



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Il Presidente*

**Al Sen. Mauro Coltorti**  
**Presidente VIII° Commissione**  
**Lavori Pubblici, Comunicazioni**  
**Senato della Repubblica**

**Oggetto:** audizione Presidente ANAC - Attività dell'Autorità in materia di contratti pubblici (lunedì 30 luglio 2018)

il presente documento riporta di seguito alcune informazioni, richieste in occasione dell'audizione, finalizzate a consentire a codesta Commissione di acquisire un primo quadro conoscitivo in ordine all'andamento del mercato dei contratti pubblici e alle attività svolte dall'Autorità in materia di regolazione.

### **1. Alcuni dati sull'andamento dei contratti pubblici**

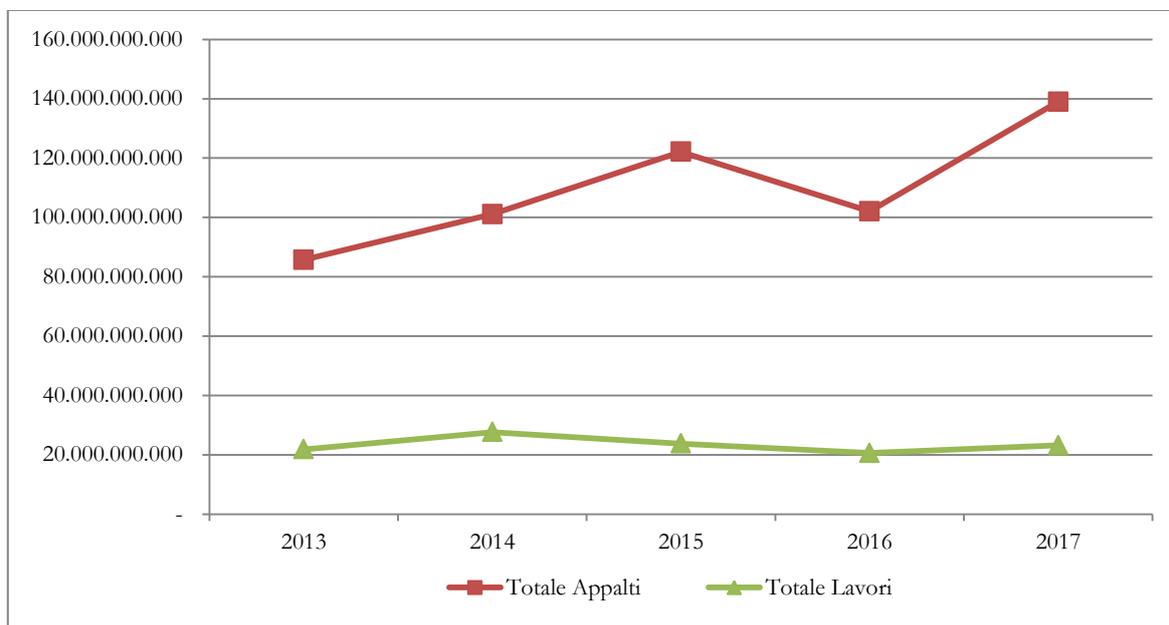
Nel 2017 il valore complessivo degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 euro in tutti i settori (ordinario e speciale) si è attestato attorno ai 139 miliardi di euro. Il dato rappresenta il massimo della serie storica dal 2013 (**Figura 1**), con un aumento in termini di valore del mercato rispetto al precedente anno di circa il 36% e del 14% rispetto al picco precedente avutosi nel 2015.

Dalla **Figura 2** e dalla **Tabella 1** emerge che l'aumento della domanda rispetto all'anno precedente - che in virtù dell'incertezza applicativa dovuta all'entrata in vigore del nuovo Codice aveva prodotto una contrazione del mercato - ha coinvolto tutti i settori e quasi tutte le fasce di importo.

Il settore più in espansione è quello delle forniture (oltre 56,4 miliardi di euro), che fa registrare un aumento del valore complessivo di beni del 64% rispetto al precedente anno e del 45,2% rispetto al precedente picco (avutosi nel 2015 e pari a circa 38,9 miliardi di euro) del quinquennio 2013-2017.

