

POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

La valutazione dell'impatto del metodo anti turbativa nei contratti pubblici: le aggiudicazioni di lavori, servizi e forniture in Piemonte

Original

La valutazione dell'impatto del metodo anti turbativa nei contratti pubblici: le aggiudicazioni di lavori, servizi e forniture in Piemonte / Grosso, Rachele; Prizzon, Francesco; Rebaudengo, Manuela. - In: VALORI E VALUTAZIONI. - ISSN 2036-2404. - ELETTRONICO. - 22:(2019), pp. 1-15.

Availability:

This version is available at: 11583/2787475 since: 2021-09-29T14:57:26Z

Publisher:

SIEV

Published

DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

La valutazione dell'impatto del metodo anti turbativa nei contratti pubblici: le aggiudicazioni di lavori, servizi e forniture in Piemonte

Rachele Grosso*, Francesco Prizzon**,
Manuela Rebaudengo***

parole chiave: valutazione d'impatto della regolamentazione,
nuovo codice dei contratti pubblici,
offerta anomala, metodo antiturbativa

Abstract

Secondo una recente ricerca (Servizio Studi della Camera dei Deputati & ANAC, 2017), il panorama dei Contratti Pubblici ha registrato un importante momento di stallo in seguito all'emanazione del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 50/2016), riscontrabile come calo nel numero dei bandi e incremento del ribasso medio di aggiudicazione. La stessa ricerca rileva altresì dei segnali di ripresa, a partire dalla promulgazione del Correttivo del 2017, che portano a un'interpretazione dello stallo come una fase transitoria dovuta al lento recepimento delle nuove procedure da parte di Pubbliche Amministrazioni e imprese, e non come una prova dell'incapacità della norma di rispondere positivamente alle esigenze del Paese. La valutazione degli impatti del Codice è una questione complessa, ma necessaria per assicurare efficacia all'intervento e avviare nuovi processi di partecipazione pubblica.

Tra gli strumenti valutativi a disposizione del legislatore, per inserire nuove regolamentazioni in un processo orientato alla qualità, quello legato alla fase ex post è la Valutazione

d'Impatto della Regolamentazione, che si applica, in Italia, sulla base di un Piano Biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione.

Sulla base di questi presupposti, lo scopo principale della ricerca è analizzare gli impatti del Nuovo Codice nel breve termine, a quasi due anni dalla sua emanazione. Sarà utilizzato come 'spia' lo studio delle Offerte Anomale, quelle 'anormalmente' basse rispetto all'entità delle prestazioni richieste dal bando, tali da suscitare il sospetto della scarsa serietà dell'offerta e di una possibile non corretta esecuzione della prestazione contrattuale, per il fatto di non assicurare all'operatore economico un adeguato profitto (ANAC).

In termini procedurali, infatti, la regolamentazione anti-turbativa introdotta dal nuovo Codice si differenzia fortemente dal corrispondente quadro normativo europeo, prevedendo che la regola per la determinazione della soglia di anomalia non sia individuata a priori nel bando di gara, ma sia fissata in un modo del tutto casuale (attraver-

so un sorteggio tra i metodi previsti dalla legge; art. 97 c. 2 e c. 8), successivamente all'apertura delle buste contenenti l'offerta economica.

La ricerca qui sintetizzata ha dunque l'obiettivo di (i) fare il punto sull'applicazione, da parte delle istituzioni inca-

ricate, degli strumenti valutativi a loro disposizione, (ii) valutare l'impatto del nuovo metodo antiturbativa, attraverso l'analisi dei dati a scala regionale, (iii) impostare una prassi replicabile per altri aspetti introdotti dalla normativa e ad altre realtà territoriali.

1. INTRODUZIONE

Per garantire efficacia a un'attività regolatoria è di vitale importanza conoscere la modalità di un corretto policy making e avere consapevolezza di come le singole parti del processo interagiscano tra di loro. La *valutazione* è interna al medesimo processo, ma si integra in ogni fase: dalla formulazione (design, pianificazione) all'implementazione (monitoraggio) e infine alla fase operativa, che prevede la verifica che la regolamentazione stia operando nella maniera attesa (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007).

Per ottenere i migliori risultati è importante quindi che l'attività valutativa sia concepita dai regolatori come un tassello all'interno di un processo integrale di policy making, e che per l'analisi degli impatti ottenuti, siano questi positivi o negativi, vengano impiegati gli strumenti più adatti – anche in base al contesto – purché questi siano consistenti, flessibili, analitici, e integrino sia analisi qualitative che quantitative (Jacobs, 2004).

A livello operativo il processo che permette di assicurare efficacia a una policy comprende un momento valutativo ex ante, l'Analisi d'Impatto della Regolamentazione (di seguito AIR), e uno ex post, Valutazione d'Impatto della Regolamentazione (di seguito VIR) (Commissione Europea), attuate in un ciclo di reciproche influenze: lo sviluppo di uno è, cioè, propedeutico allo sviluppo e all'efficacia dell'altro.

Con il presente contributo si propone l'utilizzo di un approccio integrato per la valutazione ex post degli impatti di medio termine di una policy statale, già implementata e applicata in Italia nel settore dei contratti pubblici, relativamente a una delle tematiche attualmente più dibattute (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2018). Per la scelta dell'approccio metodologico più indicato per monitorare il progresso realizzato con l'implementazione del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici sulla politica antiturbativa d'asta si è effettuato un approfondito studio dello stato dell'arte, che sarà qui presentato in forma sintetica. Questo ha portato alla costruzione di un Logic Model (Weiss, 1995; Fullan, 2001; Chen, 2005) allargato all'intero Codice, e all'applicazione della valutazione di approccio realistico (Pawson e Tilley, 1997) per la valutazione degli impatti del metodo anti turbativa. L'utilizzo del Program Logic Model, per la stesura di programmi complessi, ha inizio negli anni '70: si tratta di una tecnica grafica che permette l'organizzazione di informazioni e la rappresentazione di un pensiero, un approccio visivo alla mappa implicita contenuta nelle nostre menti sul funzio-

namento ideale del mondo che ci circonda (The Logic Model Guidebook, 2013). Il Logic Model (LM) ha nella presente applicazione il duplice fine di (i) produrre conoscenza sugli obiettivi generali perseguiti dalla policy e sulle strategie adottate per raggiungerli, (ii) sperimentare una frammentazione del problema in analisi parziali monotematiche. Ciò che contraddistingue la Valutazione Realistica, invece, è che l'attenzione sia rivolta al rapporto tra gli outcomes e il contesto, quest'ultimo interpretato grazie al contatto con gli stakeholders, e che la spiegazione dei fenomeni avvenga attraverso meccanismi generativi. Il meccanismo è il processo tramite cui i soggetti interpretano lo stratagemma dell'intervento (Stame, 2016), secondo una logica Context-Mechanism-Outcome (CMO), che permette di (i) considerare il contesto come parte integrante della valutazione, (ii) effettuare dei focus su un problema specifico alla volta, senza perdere la visione del quadro d'insieme.

La simulazione della fase ex ante, mirata alla ricostruzione della logica della policy su cui costruire la VIR, si basa su un'operazione preliminare di raccolta dati e studio normativo, di cui il paper presenta i principali risultati. Infine, nella sezione analisi e risultati, viene effettuato il confronto tra impatti attesi e impatti ottenuti, relativamente alla politica antiturbativa del Nuovo Codice.

2. CONTESTO E STATO DELL'ARTE

2.1 Il Policy Cycle nel quadro della Better Regulation

Alla base della formazione dell'Unione Europea vi era la volontà degli Stati Membri di allargare i propri mercati oltre i confini nazionali: questo obiettivo viene tutt'oggi perseguito nelle singole nazioni tramite differenti azioni regolatorie (i.e. leggi, normative, programmi, policies, politiche) che provengono, ovviamente, dal recepimento di direttive europee comuni, emanate per rispondere a precise esigenze attinenti i più svariati campi del mercato libero. In questo contesto si inserisce la strategia della *Better Regulation*: una visione sistemica del processo di policy making, promossa dalla Commissione Europea a partire dal 1992, sviluppata e approfondita negli anni 2000, improntata a promuovere tra gli stati membri la formulazione di testi regolativi di elevato livello qualitativo (Rosati, 2010). *Better Regulation* è una modalità operativa che assicura che le decisioni politiche siano prese in maniera aperta, trasparente e informata, supportata dai migliori dati dispo-

nibili e rafforzata dall'ampio coinvolgimento di stakeholders (Commissione Europea).

È in questa ottica, ispirata da Best Practices internazionali (USA e Canada furono i primi stati a introdurre il concetto di qualità del processo normativo negli anni '80 del XX secolo), che la Commissione Europea ha suggerito l'utilizzo di strumenti valutativi rigorosi (nella forma di linee guida) per aiutare i policy makers a mantenere il controllo sui risultati attesi e sulle strategie adottate. Un *Policy Cycle* che comprenda tutti questi momenti valutativi è così in grado di produrre norme di effettiva qualità.

