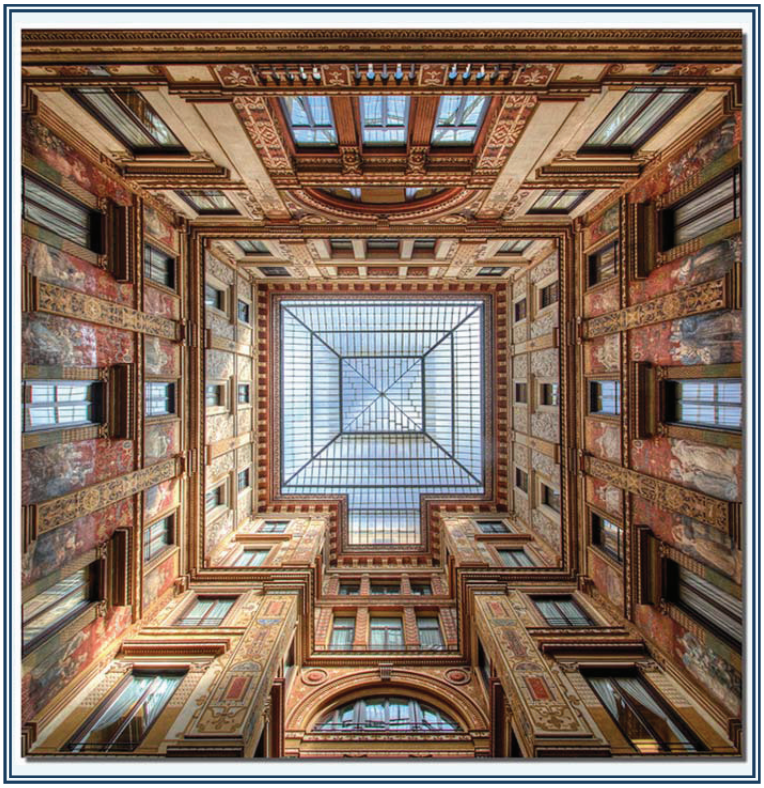
Autorità Nazionale Anticorruzione



Efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo

Autorità Nazionale Anticorruzione

Efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo

Premessa 2
I prezzi di riferimento del servizio di ristorazione 4
I prezzi di riferimento come strumento di efficienza e di prevenzione della corruzione 5
La costruzione di indicatori di rischio 7
Indicatori di eccesso di spesa 7
Indicatori di contesto ambientale 10
Indicatori di rischio derivabili dai dati dimensionali del contratto 12
Indicatori derivabili dall'integrazione con la BDNCP 16
Indicatori derivabili dalle informazioni relative all'utilizzo dell'istituto delle proroghe/rinnovi . 17
Il sistema integrato di indicatori 19
Conclusioni 20
Allegati 21
Allegato 1: Sviluppo di indicatori di rischio corruttivo sulla base dei prezzi di riferimento. Il caso dei servizi di pulizia e sanificazione in ambito sanitario 21
Allegato 2: tabella allegata all'Allegato 1 21
Allegato 3: tabella riepilogativa di tutti i contratti e indicatori relativi al servizio di ristorazione 21
Allegato 4: due schemi esemplificativi delle 228 schede dei contratti e indicatori relativi al servizio di ristorazione 21

a cura di Gianluca Marino e Fabrizio Sbicca
Ufficio rilevazione e monitoraggio prezzi di riferimento contratti pubblici

Gennaio 2018

Premessa

1. Analisi dell'efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo sono temi strettamente correlati[1]. Come già evidenziato in passato, la potenzialità di utilizzo dei prezzi di riferimento elaborati dall'ANAC, non solo ai fini della "spending review" e dell'individuazione dell'inefficienza delle politiche di acquisto, ma anche della trasparenza e del contrasto alla corruzione, appare evidente dalla semplice e intuitiva considerazione che elevati eccessi dei prezzi rispetto a quelli di riferimento, per acquisti di beni/servizi simili, può presumibilmente essere imputabile a fattori di inefficienza, che possono a loro volta celare dei potenziali fenomeni corruttivi[2]. In tal senso la comparazione delle *performance* delle stazioni appaltanti, resa possibile dai prezzi di riferimento calcolati dall'ANAC, consente di individuare, attraverso la costruzione di uno o più sistemi di *ranking*, le stazioni appaltanti potenzialmente "meritevoli" di approfondimento istruttorio[3].

2. L'ANAC aveva già sviluppato una metodologia applicata ai prezzi di riferimento dei servizi di pulizia (cfr. documento allegato al presente atto, recante "Sviluppo di indicatori di rischio corruttivo sulla base dei prezzi di riferimento. Il caso dei servizi di pulizia e sanificazione in ambito sanitario" e relativa tabella, **Allegati 1 e 2**, una cui sintesi era contenuta nella Relazione annuale 2016). Tale lavoro aveva evidenziato come i prezzi di riferimento, introdotti dal legislatore come strumenti di revisione della spesa pubblica, potessere risultare molto utili anche ai fini dell'individuazione di inefficienza nelle politiche di acquisto della PA, nonché di situazioni potenzialmente affette da fenomeni corruttivi, favorendo lo svolgimento di un'attività istruttoria, ivi inclusi gli accertamenti ispettivi, maggiormente mirata.

3. In particolare, era stato evidenziato come il prezzo di riferimento si configuri come uno strumento di sintesi della complessità, che rende comparabili i prezzi di contratti assai articolati relativi a beni/servizi altamente eterogenei, altrimenti difficilmente confrontabili. Grazie all'impiego della metodologia statistico-econometrica sviluppata dall'Autorità, avallata anche da Istat, è stato infatti possibile individuare una misura di sintesi piuttosto precisa: il prezzo di riferimento appunto che, per come costruito, riesce a riassumere in un unico "numero" tutte le differenti caratteristiche rilevate rendendo confrontabili acquisti caratterizzati da specifiche contrattuali tra loro differenti.

4. I prezzi di riferimento sono sostanzialmente dei vincoli di prezzo massimo alle condizioni di

---

[1] Si veda, al riguardo, Bandiera, O., Prat A. e Valletti, T., (2009). *Active and passive waste in government spending: Evidence from a policy experiment*. American Economic Review 99 (4): 1278-1308, in cui l'eccesso di spesa negli acquisti pubblici di beni e servizi viene concettualmente distinto tra spreco "passivo" (che non va a vantaggio di nessuno, ma è frutto di pura inefficienza) e spreco "attivo" (che va a vantaggio del burocrate, ossia è frutto di corruzione). Si vedano inoltre Di Tella, R. e Schargrodsky E. (2003). *The role of wages and auditing during a crack down on corruption in the city of Buenos Aires*. Journal of Law and Economics 46 (1): 269-292 e, con riferimento alla spesa pubblica per infrastrutture in Italia, Golden, M. e Picci, L. (2005) *Proposal for a new measure of corruption illustrated using Italian data*. Economics and Politics 17 (1): 37-75.

[2] Si vedano, in particolare, le considerazioni contenute nelle relazioni annuali 2014, 2015 e 2016.

[3] Il termine performance può essere sinteticamente interpretato come la capacità della stazione appaltante di acquistare un prodotto ad un prezzo relativamente vantaggioso: più basso è il prezzo ottenuto, migliore sarà la performance della stazione appaltante e viceversa.

efficienza "normale" (assicurano cioè la corretta qualità del servizio prevista dai contrattti e il margine di remunerazione di mercato all'impresa appaltatrice), al di sotto dei quali si deve pertanto posizionare il prezzo pagato per l'acquisizione di un determinato bene/servizio[4]. Tali prezzi massimi possono concorrere al contrasto della corruzione in duplice maniera: in primo luogo limitando direttamente l'eccesso di remunerazione per l'impresa, ossia la rendita che è il principali incentivo alla corruzione; indirettamente, favorendo la trasparenza e l'*accountability*, la cui efficacia sono spesso minate dalla complessità e dall'eterogeneità insita, in particolare, nei contratti relativi ai servizi complessi, tra cui quelli per i quali sono stati pubblicati i prezzi di riferimento (pulizia, ristorazione, lavanderia/lavanolo).

5. Nella prima parte del presente lavoro si sottolinea l'utilità dell'attività regolatoria dei prezzi di riferimento in funzione di prevenzione e contrasto alla corruzione. Viene evidenziato, in particolare, come la pubblicazione dei prezzi di riferimento possa, dal lato della domanda (stazioni appaltanti), limitare significativamene la discrezionalità del funzionario pubblico favorendo altresì l'*accountability* e la trasparenza dell'azione amministrativa e, dal lato dell'offerta (imprese), ridurre in modo apprezzabile la convenienza economica nel mettere in atto comportamenti corruttivi[5].

