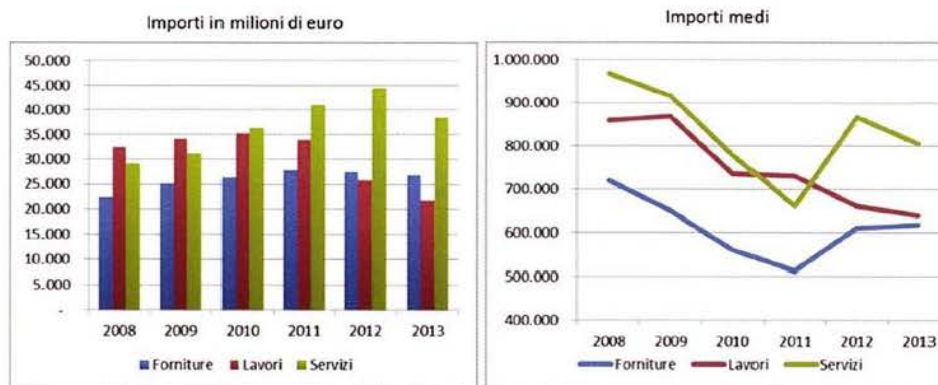


Analisi  
per  
lavori,  
servizi e  
forniture

raggruppamenti più generali<sup>32</sup> in modo da mantenere un'ottica più ampia. Ad esempio osservando la variabile 'tipo di appalto' si nota che nel 2013 la quota destinata ai lavori si attestava intorno al 25 per cento del totale degli importi dei bandi (corrispondente a circa 22 miliardi di euro), rimanendo al di sotto rispetto alle forniture che si assicurano il 31 per cento (con quasi 27 miliardi) e soprattutto rispetto ai servizi che raggiungono il 44 per cento (quasi 39 miliardi). In effetti gli importi destinati ai lavori mostravano un andamento decrescente già a partire dal 2010<sup>33</sup>, anno del sorpasso da parte dei servizi (Fig. 20). Questi ultimi infatti hanno fatto registrare un andamento costantemente crescente per tutto il periodo in esame, ad eccezione dell'ultimo anno, con punte di oltre il 16 per cento nel 2010 (rispetto al 2009). La quota destinata alle forniture appare per converso piuttosto stabile, mostrando solo una debole tendenza alla crescita, frenata comunque nel 2013.

Fig. 20 Tipo di appalto



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Importi  
medi

Gli importi medi, verosimilmente per effetto della contrazione economica, sono andati tendenzialmente riducendosi per tutti i tipi di appalti, fino a raggiungere un minimo nel 2011; per servizi e forniture il parziale recupero della dimensione media negli anni successivi può essere influenzato dalla

<sup>32</sup> Anche per questo paragrafo la soglia di importo è 40.000 euro.

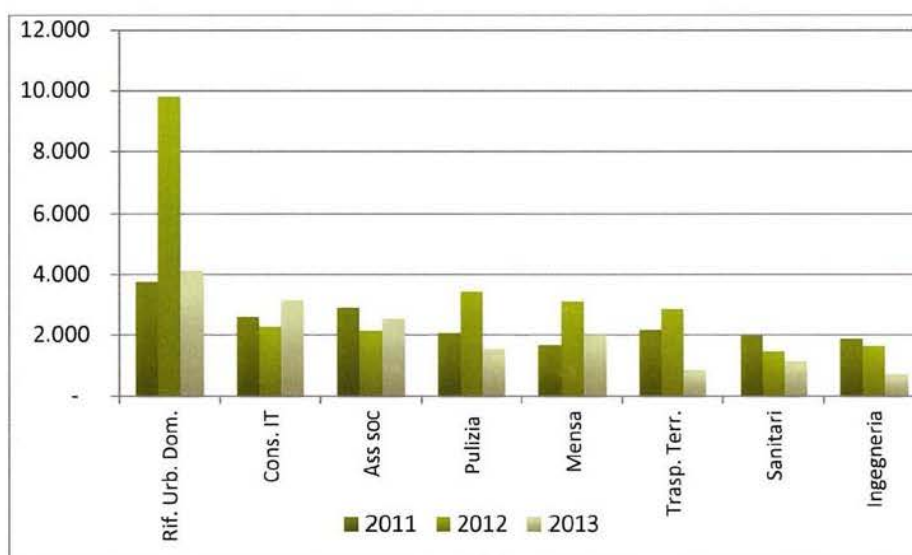
<sup>33</sup> Si ricorda che nel 2008 la rilevazione telematica dei lavori è iniziata a maggio, per cui il dato si riferisce a poco più di metà anno.

maggior attitudine per queste categorie rispetto ai lavori, a far ricorso alle centrali di committenza<sup>34</sup>.

Emerge dunque un quadro in base al quale non solo i servizi rappresentano la quota maggiore degli appalti pubblici, ma mostrano anche una dimensione media maggiore nonché una più intensa vivacità nel tempo rispetto alle altre componenti. Tale informazione rende quindi opportuno un approfondimento, all'interno della macrocategoria dei servizi, delle voci maggiormente rappresentative<sup>35</sup>.

*Drill su  
alcuni  
servizi*

**Fig. 21 Principali categorie di servizi** - milioni di euro



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Nel 2013 tra le categorie che fanno registrare gli importi più rilevanti spiccano certamente<sup>36</sup> i Servizi informatici che 'staccano' CIG per quasi 4,8 miliardi di euro, analogamente ai Servizi connessi ai rifiuti urbani e domestici con 4,1 miliardi; seguono Servizi di consulenza in sistemi informatici e assistenza tecnica con 3,1 miliardi, i Servizi di assistenza

<sup>34</sup> A tal proposito si ricorda che per gli accordi quadro e fattispecie consimili vengono considerati gli importi del contratto a monte e non quello delle singole adesioni. Gli importi dei singoli contratti di acquisto direttamente sul mercato sono di gran lunga inferiori a quelli degli accordi quadro, *ceteris paribus*, perciò la dimensione media ne risulta incrementata.