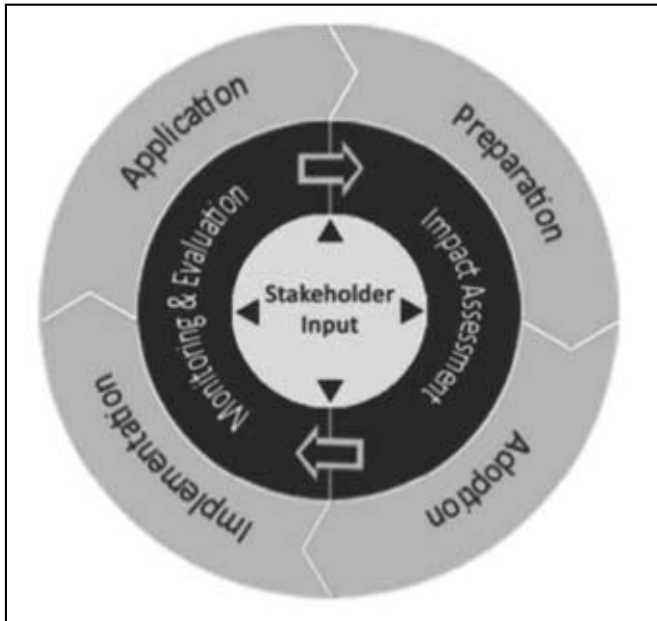


Figura 1 - EU Policy Cycle
(Fonte: www.ec.europa.eu)

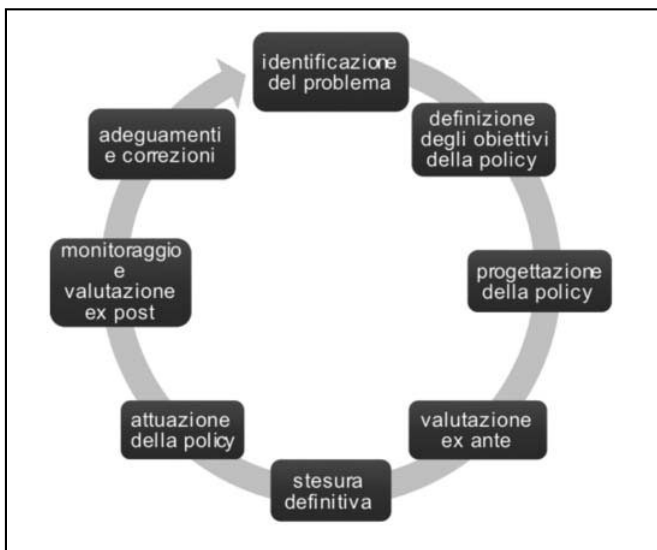


Figura 2 - Policy Cycle
(Fonte: elaborazione degli autori, a partire da Tsoukiás, 2103)

AIR e VIR sono stati recepiti dalla normativa italiana: si tratta di strumenti che, tra loro integrati, concorrono alla qualità del processo normativo, dall'individuazione dei fabbisogni e delle priorità, all'ideazione degli interventi, alla loro attuazione, sino alla loro revisione, secondo un approccio circolare alla regolamentazione (D.P.C.M. 169/2017, art. 2, c. 1).

Ciclicità e sequenzialità sono caratteristiche fondamentali del processo normativo, in cui ogni step è alimentato dai feedback ottenuti dallo step precedente.

La norma italiana in materia di AIR e VIR inquadra, per entrambi gli strumenti, l'ambito di applicazione ed esclusione, i principali contenuti e le fasi, gli enti responsabili e la procedura da attuare, ma, così come le stesse linee guida europee che recepisce, non dà indicazioni specifiche su come debbano essere trattati i dati, lasciando ampio spazio al valutatore sulla tipologia di analisi da svolgere.

Coerentemente, anche i tentativi di definizione rilevati in letteratura sono stati molteplici; per semplicità si propongono le definizioni del D.P.C.M. 169/2017. Obiettivo dell'AIR (art. 3 e 4) è quello di offrire, nel corso dell'istruttoria normativa, attraverso un percorso trasparente di analisi, basato sull'evidenza empirica, un supporto informativo in merito all'opportunità e ai contenuti dell'intervento normativo. L'AIR è riservata ad iniziative normative di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Nello svolgimento dell'AIR, le Amministrazioni procedono all'individuazione e alla comparazione di opzioni di regolamentazione alternative, inclusa quella di non intervento, valutandone la fattibilità e gli effetti previsti. Obiettivo della VIR (art. 5 e 6 del citato D.P.C.M.) è quello di fornire, attraverso un percorso trasparente di valutazione, un supporto informativo, basato sull'evidenza empirica, in merito alla perdurante utilità, all'efficacia e all'efficienza di norma vigenti di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, al fine di confermare o correggere le politiche adottate, proponendo interventi di integrazione, modifica o abrogazione.

Nello svolgimento della VIR, le Amministrazioni procedono, anche in assenza di una precedente AIR, alla comparazione della situazione sociale ed economica attuale con quella esistente all'epoca della formulazione delle norme, nonché alla valutazione degli effetti rilevati in relazione a quelli attesi.

Essendo il Nuovo Codice dei Contratti Pubblici del 2016 un atto normativo del Governo, esso rientra nei casi di applicazione di AIR e VIR, sotto la competenza delle amministrazioni centrali proponenti, ovvero Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. È stato quindi studiato il relativo *Policy Cycle*, per trarre conclusioni circa l'effettivo utilizzo di tali strumenti; l'emanazione è stata accompagnata da una AIR, così come l'emanazione del Correttivo nel 2017. Questo nonostante la VIR dalla quale l'intervento correttivo dovrebbe aver tratto il suo principale fondamento istruttorio sia stata definita dal Consiglio di Stato del tutto carente, generica e lacunosa (Consiglio di Stato, 2017). Una consultazione pubblica su alcuni temi specifici del Codice è stata poi indetta nel

2018, ma continua a non esserci chiarezza sulla situazione attuale e sui prossimi sviluppi, considerate le opinioni contrastanti degli stakeholders, e, al tempo stesso, le informazioni poco esaustive provenienti dal Governo su una nuova revisione della normativa.

Risulta quindi evidente come il passaggio da teoria a prassi, nel caso in esame, risulti piuttosto insoddisfacente, e questo è in linea con i dati statistici sull'utilizzo in Italia di queste tecniche, che è spesso vissuto come un mero adempimento burocratico. Mancano un sistema integrato di AIR e VIR tra i differenti livelli di governo ed è incompiuto il ciclo della valutazione: solo in rarissimi casi si è proceduto al monitoraggio e alla valutazione ex-post degli atti approvati (Senato della Repubblica, 2018).

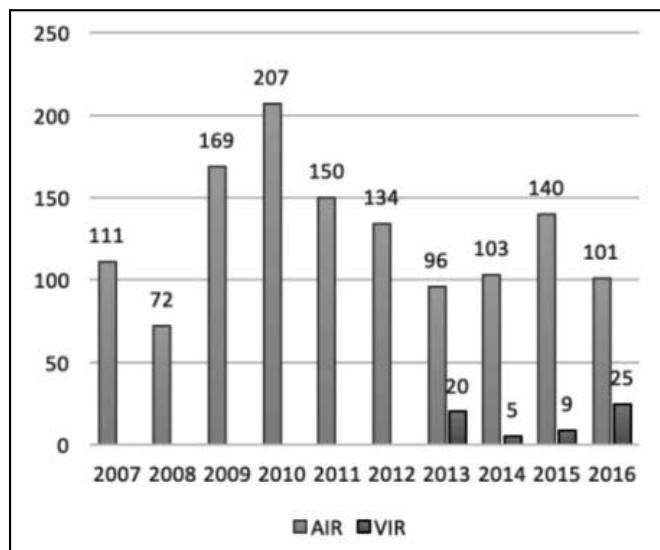


Figura 3 - Relazioni AIR e VIR ad opera delle amministrazioni centrali in Italia
(Fonte: elaborazione degli autori a partire dalla relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell’AIR, 2016)

2.2 Stato dell’arte

Le principali parole chiave che hanno guidato l’indagine delle pubblicazioni indicizzate sono state *Regulatory Impact Assessment, Monitoring&Evaluation, Policy Impact Assessment, Policy Cycle* e *Policy Quality*. La prima caratteristica riscontrabile attraverso un’analisi generale dei risultati di tale ricerca riguarda la vastità e l’interdisciplinarietà degli articoli: sono infatti emerse applicazioni per la valutazione ex ante o ex post l’implementazione di una policy, che hanno per oggetto regolamentazioni (pubbliche) attinenti materie eterogenee (energia, sanità, ambiente, biologia, economia...), con bacini di competenza più o meno ampi (policies di livello statale, locale e intermedio), e con approcci discendenti da discipline molto diverse (operational research, implementation science, scienze economiche, scienze politiche, diritto amministrativo, scienze sociali).

Il tema della valutazione d’impatto della regolamentazione è stato sviluppato e adottato dalla normativa statunitense e canadese a partire da fine anni ’70; la produzione scientifica si è evoluta parallelamente, ed ha subito un’accelerazione a partire dagli anni ’90 (Turnpenney, 2009).

Dall’analisi puntuale, poi, dello stato dell’arte sono emersi interessanti punti di vista e applicazioni sul tema. Ad esempio Ferretti, Pluchinotta & Tsoukiàs (2019) evidenziano come gli economisti abbiano dimostrato interesse verso la materia, sviluppando alcune tra le teorie di Decision Making più utilizzate a supporto della valutazione ex ante e ex post di policies a carattere pubblico: Analisi Costi-Benefici, Analisi delle Opzioni Reali, Teoria dei Giochi; Stem, Margoluis, Salafsky & Brown (2005) propongono una rassegna dei differenti approcci all’attività di monitoraggio e valutazione applicati in ecologia; Jacobs (2004) sostiene l’opportunità offerta dall’utilizzo sistematico dell’AIR da parte degli enti regolatori per il rilancio dell’economia degli stati.

Emerge altresì una criticità legata al percorso di recepimento degli strumenti di valutazione delle policies a livello governativo: in questo senso le Best Practices a livello internazionale si confermano Stati Uniti (i primi teorici del metodo) e Regno Unito, mentre emergono alcune difficoltà in Italia (Consiglio di Stato, 2017), a causa delle importanti implicazioni in termini di *capacità amministrativa* e *partecipazione* degli stakeholders conseguenti all’introduzione di tali norme (De Francesco et al., 2011). Gli ostacoli nei paesi in via di sviluppo sono anche maggiori, legati all’impegno, alla percezione e alla qualità delle autorità, alla pressione sociale e al bilancio assegnato (Kurniawan et al., 2018).

Una rassegna dei metodi ricavati dallo stato dell’arte che più si sono rivelati adatti a trattare i dati per la valutazione d’impatto di policies viene proposta nella tabella sottostante.