6. Successivamente viene sviluppato il nucleo del lavoro, in particolare viene mostrato come l'elaborazione di opportuni indicatori statistici di sintesi (*red flags*) sia suscettibile di indirizzare l'attività di vigilanza in modo mirato verso le situazioni potenzialmente di maggiore criticità. A titolo esemplificativo le elaborazioni sono state effettuate sulla base dei dati relativi ai prezzi di riferimento dei servizi di ristorazione in ambito sanitario (**Allegati 3 e 4**).

7. Si sottolinea, tuttavia, che il sistema proposto è applicabile a tutti i mercati dei contratti pubblici per i quali sono stati pubblicati i prezzi di riferimento, cui corrisponde annualmente un volume di spesa pubblica pari a circa 6 miliardi di euro, che è pertanto suscettibile di essere "presidiato" dall'ANAC con il descritto sistema di *red flags*.

[4] Sulla base di stime indicative, 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 sono pari a circa 700 milioni di euro annui, ascrivibili a farmaci, dispositivi, servizi (di pulizia, ristorazione, lavanderia/lavanolo) e carta in risme.

[5] Attraverso l'eliminazione o riduzione della rendita derivante da un corrispettivo ingiustificatamente elevato, eccedente quanto necessario per assicurare la copertura dei costi e la normale remunerazione dell'impresa, nonché la corretta qualità del bene/servizio fornito.

I prezzi di riferimento del servizio di ristorazione

8. I prezzi di riferimento per il settore sanitario sono stati introdotti come misura di spending review con la Legge n. 111/2011 e s.m.i., il cui art. 17 ha stabilito che l'ANAC elabori prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza dei beni e servizi tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico del Servizio sanitario nazionale. La medesima norma ha disposto altresì la pubblicazione sul sito web dell'Autorità, dei prezzi unitari corrisposti dalle aziende sanitarie locali per gli acquisti di beni e servizi per i quali sono elaborati i prezzi di riferimento.

9. I prezzi di riferimento hanno valenza regolatoria finalizzata alla riduzione della spesa pubblica per contratti pubblici relativi all'acquisto di beni e servizi in ambito sanitario, in quanto la norma prevede che in caso di differenze significative dei prezzi unitari (superiori al 20 per cento rispetto al prezzo di riferimento), le Aziende Sanitarie sono tenute a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti che abbia l'effetto di ricondurre i prezzi unitari di fornitura ai prezzi di riferimento.

10. A partire dal 1° luglio 2012, l'Autorità ha quindi provveduto a determinare e pubblicare sul proprio sito istituzionale i prezzi di riferimento in ambito sanitario relativamente a molteplici categorie merceologiche individuate dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali (Age.na.s.), in particolare per i servizi di lavanderia/lavanolo, di ristorazione, di pulizia, nonché per le forniture di alcuni dispositivi medici e farmaci.

11. Successivamente, l'Autorità ha accolto la proposta di Age.na.s. di revisionare i prezzi di riferimento pubblicati includendo nella nuova rilevazione ulteriori informazioni funzionali all'elaborazione dei prezzi (tra l'altro, un maggior dettaglio dei servizi aggiuntivi e delle altre caratteristiche relativi ai beni e servizi oggetto di analisi). Le elaborazioni necessarie alla determinazione dei nuovi prezzi di riferimento sono state contraddistinte da un significativo sviluppo della metodologia applicata[6]. I prezzi di riferimento che hanno incorporato tali innovazioni sono stati pubblicati a partire dal marzo 2016 (tra cui quelli relativi ai servizi di pulizia oggetto del documento "Allegato 1"). I prezzi di riferimento del servizio di ristorazione ospedaliera, oggetto del presente lavoro, sono stati pubblicati con Delibera del 23 novembre 2016, cui si rinvia per i complessi dettagli della metodologia utilizzata.

12. In estrema sintesi, si evidenzia come l'analisi dei dati raccolti ha mostrato come non esista un'unica tassonomia di servizio di ristorazione ma diverse tipologie (in totale 16 diverse tipologie di servizio), ciascuna delle quali individuata da specifiche caratteristiche. Il dettaglio delle informazioni relative ai servizi aggiuntivi e le altre caratteristiche dell'appalto ha infatti consentito l'analisi approfondita delle differenti configurazioni dei contratti e lo sviluppo di una procedura per la determinazione del prezzo di riferimento che permettesse di tenere in considerazione le eterogeneità riscontrate.

13. Le informazioni sui servizi aggiuntivi e le altre caratteristiche dell'appalto sono state infatti utilizzate per verificarne empiricamente l'influenza sui corrispettivi pagati dall'amministrazione e

[6] Cfr. provvedimenti presenti nel sito internet dell'Autorità, con particolare riferimento ai "Documenti tecnici" allegati alle delibere di determinazione dei prezzi di riferimento dei servizi di pulizia, di ristorazione, di lavanderia/lavanolo (in quest'ultimo caso si veda anche la Relazione AIR, in cui viene approfondita la logica dei prezzi di riferimento).

individuare le cosiddette c.d. "caratteristiche rilevanti" del servizio ovvero quelle caratteristiche che l'analisi statistico-econometrica ha dimostrato essere influenti sui corrispettivi analizzati. Per caratteristiche rilevanti si intendono in altri termini tutti i servizi aggiuntivi e/o caratteristiche dell'appalto per le quali, in base alle analisi effettuate, si è avuta conferma empirica circa l'influenza sui corrispettivi analizzati.

14. Questo tipo di analisi ha consentito di determinare le diverse tipologie di servizio esistenti, ognuna caratterizzata da una specifica combinazione delle sopracitate caratteristiche rilevanti, e fornire uno specifico prezzo di riferimento per ognuna delle diverse tipologie di servizio rilevate (in totale 16 diverse tipologie di servizio). A titolo esemplificativo nella tabella sottostante sono riportati i prezzi di riferimento della giornata alimentare (colazione, pranzo e cena) per l'utente paziente in relazione alle 16 diverse tipologie di servizio individuate.

Tabella - Prezzi di riferimento del servizio ristorazione

Utente: ***Paziente (Ordinario, RSA, DH e DS)*** *-* *Tipologia di pasto:* ***Giornata Alimentare (Colazione, Pranzo e Cena)*** *-* *Prezzi aggiornati a settembre 2016***

Il trasporto dai reparti ai pazienti (consegna testa/letto) è a carico dell'impresa ed è compreso nel corrispettivo pagato per il singolo pasto	I pasti arrivano al paziente in vassoi personalizzati	La preparazione dei pasti avviene	Modalità di servizio attualmente adottata	Prezzo di riferimento unitario della *Giornata Alimentare* (colazione, pranzo e cena) - al netto dell'Iva*
No	No	Cucina esterna	Refrigerato	11,64
No	No	Cucina esterna	Fresco caldo	10,61
No	No	Cucina interna	Refrigerato	10,81
No	No	Cucina interna	Fresco caldo	9,80
No	Si	Cucina esterna	Refrigerato	12,63
No	Si	Cucina esterna	Fresco caldo	11,68
No	Si	Cucina interna	Refrigerato	11,69
No	Si	Cucina interna	Fresco caldo	10,77
Si	No	Cucina esterna	Refrigerato	12,73
Si	No	Cucina esterna	Fresco caldo	11,69
Si	No	Cucina interna	Refrigerato	11,90
Si	No	Cucina interna	Fresco caldo	10,86
Si	Si	Cucina esterna	Refrigerato	13,71
Si	Si	Cucina esterna	Fresco caldo	12,67
Si	Si	Cucina interna	Refrigerato	12,85
Si	Si	Cucina interna	Fresco caldo	11,81

** I prezzi di riferimento pubblicati nella tabella sono da intendersi al netto di eventuali oneri per la ristrutturazione/manutenzione della cucina e per la manutenzione/ammortamento dei macchinari*

*** I prezzi di riferimento sono stati aggiornati a settembre 2016 tramite l'Indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), per la classe ECOICOP 11.1.2 Mense - Fonte Istat*

I prezzi di riferimento come strumento di efficienza e di prevenzione della corruzione

15. È noto come la carenza di *accountability* e di trasparenza dell'azione amministrativa favorisca sia l'inefficienza delle politiche di acquisto, sia la corruzione. Quest'ultima è inoltre collegata all'eccesso di discrezionalità di cui può godere il funzionario pubblico preposto all'azione amministrativa, soprattutto quando questo viene valutato non in base ai risultati concreti raggiunti dal suo operato, ma sul rispetto di astratte regole procedurali. Altro importante fattore che favorisce la corruzione è la presenza di

un'elevata convenienza per il corruttore: quanto più elevata è la rendita derivante dalla corruzione, tanto più alta è infatti la propensione a corrompere il funzionario pubblico.

