



CENTRO STUDI SARDEGNA
ORDINE INGEGNERI CAGLIARI



CENTRO STUDI
SARDEGNA

ORDINE INGEGNERI CAGLIARI

BANDI PUBBLICATI PER SERVIZI DI INGEGNERIA

ANNO 2015

Dal 2014 si è costituito il **Centro Studi** dell'**Ordine degli Ingegneri della Provincia di Cagliari**, il primo centro studi di un ordine provinciale in Italia: obiettivo del Centro Studi è quello sia di affiancarsi ai processi di governance del Consiglio dell'Ordine, fornendo ad esso un supporto qualificato, attraverso una serie di attività di servizio, che vanno dalla ricerca, all'orientamento, all'approfondimento di specifiche tematiche, sia di fornire a tutti gli iscritti un servizio di approfondimento e di analisi su argomenti di tipo ingegneristico finalizzato a promuovere e valorizzare la professione dell'ingegnere.

COMPONENTI

- Gianfranco Fancello** > Presidente
- Andrea Casciu** > vice Presidente
- Gianluca Carta** > vice Presidente
- Francesco Sechi** > Segretario
- Walter Quarto** > Tesoriere
- Valeria Fois** > Delegata da Consiglio OIC
- Gian Lucca Frau** > Componente
- Michele Coghe** > Componente
- Francesca Deiana** > Componente
- Luisa Cocco** > Componente
- Carlo Nesi** > Componente
- Sara Loi** > esterna al Consiglio del CS - delegata dalla Commissione Bandi

Cagliari, febbraio 2016

1_PREMESSA

Il presente report, il primo del Centro Studi dell'Ordine degli Ingegneri di Cagliari, prende in esame i bandi per servizi di ingegneria e architettura pubblicati nell'anno 2015 dalle P.A. della regione Sardegna.

In attesa dell'istituzione della Sezione Regionale dell'Osservatorio dei Contratti Pubblici relativi a lavori, servizi e forniture - così come disciplinato dall'art 7 del D.Lgs 163/2006 - che permetterà di accedere alle informazioni sulla totalità dei bandi pubblicati, la raccolta dei dati utilizzati nel presente report è avvenuta tramite monitoraggio sui principali siti di settore, che riescono comunque a fornire un'ampia panoramica su quanto pubblicato in tutto il territorio regionale. A tale ricerca si aggiungono le numerose segnalazioni degli iscritti che stanno dimostrando un vivace interesse nei confronti delle forme in cui si presenta il bando, sia esso relativo alla formazione di un elenco professionisti, sia all'incarico di progettazione, DL, etc, nonché ad un appalto integrato.

L'impossibilità di disporre di dati ufficiali sull'esito delle gare, non permette di elaborare la parte relativa ai "bandi aggiudicati" con relativi indicatori (numero aggiudicazioni, somme aggiudicate, tipologia di aggiudicatario, ribassi medi ecc.). Di seguito quindi i dati sui bandi pubblicati che rappresentano sintesi della domanda pubblica relativa ai servizi di ingegneria e di architettura in Sardegna per l'anno 2015.

Non può essere ignorato il fatto che il valore di questa domanda, sia in termini numerici di servizi messi a gara che in valore delle somme in aggiudicazione, è probabilmente tra le più basse degli ultimi 20 anni. A circa 7 anni dall'inizio della crisi, la lieve ripresa che è possibile leggere (più a livello nazionale che locale), non è certamente sufficiente a compensare il crollo delle gare per servizi di ingegneria registrato in questi anni Sardegna.

L'attivazione di una banca dati (che rappresenta la **domanda pubblica di**

lavoro) attendibile e continuamente aggiornata (che ha in questo report il primo tassello) su un tema di così alta rilevanza per un gran numero di ingegneri, si completa con l'analoga iniziativa del Centro Studi, tesa a fotografare la struttura dell'**offerta di lavoro** da parte degli iscritti dell'Ordine di Cagliari. Per la prima volta in maniera così approfondita, è stato infatti somministrato a tutti gli iscritti un questionario attraverso il quale sarà possibile comprendere le caratteristiche e potenzialità professionali degli ingegneri della Provincia di Cagliari e, conseguentemente, di valutarne la coerenza con la parte pubblica dell'attuale domanda.

2_VIGILANZA E ORGANIZZAZIONE DELLA P.A. NEL SETTORE DEI CONTRATTI E DEGLI APPALTI PUBBLICI

Da tale sintesi - che si completerà nei prossimi mesi - potranno scaturire importanti spunti per favorire l'efficacia dell'offerta professionale degli ingegneri, anche attraverso lo strumento della formazione continua che potrà essere focalizzata sui settori a più alta domanda.

Di seguito una breve quadro degli organismi più importanti preposti al controllo dell'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione, dei codici che più di frequente ricorrono nel sistema di controllo e delle procedure per l'affidamento degli incarichi a seconda dei relativi importi.

> ORGANISMI

ANAC

Il principale organismo di controllo nel settore è l'ANAC, Autorità Nazionale AntiCorruzione, che ha sostituito nel 2014 l'A.V.C.P nel compito di vigilare sul corretto funzionamento degli appalti pubblici. L'ANAC, originariamente Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), viene istituita con la legge 6.11.2012 n.190 - *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, con compiti di valutazione della trasparenza delle amministrazioni pubbliche.

Più nello specifico, l'ANAC esercita tutte le funzioni di cui all'art. 6 del D.Lgs. 163/2006 Codice dei contratti pubblici ossia la vigilanza sul rispetto delle regole della concorrenza e dei principi di correttezza e trasparenza delle procedure di gara. Inoltre, attraverso una rete di collaborazione con la PA esercita l'attività di vigilanza per prevenire la corruzione; ricerca il miglioramento dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che creano appesantimenti procedurali e aumentano di costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese.

OSSERVATORIO DEI CONTRATTI PUBBLICI

Come detto in premessa, nell'ambito dell'ANAC opera l'Osservatorio dei Contratti Pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, composto da una sezione centrale e da sezioni regionali.

La Regione Sardegna non ha ancora istituito la sezione regionale ma, attualmente, sta sperimentando il sistema informativo di monitoraggio delle gare (SITAR) al fine di contribuire alla trasparenza delle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici e al rispetto delle norme sulla sicurezza e sulla tutela del lavoro. Il servizio si occuperà di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture compresi ovviamente i servizi di ingegneria e architettura. appalti e contrattualistica lavori per i servizi di ingegneria ed architettura.

CENTRALI UNICHE DI COMMITTENZA

Disciplinate ancor prima dell'avvento riformatore del d.l. 90/2014, poi convertito nella L.114/2014, l'Art.3, c.34, del D.Lgs. 163/2006 definisce le centrali di committenza come amministrazioni aggiudicatrici che " ... acquistano forniture o servizi destinate ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o ancora che aggiudicano appalti pubblici o concludono accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori".

In seguito all'approvazione della nuova Direttiva Appalti 2014/24/UE, la Centrale può altresì fornire servizi di committenza ausiliaria, e deve essere individuata in un recinto di potenziali soggetti quali *"lo Stato, le autorità regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni costituite da uno o più di tali autorità o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico"*.

Sintetico obiettivo delle Centrali di committenza è quello di:

- Aggregare la domanda;
- Razionalizzare la spesa;

- Specializzare le competenze;
- “Allontanare” gli appalti dai micro centri di interesse territoriale;
- Migliorare le capacità di programmazione e di risposta organizzativa ai bisogni.

Dal 1° novembre 2015 è entrata in vigore la disciplina per la centralizzazione delle procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture, per tutti i comuni non capoluogo di provincia, attraverso forme di aggregazione. . In Sardegna, regione a statuto speciale, l’entrata in vigore delle centrali uniche di comittenza è stata rinviata al 20 giugno 2016.

