

importanti convenzioni internazionali nel campo dell'anticorruzione come la Convenzione di Merida, che pone particolare enfasi sulla necessità di condividere dati, conoscenze, esperienze e buone pratiche per agevolare la prevenzione e il contrasto della corruzione a livello nazionale e internazionale.

In seno alla fitta rete di rapporti bilaterali intessuti dall'Autorità si rappresentano, tra gli altri, quelli con la Tunisia, la Serbia e il Montenegro, che si sono caratterizzati per incontri istituzionali del Presidente dell'ANAC con i rappresentanti governativi e istituzionali dei tre Stati volti ad avviare collaborazioni e a sostenere il lavoro delle autorità locali che si occupano di prevenzione della corruzione. Proprio da questi incontri è scaturita, a partire dal 2015, la sottoscrizione di specifici protocolli d'intesa. I rapporti sono proseguiti e si sono intensificati nell'anno 2016.

Tali rapporti si sono concretizzati con la assegnazione all'ANAC del *Twinning Project* con il Montenegro inerente il tema "*Supporting the implementation of integrity measures*".

Sempre in tale ambito, si ricorda la cooperazione nella formazione con l'Università di Belgrado e la visita di tre vincitori di borse di studio OCSE di nazionalità serba accompagnati da un rappresentante OCSE della missione di Belgrado e la visita di una delegazione di rappresentanti istituzionali di alto livello della Tunisia (Commissione per il Buon Governo e l'Anticorruzione, Ministero dell'Interno, Dogane, Polizia, Istanza nazionale di lotta alla corruzione, parlamentari, rappresentanti delle collettività locali, società civile) da cui sono stati intrapresi i negoziati con l'Istanza nazionale di lotta alla corruzione per la predisposizione di un protocollo d'intesa.

Numerose sono state poi le visite in cui sono state chiarite le funzioni dell'ANAC e in cui si è realizzato un proficuo scambio di esperienze nel settore della lotta alla corruzione, tra gli altri con il *Chief Commissioner* nepalese; la delegazione del *Consejo de la Magistratura argentino*; la raccolta di informazioni avvenuta su richiesta dell'Autorità anticorruzione francese; la visita del Presidente dell'Autorità Anticorruzione francese presso l'ANAC e l'instaurazione di rapporti con l'*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*; la visita di studio di una delegazione del tedesca del *Bundestag*. Il nostro sistema normativo sulla materia ha destato molto interesse sia per la prevenzione della corruzione sia per le implicazioni che essa ha in tema di criminalità organizzata.

Sono state poi ricevute altre delegazioni, tra le quali, ad esempio, la delegazione della Commissione Affari Interni del Parlamento della Sassonia; la delegazione dell'Ambasciata ucraina, nella quale sono stati avviati i negoziati di un protocollo d'intesa fra l'ANAC e

l'Autorità Nazionale per la Prevenzione della Corruzione ucraina; la raccolta di informazioni avvenuta dal Kazakistan su richiesta della delegazione OCSE.

Si ricorda, infine, il seminario sull' anticorruzione per funzionari e magistrati afgani, organizzato presso la sede dell'Autorità con la collaborazione della LUISS e la partecipazione dell'Autorità ad un convegno sul crimine organizzato presso l'Ambasciata del Regno Unito, in cui si è dibattuto sull'esperienza italiana, soprattutto in termini di prevenzione della corruzione, lotta al crimine organizzato e integrità dei funzionari pubblici.

## **PARTE II**

### **La prevenzione della corruzione e la trasparenza**

## CAPITOLO 3

### Gli indicatori di rischio corruttivo

#### 3.1 Le misure della corruzione tra opportunità e limiti

La valutazione di medio-lungo periodo dell'efficacia delle strategie di prevenzione della corruzione richiede la disponibilità di misure affidabili del fenomeno corruttivo e un'analisi, nello spirito della l. 190/2012, delle cause e dei fattori sottostanti.

Misure adeguate sono in realtà funzionali al raggiungimento di molteplici e ambiziosi obiettivi: determinare la “quantità” di corruzione, stabilire il peso dei diversi fattori che ne influenzano il livello, valutare l'impatto della corruzione sulla crescita economica.

