on-line la delibera riguardante i prezzi di riferimento dei servizi di lavanderia/lavanolo.

Sulla base di stime indicative elaborate dall'Autorità, laddove i contratti che presentano prezzi superiori a quelli di riferimento si allineassero a questi ultimi, i risparmi potenziali complessivi derivanti dall'applicazione di tutti i prezzi pubblicati o in via di prossima pubblicazione sono pari a circa 700 milioni di euro, in buona parte ascrivibili ai servizi di pulizia, ristorazione e lavanolo, che rappresentano attività cui corrisponde un volume assai significativo di spesa pubblica.

La disponibilità del complesso patrimonio informativo sottostante la determinazione dei prezzi rende inoltre possibile individuare le *performance* di ciascuna stazione appaltante e, aggregando i dati, delle diverse aree geografiche.

Ad esempio, considerando i prezzi di riferimento dei servizi di ristorazione in ambito sanitario pubblicati alla fine del 2016, i due grafici di seguito riportati contengono l'indicazione dei possibili risparmi per ciascuna Regione (in termini assoluti e percentuali)

ottenibili applicando tali valori, laddove i prezzi pagati risultassero superiori a quelli di riferimento. Al riguardo, si evidenzia che laddove i prezzi pagati si allineassero a quelli di riferimento si avrebbe un risparmio della spesa nazionale di poco meno dell'11%. Si nota inoltre una significativa differenziazione geografica, con Regioni sostanzialmente allineate ai prezzi di riferimento e altre in relazione alle quali l'applicazione di tali prezzi consentirebbe risparmi percentuali significativi, anche superiori al 15%.



L'analisi può ulteriormente essere estesa a livello di stazione appaltante e di impresa aggiudicataria, in modo da evidenziare, pur con tutte le cautele del caso, eventuali situazioni di anomalia suscettibili di un approfondimento puntuale.

Se l'analisi finora rappresentata, a livello di area geografica e/o di tipologia di stazioni appaltanti, può fornire utili indicazioni ai fini della maggiore comprensione dei meccanismi di acquisto e delle eventuali inefficienze settoriali o locali, in un'ottica di *spending review*, l'approfondimento a livello di microdato può innestare, da un lato, efficaci meccanismi di prevenzione dell'inefficienza e/o corruzione, nella misura in cui i dati diventano confrontabili e liberamente accessibili alla collettività e, dall'altro lato, fungere da strumento ai fini della costruzione di indicatori dell'inefficienza e/o corruzione tali da guidare l'azione delle diverse istituzioni a vario titolo competenti in materia di controllo e vigilanza dei contratti pubblici.

Si osservi, a mero titolo esemplificativo, il grafico seguente, in cui in riga sono riportate alcune stazioni appaltanti raggruppate per regioni e macro aree geografiche, mentre in colonna sono indicate le relative imprese aggiudicatarie delle gare per i servizi di pulizia in ambito sanitario, i cui prezzi di riferimento sono stati pubblicati dall'ANAC nel corso del 2016. I numeri all'interno del grafico e in corrispondenza dell'incrocio stazione appaltante/impresa aggiudicataria sono riferiti ad un semplice indicatore di eccesso di spesa imputabile alla componente prezzo,

L'indicatore calcola infatti l'eccesso di spesa dovuto alla differenza tra prezzo effettivamente pagato e prezzo di riferimento. In linea generale valori molto elevati di questo indice possono essere sintomatici di anomalie.

Utilizzando tale indice di eccesso di spesa congiuntamente al dettaglio geografico e all'identità dell'impresa aggiudicataria si possono ottenere informazioni utili per eventuali approfondimenti puntuali.

Innanzitutto, la semplice dimensione dell'indicatore di eccesso di spesa è in grado di fornire una prima misura di potenziale anomalia.

Nel grafico i valori dell'indice sono stati evidenziati con un colore diverso a seconda della loro dimensione, in bianco nei casi degli indici posizionati intorno allo zero, ossia di prezzi effettivi sostanzialmente allineati a quelli di riferimento, con sfumature diverse di rosso nel caso di valori via via più elevati (in caso di valori superiori a 100, gli indici sono evidenziati con un rosso di elevata intensità, le cosiddette *red flags*) e diverse sfumature di azzurro nei pochi casi di valori negativi.

Analizzando comparativamente il singolo dato a livello regionale, tale informazione può essere contestualizzata, isolandone cioè gli effetti generali di natura territoriale, ad esempio valori molto diversi dagli altri a livello regionale possono potenzialmente indicare delle anomalie significative a livello di singola gara.