> CODICI

CPV (Common Procurement Vocabulary)

E’ il dizionario comune degli appalti in cui sono contenuti i codici per identificare prodotti e servizi. A ciascun codice corrisponde una denominazione che descrive le forniture, i lavori o i servizi.

Si identificano le varie tipologie di lavoro, servizi o fornitura classificandoli per categorie quali, a titolo esemplificativo, servizi di architettura o ingegneria (CPV71), lavori edili strutturali, di manutenzione, etc.

Il CPV è stato introdotto con Regolamento CE n. 2195/2002 del 5 novembre 2002, modificato e aggiornato dal Regolamento CE n. 213/2008 del 4 aprile 2008 al fine di utilizzare la stessa descrizione dei settori merceologici nell’intero ambito comunitario.

CUP (Codice Unico di Progetto)

Il CUP è costituito da una stringa alfanumerica di 15 caratteri, che accompagna obbligatoriamente ciascun progetto di investimento pubblico a partire dalla fase formale di assegnazione delle risorse. Il CUP è un’etichetta che caratterizza in maniera biunivoca ogni progetto d’investimento pubblico. E’ una sorta di “codice fiscale” del progetto, costruito a partire dalle caratteristiche del progetto stesso, secondo un

algoritmo che ne assicura l’univocità.

CIG (Codice Identificativo di Gara)

L’ANAC per identificare un contratto pubblico avente ad oggetto lavori, forniture o servizi stipulato in seguito ad una gara d’appalto o affidato con una delle altre modalità consentite dal codice dei contratti pubblici, utilizza il CIG (codice adottato in Italia); esso è stato introdotto dall’art. 3, c.5 della legge 13.08.2010, n.136 in particolare per permettere la tracciabilità dei pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione italiana.

> PROCEDURE AFFIDAMENTO INCARICHI

L’art. 91 del Codice (D.lgs.163/06) stabilisce le procedure per l’affidamento degli incarichi di importo superiore ed inferiore a **100.000,00 €**.

Per i primi valgono le disposizioni di derivazione comunitaria (bando, pubblicazione, etc.).

Per i secondi gli incarichi sono affidati dal Responsabile Unico del Procedimento (RUP) nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza e secondo la procedura prevista dall’art.57, c.6 (*Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara*). Secondo il citato art. 57 la stazione appaltante sceglie l’operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose, secondo il criterio del prezzo più basso o dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

Si richiama anche la parte del Codice Titolo II “Contratti sotto soglia comunitaria”, art. 124 “Appalti di servizi e forniture sotto soglia” art. 125 “Lavori, servizi, forniture in economia”. In quest’ultimo articolo al c.11 si prevede per i servizi di importo pari o superiore a **40.000,00 €** e fino alle soglie di cui al comma 9 (**135.000,00 €** e 209.000 € a seconda delle Stazioni Appaltanti) , l’affidamento mediante cottimo fiduciario nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa

consultazione di almeno cinque operatori economici, individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante.

Per servizi **inferiori a 40.000,00 €**, è consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento, come meglio specificato nella circolare del Ministero delle infrastrutture n 4536 del 30/10/2012. E' acclarata la discrezionalità della P.A. ma dovrebbe sempre essere usato il criterio di trasparenza, rotazione e parità di trattamento.

Note sul Nuovo Codice degli Appalti¹

Il Nuovo Codice degli Appalti, procede con il suo iter, la trasparenza, la qualità della progettazione e la semplificazione delle procedure sono i cardini della riforma, che deve essere completata entro il 18 aprile 2016. Seguendo i principi indicati dall'Unione Europea, la legge delega getterà le basi per l'approvazione del Nuovo Codice Appalti. Tra le novità che saranno introdotte, nel campo degli appalti di servizi, si evidenzia:

- *l'adozione di un unico testo normativo con contenuti di disciplina adeguata per gli appalti di lavori, di servizi e forniture, garantendo l'effettivo coordinamento e l'ordinata transizione tra la previgente e la nuova disciplina, anche in riferimento, al coordinamento con le disposizioni in materia di protezione e tutela ambientale e paesaggistica, di valutazione degli impatti ambientali, di tutela e valorizzazione dei beni culturali e di trasparenza e anticorruzione, al fine di evitare incertezze interpretative ed applicative;*
- *La sostituzione del regolamento di attuazione (DPR 207/2010) con le linee guida, atti di indirizzo, contratti tipo ed altro. Nel periodo di transizione il "vecchio Regolamento" sarà sostituito gradualmente, via via che entreranno in vigore le "Linee guida" a cura dell'ANAC;*
- *l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e tutti i servizi di natura tecnica non potrà più essere effettuato basandosi solo sul criterio del prezzo o del costo, ma su quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La fase progettuale e la qualità architettonica saranno valorizzate con l'introduzione dei concorsi di progettazione. Le gare non potranno essere bandite solo sulla base del progetto preliminare, ma sarà prevista di norma la messa a gara del progetto esecutivo. I progetti dovranno essere pubblicati online per garantire la ponderazione delle offerte. Sarà incoraggiato inoltre l'uso del BIM (Building Information Modeling) per la simulazione elettronica delle informazioni edilizie.*
- *Il ricorso all'appalto integrato dovrà essere radicalmente limitato tenendo*

¹ Aggiornamento al 20.02.2016

conto in particolare del contenuto innovativo o tecnologico delle opere da appaltare in rapporto al valore complessivo dei lavori.

- *La creazione, presso l'ANAC, di un albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici di appalti pubblici e contratti di concessione, prevedendo, a seguito di apposite verifiche, delle precedenti attività professionali dei componenti e dell'eventuale sussistenza di ipotesi di conflitti d'interesse.*
- *Il miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici, con riferimento ai servizi di architettura e ingegneria e agli altri servizi professionali dell'area tecnica, per i giovani professionisti, anche attraverso il divieto di aggregazione artificiosa degli appalti*

Tra le altre novità, che saranno introdotte, si segnala:

- *negli appalti dovrà essere garantita la sostenibilità energetica e ambientale legando il criterio di aggiudicazione ai costi del ciclo di vita dei prodotti e prevedendo un punteggio maggiore per i lavori, i beni e i servizi con un minore impatto sulla salute e sull'ambiente.*
- *la revisione e semplificazione della disciplina vigente per il sistema della validazione dei progetti, stabilendo la soglia di importo al di sotto della quale la validazione è competenza del responsabile unico del procedimento nonché il divieto, al fine di evitare conflitti di interesse, dello svolgimento contemporaneo dell'attività di validazione con quella di progettazione;*
- *vengono introdotte misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera, distinguendo in modo dettagliato tra variazioni sostanziali e non sostanziali, in particolare nella fase esecutiva. L'applicazione di uno specifico regime sanzionatorio in capo alle stazioni appaltanti per la mancata o tardiva comunicazione all'ANAC delle variazioni in corso d'opera per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria.*

3 BANDI PUBBLICATI NEL 2015

I bandi del 2015 oggetto di analisi sono stati 326, di cui:

- 71 Elenchi Professionisti (pari al 21,7%);
- 141 manifestazioni di interesse (43,3%);
- 63 bandi senza esecuzione delle opere (19,3%);
- 49 bandi con esecuzione delle opere (15,0%);
- 2 concorsi di progettazione/idee (0,6%).

Rispetto al 2014 (report OICE) il numero è cresciuto di 50,2 % ed il valore di 38,8 %, mentre rispetto al 2011 il numero è aumentato del 64,4 % ed il valore del 39,8%.