Le misure e gli indici di corruzione hanno assunto oltre a una valenza sul piano scientifico una primaria importanza nel contesto internazionale, nel quale molte organizzazioni sono da anni impegnate nella prevenzione e nella repressione del fenomeno. In tale quadro, appare di particolare significato, non solo simbolico, che la Presidenza Italiana del G7 2017 abbia voluto dedicare un *focus* al tema, prevedendo lo svolgimento di un *workshop* a Roma, dedicato all'individuazione di indicatori affidabili per misurare efficacemente la corruzione.

La domanda di indicatori affidabili nasce proprio dalla consapevolezza che la disponibilità di “buone” misure della corruzione è ostacolata da alcune rilevanti, e ormai storiche, problematiche che investono il fenomeno, a partire dalla nozione fino, appunto, alla misurazione vera e propria.

Come noto, infatti, la corruzione ha caratteristiche multidimensionali: la sua definizione e quindi, la sua misurazione dipendono molto dal punto di vista dell'osservatore. Per questo motivo si sono sempre riscontrate notevoli difficoltà nell'individuare un concetto comune di corruzione.

Se alcuni adottano definizioni molto ampie, ad esempio intendendo la corruzione come i comportamenti devianti rispetto a determinati *standard* o come le violazioni dell'interesse comune per ottenere vantaggi privati, altri, invece, fanno riferimento alle fattispecie dei reati contro la pubblica amministrazione, in cui il vantaggio privato deriva dall'abuso di potere da parte di un pubblico ufficiale o di un incaricato di pubblico servizio. Le definizioni variano, quindi, a seconda dei criteri adottati per individuare gli *standard* o gli interessi comuni, ma anche delle fattispecie penalmente perseguite, che possono variare da Paese a Paese.

Senza voler entrare nei dettagli delle diverse teorie esistenti, una visione che accomuna i diversi approcci, e a cui si ispira anche l’Autorità, è quella che vede nella corruzione l’abuso del potere pubblico al fine di conseguire benefici personali. Come meglio evidenziato in un *Rapporto* del gennaio 2017, di cui si parlerà nel paragrafo successivo, questo approccio è inquadrabile nella letteratura economica nota come “principale-agente”. Secondo questo schema, la corruzione è una pratica che si fonda sul presupposto che un soggetto, il principale, cioè la collettività, deleghi a un agente, il funzionario pubblico, un potere decisionale per realizzare gli interessi collettivi e la possibilità che quest’ultimo, sfruttando le asimmetrie informative, i limiti e i costosi meccanismi di controllo del principale, tradisca la delega ricevuta, facendosi portatore di interessi privati.

Questo schema è sufficientemente esteso da ricomprendere molteplici di forme di corruzione e di *malagestio*, a partire dai conflitti di interessi, fino alle tipiche fattispecie penali della corruzione, della concussione e degli altri reati contro la pubblica amministrazione.

Sulla base dei diversi approcci e definizioni, sono stati nel tempo costruiti vari indicatori di misurazione della corruzione. In termini generali, se ne distinguono due categorie: “soggettivi” e “oggettivi”.

I primi misurano la “percezione” del fenomeno, sulla base di sondaggi, campagne, interviste di soggetti qualificati, valutazioni di esperti. Rientrano, in questo ambito, non solo il noto *Corruption Perception Index* (CPI), elaborato da *Transparency International* ma anche, tra gli altri, l’indice di controllo della corruzione (CCI) della Banca Mondiale e indicatori più ampi come l’*Index of Public Integrity* (IPI), che valuta la capacità complessiva di un sistema di resistere alla corruzione, tenendo conto di aspetti come l’apertura dei mercati, la libertà della stampa, la trasparenza pubblica.

L’Italia, purtroppo, non occupa posizioni di primo piano nelle classifiche risultanti dall’applicazione di questi e altri analoghi indici: è ad esempio sessantesima su 176 Paesi per il CPI, quindicesima su 27 per il *Bribe Payers Index* (BPI), novantesima su 210 per il CCI, cinquantasettesima su 140 per l’*International Country Risk Guide* (ICRG). Né lo stesso andamento nel corso del tempo è ottimale, per quanto vadano evidenziati e seguiti con attenzione alcuni segnali di miglioramento, anche per comprendere il rapporto tra il mutare della percezione della corruzione e l’azione di prevenzione e contrasto condotta nel quadro delle recenti politiche anticorruzione.

Per quanto non vada sottaciuta l’importanza di questi indici, che proprio per la loro sinteticità e confrontabilità (temporale e geografica) sono largamente utilizzati a livello internazionale e favoriscono la produzione di classifiche che orientano scelte di investimento, ne vanno

comunque colti i limiti, evitando di sopravvalutarne il valore informativo e, di converso, di sottovalutarne i margini di errore.

