

L'ANDAMENTO DEL MERCATO DEGLI APPALTI IN SARDEGNA TRA IL 2014-2020



**SARDIGNA CHIRCAS
SARDEGNA RICERCHE**

Il fascicolo è stato realizzato da Regione Autonoma della Sardegna, in collaborazione con l’RTI costituita da Promo P.A. Fondazione, Poliste Srl, AB Comunicazioni e l’Università di Roma Tor Vergata.

SUPERVISIONE SCIENTIFICA

Andrea Lorenti, Poliste Srl
Vincenzo Francesco Perra, Sardegna Ricerche
Gustavo Piga, Università di Roma Tor Vergata
Gaetano Scognamiglio, Promo P.A. Fondazione

COORDINAMENTO E PROJECT MANAGEMENT

Vincenzo Francesco Perra, Sardegna Ricerche
Annalisa Giachi, Promo P.A. Fondazione

TEAM REDAZIONALE

Andrea Bertocchini, Promo P.A. Fondazione
Annalisa Giachi, Promo P.A. Fondazione

GRAFICA E CREATIVITÀ

AB Comunicazioni

Si ringrazia l’Assessorato ai Lavori pubblici della Regione Autonoma della Sardegna per aver fornito l’accesso agli archivi dell’Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici contenenti i dati sulle procedure di gara nel periodo 2012-2019.

INDICE

1.

PREMESSA

2.

LA METODOLOGIA DI INDAGINE E LE FONTI

PAG 5

3.

L’ANDAMENTO DEI CIG IN SARDEGNA E IN ITALIA E L’IMPATTO DELLA PANDEMIA

PAG 8

4.

L’INCONTRO DOMANDA/OFFERTA: LA DINAMICA DEI RIBASSI
E LA PARTECIPAZIONE ALLE GARE

PAG 21

5.

LA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE SARDE IN FASE DI AGGIUDICAZIONE

PAG 25

6.

L’“ODISSEA” DELL’ESECUZIONE DEGLI APPALTI: GLI SCOSTAMENTI
DI TEMPI E DI COSTO E LA DURATA DEL CICLO DELL’APPALTO

PAG 29

7.

LA SARDEGNA E LE GARE CENTRALIZZATE ATTRAVERSO CONSIP E SARDEGNA CAT

PAG 36

PREMESSA

4

Il presente Rapporto di ricerca contiene l'analisi della dinamica degli **appalti in Sardegna nel periodo 2014-2019, con alcune anticipazioni relative al 2020**. Grazie ai dati sui CIG-Codici Identificativi di gara e le aggiudicazioni presenti negli archivi SIMOG di ANAC, messi a disposizione dell'Osservatorio regionale dei Contratti pubblici della Regione Autonoma della Sardegna, è stato possibile ragionare su una serie storica lunga e affidabile, che comprende, a differenza di tanti altri archivi esistenti, l'universo delle procedure avviate in Sardegna negli ultimi 5 anni, comprendendo in tale universo non solo i bandi pubblici ma anche gli affidamenti diretti e le procedure senza gara, che come vedremo, rappresentano dal punto di vista quantitativo la maggior parte degli affidamenti.

Questi archivi consentono di fare una fotografia pressoché unica e completa del mercato sardo degli appalti, consentendo non semplicemente di effettuare una mera analisi statistica ma di fornire al legislatore alcuni input indispensabili per capire cosa è successo in questi anni sull'Isola e quali sono le prospettive che si aprono per il futuro.

Nei paragrafi successivi entreremo dunque nel dettaglio di tutta la filiera dell'appalto, analizzando la fase della procedura di affidamento, ma anche quella dell'aggiudicazione e dell'esecuzione. I dati saranno confrontati laddove possibile con l'andamento nazionale e prenderanno in considerazione il settore dei lavori, delle forniture e dei servizi.

LA METODOLOGIA DI INDAGINE E LE FONTI

2

5

Le tabelle e gli schemi delle pagine successive riportano i risultati dell'elaborazione dei dati sugli archivi forniti dall'**Osservatorio dei Contratti Pubblici della Regione Autonoma della Sardegna**, ed a questo da ANAC¹, relativamente alle procedure di affidamento avviate di importo pari o superiore a 40mila euro e registrate nel sistema informativo Simog (in quanto oggetto per legge di richiesta del CIG).

In particolare, all'Osservatorio **regionale, istituito presso l'Assessorato ai Lavori Pubblici della Regione Autonoma della Sardegna**, ANAC restituisce periodicamente l'insieme dei dati di competenza territo-riale, ovvero quello dei contratti delle stazioni appaltanti con sede in Sardegna, integrati da quelli delle stazioni appaltanti, di interesse nazionale o interregionale, il cui luogo di esecuzione ricada comunque all'interno del territorio della regione.

Al fine di ricomporre un quadro comparativo omogeneo, tutti 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, di cui dunque fanno parte, 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.

Il quadro che si presenta è dunque frutto dell'integrazione fra i risultati delle elaborazioni del coordinamento degli Osservatori di ITACA e di

quelle di approfondimento per lo specifico del mercato dei contratti nell'Isola realizzate da PromoPa sull'archivio, estratto Simog, reso disponibile dalla Regione Autonoma della Sardegna, rispettando gli standard e i criteri di elaborazione dettati da ITACA.

L'oggetto di studio, ovvero la cosiddetta popolazione obiettivo (o campo di osservazione), è costituita dall'insieme delle unità statistiche individuate come singole procedure di affidamento (lotti di gara) di contratti pubblici di appalto o concessione di importo pari o superiore a 40mila euro, di cui ai CIG "perfezionati"² negli anni dal 2014 al 2019 dai Rup sul sistema Simog di ANAC sul quale gli stessi RUP sono tenuti a fornire comunicazioni anche relativamente alle successive fasi di aggiudicazione, stipula ed esecuzione del contratto.

Il **Codice Identificativo di Gara** (CIG) è rilasciato dall'Autorità Nazionale AntiCorruzione in quanto obbligatorio per gli stessi contratti 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) ed 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 omogeneo ed 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 euro 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. Ciò in quanto insieme molto parziale e dunque non esaustivo del segmento di mercato riconducibile ai contratti di piccolo taglio;
- 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)³;
- project financing, in quanto, nei casi in cui saranno affidati, sono 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).

¹ Cfr. art.213 comma 9 del D.Lgs 50/2016 (Codice dei contratti pubblici).

² 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.

³ Questo spiega la discrepanza con i dati rilasciati da ANAC nella consueta **Relazione annuale al Parlamento**, nelle cui elaborazioni vengono inclusi gli Accordi Quadro e non invece le adesioni. Ne consegue un numero di CIG inferiore a quello riportato nel presente Rapporto e un importo invece complessivamente maggiore per quanto riguarda la spesa totale.

L'ANDAMENTO DEI CIG
IN SARDEGNA
E IN ITALIA
E L'IMPATTO
DELLA PANDEMIA

3

Se si escludono gli accordi quadro e le convenzioni e sempre con riferimento ai soli contratti di valore pari o superiore ai 40mila euro, la spesa pubblica in Sardegna nel 2019 si è attestata a **3,3 miliardi di euro**, un ammontare in calo rispetto ai 3,8 miliardi del 2018, che avevano segnato un forte rilancio rispetto agli anni precedenti tanto da poter considerare il **dato dell'ultimo anno come un assestamento su un trend pluriennale comunque di convincente crescita**.

Questi oltre 3 miliardi si sono distribuiti su 6.900 procedure avviate, ovvero su un numero di affidamenti di poco superiore ai 6.800 del 2018. In maniera ancor più evidente rispetto a quello dell'importo complessivo, anche l'andamento del numero dei bandi e degli avvisi di gara conferma la decisa ripresa del mercato, in Sardegna come in Italia, dopo la drastica caduta del 2016 e lo stallo provocato dall'approvazione del nuovo Codice Appalti. Una ripresa probabilmente avvenuta anche sulla spinta delle modifiche alla norma introdotte con il Decreto Sblocca Cantieri.

L'evoluzione del mercato sardo è coerente con quello, positivo, del più ampio mercato nazionale: nel 2019 in Italia si sono registrati 176.000 CIG, contro i 167.000 del 2018, per un valore complessivo, di appalti e concessioni, arrivato a toccare, secondo la rilevazione annuale dell'Anac, i 169,9 miliardi di euro, ovvero il valore massimo della serie storica considerata, inclusi gli accordi quadro (che invece sono esclusi nella tabella 1.1.b).

Tab. 1.a - Bandi e avvisi (CIG) di importo pari o superiore a 40mila, Sardegna e altre regioni, 2014-2019 (numero)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTALE 2014-19
Abruzzo	1.933	2.586	2.070	2.170	3.180	3.197	15.136
Aosta	826	1.035	865	862	1.185	992	5.765
Basilicata	1.477	1.791	1.975	1.689	1.762	2.053	10.747
Bolzano	618	557	539	660	705	816	3.895
Calabria	3.809	3.535	2.292	2.471	3.545	3.758	19.410
Campania	10.609	9.387	7.552	9.494	9.405	9.163	55.610
Emilia Romagna	11.102	11.451	10.239	11.658	12.376	13.392	70.218
Friuli VG	3.739	3.653	3.282	3.991	5.156	4.818	24.639
Lazio	17.626	16.586	15.860	19.576	19.651	20.503	109.802
Liguria	5.757	4.231	3.969	5.368	4.983	5.340	29.648
Lombardia	20.316	23.511	20.651	20.812	24.121	26.924	136.335
Marche	2.635	2.594	2.635	3.017	3.807	4.099	18.787
Molise	927	608	550	444	542	589	3.660
Piemonte	9.098	9.735	10.381	10.240	12.626	11.236	63.316
Puglia	6.433	7.374	5.756	6.756	8.906	8.903	44.128
Sardegna	5.400	6.171	4.995	6.588	6.886	6.902	36.942
Sicilia	8.400	7.931	6.323	12.339	11.605	10.051	56.649
Toscana	7.836	8.246	7.852	9.030	9.108	10.490	52.562
Trento	2.973	3.252	3.106	3.747	3.539	3.879	20.496
Umbria	3.135	2.218	1.941	2.566	3.105	3.893	16.858
Veneto	9.947	12.518	9.789	10.456	15.270	12.571	70.551
Ambito nazionale	4.231	4.311	4.338	7.286	6.095	13.192	39.453
Totale	138.827	143.281	126.960	151.220	167.560	176.774	904.622

Tab. 1.b - Bandi e avvisi (CIG) di importo pari o superiore a 40mila euro, Sardegna e altre regioni, 2014-2019 (importo: milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totale 2014-19
Abruzzo	947	1.582	1.410	887	1.585	1.405	7.815
Aosta	284	432	273	516	451	369	2.325
Basilicata	485	717	749	1.153	1.082	749	4.934
Bolzano	186	1.649	216	280	313	298	2.943
Calabria	1.880	1.815	2.733	1.437	1.730	1.360	10.956
Campania	7.202	6.250	8.257	13.035	11.170	6.268	52.182
Emilia Romagna	4.688	8.792	8.003	8.644	6.728	14.553	51.408
Friuli VG	3.563	2.080	1.538	1.991	2.855	2.050	14.078
Lazio	12.339	10.408	11.032	15.865	19.261	14.071	82.977
Liguria	1.940	3.670	1.668	4.628	3.711	3.600	19.217
Lombardia	9.392	18.028	12.570	11.308	17.460	15.393	84.150
Marche	1.493	1.108	1.860	1.922	1.525	1.786	9.694
Molise	281	160	215	224	274	161	1.314
Piemonte	5.459	4.816	5.918	8.375	7.805	6.444	38.816
Puglia	3.474	5.028	2.909	3.724	6.231	4.851	26.218
Sardegna	2.172	3.684	1.759	3.113	3.881	3.309	17.919
Sicilia	4.074	4.101	3.406	7.405	7.440	5.429	31.856
Toscana	3.757	4.036	4.011	6.280	5.512	8.028	31.624
Trento	991	1.346	1.117	1.315	1.413	1.354	7.536
Umbria	1.496	1.377	747	1.186	2.117	1.645	8.568
Veneto	3.823	5.185	8.552	5.473	9.116	6.083	38.231
Ambito nazionale	8.501	13.514	10.339	8.548	17.515	21.220	79.637
Totale	78.426	99.778	89.283	107.309	129.174	120.429*	624.398

** Come anticipato, si precisa che il totale riportato (120,4 miliardi) è inferiore al dato rilasciato da Anac nella Relazione Annuale 2019 (169,9 miliardi di euro), poiché nelle elaborazioni di Anac sono considerati gli accordi quadro e non le adesioni che invece vengono considerati nei dati del presente rapporto.