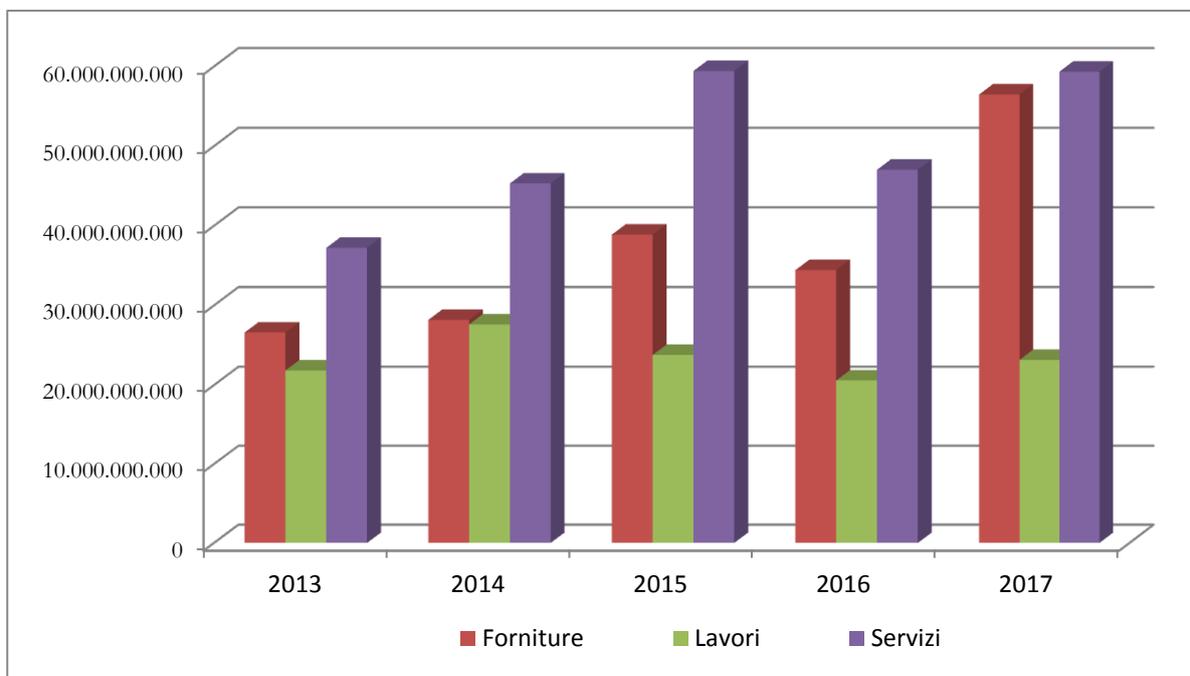
Il settore dei servizi (pari a circa 59,3 miliardi di euro) registra un aumento del 26,2% rispetto al precedente anno, raggiungendo quasi il massimo delle serie storica avutosi nell'anno 2015 e pari a circa 59,4 miliardi di euro. Un leggero aumento anche per il settore lavori (circa 23,1 miliardi di euro), che aumenta del 12,5% rispetto al precedente anno, ma comunque rimanendo sempre in contrazione del 16,1% rispetto al massimo della serie registratosi nel 2014 (che era pari a circa 27,1 miliardi di euro).

**Figura 1. Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento (bandi e inviti di importo superiore a €40.000, settori ordinario e speciale, 2013-2017)**



Fonte: ANAC

**Figura 2. Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento per settore (bandi e inviti di importo superiore a €40.000, tipologia di contratto 2013-2017)**