Lo studio dello stato dell’arte è stato utile per ricavare il modello di analisi, tra quelli riscontrati in letteratura nello stesso ambito, più adatto al contesto della policy sotto valutazione. L’integrazione del Logic Model con l’approccio della Valutazione Realistica ha permesso quindi di sviluppare la VIR con una metodologia fondata su basi teoriche rigorose e altresì orientata alla gestione di evidenze empiriche.

Il presente articolo si concentrerà sulla fase di applicazione, e quindi sulla valutazione degli impatti generati sul mercato dall’attuazione del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici (di seguito *la policy*), recepimento delle Direttive Europee in materia di contratti pubblici. Sarà proposta una un’analisi dei dati reali riguardanti i contratti pubblici di Lavori sopra i 40.000 € aggiudicati nella Regione Piemonte negli anni oggetto di studio.

2.3 Contenuto della valutazione: il nuovo metodo anti turbativa nelle gare d’appalto

Il Nuovo Codice dei Contratti Pubblici ha rappresentato un cambiamento normativo importante, sia in termini for-

Tabella 1 - Stato dell'arte delle tecniche usate nella letteratura scientifica per la valutazione di policies

Metodo	Autori	Contesto
Logical frameworks	Ziviani <i>et al.</i> , 2011	Valutazione dei benefici prodotti dall'implementazione di servizi sociali per bambini con disabilità fisiche
	Ruel-Bergeron <i>et al.</i> , 2019	Valutazione di impatto di un programma umanitario per la nutrizione in Malawi
Logical frameworks e Valutazione Realistica	Ebenso <i>et al.</i> , 2019	Valutazione Realistica degli impatti dovuti all'implementazione di un programma di assistenza sanitaria in Nigeria
Return of Investment Evaluation	Hall & Millo, 2018	Utilizzo del ROI a supporto del policy maker per la comunicazione efficace delle policy nel settore no-profit
Analisi Costi-Benefici	Hazilla & Kopp, 1990	Misurare la desiderabilità sociale di una policy ambientale
Analisi delle Opzioni Reali	Lee & Shih, 2010	Determinazione ex ante del valore generato dall'implementazione di policies per la promozione di energie rinnovabili
Teoria dei Giochi	Hermans <i>et al.</i> , 2014	Analisi del livello di soddisfazione degli attori connessi con l'implementazione di una policy per la difesa costiera in Olanda
Analisi multicriteria	Norese <i>et al.</i> , 2016	Confronto di 21 comuni per la scelta della migliore allocazione di risorse per la salvaguardia della resilienza
	Spyridaki <i>et al.</i> , 2016	Determinazione della policy energetica più performante tra 10 alternative
Panel Data Analysis	Marques & Fuinhas, 2012	Valutazione dell'efficacia delle policies per la promozione delle energie rinnovabili in 23 stati europei
	Liu <i>et al.</i> , 2018	Valutazione dell'efficacia delle policies per la promozione delle energie rinnovabili in 29 stati in Europa e Asia

mali, sia di contenuti: provando a sintetizzare le principali modifiche introdotte dal D.Lgs. 50 e dal D.Lgs. 56, si può operare una distinzione tra novità generali, di procedura, e novità specifiche, di contenuti e di forma per gli operatori coinvolti nel processo (Prizzon & Rebaudengo, 2017). Tra i principali risultati attesi della policy rientrano la crescita e l'occupazione, la disciplina di bilancio, la modernizzazione dell'amministrazione pubblica, la lotta contro corruzione e collusione, l'accesso al mercato per le PMI, la fiducia dei cittadini nelle autorità pubbliche e nella democrazia, nonché l'innovazione e la crescita sostenibile a livello ambientale e sociale (Direttiva 2014/24/EU).

L'eterogeneità del campo (tutti i contratti pubblici regionali di lavori, servizi e forniture, con importi fino a 5.548.000 €) delle figure coinvolte e direttamente implicate (pubbliche amministrazioni, ordini professionali, associazioni produttive, imprese), degli importi in gioco (secondo l'Organisation for Economic Co-Operation And Development il settore dei contratti pubblici rappresentava nel 2015 in Italia il 10.36% del PIL) e dei contesti socio-economici territoriali rende la valutazione degli impatti della policy un processo complesso, in cui obiettivi dichiarati e strategie adottate possono presentare conflittualità e interazioni.

La complessità del problema richiede la realizzazione di un modello in grado di: (i) inserirsi nel processo regolatorio e valutativo tanto nella fase ex ante quanto in quella ex post, per facilitare i feedback tra le due fasi; (ii) consentire l'analisi per parti, e al contempo mantenere il collegamento con il quadro generale; (iii) rispecchiare le complessità della policy, senza incorrere nell'errore di un'eccessiva semplificazione, (iv) chiarire le relazioni logiche tra gli elementi; (v) includere l'evidenza empirica e il legame con il contesto territoriale.

Successivamente alla sua creazione, il modello sarà testato effettuando una prima analisi su uno dei temi centrali emersi dall'analisi della policy, che, secondo gli autori, potrebbe rientrare nella linea strategica legata alla lotta alla corruzione e collusione: il metodo anti turbativa. Infatti, *analisi dell'efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo sono temi strettamente correlati* (ANAC, 2018), e l'eventuale aggiudicazione, dopo verifica dell'anomalia da parte della SA su offerte "matematicamente" anomale, ad una di queste, potrebbe certamente rientrare tra i suddetti indicatori. I problemi correlabili alla corruzione negli appalti pubblici che il Codice si prefissa di risolvere sono principalmente il dilatamento dei tem-

[

pi di aggiudicazione, la complessità normativa, il calo del numero di bandi e dell'importo medio, l'ingente numero di appalti aggiudicati con un solo offerente, l'elevata diffusione del fenomeno corruttivo e i costi in eccesso, per lo più dovuti a varianti in corso d'opera (Analisi di Impatto della Regolamentazione – Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, 2016). Tra le strategie adottate per ridurre queste criticità analizzeremo in questa sede il metodo anti turbativa e i suoi impatti a breve termine.

Il peso che può avere, sullo svolgimento e l'aggiudicazione di una gara, e conseguentemente sull'andamento dell'intero mercato dei contratti pubblici, la regolamentazione delle offerte anomale è elevato, così come l'interesse riscontrato per questo tema dall'indagine della letteratura: le analisi esistenti hanno preso ad esame vari e interessanti sfaccettature di questo tema, quali ad esempio la distribuzione delle offerte e la prevedibilità della soglia (Ballesteros-Pérez *et al.*, 2013; Ballesteros-Pérez & Skitmore, 2016; Ballesteros-Pérez, Skitmore, Pellicer & Zhang, 2016), nonché la possibilità di sviluppare *red flags* per la misurazione del rischio corruttivo (Fazekas, Tóth & King, 2016); sono emersi anche degli studi di impatto (Gunduz & Karacan, 2008; Gunduz & Karacan, 2017), che però sono stati condotti attraverso interviste agli stakeholders, mentre, a conoscenza degli autori, non vi sono precedenti tentativi, da parte della comunità scientifica, di valutare l'impatto in termini di regolamentazione.

Dallo studio della letteratura sul tema dell'anomalia dell'offerta a livello europeo emerge che vi sono diversi sistemi in uso nei vari stati per la determinazione delle offerte anomale. Il metodo più ricorrente consiste essenzialmente in un sistema aritmetico che misura la deviazione di una particolare offerta dalla media delle offerte pervenute, applicando diverse percentuali di scostamento o diverse medie a seconda degli Stati (per esempio Belgio, Francia, Italia, Portogallo, Spagna e Grecia hanno sempre utilizzato dei range di deviazione tra il 10% e il 15%) (Ballesteros-Pérez, Skitmore, Pellicer & González-Cruz, 2015). Prima del 2016, quindi, i vari sistemi utilizzati dagli Stati Membri erano diversi, ma concettualmente affini, mentre l'impostazione anti turbativa introdotta con il Nuovo Codice ha differenziato fortemente il quadro normativo italiano da quelli degli altri paesi europei, almeno in merito a tale tema. Questo perché era stato riscontrato che, nota a priori la regola per la determinazione della soglia di anomalia, fosse possibile per le imprese gareggianti accordarsi per pilotare la gara, mediante la presentazione di offerte con ribassi studiati a tavolino (Massari, 2017). Proprio per contrastare la formazione di cartelli e rispondere al problema della turbativa, il nuovo metodo ha introdotto, nei casi di aggiudicazione al minor prezzo, un sorteggio del metodo per il calcolo della soglia di anomalia tra otto possibili, che può avvenire solo a offerte consegnate. Inoltre, il metodo anti turbativa prevede, per appalti di importo inferiore a 2 milioni di euro aggiudicati al prezzo più basso, la facoltà dell'esclusione automatica delle offerte che presentano percentuali di ribasso uguali o superiori alla soglia di anomalia (art. 97, c. 8, D. Lgs. 50/2016), che dovrebbe non solo con-

tribuire a combattere la corruzione, ma anche ad accelerare le procedure e quindi sbloccare il mercato dei lavori pubblici.

3. METODO

La metodologia elaborata per il presente approfondimento si basa, oltre che sull'analisi dello stato dell'arte, sui contenuti di Linee Guida per la valutazione di policies redatte dal Ministero degli Affari Esteri olandese (Policy and Operations Evaluation Department, 2009), una delle best practices a livello europeo, e può essere schematizzata nei seguenti passaggi.