L’impatto della pandemia e i primi dati del 2020

La ripresa sperimentata nel triennio 2017-2019 ha inevitabilmente conosciuto una brusca battuta d’arresto nei primi mesi del 2020 a causa dell’emergenza Covid, in parte causata da solo ritardo o posticipazione dell’avvio delle procedure (e dunque da un volume che sarà per quanto faticosamente recuperato e quindi spalmato sui prossimi mesi o anni secondo quanto ci diranno i prossimi dati), in parte per il venir meno delle risorse necessarie e dunque a causa di una forzata rinuncia. È con l’intenzione di contrastare questa tendenza e comunque di favorire a prescindere un rilancio della spesa pubblica tanto più necessario in questa fase di recessione economica che il Governo ha varato i provvedimenti introdotti con il DL 76/2020- cosiddetto Decreto Semplificazioni.

L’elaborazione condotta sugli Open Data recentemente pubblicati da Anac, relativi ai primi 8 mesi del 2020, evidenzia, a meno di necessarie ulteriori conferme attese da un consolidamento dei dati, una “tenuta” discreta del sistema sardo: nel 2020, sino ad agosto, la spesa avviata risultava pari a circa 2 miliardi di euro (non troppo dissimile dallo stesso periodo dello scorso anno), a fronte però di una forte riduzione di gare (da 4.196 gare tra gennaio ad agosto 2019 a 2.995 gare nello stesso periodo del 2020).

Anche la spesa sanitaria, che sarebbe stato lecito attendersi sostenuta proprio dalle necessità di acquisti per fronteggiare la pandemia, sembra coinvolta nel calo (2.620 procedure avviate per un importo di 431 milioni di euro, in calo rispetto ai 600 milioni del 2019), tanto da far ritenere

che molti acquisti abbiano seguito canali diversi o abbiano scontato una qualche difficoltà di registrazione negli archivi Anac. Anche per quanto sopra, ogni valutazione sugli effetti dell’emergenza sanitaria sulla spesa pubblica, dovrà essere opportunamente rimandata a futuri approfondimenti da effettuare su dati più consolidati.

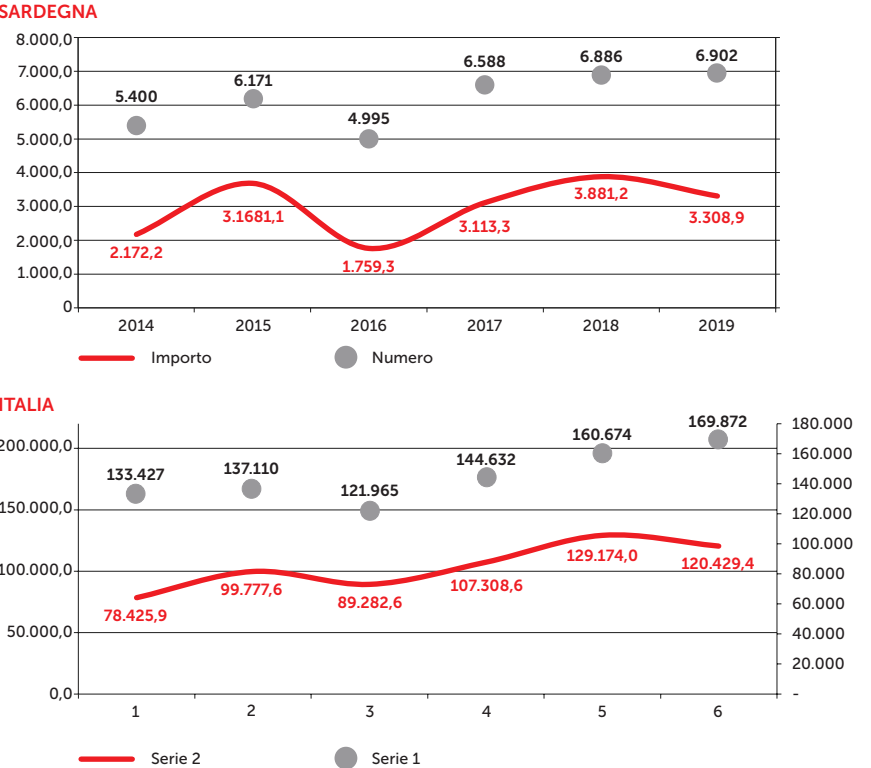
Tab. 2 - Bandi e avvisi (CIG) di importo pari o superiore a 40mila euro, per settore in Sardegna nel periodo gennaio-agosto 2017-2020 (numero e importo in milioni di euro)

	FORNITURE		LAVORI		SERVIZI		TOTALE	
	n°	importo	n°	importo	n°	importo	n°	importo
gennaio agosto 2019	1.800	892.571.760	817	199.208.666	1.579	801.024.516	4.196	1.892.804.943
gennaio agosto 2020	1.225	598.724.682	844	217.540.782	926	1.222.399.158	2.995	2.038.664.622

3.1. Lavori, servizi e forniture in Sardegna tra il 2012 e il 2019

La tabella e i due grafici successivi forniscono un **quadro generale della spesa per settore**.

Fig. 1 - Bandi e avvisi (CIG) di importo pari o superiore a 40mila euro, Sardegna e Italia, 2014-2019 (numero e importo in milioni di euro)



Tab. 3 - Bandi e avvisi (CIG) di importo pari o superiore a 40mila euro per settore, Sardegna e Italia, 2014-2019 (numero e importo in milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SARDEGNA						
Numero						
Lavori pubblici	1.615	2.095	1.250	1.352	1.789	1.771
Servizi	1.998	1.821	1.809	2.287	2.446	2.535
Forniture	1.787	2.255	1.936	2.949	2.651	2.596
- di cui sanitarie	1.178	1.569	1.295	2.259	1.932	1.726
- di cui non sanitarie	609	686	641	690	719	870
Importo (mln di euro)						
Lavori pubblici	697,0	925,8	444,9	437,4	811,2	630,0
Servizi	969,1	1.796,0	756,1	1.248,1	1.413,1	1.449,9
Forniture	506,1	962,3	558,3	1.427,8	1.656,9	1.229,0
-di cui sanitarie	312,1	651,1	313,0	1.109,5	1.398,1	803,9
-di cui non sanitarie	194,0	311,3	245,3	318,4	258,8	425,0
ITALIA						
Numero						
Lavori pubblici	35.899	35.756	26.491	29.651	34.076	43.984
Servizi	50.911	51.355	49.300	57.218	58.364	61.135
Forniture	46.617	49.999	46.174	57.763	68.234	64.753
- di cui sanitarie	25.415	28.837	26.004	35.821	42.761	38.388
- di cui non sanitarie	21.202	21.162	20.170	21.942	25.473	26.365
Importo (mln di euro)						
Lavori pubblici	22.670,1	20.422,8	16.901,4	16.329,8	27.310,8	26.703,7
Servizi	35.494,0	52.540,8	44.681,7	52.402,9	57.417,6	56.732,3
Forniture	20.261,8	26.814,0	27.699,5	38.575,9	44.445,6	36.993,4
-di cui sanitarie	8.897,9	13.576,6	10.585,9	20.149,3	20.623,7	18.671,1
-di cui non sanitarie	11.364,0	13.237,4	17.113,6	18.426,6	23.821,9	18.322,3

La ripartizione della spesa per settore, evidenzia come le **forniture diverse da quelle sanitarie** registrino nel 2019 la **variazione positiva più importante in valore percentuale rispetto agli anni precedenti** (+21% come numero e + 64% come importo rispetto al 2018).

Crescono anche i **servizi** (rispettivamente +3,6% e + 2,6%) che con oltre 2500 procedure avviate nel 2019 raggiungono il livello più alto di tutta la serie storica, con una spesa complessiva di quasi 1,5 miliardi di euro, la più significativa dopo il 2015.

Con 1771 CIG e una spesa di circa 630 milioni di euro (-22% rispetto al 2018) si contrae il settore dei **lavori**, che dopo il rimbalzo del 2018 rispetto al 2017 non riesce a consolidarsi, a conferma della persistente crisi del settore dell’edilizia e dei lavori pubblici.

Conosce un arretramento, nel 2019, anche la **spesa sanitaria** (803 milioni di forniture, rispetto a 1,4 miliardi nel 2018), tuttavia non preoccupante in quanto intervenuta dopo un biennio di “boom” che ha consentito al sistema sanitario di acquisire in magazzino una riserva tale da ben sopportare una flessione che comunque colloca il dato 2019 al di sopra di quello degli anni fino al 2016.