Fonte: ANAC

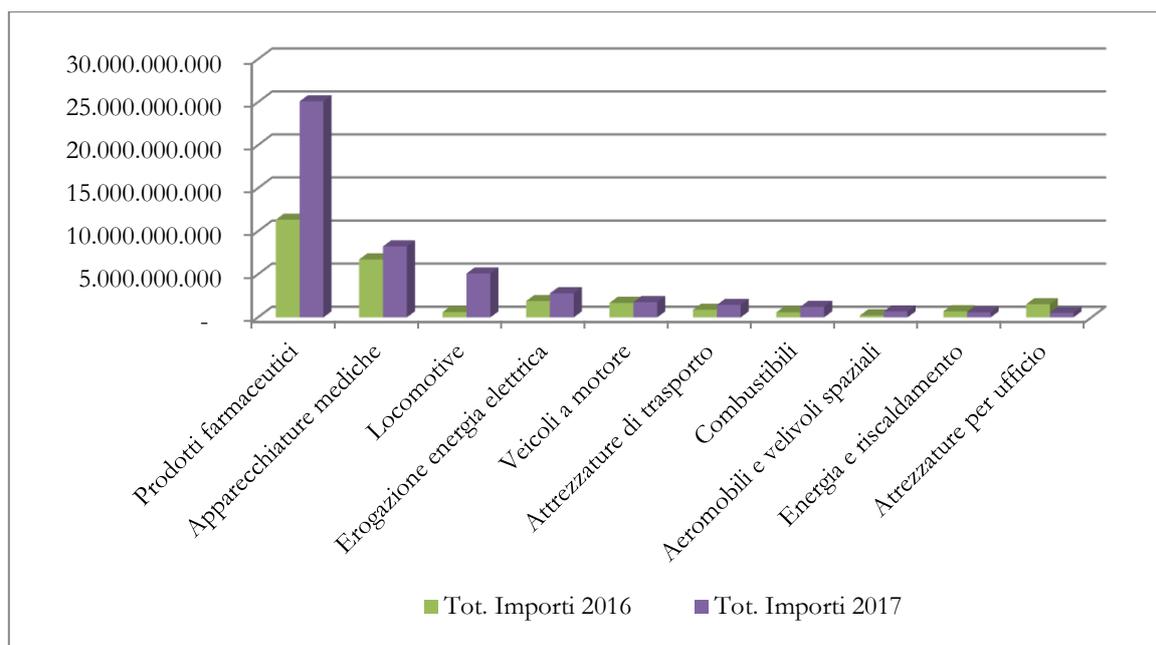
**Tabella 1. Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a €40.000, per classi di importo e tipologia di contratto (2016-2017)**

Contratto	Fascia di importo	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo		
		2016	2017	Δ	2016 (valore in euro)	2017 (valore in euro)	Δ
Forniture	≥ € 40.000 < € 150.000	22.371	26.278	17,5%	1.821.824.238	2.150.370.525	18,0%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	12.578	15.929	26,6%	4.365.077.710	5.572.008.631	27,6%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	2.768	3.902	41,0%	5.900.505.847	8.333.061.783	41,2%
	≥ € 5.000.000 < € 5.000.000	873	1.260	44,3%	9.011.270.580	13.089.610.156	45,3%
	≥ € 25.000.000	210	341	62,4%	13.333.573.549	27.327.779.222	105,0%
	<b>Totale Forniture</b>	<b>38.800</b>	<b>47.710</b>	<b>23,0%</b>	<b>34.432.251.924</b>	<b>56.472.830.317</b>	<b>64,0%</b>
Lavori	≥ € 40.000 < € 150.000	16.443	17.333	5,4%	1.443.350.069	1.545.204.442	7,1%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	11.687	13.565	16,1%	4.331.292.619	5.370.405.017	24,0%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	1.481	1.975	33,4%	3.223.807.008	4.299.298.924	33,4%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	403	477	18,4%	3.938.444.680	4.754.713.706	20,7%
	≥ € 25.000.000	91	71	-22,0%	7.642.272.952	7.186.465.092	-6,0%
	<b>Totale Lavori</b>	<b>30.105</b>	<b>33.421</b>	<b>11,0%</b>	<b>20.579.167.327</b>	<b>23.156.087.181</b>	<b>12,5%</b>
Servizi	≥ € 40.000 < € 150.000	28.488	30.455	6,9%	2.317.345.871	2.518.699.902	8,7%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	16.612	19.680	18,5%	5.580.819.518	6.783.479.524	21,5%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	3.711	4.339	16,9%	8.058.431.238	9.426.027.276	17,0%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	1.035	1.296	25,2%	10.707.715.312	13.653.617.794	27,5%
	≥ € 25.000.000	238	336	41,2%	20.367.101.505	26.964.252.438	32,4%
	<b>Totale Servizi</b>	<b>50.084</b>	<b>56.106</b>	<b>12,0%</b>	<b>47.031.413.442</b>	<b>59.346.076.934</b>	<b>26,2%</b>
<b>Totale generale</b>		<b>118.989</b>	<b>137.237</b>	<b>15,3%</b>	<b>102.042.832.694</b>	<b>138.974.994.432</b>	<b>36,2%</b>

Fonte: ANAC

Nella **Figura 3** viene fornito un dettaglio delle prime 10 tipologie di forniture (secondo il *common procurement vocabulary* – c.d. “CPV”) che, a livello di importo, hanno avuto maggiore impatto nell’anno 2017. Tali valori sono messi a confronto con gli importi dell’anno precedente. Anche nel 2017 si conferma che le tipologie di forniture più acquisite sono i prodotti farmaceutici, le apparecchiature mediche, i veicoli a motore e l’erogazione di energia elettrica.