In risposta ai limiti degli indicatori di percezione sono stati elaborati numerosi indicatori alternativi, di tipo “oggettivo”, calcolati su dati reali. Rientrano in questa tipologia anche indicatori fondati su sondaggi campionari, ma riferiti a esperienze dirette degli intervistati e non a “percezioni”, come il *Global Corruption Barometer* (GCB) e i *Quality of Government Index* (quest’ultimi, particolarmente robusti, con profondità territoriale e taglio settoriale, relativamente ai servizi di istruzione, sanità e polizia)<sup>2</sup>. Dalle classifiche costruite sulla base di questi indicatori, l’Italia emerge in posizioni meno critiche rispetto agli indicatori di percezione, mostrando però differenziali significativi tra le aree geografiche del Paese.

L’approccio “oggettivo” può sfruttare altri indicatori, in particolare quelli economici o giudiziari. Tra gli indicatori economici collegati alla corruzione rientra, ad esempio, il confronto tra i costi sostenuti per l’acquisto di beni e lavori e l’effettiva realizzazione di infrastrutture. Questo indice<sup>3</sup> si basa sul differenziale tra quanto è stato speso per realizzare le infrastrutture nelle regioni italiane e la consistenza fisica degli *stock*. Si tratta, di nuovo, di indicatori che devono essere utilizzati con cautela, utili per inquadrare situazioni anomale, ma non pacificamente applicabili per comprendere l’estensione del fenomeno della corruzione.

Un altro approccio del filone oggettivo è quello legato a indicatori di tipo “giudiziario”, come le denunce o le condanne per i reati di corruzione. Questa è stata, ad esempio, la strada che l’Autorità ha tentato di percorrere nel 2013 con uno studio curato dalla *ex* CIVIT dal titolo “*Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche*”.

Se, per un verso, i reati di corruzione accertati rappresentano indici parziali della dimensione del fenomeno, restituendone la sola parte “emersa” e a distanza anche di molto tempo da quanto i fatti sono accaduti, dall’altro, per la loro oggettività, le statistiche giudiziarie sono spesso utilizzate a livello internazionale per misurare l’evoluzione della corruzione a livello territoriale e temporale.

In questo quadro, nel citato studio del 2013, e al quale si rinvia per i dettagli metodologici e i risultati ottenuti, l’Autorità ha condotto analisi quali-quantitative delle denunce e delle pronunce penali e della Corte dei Conti su base nazionale e regionale, limitando l’analisi ai reati di corruzione ed escludendo fattispecie quali il peculato o l’abuso d’ufficio. Una scelta, questa, che, se da un lato ha certamente limitato l’universo della corruzione cui fanno

---

<sup>2</sup> Indicatori elaborati dall’università di Göteborg.

<sup>3</sup> Elaborato da Golden e Picci nel 2015.

generalmente riferimento le misure soggettive, ha però avuto il vantaggio di rendere l'analisi più mirata e controllabile.

### 3.2 Un nuova prospettiva: gli indicatori di rischio della corruzione

Le considerazioni poc'anzi formulate rivelano come la misurazione della corruzione presenti numerose problematiche legate alla sua definizione, alla carenza di dati e agli errori di misura. La ricerca scientifica ha fatto notevoli passi avanti negli ultimi anni ma nessuno dei metodi attualmente disponibili, singolarmente considerato, risulta soddisfacente e privo di *caveat* metodologici o statistici.

Per questi motivi, gli sviluppi recenti indirizzano verso approcci in grado di combinare micro e macro-dati, utilizzando sia misure soggettive che oggettive.

Sulla scia di questa nuova visione, nel 2014 l'Autorità ha avviato una collaborazione con l'Agenzia per la Coesione territoriale e il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di attuare, in termini operativi, le risultanze dello studio "Legalità e trasparenza amministrativa: criteri, modelli e indicatori per la stima con riferimento alle regioni convergenza", realizzato, qualche anno prima, dell'ex Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, nell'ambito di un progetto di valutazione del Programma operativo nazionale *Governance* e assistenza tecnica 2007-2013.

Tale attività è confluita in un Rapporto conclusivo dal titolo "Analisi istruttoria per l'individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica di coesione", pubblicato lo scorso 6 febbraio 2017 e disponibile sito *web* dell'Autorità.