<sup>35</sup> Sono state selezionate le CPV che mantengono importi medi nel periodo elevati (superiori ai due milioni di euro).

<sup>36</sup> Sono stati espunti dall'analisi i servizi bancari ed assicurativi.

sociale e affini e Servizi di mensa e *catering*, per i quali le SA hanno pubblicato bandi per rispettivamente 2,6 e 2 miliardi.

Analizzando i valori dell'ultimo triennio in base alla prevalenza degli importi, si confermano i dati visti per il 2013, ma emergono anche altre categorie quali i servizi di trasporto terrestre, servizi sanitari e servizi di ingegneria.

Il dato del 2012 per i servizi relativi ai rifiuti urbani e domestici che si nota nel grafico è dovuto essenzialmente a un bando della ATO Toscana per la concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati, (in particolare smaltimento dei rifiuti solidi e delle acque reflue, servizi igienico-sanitari e simili), che da solo pesa per oltre 5 miliardi di euro<sup>37</sup>.

Per quanto riguarda le forniture, le categorie merceologiche che presentano importi maggiormente rilevanti riguardano i prodotti farmaceutici (prevalentemente medicinali e articoli di farmacia) per i quali nel 2013 sono stati pubblicati bandi per oltre 8,7 miliardi di euro. Questo dato consente di apprezzare la rilevanza della spesa in ambito sanitario, soprattutto se letto in associazione con quello dei bandi per apparecchiature mediche (prevalentemente dispositivi e prodotti medici vari), che valgono oltre 5 miliardi.

Seguono poi i combustibili che nel 2013 'pesavano' 1,7 miliardi e l'acquisto di materiale rotabile e veicoli a motore (rispettivamente 857 e 747 milioni).

*Drill sui  
lavori*

Per i lavori, l'analisi eseguita sulle categorie prevalenti (opere generali e specializzate) sostanzialmente conferma quanto emerso nel paragrafo precedente in relazione alle CPV maggiormente rappresentative: nel 2013 si distinguono le categorie di opere generali relative a Edifici civili e industriali (OG1) con poco meno di 5,4 miliardi di spesa<sup>38</sup> e le Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane (OG 3) con oltre 4,4 miliardi. La struttura della spesa si modifica con una certa lentezza: queste due categorie risultavano infatti le più rilevanti anche negli anni passati.

<sup>37</sup> Si tratta in particolare di una procedura ristretta per l'affidamento in concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati, ai sensi dell'art. 26 L.R. 61/2007, dell'art. 202 del D.lgs. 152/2006 e dell'art 25, c.4, del D.L. 1/2012 e s.m.i. e per la realizzazione dei relativi lavori.

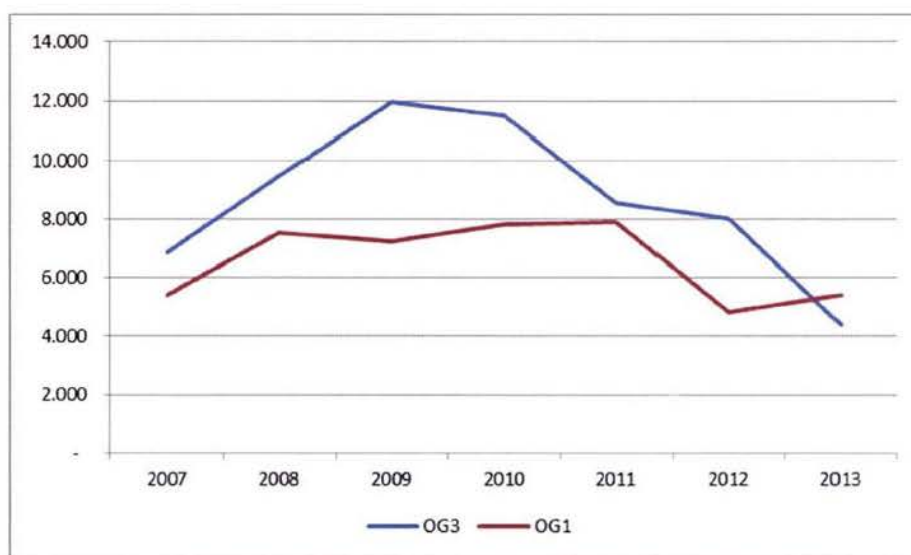
<sup>38</sup> Si tratta sempre di importo indicato nel bando.

Seguono con un certo distacco altre categorie che singolarmente non superano, nel 2013, l'importo dei 2 miliardi: Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione OG6 (1,95 miliardi); Opere d'arte nel sottosuolo OG4 (1,2); Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela OG2 (1,1); Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica OG8 (557 milioni).

Tra le opere specializzate spiccano le Opere strutturali speciali (OS21), con importi intorno ai 534 milioni di euro, e Impianti di smaltimento e recupero rifiuti (OS 14) con 467 milioni di euro.

Focalizzando l'attenzione sull'evoluzione delle due categorie più significative dal punto di vista degli importi, ossia costruzione di Edifici e di Strade e autostrade, è possibile notare come, queste ultime abbiano sempre impegnato importi maggiori rispetto agli edifici civili e industriali, tranne nell'ultimo anno in cui il calo di tale componente unito alla crescita dell'altra, ha generato un'inversione delle posizioni. In entrambi i casi si può notare la tendenziale riduzione che ha riguardato gli anni successivi al 2009.

**Fig. 22 Edifici e strade** – milioni di euro



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

**Somma  
urgenza**

Infine può essere interessante notare che quelli realizzati in regime di somma urgenza ammontano, per il 2013, solo all'1 per cento<sup>39</sup> del totale del valore dei lotti pubblicati per i lavori (precisamente lavori di costruzione, CPV 45), e riguardano prevalentemente la fascia intermedia di importo (da 150.000 a 1 milione di euro).