Fig. 2 - Bandi e avvisi (CIG) di importo pari o superiore a 40mila euro, per settore, 2012-2019 (numero)

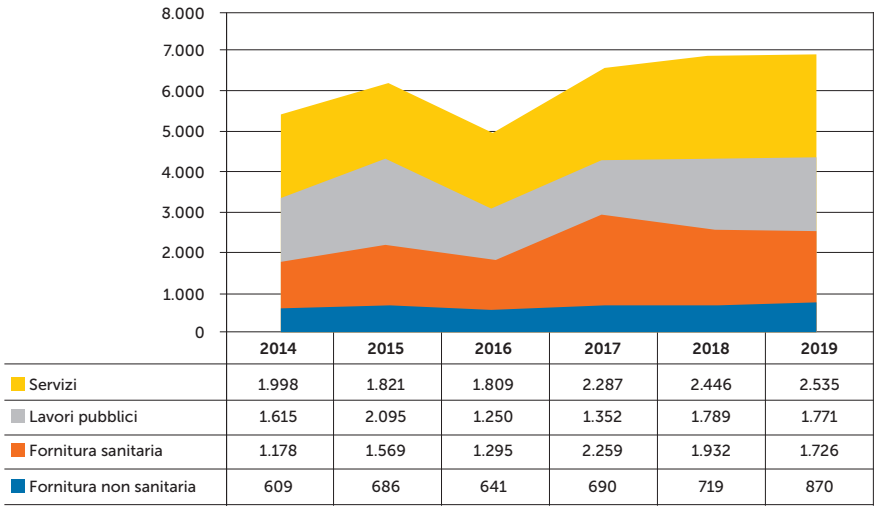
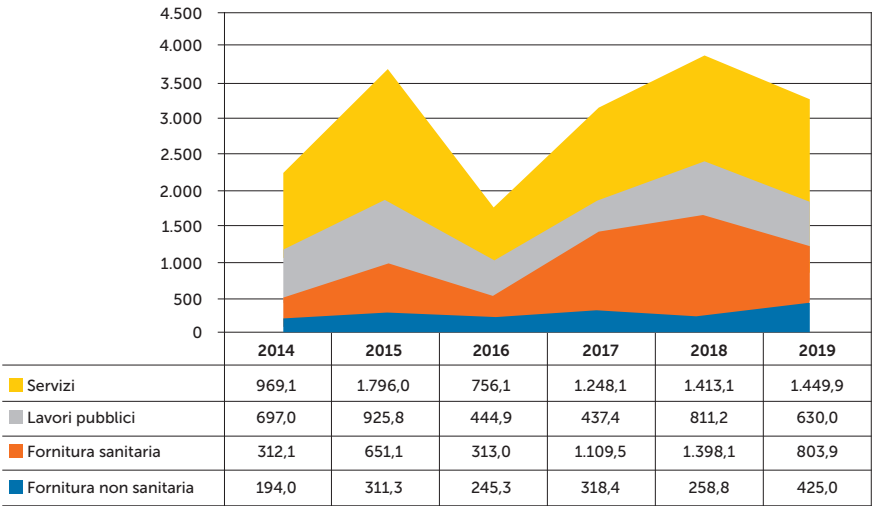


Fig. 3 - Bandi e avvisi (CIG) di importo pari o superiore a 40mila euro, per settore, 2012-2019 (importo: milioni di euro)



3.2. I “big spender”: l’andamento della spesa per tipologia di stazioni appaltanti

L’analisi dell’andamento dei CIG per **tipologia di stazione appaltante** evidenzia come i Comuni, nel 2019 come nella tendenza dell’intero periodo considerato, si propongano come gli Enti più dinamici oltre che in grado di garantire la maggiore capacità di spesa. Nell’ultimo anno conoscono, in particolare, un aumento sia del numero delle procedure che dei relativi importi di spesa (rispettivamente + 9% e +19% nel confronto con il 2018).

Al contrario, decrescono su base annua gli acquisti delle **aziende sanitarie**, che erano costantemente cresciuti dal 2016, e che nel 2019 si fermano a 442 milioni di euro, meno della metà rispetto al 2018 che è stato tuttavia un anno “boom”, al pari del più lontano 2015. Al netto di queste annate eccezionali, condizionate dalla presenza di alcune singole gare di importo molto elevato, il dato del 2019 si colloca poco al di sotto della media delle altre annate ma fa comunque riflettere se si pensa che secondo le prime stime dell’Assessorato regionale alla sanità l’emergenza Coronavirus costerà all’Isola 1 miliardo di euro in più di spesa sanitaria.⁵

Interessante il dato delle **province**, che nel 2019 sembrano aver ripreso ad appaltare (da 128 a 163 gare), seppur con importi complessivi stabili (circa 40 milioni di euro), ma in forte crescita (circa +35%) rispetto al 2017. La spesa delle **Unioni di Comuni** si riattesta sui valori annuali (64,5 milioni nel 2019) più in linea con gli anni precedenti dopo l’improvviso balzo in avanti del 2018 (166 milioni) sicuramente anche in questo caso conseguenza di una grande gara, ovvero di un evento in qualche modo occasionale o episodico che condiziona l’andamento del mercato, soprattutto se letto a livello di piccola scala (tipo Ente o comparto) e consiglia pertanto di non guardare tanto alla dinamica congiunturale ma quanto all’evoluzione di tendenza di medio-lungo periodo.

Si è inteso comunque richiamare l’attenzione sui risultati di province ed Unioni di Comuni alla luce del **nuovo assetto delle autonomie locali** approvato dalla commissione autonomia della Regione Autonoma

della Sardegna, che va nella direzione di restituire peso e competenze a sei province, a cui vanno ad aggiungersi le due aree metropolitane di Cagliari e Sassari.

A prescindere dal merito della riforma, occorre ribadire il ruolo centrale delle province come stazioni appaltanti strategiche, soprattutto rispetto ad alcune competenze chiave, come quelle in campo infrastrutturale ed edilizio.

5 Cfr. La Nuova Sardegna, <https://www.lanuovasardegna.it/regione/2020/06/04/news/all-isola-l-emergenza-costera-1-miliardo-1.38930674>

Tab. 4 - Bandi e avvisi (Cig) di importo pari o superiore a 40mila euro, per tipo di stazione appaltante, 2014-2019 (numero e importo in milioni di euro)

TIPO ENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Numero						
Camera di commercio	7	5	6	2	9	9
Comune	2.172	2.589	1.634	2.006	2.389	2.613
Ministero e altri enti centrali	146	120	125	91	96	102
Provincia	173	157	151	117	128	163
Regione	111	162	145	167	136	153
Sistema sanitario	1.494	1.830	1.626	1.239	1.329	1.284
Unione di Comuni / comunità montana	56	105	132	174	189	157
Università / ER diritto allo studio	69	120	75	95	118	107
Altre	1.172	1.083	1.101	2.697	2.492	2.314
Totale complessivo	5.400	6.171	4.995	6.588	6.886	6.902

Importo (milioni di euro)						
Camera di commercio	0,8	0,4	0,6	0,2	1,1	0,8
Comune	683,3	1.075,7	423,4	604,0	621,2	740,3
Ministero e altri enti centrali	30,8	28,8	26,9	13,8	23,6	24,8
Provincia	54,7	30,0	31,3	26,1	41,5	40,4
Regione	103,9	624,9	91,3	168,4	253,9	227,0
Sistema sanitario	520,4	1.072,4	485,9	564,5	952,8	442,2
Unione di Comuni / comunità montana	40,2	71,2	69,0	78,2	166,4	64,3
Università / ER diritto allo studio	67,2	36,6	29,1	27,1	40,8	75,2
Altre	670,9	744,0	601,7	1.631,2	1.779,7	1.693,9
Totale complessivo	2.172,2	3.684,1	1.759,3	3.113,4	3.881,1	3.308,9

3.3. La crescita degli affidamenti diretti dopo il Decreto Sblocca Cantieri

L’analisi dell’andamento dei CIG per tipologia di procedura di scelta del contraente evidenzia l’impatto nel 2019 del Decreto Sblocca Cantieri, che ha determinato un **rafforzamento**:

- **degli affidamenti diretti**, passati da 579 nel 2018 a 737 nel 2019, con un aumento del 27%,
- **delle procedure negoziate sotto soglia**, dove si registrano 117 CIG fronte degli appena 8 nel 2018 per un importo di 187 milioni di euro, diventando tra le principali modalità di affidamento dopo le procedure aperte.

Le **procedure aperte** cumulano oltre 1,4 miliardi di spesa complessiva, anch’esse in crescita rispetto al 2018.

Tab. 5 - Bandi e avvisi (CIG) di importo pari o superiore a 40mila euro, per procedura di scelta del contraente, 2018-2019 (numero e importo)

TIPO PROCEDURA	2018		2019	
	NUMERO	IMPORTO	NUMERO	IMPORTO
Affidamento diretto	579	132.236.003	737	142.640.997
Affidamento diretto a società raggruppate/consorziate	4	3.084.447	4	990.023
Affidamento diretto ex art.5 della legge n.381/91	14	3.356.764	9	896.519
Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	1.836	1.589.399.604	1.343	825.114.468
Affidamento diretto per lavori, servizi o forniture supplementari	-	-	11	2.571.266
Affidamento in economia	392	45.671.130	274	31.299.365
Affidamento riservato	1	645.319	2	133.893
Confronto competitivo in adesione ad accordo quadro/convenzione	15	27.507.702	20	3.943.371
Dialogo competitivo	-	-	3	396.855
Procedura aperta	977	1.053.572.928	1.328	1.478.232.209
Procedura competitiva con negoziazione	-	-	5	916.279
Procedura negoziata con previa indizione di gara	-	-	14	27.616.935
Procedura negoziata derivante da avvisi di gara	274	141.008.092	131	23.954.283
Procedura negoziata per affidamenti sotto soglia	8	818.878	1.117	187.306.113
Procedura negoziata previa pubblicazione	59	13.759.630	30	16.641.277
Procedura negoziata senza previa indizione di gara	598	233.005.240	300	150.422.439
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.901	455.774.061	1.419	350.160.021
Procedura ristretta	30	87.129.463	75	13.907.306
Procedura ristretta derivante da avvisi di gara	51	59.562.621	14	31.575.253
Procedura ristretta semplificata	18	3.181.310	3	1.235.189
Procedura selettiva ex art. 238 c.7, D.Lgs. 163/2006	98	16.659.525	46	14.545.107
Sistema dinamico di acquisizione	31	14.749.107	17	4.379.426
Totale complessivo	6.886	3.881.121.825	6.902	3.308.878.594

Dalla tabella sopra riportata sono esclusi i **partenariati per l'innovazione, su cui la Sardegna si è dimostrata tra il 2018 e il 2020 relativamente attiva** all'interno di un quadro nazionale più incerto nell'intraprendere tale nuova strada. I partenariati attivati sono tre:

- il primo del **Comune di Pula**, in materia di produzione di energia termica (322.000 euro);
- il secondo dell'**Università di Cagliari**, in materia di architettura informatica per la gestione delle relazioni tra gli stakeholder territoriali (Progetto Stars, 368.000 euro);
- il terzo del **Comune di di Silanus**, in materia di tecnologie abilitanti Progetto Nois Plus, 322.000 euro).

In Italia, dal 2017, si sono registrati soltanto 12 partenariati per l'innovazione e la Sardegna da sola dunque, secondo le risultanze degli archivi SIMOG di ANAC e dunque salvo possibili errori di classificazione e opportuni ulteriori riscontri, ne ha coperti un quarto (cfr. Cap. 2.4.).

3.4. La ripresa lenta dei lavori pubblici e il mancato decollo dei grandi interventi

Sembra arrestarsi nel 2019 la ripresa delle gare di lavori in Sardegna che si era registrata nel 2018. Se le procedure di gara sono per lo più stabili (circa 1.770), la spesa complessiva si riduce del 22% fermandosi a 630 milioni di euro. Crescono le gare sotto i 150.000 euro (oltre 1000 nel 2019), mentre si contraggono quelle di dimensioni maggiori, oltre i 5,5 milioni di euro. Si consolida dunque una dinamica nel mercato dei

lavori caratterizzata da una notevole frammentazione del mercato in gare di piccolo importo e dalla riduzione delle gare di maggiore dimensione, in grado di avere un impatto più significativo in termini occupazionali.