Il *Rapporto* segnala, in primo luogo, come le indicazioni formulate in materia di contrasto alla corruzione a livello europeo con la strategia "Europa 2020" e le raccomandazioni formulate dal Consiglio Europeo all'Italia evidenziano la necessità di sviluppare strumenti per l'attuazione delle riforme della pubblica amministrazione, tra cui rientrano naturalmente anche le disposizioni sulla prevenzione della corruzione previste dalla legge 190/2012.

Al riguardo e in linea con quanto rappresentato nel paragrafo precedente, il Rapporto illustra le problematiche di definizione e misura della corruzione ed evidenzia come le carenze e i limiti attuali costituiscano un ostacolo anche all'efficace programmazione e attuazione della strategia nazionale di prevenzione della corruzione in Italia e, più in generale, alle politiche finalizzate alle riduzione delle disparità territoriali.

Da qui l'esigenza, del tutto in linea con il focus del G7 2017, di individuare misure dei livelli di esposizione al rischio di corruzione finalizzati a una più efficace valutazione delle azioni di prevenzione e contrasto della corruzione. Ed è in quest'ottica più ampia che si è orientata l'attività dell'Autorità nel corso del 2016, ma con sviluppi che richiederanno tempi più lunghi per giungere a piena maturazione.

Si tratta di un approccio che, partendo dallo studio dello “stato dell'arte” sia a livello di indici disponibili che di basi di dati già fruibili, si è orientato verso la costruzione di indicatori di corruzione più affidabili, ma soprattutto verso l'affiancamento degli strumenti di rilevazione del livello di corruzione, esistente o percepita, con strumenti di misurazione del rischio di corruzione.

Gli indicatori di rischio sono misure sintetiche, composte da una o più variabili (o sub-indicatori) che possono far emergere situazioni o eventi sintomatico-patologici (*red flags*) a cui può essere associato un più alto rischio di corruzione. Le variabili confluiscono in un indicatore sintetico di corruzione (disaggregato, ad esempio, su base comunale), costruito come media ponderata dei singoli indicatori, a ciascuno dei quali è assegnato un peso in base al contributo fornito alla determinazione del rischio complessivo. L'utilizzo di una pluralità di sotto-indicatori, calibrati su un determinato contesto, ad esempio geografico o settoriale, ha il pregio di consentire una buona rappresentazione del rischio derivante dal fatto di operare in uno specifico ambito territoriale o settoriale, soprattutto se avvalorato da altri indicatori di tipo oggettivo o percettivo.

Gli indicatori di rischio, seppur non scevri da problematiche metodologiche, applicative e di raccolta e sistematizzazione dei dati, offrono, comunque, una prospettiva di analisi del fenomeno della corruzione scientificamente percorribile e, al tempo stesso, più funzionale agli obiettivi previsti dalla legge 190/2012 di analisi dei fattori e delle cause della corruzione, ma anche del d.l. 90/2014 che richiede, in relazione agli appalti pubblici, di far emergere le eventuali criticità del quadro amministrativo e normativo che rendono il sistema vulnerabile a fenomeni di corruzione.

Questo è il contesto generale in cui prende corpo l'ipotesi prospettata nel *Rapporto* di realizzare, nell'ambito del PON “*Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*”, un progetto per definire, rilevare, validare e aggiornare sistematicamente e periodicamente una batteria di strumenti di misurazione dei rischi di corruzione e dell'efficacia delle azioni di prevenzione e per sviluppare, altresì, una (non meno ambiziosa) metodologia di riferimento in ambito europeo per la misurazione del rischio di corruzione e la validazione, a livello di Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), degli indicatori elaborati.

### 3.3 Gli indicatori di anomalia nei contratti pubblici

Nel Rapporto è fornita una rappresentazione di alcuni indicatori di rischio corruttivo, calcolabili a livello territoriale, settoriale e per livello di governo, da applicarsi a un primo nucleo di settori interessati dalle politiche di coesione ovvero la gestione dei rifiuti, la formazione, i servizi sociali e il terzo settore e i contratti pubblici.