Le fonti dalle quali sono state acquisite le informazioni sui bandi sono state:

- sito Europa Concorsi;
- sito istituzionale Regione Sardegna;
- siti istituzionali singole amministrazioni comunali.

Si sottolinea come alcuni bandi pubblicati da PA potrebbero non essere stati pubblicati da tali fonti e quindi considerati nell'analisi di seguito effettuata: si ritiene comunque che tale valore sia abbastanza piccolo da non modificare quanto riportato in questo documento.

Poiché l'elenco professionisti si differenzia dalle altre tipologie di bandi, in quanto non è immediatamente finalizzato al conferimento di un incarico, si è preferito analizzarli separatamente².

Le variabili analizzate, per ogni bando, sono state:

- mese di pubblicazione;
- tipologia della stazione appaltante;

² In realtà anche la manifestazione di interesse, pur trovandosi più vicina all'iter procedurale finalizzato all'affidamento dell'incarico, potrebbe non essere immediatamente esecutiva al conferimento di un incarico.

- nome della stazione appaltante;
- provincia di esecuzione servizio;
- soglia importo;
- importo in euro;
- categorie servizi;
- servizi con esecuzione;
- presenza di progetto preliminare, definitivo, esecutivo, direzione lavori, coordinatore sicurezza, ect;
- manifestazione di interesse;
- criteri e procedure di aggiudicazione;
- eventuale max ribasso;
- eventuali segnalazioni.

Di seguito si riportano l'analisi di frequenza per ogni singola variabile; successivamente si propongono i risultati di alcune analisi bivariate realizzate fra le principali variabili.

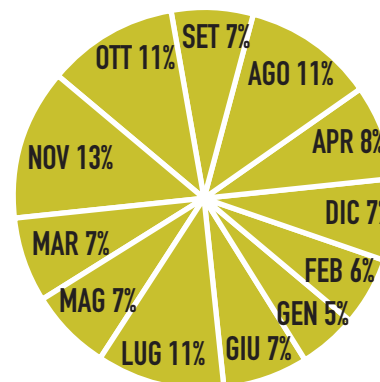
Essendo il 2015 il primo anno monitorato dal Centro Studi attraverso questa metodologia, non è possibile poter fare comparazioni su dati analoghi: i confronti effettuati si riferiscono all'Osservatorio Bandi che annualmente pubblica il Centro Studi Nazionale del CNI, relativamente ai dati riguardanti la Regione Sardegna.

3.1 BANDI PER SERVIZI DI INGEGNERIA SENZA GLI ELENCHI PROFESSIONISTI

Mese di pubblicazione (2015)

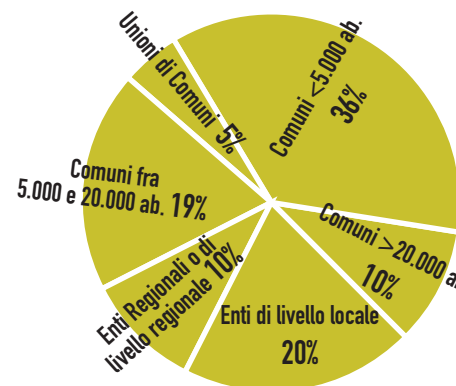
Si rileva una distribuzione abbastanza omogenea nell'arco dei mesi dell'anno.

Il numero medio dei bandi pubblicati in un mese è pari a 21, con il valore massimo registrato a Novembre (32) e minimo a Gennaio (13). Il 60% dei bandi viene pubblicato nel secondo semestre dell'anno. Da notare come nei soli mesi di luglio (27) ed agosto (28) vengano pubblicati il 22% dei bandi pubblicati in un anno. Uno di motivi è sicuramente da attribuirsi al ritardo con cui oggi viene approvato il bilancio nelle PA.

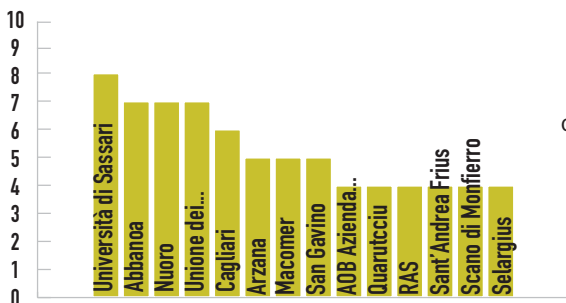


Tipologia Stazione appaltante (2015)

Nella ripartizione fra tipologia di enti, si evidenzia il basso valore (5%) dei bandi emessi dalle Unioni di Comuni. Analizzando il dato aggregato si evidenzia che l'insieme dei bandi pubblicati da enti diversi dalle municipalità sono pari al 35% del totale, ma se riferiti agli importi, rappresentano il 65% del totale dei bandi.

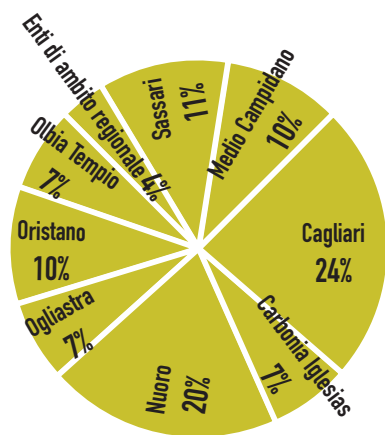


N° bandi per Ente (2015) Enti con almeno 4 bandi/anno



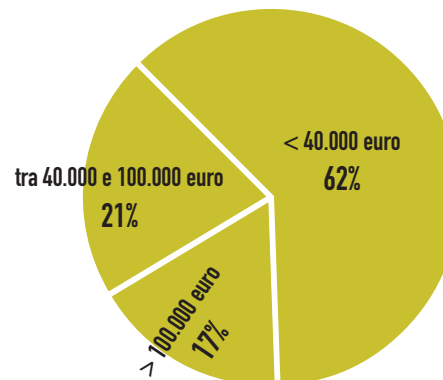
Ai primi tre posti compaiono un ente Ministeriale (UniSS), uno regionale (Abbanoa) ed un comune (Nuoro), con, rispettivamente, 8, 7 e 7 bandi pubblicati. Da segnalare come la Regione Sardegna abbia emanato solo 4 bandi al livello quindi dei comuni di dimensione medio-piccole quali Scano Montiferro e S. Andrea Frius abbiano,

Provincia esecuzione del servizio (2015)

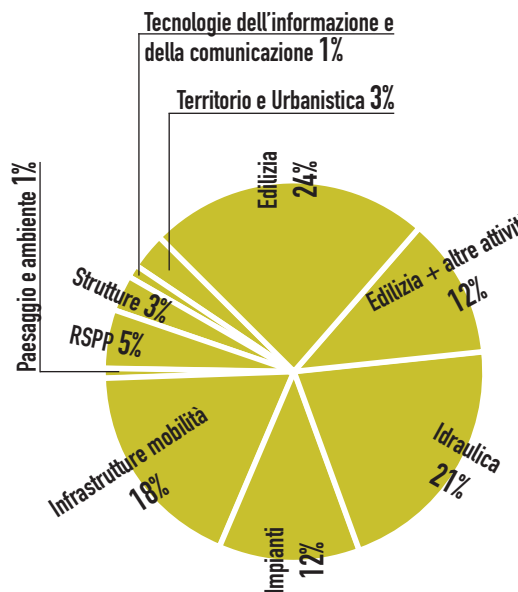


Quasi il 45% dei bandi pubblicati in tutta l'isola hanno riguardato due sole provincie, ovvero Cagliari (24,3%) e Nuoro (20,4%). Le 4 provincie storiche hanno pubblicato il 65% dei bandi

Soglie importo servizi (2015)



Il dato rappresentato si riferisce solo a 112 bandi, in quanto sono state eliminate le manifestazioni di interesse. L'aspetto più rilevante riguarda il fatto che il la maggior parte dei bandi (62%) dei bandi è relativo a importi inferiori ai 40.000 €, il 21% ad importi compresi fra 40.000 e 100.000 €, mentre il 17% sono relativi a bandi con importi superiori ai 100.000 €.

