

Rete degli Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici

Dimensione, dinamica e caratteristiche della disarticolazione regionale del mercato dei contratti pubblici: nota esplicativa per la lettura dei dati

Le elaborazioni della Rete degli Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici

Le tavole statistiche contenute nel file “Mercato Contratti Pubblici Dati Regioni_ITACA 2016-2023” riportano i risultati dell’elaborazione dei dati, concernenti le procedure di affidamento di importo pari o superiore a 40mila € (CIG richiesti), curata dall’Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (IRPET) per conto della Rete degli Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici. Questi ultimi, sino a tutto il periodo di riferimento dei dati, hanno svolto le funzioni di sezione regionale dell’Osservatorio dei Contratti Pubblici dell’Autorità Nazionale AntiCorruzione di cui all’art.213 comma 9 del D.Lgs 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) la cui vigenza è stata prorogata sino a tutto il 31 dicembre 2023 dal comma 2 art.225 del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs.36/2023).

Alle sezioni regionali compete, secondo la citata norma, l’acquisizione delle informazioni, “necessarie allo svolgimento dei compiti istituzionali di ANAC”, relative ai contratti delle stazioni appaltanti di propria competenza territoriale. A tale acquisizione una parte delle sezioni provvede tramite sistemi informativi propri, altra parte tramite il sistema SIMOG di ANAC.

Alle sezioni regionali ANAC restituisce un archivio comprendente i dati di competenza integrati da quelli dei contratti delle stazioni appaltanti di interesse nazionale o interregionale il cui luogo di esecuzione ricada all’interno del territorio della regione / provincia autonoma. Tali dati sono utilizzati per attività di studio e ricerca e di monitoraggio da parte degli Osservatori regionali dei Contratti Pubblici, strutture in molti casi istituite con Legge Regionale nell’ambito delle quali rientrano anche le funzioni di sezione regionale dell’Osservatorio ANAC e ora, con il Protocollo d’intesa sottoscritto il 18/06/2021 dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, riuniti a costituire insieme la Rete degli Osservatori regionali dei contratti pubblici.

Base dati e comparabilità dei risultati con i Report degli Osservatori regionali e con le statistiche ANAC

La ricostruzione del quadro e della dinamica del mercato dei Contratti Pubblici è realizzata da IRPET nell’ambito della propria collaborazione con l’Osservatorio della Regione Toscana per conto della Rete degli Osservatori e dell’Associazione federale ITACA, assumendo come base dati l’integrazione fra gli Open Data del catalogo Dati Aperti di ANAC¹ e gli archivi resi disponibili dalle sezioni regionali anche quali nodi della rete degli Osservatori. Il contenuto di tale base dati integrata è stato poi verificato e nel caso integrato a seguito del confronto incrociato con altri archivi nazionali²

Al fine di ricomporre un quadro comparativo omogeneo, gli Osservatori regionali, nell’ambito del coordinamento dell’Associazione ITACA, hanno condiviso una metodologia e tecniche di

¹ <https://dati.anticorruzione.it/opendata>

² Fra questi: BDAP-MOP del Ministero dell’Economia e Finanze; Amministrazioni IndicePa, imprese Asia-AIDA, ISTAT localizzazione, AidaPA - caratteristiche finanziarie stazione appaltante.

elaborazione standard in grado di garantire la comparabilità dei risultati fra le diverse regioni / province autonome. Queste possono in alcuni casi parzialmente differire da quelle utilizzate dai singoli Osservatori Regionali per analisi proprie, ciò che giustifica la possibile discordanza fra i risultati che si presentano e quelli degli studi e dei Rapporti Annuali di questi ultimi ma anche con quelli diffusi da ANAC – tramite la propria annuale “Relazione al Parlamento” ed i report disponibili sul proprio sito istituzionale – relativamente all’intero territorio nazionale.

I motivi di disallineamento con le statistiche ANAC sono in particolare da individuare nell’aver assunto a riferimento un campo di osservazione non coincidente principalmente per avere, nelle elaborazioni IRPET-ITACA, ricompreso le adesioni ad accordi quadro o convenzioni (cosiddetti “Cig figli”) in luogo degli stessi accordi e convenzioni (cosiddetti “Cig padri”) delle Centrali di committenza o soggetti aggregatori come invece nel caso di ANAC. Si tratta di scelte alternative entrambe motivate dall’esigenza di evitare una duplicazione nel computo delle procedure e del relativo valore, e nel caso della nostra analisi dettata anche dall’esigenza di una territorializzazione del dato che gli acquisti centralizzati, in tutti i casi in cui effettuati da una CUC nazionale come CONSIP, non avrebbero consentito.