Le azioni dell’Autorità per prevenire la corruzione sono esercitate in tutti questi ambiti, che sono, d’altra parte, accomunati proprio dal fatto di essere attratti dalla disciplina dei contratti pubblici. E proprio i contratti pubblici sono stati il punto di partenza per l’elaborazione degli indicatori sia per la loro rilevanza economica (coprono circa il 15% del PIL dei Paesi OCSE) sia per l’elevata esposizione ai rischi di corruzione (sono una delle aree di rischio individuate dalla l. 190/2012 e dal PNA) sia perché l’Autorità ha sviluppato numerosi indicatori di anomalia che ne hanno ispirato, nel corso del tempo, le politiche di vigilanza<sup>4</sup> e di regolazione del settore.

Come noto, la corruzione, come del resto la collusione e l’inefficienza gestionale, determinano uno spreco di risorse. Il prezzo di aggiudicazione di un contratto pubblico è infatti più alto in presenza di un accordo fraudolento tra stazione appaltante e operatore economico rispetto a quello che si otterrebbe in condizioni di una leale concorrenza. Il maggior prezzo (*mark up* illecito) rispetto al prezzo concorrenziale ha lo scopo di creare, a parità di qualità e quantità del lavoro, bene o servizio da affidare, quella rendita che chi domanda (la stazione appaltante) e chi offre (l’impresa) intendono spartirsi.

In tal senso, è anche da rilevare il ruolo che gli indici di c.d. “eccesso di spesa” (*overspending*) – calcolati dall’Autorità nell’ambito delle attività di elaborazione dei prezzi di riferimento – possono svolgere nel segnalare potenziali anomalie. Come verrà meglio descritto nel paragrafo 7.5, elevati scostamenti tra il prezzo effettivamente pagato dalla stazione appaltante per uno specifico bene/servizio e il prezzo di riferimento calcolato dall’Autorità per quello stesso bene/servizio può essere un spia di corruzione o inefficienze nelle procedure di acquisto.

Gli indicatori, 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

---

<sup>4</sup> Si vedano, in proposito, i Comunicati del Presidente dell’Autorità del 17 aprile 2015 recante “Indagine sull’applicazione del Codice riguardo all’importo stimato degli appalti e conseguenti irregolarità nelle procedure di affidamento dei capoluoghi di provincia” e del 19 febbraio 2015 sugli “Esiti del monitoraggio sul ricorso alla procedura negoziata da parte dei comuni capoluogo di regione”.

intercettare anomalie e distorsioni nel settore degli acquisti del proprio ente. Al riguardo si segnala, ad esempio, che alcuni indicatori sono stati inseriti all'interno di una sezione speciale, dedicata all'area di rischio contratti pubblici, dell'Aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione effettuato nel 2015.

Va precisato, poi, che la presenza di valori di "allarme" degli indicatori non è 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.

Gli indicatori illustrati nel prosieguo sono sperimentali e in alcuni casi possono essere calcolati contemporaneamente dall'Autorità e dalle singole stazioni appaltanti, mentre in altri possono essere utilizzati solo con i dati a disposizione della stazione appaltante.

Va altresì evidenziato che il numero di indicatori che sarebbe possibile elaborare è di gran lunga superiore rispetto a quello nel seguito illustrato. Tuttavia, il principio generale di "parsimonia" porta all'individuazione di quegli indicatori che possono contribuire in misura maggiore a far emergere anomalie. Bisogna anche aggiungere 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 però conto di potenziali differenze tra settori o tipologie di appalto, atteso che l'esigenza primaria era 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.

Trattandosi di un primo elenco, gli indicatori selezionati sono quelli più facilmente calcolabili ma anche quelli in grado di segnalare con maggiore intensità le anomalie dei contratti pubblici. A tal fine, sono stati suddivisi per fasi del ciclo di vita degli appalti: programmazione, predisposizione della documentazione di gara e valutazione delle offerte, esecuzione.

Gli indicatori andrebbero letti non solo singolarmente ma anche e, soprattutto, congiuntamente, al fine di restituire al soggetto che compie l'analisi una visione complessiva sull'attività contrattuale dell'ente a cui sono applicati.

### 3.3.1 Fase di determinazione delle esigenze

#### *Indicatore sul valore delle acquisizioni centralizzate ( $I_{acc}$ )*

Il presente indicatore 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 come segue:  $I_{acc} = 1 - \frac{VTAC_{ity}}{VTA_{ity}}$

dove:  $VTAC_{ity}$  è il valore totale degli appalti effettuati utilizzando accordi quadro al tempo  $t$  per l'amministrazione  $i$ -esima e per il prodotto  $\gamma$ ;

$VTA_{ity}$  è il valore totale delle procedure aggiudicate al tempo  $t$  dall'amministrazione  $i$ -esima per il prodotto  $\gamma$ .