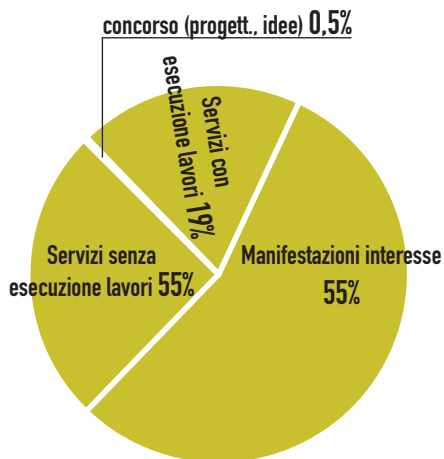


Categorie servizi (2015)

Il maggior numero di bandi (36%) riguarda il settore dell'edilizia. Importante è anche il dato relativo all'Idraulica (21%) e alla mobilità (18%). Da segnalare invece il basso numero dei bandi relativi ad urbanistica-territorio (3,3%), paesaggio-ambiente (1,2%) e tecnologie dell'informazione e comunicazione..

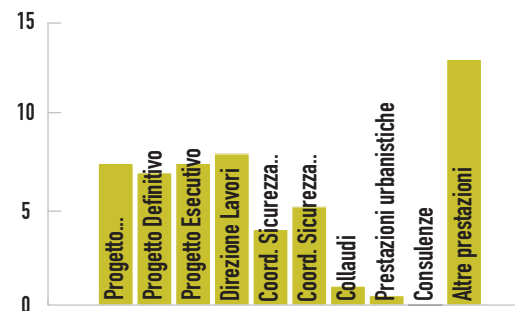
Tipologia Bandi (2015)

Emerge il numero rilevante di manifestazioni di interesse (55%) e, di contro, un bassissimo numero di concorsi (sotto l'1%). L'altro aspetto rilevante è che i servizi con esecuzione lavori (19%) hanno un valore abbastanza vicino a quelli senza esecuzione (25%).



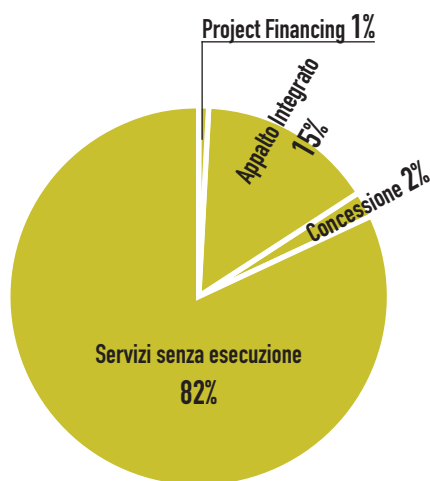
Specifiche richieste (2015)

Fra le specifiche richieste, sorprende il valore molto basso dei collaudi (4, pari all' 1,6%) e delle prestazioni urbanistiche (1, pari allo 0,4%), mentre si registra una totale assenza delle prestazioni tecniche e delle consulenze.



Servizi con esecuzione (2015)

Per quanto concerne i servizi con esecuzione (49, pari al 19% del totale), si sottolinea come quali tutti i servizi (86% relativo e 16,5% del totale) siano appalti integrati, mentre risultino ancora poco diffusi gli istituti della concessione e del project financing, con rispettivamente 1,6% e l'1,2%.



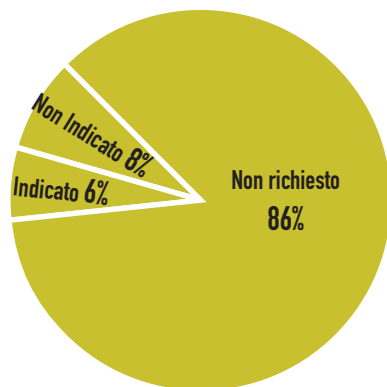
Criteri di aggiudicazione (2015)

Sui criteri di aggiudicazione, sono stati analizzati solo i bandi dove è richiesta la loro pubblicazione (110). Il 74% considerano l'offerta economicamente più vantaggiosa, mentre solo il 26% il prezzo più basso.



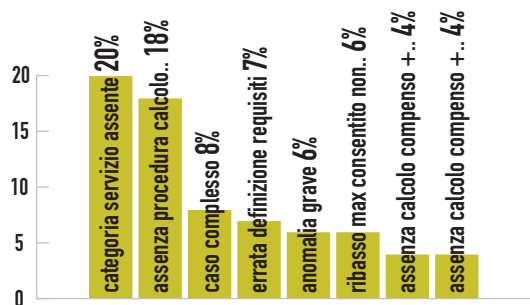
Massimo Ribasso (2015)

Relativamente al massimo ribasso, solo nel 6% dei bandi è presente la sua indicazione, mentre nell'86% dei casi non è presente in quanto non richiesto (nell'8% dei casi non è indicato).



Anomalie (2015)

Fra le anomalie, la più frequente è l'assenza dell'indicazione della "categoria di servizio" (8%), seguita dall'assenza di procedura del calcolo del compenso (7%) e da un'errata definizione dei requisiti (3%).



Un'analisi a parte merita la variabile "importi", l'unica, rispetto alle altre di tipo continuo e non discreto³.

Nel 2015 il totale degli importi proposti da 255 bandi è pari a 24.934.240,90 €; il valore più basso è di 230 € (istruttoria tecnico-amministrativa per studio di compatibilità idraulica), mentre il valore più elevato è di 3.830.337,40 € (appalto integrato presidio ospedaliero). Il valore medio di ogni bando risulta essere dunque pari a 103.461,58 €.

Se si elimina dal calcolo il bando con l'importo maggiore, il valore più alto scende a 1.797.923,32 € (appalto integrato policlinico Monserrato), mentre il valore medio scende a 87.932,93 €.

Se si eliminano i bandi che prevedono anche l'esecuzione dei lavori, il totale dei 193 bandi è pari a 15.338.972,26 €, con un valore medio pari a 79.476,54 €, mentre il valore più elevato è pari a 1.427.764,94 € (realizzazione di un dipartimento universitario).

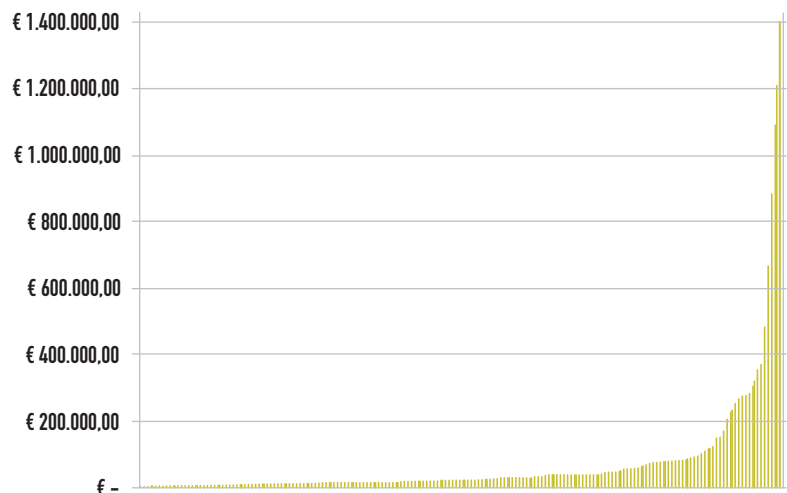
Proseguendo l'analisi si evidenzia come:

- fra i 193 bandi senza servizi di esecuzione, i primi 6 bandi presentano importi superiori a circa 600.000 € e da soli valgono complessivamente 6.549.131,44 € ovvero il 42% del totale;
- i rimanenti 187 bandi hanno invece un valore complessivo di 8.789.840,82 € e presentano valori degli importi compresi fra 230 € e 400.000 €, con un valore medio pari a 47.004,50 € e con una mediana di 20.160,00 €, valori che rappresentano la reale dimensione del fenomeno.