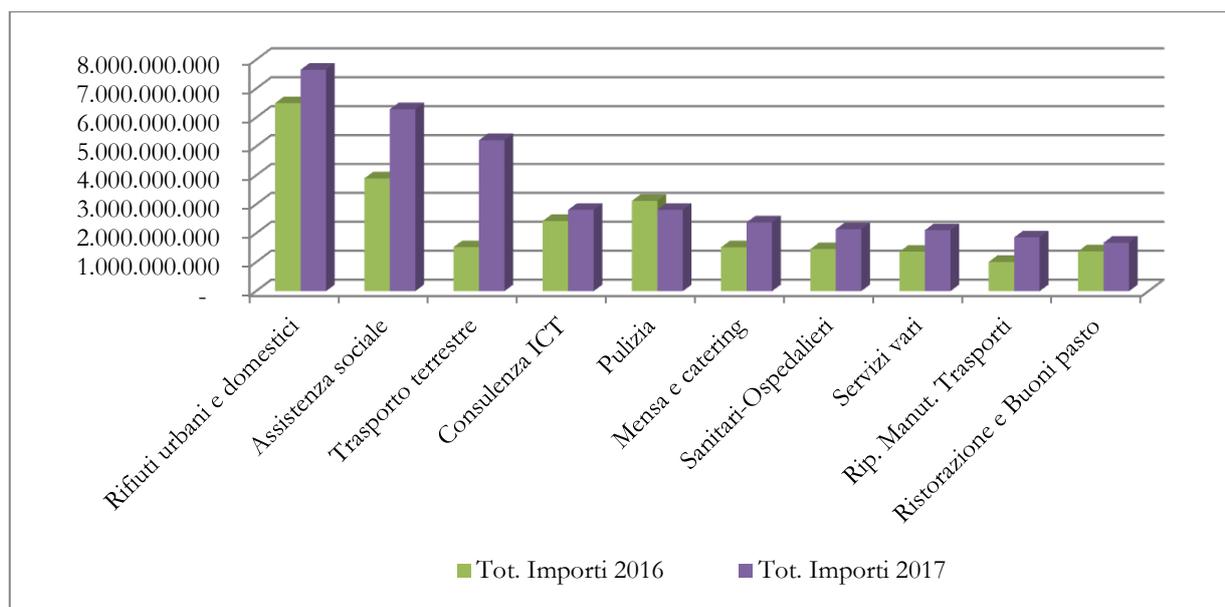
**Figura 3. Analisi comparata per categoria di forniture a maggiore impatto nel 2017**



Fonte: ANAC

La **Figura 4** offre analogo dettaglio per le prime 10 tipologie di servizi. Analogamente a quanto effettuato per il settore delle forniture, tali valori sono stati messi a confronto con quelli dell'anno 2016 e, anche in tal caso, i servizi per cui si spende di più si confermano essere quelli degli anni precedenti: rifiuti urbani, assistenza sociale, trasporto terrestre, consulenza ICT, pulizia, mensa e ristorazione.

**Figura 4. Analisi comparata suddivisa per categoria di servizi a maggiore impatto nel 2017**



Fonte: ANAC

Nella **Tabella 2** si evidenziano, infine, le prime 5 categorie generali (OG) e le prime 5 categorie speciali (OS), che in termini di numerosità e importo hanno avuto un impatto maggiore nell'anno 2017. Dal raffronto con i dati del 2016 emerge che la categoria OG1 (edifici civili e industriali), a fronte di una lieve diminuzione in termini di CIG (Codice identificativo di gara) perfezionati (-0,4 punti percentuali) ha registrato un lieve aumento in termini di importo (0,6%). Analogamente, la categoria OG2 (restauro e manutenzione beni sottoposti a vincolo) che, a fronte di un'invarianza in termini di numerosità, ha registrato un piccolo aumento in termini di importi (+1,5%).

Le prime cinque categorie speciali (OS) risultano, invece, a livello percentuale, in leggerissimo aumento sia in termini di numerosità, sia in termini di importo.