### **2.5.1 La spesa per la difesa del territorio**

Un aspetto di interesse riguarda il tema, sempre più ricorrente nel dibattito politico-culturale degli ultimi anni, della 'messa in sicurezza del territorio' che può essere analizzato attraverso la quota di investimenti pubblici riservati dalle SA per interventi, anche di natura preventiva, idonei ad evitare o a ridurre le conseguenze di eventi franosi, alluvionali e consimili.

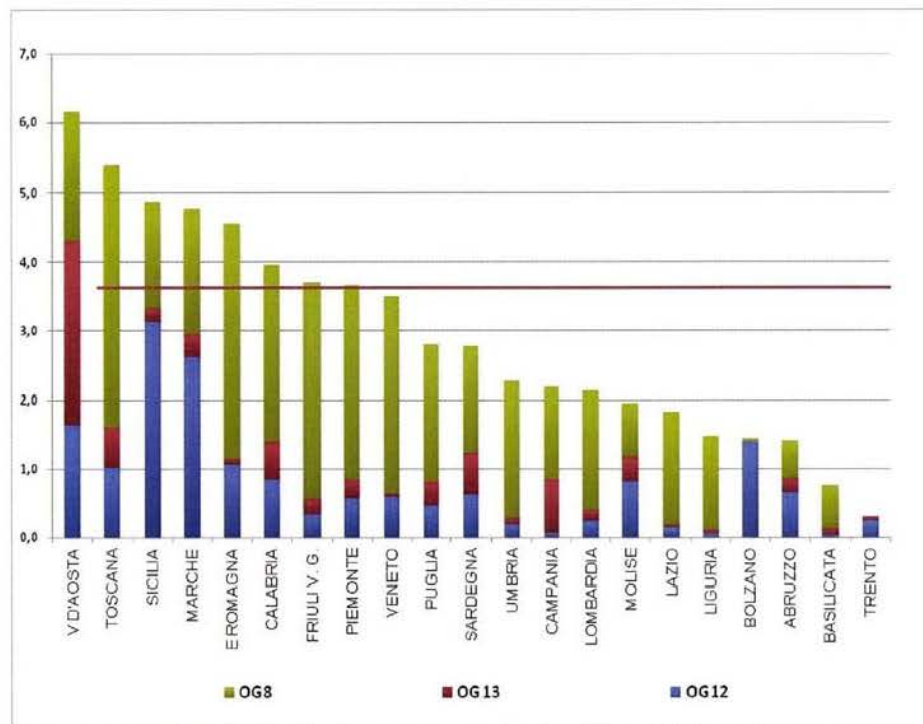
Lo studio si è quindi concentrato sulla spesa dell'ultimo triennio, a livello regionale, per interventi di natura ambientale, così individuati in base alla categoria d'opera prevalente. Le analisi si sono basate sui dati relativi a gare di importo superiore ai 150.000 euro pubblicate nel triennio 2011-2013, risultate aggiudicate, riguardanti le opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e bonifica (OG 8), le opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale (OG 12) e le opere di ingegneria naturalistica (OG 13).

La Fig. 23 mostra la quota rappresentata dal valore di tali investimenti rispetto alla spesa complessiva di contratti di lavori, relativi allo stesso periodo, localizzati sul territorio regionale. Emerge immediatamente come la spesa per interventi di tipo ambientale-naturalistico rappresenti una quota minima per l'intero territorio nazionale. In media la spesa per questa tipologia di lavori equivale, infatti, al 2,95% dell'ammontare complessivo speso per contratti di lavori. Il valore più elevato spetta alla Regione Autonoma della Valle d'Aosta, con una percentuale pari a 6,2, mentre la Provincia Autonoma di Trento non raggiunge l'1%.

---

<sup>39</sup> Si tratta di 223 milioni di euro, corrispondenti a 1400 lotti circa.

Fig. 23 Spesa per lavori OG8, OG12 e OG13 - quote percentuali



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Altro aspetto interessante, che si può rilevare dal grafico 1, riguarda la distribuzione dell'investimento per le tre categorie, per ciascuna regione. Per gran parte delle regioni il maggior peso è rappresentato dalla categoria OG8: sono questi i territori caratterizzati dalla presenza di rilevanti o numerosi corsi d'acqua. Emerge, invece, lo scarso livello di investimento nelle opere di ingegneria naturalistica (OG 13), che presenta un valore significativo soltanto per la Valle d'Aosta. Infine, le opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale (OG 12) prevalgono in Sicilia, Marche e nel territorio di Bolzano.

Come mostrato nel seguito della presente Relazione (cfr capitolo 4), l'esigua entità della spesa trova un'indiretta conferma anche dalla lettura dei dati relativi al numero di certificati di esecuzione lavori (CEL) emessi per le categorie OG in esame. Va evidenziato che l'arco temporale di riferimento è - in quest'ultimo caso - costituito dal periodo 2006-2013, con la precisazione

aggiuntiva che i CEL seguono, ovviamente, l'esecuzione dei lavori e quindi esprimono dati riferibili ad interventi iniziati anche prima del 2006.

Nel merito del 'peso' numerico dei certificati di esecuzione lavori emessi nelle tre categorie che più sembrano idonee a rappresentare l'attenzione alla cura del territorio, si evince che i CEL emessi nel periodo anzidetto, con riferimento alla categoria prevalente OG 8, risultano pari al 4,76% del totale presente in banca dati, mentre per la categoria OG 12 tale valore scende allo 0,89% e, infine, per la categoria OG 13 si colloca all'1,36%.