Nel grafico sottostante si riporta l'istogramma di tutti i 193 bandi senza servizi di esecuzione.

³ Inteso sempre come importo dell'onorario

Importi bandi senza esecuzione lavori (2015)



Sono stati inoltre analizzati in dettaglio alcune tabelle bivariate fra variabili considerate maggiormente significative.

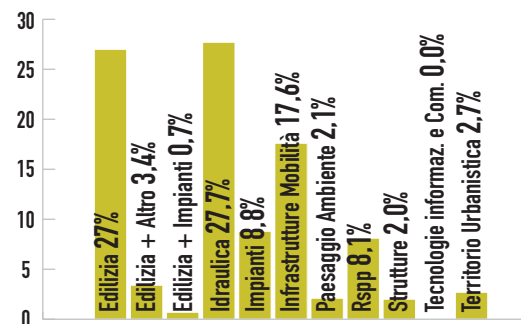
In dettaglio, le tabelle hanno riguardato:

- Categorie lavori - Soglie importo;
- Tipologie bandi - Soglie importo;
- Categorie lavori - Tipologie bandi;
- Criteri aggiudicazione - Categorie lavori.

> CATEGORIE LAVORI - SOGLIE IMPORTO

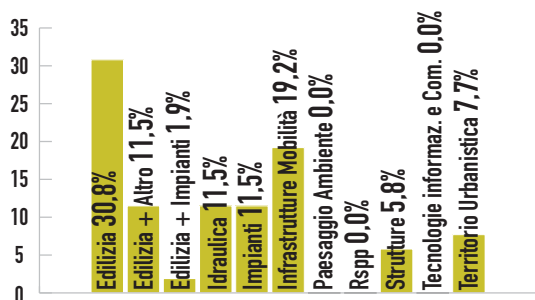
L'edilizia, nelle due categorie considerate (edilizia e edilizia+altro), ha elevate percentuali in tutte e tre le fasce di importo dei lavori considerate, così come Infrastrutture e Mobilità, pur con valori inferiori. Viceversa "Paesaggio e Ambiente" e "Rsp" sono presenti solamente nella categoria sotto soglia 40.000€. Nessun bando relativo a Territorio e Urbanistica supera la soglia dei 100.000€. La categorie "Idraulica" e "Impianti" hanno andamenti opposti: nella fascia centrale, 40.000-100.000€ hanno la stessa percentuale di rappresentatività ma mentre "Idraulica" ha percentuali elevate sotto soglia 40.000€, addirittura la più rappresentativa, "Impianti" ha percentuali più elevate nella categoria sopra i 100.000€.

Categorie Bandi Soglia: < 40.000 € - n. tot. bandi: 148



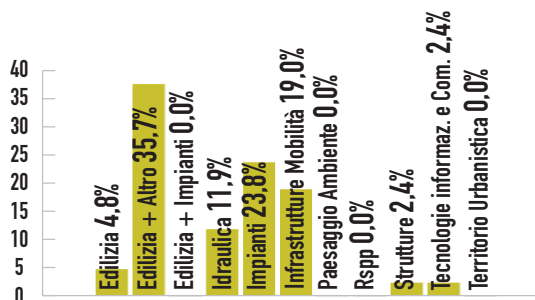
I settori dell'idraulica e dell'Edilizia risultano essere quelli con la percentuale maggiore (circa 27%), seguita da Infrastrutture per Mobilità (17,6%); sorprende il basso valore per Territorio-Urbanistica (2,7%) e Paesaggio-Ambiente (2,1%).

Categorie Bandi Soglia: fra 40.000 € e 100.000 € - n. tot. bandi: 52



Per questa categoria, l'intero comparto dell'Edilizia (edilizia, Edilizia+Altro, Edilizia+Impianti), raccoglie quasi la metà dei bandi (44,2%) mentre risulta molto più basso il comparto dell'Idraulica (11,5%). Rispetto al precedente caso, aumenta la presenza di bandi Infrastrutture di Mobilità (19,2%) e Territorio-Urbanistica (7,7%).

Categorie Bandi Soglia: > 100.000 € - n. tot. bandi: 42

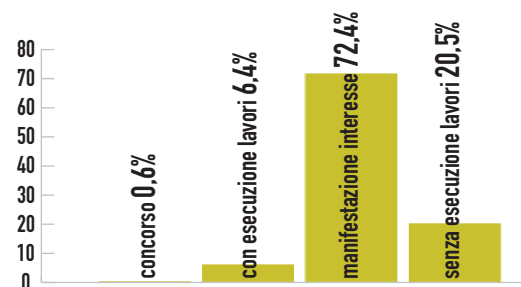


Qui la percentuale maggiore (35,7%) si rileva per progetti complessi di Edilizia (Edilizia + altro), seguita da Impianti (23,8%), mentre sono nulle le percentuali per Paesaggio-Ambiente e Territorio-Urbanistica. Infrastrutture per la Mobilità conferma sostanzialmente i valori delle precedenti due analisi.

> TIPOLOGIE BANDI - SOGLIE IMPORTO

Le manifestazioni di interesse sono le tipologie di bandi più diffuse ma comunque sono nella totalità sotto i 100.000 euro. Anche i concorsi sono tutti sotto i 100.000 euro. I bandi "con esecuzione dei lavori" crescono in rappresentatività al crescere dell'importo.

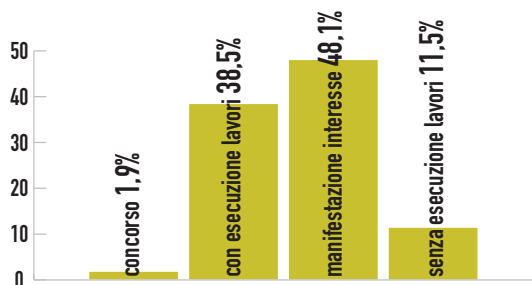
Categorie Tipologia bandi Soglia: < 40.000 € - n. tot. bandi: 156



Oltre al valore largamente atteso (72,4%) delle manifestazioni di interesse, si evidenzia che il 20,5% dei bandi (32 in valore assoluto) siano senza esecuzione lavori, mentre il 6,4% (10) con esecuzione dei lavori.

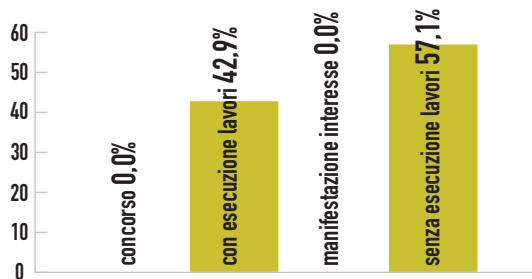
Categorie Tipologia bandi Soglia: fra 40.000 € e 100.000 € - n. tot. bandi: 52

Qui l'aspetto rilevante riguarda il basso numero di bandi (11,5%) senza esecuzione lavori rispetto a quello con esecuzione lavori (38,5%). Percentualmente le manifestazioni di interesse sono circa la metà (48,1%).