**Tabella 2. Distribuzione % delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore di €40.000, per le prime 5 categorie generali e speciali in ordine di numerosità (2016-2017)**

Categorie	Categorie d'opera	% CIG perfezionati			% Importo complessivo		
		2016	2017	Δ	2016	2017	Δ
OG - Generali	OG1 - Edifici civili e industriali	26,7%	26,3%	-0,4%	18,0%	18,6%	0,6%
	OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	24,2%	24,1%	-0,1%	20,8%	18,0%	-2,8%
	OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	7,2%	6,5%	-0,7%	7,0%	6,2%	-0,8%
	OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali	4,8%	4,8%	0,0%	2,8%	4,3%	1,5%
	OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	4,0%	3,9%	-0,1%	1,4%	1,5%	0,1%
	<b>TOT OG</b>	<b>66,9%</b>	<b>65,6%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>50,0%</b>	<b>48,6%</b>	<b>-1,4%</b>
OS - Speciali	OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	2,6%	3,1%	0,5%	1,1%	1,6%	0,5%
	OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	2,1%	2,3%	0,2%	0,7%	0,8%	0,1%
	OS28 - Impianti termici e di condizionamento	2,1%	2,1%	0,0%	0,8%	0,8%	0,0%
	OS24 - Verde e arredo urbano	1,6%	1,8%	0,2%	0,6%	0,7%	0,1%
	OS21 - Opere strutturali speciali	1,6%	1,7%	0,1%	0,7%	1,1%	0,4%
	<b>TOT OS</b>	<b>10,0%</b>	<b>11,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>4,0%</b>	<b>5,0%</b>	<b>1,0%</b>

\* L'elaborazione non tiene conto degli interventi realizzati dalle SA che utilizzano un proprio sistema di qualificazione.

Fonte: ANAC

### 1.1. Alcuni dati sull'andamento contratti pubblici nel corso del 2017

Il *trend* positivo nel settore si è mantenuto nel corso dell'intero anno 2017, seppure con in misura variabile nei diversi quadrimestri. La **Tabella 3** mostra, infatti, come si siano registrati aumenti nel II e nel III trimestre del 2017, sia in termini di numero che di valore, con un incremento particolarmente elevato nel II trimestre del 2017 del valore degli appalti complessivi (aumento di poco inferiore al 50%).

**Tabella 3. Andamento quadrimestrale delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore da € 40.000 in tutti i settori (ordinario e speciale) – anno 2017**

	<b>Numero CIG</b>	<b>% incremento rispetto al quadrimestre precedente</b>	<b>Valore</b>	<b>% incremento rispetto al quadrimestre precedente</b>
I Quad.	40.631	-	35.665.807.772	-
II Quad.	46.840	15,3%	52.535.580.065	47,3%
III Quad.	52.742	12,6%	62.142.592.464	18,3%

Appare particolarmente in ripresa il settore dei lavori, che registra aumenti crescenti nel corso del II e III trimestre 2017, sia in numero che in valore, che oscillano tra il 28% e il 34%, come evidenziato dalla Tabella 4.

**Tabella 4. Andamento quadrimestrale delle procedure di affidamento relative ai lavori, di importo uguale o superiore a € 40.000 in tutti i settori (ordinario e speciale) – anno 2017**

	<b>Numero CIG</b>	<b>% incremento rispetto al quadrimestre precedente</b>	<b>Valore</b>	<b>% incremento rispetto al quadrimestre precedente</b>
I Quad.	8.150	-	6.021.611.690	-
II Quad.	10.766	32,1%	7.739.329.527	28,5%
III Quad.	14.456	34,3%	10.304.119.145	33,1%

Per maggiori dettagli si vedano i dati riportati nella Relazione al Parlamento presentata il 14 giugno 2018 al Senato della Repubblica, disponibile sul sito dell'Autorità all'indirizzo <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Pubblicazioni/RelazioneParlamento/relazioni?id=fd8e83650a77804252ca3bad952e6753>, e i rapporti quadrimestrali disponibili su <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Pubblicazioni/RapportiStudiContrattiPubblici>.

Nel mese di settembre saranno elaborati i dati relativi al I quadrimestre del 2018, che l'Autorità si impegna a fornire qualora ritenuti utili da codesta Commissione.