Step 1: Ricostruzione della logica della policy. La ricostruzione della logica della policy del Nuovo Codice è effettuata nell'ottica in cui il valutatore si prefigge di verificare se le relazioni causa-effetto individuate dal legislatore siano valide per l'ottenimento degli impatti auspicati. Questa fase comprende un periodo di studio tecnico-normativo del Codice, ricerca della documentazione pertinente e relativa analisi, al fine di raccogliere le informazioni rilevanti per la ricostruzione della policy [con aggiornamento a gennaio 2019]. Sempre con l'obiettivo di creare una interpretazione condivisa delle strategie adottate dalla regolamentazione, sono stati coinvolti i principali stakeholders: esperti di settore e rappresentanti di gruppi interessati dal provvedimento. Questo coinvolgimento è avvenuto in maniera diretta, mediante workshop (nel caso degli esperti e degli stakeholders di livello regionale, l'Osservatorio Contratti Pubblici della Regione Piemonte); oppure estraendo pareri e punti di vista dalla documentazione disponibile, per gli stakeholders di livello individuale (la popolazione, mediante analisi degli esiti della consultazione popolare; professionisti e stazioni appaltanti, anche in base alle posizioni dichiarate nella partecipazione a numerosi convegni sul tema) e statale (il legislatore, mediante studio approfondito delle AIR che hanno accompagnato l'emanazione del Codice e quella del Correttivo). Parallelamente alla raccolta della documentazione, e in maniera iterativa per approfondimenti successivi, il Logic Model è stata la tecnica utilizzata per ottenere una valida, seppur semplificata, rappresentazione delle complessità del sistema introdotto dal Nuovo Codice (The Logic Model Guidebook, 2013). Per lo sviluppo del LM si è scelto un approccio per layer, che identifica, con una logica condizionale *if-then*, le risorse investite nel programma (inputs), le azioni pratiche (activities), gli indicatori descrittivi di cosa le specifiche azioni generano (outputs), e i cambiamenti a breve, medio e lungo termine (outcomes e impacts).

Step 2: Identificazione del contesto e del quesito della valutazione. La valutazione di approccio *realistico* si fonda sull'ipotesi che il contesto influenzi il meccanismo, cioè che un meccanismo possa funzionare diversamente in differenti contesti, e ha un focus a cogliere le modalità con cui questo avviene. Poiché l'oggetto della valutazione è una policy di livello statale, e poiché il sistema nazionale di raccolta dati permette la disaggregazione degli stessi per Regio-

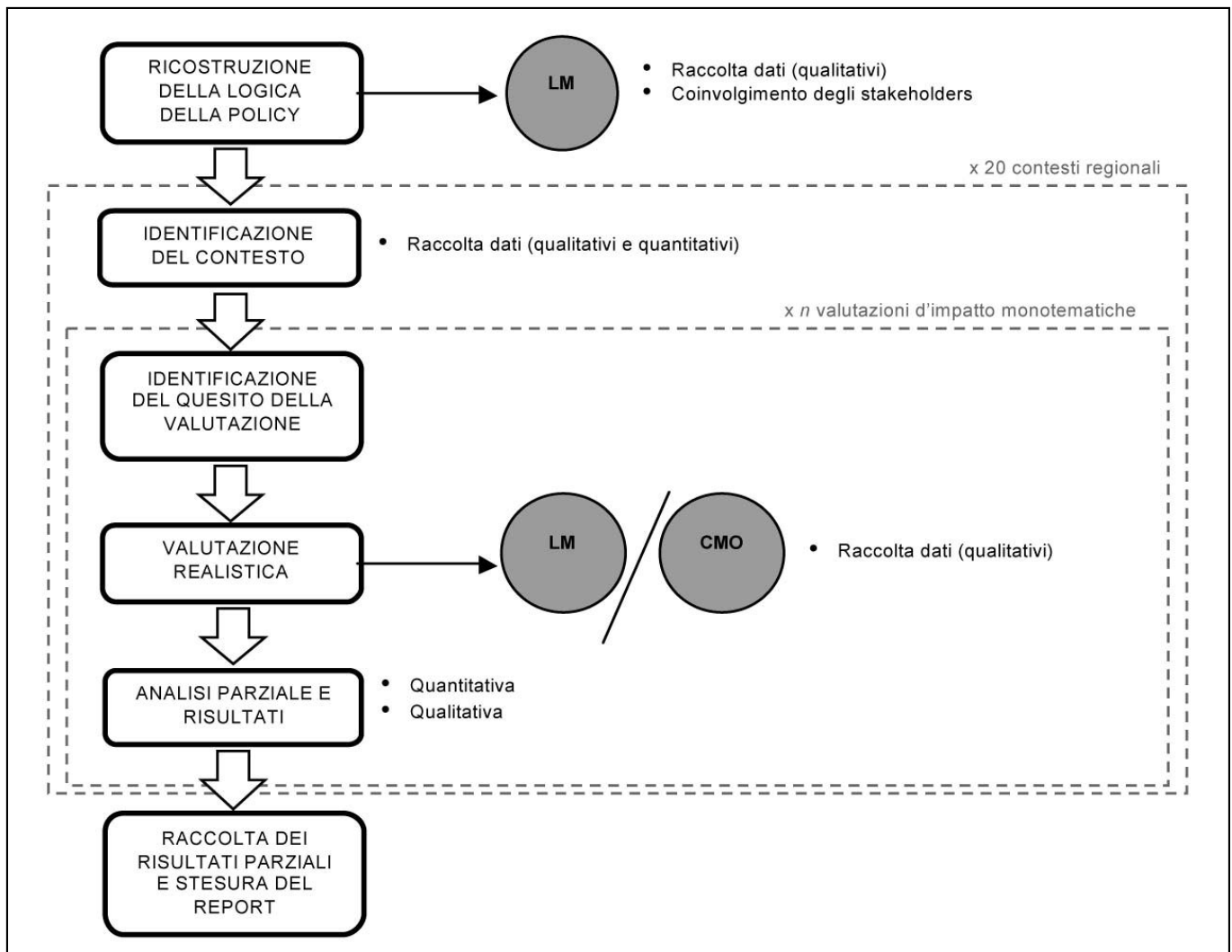


Figura 4 - Rappresentazione schematica del procedimento per l'analisi degli impatti della policy mediante applicazione del Logic Modeling con approccio realistico alla valutazione
(Fonte: elaborazione degli autori)

ne, si è scelto in questa sede di considerare il contesto territoriale delle Regioni, intese come spazi che presentano caratteristiche socio-economiche e politiche più omogenee rispetto all'ambito nazionale; un'altra possibile interpretazione potrebbe essere quella che opera per dimensione dei comuni, ma certo risulterebbe particolarmente complesso, considerato che il sistema di raccolta dati nazionale si svolge su base regionale, e non comunale. Una volta selezionata la scala territoriale della valutazione, ed esplicitato il contesto di riferimento, questo dev'essere caratterizzato, ovvero analizzato nelle sue caratteristiche socio-economiche rilevanti ai fini della valutazione. Nel presente approfondimento, sarà analizzato l'andamento del mercato dei Contratti Pubblici della Regione Piemonte.

Un'altra scelta da fare riguarda il focus tematico: concentrare, infatti, l'esame di tutti gli impatti in un'unica valuta-

zione non è possibile nel caso in esame, e il Logic Model potrà essere utilizzato come utile strumento per identificare e selezionare di volta in volta specifiche sezioni o componenti della policy su cui concentrare le analisi parziali. Questa logica è sostenuta anche dall'analisi della letteratura più recente, che affronta solo parzialmente i temi relativi al Nuovo Codice (Manzone *et al.*, 2019, Rebaudengo *et al.*, 2019).

Alla luce di queste ipotesi metodologiche, il secondo step si conclude individuando con precisione una o più domande a cui rispondere attraverso l'analisi.

Step 3: Valutazione Realistica. Una volta individuato il contesto, la Valutazione Realistica prevede l'individuazione di uno, o di tutti i possibili meccanismi che possono concorrere a rispondere al quesito della valutazione: in questo senso, i LM sono strumenti per l'attuazione del primo step

della valutazione (descrizione del programma e base teorica) e altresì supporti per l'individuazione di tutte le possibili configurazioni CMO, che nascono appunto dai *link* tra inputs, outputs, outcomes (Ebenso *et al.*, 2019).

L'ipotesi CMO, individuata ed estratta dal Logic Model generale, costituisce la base per la successiva fase di analisi.

Step 4: Analisi parziale e risultati. Obiettivo dell'analisi è dare un contenuto empirico al quadro teorico finora descritto. In questo senso essenziale è stata la possibilità di accesso al più grande database esistente sugli appalti aggiudicati nella Regione Piemonte. Si tratta di un sistema di raccolta in cui ad ogni gara è associato un Codice Identificativo; le Amministrazioni locali hanno poi la responsabilità di compilare la scheda gara in ogni sua parte (tempistiche, offerte, aggiudicazioni, anomalie, ecc.), mentre la gestione e le operazioni di controllo sono gestite congiuntamente dagli Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici e dall'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione).

L'analisi, sulla base delle prescrizioni del D.P.C.M. 169/2017, art. 2, c. 6, si baserà sulla comparazione tra la situazione del mercato attuale, e quella esistente all'epoca della formulazione della norma, nonché sugli effetti rilevati in relazione a quelli attesi.

Step 5: Reiterazione per contesti regionali e per quesiti monotematici. Attraverso il focus su diverse *Evaluation Questions* e la selezione di molteplici ipotesi CMO, possono essere impostate *n* valutazioni monotematiche a partire dallo stesso LM e dallo studio dei fattori contestuali.

Step 6: Raccolta dei risultati parziali e stesura del report. Questa fase è essenziale e non deve essere sottovalutata: lo scopo è infatti facilitare il legislatore nella lettura delle conclusioni dell'analisi, ovvero la comprensione del *come* e del *perché* siano stati osservati determinati fenomeni in risposta all'emanazione della policy.