D'altra parte, osservando i valori per colonna è possibile individuare le imprese aggiudicatarie associate ad indicatori di dimensione elevata ed effettuare un confronto comparativo relativamente al "comportamento"

di tali imprese nelle diverse realtà territoriali e/o a livello di singole gare.

Anche in questo caso valori “estremi” possono essere sintomatici di potenziali anomalie. Dal grafico si osserva la notevole diversità di performance delle singole imprese fornitrici del servizio con riguardo al prezzo offerto e aggiudicato nelle diverse gare

A titolo esemplificativo, per la “stazione appaltante 1” del Lazio (prima riga della tabella) si può osservare come a fronte di una spesa effettiva di € 434.088, quella che si sarebbe ottenuta dall’applicazione dei prezzi di riferimento è di € 213.830. Ne deriva un eccesso di spesa di €220.259 a cui corrisponde un indice di “*overspending*” pari a 103%, il 2° valore più grande a livello nazionale. La possibilità di esaminare visivamente la disaggregazione anche a livello di impresa aggiudicataria fa emergere altresì un ulteriore elemento di interesse: tale valore (l’indice di *overspending*) è infatti di gran lunga il più elevato della colonna “Impresa 44” all’interno della tabella.

Si tratta di una situazione potenzialmente anomala, in quanto tale impresa si è in questo caso aggiudicata un contratto a valori significativamente difforni rispetto a quelli che usualmente pratica.

Per comprendere come l’utilizzo di tale strumento possa rivelarsi utile in fase di individuazione di situazioni potenzialmente anomale, possiamo esaminare, sempre in modo esemplificativo, il caso della “stazione appaltante 2” del Lazio. Anche in questo caso l’indice di *overspending* risulta essere piuttosto elevato (79%). Tuttavia la possibilità di visualizzare le *performance* dell’impresa aggiudicataria (in questo caso l’“impresa 9”) attenua sensibilmente l’apparente anomalia: i valori associati a tale impresa (colonna dell’ “impresa 9”), infatti, eccedono spesso quelli calcolati con i prezzi di riferimento, configurando una probabile situazione di un’impresa che eroga servizi a prezzi generalmente più elevati, facendone ridurre l’interesse “investigativo”.

Un ulteriore caso degno di attenzione è quello della “stazione appaltante 100” della Campania: in questo caso abbiamo l’indice di *overspending* più alto in assoluto (135%) ed inoltre, dall’osservazione dell’interno della tabella, possiamo identificare due situazioni di comportamenti potenzialmente “anomali” da parte delle imprese aggiudicatarie (si vedano le colonne relative all’impresa ed all’impresa 17 e all’impresa 55).

In conclusione, se il solo eccesso di prezzo può astrattamente costituire un indicatore della corruzione dal lato della domanda, la combinazione con le informazioni sugli aggiudicatari può rappresentare un indicatore di corruzione dal lato dell’offerta. L’esame congiunto delle informazioni sopra descritte in un unico grafico facilitano pertanto l’individuazione delle situazioni anomale, suscettibili di un approfondimento istruttorio.

In generale, si ritiene che gli strumenti presentati abbiano il vantaggio di sintetizzare da un punto di vista quantitativo moltissime informazioni altrimenti difficilmente riscontrabili dall’analisi dei singoli casi e di renderle visualizzabili in maniera unitaria al fine di facilitare l’individuazione di situazioni altrimenti difficilmente individuabili.