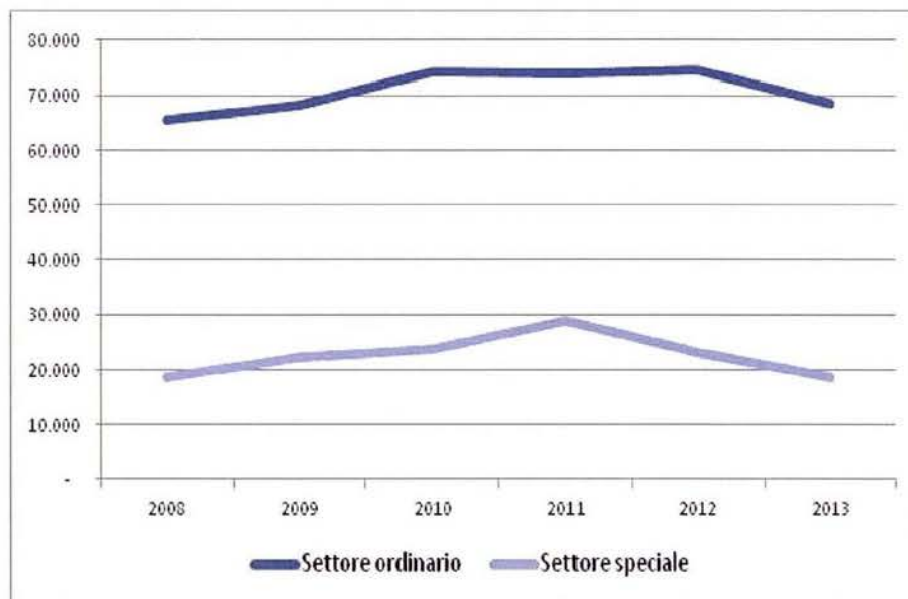
Si tratta quindi di incidenze numeriche limitate, anche se va rilevato che - in particolare nelle categorie OG 12 e OG 13 - i CEL emessi mostrano un sostanziale trend di crescita dal 2006 in poi.

## 2.6 Il settore, la modalità di realizzazione e la scelta del contraente

Settori  
ordinario  
e speciale

Analizzando l'andamento degli importi destinati agli appalti (lotti pari o superiori a 40.000 euro) dei settori speciali si nota un sostanziale allineamento, sebbene con un diverso ordine di grandezza, con quello relativo al settore ordinario, evidenziando al contempo il noto calo degli ultimi anni.

Fig. 24 Lotti pubblicati per settore - milioni di euro

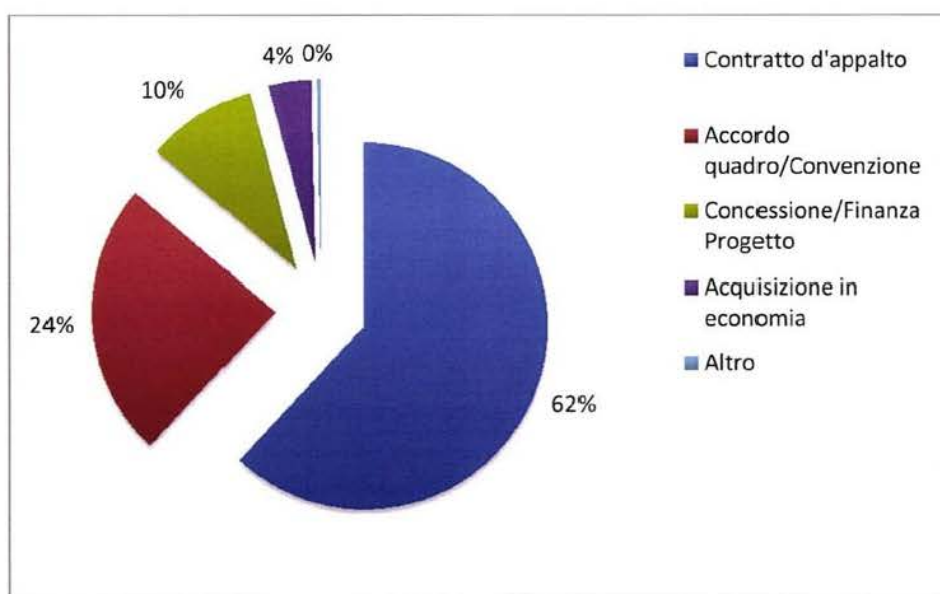


Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

In particolare il 2013 mostra rispetto all'anno precedente una riduzione della spesa nei settori speciali (19,4 per cento in meno rispetto al 2012) più sensibile, e già in atto dal 2011, rispetto al settore ordinario (8,3 per cento in meno).

E' interessante osservare anche le modalità con cui gli appalti vengono realizzati (Fig. 25).

**Fig. 25** Principali modalità di realizzazione - quote di importo



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Sebbene la modalità di realizzazione più rappresentativa dal punto di vista economico sia stata nel 2013 il contratto di appalto, si nota una certa rilevanza (24,3%) dell'accordo quadro.

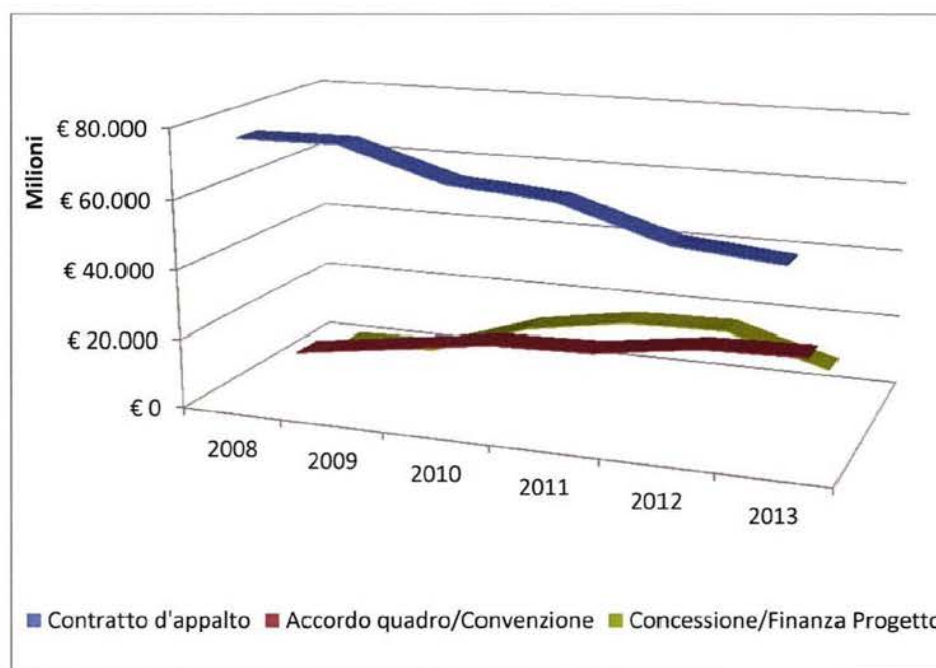
Quest'ultima fattispecie peraltro ha mostrato nel tempo una tendenza alla crescita, guadagnando terreno a scapito dell'appalto tradizionale (Fig. 26).