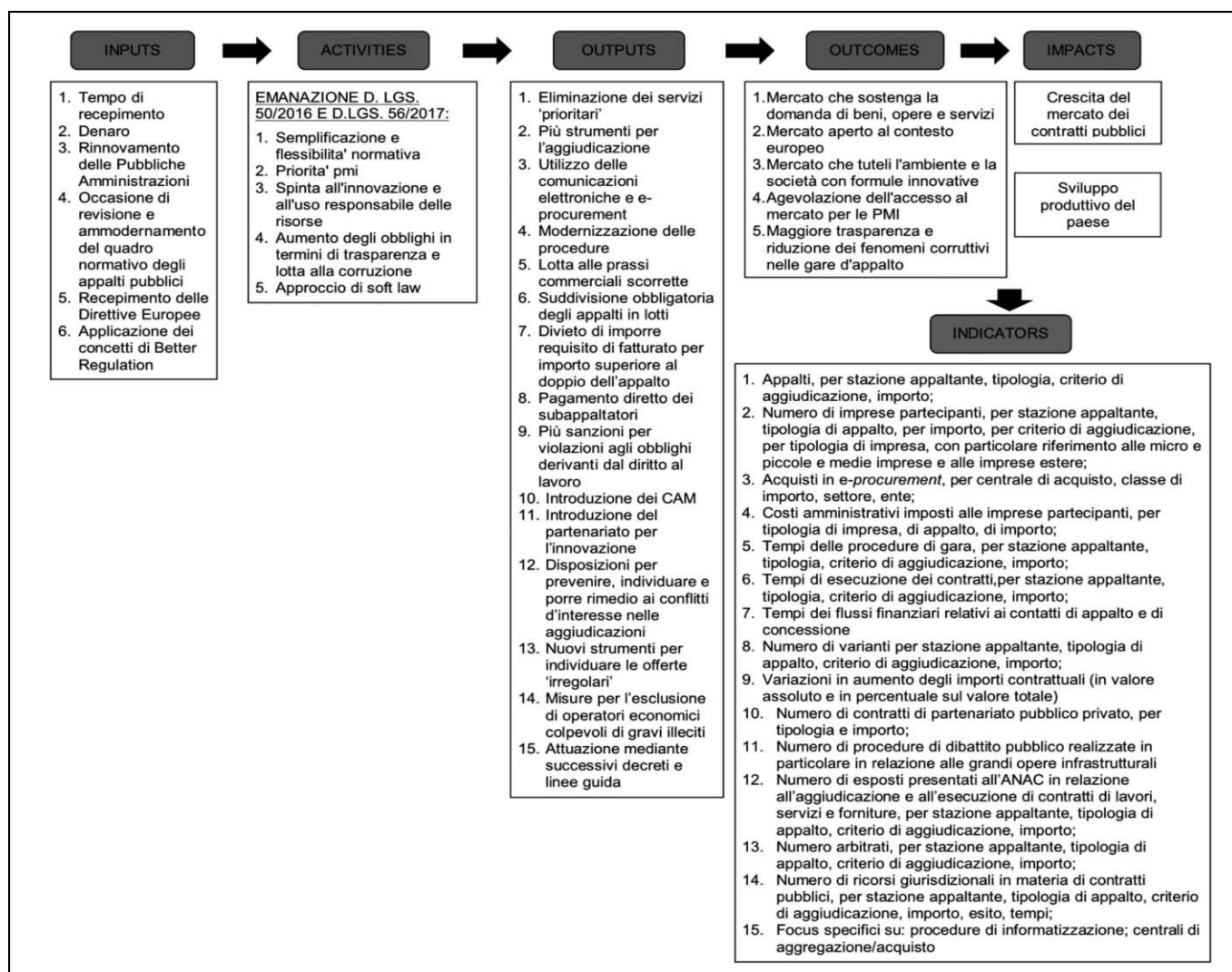


Figura 5 - Logic Model per la valutazione d'impatto del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici
(Fonte: elaborazione degli autori)

4. ANALISI E RISULTATI

Successivamente alla ricostruzione della logica della policy (D. Lgs. 50/2016 e s.m.i., figura 5), una prima considerazione sul contesto (step 2) riguarda la rispondenza tra l'andamento del mercato dei contratti pubblici nella regione sotto analisi e il quadro nazionale.

Come evidente dal confronto tra i Grafici 1 e 2 della pagina successiva, in particolare per ciò che riguarda il mercato dei lavori pubblici, l'ambito regionale è rappresentativo della realtà nazionale sia in termini di importo medio, sia di distribuzione dei valori nel tempo. Al contempo, però, appaiono differenti le dinamiche legate ai servizi e alle forniture, in cui – in particolare nell'anno 2016- Regione Piemonte ha investito somme in crescita rispetto al 2015. Si ritiene quindi che l'analisi per banche dati regionali, oltre che semplificare il processo di analisi – dal momento che avviene per numeri ridotti rispetto al campione nazionale – possa essere un utile approccio alla frammentazione del problema per contesti omogenei.

Come si è detto, per valutare l'impatto della regolamentazione, occorre riferirsi a due istanti temporali precisi: uno precedente (2015) e uno successivo (2017) all'entrata in vigore del nuovo Codice. La fotografia del mercato dei con-

tratti pubblici in Piemonte, a quelle date, è riportata in Tabella 2. Il campione a cui si è riferiti è un opportuno sottoinsieme di informazioni, trasmesse dalle stazioni appaltanti piemontesi all'Osservatorio regionale e che riguarda, più in generale, tutte le fasi di sviluppo di un contratto pubblico, dalla fase di programmazione a quella di collaudo. Si tratta per il 2015 di oltre 7.000 aggiudicazioni tra lavori, servizi e forniture di importo superiore alla soglia di 40.000€ dato che si incrementa fino a circa 8.400 nel 2017; se le proporzioni in termini numerici rimangono pressoché invariate, ciò non accade in termini di distribuzione dei valori, con una forte crescita dell'incidenza percentuale delle somme investite in forniture e conseguente riduzione di quelle impegnate in lavori e servizi. La tabella raccoglie poi i grafici rappresentativi, per ciascun anno e per tipologia di contratto (lavori, servizi e forniture), della distribuzione delle aggiudicazioni (numero e valori) nelle sei classi di importo di cui alla legenda, che concorrono alla caratterizzazione del contesto.

Per completare il *secondo step* previsto dal modello (Figura 4), occorre introdurre il quesito che orienterà le successive analisi.

Note le (numerose) modifiche normative introdotte dal D. Lgs. 50/2016 e s.m.i. e il quadro di riferimento, l'introduzione del metodo anti turbativa (art. 95 e 97 del Codice) ha prodotto gli impatti che erano stati auspicati dal legislatore – ovvero crescita del mercato, riduzione della corruzione e miglior efficacia della spesa pubblica?

Procedere con la Valutazione Realistica (step 3, Figura 4) significa dare una risposta a tale domanda, attraverso la formulazione di un'ipotesi di funzionamento della policy, e la sua successiva verifica mediante lo studio di dati empirici. In teoria, in riscontro alla modifica di un contesto, sono analizzabili molteplici meccanismi creatori di impatti, che possono essere considerati distintamente nella formulazione delle ipotesi di funzionamento. In questa sede, il meccanismo oggetto di studio lega l'intervento sulla normativa relativa alla definizione dell'anomalia dell'offerta con eventuali segnali di ripresa del mercato.

Con lo scopo di verificare l'impatto, ovvero il raggiungimento dell'obiettivo di lungo periodo, possono essere

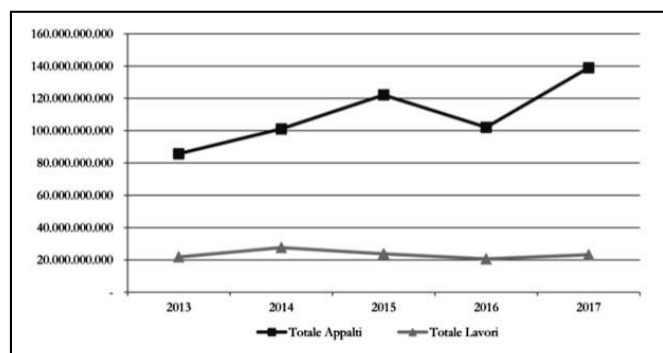


Grafico 1 - Aggiudicazioni 2013-2017 in Italia
(Fonte: ANAC, 2018)

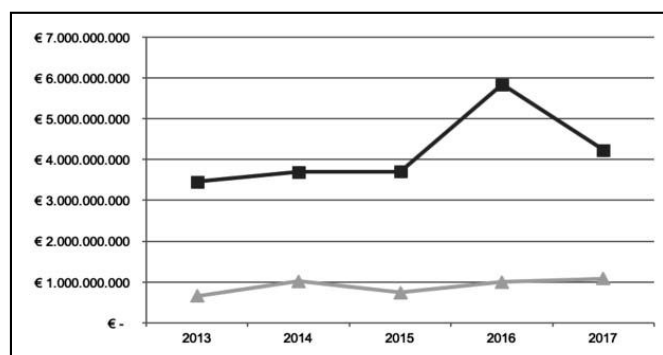


Grafico 2 - Aggiudicazioni 2013-2017 in Piemonte
(Fonte: elaborazione degli autori a partire dal database dell'Osservatorio Regionale)

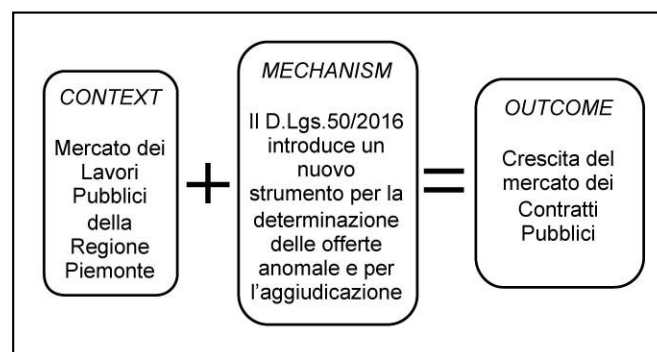


Figura 6 - CMO oggetto della valutazione

Tabella 2 - Il mercato dei Contratti Pubblici e la distribuzione delle aggiudicazioni in Piemonte: confronto 2015-2017
 (Fonte: elaborazione degli autori, dal database dell'Osservatorio Regionale)