L’unità di analisi e il campo di osservazione delle procedure di affidamento avviate

La cosiddetta popolazione obiettivo (o campo di osservazione) dell’analisi è qui costituita dall’insieme delle unità statistiche individuate come singole procedure di affidamento di contratti pubblici di appalto o concessione, categorie analizzate separatamente, di importo pari o superiore a 40mila euro, di cui ai CIG “perfezionati³” dai Rup sul sistema Simog di ANAC o che risultino aggiudicati (a seguito delle successive comunicazioni sullo stesso sistema Simog o sui Sistemi informativi propri delle sezioni regionali) nel periodo 2016-2022 ed attribuiti ad un ambito regionale in quanto in esso ricada la sede della stazione appaltante o il luogo di esecuzione del contratto⁴.

Il Codice Identificativo di Gara (CIG) è rilasciato dall’Autorità Nazionale AntiCorruzione ai sensi delle norme sulla tracciabilità dei pagamenti finanziari per contrastare la criminalità organizzata e le infiltrazioni nelle commesse (Legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificata dal D.L. n. 187/2010 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217). Il CIG deve inoltre essere richiesto per tutti i contratti di importo superiore ai 40.000€, anche ai fini del pagamento del contributo ad ANAC da parte delle stazioni appaltanti e delle imprese partecipanti.

³ La procedura di rilascio prevede una prima richiesta ed un successivo perfezionamento della stessa in occasione della pubblicazione della gara o dell’effettivo avvio della procedura di affidamento, solo a seguito della quale il CIG può essere considerato attivo.

⁴ In particolare, per l’attribuzione di una procedura di affidamento alla specifica regione, sono stati seguiti nell’ordine i seguenti criteri:

1. Attribuzione, da parte di ANAC, della stazione appaltante alla sezione regionale di riferimento;
2. In caso di attribuzione della stazione appaltante alla sezione centrale:
 - a. regione sede della stazione appaltante ad esclusione delle stazioni appaltanti centrali (Ministero etc.) o concessionari di reti e imprese a partecipazione pubblica;
 - b. regione luogo di esecuzione del contratto (lavoro, consegna o prestazione servizio) desunto da codice Istat o NUTS o, in assenza, da indicazioni su comune, provincia, regione riportato all’interno della descrizione dell’oggetto della gara e del lotto tramite algoritmo di ricerca testuale.

Per quanto sopra, quella dei CIG perfezionati può essere considerata l'anagrafe più completa delle procedure di affidamento avviate. Al fine di ottenere un insieme statistico in grado di garantire la massima affidabilità dei risultati, da detta base dati, e dunque dalle elaborazioni, sono state escluse, per i diversi motivi specifici sotto riportati, le seguenti quote informative:

- ✓ contratti di importo inferiore a 40mila € (valore al netto dell'IVA ovvero come calcolato ai sensi dell'art.35 del D.Lgs.50/2016 ai fini della richiesta del CIG) comunque presenti in archivio per la possibilità di richiedere il CIG in luogo della modalità semplificata (cd. SMARTCIG) anche al di sotto di detta soglia;
- ✓ contratti per i quali, come nel caso degli affidamenti a società in house, la richiesta del CIG non è stata disposta come obbligatoria;
- ✓ procedure di affidamento che, sulla base di successiva comunicazione, risultino essere state annullate, non aver avuto esito o essere andate deserte;
- ✓ “accordi quadro, convenzioni e fattispecie consimili”, ovvero modalità di realizzazione associata a CIG cosiddetto “padre” e dai quali pertanto possano discendere CIG cosiddetti “figli” o “derivati”, staccati a seguito di adesione a detto accordo quadro o convenzione. Ciò avendo preferito considerare, nella necessità di evitare una duplicazione di computo di spesa, l'effettiva esecuzione del contratto da parte della stazione appaltante aderente (ovvero la quota parte dell'accordo quadro della centrale di committenza o soggetto aggregatore effettivamente “consumata” tramite adesione);
- ✓ contratti relativi a servizi finanziari ed assicurativi (CPV=66), essendo stata riscontrata per tale fattispecie una elevata frequenza di una errata imputazione degli importi, come nel caso di mutui in cui per tale valore è spesso stato indicato l'ammontare di capitale (o la somma di capitale e interessi) in luogo dell'ammontare dei soli “interessi” come corretto costo effettivo per l'amministrazione.