16. In quest'ottica i prezzi di riferimento risultano di particolare utilità come strumento di efficienza e di prevenzione della corruzione in quanto, ex-ante, limitano significativamente la discrezionalità del funzionario pubblico:

a. nella definizione della base d'asta dell'appalto (la base d'asta dovrebbe infatti essere determinata in modo da garantire il rispetto dei prezzi di riferimento[7]);
b. nella definizione delle caratteristiche fondamentali da considerare nella stesura del bando di gara, che dovrebbero auspicabilmente tener conto delle caratteristiche rilevanti individuate nell'ambito dell'elaborazione dei prezzi di riferimento;
c. nella definizione del peso da attribuire alle citate caratteristiche rilevanti;
d. nella definizione del peso da attribuire alle caratteristiche dell'appalto diverse dalle caratteristiche rilevanti (salvo casi particolari, il peso delle prime non dovrebbe eccedere quello delle seconde).

17. Attraverso i prezzi di riferimento e le collegate caratteristiche rilevanti è possibile, quindi, limitare concretamente la possibile predisposizione da parte del funzionario pubblico di bandi/capitolati "su misura" volti a favorire una specifica impresa (con procedure magari formalmente ineccepibili), contrastando quindi l'azione di quella "figura professionale" che, con recente ed efficace neologismo, è stato definita come il "prototipatore".

18. Inoltre, come sottolineato nel documento "Allegato 1", la metodologia di determinazione dei prezzi di riferimento consente di confrontare anche contratti riferibili a tipologia diverse di servizio e pertanto di valutare le *performance* di acquisto delle diverse Amministrazioni. In tal modo è possibile, quindi, incrementare, ex-post, il grado di *accountability* della stazione appaltante e, più in particolare, del funzionario pubblico responsabile di ogni specifica gara.

19. La pubblicazione dei prezzi di riferimento e, come previsto dalla norma, anche dei prezzi pagati dalle stazioni appaltanti per i singoli contratti, permette quindi di incrementare notevolmente trasparenza e *accountability* dell'azione amministrativa, fornendo non solo agli organi di controllo a qualsiasi titolo interessati, ma anche a tutti i cittadini, strumenti informativi di verifica e controllo delle *performance* delle diverse amministrazioni pubbliche, utili anche ai fini della valutazione dell'operato dei loro rappresentanti politici.

20. L'iteratività di tale processo è in grado di innestare potenzialmente un "circolo virtuoso", dacchè le stazioni appaltanti e il singolo funzionario pubblico responsabile della gara, preliminarmente al "disegno" e allo svolgimento della stessa, saranno ben consapevoli di essere sottoposti al vaglio degli organi di controllo e dell'opinione pubblica in relazione alla *performance* dell'appalto e ciò costituisce un concreto incentivo ad operare in modo efficiente e/o un disincentivo/"strumento di persuasione" in chiave di riduzione di condotte corruttive.

21. Da ultimo, considerato che il prezzo di riferimento è un vincolo di prezzo massimo che riduce

[7] Cfr. al riguardo le indicazioni e considerazioni contenute nel Bando Tipo numero 1 del 22 novembre 2017 recante "Schema di disciplinare di gara per l'affidamento di servizi e forniture nei settori ordinari, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, aggiudicati all'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo".

pertanto il margine di remunerazione permessa dalla corruzione, viene limitato l'incentivo delle imprese a corrompere i funzionari pubblici.

La costruzione di indicatori di rischio

22. Nel documento "Allegato 1" è già stato introdotto un indicatore di eccesso di spesa (d'ora in poi, utilizzando un efficace anglismo, di *price overspending*), a partire dal quale è stato costruito un prospetto tabellare (una sorta di "mappa") in grado di sintetizzare potenziali situazioni di inefficienza e di rischio corruttivo, sulle quali concentrare eventuali approfondimenti istruttori. Con il presente appunto tale approccio viene esteso introducendo ulteriori indicatori idonei a costruire un sistema organico di cosiddette *red flags*, tali da indirizzare l'attività di vigilanza in modo mirato verso le situazioni potenzialmente di maggiore criticità, al fine di verificare se l'azione amministrativa è realmente affetta da situazioni d'inefficienza e/o addirittura di corruzione.

23. Va preliminarmente osservato che prima della pubblicazione dei prezzi di riferimento, le stazioni appaltanti avevano minori elementi di conoscenza atti a verificare se il corrispettivo da loro pagato era "eccessivo". Un "disallineamento" rispetto ai prezzi di riferimento poteva quindi essere, almeno in parte, "giustificato" dalla mancata conoscenza del prezzo "efficiente". Come già osservato in precedenza, un primo effetto derivante dalla pubblicazione dei prezzi di riferimento consiste, quindi, nell'aver fornito alle amministrazioni tale informazione, corredata dall'indicazione delle caratteristiche rilevanti del bene/servizio. In altri termini, la pubblicazione dei prezzi ha limitato l'asimmetria informativa esistente sul mercato, rendendo le amministrazioni pubbliche maggiormente consapevoli del costo del bene/servizio in condizione di efficienza. Se nel periodo successivo alla pubblicazione dei prezzi di riferimento le amministrazioni continuano a pagare un prezzo eccessivo per il loro specifico bene/servizio, ci si troverà pertanto di fronte ad una tipica situazione di "rischio" suscettibile di approfondimento.

Indicatori di eccesso di spesa

24. Gli indicatori di *price overspending* presentati di seguito sono costruiti confrontando l'importo annuale dei contratti aventi a oggetto il servizio di ristorazione comunicati all'Autorità e la spesa ottenibile sostituendo i prezzi contrattuali con quelli di riferimento pubblicati dall'ANAC[8]. Tali indicatori misurano pertanto l'eccesso di spesa delle diverse amministrazioni.

25. L'Autorità ha pubblicato i prezzi di riferimento del servizio di ristorazione nel luglio 2012 e nel novembre 2016. È pertanto possibile determinare per ciascun contratto due indicatori di *overspending* rispetto ai prezzi di riferimento:

a) **IPR_2012** - ***Indicatore di overspending rispetto ai prezzi di riferimento pubblicati nel 2012*** *(Misura l'eccesso percentuale di spesa annuale del singolo contratto applicando, il luogo dei prezzi contrattuali, quelli di riferimento pubblicati dall'Autorità nel 2012);*

[8] La formula matematica di tali indicatori di *price overspending* è illustrata nel documento "Allegato 1".

b) **IPR_2016 - *Indicatore di overspending rispetto ai prezzi di riferimento pubblicati nel 2016***
(Misura l'eccesso percentuale di spesa annuale del singolo contratto, applicando, in luogo dei prezzi contrattuali, quelli di riferimento pubblicati dall'Autorità nel 2016).

26. Al fine di interpretare in modo corretto le potenziali "anomalie" desumibili dai due indicatori proposti, è opportuno ricordare che:

- i contratti analizzati, riferiti al primo semestre 2014, avrebbero già dovuto rispettare i prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità nel luglio 2012. Risultano quindi particolarmente "sospetti" i contratti nei quali lo scostamento rispetto ai prezzi di riferimento 2012 è superiore a quello previsto dalla norma per i contratti in essere, ossia il 20% previsto dall'art. 17 della Legge n. 111/2011, comma 1, lettera a)[9];

- si osserva, in ogni caso, che uno scostamento elevato rispetto ai prezzi riferimento 2012 potrebbe almeno in parte essere giustificato da situazioni peculiari riguardanti il singolo contratto che rendeva difficoltoso il confronto con i prezzi di riferimento 2012. Si ricorda infatti che i prezzi di riferimento 2012 riuscivano solo in parte a cogliere tutte le eterogeneità esistenti nel settore della ristorazione ospedaliera (limite che è stato in larga parte superato con i prezzi di riferimento 2016);

- i prezzi di riferimento pubblicati nel 2016 non potevano ovviamene essere noti alle stazioni appaltanti che hanno comunicati i loro contratti nel 2014. Uno scostamento dei prezzi contrattuali dai prezzi di riferimento potrebbe pertanto, almeno in parte, essere giustificato dalla non conoscenza, da parte delle amministrazioni, del loro possibile eccesso di spesa.