	2015	2017
Numero di aggiudicazioni in Piemonte per categoria di contratto (Lavori, Servizi, Forniture)	<p>■ S ■ L ■ F</p>	<p>■ S ■ L ■ F</p>
Importo totale di aggiudicazioni in Piemonte per categoria di contratto (Lavori, Servizi, Forniture)	<p>■ S ■ L ■ F</p>	<p>■ S ■ L ■ F</p>
LAVORI. Numero di aggiudicazioni.	<p>■ 40.000€ - 499.999€ ■ 500.000€ - 999.999€ ■ 1.000.000€ - 1.999.999€ ■ 2.000.000€ - 4.999.999€ ■ 5.000.000€ - 9.999.999€ ■ >= 10.000.000€</p>	<p>■ 40.000€ - 499.999€ ■ 500.000€ - 999.999€ ■ 1.000.000€ - 1.999.999€ ■ 2.000.000€ - 4.999.999€ ■ 5.000.000€ - 9.999.999€ ■ >= 10.000.000€</p>
LAVORI. Investimenti pubblici per classi di importo.	<p>■ 40.000€ - 499.999€ ■ 500.000€ - 999.999€ ■ 1.000.000€ - 1.999.999€ ■ 2.000.000€ - 4.999.999€ ■ 5.000.000€ - 9.999.999€ ■ >= 10.000.000€</p>	<p>■ 40.000€ - 499.999€ ■ 500.000€ - 999.999€ ■ 1.000.000€ - 1.999.999€ ■ 2.000.000€ - 4.999.999€ ■ 5.000.000€ - 9.999.999€ ■ >= 10.000.000€</p>
SERVIZI. Numero di aggiudicazioni.	<p>■ 40.000€ - 499.999€ ■ 500.000€ - 999.999€ ■ 1.000.000€ - 1.999.999€ ■ 2.000.000€ - 4.999.999€ ■ 5.000.000€ - 9.999.999€ ■ >= 10.000.000€</p>	<p>■ 40.000€ - 499.999€ ■ 500.000€ - 999.999€ ■ 1.000.000€ - 1.999.999€ ■ 2.000.000€ - 4.999.999€ ■ 5.000.000€ - 9.999.999€ ■ >= 10.000.000€</p>
SERVIZI. Investimenti pubblici per classi di importo.	<p>■ 40.000€ - 499.999€ ■ 500.000€ - 999.999€ ■ 1.000.000€ - 1.999.999€ ■ 2.000.000€ - 4.999.999€ ■ 5.000.000€ - 9.999.999€ ■ >= 10.000.000€</p>	<p>■ 40.000€ - 499.999€ ■ 500.000€ - 999.999€ ■ 1.000.000€ - 1.999.999€ ■ 2.000.000€ - 4.999.999€ ■ 5.000.000€ - 9.999.999€ ■ >= 10.000.000€</p>
FORNITURE. Numero di aggiudicazioni.	<p>■ 40.000€ - 499.999€ ■ 500.000€ - 999.999€ ■ 1.000.000€ - 1.999.999€ ■ 2.000.000€ - 4.999.999€ ■ 5.000.000€ - 9.999.999€ ■ >= 10.000.000€</p>	<p>■ 40.000€ - 499.999€ ■ 500.000€ - 999.999€ ■ 1.000.000€ - 1.999.999€ ■ 2.000.000€ - 4.999.999€ ■ 5.000.000€ - 9.999.999€ ■ >= 10.000.000€</p>
FORNITURE. Investimenti pubblici per classi di importo	<p>■ 40.000€ - 499.999€ ■ 500.000€ - 999.999€ ■ 1.000.000€ - 1.999.999€ ■ 2.000.000€ - 4.999.999€ ■ 5.000.000€ - 9.999.999€ ■ >= 10.000.000€</p>	<p>■ 40.000€ - 499.999€ ■ 500.000€ - 999.999€ ■ 1.000.000€ - 1.999.999€ ■ 2.000.000€ - 4.999.999€ ■ 5.000.000€ - 9.999.999€ ■ >= 10.000.000€</p>

osservate alcune variabili di breve periodo (outcomes); tra le variabili legate al meccanismo impostato vi sono ad esempio la riduzione dei tempi (di aggiudicazione, di realizzazione delle opere, di collaudo, ...), dei costi (minor numero di varianti e ridotto incremento dei costi rispetto all'importo di aggiudicazione, ...) conseguenti alla formulazione di un'offerta più congrua rispetto al valore posto a base di gara, cui corrisponde un ribasso di aggiudicazione più contenuto e non ai limiti della sostenibilità per l'impresa. In questo quadro in cui gli operatori economici possono operare senza spingere la competitività all'eccesso, è auspicabile una crescita indiretta del mercato, sia in termini di numerosità che di importi dei bandi pubblici indetti. Fatte queste premesse, però, prima di affrontare l'analisi, occorre precisare una limitazione che ha influenzato gli autori nella scelta degli indicatori di confronto – in particolare in termini di riduzione dei tempi e/o dei costi –, e cioè il fatto che la banca dati analizzata non sia ancora in grado di fornire due quadri di dati significativi, essendo superiore all'anno il tempo di restituzione delle informazioni relative allo svolgimento dell'appalto. Per ciò che riguarda lo scostamento complessivo rispetto a quanto previsto in contratto – durata e importi – si attende che la banca dati raggiunga per l'anno 2017 almeno un buon livello di significatività, ovvero che contenga informazioni su questi aspetti almeno nel 50% dei casi (ora inferiore al 33%). Poiché le Stazioni Appaltanti trasmettono sistematicamente (anche se in modo non così completo) le comunicazioni all'Osservatorio, ci si attende che una nuova estrazione dati a fine 2019 permetta di concludere in modo più ampio ed esaustivo queste elaborazioni.

Ad oggi l'analisi dei dati permette di caratterizzare il mercato in termini di dinamicità e di impatto; i grafici delle pagine successive (Tabella 3) consentono cioè di confrontare le aggiudicazioni di lavori per annualità e per classi omogenee di importo, con particolare attenzione a quattro indicatori ritenuti significativi: il *numero di imprese offerenti*, il *ribasso di aggiudicazione*, la *soglia di anomalia* e il *numero di imprese sopra soglia di anomalia*. Chiara la finalità, si è scelto di condurre le analisi su un campione di aggiudicazioni più ristretto rispetto a quelle considerate nella caratterizzazione del contesto, che fosse però significativo in termini di rappresentatività del campione, sia relativamente al ribasso di aggiudicazione, sia all'anomalia dell'offerta. Come si è detto il database regionale contiene moltissimi dati sull'esecuzione dei contratti pubblici del territorio, senza tuttavia particolari attenzioni alla bontà delle informazioni raccolte, se non per quelle strettamente procedurali (anagrafiche, cig, importi, ...). Pertanto, per gli approfondimenti che seguono, si è limitata l'analisi alle sole comunicazioni di contratti di lavori aggiudicati (circa 1.750 nel 2015 e circa 1.520 nel 2017, circa il 70% del totale lavori aggiudicati in ciascuna annualità) contenenti contemporaneamente informazioni sul ribasso e sull'anomalia.

Sia per il 2015 che per il 2017 la classe di importo più popolata – in termini di aggiudicazioni – è la prima, contratti pari o superiori a 40.000€ ma inferiori a 500.000 €, prevalentemente (84% nel 2015; 90% nel 2017) aggiudicati al massimo

ribasso/minor prezzo, e tale fenomeno ben si rileva dalla quasi completa sovrapposizione delle spezzate dei relativi grafici alla pagina successiva. La rappresentazione radiale di Tabella 3 evidenzia in modo netto gli scostamenti o le similitudini della singola classe di importo rispetto alla media delle aggiudicazioni dell'annualità; confrontando rispettivamente il 2015 e il 2017 si rileva una riduzione del numero medio di imprese offerenti (da 19,42 a 17,02), del ribasso di aggiudicazione (di circa 3 punti percentuali, da 27,4% a 24,07%), della soglia di anomalia (di oltre 5 punti percentuali, da 29,85% a 24,47%) e, infine, un lieve incremento del numero di offerte che si collocano sopra la soglia di anomalia. Più in specifico:

- nella classe di importo 40.000 €-499.999 € si riduce lievemente il numero medio di imprese offerenti ed aumenta, però, il numero di offerte che si collocano sopra la soglia di anomalia;
- nella classe di importo 500.000 €-999.999 € si incrementano (raddoppiandosi o, addirittura, triplicandosi) il numero di offerenti e, al contempo, il numero di offerte sopra la soglia di anomalia;
- nella classe di importo 1.000.000 €-1.999.999 € si riduce il numero di offerte sopra la soglia, ma questa cresce lievemente;
- nelle classi di importo superiore, il 2015 ben rappresenta la minore concorrenza al crescere dell'importo lavori, dovuta sostanzialmente alla riduzione del numero di operatori economici in possesso dei requisiti di qualificazione richiesti; il 2017, invece, mostra alcuni errori della banca dati regionale (tali sottoinsiemi non dovrebbero, infatti, essere più "popolati" dopo l'entrata in vigore del Nuovo Codice, che – per i lavori – prevede l'utilizzo del minor prezzo fino a 2M€).