NORD-OVEST		SUD			
LIGURIA	2012-App-40	104.100	102.100	63,250	83%
	2012-App-50	160.300	155.500	44.596	39%
	2012-App-51	146.671	140.615	21.096	15%
	2012-App-57	171.463	87.774	85.715	88%
	2012-App-53	72.143	62.767	87%	87
	2012-App-54	328.403	238.251	69%	69
	2012-App-55	100.480	66.896	61%	61
	2012-App-56	174.447	124.447	65%	65
	2012-App-57	950.626	187.367	50%	50
	2012-App-58	107.202	50.264	42%	42
LOMBARDIA	2012-App-59	285.699	159.745	75.923	45%
	2012-App-60	214.031	157.085	87.348	37%
	2012-App-61	184.691	142.783	41.826	29%
	2012-App-62	144.095	114.150	29.946	20%
	2012-App-63	417.609	312.029	85.580	28%
	2012-App-64	114.616	72.410	24%	24
	2012-App-65	105.297	85.046	20.131	21%
	2012-App-66	107.540	70.001	20.001	22%
	2012-App-67	255.761	216.267	87.694	17%
	2012-App-68	242.084	209.514	31.770	10%
PIEMONTE	2012-App-69	111.003	110.000	12%	12
	2012-App-70	35.201	32.015	3.086	14%
	2012-App-71	181.660	173.498	9.162	6%
	2012-App-72	224.921	228.610	3.689	2%
	2012-App-73	103.011	101.871	1.140	1%
	2012-App-74	37.137	4.325	4%	4
	2012-App-75	333.183	346.746	13.563	4%
	2012-App-76	335.166	249.975	18.778	6%
	2012-App-77	110.144	112.746	15.021	12%
	2012-App-78	188.868	188.868	65.816	38%
ABRUZZO	2012-App-79	235.255	327.109	90.853	38%
	2012-App-80	1.155	1.189	93	31%
	2012-App-81	29.677	47.614	18.527	39%
	2012-App-82	21.851	70.120	51.820	74%
	2012-App-83	225.467	140.787	84.700	60%
	2012-App-84	608.577	421.146	421.146	69%
	2012-App-85	184.648	126.480	64.366	54%
	2012-App-86	1.012.721	678.426	342.296	51%
	2012-App-87	178.253	128.625	29.628	30%
	2012-App-88	372.020	155.136	37.796	21%
BASILICATA	2012-App-89	145.817	177.666	18.115	14%
	2012-App-90	384.960	865.688	49.472	5%
	2012-App-91	301.451	186.518	8.804	4%
	2012-App-92	310.286	310.286	1.179	0%
	2012-App-93	313.260	308.278	4.982	2%
	2012-App-94	318.098	301.448	16.650	5%
	2012-App-95	71.941	91.978	13.426	17%
	2012-App-96	104.249	88.272	14.986	15%
	2012-App-97	285.869	345.431	40.328	16%
	2012-App-98	109.648	129.628	18.620	15%
CALABRIA	2012-App-99	104.667	121.571	87.124	48%
	2012-App-100	775.965	370.946	470.148	155%
	2012-App-101	329.053	114.928	71.025	62%
	2012-App-102	601.544	489.745	113.301	23%
	2012-App-103	54.760	98.725	43.965	46%
	2012-App-104	515.281	378.489	136.822	30%
	2012-App-105	267.256	207.677	59.579	29%
	2012-App-106	68.415	68.415	15.905	23%
	2012-App-107	127.446	108.106	18.342	17%
	2012-App-108	26.189	26.189	1.428	6%

4. *L'utilizzo degli indicatori di anomalia e di rischio di corruzione nei contratti pubblici.* – Nella Relazione è fornita una rappresentazione di alcuni indicatori di rischio corruttivo applicabili ai contratti pubblici. Tali indicatori, come viene detto, oltre a essere utili per le finalità di vigilanza dell'Autorità, possono rappresentare un utile supporto ai Responsabili per la prevenzione alla corruzione (RPC) per intercettare anomalie e distorsioni nel settore degli acquisti del proprio ente.

Si tratta, come viene precisato, di valori di "allarme" non necessariamente riconducibile a episodi corruttivi, tuttavia, la ricorrenza con cui si oltrepassano determinate soglie rende opportuna un'azione di vigilanza/monitoraggio, anche al solo fine di intercettare e superare problematiche di tipo amministrativo o gestionale.

L'utilizzo di siffatti indicatori ha, per espressa previsione, natura sperimentale, in alcuni casi l'elaborazione delle informazioni può essere condotta contemporaneamente dall'Autorità e dalle singole stazioni appaltanti, mentre in altri possono essere utilizzati solo con i dati a disposizione della stazione appaltante.

Nella Relazione, inoltre, viene precisato che il numero di indicatori che sarebbe possibile elaborare è di gran lunga superiore rispetto a quelli indicati. Tuttavia, il principio generale di "parsimonia" porta all'individuazione di quegli indicatori che possono contribuire in misura maggiore a far emergere anomalie.

Viene poi aggiunto che il mercato degli appalti presenta una serie di peculiarità legate, ad esempio, al tipo di settore (ordinario o speciale), al tipo di contratto (lavori, servizi e forniture), ma anche al tipo di lavoro o di servizio (ad esempio, il settore dei rifiuti presenta caratteristiche, anche dovute alla normativa di settore, del tutto differenti da quello dei farmaci).