27. Alla luce delle considerazioni appena esposte, sono stati considerati "anomali" i casi in cui entrambi gli indicatori sopra descritti evidenziano un eccesso di spesa superiore al 20%. La Tabella 1 di seguito riportata elenca, a titolo esemplificativo, alcuni contratti anomali (il colore di riempimento delle caselle evidenzia in rosso scuro i casi maggiormente indicativi).

[9] La norma prevede infatti che «Qualora sulla base dell'attività di rilevazione di cui al presente comma, nonché sulla base delle analisi effettuate dalle centrali regionali per gli acquisti anche grazie a strumenti di rilevazione dei prezzi unitari corrisposti dalle aziende sanitarie locali per gli acquisti di beni e servizi, emergano differenze significative dei prezzi unitari, non giustificate da particolari condizioni tecniche o logistiche delle forniture, le aziende sanitarie locali sono tenute a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti che abbia l'effetto di ricondurre i prezzi unitari di fornitura ai prezzi di riferimento come sopra individuati, senza che ciò comporti modifica della durata del contratto. In caso di mancato accordo, entro il termine di trenta giorni dalla trasmissione della proposta, in ordine ai prezzi come sopra proposti, le aziende sanitarie locali hanno il diritto di recedere dal contratto senza alcun onere a carico delle stesse, in deroga all'articolo 1671 del codice civile. Qualora sulla base dell'attività di rilevazione di cui al presente comma, nonché sulla base delle analisi effettuate dalle Centrali regionali per gli acquisti anche grazie a strumenti di rilevazione dei prezzi unitari corrisposti dalle Aziende Sanitarie per gli acquisti di beni e servizi, emergano differenze significative dei prezzi unitari, le Aziende Sanitarie sono tenute a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti che abbia l'effetto di ricondurre i prezzi unitari di fornitura ai prezzi di riferimento come sopra individuati, e senza che ciò comporti modifica della durata del contratto. In caso di mancato accordo, entro il termine di 30 giorni dalla trasmissione della proposta, in ordine ai prezzi come sopra proposti, le Aziende sanitarie hanno il diritto di recedere dal contratto senza alcun onere a carico delle stesse, e ciò in deroga all'articolo 1671 del codice civile. Ai fini della presente lettera per differenze significative dei prezzi si intendono differenze superiori al 20 per cento rispetto al prezzo di riferimento».

28. Ad esempio, dalla Tabella 1 si rileva come la stazione appaltante *[omissis]*[10] - prima riga evidenziata in giallo, spende il 61,9% in più di quanto potrebbe spendere applicando i prezzi di riferimento 2012 (in termini assoluti 255.000 euro annui in più). Tale anomalia, inoltre, permane anche confrontando i suoi prezzi contrattuali con i corrispondenti prezzi di riferimento 2016 (la stazione appaltante spende il 55,2% in più, in termini assoluti 230.000 euro annui in più). Tale stazione appaltante, pur consapevole, dopo la pubblicazione dei primi prezzi di riferimento 2012, di avere un contratto assai oneroso, non ha ridotto tale eccesso di costo[11]. D'altra parte, il costo eccessivo non appare giustificato da un contratto eterogeneo rispetto a quelli analizzati, in quanto l'anomalia non si riduce significativamente nel periodo successivo, come si evince dal confronto con i più "sofisticati" prezzi di riferimento 2016.

Tabella 1 - Indicatori di over spending rispetto ai prezzi di riferimento 2012 e 2016

Regione	Denominazione Amministrazione	Cig	Spesa Annuale Contrattuale	Spesa Annuale applicando i prezzi di riferimento 2012	Spesa Annuale applicando i prezzi di riferimento 2016	Indicatore di over spending rispetto ai prezzi di riferimento pubblicati nel 2012 **IPR_2012**	Indicatore di over spending rispetto ai prezzi di riferimento pubblicati nel 2016 **IPR_2016**	Stipulato dopo pubblicazione prezzi di riferimento 2012	Prorogato/Rinnovato dopo pubblicazione prezzi di riferimento 2012
CALABRIA	[Omissis]	[Omissis]	665.460	410.998	428.791	61,9%	55,2%	No	No
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]	437.315	262.507	288.799	66,6%	51,4%	No	No
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	2.174.831	1.478.640	1.441.147	47,1%	50,9%	No	No
PUGLIA	[Omissis]	[Omissis]	483.405	336.554	331.107	43,6%	46,0%	No	No
VENETO	[Omissis]	[Omissis]	7.495.397	5.009.657	5.149.128	49,6%	45,6%	No	No
PUGLIA	[Omissis]	[Omissis]	5.321.570	3.532.259	3.718.367	50,7%	43,1%	No	No
TOSCANA	[Omissis]	[Omissis]	353.424	230.615	254.638	53,3%	38,8%	No	No
PIEMONTE	[Omissis]	[Omissis]	7.891.028	5.190.728	5.742.006	52,0%	37,4%	Si	No
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]	421.518	307.824	306.869	36,9%	37,4%	No	No
UMBRIA	[Omissis]	[Omissis]	1.310.906	958.841	961.026	36,7%	36,4%	Si	No
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]	1.406.393	974.815	1.048.916	44,3%	34,1%	No	No
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	1.982.122	1.316.469	1.495.655	50,6%	32,5%	No	Si
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	2.255.490	1.524.859	1.729.449	47,9%	30,4%	No	No
PIEMONTE	[Omissis]	[Omissis]	3.287.257	2.342.744	2.531.463	40,3%	29,9%	Si	No
FRIULI VENEZIA GIULIA	[Omissis]	[Omissis]	866.094	630.522	673.927	37,4%	28,5%	No	No
VENETO	[Omissis]	[Omissis]	2.504.032	1.878.221	1.977.608	33,3%	26,6%	Si	No
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	1.247.298	954.811	994.083	30,6%	25,5%	No	No
TOSCANA	[Omissis]	[Omissis]	1.629.780	1.345.281	1.300.384	21,1%	25,3%	No	No
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	325.035	266.592	263.019	21,9%	23,6%	No	No
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	3.240.127	2.635.549	2.625.008	22,9%	23,4%	Si	No
PIEMONTE	[Omissis]	[Omissis]	2.674.747	1.758.130	2.184.872	52,1%	22,4%	No	Si

[10] Di seguito, i riferimenti individuali delle singole stazioni appaltanti sono stati omissati.

[11] Ovviamente, dai dati non si evincono elementi per affermare con certezza che la stazione appaltante non abbia posto in essere alcun comportamento proattivo volto a ridurre lo spreco, così come previsto dalla norma, dacchè non è dato sapere se è stata proposta all'impresa la rinegoziazione del contratto (a tal fine occorrerebbe infatti effettuare una verifica ad hoc).

29. Un ulteriore fattore su cui è lecito porre una particolare attenzione è l'esistenza di contratti stipulati o prorogati/rinnovati in vigenza dei prezzi di riferimento pubblicati nel luglio 2012, con prezzi contrattuali significativamente superiori ai prezzi di riferimento 2012 (cfr. ultime due colonne della Tabella 1). In tal caso, infatti, la stipula o proroga/rinnovo di un contratto in una situazione di consapevolezza da parte della stazione appaltante che si tratta di prezzi superiori a quelli di riferimento, ossia non economicamente convenienti, costituisce un tipico campanello d'allarme (*red flag*) .

30. Meritevoli di attenzione, a titolo meramente esemplificativo, risultano essere i contratti (2° e 3° riga evidenziate in giallo della Tabella 1) della stazione appaltante *[omissis]* e della stazione appaltante *[omissis]*, rispettivamente stipulato e prorogato/rinnovato pur nella consapevolezza della violazione significativa dei prezzi pubblicati dall'Anac nel 2012 (in particolare, i suddetti contratti presentano una spesa eccessiva rispetto a quella conseguibile con i prezzi di riferimento del 2012, rispettivamente del +52% e del + 50,6%).

Indicatori di contesto ambientale

31. Al fine di arricchire ulteriormente l'analisi, i descritti indicatori di *overspending* sono stati integrati con due nuovi indicatori di "contesto ambientale", elaborati sulla base dei prezzi di riferimento 2016.