## 2. L'attività di regolazione dell'Autorità in materia di contratti pubblici: Linee guida e standardizzazione documenti di gara

### 2.1. Le Linee guida

Il novellato Codice dei contratti pubblici prevede che l'Autorità debba redigere 10 Linee guida e presentare al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti la proposta per 3 Decreti. Nel dettaglio, si rappresenta che l'ANAC - al 30 luglio 2018 - ha redatto 7 delle 10 Linee guida obbligatorie previste dal Codice.

Con riferimento alle 3 Linee guida ancora in fase di elaborazione, si rappresenta che:

- per quanto riguarda la “Linea guida in merito ai requisiti aggiuntivi delle imprese fallite o ammesse al concordato (art. 110, co. 5, lett. b)” è stata inviata la richiesta di parere al Consiglio di Stato ed è stato emesso parere interlocutorio in data 26.07.2018. Al momento, gli uffici stanno provvedendo all'esame delle indicazioni del Consiglio di Stato.
- per quanto riguarda la “Linea guida sul rating d'impresa” di cui all'art. 83, co. 10, all'esito dell'entrata in vigore del decreto correttivo (d.lgs. n. 56/2017), è stata svolta una nuova consultazione e l'ufficio sta effettuando l'esame dei contributi pervenuti.
- per quanto riguarda “La linea guida sulle modalità attuative della qualificazione delle stazioni appaltanti” si precisa che la stessa è subordinata all'adozione del DPCM di cui all'art. 38, co. 2, del Codice dei contratti pubblici.

**Tabella 5. Linee guida ANAC approvate al 31 luglio 2018 (\*Linee guida non obbligatorie)**

n.	Oggetto	Art. Codice	Data approvazione	Data aggiornamento post-correttivo
1	Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria*	213.2	14.09.2016	21.02.2018
2	Offerta economicamente più vantaggiosa*	213.2	21.09.2016	02.05.2018
3	Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni	31.5	26.10.2016	11.10.2017
4	Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici	36.7	26.10.2016	01.03.2018
5	Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici. Attivazione Albo prevista dal 10.9.2018 come da delibera del 26.7.2018 (dal 15.1.2019 iniziano le estrazioni per le gare)	78.1	16.11.2016	10.01.2018
6	Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, co. 5, lett.	80.13	16.11.2016	11.10.2017

	c) del Codice*			
7	Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016	192.1	15.02.2017	20.09.2017
8	Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili*	213.2	13.09.2017	
9	Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di PPP	181.4	28.03.2018	
10	Affidamento del servizio di vigilanza privata*	213.2	23.05.2018	
11	Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all'art. 177, co. 1, del Codice, da parte dei soggetti pubblici o privati titolari di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere alla data di entrata in vigore del Codice non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea.	177.3	06.07.2018 Parere CdS n. 582 del 20.6.2018	

Per quanto riguarda le proposte per l'adozione dei 3 Decreti del Ministro delle Infrastrutture, si rappresenta che, allo stato, ne sono state adottate due, mentre per il terzo (sistemi alternativi di qualificazione) è stato adottato un Comunicato del Presidente ANAC con il quale si rappresenta che non sarà possibile procedere alla definizione di un sistema alternativo e sperimentale di qualificazione, fino a quando non sarà terminato il processo di predisposizione della normativa su qualificazione degli operatori economici, rating di impresa e qualificazione delle stazioni appaltanti. La situazione è riepilogata nella **Tabella 6**.

**Tabella 6. Proposte ANAC di Decreti Ministeriali attuativi del Codice dei contratti pubblici**

Oggetto	Art.	Ultimo atto	Data
Linee guida recanti: "Il Direttore dei lavori: modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto" e "Il Direttore dell'esecuzione: modalità di svolgimento delle funzioni di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto"	111.1	È stato pubblicato il D.M.	Gazzetta Ufficiale n. 111 del 15 maggio 2018
Proposta al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti finalizzata all'adozione del decreto di cui all'art. 83, comma 2, del d.lgs. 50/2016	83.2	Inviata proposta al MIT	08.03.2018
Linee guida art. 84, comma 12, del codice dei contratti pubblici. Possibili sistemi alternativi per la qualificazione degli operatori economici	84.12	Emesso Comunicato del Presidente ANAC che evidenzia la necessità di rinviare l'adozione al	09.05.2018

		momento dell'entrata in vigore del sistema di qualificazione degli operatori economici	
--	--	--	--

La **Tabella 7** riporta un elenco di n. 6 Linee guida non espressamente previste dal Codice che sono in una fase istruttoria avanzata e la **Tabella 8** offre un'indicazione di ulteriori Linee guida (7) che sono attualmente in fase di studio/valutazione.