Gli indicatori elaborati non tengono conto di potenziali differenze tra settori o tipologie di appalto, atteso che l'esigenza primaria è stata quella di avviare una prima riflessione sul tema; è tuttavia intenzione dell'Autorità sviluppare approfondimenti sia per incrementare la numerosità degli indicatori in grado di spiegare il rischio corruttivo sia per tener conto della complessità che caratterizza il variegato mercato dei contratti pubblici.

Gli indicatori individuati dall'Autorità sono suddivisi per fasi del ciclo di vita degli appalti: programmazione, predisposizione della documentazione di gara e valutazione delle offerte, esecuzione. Di seguito li riportiamo con una sintetica descrizione.

Indicatori riferiti *alla fase di programmazione delle esigenze della pubblica amministrazione:*

a) *indicatore sul valore delle acquisizioni centralizzate:* ha lo scopo di valutare la quota di acquisti centralizzati attraverso l'adesione agli accordi quadro delle centrali di committenza sul valore totale

delle procedure aggiudicate da ciascuna stazione appaltante. Dal punto di vista della teoria economica, infatti, è presumibile che le amministrazioni maggiormente permeabili alla corruzione tendano a gestire direttamente gli appalti, senza esternalizzarli attraverso l'utilizzo degli accordi quadro/convenzioni.

L'indicatore può essere calcolato esclusivamente dalla stazione appaltante che dispone delle informazioni sulla effettiva possibilità di utilizzare un accordo quadro per una determinata gamma di prodotti e servizi.

Nella Relazione vengono indicate anche possibili criticità nell'applicazione dell'indicatore. Una elevata percentuale di acquisti effettuati al di fuori degli accordi quadro attivi potrebbe segnalare una resistenza da parte della stazione appaltante a esternalizzare i propri processi di appalto quando ciò è possibile. Tuttavia, è necessario valutare l'effettiva capienza degli accordi quadro e se la stazione appaltante pur non utilizzando una convenzione attiva riesce, a parità di beni e servizi da acquistare, a spuntare prezzi migliori gestendo direttamente il processo di appalto. A questo proposito, può risultare difficoltoso risalire alla qualità dei prodotti acquistati al di fuori degli accordi quadro (la valutazione dovrebbe essere condotta dal RPC) e applicare l'indicatore a prodotti facilmente standardizzabili;

b) indicatore sulle procedure che utilizzano il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV): sebbene l'offerta economicamente più vantaggiosa sia il criterio di aggiudicazione prevalente a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice, questo sistema presenta una maggiore discrezionalità rispetto al criterio del prezzo più basso, se si adottano criteri di valutazione non oggettivi e misurabili e quindi, a parità di altre condizioni, presenta maggiori rischi di corruzione/favoritismo. Secondo la letteratura economica, l'utilizzo dell'OEPV è il più indicato per gli appalti più complessi, mentre il criterio del prezzo più basso sarebbe da preferire per appalti con componenti standardizzate.

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante e, in modo aggregato, dall'Autorità. Sarebbe preferibile il calcolo dell'indicatore per classi omogenee di prodotto, anche al fine di valutare la complessità dell'appalto. Una variante del presente indicatore utilizza, per le sole procedure da aggiudicare con il criterio OEPV, il peso (medio) delle componenti qualitative. In questo caso l'indicatore può essere calcolato solo dalle stazioni appaltanti e non dall'Autorità che non dispone delle informazioni sul peso attribuito a ciascun criterio qualitativo;

c) indicatore sul numero delle procedure non aperte: ha lo scopo di valutare la percentuale di procedure non aperte o ristrette (procedure negoziate con o senza previa pubblicazione di un bando,

affidamenti diretti, cottimi fiduciari, ecc.) sul totale delle procedure utilizzate da una medesima stazione appaltante in un determinato arco temporale. L'indicatore, di per sé, non segnala illegittimità poiché è possibile che le procedure prescelte da una stazione appaltante diverse da quelle aperte o ristrette rispettino tutti i requisiti imposti dalla normativa vigente. Tuttavia, un'elevata percentuale di affidamenti non "ordinari", insieme ad altri indicatori, potrebbe segnalare una patologia da monitorare in maniera specifica. Un altro indicatore, analogo a questo, può essere riferito al *valore delle procedure non aperte*;