32. Il primo indicatore, **C_{R_2016}**, consente il confronto tra i prezzi contrattuali e i prezzi mediamente praticati nella Regione di appartenenza della stazione appaltante oggetto di analisi (media di tutti gli indicatori di *overspending* 2016 relativi ai contratti di una medesima regione).

33. Il secondo indicatore, **C_{Imp_2016}**, consente il confronto tra i prezzi contrattuali e i prezzi mediamente praticati dall'impresa aggiudicataria del contratto a livello nazionale (media degli indicatori di *overspending* 2016, **$IPR_{_2016}$**, relativi a tutti i contatti riconducibili a livello nazionale all'impresa aggiudicataria del contratto in esame).

34. Quanto più l'indicatore di *overspending* del singolo contratto, **$IPR_{_2016}$**, risulta più alto di quello calcolato a livello regionale (**C_{R_2016}**) e/o a livello di impresa aggiudicataria (**C_{Imp_2016}**), tanto maggiore è l'anomalia riscontrata. Viceversa, se è in linea con i due indicatori appena descritti, l'apparente anomalia potrebbe essere spiegata, almeno in parte, dal contesto ambientale: dall'operare in una regione dove mediamente i prezzi per il servizio di ristorazione risultano più elevati e/o dall'aver affidato il servizio ad un'impresa particolarmente costosa (in entrambi i casi per ragioni che ovviamente vanno approfondite[12]).

35. Affinché gli indicatori di contesto ambientale siano statisticamente affidabili è in ogni caso necessario disporre di un numero congruo di contratti (per **C_{R_2016}** a livello regionale e per **C_{Imp_2016}** riconducibili alla stessa impresa). La Tabella 2 di seguito riportata elenca i contratti "anomali" già indicati nella precedente Tabella 1, integrati con i due nuovi indicatori di contesto (il colore di

[12] Ad esempio potrebbero non esservi in realtà solide giustificazioni per giustificare costi maggiori legati al contesto ambientale e, quindi, l'anomalia potrebbe riguardare l'intera Regione

riempimento delle caselle evidenzia in rosso scuro i casi maggiormente significativi per eventuali approfondimenti istruttori).

Tabella 2 - Indicatori di contesto ambientale

Regione	Denominazione Amministrazione	Cig	Indicatore di over spending rispetto ai prezzi di riferimento pubblicati nel 2016 I_{PR_2016}	Indicatore di contesto ambientale regionale C_{R_2016} (media degli sconstamenti dai prezzi di riferimento 2016 a livello regionale)	Indicatore di contesto ambientale impresa aggiudicataria C_{Imp_2016} (media degli sconstamenti dai prezzi di riferimento 2016 calcolata su tutti i contratti dell'impresa aggiudicataria)
CALABRIA	[Omissis]	[Omissis]	55,2%	-1,9%	Non elaborabile
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]	51,4%	10,7%	8,4%
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	50,9%	14,4%	Non elaborabile
PUGLIA	[Omissis]	[Omissis]	46,0%	18,9%	31,0%
VENETO	[Omissis]	[Omissis]	45,6%	11,7%	13,3%
PUGLIA	[Omissis]	[Omissis]	43,1%	18,9%	31,0%
TOSCANA	[Omissis]	[Omissis]	38,8%	2,4%	13,3%
PIEMONTE	[Omissis]	[Omissis]	37,4%	14,2%	23,8%
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]	37,4%	10,7%	8,4%
UMBRIA	[Omissis]	[Omissis]	36,4%	-2,7%	7,4%
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]	34,1%	10,7%	8,4%
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	32,5%	5,1%	2,1%
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	30,4%	14,4%	6,1%
PIEMONTE	[Omissis]	[Omissis]	29,9%	14,2%	23,8%
FRIULI VENEZIA GIULIA	[Omissis]	[Omissis]	28,5%	5,5%	17,4%
VENETO	[Omissis]	[Omissis]	26,6%	11,7%	13,3%
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	25,5%	5,1%	4,3%
TOSCANA	[Omissis]	[Omissis]	25,3%	2,4%	6,1%
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	23,6%	5,1%	6,1%

36. Con riferimento alle anomalie già evidenziate a titolo esemplificativo nella Tabella 1 si evidenzia (righe nella Tabella 2 evidenziate in giallo) che sulla base dei valori assunti dagli indicatori di contesto ambientale:

- dato l'Indicatore di contesto ambientale regionale (C**R_2016**), l'anomalia della stazione appaltante *[omissis]* – 1° riga evidenziata in giallo, risulta ancora più marcata, se si considerano i prezzi che mediamente vengono praticati in Calabria. In tale regione, infatti, tali prezzi sono leggermente inferiori a quelli di riferimento 2016 (-1,9%) e, quindi, lo specifico e significativo eccesso di prezzo (+55,2%) non risulta spiegato dal contesto ambientale, al contrario può definirsi incoerente;
- dato l'Indicatore di contesto ambientale regionale (C**R_2016**) e l'Indicatore di contesto dell'impresa aggiudicataria (C**Imp_2016**), l'anomalia della stazione appaltante *[omissis]* – 2° riga evidenziata in giallo (un contratto prorogato/rinnovato pur in presenza di un conclamato eccesso di costo) risulta ancora più marcata se si considerano i prezzi praticati mediamente in Lombardia (+5,1% in più di

quelli di riferimento) e i prezzi mediamente praticati a livello nazionale dall'impresa aggiudicataria del contratto in oggetto (+2,1% in più di quelli di riferimento).

Indicatori di rischio derivabili dai dati dimensionali del contratto

37. La banca dati relativa al servizio di ristorazione ospedaliera non si limita ai soli prezzi contrattuali ma permette di disporre, in relazione ai diversi contratti comunicati, anche di informazioni quali:

- il numero di posti letto della struttura servita dal contratto;
- il numero dei dipendenti della struttura servita;
- il numero di pasti erogati per tipologia di utente (Paziente[13], RSA[14] e Dipendente);
- le eventuali proroghe/rinnovi contrattuali;
- la durata del contratto e delle eventuali proroghe/rinnovi;
- la data di stipula del contratto;
- l'importo contrattuale annuale e delle eventuali proroghe/rinnovi contrattuali;
- la procedura di scelta del contraente;
- l'impresa aggiudicataria del contratto;
- il CIG (tramite il quale collegarsi con la banca dati dell'ANAC (BDNCP) e verificare/integrare le informazioni fornite dalle amministrazioni).

38. La disponibilità di tali informazioni permette di integrare l'analisi con altri indicatori che possano evidenziare in modo più approfondito eventuali anomalie, al fine di indirizzare in modo ancor più mirato l'eventuale attività istruttoria.

39. Si è evidenziato in passato come l'inefficienza (che può nascondere anche fenomeni corruttivi) possa essere legata non solo all'eccesso dei prezzi unitari pagati per uno specifico bene/servizio, ma anche a quantità acquistate superiori a quelle effettivamente erogate e/o a quelle necessarie.

40. La disponibilità di alcune delle informazioni sopra elencate consente di indagare, al momento in via sperimentale, anche tali casi di anomalia. È ad esempio possibile verificare la corrispondenza tra posti letto della struttura (Pazienti e RSA) e pasti erogati per i medesimi pazienti, ovvero tra il numero di dipendenti dichiarati e il numero di pasti erogati giornalmente per tale personale. Sono stati pertanto costruiti tre diversi indicatori di anomalia "dimensionale" relativi alle tre diverse tipologie di utente servito dal contratto (Paziente, RSA e Dipendente). In particolare:

$D_{PastiPaz/PostilettoPaz}$ = Rapporto tra il numero di pasti erogati per i *Pazienti* e il numero di posti letto per i *Pazienti* della struttura servita dal contratto

$D_{PastiRSA/PostilettoRSA}$ = Rapporto tra il numero di pasti erogati per gli *RSA* e il numero di posti letto per gli RSA della struttura servita dal contratto

[13] La voce Paziente comprende il "Paziente in regime di ricovero ordinario", il "Paziente in Day Hospital (DH)" e il "Paziente in Day Surgery (DH).
[14] Paziente in Residenze Sanitarie Assistenziali.