Una motivazione può essere rintracciata nei vantaggi, per le SA aderenti, in termini di gestione della procedura di scelta del contraente, soprattutto per affidamenti di importo modesto. Sebbene gli importi medi vadano riducendosi per gli accordi quadro, la dimensione media resta generalmente più alta (oltre 2 milioni di euro come media del periodo) rispetto ad esempio alle concessioni che si attestano intorno al miliardo e mezzo; nello stesso periodo i contratti di appalto rimangono stabili intorno

**Modalità di  
realizzazione**

ai 700 mila euro, e le acquisizioni in economia intorno ai 100 mila euro. Gli accordi quadro sono andati sempre aumentando in termini numerici (dal 2008 al 2013 il numero di lotti è più che decuplicato) ed è verosimile attendersi che anche le adesioni siano andate crescendo dello stesso ordine di grandezza.

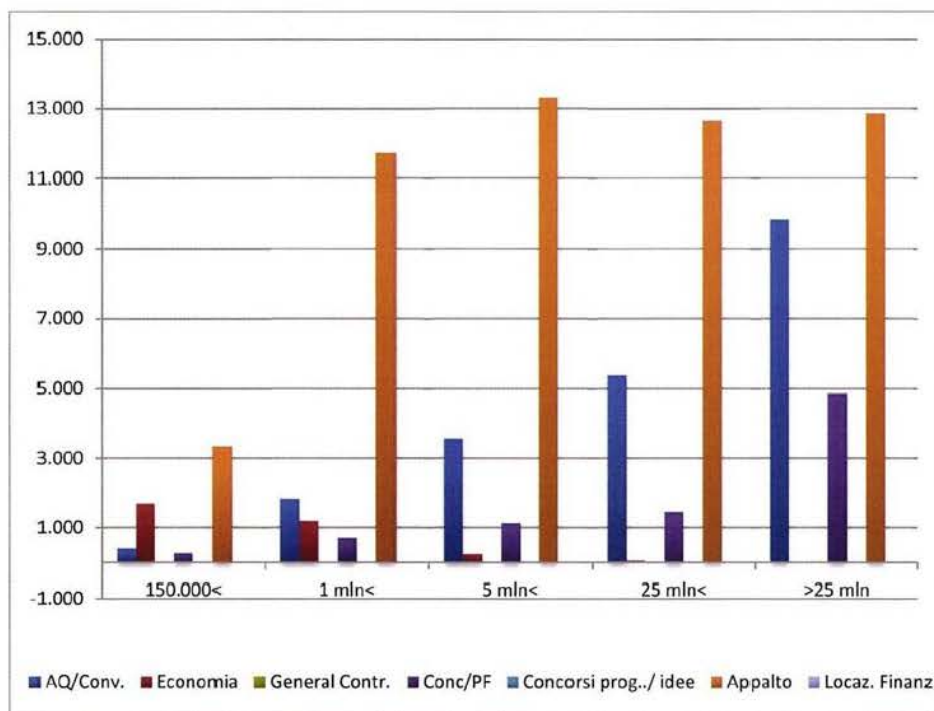
**Fig. 26 Serie storica principali modalità di realizzazione - milioni di euro**



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Nel grafico sottostante sono rappresentate le principali modalità di realizzazione<sup>40</sup>; come si nota, l'appalto tradizionale è la modalità di realizzazione più ricorrente per tutte le classi di importo. Chiaramente l'importanza dell'affidamento in economia va rapidamente riducendosi via via che le classi di importo aumentano mentre acquista sempre maggior peso la fattispecie dell'accordo quadro/convenzione e fattispecie consimili. Le concessioni di servizi rivestono un ruolo secondario dal punto di vista numerico ma vanno aumentando di importanza con il progredire dell'importo.

<sup>40</sup> Per migliorare la leggibilità del grafico sono state espunte la locazione finanziaria, i concorsi di progettazione e di idee e il General contractor in quanto non significative dal punto di vista economico

**Fig. 27** Principali modalità di realizzazione per fasce d'importo - milioni euro

Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Per quanto riguarda la scelta del contraente<sup>41</sup>, nel 2013, si nota una prevalenza in termini di importi in corrispondenza della procedura aperta (PA) che, con oltre 43 miliardi di euro, rappresenta da sola quasi la metà degli importi degli appalti registrati. Seguono con un certo distacco le procedure negoziate, specialmente quella senza previa pubblicazione del bando, e la procedura ristretta (PR) con cifre intorno ai 14 e 9 miliardi di euro rispettivamente. Le altre procedure<sup>42</sup> non superano i 4 miliardi di euro nel 2013. La procedura ristretta risulta comunque quella con la dimensione maggiore dell'appalto (importo medio pari a 3,3 milioni di euro),