Tab. 6 - Bandi e avvisi (CIG) di lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro, per classe di importo, 2012-2019 (numero di procedure)

CLASSE DI IMPORTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. 40-150mila	877	1.261	796	848	934	1.059
2. 150mila-1 mln	648	762	400	463	772	627
3. 1-5,548mln	76	57	44	27	65	75
4. oltre 5.548 mln	14	15	10	14	18	10
Totale complessivo	1.615	2.095	1.250	1.352	1.789	1.771
Sistema sanitario	1.494	1.830	1.626	1.239	1.329	1.284

I dati sui lavori confermano:

- il **ruolo fondamentale dei Comuni**, con 210 milioni di spesa per lavori nel 2019, in calo rispetto al 2018;
- una **certa dinamicità delle province**, che sembrano aver ripreso ad appaltare (da 82 a 116 gare), con importi complessivi stabili ma significativi (quasi 27 milioni di euro nel 2019);
- il **ruolo importate dei Ministeri e degli Enti centrali**, che hanno raddoppiato nel 2019 la spesa sul territorio arrivando a quasi 10 milioni di spesa di lavori;
- l'**ottima perfomance del sistema universitario**, che passa da 4 milioni a ben 38 milioni di procedure avviate.

Tab. 7 - Bandi e avvisi (CIG) di lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro, per tipologia di stazione appaltante, 2012-2019 (importo delle procedure)

TIPO ENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Numero						
Camera di commercio	1	1	-	-	1	1
Comune	1.016	1.539	762	882	1.124	1.158
Ministero e altri enti centrali	56	38	42	24	27	25
Provincia	102	102	62	56	82	116
Regione	11	24	19	18	9	9
Sistema sanitario	34	51	27	9	15	16
Unione di Comuni / comunità montana	12	40	40	54	86	71
Università /ER diritto allo studio	15	18	7	14	16	17
Altre	368	282	291	295	429	358
Totale complessivo	1.615	2.095	1.250	1.352	1.789	1.771

Importo (milioni di euro)						
Camera di commercio	0,4	0,1	-	-	0,1	0,1
Comune	241,3	364,4	124,1	154,6	221,0	210,1
Ministero e altri enti centrali	7,7	14,3	6,8	6,5	5,0	9,9
Provincia	43,0	19,4	15,2	12,8	29,4	27,0
Regione	6,7	6,1	18,8	5,4	1,1	2,5
Sistema sanitario	21,7	177,8	8,0	2,4	7,7	6,2
Unione di Comuni / comu- nità montana	5,8	8,3	8,0	16,7	19,4	19,8
Università /ER diritto allo studio	27,9	12,8	1,4	2,6	4,4	38,0
Altre	342,6	322,7	262,6	236,5	523,1	316,4
Totale complessivo	697,0	925,8	444,9	437,4	811,2	630,0

La fotografia degli Enti “più performanti” dal punto di vista della domanda di CIG restituisce un quadro molto interessante della realtà sarda. In linea generale colpisce nella classifica il ruolo preponderante della spesa sanitaria.

Tab. 8 - Bandi e avvisi (Cig) di importo pari o superiore a 40.000 euro, classifica dei primi 1 CIG per importo complessivo richiesto, al netto degli accordi quadro e convenzioni, 2017-2019 (importi in euro)

DESCRIZIONE	OGGETTO	TIPO	IMPORTO	TIPO PROCEDURA	ANNO
Azienda Ospedaliero-Universitaria di Cagliari	Farmaci	F	130.000.025,06	Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	2018
Azienda per la tutela della salute	Servizio di elisoccorso	S	73.123.900,00	Procedura aperta	2017
Consorzio industriale provinciale di Cagliari	Termo-valorizzatore	L	61.629.931,39	Procedura aperta	2018
Azienda Ospedaliero Universitaria di Sassari	Farmaci	F	54.000.010,41	Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	2018
Azienda per la tutela della salute	Dispositivi medici	F	49.565.520,28	Procedura aperta	2019
Azienda ospedaliero universitaria di Sassari	Farmaci	F	44.399.987,86	Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	2018
Comune di Oristano	Rifiuti urbani	S	43.587.353,33	Procedura aperta	2019
Abbanoa S.P.A.	Energia elettrica	F	42.743.760,00	Procedura aperta	2017
Azienda per la tutela della salute	Sistemi diagnostici	F	41.780.539,26	Procedura aperta	2018
Rete Ferroviaria Italiana - Società pPer Azioni in sigla RFI S.P.A.	Ferrovia Cagliari-Golfo Aranci	L	40.024.006,67	Procedura ristretta	2018
Azienda per la tutela della salute	Farmaci	F	39.900.007,69	Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	2018
Infrastrutture e telecomunicazioni per l'Italia S.P.A.	Banda ultralarga	L	39.563.357,00	Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice una gara	2018
Regione autonoma della Sardegna	Farmaci	S	37.046.995,00	Procedura aperta	2019
Azienda per la tutela della salute	Farmaci	F	35.974.981,08	Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	2.019
Abbanoa S.P.A.	Fornitura di energia elettrica e servizi associati	F	35.229.200,00	Procedura negoziata senza previa indizione di gara (settori speciali)	2.019

Tab. 9 - Bandi e avvisi (CIG) di importo pari o superiore a 40.000 euro, classifica dei primi 30 Enti per importo complessivo richiesto, al netto degli accordi quadro e convenzioni, 2017-2019 (importi in migliaia di euro)

ENTE	IMPORTO
Azienda unità sanitaria locale n.1 Sassari	2.635.535.712
Azienda ospedaliero universitaria di Sassari	871.564.509
Regione autonoma della Sardegna	644.038.505
Azienda ospedaliera G. Brotzu	543.578.442
Abbanoa S.P.A.	538.358.676
Azienda ospedaliero-universitaria di Cagliari	463.239.272
Comune di Cagliari	265.593.601
Anas S.P.A.	264.623.506
Arst S.P.A.	165.695.126
Rete Ferroviaria Italiana S.P.A.	143.139.803
Comune di Sassari	119.472.822
Consorzio industriale provinciale di Cagliari	77.397.935
Comune di Oristano	72.602.479
Comune di Iglesias	64.463.205
Ente acque della Sardegna	61.538.199
Università degli studi di Sassari	59.769.047
Università degli studi di Cagliari	54.903.740
Enel servizi S.R.L.	53.229.631
Laore Sardegna	52.699.008
Comune di Olbia	51.500.399
Agenzia regionale per il lavoro	50.812.719
Società gestione aeroporto S.P.A.	50.641.469



4

**L'INCONTRO
DOMANDA/OFFERTA:
LA DINAMICA
DEI RIBASSI E
LA PARTECIPAZIONE
ALLE GARE**

Il livello e la dinamica dei ribassi praticati in sede di gara dalle imprese risultate poi aggiudicatricie (e calcolato dunque con esclusivo riferimento alle sole procedure che prevedono confronto competitivo, dunque ad esempio escludendo gli affidamenti ma comprendendo anche gli accordi quadro e convenzioni) rappresenta un buon indice del livello di competitività all'interno del mercato sardo, soprattutto se letto in combinata con il numero medio di partecipanti alle gare e nel confronto con i corrispondenti dati nazionali.

L'analisi ha significato solo se condotta tenendo distinti i tre settori, lavori pubblici, servizi e forniture (dai quali ultimi è importante tenere distinta la componente degli acquisti sanitari relativa ad un segmento di mercato tipicamente poco locale e che, come vedremo, poco coinvolge l'imprenditoria sarda).

Si nota dunque in primo luogo come sia per i lavori pubblici che per i servizi, negli ultimi tre-quattro anni si sia assistito in Sardegna ad una **lievitazione della media aritmetica dei ribassi, partiti nel 2014 intorno a valori prossimi al 20% ed arrivati a salire anche fino a cinque (lavori) o nove punti (servizi) in più nei diversi anni considerati.** Si tratta di un segnale di una competizione più serrata che ha portato le imprese a rinunciare ad un qualche margine di guadagno pur di accaparrarsi la commessa. Tanto più se, come osservato, il numero dei partecipanti ha parallelamente oscillato, anche per effetto di fattori casuali, ma sempre intorno ad un trend sostanzialmente piatto.

In Italia si è assistito allo stesso fenomeno per il solo comparto dei servizi (ma per i lavori comunque anche in molte altre regioni oltre alla Sardegna). Ne è stato invece escluso quello delle forniture diverse da quelle commissionate dal sistema sanitario che qui meno interessano (e comunque a loro volta escluse).

Tab. 10 - Bandi e avvisi (CIG) di importo pari o superiore a 40.000 euro, classifica dei primi 30 Enti per importo complessivo richiesto, al netto degli accordi quadro e convenzioni, 2017-2019 (importi in migliaia di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTALE 2014-19
LAVORI PUBBLICI							
Sardegna	20,5	21,2	23,5	24,5	25,0	24,4	22,9
Italia	23,7	24,2	24,9	24,0	23,4	22,4	23,8
SERVIZI							
Sardegna	19,8	16,7	20,5	22,5	25,1	28,8	22,3
Italia	20,8	22,4	23,1	22,5	23,4	25,5	23,1
FORNITURE							
Sardegna	26,2	33,4	30,0	20,9	34,4	32,9	29,0
Italia	21,9	22,7	25,8	24,7	26,8	28,1	25,4
- di cui: Forniture Non Sanitarie							
Sardegna	19,2	21,1	23,1	19,0	19,7	17,0	20,0
Italia	18,6	19,8	22,7	21,9	22,5	23,6	21,8
di cui: Forniture del Sistema Sanitario Nazionale							
Sardegna	42,7	36,8	34,0	21,2	37,3	40,4	31,7
Italia	26,8	26,2	29,5	27,9	34,3	32,1	29,8

La seconda annotazione di rilievo riguarda lo scarto negativo sistematico che, per tutti i settori (ad eccezione delle forniture sanitarie), contraddistingue il ribasso medio in Sardegna calcolato sull'intero periodo 2014-2019, rispetto al corrispondente nazionale. Il livello più contenuto del dato sardo, seppur nell'ordine di uno (lavori e servizi) o due punti (forniture non sanitarie) è comunque significativo di un mercato in leggera misura più protetto, anche da una competizione selvaggia che si ripercuote poi nella scarsa qualità dell'esecuzione dei contratti o

in lievitazione di prezzo in corso d'opera (cfr. par.1.5). Ed è importante rilevare che questo avvenga pur in presenza di un numero medio di partecipanti che, per lavori (32,7) e servizi (3,9) è significativamente superiore al dato nazionale (26,3 e 3,2) che anzi presupporrebbe ribassi medi più elevati anziché più contenuti.