D*PastiDip/NumDip* = Rapporto tra il numero di pasti erogati per i *Dipendenti* e il numero di *Dipendenti* della struttura servita dal contratto

41. Al fine di comprendere in modo corretto la portata delle informazioni desumibile dai tre indici proposti, occorre tuttavia ricordare che, in tutti e tre i casi, si tratta di indicatori calcolati su dati sui quali il *data quality* non è stato così accurato come quello effettuato sui dati di prezzo (quelli con i quali sono stati elaborati prezzi di riferimento con valenza regolatoria e soggetti al contenzioso giurisdizionale). In prima battuta sono stati pertanto segnalati solo i casi in cui l'anomalia risulta di maggiore evidenza, riportati nella Tabella 3 di seguito riportata. Per i motivi appena esposti, le presunte anomalie potrebbero pertanto trovare una giustificazione in situazioni peculiari o da errori di trasmissione dei dati.

Tabella 3 - Indicatori di rischio corruzione derivabili dai dati dimensionali del contratto

Regione	Denominazione Amministrazione	Cig	Indice di anomalia dimensionale *Paziente* D*PastiPaz/PostilettoPaz*		Numero posti letto comunicati per i pazienti	Pasti erogati* giornalmente per i pazienti	Indice di anomalia dimensionale RSA D*PastiRSA/PostilettoRSA*		Numero posti letto comunicati per i pazienti RSA	Pasti erogati* giornalmente per i pazienti RSA	Indice di anomalia dimensionale dipendente D*PastiDip/NumDip*		Numero dipendenti comunicati	Pasti erogati* giornalmente per i dipendenti
FRIULI VENEZIA GIULIA	[Omissis]	[Omissis]	4,82	Numero di posti letto fortemente inferiore al numero dei pasti erogati giornalmente	157	756								
PIEMONTE	[Omissis]	[Omissis]	2,08	Numero di posti letto fortemente inferiore al numero dei pasti erogati giornalmente	507	1056								
SARDEGNA	[Omissis]	[Omissis]	2,07	Numero di posti letto fortemente inferiore al numero dei pasti erogati giornalmente	176	364								
SICILIA	[Omissis]	[Omissis]	1,95	Numero di posti letto fortemente inferiore al numero dei pasti erogati giornalmente	528	1031								
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	1,81	Numero di posti letto fortemente inferiore al numero dei pasti erogati giornalmente	16	29								
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	1,78	Numero di posti letto fortemente inferiore al numero dei pasti erogati giornalmente	826	1469								
VENETO	[Omissis]	[Omissis]	1,56	Numero di posti letto fortemente inferiore al numero dei pasti erogati giornalmente	370	577								
VENETO	[Omissis]	[Omissis]	1,54	Numero di posti letto fortemente inferiore al numero dei pasti erogati giornalmente	393	604								
SARDEGNA	[Omissis]	[Omissis]					4,31	Numero di posti letto RSA fortemnete inferiore al numero dei pasti RSA erogati giornalmente	16	69				
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]					3,50	Numero di posti letto RSA fortemnete inferiore al numero dei pasti RSA erogati giornalmente	4	14				
MARCHE	[Omissis]	[Omissis]					2,78	Numero di posti letto RSA fortemnete inferiore al numero dei pasti RSA erogati giornalmente	9	25				
TOSCANA	[Omissis]	[Omissis]					1,61	Numero di posti letto RSA fortemnete inferiore al numero dei pasti RSA erogati giornalmente	75	121				
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]									2,69	Numero pasti erogati giornalmente (dipendenti) molto più grande del numero di dipendenti comunicati	122	328

* Calcolato come media delle diverse tipologie di pasto previste dal contatto in riferimento alla tipologia di utente considerata.

42. A titolo meramente esemplificativo è possibile riportare alcuni casi presenti nella Tabella 3 (righe evidenziate in giallo):

- La stazione appaltante *[omissis]* – 1° riga evidenziata in giallo, ha dichiarato di erogare giornalmente 756 pasti per i *Pazienti* a fronte dei 156 posti letto comunicati e serviti dal contratto medesimo;
- La stazione appaltante *[omissis]* – 2° riga evidenziata in giallo, ha dichiarato di erogare giornalmente

69 pasti per i pazienti in *RSA* a fronte dei 16 posti letto *RSA* dichiarati;
- La stazione appaltante *[omissis]* – 3° riga evidenziata in giallo, ha dichiarato di erogare giornalmente 328 pasti per i propri dipendenti a fronte di 122 unità dichiarate.

43. Come già evidenziato, tali casi potrebbero spiegarsi con errori nella comunicazione dei dati, suscettibili di approfondimento, in tale sede l'importante è mostrare, in generale, come uno dei modi per individuare potenziali *red flags* è quello di verificare la coerenza dei dati relativi alle quantità acquistate con quelle teoricamente necessarie.

44. Utilizzando i dati dei posti letto, sia dei *Pazienti* che degli *RSA*, nonché i relativi corrispettivi contrattuali, è inoltre possibile determinare un altro indicatore di anomalia, che evidenzia i casi per i quali la spesa annuale contrattuale (attribuibile ai *Pazienti* e agli *RSA*) per posto letto risulta difforme dalla corrispondente media nazionale (pari a circa 2.900 euro).
L'indice proposto è il seguente:

I*SpesaPostoLetto* = Rapporto tra la spesa annuale contrattuale (attribuibile ai *Pazienti* e agli *RSA*) per posto letto a la media nazionale della stessa spesa calcolata su tutti i contratti analizzati (2.900 euro)

Nella costruzione di detto indice si è cercato, al fine di evitare "falsi segnali", di "*standardizzare*" gli importi tenendo conto dei diversi gradi di qualità del servizio esistenti[15].
La Tabella 4 di seguito riportata elenca i contratti che si possono ritenere caratterizzati da maggiore anomalia rispetto al suddetto indicatore.

[15] A tal fine si sono utilizzati i prezzi di riferimento pubblicati nel 2016 come *proxy* della qualità del servizio presente nei diversi contratti analizzati.

Tabella 4 - Indicatori di rischio corruzione derivabili dai dati dimensionali del contratto - Spesa annuale per posto letto
(spesa annuale media 2.900 euro per posto letto)

Regione	Denominazione Amministrazione	Cig	Indice di anomalia della spesa annuale per posto letto *ISpesaPostoLetto**	Spesa annuale per posto letto (*Pazienti* e *RSA*)	Anomalia Spesa per posto letto
FRIULI VENEZIA GIULIA	[Omissis]	[Omissis]	**6,07**	17.589	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
SARDEGNA	[Omissis]	[Omissis]	**3,08**	8.921	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
SICILIA	[Omissis]	[Omissis]	**3,07**	8.915	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
PIEMONTE	[Omissis]	[Omissis]	**2,89**	8.374	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	**2,77**	8.042	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
LAZIO	[Omissis]	[Omissis]	**2,67**	7.746	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	**2,47**	7.177	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
VENETO	[Omissis]	[Omissis]	**2,34**	6.800	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
VALLE D'AOSTA	[Omissis]	[Omissis]	**2,33**	6.757	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
VENETO	[Omissis]	[Omissis]	**2,13**	6.166	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
PIEMONTE	[Omissis]	[Omissis]	**2,11**	6.124	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
LAZIO	[Omissis]	[Omissis]	**2,06**	5.963	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	**2,01**	5.826	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
VENETO	[Omissis]	[Omissis]	**1,88**	5.462	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
ABRUZZO	[Omissis]	[Omissis]	**1,79**	5.195	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	**1,69**	4.890	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
PUGLIA	[Omissis]	[Omissis]	**1,66**	4.824	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto altissima
TOSCANA	[Omissis]	[Omissis]	**1,60**	4.643	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto molto alta
UMBRIA	[Omissis]	[Omissis]	**1,55**	4.505	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto molto alta
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]	**1,55**	4.501	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto molto alta
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	**1,53**	4.450	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto molto alta
LAZIO	[Omissis]	[Omissis]	**1,50**	4.363	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto molto alta
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]	**1,49**	4.313	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto molto alta
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	**1,48**	4.284	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto molto alta
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	**1,47**	4.269	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto molto alta
LAZIO	[Omissis]	[Omissis]	**1,45**	4.191	Spesa annuale per i pazienti (RSA e non RSA) per posto letto molto alta

* Rapporto tra la spesa annuale contrattuale e il dato medio nazionale (pari a 2.900 euro).

45. Ad esempio, nella Tabella 4 si evidenzia l'anomalia della stazione appaltante *[omissis]* – 1° riga evidenziata in giallo, che ha dichiarato di spendere annualmente più di 17.500 euro a fronte di un dato medio nazionale pari a 2.900 euro (6 volte più della media).