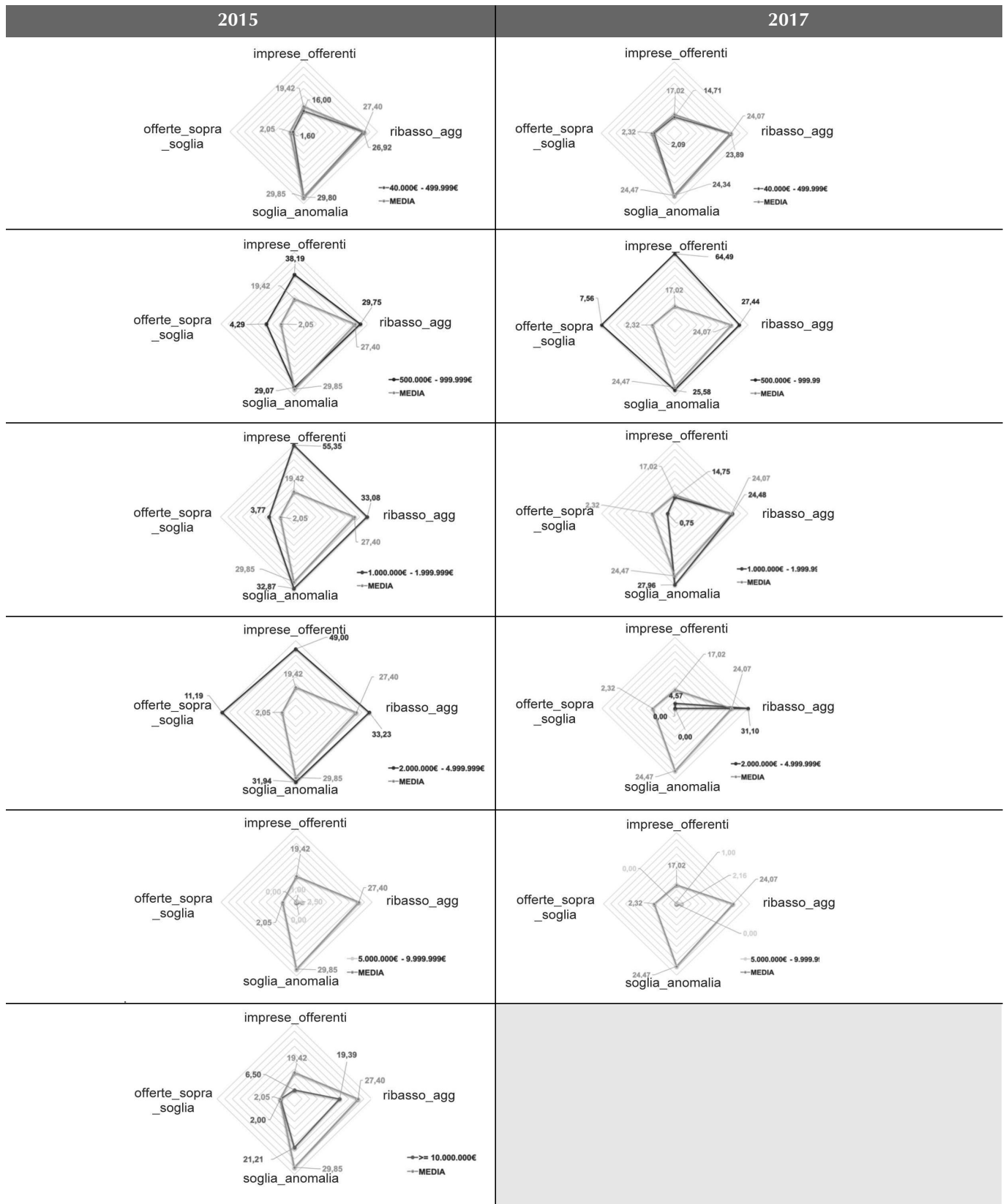
Le analisi di seguito presentate in Tabella 3 applicano la metodologia elaborata al caso studio della regione Piemonte, assumendo che si possa procedere in modo analogo (attraverso gli stessi approfondimenti e le medesime fonti dei dati – Osservatori Regionali) per caratterizzare il fenomeno a scala nazionale.

Seppur delineati nel modello, in questa fase della ricerca non sono stati condotti gli ultimi due approfondimenti (*step 5 e 6*) che di fatto comprenderebbero analoghe analisi – per indagare il fenomeno regionale – sui servizi e le forniture (in cui l'effetto, però, delle modifiche alla normativa hanno avuto minor impatto, agendo con una regola differente e di più semplice applicazione); poi per altre realtà regionali e, in sequenza, per altri temi di cui si è detto (Figura 4).

5. CONCLUSIONI

Il lavoro fin qui sintetizzato è frutto di una ricerca di natura interdisciplinare, ancora in corso, il cui obiettivo di lungo periodo – per alcuni aspetti un po' ambizioso – è rappresentato dalla valutazione dell'impatto della regolamentazione sul tema delle offerte anomale. Ciò ha richie-

Tabella 3 - Aggiudicazioni di Lavori, in Piemonte: confronto 2015-2017
 (Fonte: elaborazione degli autori a partire dal database dell'Osservatorio Regionale)



sto dapprima un'approfondita analisi normativa, che ha fatto emergere un quadro interessante di visioni e di tecniche applicate al mondo delle *policies evaluations*; in particolare, nel contesto italiano, è emerso un importante gap tra il livello di approfondimento richiesto nello sviluppo di tali strumenti, l'interesse verso gli stessi dimostrato da parte di alcuni enti, ad esempio l'Osservatorio AIR e la Regione Toscana (Natalini & Sarpi, 2019), e la loro effettiva applicazione da parte delle istituzioni incaricate.

Il passaggio successivo è stato lo studio delle evidenze della banca dati sui contratti pubblici dell'Osservatorio Regionale, partner della ricerca: questa fase ha sollevato alcuni interessanti temi di riflessione e aperto nuove strade di indagine.

La prima considerazione riguarda la qualità delle informazioni, che risultano spesso incomplete, da verificare puntualmente, e quindi statisticamente non significative; i dati vengono raccolti e sono disponibili, ma che realtà possono raccontare davvero in questo modo? La causa di tale situazione può essere ricercata nelle modalità con cui tale raccolta è attuata, tenendo presente che se la finalità è il monitoraggio la rilevazione dev'essere quanto più sistematica. Un'altra causa imputabile è la trasparenza delle informazioni, principio che, con i suoi obblighi, ha investito pesantemente le stazioni appaltanti, provocando forse un ulteriore peggioramento qualitativo delle banche dati.

Per il tema trattato, si ritiene che il dato sia in ogni caso significativo ma, anche solo per il necessario sfalsamento temporale tra il momento in cui le aggiudicazioni si perfezionano e quello in cui vengono trasmesse via via tutte le informazioni richieste, i tempi necessari per alcune elaborazioni si possono dilatare in modo eccessivo. Forse occorre ripensare alle finalità con cui i dati vengono raccolti, anche introducendo modalità automatiche di controllo, per ridurre la fase di intervento puntuale da parte di chi indaga uno o più fenomeni.

Attendendo una prossima estrazione a partire dal DB regionale, che permetta di completare l'analisi dell'impatto anche in termini di tempi e costi, per ora si possono osservare alcuni effetti correlabili alle recenti modifiche normative, in particolare una lieve contrazione del mercato per effetto dell'introduzione di un meccanismo – la determinazione "casuale" della soglia di anomalia – che ha in parte ridot-

to la concorrenza (parzialmente conseguenza, anche, della crisi del settore) e ha contratto – come auspicato dal legislatore – ribassi di aggiudicazione e soglie di anomalia. Se, come si è detto, la riduzione dei ribassi medi di aggiudicazione è un buon segnale, che indica – da un lato – che i valori a base di gara sono determinati in modo corretto e – dall'altro – che gli operatori economici formulano le proprie offerte in modo più congruo e quindi prefigurano meno rischi per la fase di realizzazione, tuttavia occorre riprendere il tema delle modalità con cui viene determinato il valore di riferimento per la soglia di anomalia.

L'intervento normativo ha trasposto in legge l'esigenza di non poter determinare il valore prima della presentazione delle offerte. Tuttavia recenti studi (Grosso *et al.*, 2018) mostrano un'ampiezza talvolta eccessiva del range di anomalia che, per non essere troppo ridotto e quindi facilmente determinabile in anticipo, rischia di escludere un numero crescente di imprese, come si è visto dai grafici di Tabella 3, con buona probabilità ancora "congrue" in termini di offerta. Questo accade anche perché le Stazioni Appaltanti ricorrono molto spesso all'esclusione automatica delle offerte sopra la soglia di anomalia.

In questa direzione, ovvero attraverso lo studio dell'ampiezza del range di anomalia per numerosità, distribuzione dei ribassi e classi di importo, per casi studio rappresentativi del campione, si stanno definendo possibili semplificazioni delle modalità di calcolo del valore soglia che, per le ragioni dette, non può che rimanere ignoto a priori come prevede attualmente la normativa.

Infine, si è elaborato un metodo che potesse essere sufficientemente descrittivo per il caso italiano della più recente normativa sui contratti pubblici, ma allo stesso tempo replicabile per altri interventi normativi e/o di policies a scala regionale o sovra regionale. La replicabilità è una caratteristica intrinseca del modello di valutazione che è stato sviluppato; a partire dal Logic Model iniziale, impostando nuove ipotesi CMO e applicandole alle diverse banche dati regionali in maniera sistematica si otterrebbe il quadro completo finalizzato al monitoraggio.

Un ostacolo a tale progetto si riscontra però nel contesto nazionale attuale, nel quale nuove possibili revisioni/modifiche della normativa, annunciate proprio in questi mesi, finirebbero per rimettere in discussione quanto rilevato fino a questo momento.