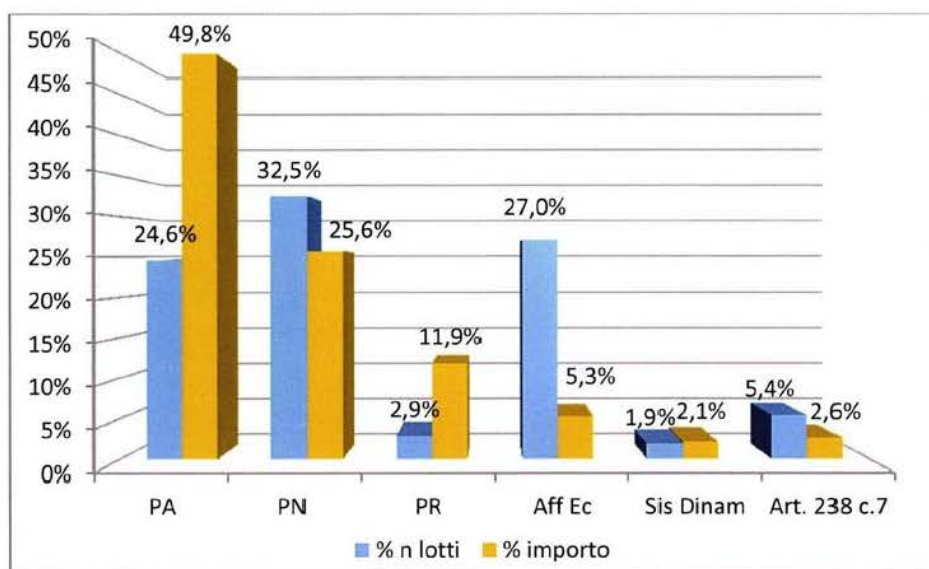
Scelta del  
contraente

<sup>41</sup> Sono state riportate nel grafico solo le procedure che rappresentavano almeno il 2 per cento dell'importo totale dell'anno.

<sup>42</sup> Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice una gara; Procedura negoziata previa pubblicazione; Procedura negoziata senza previa indizione di gara ex art. 221 D.lgs. 163/2006; Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice una gara; Procedura selettiva ex art. 238 c.7, D.lgs. 163/2006; Sistema dinamico di acquisizione.

nettamente superiore anche rispetto alla procedura aperta (1,4 milioni di euro medi).

**Fig. 28 Principali scelte del contraente - quote percentuali**



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Le procedure con importo medio più basso sono chiaramente l'affidamento in economia sia come cottimo fiduciario che affidamento diretto, rispettivamente di 94 e 310 mila euro.

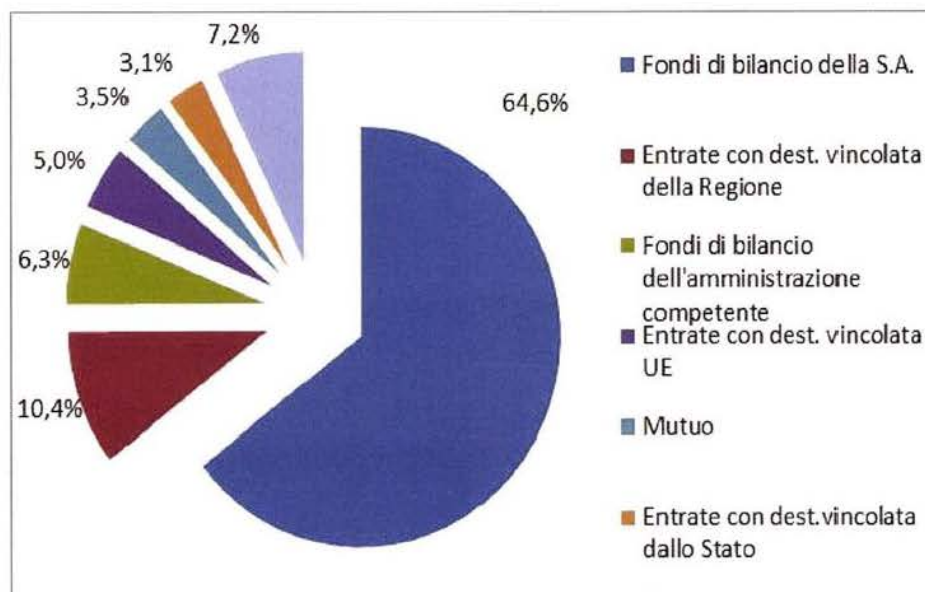
## 2.7 Le fonti di finanziamento

Quanto alle fonti di finanziamento, è necessario tenere in considerazione che tale informazione è limitata al settore ordinario, per il quale l'indicazione è obbligatoria in fase di aggiudicazione, e ai lotti aggiudicati nel corso del 2013. L'analisi dei dati acquisiti attraverso le regioni che utilizzano il sistema Simog e la sezione centrale dell'Osservatorio (si tratta di oltre 13.000 lotti) evidenzia come la tipologia prevalente di finanziamento<sup>43</sup> (ossia 64,6 % del totale dei lotti per i quali si dispone della relativa informazione) sia costituita dai fondi di bilancio propri delle SA.

<sup>43</sup> È stata presa in considerazione solo la fonte di finanziamento prevalente, al fine di evitare duplicazioni.

In misura di gran lunga inferiore (10,4 % dei casi) il finanziamento deriva dalle entrate con destinazione vincolata delle Regioni e in misura inferiore dell'UE o dello Stato.

**Fig. 29 Le fonti di finanziamento** - quote percentuali



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

Residuano, con percentuali ridotte, altre fonti di finanziamento, quali i mutui, il capitale privato, le economie su stanziamenti non vincolati o il trasferimento di immobili (ex art. 53, co.6, D.lgs. 163/2006). In particolare l'apporto di capitali privati rappresenta lo 0,2 per cento dei lotti, ma pesa per oltre il 17 per cento in termini di dimensioni economiche dell'affidamento; si tratta prevalentemente di edifici (OG1) e strade (OG3).