Indicatori derivabili dall'integrazione con la BDNCP

46. La banca dati costruita ai fini dell'elaborazione dei prezzi di riferimento contiene alcune informazioni relative alla fase di bando/aggiudicazione del contratto e il codice CIG che permette di l'integrazione con la BDNCP, ossia l'acquisizione di altri dati idonei ad evidenziare ulteriori potenziali anomalie. In particolare, è possibile individuare:

- i contratti per i quali, sulla base dell'osservazione dell'importo posto a base d'asta, è stata utilizzata una procedura di scelta del contraente apparentemente anomala (ovviamente si tratta di un'ipotesi da verificare concretamente);
- i contratti con un unico partecipante alla procedura di gara;
- i casi in cui si ravvisa l'assegnazione ripetuta ad una stessa impresa aggiudicataria di contratti da parte di una specifica amministrazione.

47. I contratti per i quali sono presenti tutte le descritte tipologie di anomalia appaiono particolarmente a "rischio". Nella Tabella 5 di seguito riportata sono ad esempio elencati i contratti in cui sono presenti almeno due anomalie.

Tabella 5 - Indicatori di rischio corruzione derivabili dall'integrazione della banca dati dei prezzi di riferimento con la banca dati ufficiale dell'Autorità (BDNCP)

Regione	Denominazione Amministrazione	Cig	Numero partecipanti (fonte Bdncp)	Anomalia Partecipanti	procedura di scelta (fonte Bdncp)	Anomalia procedura rispetto all'importo posto a base d'asta	Numero di contratti con coincidenza Impresa Amministrazione	Numero totale contratti Amministrazione	Anomalia Associazione Impresa Amministrazione	Percentuale Associazione
ABRUZZO	[Omissis]	[Omissis]	1	Anomalia un solo partecipante	PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	Potenzialmente anomalo	1	1	Indicatore non calcolabile	
BASILICATA	[Omissis]	[Omissis]	1	Anomalia un solo partecipante	PROCEDURA APERTA	Non anomalo	2	3	Anomalia ripetizione sospetta	66,7%
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]		Indicatore non calcolabile	AFFIDAMENTO DIRETTO EX ART. 5 DELLA LEGGE N.381/91	Potenzialmente anomalo	2	3	Anomalia ripetizione sospetta	66,7%
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	1	Anomalia un solo partecipante	AFFIDAMENTO DIRETTO EX ART. 5 DELLA LEGGE N.381/91	Potenzialmente anomalo	2	3	Anomalia ripetizione sospetta	66,7%
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]	1	Anomalia un solo partecipante	PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	Potenzialmente anomalo	1	2	No	50,0%
LIGURIA	[Omissis]	[Omissis]	1	Anomalia un solo partecipante	AFFIDAMENTO IN ECONOMIA - COTTIMO FIDUCIARIO	Potenzialmente anomalo	1	1	Indicatore non calcolabile	
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	1	Anomalia un solo partecipante	PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	Potenzialmente anomalo	1	1	Indicatore non calcolabile	
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	1	Anomalia un solo partecipante	PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	Potenzialmente anomalo	2	2	Anomalia ripetizione sospetta	100,0%
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	1	Anomalia un solo partecipante	PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	Non anomalo	3	3	Anomalia ripetizione sospetta	100,0%
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	6	Numero partecipanti superiore alla media	PROCEDURA NEGOZIATA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	Potenzialmente anomalo	2	3	Anomalia ripetizione sospetta	66,7%
PIEMONTE	[Omissis]	[Omissis]	5	Numero partecipanti superiore alla media	PROCEDURA NEGOZIATA	Potenzialmente anomalo	2	2	Anomalia ripetizione sospetta	100,0%
SARDEGNA	[Omissis]	[Omissis]	1	Anomalia un solo partecipante	PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	Potenzialmente anomalo	1	1	Indicatore non calcolabile	
TOSCANA	[Omissis]	[Omissis]	3	Numero partecipanti nella media	PROCEDURA NEGOZIATA	Potenzialmente anomalo	2	4	Anomalia ripetizione sospetta	50,0%
VENETO	[Omissis]	[Omissis]	4	Numero partecipanti superiore alla media	AFFIDAMENTO IN ECONOMIA - COTTIMO FIDUCIARIO	Potenzialmente anomalo il costo totale supera la soglia consentita per la specifica procedura	2	3	Anomalia ripetizione sospetta	66,7%

48. A titolo esemplificativo si evidenzia che il contratto della stazione appaltante *[omissis]* – 3° riga evidenziata in giallo, è stato aggiudicato tramite procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, con un solo partecipante e che i due contratti riconducibili alla medesima stazione appaltante sono stati entrambi aggiudicati alla stessa impresa (cfr. colonna con numero dei contratti con coincidenza Impresa Amministrazione). Altro caso potenzialmente anomalo è quello relativo alla stazione appaltante *[omissis]* – 1° e 2° riga evidenziate in giallo che presenta due contratti anomali in relazione agli indicatori esaminati.

Indicatori derivabili dalle informazioni relative all'utilizzo dell'istituto delle proroghe/rinnovi

49. Dalla banca dati dei prezzi di riferimento emerge un diffuso ricorso all'istituto delle proroghe/rinnovi del contratto originario, che in molti casi superano di gran lunga la durata del contratto iniziale e che potrebbero astrattamente avere il principale fine di procrastinare nel tempo il rapporto contrattuale con lo stesso fornitore senza procedere ad una nuova gara ad evidenza pubblica. L'Autorità ha avuto modo di esprimersi in modo assai critico sull'abnorme utilizzo di tale Istituto, ad esempio con il Comunicato del Presidente del 4 novembre 2015 recante "Utilizzo improprio delle proroghe/rinnovi di contratti pubblici".

50. Considerata l'evidente rilevanza della problematica in termini di individuazione di situazioni di inefficienza e di eventuale rischio corruttivo, gli indicatori elaborati fino ad ora sono stati integrati con indici relativi alle proroghe/rinnovi, anche in questo caso volti a selezionare in maniera ancora più mirata i contratti sui quali concentrare l'attenzione.

51. A priori, in base alle informazioni disponibili nella citata banca dati, non è possibile stabilire con certezza se l'estensione contrattuale sia qualificabile come proroga o come rinnovo, tuttavia in base ai dati trasmessi (durata delle proroghe/rinnovi e durata originaria del contratto) è possibile costruire un semplice indicatore tale da evidenziare i casi più anomali:

- $PR_{Dp/Dt}$ = Rapporto tra *durata complessiva di proroghe/rinnovi* e *durata del contratto*

52. I casi in cui l'indicatore assume un valore ridotto, ossia un'estensione contrattuale contenuta sono verosimilmente riferiti a proroghe effettuate in attesa della definizione della gara. Valori molto elevati dell'indicatore (ad esempio superiore ad 1, ossia estensione contrattuale di gran lunga superiore alla durata del contratto originario) evidenziano invece situazioni di rilevante anomalia.

53. Al fine di consentire una più agevole individuazione dei casi più anomali, i contratti che hanno comunicato la presenza di proroghe/rinnovi sono stati evidenziati con una diversa graduazione di colori:

- in colore rosso scuro le fattispecie nelle quali il periodo di estensione contrattuale è pari alla durata originaria del contratto maggiorata di un lasso di tempo superiore a dodici mesi[16];
- in colore rosso i casi in cui il periodo di estensione contrattuale è pari alla durata originaria del contratto maggiorata di un lasso di tempo compreso tra i sei e i dodici mesi;
- in colore arancione i casi in cui l'estensione contrattuale è pari alla durata originaria del contratto maggiorata di un periodo non superiore ai sei mesi[17];
- in colore giallo i casi in cui l'estensione contrattuale è inferiore alla durata originaria del contratto ma maggiore di sei mesi[18];

[16] Ad esempio: contratto originario della durata di 36 mesi; estensione contrattuale della durata di 56 mesi (36+20). Infatti, anche ipotizzando che sia intervenuto, dapprima, un rinnovo espresso di durata uguale a quella originaria e, successivamente, una proroga tecnica, tali casi possono ritenersi a maggiore rischio di anomalia, dal momento che o il rinnovo ha superato la durata originaria del contratto, oppure la proroga tecnica ha superato di gran lunga il tempo strettamente necessario all'individuazione del nuovo contraente (si può ipotizzare, in via generale, in circa sei mesi il tempo congruo per l'espletamento di una gara pubblica)

[17] In tali casi, non si può escludere che sia intervenuto un rinnovo espresso di durata pari a quella del contratto originario, a cui si è aggiunto un periodo di proroga tecnica per l'espletamento della nuova gara.