d) *indicatore sul valore stimato del contratto*: ha lo scopo di valutare se il costo finale o in corso di esecuzione del contratto oltrepassa le soglie previste nella fase di affidamento. È possibile che la stazione appaltante sottostimi il valore di un contratto, con lo scopo preciso di aggirare le regole che impongono, oltre una certa soglia, la scelta di procedure competitive. Il minor valore stimato di un appalto verrebbe compensato con un aumento dei costi in fase di esecuzione del contratto, attraverso il riconoscimento di varianti o di lavori e servizi complementari;

e) *indicatore di frazionamento*: ha la finalità di valutare se la stazione appaltante tende a frazionare artificiosamente i contratti, al solo scopo di non oltrepassare le soglie normativamente previste. L'indicatore può essere calcolato come il conteggio del numero di procedure non concorrenziali attivate da una stessa amministrazione in un arco temporale definito, relativamente ad appalti omogenei. L'indicatore può essere calcolato dall'amministrazione singolarmente e dall'Autorità, utilizzando, come variabili di omogeneità dei prodotti, la descrizione dell'oggetto e il codice CPV al massimo dettaglio;

f) *indicatore sulla lunghezza (rectius: varietà) dei criteri di scelta*: può essere calcolato dalla sola stazione appaltante, conteggiando il numero delle caratteristiche previste nei criteri di scelta e confrontando questo numero con il numero medio delle caratteristiche utilizzate nel mercato di riferimento.

Indicatori riferiti *alla fase di predisposizione del bando / della procedura*:

g) *indicatore sul tempo medio richiesto per la presentazione delle offerte*: misura l'adeguatezza della tempistica necessaria alla presentazione delle offerte. Tempi molto ristretti che intercorrono tra la data di pubblicazione del bando e la data di scadenza per la presentazione delle offerte possono essere un indice di favoritismo nei confronti di un particolare operatore economico e, comunque, un segnale di restringimento del grado di concorrenza potenziale.

L'indicatore potrebbe essere utilizzato solo per le procedure per le quali non sono previsti termini tassativi indicati dalla norma.

Sul punto, va segnalato che il Codice, recependo le indicazioni del legislatore europeo, stabilisce per molte procedure termini minimi intercorrenti tra il momento della pubblicazione del bando e della presentazione delle offerte (al riguardo, va detto che ulteriori precisazioni sono definite per via giurisprudenziale). L'indicatore è utile in quanto verifica quante volte un'amministrazione ha previsto termini più ristretti per la presentazione delle offerte rispetto a quelli minimi previsti dalla norma;

h) indicatore sul numero di procedure con un'unica offerta: consiste in un semplice conteggio dei bandi per i quali è stata ricevuta una sola offerta. Questo indicatore andrebbe valutato guardando il mercato di riferimento del servizio/prodotto. Per alcuni beni e servizi, infatti, l'analisi dei dati effettuata ha mostrato molte gare con la presenza di una singola offerta;

i) indicatore di procedure annullate: ha lo scopo di valutare se una determinata amministrazione, in un ben definito arco temporale, ha aggiudicato dei contratti relativi a procedure precedentemente annullate. L'indicatore andrebbe calcolato per prodotti o servizi ritenuti omogenei e per classi di importo simili;

j) indicatore di ricorrenza temporale dell'aggiudicazione: ha lo scopo di confrontare quanto, in due distinti archi temporali, gli operatori economici siano distinti.

Nella Relazione non si fa menzione di indicatori applicabili alla fase di esecuzione dei contratti!

Si tratta, invero, della fase per la quale sono disponibili meno dati, forse perché si ritiene (a torto) che le situazioni di cattiva amministrazione siano riconducibili alla fase di formazione del contratto e all'individuazione dei fornitori. Eppure è durante l'esecuzione che si riscontra il rispetto degli obiettivi contrattuali in termini, ad esempio, di costi, tempi e qualità. Così le criticità, spesso latenti sin dalle fasi iniziali di programmazione degli appalti, si trascinano in sede di realizzazione con effetti non trascurabili sulla durata dell'esecuzione, sul rinvio a varianti con sensibile aumento dei costi, sui contenziosi che ne conseguono etc. Sono questi aspetti che, negli anni passati, l'Autorità di settore (AVCP) aveva già avuto modo di segnalare ⁽¹²⁾.