Tab. 11 - Numero medio di offerte delle procedure con confronto competitivo delle aggiudicazioni di importo pari o superiore a 40mila euro per settore: Sardegna e Italia 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTALE 2014-19
LAVORI PUBBLICI							
Sardegna	33,5	30,7	38,7	31,2	29,8	31,2	32,7
Italia	27,6	28,2	33,8	26,2	22,9	18,5	26,3
SERVIZI							
Sardegna	3,2	3,2	4,6	4,4	4,0	4,2	3,9
Italia	2,9	3,2	3,2	3,2	3,2	3,6	3,2
FORNITURE							
Sardegna	2,8	2,2	2,2	1,6	1,9	2,3	2,0
Italia	2,4	3,5	2,5	2,6	2,9	3,1	2,8
- di cui: Forniture Non Sanitarie							
Sardegna	3,1	2,5	3,0	2,4	3,3	2,3	2,8
Italia	2,4	3,7	2,5	3,0	2,6	2,5	2,8
di cui: Forniture del Sistema Sanitario Nazionale							
Sardegna	2,4	2,2	2,0	1,5	1,6	2,3	1,9
Italia	2,4	3,2	2,5	2,0	3,2	3,5	2,8

Il livello relativamente più contenuto della media dei ribassi è probabilmente favorito anche da una sostanziale equivalenza fra i ribassi

praticati dalle imprese sarde e da quelle provenienti dal continente e dunque orientate ad un mercato nazionale che, quantomeno per lavori e servizi, sono tenute a considerare costi di "trasferta" superiori a quelli che solitamente praticano spostandosi in altre regioni.

Da rilevare infine come il **mercato regionale sia ancora dominato da imprese che si aggiudicano gare in forma singola.** Ancora poco spazio hanno gli aggiudicatari in partecipazione come le Associazioni temporanee di imprese (ATI) che si accaparrano solo il 7,0% degli affidamenti ed il più rilevante 20,8% dell'importo complessivo a dimostrazione che il loro peso aumenta con l'aumento dell'importo (ovvero tendono a presentarsi e ad aggiudicarsi in misura maggiore, come prevedibile, la gare di importo più elevato).

La presenza delle ATI è invero più massiccia nei servizi (16,5 in numero e 33,5% in importo) rispetto agli altri settori.

Ancora più limitato, se non assolutamente residuale, è il ruolo dei Consorzi e delle cd. GEIE (soggetti che hanno stipulato il contratto di gruppo europeo di interesse economico).

Tab. 12 - Aggiudicazioni di importo pari o superiore a 40mila euro, per tipo di aggiudicatario, totale 2014-2019 (numero e importo in milioni di euro)

TIPO IMPRESA	LAVORI PUBBLICI	SERVIZI	FORNITURE	di cui forniture non sanitarie	di cui forniture sanitarie	TOTALE
Numero						
Impresa singola	4.900	4.690	8.949	2.190	6.759	18.539
ATI	310	968	152	92	60	1.430
Consorzio	94	199	9	5	4	302
GEIE	3	2	30	1	29	35
Totale	5.307	5.859	9.140	2.288	6.852	20.306
Sistema sanitario	1.494	1.830	1.626	1.239	1.329	1.284
Unione di Comuni / comunità montana	56	105	132	174	189	157
Università /ER diritto allo studio	69	120	75	95	118	107
Altre	1.172	1.083	1.101	2.697	2.492	2.314
Totale complessivo	5.400	6.171	4.995	6.588	6.886	6.902

Importo (milioni di euro)						
Impresa singola	1.267,7	1.635,7	2.931,7	670,5	2.261,2	5.835,0
ATI	586,9	883,0	105,1	54,9	50,2	1.575,0
Consorzio	50,4	116,1	1,8	1,2	0,5	168,2
GEIE	0,3	0,1	5,8	0,1	5,7	6,2
Totale	1.905,2	2.634,9	3.044,4	726,8	2.317,6	7.584,5



LA COMPETITIVITÀ
DELLE IMPRESE SARDE
IN FASE DI AGGIUDICAZIONE

5

Le informazioni sull’aggiudicatario, forniscono elementi interessanti ai fini della valutazione della presenza e competitività del sistema imprenditoriale sardo all’interno del mercato regionale dei contratti pubblici.

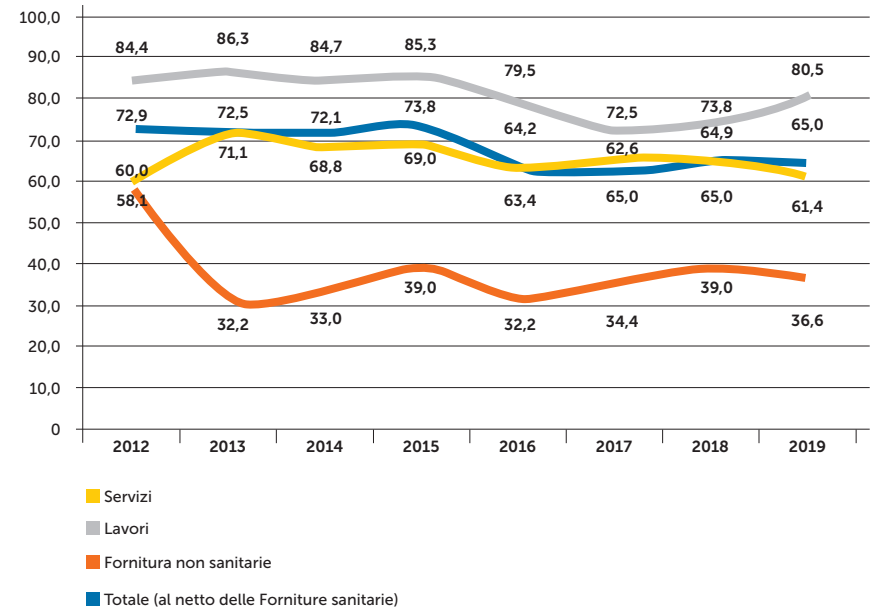
Il 2019 vede in particolare **un consolidamento della capacità delle imprese sarde di aggiudicarsi gli appalti** (in forma singola o in ATI di cui siano capofila). La quota di gare aggiudicate alle imprese locali in tutti i settori al netto delle forniture sanitarie – che come detto rappresenta un segmento di mercato particolare, orientato ad una offerta nazionale se non “multinazionale” e dunque con scarsa ricaduta locale – raggiunge il 65% dopo un triennio di leggera ma costante crescita. Il dato è particolarmente positivo per i lavori, dove la quota di aggiudicazione raggiunge l’80,5%, collocandosi cresciuta di ben 7 punti percentuali al di sopra del 2018.

Tab. 13 - Aggiudicazioni di importo pari o superiore a 40mila euro: quota di aggiudicazione alle imprese sarde 2014-2019 (incidenza sul numero totale degli appalti aggiudicati di lavori, forniture e servizi e sul totale dei lavori)

SETTORE	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Quota Numero						
Lavori	84,7	85,3	79,5	72,5	73,8	80,5
Servizi	68,8	69,0	63,4	65,0	65,0	61,4
Forniture non sanitarie	33,0	39,0	32,2	34,4	39,0	36,6
Totale al netto delle forniture sanitarie	72,1	73,8	64,2	62,6	64,9	65,0
di cui 40mila -1 mln di euro	74,7	78,0	69,3	69,8	68,5	73,0
Forniture sanitarie	23,4	33,6	22,3	12,8	21,9	33,0
Totale	61,9	63,0	51,2	42,5	52,0	53,2

Quota Importo						
Lavori	53,0	74,5	52,4	41,3	44,0	57,4
Servizi	61,0	73,8	56,6	32,8	40,6	59,0
Forniture non sanitarie	17,7	56,6	16,5	14,1	26,2	14,0
Totale al netto Forniture sanitarie	53,3	71,8	46,0	32,4	41,1	47,3
- di cui 40mila – 1 mln euro	76,8	91,4	72,3	72,2	70,6	74,1
Forniture sanitarie	10,8	10,4	11,7	4,2	10,1	16,8
Totale	47,6	62,3	37,5	20,3	30,7	36,4

Fig. 4 - Aggiudicazioni di importo pari o superiore a 40mila euro: quota di aggiudicazione alle imprese sarde 2012-2019 (incidenza sul numero totale degli appalti aggiudicati di lavori, forniture e servizi e sul totale dei lavori)



Per quanto spesso le oscillazioni annuali, in specie per i singoli settori, molto possano risentire dell’esito (a vantaggio di imprese sarde o meno) dei pochi appalti di grande taglio, la presenza delle imprese sarde va però soprattutto letta attraverso la lente degli **importi**, ovvero della loro capacità di fare fatturato con la PA.

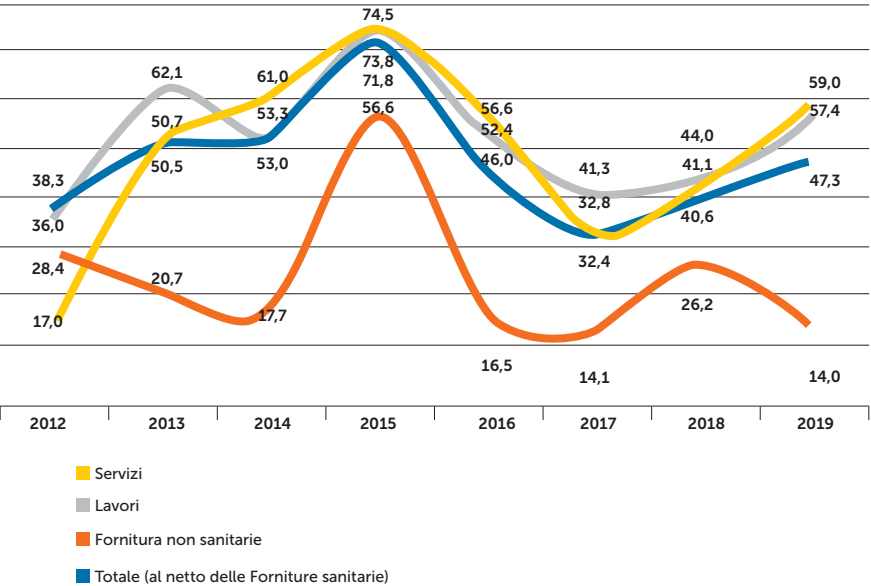
Anche in questo caso la competitività delle imprese sarde si conferma essere in crescita, vuoi tendenziale a partire dal 2017 che su base annua (rispetto al 2018) in tutti i settori tranne le forniture.

Il contenimento della quota di aggiudicazione sulle forniture è in gran **parte legato al consolidamento degli strumenti di centralizzazione degli acquisti** di cui daremo conto nel paragrafo successivo ed alla tendenza dunque, come nel caso tipico di ricorso a CONSIP a gare di ambito, e che raccolgono una offerta, di vasta area (nazionale o di ripartizione pluriregionale). Come si vedrà infatti nella Tabella 15, il numero di accordi quadro e convenzioni per le sole forniture non sanitarie è passato da 34 del 2014 a 90 del 2019 per un importo complessivo che era di appena 22 milioni di euro nel 2014 e che nel 2019 ha superato i 148 milioni”.