Come sopra anticipato, sono analizzati a parte, e dunque oggetto di elaborazioni specifiche, i contratti di concessione, vuoti di lavori che di servizi e/o forniture, e la finanza di progetto, ovvero le modalità di realizzazione riconducibili al cosiddetto Partenariato Pubblico Privato (PPP) per le quali, rispetto ai contratti di appalto, sono diversi, prevedendo apporto di capitale privato, i criteri di determinazione dell'importo.

I contratti di stazioni appaltanti di interesse nazionale non localizzati o genericamente localizzati sull'intero territorio nazionale e pertanto non attribuibili ad alcuno specifico territorio regionale, sono riportati nella voce “ambito nazionale”.

Nel caso in cui uno stesso contratto (CIG) sia risultato presente negli archivi di origine di due regioni a causa della diversa localizzazione della sede della stazione appaltante e del luogo di esecuzione del contratto, il contratto, al fine di eliminare la duplicazione, è stato assegnato alla regione in base al luogo di esecuzione.

L'unità di analisi e il campo di osservazione delle aggiudicazioni

Nel caso delle elaborazioni dedicate alle aggiudicazioni, la popolazione di interesse differisce da quella considerata per le procedure avviate, solo per il “momento” assunto a riferimento per l'inclusione nel periodo di interesse, relativo in questo caso alla data di aggiudicazione comunicata in occasione dell'assolvimento ai relativi obblighi.

Sempre per le aggiudicazioni è doveroso avvertire che la minore copertura degli archivi, determinata dal possibile mancato assolvimento dell'obbligo informativo, per quanto soggetto a possibile sanzione, è causa di una minore affidabilità dei risultati rispetto a quelli relativi alle procedure avviate (CIG). Ne consegue una sottostima del fenomeno, peraltro più ampia per l'ultima annualità (2022) in considerazione del tempo necessario per consolidare il dato nel corso dei mesi successivi alla sua conclusione tramite il recupero delle mancate o ritardate comunicazioni reso possibile anche a seguito delle specifiche attività di sollecito messe in campo dalle sezioni regionali in collaborazione fra loro e con ANAC.

Indici (media dei ribassi e numero medio offerenti) e durata delle fasi dell'iter dell'appalto di lavori

Oltre alla distribuzione per regione, settore (lavori pubblici, servizi e forniture con il dettaglio di quelle sanitarie) ed anno, le tavole riportano, per le stesse variabili di classificazione e per i soli contratti di appalto (ovvero escludendo concessioni e project financing), alcuni indici caratteristici del mercato dei contratti pubblici, per i quali si fornisce anche rappresentazione grafica:

- ✓ importo pro-capite medio annuo per regione delle procedure avviate (CIG);
- ✓ media dei ribassi, calcolata come media aritmetica semplice delle percentuali di ribasso di aggiudicazione e restringendo il campo delle osservazioni ai soli casi di procedura cd. "competitiva", ovvero escludendo le procedure negoziate senza previa pubblicazione bando, gli affidamenti diretti o in economia ed i cottimi fiduciari⁵. Al fine di limitare l'effetto di dati anomali, sono stati inoltre esclusi i casi di ribasso inferiore a zero (rialzi) e superiori al 90%.
- ✓ numero medio di offerenti, media aritmetica semplice del numero dei partecipanti alla gara calcolata sullo stesso insieme delle procedure "competitive" di cui alla media dei ribassi;
- ✓ per i soli lavori pubblici, la durata delle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione e lo scostamento percentuale dei costi e dei tempi di realizzazione finali rispetto a quelli previsti, assumendo per questi ultimi:
 - per lo scostamento dei costi il rapporto fra la differenza fra l'importo di aggiudicazione e l'importo finale e l'importo di aggiudicazione;
 - per lo scostamento dei tempi il rapporto fra la differenza fra la durata (in giorni) contrattualmente prevista e quella finale effettiva e la durata contrattualmente prevista.

Tali indicatori sono calcolati sul solo insieme di osservazioni per i quali si dispone di tutte le informazioni necessarie e pertanto esclusivamente sui contratti conclusi.

⁵ Negli affidamenti diretti sono incluse anche le adesioni ad accordo quadro o convenzioni senza ulteriore confronto competitivo. Sono invece stati in questo caso considerate, in luogo delle adesioni, le aggiudicazioni di "accordi quadro o convenzioni" in quanto è in tale sede che viene registrato l'esito di gara e relativo ribasso di aggiudicazione