Categorie Tipologia bandi Soglia: > 100.000 € - n. tot. bandi: 42

In questo caso i risultati sono scontati, in quanto vi è una ripartizione quasi paritaria fra bandi con e senza esecuzione dei lavori.

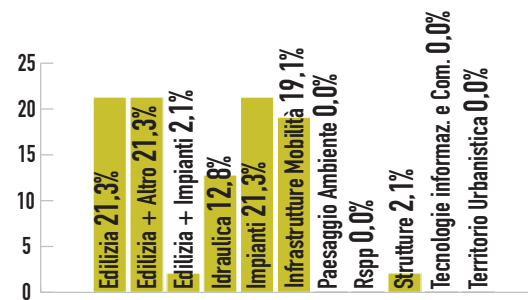


> CATEGORIE LAVORI - TIPOLOGIE BANDI

Così come nell'analisi tra categorie e soglie, anche in questo caso la categoria "Edilizia" ha percentuali elevate in tutte e tre le tipologie di bandi. "Impianti" e "Infrastrutture per la mobilità" hanno la loro maggiore rappresentatività, in relazione alle altre categorie, nella fascia intermedia 40.000€-100.000€. "Tecnologie dell'informazione e Comunicazione" sono tutte relative a bandi senza esecuzione delle opere.

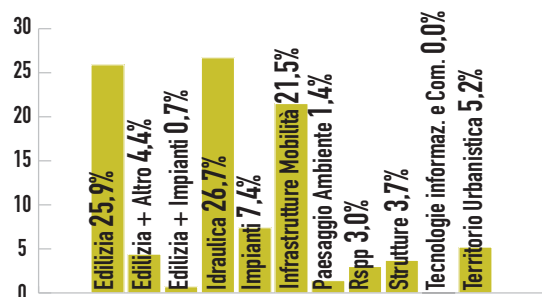
Categorie Bandi con esecuzione opere - n. tot. bandi: 47

I bandi di progettazione con esecuzione delle opere sono equamente ripartiti fra le categorie Edilizia (21,3%), Edilizia ed altro (21,3%), Impianti (21,3%) ed Infrastrutture per mobilità (19,1%). Le altre categorie sono praticamente nulla.



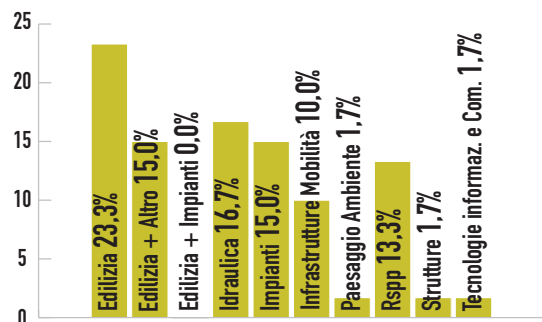
Categorie Bandi Manifestazione Interesse - n. tot. bandi: 135

Le Manifestazioni di Interesse riguardano prevalentemente i settori dell'Idraulica (26,7%), dell'Edilizia (25,9%) e delle Infrastrutture di Mobilità (21,5%). Gli altri settori non superano il 5%, a parte Impianti che arriva al 7%.



Categorie Bandi senza esecuzione opere - n. tot. bandi: 60

I bandi senza l'esecuzione delle opere sono anch'essi distribuiti equamente fra le categorie Edilizia (23,3%), Idraulica (16,7%) e Impianti (15%). Da rilevare l'elevato numero di bandi come RSPP (13,3%).

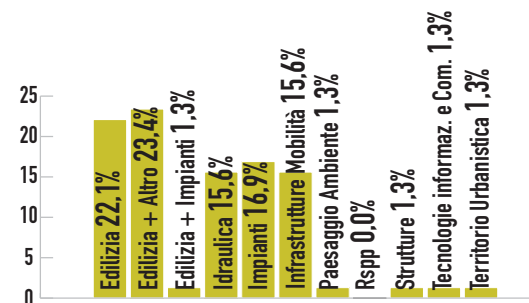


> CRITERI AGGIUDICAZIONE - CATEGORIE LAVORI

La categoria "RSPP" è molto rappresentativa nel criterio di affidamento sul "prezzo più basso" scarsamente o niente nelle altre due tipologie di criterio. I bandi relativi a "Tecnologie dell'informazione e Comunicazione" hanno invece nella totalità il criterio "prezzo economicamente vantaggioso". Anche in questo confronto l'"Edilizia" non si identifica con specifici criteri di aggiudicazione mentre si nota come i bandi con criterio di affidamento sul "prezzo più basso" non riguardano 5 categorie su 11.

Categorie Bandi prezzo econ. più vantaggioso - n. tot. bandi: 77

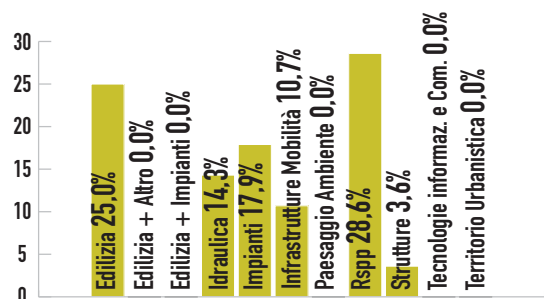
Le due categorie riconducibili all'Edilizia, coprono globalmente quasi la metà (45,5%) dei bandi pubblicati: i settori Idraulica, Impianti ed Infrastrutture Mobilità presentano valori fra loro molto vicini, intorno al 15-17%, mentre sono trascurabili gli altri bandi.



Categorie Bandi prezzo più basso - n. tot. bandi: 28

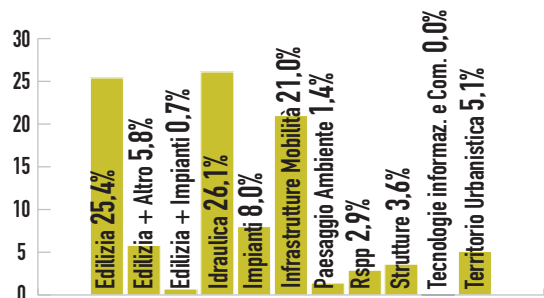
L'aspetto più rilevante riguarda la categoria RSPP, che presenta il valore più elevato (28,6%) in contrasto con l'analisi precedente e la successiva.

L'Edilizia registra un valore leggermente superiore (25%) così come la categoria Impianti (17,9).



Categorie Bandi no indicazione aggiudic. - n. tot. bandi: 133

Le categorie con i valori più elevati risultano essere Idraulica (26,1%), Edilizia (25,4%) e Infrastrutture per Mobilità (21%), mentre è abbastanza basso quello per Impianti (8%). Comparando le precedenti due analisi si nota una certa stabilità della percentuale dell'Edilizia.

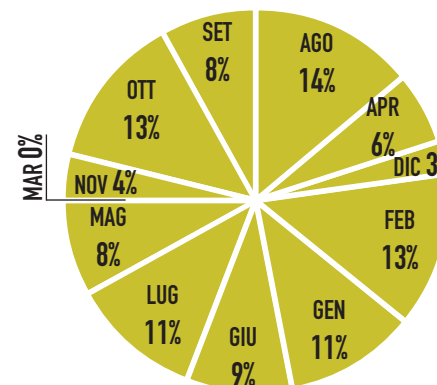


3.2_AVVISI PER ELENCHI PROFESSIONISTI

Nel 2015 sono stati pubblicati complessivamente 71 avvisi per elenchi professionisti. Di seguito si riporta un rapido commento su alcune variabili.