**Tabella 7. Linee Guida non previste dal Codice (\* Linee guida predisposte a seguito di richiesta del Consiglio di Stato nell'ambito dei pareri rilasciati)**

Oggetto	Stato avanzamento
Servizi legali	Proposta inviata al Consiglio di Stato il 03.08.2017. Con parere interlocutorio n. 2109/2017, il CdS ha sollecitato la richiesta di pareri alla CNF, al MIT, al Min. Giustizia e al DPE. In attesa del parere definitivo del CdS.
Clausole sociali*	Conclusa consultazione in data 13.6.2018.
BIM e equo compenso per i professionisti*	Conclusa consultazione in data 9.7.2018.
Subappalto	Si sta valutando la predisposizione di un documento di consultazione.
Linee guida sui conflitti di interesse in materia di contratti pubblici	Pubblicazione del documento di consultazione prevista per la fine di settembre 2018.
Linee guida su consultazioni preliminari del mercato (ex art. 66 del Codice)	In corso la consultazione, con scadenza al 20.9.2018

**Tabella 8. Altre possibili Linee guida allo studio**

Oggetto	Stato avanzamento
Linee guida in materia di servizi di ristorazione collettiva	È stato convocato un incontro con le parti interessate.
Revisione linee guida servizi sociali	È pervenuta richiesta di revisione delle Linee guida n. 1/2016 sul terzo settore.
Incentivi per funzioni tecniche (ex. art. 113 del Codice)	Sono pervenute diverse richieste di chiarimenti in merito. La tematica è complessa, perché ad esempio coinvolge la materia delle relazioni sindacali e l'organizzazione interna delle pubbliche amministrazioni.
Determinazione sulle concessioni	Sono pervenute alcune richieste di chiarimenti su alcuni aspetti dell'istituto.
Determinazione sulle varianti	Sono pervenuti diversi quesiti sulle modalità di applicazione dell'art. 106, commi 8 e 14
Centralizzazione delle committenze	Sono arrivate diverse richieste di chiarimenti in merito alla centralizzazione delle committenze.
Consultazioni preliminari di mercato	Le Linee guida poste in consultazione il 23.07.2018 saranno adottate, a beneficio delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, al fine di incentivarne l'uso e promuoverne il legittimo utilizzo.

## 2.2. La standardizzazione delle procedure di gara (Bandi-tipo)

L'Attività di regolazione dell'Autorità in materia di contratti pubblici si è estrinsecata anche attraverso l'adozione di Bandi-tipo ex art. 213, co. 2, del Codice al fine di promuovere la standardizzazione l'efficienza e la qualità delle procedure di affidamento e ridurre i rischi di contenzioso.

Il risultato che ne è conseguito è stato quello di avere realizzato degli strumenti di semplificazione dell'attività delle stazioni appaltanti nella predisposizione, in particolare, dei disciplinari di gara, rivolti sia a vantaggio delle pubbliche amministrazioni, cui è stato fornito uno strumento agevolmente declinabile a seconda delle esigenze del caso, sia degli operatori economici per l'alleggerimento degli adempimenti richiesti per la partecipazione alla gara. **La Tabella 9** riporta i 3 Bandi-tipo adottati fino ad oggi dall'Autorità.

**Tabella 9. Elenco dei bandi-tipo approvati dall'Autorità**

Bando tipo	Stato di avanzamento
Bando-tipo n. 1 – Schema di disciplinare di gara - procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità prezzo.	Adottato con delibera n. 1228 del 22 novembre 2017
Bando-tipo n. 2 - Schema di disciplinare di gara - procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi di pulizia sopra soglia	Adottato con delibera n. 2 del 10 gennaio 2018

comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità prezzo	
Bando-tipo n. 3 – Schema di disciplinare per l'affidamento dei servizi di ingegneria e di architettura di importo pari o superiore ai 100.000 euro, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, secondo il miglior rapporto qualità/prezzo	Adottato con delibera del Consiglio del 31 luglio 2018.

Roma, 31 luglio 2018

*Raffaele Cantone*