## 2.8 Analisi dei progetti articolati in più lotti

Può risultare interessante analizzare più da vicino il fenomeno degli appalti multi lotto. La maggior parte di quelli pubblicati nel 2013 riguarda l'acquisto di forniture, in particolare in ambito sanitario. La gara che risulta in assoluto la più articolata (863 lotti di un'unica gara per un valore di oltre 732 milioni di euro) si riferisce all'acquisto di medicinali (CPV 33690000-3) da parte di una centrale di committenza locale della Calabria. Ma il

fenomeno risulta piuttosto diffuso, poiché anche Lombardia e Puglia hanno bandito gare molto strutturate (rispettivamente 658 e 596 lotti) per la stessa CPV, con importi in ogni caso notevoli (rispettivamente 750 e 523 milioni di euro); nel caso lombardo si trattava di una centrale di committenza locale che ha condotto una procedura aperta, in quello pugliese è direttamente l'azienda del SSN ad operare attraverso il sistema dinamico di acquisizione. Tra le gare multi lotto del 2013 spicca quella afferente alla regione Lazio condotta, ancora una volta da una centrale di committenza locale, con procedura aperta per l'approvvigionamento dello stesso tipo di fornitura, per oltre 1 miliardo di euro (553 lotti). Nella quasi totalità dei casi degli appalti multi lotto (almeno 25 lotti) si tratta di centrali di committenza locali (alcune delle quali operanti esclusivamente nel settore sanitario) e di aziende del SSN, diffuse su tutto il territorio nazionale, che conducono gare di importo medio di 80 milioni di euro, prevalentemente con procedura aperta (oltre il 70 per cento dei casi) e quasi esclusivamente per apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale; in seconda battuta si trovano i servizi sanitari e di assistenza sociale. Nel caso dei farmaci ad esempio è facile intuire come sia conveniente per la SA strutturare la gara in modo tale che ogni principio attivo possa essere trattato separatamente (in termini ad esempio di aggiudicatario, di ribasso etc.) e venga quindi identificato con un singolo lotto. D'altra parte questa straordinaria proliferazione di lotti, che caratterizza un preciso settore, può creare difficoltà nella predisposizione e pubblicazione di bandi, nella gestione della gara, e nella comunicazione delle informazioni all'Autorità per ognuno di essi.

## **2.9 La tracciabilità dei flussi finanziari**

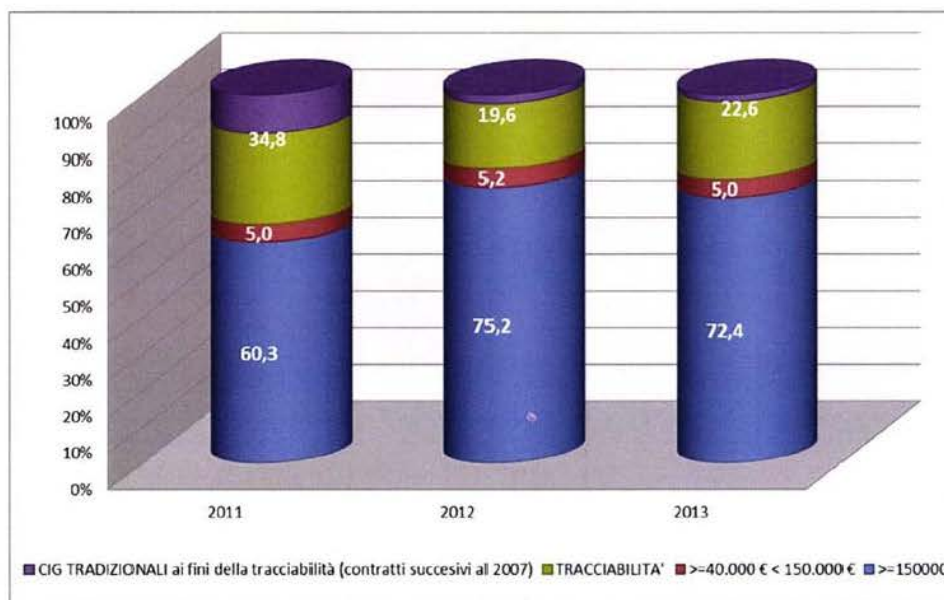
L'entrata in vigore della L. 136/2010, concernente la tracciabilità dei flussi finanziari, ha determinato rilevanti modifiche sugli obblighi di acquisizione del codice CIG. Infatti, la legge affida a quest'ultimo il compito di individuare univocamente le movimentazioni finanziarie degli affidamenti di lavori, servizi o forniture, estendendone pertanto l'obbligo di

acquisizione anche a contratti di importo inferiore alle soglie previste fino ad allora.

Per agevolare l'acquisizione del CIG ai soli fini della tracciabilità, nel corso del 2011 (maggio) è stato introdotto dall'Autorità un sistema di rilascio semplificato del suddetto codice (il cosiddetto smart-CIG). Per i primi mesi dell'anno la regolarizzazione dei contratti è stata garantita dal sistema tradizionale del rilascio del CIG. Dopo un utilizzo parallelo dei due sistemi, soprattutto per il primo anno di entrata in vigore della legge, l'utilizzo dello smart-CIG è andato sempre più affermandosi, diventando il principale strumento di riferimento per l'assolvimento degli obblighi concernenti la tracciabilità dei flussi finanziari.

Si analizzano di seguito i dati relativi al triennio 2011-2013. La Fig. 30 mostra l'incidenza dei contratti soggetti alla tracciabilità rispetto al valore economico di quelli di importo non inferiore alla soglia dei 40.000 euro pubblicati negli stessi anni.

**Fig. 30 Valore degli smart-CIG acquisiti nel triennio 2011-2013 rispetto ai contratti soggetti al Codice**



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

La novità normativa ha determinato per il 2011 un boom nell'acquisizione di CIG (non smart) ai soli fini della tracciabilità, evidente non tanto in termini di numerosità, quanto di valore economico. Ciò è imputabile alla estensione, normativamente prevista, della rendicontazione anche ai contratti sottoscritti precedentemente al 7 settembre 2010 che, a tale data, non avessero esaurito i propri effetti. Questa fattispecie rappresenta infatti l'elemento maggiormente rilevante tra i CIG acquisiti nel 2011. In particolare, la quota più significativa, in termini economici, è costituita dai contratti precedenti al 2007, per i quali fino all'entrata in vigore della L. 136/2010 non sussisteva alcun obbligo di acquisizione del CIG (si tratta di un ammontare rilevante: oltre 100 miliardi di euro).