Lo stesso fenomeno è probabilmente alla base della drastica contrazione del peso degli aggiudicatari “regionali” riscontrata in tutti i settori, e in misura altrettanto generalizzata in tutte le altre regioni italiane, fra il 2015 e il 2016 anche a causa degli interventi normativi volti ad accentuare il processo di centralizzazione della committenza.

Una tendenza, ed una scelta del legislatore, che se pur garantisce sulla carta maggiori risparmi alla PA, certo non favorisce il sistema delle piccole e medie imprese che la norma ha cercato di tutelare con interventi a compensazione, come ad esempio favorendo la frammentazione in lotti delle gare, i cui effetti sono ancora tutti da rilevare.

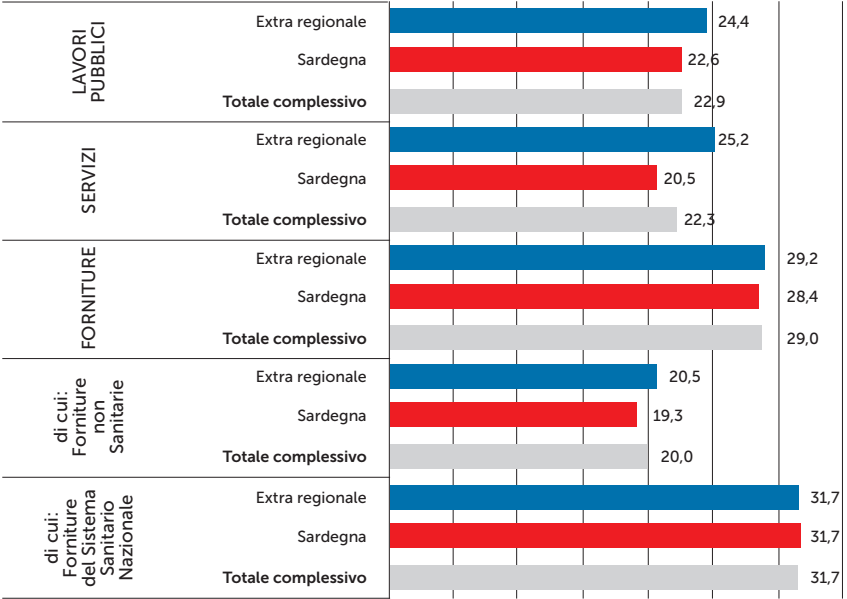
Fig. 5 - Aggiudicazioni di importo pari o superiore a 40mila euro: quota di aggiudicazione alle imprese sarde 2012-2019 (incidenza sull'importo totale degli appalti aggiudicati di lavori, forniture e servizi e sul totale dei lavori)



I due grafici, letti congiuntamente, evidenziano come le imprese sarde riescono ad essere competitive sulle piccole gare, ma sono meno strutturate nelle gare di importo maggiore, che ancora oggi, seppur in misura minore rispetto al passato, continuano ad andare in misura maggiore alle imprese extraregionali, anche perché fisiologicamente maggiormente attratte quando la posta in gioco è maggiore e tale da coprire i maggiori costi di trasferimento dal continente.

È principalmente conseguenza di questo sbilanciamento di presenza fra le gare di minore e maggiore importo (ultime nelle quali si praticano solitamente ribassi percentuali maggiori) il ribasso medio di aggiudicazione che per tutti i settori, ad eccezione di quello non significativo delle forniture sanitarie, è leggermente inferiore se praticato dalle imprese sarde anziché da quelle del continente. Scarto tanto ridotto che, anche in considerazione di quanto sopra, non deve dunque essere inteso come segnale di scarsa competitività delle aziende locali.

Fig. 6 - Aggiudicazioni di importo pari o superiore a 40mila euro: media dei ribassi delle aggiudicazioni delle imprese sarde e delle altre aggiudicatricie per settore 2014-2019



**L'“ODISSEA”
DELL'ESECUZIONE
DEGLI APPALTI:
GLI SCOSTAMENTI
DI TEMPI E DI COSTI
E LA DURATA DEL
CICLO DELL'APPALTO**

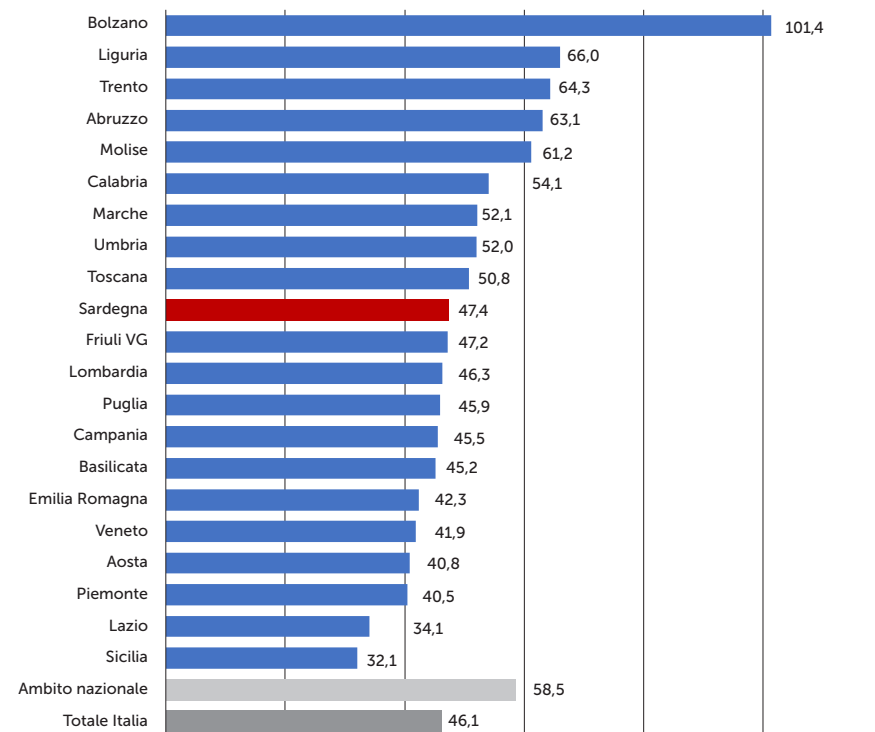
6

Questo capitolo è dedicato alla complessa fase dell'esecuzione degli appalti. Il tema sarà affrontato per il solo settore dei lavori pubblici, per il quale l'analisi è più propria e per il quale si dispone di maggiori e più attendibili dati utili, e prenderà in considerazione gli scostamenti di tempo e di costo di esecuzione degli interventi, ovvero al confronto fra tempi e costi effettivi rilevati alla conclusione dei lavori rispetto a quelli definiti nel contratto. Trattandosi di dati riferiti ai lavori conclusi, dove il numero di osservazioni in banca dati è di molto inferiore rispetto ai CIG e anche alle aggiudicazioni, al fine di avere un dato più solido, si è preso qui a riferimento il dato complessivo riferito al periodo 2014-2019. Iniziando dallo scarto fra il tempo effettivo e quello previsto per l'esecuzione del contratto, in Sardegna, negli ultimi 5 anni, il primo ha superato il secondo del 47,4% (per ogni cento previsti se ne sono dunque impiegati quasi 150).

Il dato sardo è in linea con quello di molte altre regioni e quindi rispetto alla media italiana ed evidenzia come in tutto il Paese l'esecuzione sia una vera e propria "odissea", a conferma dell'urgenza di riflettere sulla semplificazione dei processi, non solo in fase di gara ma anche e soprattutto in fase di esecuzione del contratto, dove spesso si accumulano ritardi e mancanza di controlli.

6 Lo scostamento medio dei tempi è misurato confrontando i tempi effettivi di conclusione dell'opera con i tempi stabiliti da contratto.

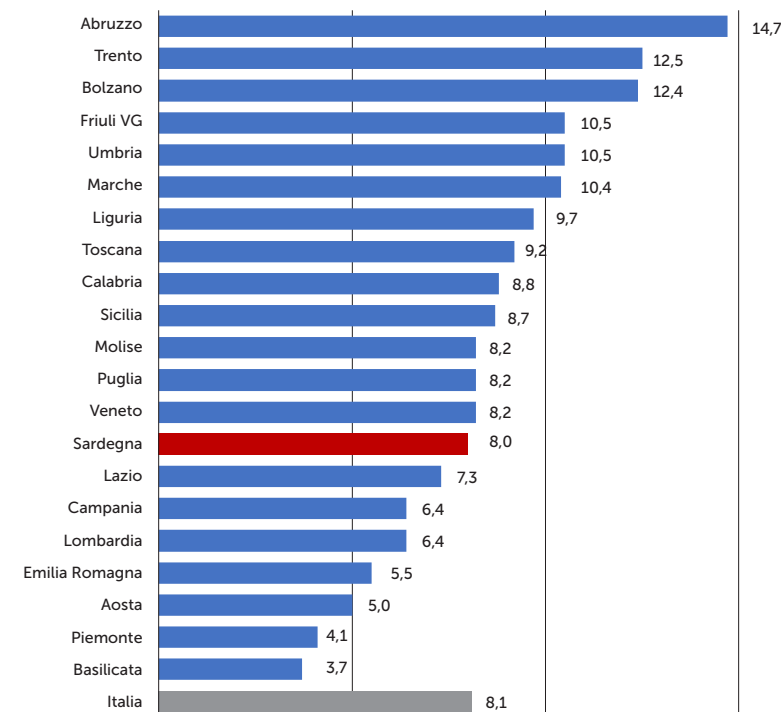
Fig. 7 - Lavori conclusi di importo pari o superiore a 40mila euro, scostamento medio dei tempi⁶, Sardegna e altre regioni, media 2014-2019



Nel periodo considerato sono abbastanza rilevanti, seppur nella media nazionale, anche gli scostamenti di importo, cioè la differenza tra il prezzo offerto in sede di gara, e dunque l'importo contrattuale e il

costo effettivo dell'opera che troppo spesso lievita principalmente, se non esclusivamente, per l'elevato ricorso a varianti in corso d'opera ed alle sue diverse motivazioni (cause non prevedibili ma anche errori progettuali etc.).

Fig. 8 - Lavori conclusi di importo pari o superiore a 40mila euro, scostamento medio dei costi⁷, Sardegna e altre regioni, media 2014-2019



7 Lo scostamento medio dei costi è misurato confrontando i costi finali con l'importo contrattuale.

Lo scostamento medio dell'importo per la Sardegna nel periodo 2014-2019 è intorno all' 8%: in questo caso tuttavia, il dato negativo è compensato dal ribasso medio, ovvero dal risparmio rispetto al valore stimato, che si realizza in seguito e per effetto della competizione di gara, e che per la Sardegna si stima intorno al 22,3%.

Tale risparmio iniziale, dunque eroso in media in corso di esecuzione, dell'8% di maggiori costi, si traduce in un risparmio netto finale per la pubblica amministrazione è stimabile intorno al 14,3%. Valore che ancora colloca la Sardegna più o meno al centro della classifica delle regioni italiane.