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.

Criticità dell'indicatore: l'indicatore di per sé mostra, per determinati beni e servizi, gli acquisti effettuati al di fuori degli accordi quadro attivi. Una elevata percentuale di detti acquisti 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.

#### *Indicatore sulle procedure che utilizzano il criterio dell'OEPV ( $I_{oepv}$ )*

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 espresso come segue:  $I_{\text{oepv}} = \frac{\text{NTPOEPV}_{it}}{\text{NTP}_{it}}$

dove:  $\text{NTPOEPV}_{it}$  è il numero dei bandi della *i*-esima stazione appaltante al tempo *t* che utilizzano *il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa*;

$\text{NTP}_{it}$  è il numero totale delle procedure di appalto utilizzate dalla *i*-esima stazione appaltante al tempo *t*.

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.

L'indicatore si può esprimere come segue:  $I_q = \frac{\sum_k \% \text{componenti qualitative}}{\text{NTPOEPV}_{it}}$

#### *Indicatore sul numero delle procedure non aperte (Inpna)*

L'indicatore 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 "ordinati", insieme ad altri indicatori, potrebbe segnalare una patologia da monitorare in maniera specifica.

L'indicatore può essere calcolato come segue:  $I_{\text{npna}} = \frac{\text{NTPNA}_{it}}{\text{NTP}_{it}}$

dove:  $\text{NTPNA}_{it}$  è il numero delle procedure di appalto non aperte o ristrette utilizzate dalla *i*-esima stazione appaltante al tempo *t*;

$\text{NTP}_{it}$  è il numero totale delle procedure di appalto utilizzate dalla *i*-esima stazione appaltante al tempo *t*.

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante e a livello centralizzato dall'Autorità con l'utilizzo delle informazioni contenute nella Banca dati Nazionale sui Contratti Pubblici (BDNCP).

*Indicatore sul valore delle procedure non aperte (I<sub>vpna</sub>)*

L'indicatore è analogo al precedente, con l'unica differenza di considerare il valore delle procedure non aperte sul valore totale delle procedure attivate da una medesima stazione appaltante in un determinato periodo. Il presente indicatore andrebbe letto congiuntamente con l'indicatore 3.

L'indicatore può essere calcolato come segue:  $I_{vpna} = \frac{VTPNA_{it}}{VTP_{it}}$

dove:  $VTPNA_{it}$  è il valore totale delle procedure non aperte attivate dalla stazione appaltante i-esima al tempo t;

$VTP_{it}$  è il valore totale delle procedure attivate dalla stazione appaltante i-esima al tempo t.

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante, con i dati a propria disposizione, ovvero dall'Autorità, anche in forma aggregata.

*Indicatore sul valore stimato del contratto (I<sub>vsc</sub>)*

Il presente indicatore 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.

L'indicatore verrebbe calcolato come segue:  $I_{vsc} = \frac{\sum_k [(VFPNA_{itk} - SP_k) > 0]}{NTP_{it}}$

dove:  $VFPNA_{itk}$  è il valore finale della procedura non competitiva k-esima attivata dalla i-esima stazione appaltante al tempo t;

$NTP_{it}$  è il numero totale delle procedure di appalto attivate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t;

$SP_k$  sono le soglie previste dalla norma per la k-esima procedura, sotto le quali è possibile attivare procedure non concorsuali, quali l'affidamento diretto, il cottimo fiduciario o le procedure negoziate.

L'indicatore è calcolabile dalla singola stazione appaltante in modo analitico, in quanto ciascuna amministrazione conosce esattamente le motivazioni per la scelta di una procedura non concorrenziale e dall'Autorità in una modalità più grezza, guardando soltanto al superamento, in fase di esecuzione, delle soglie per cui si prevede un affidamento non concorrenziale.

L'indicatore, anche nel caso di valori bassi, evidenzia delle anomalie che possono richiedere approfondimenti.

