

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

Le elaborazioni del coordinamento ITACA degli Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici

Le tavole statistiche allegate riportano i risultati dell'elaborazione dei dati delle sezioni regionali 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) e concernenti le procedure di affidamento avviate (CIG richiesti) e le procedure aggiudicate di importo pari o superiore a 40mila €.

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 periodicamente 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 ovvero di strutture, in molti casi istituite con Legge Regionale, nell'ambito dei cui più ampi compiti ad essi attribuiti rientrano anche quelli specifici di sezione regionale dell'Osservatorio ANAC.

Al fine di ricomporre un quadro comparativo omogeneo, gli Osservatori regionali hanno messo i propri archivi a disposizione del gruppo di coordinamento dell'Associazione ITACA, organo tecnico della Conferenza delle Regioni e Province Autonome e ad esso ne hanno affidato l'elaborazione secondo una metodologia standard condivisa in grado di garantire la comparabilità dei risultati fra le diverse regioni / province autonome. L'elaborazione è stata curata dall'Osservatorio della Toscana con la collaborazione di Irpet.

La comparabilità con i dati dei Report annuali degli Osservatori regionali e con il dato nazionale ANAC

Causa l'utilizzo di tecniche di elaborazione parzialmente diverse da quelle condivise, i risultati che si presentano possono differire da quelli di cui alle più approfondite analisi dei report annuali dei singoli Osservatori regionali.

Sempre a causa delle diverse scelte metodologiche e tecniche di elaborazioni, è d'obbligo premettere anche che gli stessi risultati delle elaborazioni del Gdl Itaca, neppure sono confrontabili 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 principalmente da individuare nell'aver definito, in questa sede, un campo di osservazione diverso da quello considerato da ANAC per il

dato nazionale. E principalmente nell'aver 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. Scelte alternative entrambe motivate dall'esigenza di evitare una duplicazione nel computo delle procedure e del relativo valore.

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

La cosiddetta popolazione obiettivo (o campo di osservazione) è costituita dall'insieme delle unità statistiche individuate come singole procedure di affidamento di contratti pubblici di appalto o concessione di importo pari o superiore a 40mila euro, di cui ai CIG "perfezionati"¹ 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 2012-2017 ed attribuiti ad un ambito regionale in quanto in esso ricada la sede della stazione appaltante o il luogo di esecuzione del contratto.

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.

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 dalle elaborazioni, per i diversi motivi specifici sotto riportati, le seguenti quote informative:

- ✓ contratti di importo inferiore a 40mila € (valore al netto dell'IVA ed in particolare da calcolare ai sensi dell'art.35 del D.Lgs.50/2016) 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 che non rientrano fra gli obblighi di richiesta CIG, per il cui elenco completo si rimanda alle disposizioni ANAC, e talvolta comunque presenti in archivio, come nel caso di affidamenti a società in house;
- ✓ contratti che, sulla base di successiva comunicazione, risultino essere stati annullati, non aver avuto esito o essere relativi a gare andate deserte (e per i quali pertanto sia prevedibile la richiesta di un nuovo CIG);
- ✓ "accordi quadro, convenzioni e fattispecie consimili", ovvero modalità di realizzazione associata a CIG cosiddetto "padre", e dai quali pertanto possano discendere CIG cosiddetti "figlio" o "derivato", 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);

¹ 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.

- ✓ project financing, in quanto, nei casi in cui saranno affidati, procedure che daranno luogo a contratti di concessione di lavori o forniture con nuovo CIG;
- ✓ contratti relativi a servizi finanziari ed assicurativi (CPV=66), presentando molti di essi valori anomali degli importi, ad esempio in caso di mutuo spesso erroneamente riferiti al “capitale” (o alla somma di capitale e interessi) in luogo dei soli “interessi” da considerare correttamente come costo effettivo per l’amministrazione.

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 stati 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 del contratto.

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;
- ✓ l’esclusione delle concessioni di servizi (modalità di realizzazione = “concessione di servizi” e settore = “servizi”) per le quali non sussistono, allo stato, obblighi informativi ai fini del monitoraggio ANAC, successivi a quelli della richiesta CIG.

Nel caso delle aggiudicazioni è d’obbligo avvertire che la minore copertura degli archivi, determinata dal possibile mancato adempimento degli obblighi informativi, per quanto soggetto a possibile sanzione, è causa di una minore affidabilità dei risultati e dunque di una parziale sottostima del fenomeno.

Se il difetto di copertura, e pertanto la sottostima, può essere ritenuto relativamente omogeneo per le annualità precedenti, ne risente il particolare l’ultima annualità considerata, nel caso quindi il 2018, in quanto l’ultimo aggiornamento degli archivi utilizzato è antecedente al riscontro dell’attività di sollecito ai RUP inadempienti e dunque di recupero dei dati non trasmessi, che tutti gli Osservatori Regionali pongono in essere nel corso dell’anno successivo (2019).

Indici (media dei ribassi e numero medio offerenti) e matrice origine destinazione delle imprese aggiudicatari

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, alcuni indici caratteristici del mercato dei contratti pubblici, per i quali si fornisce anche rappresentazione grafica:

- importo pro-capite medio annuo (2012-2018) per regione delle procedure avviate (CIG) e delle aggiudicazioni;
- la 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 fiduciari. 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. 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%.

- il 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, lo scostamento percentuale dei costi e dei tempi di realizzazione, assumendo:
 - o per lo scostamento dei costi il rapporto fra la differenza fra l’importo di aggiudicazione e l’importo finale e l’importo di aggiudicazione;
 - o 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.

Completano le elaborazioni le tavole relative alla matrice origine-destinazione per l’intero periodo 2012-2018, delle imprese aggiudicatarie, ovvero l’incrocio (in numero ed importo aggiudicato) fra l’ambito territoriale (regione / provincia autonoma) di esecuzione del contratto e l’ambito territoriale di provenienza dell’impresa aggiudicataria. Per quest’ultima è stata considerata la sede dell’impresa (facendo riferimento, in caso di RTI, alla “capofila”) riportata nelle comunicazioni delle stazioni appaltanti.

Ulteriori elaborazioni a richiesta

Oltre a quelle descritte, sono disponibili, a richiesta all’associazione ITACA, i risultati degli incroci del numero e dell’importo delle procedure avviate ed aggiudicate per regione ed anno con ulteriori variabili di classificazione quali: classe di importo; procedura di scelta del contraente; criterio di aggiudicazione; tipologia di stazione appaltante; tipologia acquisto o servizio (CPV) o lavoro (categorie OG-OS). Si rendono inoltre disponibili la matrici origine destinazione delle imprese di aggiudicazione per singola annualità.