Tab. 14 -Lavori conclusi di importo pari o superiore a 40mila euro, scostamento di importo, media dei ribassi e risparmio totale per regione media 2014-2019

	SCOSTAMENTO	RIBASSO	RISPARMIO NETTO FINALE
Aosta	5,0	32,8	27,9
Piemonte	4,1	28,1	23,9
Lazio	7,3	27,6	20,3
Lombardia	6,4	24,5	18,2
Campania	6,4	23,2	16,8
Calabria	8,8	25,5	16,7
Sicilia	8,7	25,3	16,6
Puglia	8,2	23,1	14,9
Liguria	9,7	24,1	14,4
Sardegna	8,0	22,3	14,3
Basilicata	3,7	17,8	14,1
Emilia Romagna	5,5	19,3	13,8
Toscana	9,2	22,8	13,6
Umbria	10,5	21,9	11,5
Veneto	8,2	19,7	11,5
Marche	10,4	20,1	9,7
Molise	8,2	17,5	9,3
Abruzzo	14,7	23,6	8,9
Trento	12,5	19,0	6,6
Friuli VG	10,5	16,6	6,1
Bolzano	12,4	17,9	5,5
Media regioni	8,1	23,3	15,2

La durata delle fasi del ciclo dell'appalto dei lavori pubblici

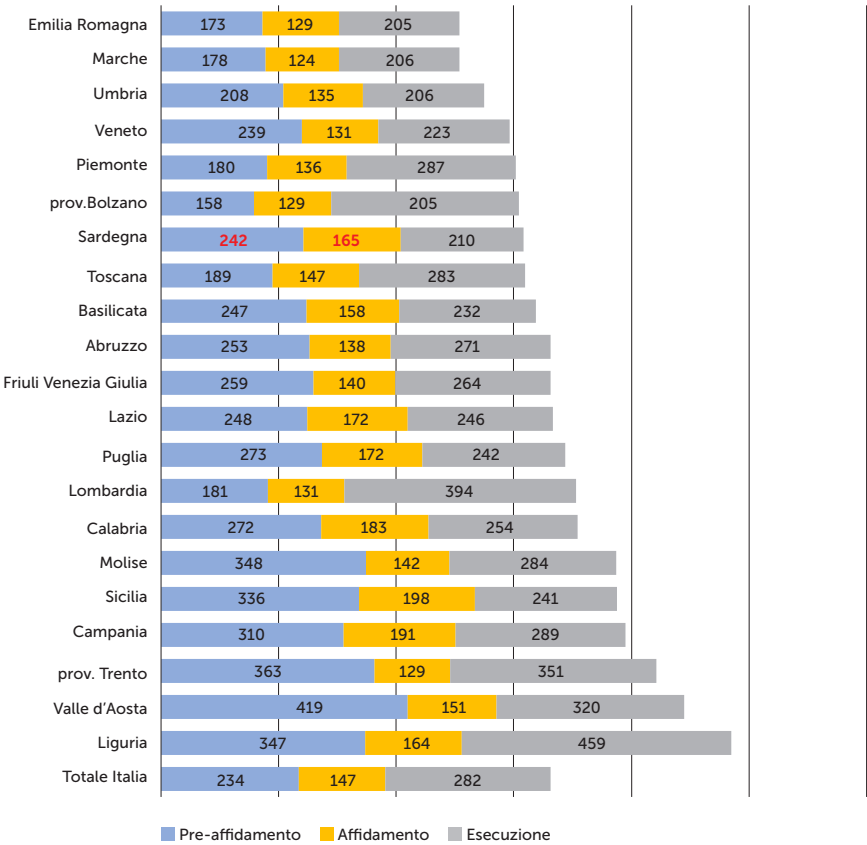
Sempre restando all'intero periodo 2014-2019 e sui soli lavori pubblici, la durata totale dell'intero ciclo dell'appalto, considerando anche i cosiddetti **tempi di attraversamento**, i tempi cioè che riguardano il disbrigo delle pratiche e degli oneri amministrativi legati alle diverse fasi del processo, arriva a toccare in media in Sardegna i **617 giorni**. Tale durata è coperta in misura prevalente maggiore (242 gg) dalle fasi **propedeutiche all'affidamento** e comprende la progettazione (dall'affidamento dell'incarico alla stessa: 135 gg) e la preparazione dei documenti di gara (107 gg).

La **procedura di affidamento** dei lavori, scomponibile nel periodo fra la pubblicazione del bando o dell'avviso, la presentazione delle offerte (23 gg), l'aggiudicazione (48 gg) e la stipula del contratto (94 gg), necessita in media in totale 165 gg, ed è il risultato di una successione nella quale ciascun singolo step richiede circa il doppio del tempo del precedente.

Per la **fase finale dell'esecuzione dei lavori**, ovvero dalla stipula contratto alla conclusione, si impiegano invece in media 210gg, un dato che molto dipende e varia in relazione alla dimensione, oltre che in parte alla tipologia, dell'intervento.

Il dato della Sardegna, che è comunque tra le regioni più virtuose del Paese, e che con i suoi 617 gg si colloca ad una relativa distanza di sicurezza dal dato medio nazionale di 663 gg, conferma la lentezza del ciclo dell'appalto e la necessità di intervenire per ridurre l'ampio e variegato carico degli oneri che spesso allungano i tempi costringendo i RUP a concentrarsi sulle pratiche amministrative piuttosto che sul perseguimento dell'obiettivo, ovvero la realizzazione del lavoro.

Fig. 9 - Lavori pubblici, durata delle macrofasi del ciclo dell'appalto (numero giorni) per regione totale 2014-2019



La buona posizione della Sardegna, che nella classifica delle regioni e province autonome occupa il settimo posto, si conferma anche relativamente alla durata media osservata per classe di importo dei lavori e testimonia dunque come questa non sia frutto della scarsa presenza relativa agli appalti di grande dimensione, interessati naturalmente da tempi più lunghi che in Italia arrivano a toccare i 1.600 gg (quindi circa i 4 anni e mezzo).

La situazione relativamente migliore per la Sardegna si conferma infatti per ogni classe ed anzi il rapporto differenziale fra dato regionale e dato nazionale tende a crescere con il crescere della fascia di importo. La maggiore efficienza del sistema locale viene ribadita nella quasi totalità dei casi anche in relazione alle singole fasi di ciascuna classe, fra le quali stupiscono i tempi “rigidi” richiesti in media dalla progettazione, ovvero elevati a prescindere dalla dimensione dell’intervento, in quanto sempre compresi, nelle diverse fasce fino alla soglia comunitaria dei 5,5 milioni, fra i 100 e i 150 gg.

D'altra parte è noto che la **progettazione** sia una delle fasi più lunghe e complesse, soprattutto, ma non solo, per i lavori più grandi, dove recenti studi della Fondazione Promo PA e dell'Università di Roma Tor Vergata hanno mappato dai 20 ai 36 passaggi autorizzativi e 7 tipologie di soggetti da coinvolgere⁸.

Non va molto meglio nella fase che va dall’**aggiudicazione dell’appalto all’avvio dell’opera**. In questo caso è almeno più evidente l’effetto dimensione se è vero che si passa dagli 87 giorni in media per le gare più piccole ai 157 giorni di quelle dei maxi-appalti.

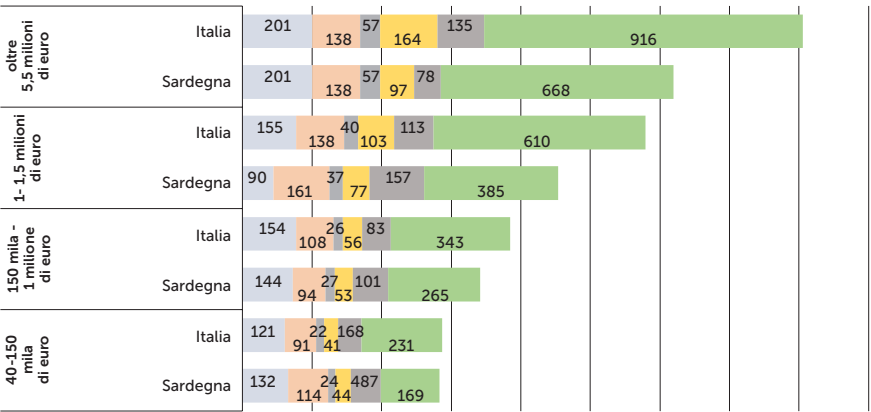
8 Cfr. Promo PA Fondazione, Università di Roma Tor Vergata (per Ance), Investimenti pubblici e burocrazia: cause, costi sociali e proposte, 2019

.....

Si tratta di dati interessanti che dimostrano come sia importante che la semplificazione non sia limitata alla sola procedura di gara, ma vada ad interessare l’intero ciclo dell’appalto e ad abbattere oneri spesso inutili e farraginosi a carico delle stazioni appaltanti che rallentano enormemente tutte le fasi, da quella di avvio a quelle di esecuzione e conclusione dell’opera pubblica.

.....

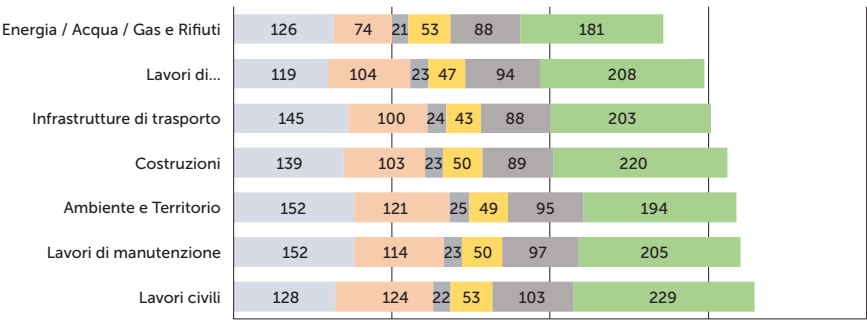
Fig. 10 - Lavori pubblici, durata delle diverse fasi del ciclo dell'appalto per classe di importo (numero giorni), Sardegna e Italia totale 2014-2019



	40 - 150 mila di euro		150 mila - 1 milioni di euro		1 - 1,5 milioni di euro		oltre 5,5 milioni di euro	
	Sardegna	Italia	Sardegna	Italia	Sardegna	Italia	Sardegna	Italia
dall'affidamento all'approvazione del progetto	132	121	144	154	90	155	201	201
dall'approvazione del progetto alla pubblicazione del bando	114	91	94	108	161	138	138	138
dalla pubblicazione del bando alla scadenza per le offerte	21	22	27	26	37	40	57	57
dalla scadenza per le offerte all'aggiudicazione	44	41	53	56	77	103	97	164
dall'aggiudicazione all'inizio dei lavori	87	68	101	83	157	113	78	135
dall'inizio alla conclusione dei lavori	169	231	265	343	385	610	668	916

Nel dettaglio delle tipologie di lavori, interessante notare infine come i tempi dell’esecuzione tendano a crescere per i lavori civili, le costruzioni in senso stretto e gli interventi di ristrutturazione.