#### *Indicatore di frazionamento (I<sub>fr</sub>)*

L'indicatore ha la finalità di valutare se la stazione appaltante tende a frazionare artificialmente 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 si può calcolare nel modo seguente:  $I_{fr} = \sum_k (VPNA_{itky} > SP_k) / NTP_{ity}$

dove:  $VPNA_{itky}$  è il valore delle k-esima procedura di appalto non aperta o ristretta al di sotto delle soglie previste utilizzata dalla i-esima stazione appaltante al tempo t e per il prodotto  $\gamma$ ;

$SP_k$  sono le soglie previste dalla norma per la k-esima procedura, sotto le quali è possibile attivare procedure non concorsuali, quali l'affidamento diretto, il cottimo fiduciario o le procedure negoziate.

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.

#### *Indicatore sulla lunghezza dei criteri di scelta (I<sub>cs</sub>)*

L'indicatore 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.

### 3.3.2 Fase di predisposizione del bando/procedura

*Indicatore sul tempo medio richiesto per la presentazione delle offerte (I<sub>tmpo</sub>)*

L'indicatore 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 la quali non sono previsti termini tassativi indicati dalla norma.

L'indicatore si calcola come segue: 
$$I_{tmpo} = \frac{\sum_{k=1}^{NTA_{it}} (DSPO_{ik} - DPB_{ik})}{NTA_{it}}$$

dove:  $DSPO_{ik}$  è la data di scadenza di presentazione delle offerte per l'amministrazione i-esima e per l'affidamento k-esimo;

$DPB_{ik}$  è la data di pubblicazione del bando per l'amministrazione i-esima e per l'affidamento k-esimo;

$NTA_{it}$  è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t.

L'indicatore andrebbe calcolato separatamente, per ciascun tipo di procedura, al fine di tener conto dei diversi termini richiesti dalla norma per la presentazione delle offerte.

Una variante dell'indicatore precedente è la seguente:

$$I_{ntpo} = \sum_k [(DSPO_{itk} - DPB_{itk}) - TP_k < 0] / NTA_{it}$$

dove:  $DSPO_{itk}$  è la data di scadenza di presentazione delle offerte per l'amministrazione i-esima e per l'affidamento k-esimo;

$DPB_{itk}$  è la data di pubblicazione del bando per l'amministrazione i-esima e per l'affidamento k-esimo;

$TP$  è il termine minimo previsto nei casi espressamente indicati dalla norma per la k-esima procedura;

$NTA_{it}$  è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t.

In questo caso l'indicatore è utile a verificare quante volte un'amministrazione ha previsto termini più ristretti per la presentazione delle offerte rispetto a quelli minimi previsti dalla norma.

L'indicatore può essere calcolato dalla singola amministrazione e dall'Autorità con dati aggregati.

*Indicatore sul numero di procedure con un'unica offerta (I<sub>uo</sub>)*

L'indicatore 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.

L'indicatore è calcolato come segue:  $I_{uo} = \frac{NTA1_{it}}{NTA_{it}}$

dove:  $NTA1_{it}$  è il numero delle procedure aggiudicate della i-esima stazione appaltante al tempo t con un numero dei partecipanti uguale ad uno;

$NTA_{it}$  è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t;

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante e a livello aggregato dall'Autorità. Andrebbe comunque valutato tenendo conto del mercato di riferimento.

*Indicatore sul numero medio di offerte escluse alla partecipazione (I<sub>oesp</sub>)*

L'indicatore è utile a verificare per ciascun mercato di riferimento la percentuale di offerte escluse alla partecipazione. L'indicatore fornisce un supporto per comprendere quanto una stazione appaltante restringa la partecipazione alle gare rispetto al numero potenziale di concorrenti. Il valore dell'indicatore, a parità di prodotto e di classe di importo, andrebbe confrontato a livello di più stazioni appaltanti.

L'indicatore può essere espresso come segue:  $I_{oesp} = \frac{NOP_{it\gamma} - NOA_{it\gamma}}{NOP_{it\gamma}}$

dove:  $NOP_{it\gamma}$  è il numero delle offerte presentate nelle procedure attivate dalla i-esima stazione appaltante, al tempo t, relativamente al mercato di prodotti  $\gamma$ ;

$NOA_{it\gamma}$  è il numero totale delle offerte ammesse nelle procedure attivate dalla i-esima stazione appaltante, al tempo t, relativamente al mercato  $\gamma$ ;

Può essere calcolato dalla singola amministrazione ovvero a livello aggregato dall'Autorità.

*Indicatore di procedure annullate (I<sub>pa</sub>)*

Il presente indicatore ha lo scopo di valutare se una determinata amministrazione, in un ben definito arco temporale, ha aggiudicato dei contratti relativi a procedure precedentemente