Anche restringendo il campo di osservazione ai soli smart-CIG, il peso della tracciabilità per il 2011, sebbene riferibile a poco più di sei mesi, è superiore ai successivi anni, a conferma della iniziale necessità delle SA di regolarizzare tutte le situazioni in essere. Aggiungendo al calcolo soltanto i CIG tradizionali riferiti a contratti pubblicati a partire dal 2007 la quota "tracciabilità" sale a circa il 35%.

Il dato relativo al 2013, che fornisce invece un'informazione più vicina alla realtà (in quanto è ormai molto ridotta la quota di CIG acquisiti ai soli fini della regolarizzazione dei contratti più vecchi), mostra come la sola tracciabilità costituisca comunque oltre un quinto dei contratti soggetti all'acquisizione di un codice identificativo.

Come mostra la Fig. 31, circa la metà dei contratti soggetti ai soli obblighi di tracciabilità è costituita da forniture; i servizi si attestano attorno al 40% ed i lavori costituiscono poco più del 10%.

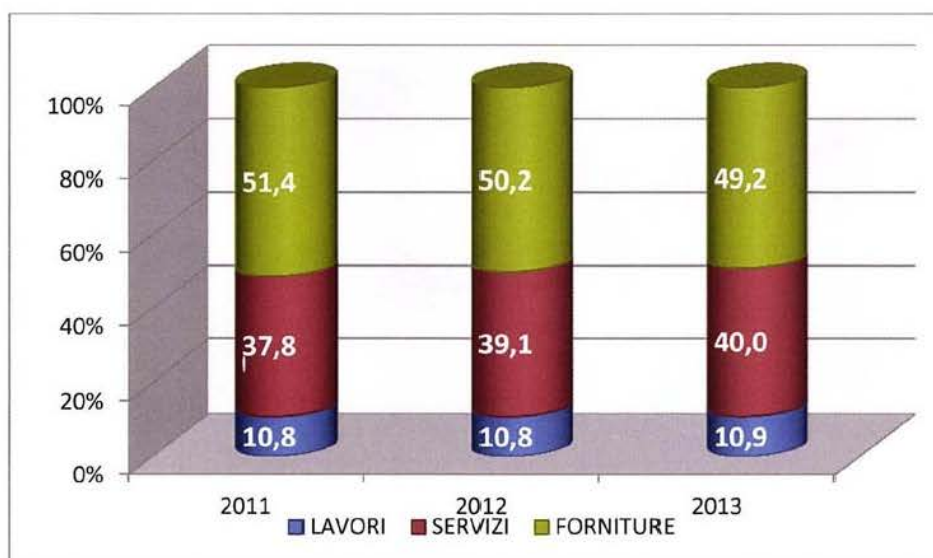
Dal punto di vista del valore economico (Fig. 32), tuttavia, sono i servizi a rappresentare il peso più consistente.

Analizzando le fattispecie contrattuali dei CIG acquisiti ai fini della tracciabilità, non emergono rilevanti differenze a livello di numerosità nel confronto tra gli anni 2011, 2012 e 2013 (rispettivamente Fig. 33-35).

Per l'intero periodo, infatti, la quasi totalità degli smart-CIG (oltre il 95%) viene acquisita per contratti di importo inferiore ai 40.000 euro.

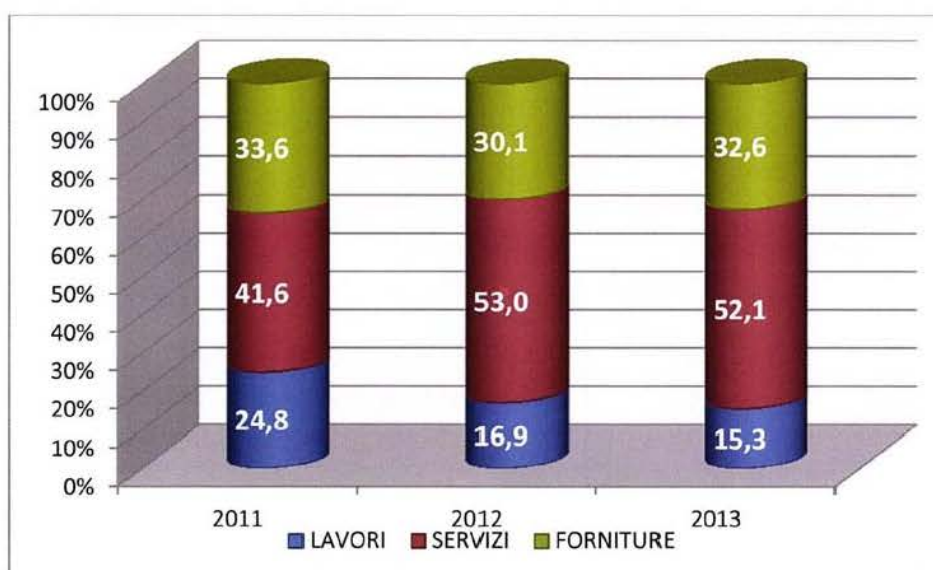
Tra le altre fattispecie, la quota maggiore è costituita dai contratti affidati direttamente da un ente aggiudicatore o da un concessionario di LL.PP. ad imprese ad essi collegate ex artt. 149 e 218 del Codice, e dai contratti esclusi di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro.

**Fig. 31 Numero di smart-CIG per tipo di contratto**



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014

**Fig. 32 Valore economico degli smart-CIG per tipo di contratto**



Fonte: BDNCP, estrazione marzo 2014