(12) I dati relativi alla fase dell'esecuzione sono solo accennati negli studi della Commissione europea (*Evaluation Report – Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, giugno 2011) mentre sono oggetto di più attente riflessioni a livello interno. Ad esempio nella *Relazione* (giugno 2011) dell'Autorità italiana per la vigilanza dei contratti pubblici (AVCP) denunciava, fra le criticità del sistema nazionale: lo scarso livello concorrenziale, l'eccessiva litigiosità dei soggetti coinvolti, la sproporzionata durata dell'esecuzione, il ricorso a varianti, l'aumento dei costi contrattuali. Nella Relazione veniva evidenziata non solo la "scarsa capacità e incisività nella gestione e verifica dell'esecuzione del contratto da parte del

4.1. Il Single Market Scoreboard e gli indicatori di misurazione della Commissione europea. – La pubblicazione della *Relazione annuale 2016* dell'ANAC è avvenuta contestualmente alla pubblicazione della Commissione europea riferita al monitoraggio del mercato europeo degli appalti pubblici del 2016. Il monitoraggio è stato elaborato nell'ambito del *Single Market Scoreboard*, strumento con finalità statistiche per misurare il grado di trasposizione e attuazione negli Stati membri delle regole europee che disciplinano il funzionamento del mercato interno, nel caso specifico le regole sugli appalti pubblici.

Single Market Scoreboard analizza, tra le altre cose, la *performance* degli Stati membri, da intendere come capacità delle amministrazioni aggiudicatrici di operare acquisti ottenendo un buon rapporto qualità-prezzo e dando attuazione ai principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione. Tale analisi è operata applicando una serie di indicatori i cui risultati vengono poi trasposti e ponderati al fine di ottenere un *ranking* comparativo ⁽¹³⁾.

Gli indicatori utilizzati dalla Commissione sono, in parte, analoghi a quelli proposti dall'ANAC (sopra menzionati), segnatamente:

1. il numero degli offerenti nelle gare;
2. il numero degli appalti negoziati senza previa pubblicazione del bando;
3. la percentuale delle procedure che sono state pubblicizzate a livello europeo;
4. la frequenza con la quale le amministrazioni aggiudicatrici acquistano in forma aggregata;
5. la percentuale delle procedure aggiudicate utilizzando solo il prezzo più basso;
6. la rapidità delle procedure (dal termine di presentazione delle offerte a quello dell'aggiudicazione);
7. la percentuale delle procedure aggiudicate senza indicazione del valore economico;
8. la percentuale delle procedure aggiudicate sulla base di informazioni non complete;
9. la percentuale delle procedure aggiudicate senza che siano di-

contraente privato” ma anche la “scarsa qualificazione degli operatori economici” con conseguenti inefficienze nell'esecuzione dei contratti. A detta dell'Autorità “il più delle volte le inefficienze e le diseconomicità sono provocate dall'incapacità degli operatori economici di far fronte agli eccessivi ribassi che hanno presentato in sede di gara, al solo fine di aggiudicarsi il contratto, che non garantendo un'effettiva remuneratività all'offerente, determinano l'esigenze dell'operatore medesimo di integrare comportamenti opportunistici per rientrare nei propri profitti di impresa” (p. 11, della Presentazione).

(13) V. European Commission, *Single Market Scoreboard – Performance per Policy Area: Public procurement* [Reporting period: 1/2016-12/2016], luglio 2017, <http://ec.europa.eu/single-market-scoreboard>.

spobili dati e informazioni da parte delle stazioni appaltanti.

Le misurazioni sono condotte sui dati pubblicati nella versione online del supplemento alla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea dedicato agli appalti pubblici europei (TED). Si tratta di dati acquisiti attraverso la compilazione di formulari uniformi per tutte le amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri, dunque in grado di offrire risultati comparabili.

La figura riporta le performance complessive degli Stati membri (valutate sulla base di tutti gli indicatori sopra menzionati): il colore verde evidenzia Stati con prestazioni *soddisfacenti*, il giallo *mediamente soddisfacenti* e il rosso *insoddisfacenti*. L'Italia è tra gli Stati che fanno rilevare risultati negativi, *trend* che è rimasto invariato dal 2012, anno di attivazione del *Single Market Scoreboard*. Rispetto alle rilevazioni dello scorso anno ⁽¹⁴⁾, migliora la posizione di Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia, peggiora invece quella di Irlanda, Paesi Bassi, Austria e Romania.



(14) Cfr. M. Cozzio, *La misurazione delle regole europee in tema di contratti pubblici e gli effetti sul funzionamento del mercato*, in questa *Rivista*, 2016, n. 4, p. 955 ss.