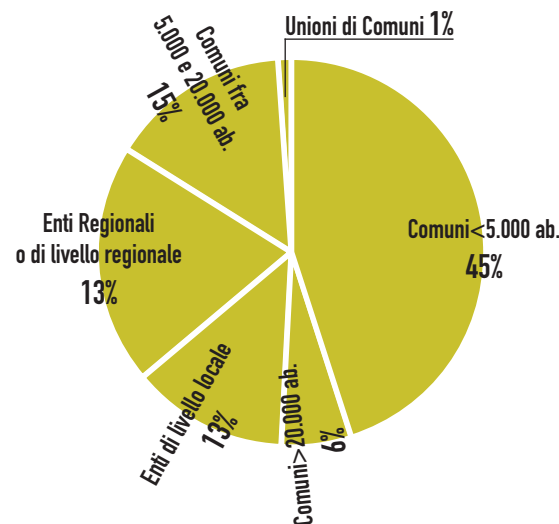
E.P. mese di pubblicazione (2015)

Rispetto alle altre tipologia di bandi, qui la distribuzione per mese appare meno omogenea: addirittura in un mese (marzo) non vengono pubblicati avvisi. Agosto (14%) e Luglio (11%) sono fra i mesi dove vengono pubblicati un numero elevato di bandi, al contrario dei mesi conclusivi dell'anno (Novembre e Dicembre rispettivamente sono al 4% ed al 3%).



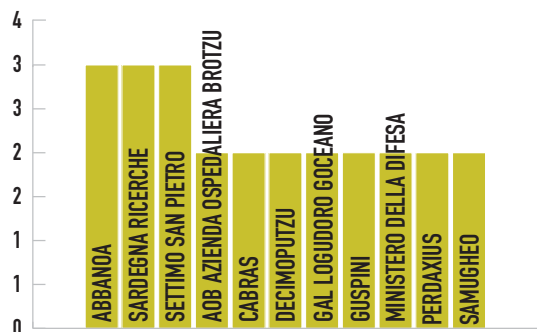
E.P. tipologia stazione appaltante (2015)

Quasi la metà degli avvisi (45%) viene pubblicato da Amministrazioni Comunali inferiori ai 5.000 abitanti. I comuni di dimensioni maggiori (>20.000 abitanti) hanno pubblicato solo il 6% degli avvisi



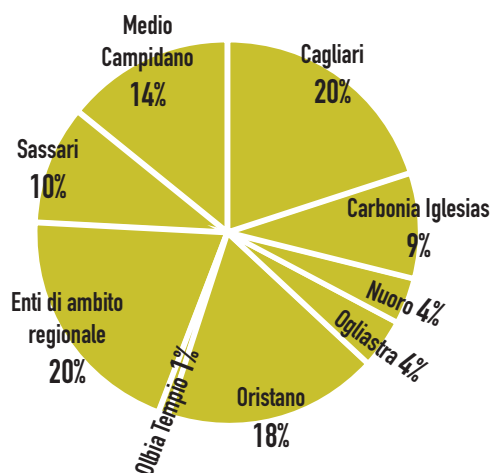
E.P. n° Bandi per Ente (2015)

Due enti regionali (Abbanoa e Sardegna Ricerche) sono, insieme al comune di Settimo San Pietro, i soggetti che hanno pubblicato il maggior numero di avvisi (3).



E.P. provincia esecuzione del servizio (2015)

Da evidenziare come le provincie di Cagliari ed Oristano, complessivamente, pubblichino circa il 40% degli avvisi, mentre quella di Nuoro, si attesta solo al 4% (è al primo posto per i bandi).



4 GLI ASPETTI MAGGIORMENTE SIGNIFICATIVI

Da un'analisi complessiva dei dati e delle informazioni contenute nel database, è possibile individuare tre aspetti maggiormente significativi che connotano il fenomeno: tipologia della stazione appaltante;

A) NUMERO ECCESSIVO DI BANDI SOTTO SOGLIA

L'aspetto di maggior rilievo riguarda il fatto che ben il 62% dei bandi complessivi hanno un valore economico inferiore ai 40.000 €, ovvero alla soglia indicata come massima dalla normativa per gli affidamenti diretti dei servizi. Ciò significa che vi sono numerose amministrazioni che, nonostante ciò sia consentito dalla norma, non si servono dell'istituto dell'affidamento diretto: se da un lato questo aspetto evidenzia la volontà di trasparenza e pubblicizzazione da parte delle Stazioni Appaltanti, dall'altro rileva l'aggravio dell'iter amministrativo dovuto all'uso di tale strumento per scelta del contraente, laddove la normativa consente gli affidamenti diretti da parte del Responsabile Unico del Procedimento. I motivi sono perciò prevalentemente da individuare nella ricerca di forme di tutela da parte della stazione appaltante rispetto a scelte che potrebbero considerarsi arbitrarie. Il mancato ricorso all'affidamento diretto determina, ovviamente, forti conseguenze sull'intera procedura, in quanto il ricorso alla manifestazione di interesse o addirittura alla gara vera e propria determina un rallentamento nella tempistica i cui effetti sono difficili da valutare a priori (possono innescarsi ricorsi, azioni legali, ect.). Pertanto è necessario indagare sui motivi che portano una stazione appaltante a non adottare, nel pieno rispetto delle regole, l'istituto dell'affidamento diretto.

B) BANDI DI SCARSO LIVELLO ECONOMICO

Come già specificato nel testo del precedente capitolo, fatte salve le eccezioni relative a pochi bandi molto ricchi (poche unità in tutto), la media dei bandi pubblicati è pari a circa 47.000 €, anche se metà dei bandi pubblicati hanno un valore inferiore a 20.000. Trattandosi di opere

pubbliche, si tratta di valori evidentemente molto bassi, soprattutto se rapportati alla loro numerosità (vedi punto 3. successivo). Anche in questo caso si tratta di capire se valori così bassi sono da ritenersi conseguenze dell'attuale periodo di crisi economica e di contrazione della spesa pubblica, oppure se tale aspetto inizia a manifestarsi come strutturale per il comparto delle opere pubbliche in Sardegna: in questo momento i dati a disposizione non consentono alcuna valutazione, in quanto è necessario avere una piccola serie storica pluriennale. E' importante però rimarcare il dato, per tenerne conto nelle complessive valutazioni congiunturali.

C) BASSA NUMEROSITÀ COMPLESSIVA DEI BANDI

I dati hanno evidenziato come, non considerando le richieste di elenchi professionisti, in Sardegna siano stati complessivamente pubblicati, nel 2015, 255 bandi. Tenendo conto che sono state monitorate tutte le amministrazioni comunali presenti sul territorio regionale (377 comuni), le Unioni dei Comuni, gli Enti pubblici e locali presenti sul territorio e considerando il fatto che numerose amministrazioni hanno, nel corso dell'anno, pubblicato più di un bando (fino a 8), significa che molti Enti ed Amministrazioni (valutabile in circa un terzo del numero complessivo), nel 2015, non hanno pubblicato alcun bando.

Tale aspetto necessita, quindi, di un'adeguata riflessione sui motivi che hanno portato a tale deficit: limitatezza di risorse economiche (vedi punto precedente), difficoltà di accesso ai finanziamenti per opere e servizi pubblici, complessità nelle procedure di affidamento della progettazione, basso numero di stazioni appaltanti, di media grande dimensione (che hanno uffici tecnici strutturati, in grado di gestire e redigere progetti definitivi/esecutivi, che possono essere mandati in gara), ect.