- in colore grigio i casi di estensione contrattuale di durata uguale a quella originaria[19];
- in colore verde i casi di estensione contrattuale inferiore ai sei mesi[20].

54. Nella Tabella 6 di seguito riportata sono elencati, a titolo esemplificativo, i contratti, relativi al servizio di ristorazione ospedaliera, che presentano le maggiori anomalie con riferimento all'utilizzo dell'istituto delle proroghe/rinnovi.

Tabella 6 - Indicatori di rischio corruzione legati al possibile utilizzo anomalo dell'istituto delle proroghe/rinnovi

Regione	Denominazione Amministrazione	Cig	Indicatore Anomalia Proroghe *PRDp/Dt*	Anomalia Proroga	Durata Originale Contratto	Durata Proroghe/Rinnovi
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	7,04	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	24	169
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	6,88	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	24	165
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	6,75	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	12	81
SICILIA	[Omissis]	[Omissis]	5,50	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	12	66
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	4,58	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	24	110
CALABRIA	[Omissis]	[Omissis]	4,08	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	24	98
MOLISE	[Omissis]	[Omissis]	4,00	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	36	144
PIEMONTE	[Omissis]	[Omissis]	3,64	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	36	131
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]	3,00	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	12	36
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	2,92	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	60	175
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]	2,75	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	48	132
SARDEGNA	[Omissis]	[Omissis]	2,75	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	24	66
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	1,89	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	36	68
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	1,89	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	36	68
PIEMONTE	[Omissis]	[Omissis]	1,55	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	60	93
MOLISE	[Omissis]	[Omissis]	1,33	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	72	96
ABRUZZO	[Omissis]	[Omissis]	1,32	La durata dei rinnovi e delle proroghe eccede la durata iniziale del contratto di oltre 12 mesi	60	79
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	1,29	Presumibile rinnovo espresso con proroga tecnica che tuttavia eccede i sei mesi (massimo consentito - art. 23 comma 2 Legge 62/2005)	24	31
SICILIA	[Omissis]	[Omissis]	1,25	Presumibile rinnovo espresso con proroga tecnica che tuttavia eccede i sei mesi (massimo consentito - art. 23 comma 2 Legge 62/2005)	36	45
SICILIA	[Omissis]	[Omissis]	1,25	Presumibile rinnovo espresso con proroga tecnica che tuttavia eccede i sei mesi (massimo consentito - art. 23 comma 2 Legge 62/2005)	48	60
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	1,17	Presumibile rinnovo espresso con proroga tecnica che tuttavia eccede i sei mesi (massimo consentito - art. 23 comma 2 Legge 62/2005)	60	70
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	1,15	Presumibile rinnovo espresso con proroga tecnica che tuttavia eccede i sei mesi (massimo consentito - art. 23 comma 2 Legge 62/2005)	48	55

[18] In tali casi, non si può escludere che sia intervenuto un rinnovo espresso di durata inferiore a quella del contratto originario, a cui si è aggiunto un periodo di proroga tecnica per l'espletamento della nuova gara.
[19] Tali casi possono, presumibilmente, riferirsi a fattispecie di rinnovo espresso.
[20] In tali casi può verosimilmente trattarsi di proroga tecnica.

55. Si evidenzia, ad esempio, il comportamento anomalo della stazione appaltante *[omissis]* – righe evidenziate in giallo, che presenta numerosi contratti prorogati/rinnovati, alcuni dei quali con indici particolarmente elevati.

Il sistema integrato di indicatori

56. Gli indicatori descritti nel presente appunto possono essere utili già singolarmente per individuare casi anomali che possono far presumere situazione di inefficienza nelle politiche di acquisto della pubblica amministrazione e forse anche di corruzione, indirizzando l'azione di vigilanza in modo più mirato, selezionando a monte i contratti sui quali concentrare gli approfondimenti istruttori.

57. L'efficacia di tali indicatori è tuttavia significativamente rafforzata da un loro utilizzo congiunto. Dato che si tratta di indici elaborati per il medesimo contratto, la loro analisi simultanea permette di individuare in maniera ancora più mirata le situazioni anomale, specialmente nei casi in cui i diversi indici convergono nella stessa direzione. In alcuni casi l'utilizzo congiunto consente di spiegare o comunque attenuare le eventuali anomalie riscontrate (ad esempio, in un contesto regionale coerente con il valore assunto dall'indice), in altri casi rafforza l'anomalia (ad esempio, la presenza di proroghe/rinnovi contrattuali di rilevante entità e la contemporanea presenza di elevati indici di *overspending*).

58. L'insieme degli indicatori descritti in precedenza può pertanto considerarsi come un sistema complesso in grado di fornire informazioni articolate dello stesso fenomeno. Al fine di rendere facilmente fruibili le informazioni derivanti da tale sistema di vere e proprie *red flags*, si è provveduto a predisporre:

1. una tabella riepilogativa (**Allegato 3**), contenente un quadro di insieme di tutti i contratti analizzati, con i relativi indicatori (la tabella permette di individuare immediatamente quali sono gli appalti maggiormente "anomali");
2. un insieme di schede, ognuna delle quali presenta, per ciascun contratto analizzato, tutti gli indicatori presentati nel presente appunto. Si tratta, nel caso specifico, di **228 schede**, ognuna delle quali permette una dettagliata disamina di ciascun contratto, evidenziandone immediatamente il quadro di insieme e, quindi, le eventuali anomalie (**l'Allegato 4 contiene due schemi esemplificativi di tutte le schede predisposte)**.

Conclusioni

59. In sintesi, si può affermare che:

- l'applicazione dei prezzi di riferimento come vincolo regolatorio, oltre a ridurre direttamente la rendita economica, che è il principale incentivo alla corruzione, riesce a sintetizzare un moltitudine di informazioni, favorendo trasparenza ed *accountability* degli acquisti della pubblica amministrazione, prevenendo in tal modo l'inefficienza ed eventuali comportamenti corruttivi;
- a partire da tale strumento di sintesi è possibile individuare, attraverso la costruzione di opportuni indici di scostamento (indicatori di *overspending*), misure capaci di segnalare potenziali anomalie sia in termini di individuazione di situazioni di inefficienza, sia di eventuali comportamenti corruttivi;
- la combinazione di tali indicatori con le informazioni sugli aggiudicatari aumenta considerevolmente le potenzialità esplicative degli indicatori di *overspending*;
- la rappresentazione di tali informazioni in un unico prospetto tabellare facilita l'individuazione dei possibili casi anomali su cui indirizzare l'attenzione;
- l'estensione degli indicatori di *overspending* ad un contesto "intertemporale", ne arricchisce significativamente il contenuto informativo;
- l'elaborazione di ulteriori indicatori riguardanti gli stessi contratti (di contesto ambientale, relativi ai dati dimensionali dell'appalto, alla procedura di scelta del contraente, all'utilizzo di proroghe/rinnovi) incrementa ulteriormente il potenziale informativo degli indicatori di *overspending*;
- l'utilizzo congiunto di tutti gli indicatori presentati rafforza notevolmente la loro efficacia, dacchè la loro analisi simultanea permette di individuare in maniera ancora più mirata le situazioni anomale, specialmente nei casi in cui i diversi indici convergono nella stessa direzione;
- la rappresentazione tabellare riepilogativa di tutti i contratti e delle informazioni sintetiche relative agli indicatori consente di individuare immediatamente gli appalti più "anomali";
- la rappresentazione delle informazioni puntuali relative a ciascun contratto in un'unica scheda permette una dettagliata disamina di ciascun contratto, evidenziandone immediatamente il quadro di insieme e, quindi, le eventuali anomalie.

60. In conclusione, i prezzi di riferimento, oltre a costituire degli efficaci strumenti diretti di prevenzione dell'inefficienza e della corruzione nella pubblica amministrazione, sono anche importanti "ingredienti" di un sistema integrato di indicatori (*red flags*), suscettibile di individuare in modo puntuale le situazioni di rischio corruttivo e indirizzare così l'attività di vigilanza in modo maggiormente mirato.

Allegati

Allegato 1: Sviluppo di indicatori di rischio corruttivo sulla base dei prezzi di riferimento. Il caso dei servizi di pulizia e sanificazione in ambito sanitario

Allegato 2: tabella allegata all'Allegato 1

Allegato 3: tabella riepilogativa di tutti i contratti e indicatori relativi al servizio di ristorazione

Allegato 4: due schemi esemplificativi delle 228 schede dei contratti e indicatori relativi al servizio di ristorazione