Fig. 11 - Lavori pubblici, durata delle diverse fasi del ciclo dell'appalto per comparto (numero giorni), Sardegna totale 2014-2019



	Lavori civili	Lavori di manutenzione	Ambiente e Territorio	Costruzioni	Infrastrutture di trasporto	Lavori di recupero / Restauro / ristrutturazione	Energia Acqua Gas e Rifiuti
dall'affidamento all'approvazione del progetto	128	152	152	139	145	119	126
dall'approvazione del progetto alla pubblicazione del bando	124	114	121	103	100	104	74
dalla pubblicazione del bando alla scadenza per le offerte	22	23	25	23	24	23	21
dalla scadenza per le offerte all'aggiudicazione	53	50	49	50	43	47	53
dall'aggiudicazione all'inizio dei lavori	103	97	95	89	88	94	88
dall'inizio alla conclusione dei lavori	229	205	194	220	203	208	181



LA SARDEGNA E LE GARE CENTRALIZZATE ATTRAVERSO CONSIP E SARDEGNA CAT

7

Spostandoci su un fenomeno che riguarda invece in maggior misura le forniture ma ormai anche i servizi, la crescente centralizzazione degli acquisti, anche a livello regionale, è ben fotografata anche dall'elaborazione dei dati Anac dei Cig rilasciati a fronte di accordi quadro e convenzioni da parte delle Centrali Uniche di Committenza e del Soggetto aggregatore del territorio.

Nell'arco degli ultimi sei anni, e in particolare dal 2016 in chiara conseguenza dell'impulso dato dalle specifiche iniziative normative in materia, **queste risultano significativamente in aumento sia in numero che in importo, trainate soprattutto, come prevedibile, dalle forniture sanitarie** che con alcune grandi gare farmaci del 2016 e 2017 hanno molto innalzato il dato di valore degli stessi anni ed al netto delle quali si può comunque chiaramente leggere la tendenza alla progressiva crescita anche negli anni successivi.

Si veda tuttavia come, in particolare dal 2017/2018 e come probabile effetto dell'avvio dell'operatività del Soggetto Aggregatore regionale, competente ad esempio per servizi di pulizia, vigilanza e portierato, facility management immobili e ristorazione (cd. categorie DPCM per le quali il ricorso a centrali di committenza è obbligatorio) la centralizzazione interessi progressivamente anche il comparto dei servizi.

Tab. 15 - Accordi quadro e convenzioni, per settore, 2014-2019

SETTORE	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Numero						
Forniture non sanitarie	34	17	30	33	51	90
Forniture sanitarie	232	358	1.353	381	542	488
Totale forniture	266	375	1.383	414	593	578
Lavori pubblici	25	24	31	103	74	83
Servizi	103	94	65	87	191	263
Totale complessivo	394	493	1.479	604	858	924

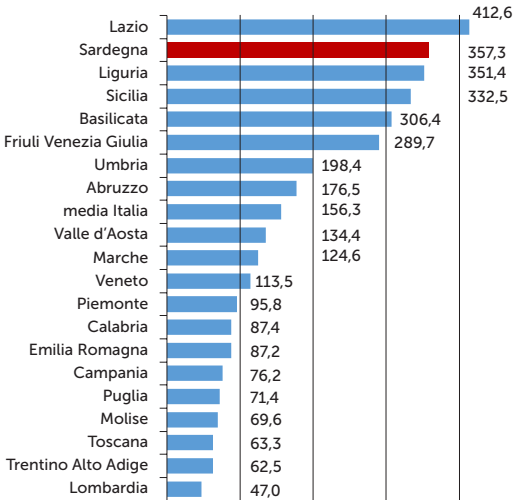
Importo (milioni di euro)						
Forniture non sanitarie	22,4	7,1	16,8	26,5	30,5	148,4
Forniture sanitarie	410,5	140,8	1.780,8	850,3	693,2	616,6
Totale forniture	432,9	147,9	1.797,6	876,8	723,7	765,0
Lavori pubblici	32,2	104,1	84,1	256,1	211,4	199,8
Servizi	146,5	176,3	186,7	732,3	217,4	377,8
Totale complessivo	611,6	428,3	2.068,4	1.865,1	1.152,6	1.342,6

7.1. La Sardegna e il MePA: un sodalizio ormai consolidato

25.860 contratti siglati, per un valore di 771 milioni di euro; 4.237 fornitori e 690 PA abilitate; 38.477 utenti che in media accedono al portale Acquisti in Rete di Consip ogni giorno. Questi in sintesi i dati "eccezionali" della Sardegna rispetto all'utilizzo dei mercati elettronici che nell'ultimo decennio hanno trasformato, non solo nell'Isola, il sistema degli appalti pubblici. **Con 357 euro a persona, l'ordinato medio da parte delle SA**

sarde presso Consip è tra i più alti del Paese, ma se lo confrontiamo in termini pro capite con le vendite dei fornitori locali, si nota un saldo negativo tra i peggiori d'Italia (-314 euro). Ciò significa che quello che vendono attraverso il MEPA i fornitori sardi (dentro e fuori la regione) è di gran lunga inferiore a quanto comprano le PA sarde sul MEPA, a conferma della difficoltà per le imprese sarde di vendere fuori dalla Sardegna.

Fig. 12 - Strumenti di acquisto centralizzati: ordinato medio annuo pro-Capite, 2017-2019



Fonte: elaborazioni su dati Consip

L'analisi delle iniziative dei **soggetti aggregatori nazionali** presenti nell'elenco del portale Acquistinrete PA relative alle categorie del DPCM d el 24.12.2015 (categorie merceologiche per le quali è obbligatorio il ricorso ai soggetti aggregatori) mette in evidenza un discreto dinamismo della centrale regionale che con 39 iniziative ha gestito o sta gestendo, in questo arco di attività dei Soggetti Aggregatori dalla data della loro Istituzione, accordi quadro e convenzioni a vantaggio delle stazioni appaltanti sarde, quali potenziali aderenti, per un valore stimato complessivo di oltre 5 miliardi di euro.

Tab. 16 - Iniziative dei soggetti aggregatori nell'elenco del portale "Acquistinrete PA" come bandite, attive o chiuse nel periodo 2016-2020: numero e valore stimato (euro)

SOGGETTO AGGREGATORE REGIONALE	N°	VALORE STIMATO
Abruzzo – Agenzia Regionale per l'Informatica e la Committenza - ARIC	41	1.026.999.378
Agenzia Regionale Intercent - ER	79	16.953.722.826
Basilicata – Stazione unica appaltante Basilicata	34	1.809.631.047
Bolzano – Agenzia per i procedimenti e la vigilanza	104	273.192.453
Campania – So.Re.Sa. S.p.A.	86	31.647.424.139
Città metropolitana di Bologna	5	121.411.500
Città metropolitana di Catania	2	40.000.000
Città metropolitana di Firenze	1	150.000.000
Città metropolitana di Genova	3	27.049.086
Città metropolitana di Milano	3	59.000.000
Città metropolitana di Napoli	14	51.500.000
Città metropolitana di Roma capitale	1	94.500.000
Città metropolitana di Torino	1	4.809.548
Consip S.p.A.	31	32.998.907.000
Direzione Centrale acquisti della Regione Lazio	70	12.461.376.387
Friuli Venezia Giulia – Servizio CUC	196	2.365.054.365
Lombardia – ARIA S.p.A.	194	17.927.934.586
Marche – Stazione unica appaltante Marche	26	1.737.751.446
Molise – Servizio Regionale CUC Molise	3	34.451.988
Piemonte – SCR Società di committenza regionale S.p.A.	255	3.130.930.439
Piemonte – SCR Società di committenza regionale S.p.A. e Valle d'Aosta – IN.VA. S.p.A.	59	3.431.565.582
Provincia di Brescia	1	4.775.200
Provincia di Vicenza	2	293.350.000

segue

SOGGETTO AGGREGATORE REGIONALE	N°	VALORE STIMATO
Puglia – InnovaPuglia S.p.A.	33	5.323.079.078
Regione Lazio - Emilia Romagna	1	20.000.000
Regione Marche - Regione Toscana	1	51.342.846
Sardegna – Centrale regionale di Committenza	39	5.179.408.509
Sicilia – Centrale Unica di Committenza Regionale	15	5.792.309.673
Stazione Unica Appaltante Calabria	23	2.085.204.646
Stazione Unica Appaltante Liguria	77	5.578.871.144
Toscana – Dir. Gen. Organizzazione – Sett. Contratti	66	17.667.083.782
Trento – Agenzia per gli appalti e i contratti	10	212.572.803
Umbria – CRAS	27	7.084.996.515
Valle d’Aosta – IN.VA. S.p.A.	19	71.530.746
Veneto - UOV - CRAV di Azienda Zero	52	10.723.166.461
Totale	1.575	186.449.903.173

Fonte: elaborazioni su dati Consip

Scendendo nel dettaglio delle iniziative di Sardegna CAT e considerando fra esse anche una iniziativa bandita in cooperazione con il soggetto aggregatore di Lazio e di Emilia Romagna si evidenzia come ad oggi (settembre 2020) delle 40, 5 siano chiuse e dunque 35 attive (27) o prossime ad esserlo in quanto in fase di gara (5). E come inoltre la centrale acquisto concentri le sue iniziative in larga prevalenza sul settore “farmaci” (15 per 4,5 mld e dunque circa il 90% del valore totale) e sulle forniture sanitarie in generale, pur avendo promosso un’iniziativa anche per categorie di interesse più vasto come i servizi di pulizia immobili, la guardiania e la vigilanza armata.

Tab. 17 - Iniziative del soggetto aggregatori di Regione Autonoma della Sardegna presenti nell’elenco del portale Acquistinrete PA per categorie DPCM e stato dell’iniziativa: numero e valore stimato (euro)

STATO DELL'INIZIATIVA	N°	VALORE STIMATO
Bandita	8	1.902.042.572
Attiva	27	3.285.982.894
Chiusa	5	6.383.044
Totale	40	5.194.408.509

CATEGORIA MERCEOLOGICA DPCM	N°	VALORE STIMATO
Aghi e siringhe	1	3.600.000
Ausili per incontinenza (ospedalieri e territoriali)	1	32.000.000
Farmaci	15	4.502.403.427
Guanti (chirurgici e non)	1	2.442.572
Guardiania	2	44.000.000
Medicazioni generali	1	8.000.000
Pulizia immobili	1	48.000.000
Servizi di Lavanderia per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale	1	87.000.000
Servizi di Pulizia per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale	1	90.000.000
Servizi di Ristorazione per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale	1	56.000.000
Servizi di Smaltimento rifiuti sanitari	1	18.000.000
Servizi Integrati per gestione apparecchiature elettromedicali	1	138.000.000
Stent	1	15.000.000
Vaccini	10	50.962.510
Vigilanza Armata	2	99.000.000
Totale	40	5.194.408.509

Fonte: elaborazioni su dati Consip



SARDIGNA CHIRCAS
SARDEGNA RICERCHE

WWW.SPORTELLOAPPALTIMPRESE.IT
INFO@SPORTELLOAPPALTIMPRESE.IT