5 LE ANOMALIE

Rispetto al numero totale dei bandi analizzati ne sono stati individuati, a campione, 99 che sono stati oggetto di segnalazione⁴ da parte dell'Ordine degli Ingegneri di Cagliari, in accordo con la Federazione Regionale Ordine Ingegneri. A seguito delle osservazioni mosse dal gruppo di studio e di monitoraggio (composto dal centro Studi dell'Ordine degli Ingegneri di Cagliari e dalla Commissione Bandi dello stesso), si sono ottenuti i seguenti risultati:

- 40% rettificati
- 26% dialogo interlocutorio con l'Ente (si aperto uno scambio di idee con l'ente che spesso ci ha visto su posizioni diverse)
- 20% nessuna risposta
- 9% Analisi preventiva
- 5% segnalazioni all'ANAC

Si sottolinea come l'analisi preventiva ha avuto come effetto quello di dare alla luce un bando corretto e condiviso, pertanto è da considerare in positivo come i bandi rettificati.

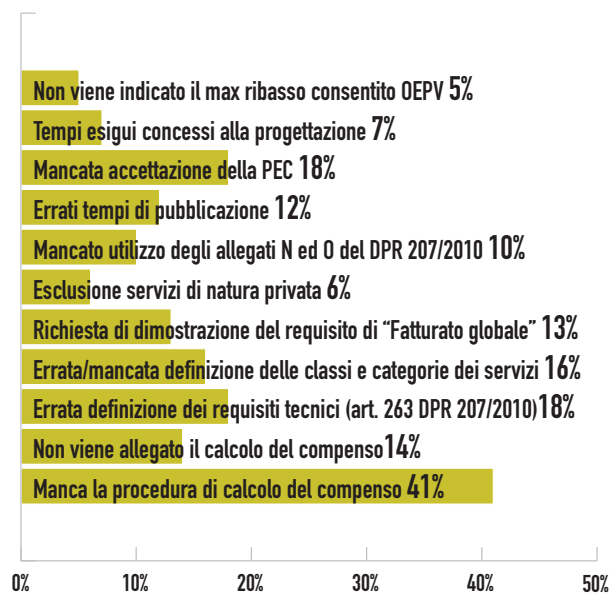
In sintesi si riportano di seguito le principali anomalie riscontrate.

- La prima tra tutte è sicuramente la mancanza del calcolo analitico del compenso riscontata nel 41% dei casi analizzati. La stessa Determinazione A.N.AC. n. 4 del 25 febbraio 2015 afferma con forza che“(…) *al fine di determinare l'importo del corrispettivo da porre a base di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura, ivi compreso l'appalto c.d. "integrato", è obbligatorio fare riferimento ai criteri fissati dal decreto del Ministero della giustizia del 31 ottobre 2013, n. 143 (Regolamento recante determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura ed all'ingegneria).* (...) Per motivi di trasparenza e correttezza è obbligatorio

⁴ I 99 bandi oggetto di segnalazione rappresentano un campione significativo ma non esaustivo.

riportare nella documentazione di gara il procedimento adottato per il calcolo dei compensi posti a base di gara (art. 264, co. 1, lett. d), del Regolamento). Ciò permetterà ai potenziali concorrenti di verificare la congruità dell'importo fissato, l'assenza di eventuali errori di impostazione o calcolo, permettendo al contempo di accertare che il procedimento non produca tariffe superiori a quelle derivanti dal sistema precedente."

- In diverse procedure (14%) il procedimento di calcolo del compenso è stato fatto a monte ma non viene materialmente allegato agli atti di gara. Collegata alla mancanza di procedura di calcolo del compenso vi è la mancata definizione delle categorie dei servizi (16%), l'attuale ID opere ai sensi del D.M. 143/2013.



A ciò segue, ed è strettamente collegata, una errata definizione dei requisiti tecnici (18%) da richiedere agli operatori economici. Oltre alla mancanza di chiarezza sui requisiti da possedere, spesse volte si è potuto constatare un restringimento del favor participationis più volte auspicato dalla norma al fine di ampliare il più possibile la platea dei partecipanti. Un caso tipico riguarda la richiesta di dimostrazione del fatturato globale (13%). Riprendendo un passaggio dell'ANAC (...) "con riferimento ai requisiti di fatturato, si ricorda che, relativamente agli appalti di servizi e forniture, la giurisprudenza amministrativa e l'Avcp hanno sempre indicato come congruo e proporzionato un requisito non superiore al doppio dell'importo a base di gara. Si ritiene che tale indirizzo sia estendibile anche al requisito di fatturato cui all'art. 263, co. 1, lett. a), del Regolamento. In sostanza, si considera congruo fissare un fatturato in misura pari al doppio dell'importo a base di gara, fermo restando che, ai sensi dell'art. 41, co. 2, del Codice, eventuali requisiti più stringenti devono essere debitamente motivati in relazione a specifiche e circostanziate esigenze, e non possono essere in ogni caso superiori al limite di 4 volte l'importo della gara (corrispondente all'estremo superiore previsto dalla lett. a). Tale indicazione è anche coerente con l'art. 58, par. 3, comma 2 e con il considerando 83, della direttiva 2014/24/UE, secondo cui il requisito non dovrebbe di norma superare, al massimo, il doppio del valore stimato dell'appalto, salvo in circostanze debitamente giustificate."

- Altra cosa che può apparire secondaria, è la mancata utilizzazione dei modelli N ed O predisposti dal D.P.R. 207/2010 (10%) e la mancata accettazione della PEC (18%), segnalata laddove non è necessario garantire la segretezza dell'offerta. Nel segnalare questa mancanza la volontà dell'OIC è quella di sensibilizzare le Amministrazioni affinché vi sia una standardizzazione delle richieste a fronte di un modello già predisposto dalla normativa nazionale. L'utilizzo infatti di un modello unico consentirà agli operatori economici di risparmiare tempo nella compilazione delle domande, andando di volta in volta ad aggiornare i dati senza stravolgere

l'impianto dei curricula, e per contro, consentirà alle Amministrazioni una più rapido confronto dei dati in essi contenuti.

- Lo stesso dicasi per la mancata accettazione della PEC che nelle manifestazioni di interesse è diventata un sistema molto utile e veloce per i professionisti che comporta grandi vantaggi in termini di risparmio di tempo e di denaro. Purtroppo si deve constatare anche che non tutti gli enti sono attualmente ancora in grado di gestire la documentazione via PEC e alcuni continuano a preferire la posta ordinaria, malgrado nella PA. sia obbligatorio l'uso degli strumenti informatici (PEC e mail) per tutte le procedure.
- Nel 7% dei casi, invece, si è potuto riscontrare che la tempistica assegnata alla progettazione risulta davvero esigua. Tra le giustificazioni più quotate vi è la perdita del finanziamento (esempio: opere immediatamente cantierabili e finanziamenti Iscol@). In quest'ottica l'Ordine di Cagliari in collaborazione con la Federazione Regionale Ordine Ingegneri, ha richiesto alla Regione Sardegna di aprire un tavolo di concertazione per la corretta programmazione degli interventi.
- Un'altra anomalia riscontrata riguarda (5%) la mancata previsione nel bando del massimo ribasso stabilito ex ante dalla S.A. in virtù dell'art. 264 del D.P.R. 207/2010. A tal proposito si segnala una discordanza tra quanto stabilito dalla norma e quanto contenuto nella Determinazione A.N.AC. n. 4 del 25 febbraio 2015 che all'art. 6.1. ritiene tale disposizione in contrasto con la normativa comunitaria. La dicotomia scaturisce dal fatto che pur trattandosi di una determinazione autorevole dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, questa, allo stato attuale non possa dirsi sovraordinata al legislatore e che gli unici soggetti deputati a disapplicare la norma regolamentare siano i Giudici Amministrativi e che, pertanto, ci si debba attenere a quanto previsto dal D.P.R. 207/2010.

ORDINE
INGEGNERI
CAGLIARI

via Tasso 25
09128 Cagliari

Tel. 070.499703
070.499075

Fax 070.44370

www.ingegneri-ca.net


CENTRO STUDI
SARDEGNA