* **Rachele Grosso**, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST), Politecnico di Torino.
e-mail: rachele.grosso@polito.it

** **Francesco Prizzon**, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST), Politecnico di Torino.
e-mail: francesco.prizzon@polito.it

*** **Manuela Rebaudengo**, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST), Politecnico di Torino.
e-mail: manuela.rebaudengo@polito.it

Bibliografia

- BALLESTEROS-PÉREZ P., GONZÁLEZ-CRUZ M. C., CAÑAVATE-GRIMAL A., PELLICER E., *Detecting abnormal and collusive bids in capped tendering*, *Automation in Construction*, 2013, pp. 215-229, DOI: 10.1016/j.autcon.2012.11.036
- BALLESTEROS-PÉREZ P., SKITMORE M., PELLICER E., GONZÁLEZ-CRUZ M. C., *Scoring rules and abnormally low bids criteria in construction tenders: a taxonomic review*, *Construction Management and Economics*, Vol. 4, 2015, pp. 259-278, DOI: 10.1080/01446193.2015.1059951
- BALLESTEROS-PÉREZ P., SKITMORE M., *Estimating the number of new and repeated bidders in construction auctions*, *Construction Management and Economics*, Vol. 12, 2016, pp. 919-934. DOI: 10.1080/01446193.2016.1231408
- BALLESTEROS-PÉREZ P., SKITMORE M., PELLICER E., ZHANG X., *Scoring Rules and Competitive Behavior in Best-Value Construction Auctions*, *Journal of Construction Engineering and Management*, Vol. 9, 2016. DOI: 10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0001144
- CHEN H., *Practical program evaluation: Assessing and improving planning, implementation and effectiveness*, Sage, Thousand Oaks, CA, 2005.
- DE FRANCESCO F., RADAELLI C. M., TROEGER V. E., *Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment*, *Journal of European Public Policy*, 2011, pp. 37-41. DOI: 10.1080/13501763.2011.607342
- EBENSO B., MANZANO A., UZOCHUKWU B., ETIABA E., HUSS R., ENSOR T., NEWELL J., ONWUJEKWE O., EZUMAH N., HICKS J., MIRZOEV T., *Dealing with context in logic model development: reflections from using logic modelling as part of realist evaluation of a community health worker programme in Nigeria*, *Evaluation and Program Planning*, Vol. 73, 2019, pp. 97-110. DOI: 10.1016/j.cub.2012.01.050
- FAZEKAS M., TÓTH I.J., KING L.P., *An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2016, pp. 369-397. DOI: 10.1007/s10610-016-9308-z
- FERRETTI V., PLUCHINOTTA I., TSOUKIÀS A., *Studying the generation of alternatives in public policy making processes*, *European Journal of Operational Research*, Vol. 273, 2019, pp. 353-363. DOI: 10.1016/j.ejor.2018.07.054
- FULLAN M., *The new meaning of educational change* (3rd ed.), Teachers College Press, New York, 2001.
- GROSSO R., PRIZZON F., REBAUDENGO M., *Il sistema anti turbativa negli appalti pubblici: analisi critica e metodologica*, *Territorio Italia*, Vol. 2, 2018, accettato per pubblicazione.
- GUNDUZ M., KARACAN V., *Abnormally low tender problem in public works*, *International Conference on Management Science & Engineering*, Long Beach, USA, 10-12 settembre 2008. DOI 10.1109/ICMSE.2008.4669141
- GUNDUZ M., KARACAN V., *Assessment of abnormally low tenders: a multinomial logistic regression approach*, *Technological and Economic Development of Economy*, Vol. 23(6), 2017, pp. 848-859. DOI: 10.3846/20294913.2015.1071294
- HALL M., MILLO Y., *Choosing an Accounting Method to Explain Public Policy: Social Return on Investment and UK Non-profit Sector Policy*, *European Accounting Review*, Vol. 27, No. 2, 2018, pp. 339-361. DOI: 10.1080/09638180.2016.1261721
- HAZILLA M., KOPP R. J., *Social Cost of Environmental Quality Regulations : A General Equilibrium Analysis*, *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 4, 1990, pp. 853-873. <https://www.jstor.org/stable/2937771>
- HERMANS L., CUNNINGHAM S., SLINGER J., *The usefulness of game theory as a method for policy evaluation*, *Evaluation*, Vol. 20, No. 1, 2014, pp.10-25. <https://doi.org/10.1177/1356389013516052>
- JACOBS S., *Regulatory Impact Assessment and the Economic Transition to Markets*, *Public Money and Management*, Vol. 24, No. 5, 2004, pp. 283-290. DOI: 10.1111/j.1467-9302.2004.00435.x
- KNOWLTON L. W., PHILIPS C. C., *The Logic Model Guidebook: Better strategies for great results* (2nd ed.), Sage, Thousand Oaks, CA, 2013.
- KURNIAWAN T., MUSLIM M. A., SAKAPURNAMA E., *Regulatory impact assessment and its challenges: An empirical analysis from Indonesia*, *Kasetsart Journal of Social Sciences*, Vol. 39, 2018, pp. 105-108. DOI: 10.1016/j.kjss.2017.12.004
- LEE S., SHIH L., *Renewable energy policy evaluation using real option model — The case of Taiwan*, *Energy Economics*, Vol. 32, 2010, pp. S67-S78. DOI: 10.1016/j.eneco.2010.04.010
- LIU W., ZHANG X., FENG S., *Does renewable energy policy work? Evidence from a panel data analysis*, *Renewable Energy*, Vol. 135, 2018, pp. 635-642. DOI: 10.1016/j.renene.2018.12.037
- MANZONE F., REBAUDENGO M., ZACCARO V. L., *The Italian response to sustainability in built environment: The match between law and technical assessment*, *Advances in Intelligent Systems and Computing*, Vol. 797, 2019, pp. 527-537. DOI: 10.1007/978-981-13-1165-9_48
- MARQUES A. C., FUINHAS J. A., *Are public policies towards renewables successful ? Evidence from European countries*, *Renewable Energy*, Vol. 44, 2012, pp. 109-118. DOI: 10.1016/j.renene.2012.01.007
- MASSARI A., *La disciplina delle offerte anomale dopo il decreto correttivo D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56*, *Appalti&Contratti*, Vol. 6, 2017, pp. 10-17.
- NATALINI A., SARPI F., *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, *Giornale di Diritto Amministrativo*, Vol. 3, 2019, pp. 229-239.
- NORESE M.F., SCARELLI A., *Aiuto alla decisione nei processi di generazione e attuazione delle politiche pubbliche: un approccio multicriteri per la valutazione della resilienza territoriale*, *Territorio Italia*, Vol. 2, 2016, pp. 73-92. DOI: 10.14609/Ti_2_16_4i
- PAWSON R., TILLEY N., *Realistic Evaluation*, Sage, London, 1997.
- PRIZZON F., REBAUDENGO M., *Il nuovo codice dei contratti pubblici, tra innovazioni e criticità*, *Territorio Italia*, Vol. 2, 2017, pp. 119-129. DOI: 10.14609/Ti_1_17_5i
- REBAUDENGO M., INNOCENTE G., CRISAFULLI A., *PPPs palatabili*

lity to complete unfinished public works in Italy, *Smart Innovation, Systems and Technologies*, Vol. 100, 2019, pp. 635-642. DOI: 10.1007/978-3-319-92099-3_71

ROSATI C., *L'Analisi di Impatto della Regolazione*, Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia, LUISS, Roma, 2010.

RUEL-BERGERON J.C., HURLEY K.M., KANG Y., ABURTO N., FARHIKHTAH A., DINUCCI A., MOLINAS L., WU L. S.F., MITRA M., PHUKA J., KLEMM R., WEST K., CHRISTIAN P., *Monitoring and evaluation design of Malawi's Right Foods at the Right Time nutrition program*, *Evaluation and Program Planning*, Vol. 73, 2019, pp. 1-9. DOI: 10.1016/j.evalprogplan.2018.11.001

SPYRIDAKI N.A., BANAKA S., FLAMOS A., *Evaluating public policy instruments in the Greek building sector*, *Energy Policy*, Vol. 88, 2016, pp. 528-543. DOI: 10.1016/j.enpol.2015.11.005

STAME N., *Valutazione Pluralista*, Franco Angeli, Milano, 2016.

STEM C., MARGOLUIS R., SALAFSKY N., & BROWN M., *Monitoring and Evaluation in Conservation: a Review of Trends and Approaches*, *Conservation Biology*, Vol. 19, No. 2, 2005, pp. 295-309. DOI: 10.1111/j.1523-1739.2005.00594.x

TSOUKIÁS A., MONTIBELLER G., LUCERTINI G., BELTON V., *Policy analytics: an agenda for research and practice*, *EURO Journal on Decision Processes*, Vol. 1, No. 1-2, 2013, pp. 115-134. DOI: 10.1007/s40070-013-0008-3

TURNPENNY J., RADAELLI C. M., JORDAN A., JACOB K., *The policy and politics of policy appraisal: emerging trends and new directions*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 4, 2009, pp. 640-653. DOI: 10.1080/13501760902872783

WEISS C.H., *Evaluation* (2nd ed.), Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ, 1995.

ZIVIANI J., DARLINGTON Y., FEENEY R., HEAD B., *From policy to practice: A program logic approach to describing the implementation of early intervention services for children with physical disability*, *Evaluation and Program Planning*, Vol. 34, No. 1, 2011, pp. 60-68. DOI: 10.1016/j.evalprogplan.2010.05.001

Normativa, report e altre pubblicazioni

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo*, Roma, 2018.

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Relazione annuale 2017*, Senato della Repubblica, Roma, 2018.

CONSIGLIO DI STATO, *Adunanza della Commissione Speciale del 22 marzo 2017*, n. 782.

D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56, in materia di "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".

D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, in materia di "Codice dei contratti pubblici".

D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, in materia di "Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione".

POLICY AND OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT (MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI DEI PAESI BASSI), *Evaluation policy and guidelines for evaluations*, L'Aia, 2009.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, *Analisi di Impatto della Regolamentazione. Disposizioni integrative e correttive al D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, 2017.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, *Consultazione sul Codice dei Contratti*, Report 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Building a framework for conducting Regulatory Impact Analysis (RIA): tools for policy-makers*, Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development, Parigi, 2007.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, *Analisi di Impatto della Regolamentazione. Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione*, 2016.

SENATO DELLA REPUBBLICA, *L'incompiuta. La valutazione degli atti normativi in Italia: criticità, prospettive e buone pratiche*, Ufficio Valutazione Impatto, 2018.

SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Il mercato dei contratti pubblici. Lavori, servizi, forniture nel periodo 2012-2016*, Report 2017.

Riferimenti internet

Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), <http://www.anticorruzione.it> (data di accesso 10/02/2019)

Commissione Europea, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (data di accesso 22/02/2019)

Organisation for Economic Co-Operation And Development, <http://www.oecd.org> (data di accesso 12/02/2019)

Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), <http://www.osservatorioair.it> (data di accesso 22/02/2019)

