



**VENETO**

**IL MERCATO DEGLI APPALTI**

**2014**



23563b1e



# VENETO \ 2014

IL MERCATO DEGLI APPALTI

*Il Rapporto è stato realizzato dalla Regione del Veneto - Assessorato ai Lavori Pubblici, Infrastrutture, Trasporti e da Promo P.A. Fondazione*

## REGIONE DEL VENETO

*Assessore ai Lavori Pubblici, Infrastrutture, Trasporti  
Direttore Dipartimento LLPP, Sicurezza urbana, Polizia locale,  
R.A.S.A.  
Direttore sezione Lavori Pubblici  
Settore Osservatorio regionale appalti, sicurezza urbana  
e polizia locale  
Direzione  
Coordinamento  
Fornitura dati e grafica copertina*

Elisa De Berti

Luigi Fortunato  
Stefano Talato

Tiziano Ghedina  
Stefano Talato e Morena Quaresimin  
Morena Quaresimin  
Claudio Grassi

Con la collaborazione della sezione Sistema Statistico Regionale

*Direttore sezione Sistema Statistico Regionale  
Dirigente di settore Sistema Informativo Statistico  
Gruppo di Lavoro*

Maria Teresa Coronella  
Pierantonio Belcaro  
Lorenzo Mengotti  
Desirè Molin  
Carla Pesce

## PROMO P.A. FONDAZIONE

*Supervisione scientifica  
Coordinamento e project management  
Gruppo di Lavoro*

Gaetano Scognamiglio  
Annalisa Giachi  
Francesca Vannucci  
Simone Borra  
Cristina Bedini  
Valentina Signorello  
Anna Marchi

*In copertina: "Venezia, la costruzione del nuovo campanile di San Marco", Joseph Pennel, 27 febbraio 1911.  
Originale conservato presso la Library of Congress Print and Photographs Division Washington, DC 20540 USA*



23563b1e



**Il mercato degli appalti in Veneto: rapporto 2014****INDICE**

1. EXECUTIVE SUMMARY	4
2. GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014	8
2.1. Gli obiettivi del Rapporto e i destinatari	8
2.2. Gli elementi innovativi del Rapporto 2014 e i focus di approfondimento	8
2.3. La struttura del Rapporto 2014	9
2.4. Le dinamiche economico-produttive del Veneto nel 2014	9
2.4.1. L'andamento del mercato dell'edilizia e delle costruzioni in Italia e in Veneto	14
2.5. La dinamica della domanda pubblica di lavori, beni e servizi in Italia e nel Veneto: i contratti secondo i Codici identificativi di gara (CIG)	16
2.5.1. Il quadro generale della spesa pubblica in Veneto nel 2014	16
2.5.2. L'andamento della domanda per classe di importo, settore e modalità di scelta del contraente	18
2.5.3. L'andamento territoriale della domanda	23
2.5.4. Gli Enti e le amministrazioni comunali più dinamiche nella richiesta di CIG	24
3 IL MERCATO DEI BANDI IN VENETO	28
3.1. Il mercato dei bandi in Veneto	28
3.1.1. I bandi di lavori pubblici ed opere in Italia e in Veneto	29
3.1.2. I bandi di forniture in Italia e in Veneto	31
3.1.3. I bandi di servizi in Italia e in Veneto	32
4. ACCORDI QUADRO, CONVENZIONI E RELATIVE ADESIONI	35
4.1. I CIG degli accordi quadro e delle convenzioni	35
4.2. Le aggiudicazioni degli accordi quadro e delle convenzioni	38
4.3. Le adesioni	41
5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITA' IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI	45
5.1. Gli obiettivi dell'indagine e i temi strategici	45
5.2. La strada "obbligata" della centralizzazione e dell'aggregazione degli acquisti: un'opportunità per innovare il mondo degli appalti pubblici	45
5.2.1. Evoluzione normativa e scenari	45
5.2.2. I modelli di centralizzazione prevalenti in Italia	47
5.2.3. Un possibile modello	49
<i>Focus di approfondimento - La centrale regionale in Veneto: quali opportunità</i> <i>Approfondimenti presso la sezione affari generali della Regione Veneto</i>	52
5.3. Le nuove Direttive Europee	53
5.3.1. Evoluzione normativa e scenari	53
<i>Focus di approfondimento - Intervista a Gustavo Piga, Università Di Roma Tor Vergata</i>	57
5.4. Trasparenza e legalità	58
5.4.1. Evoluzione normativa e scenari	58
5.4.2. La percezione delle imprese e dei cittadini	60
<i>Focus di approfondimento - Intervista a Gaetano Scognamiglio,</i> <i>Presidente di Promo PA Fondazione</i>	61
6. LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE	62
6.1. La programmazione triennale delle opere pubbliche	62
6.1.1. I programmi e le risorse per la loro attuazione	64
6.1.2. Gli elenchi annuali e gli interventi dell'annualità 2014	69



23563b1e



7. IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI	76
7.1. L'andamento dei CIG	76
7.2. Le aggiudicazioni	83
7.2.1. Le caratteristiche della domanda	85
<i>Focus di approfondimento - Le grandi committenze nazionali</i>	88
7.2.2. Le caratteristiche dell'offerta: le imprese fornitrici	97
<i>Focus di approfondimento - Le aggiudicazioni delle imprese venete sul territorio nazionale</i>	100
7.3. L'esecuzione	110
7.3.1. Le varianti in corso d'opera	110
7.3.2. I lavori conclusi: scostamenti di tempo e di costo	115
<i>Focus di approfondimento - Le opere incompiute in Veneto</i>	122
8. GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE	125
8.1. Gli appalti misti aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €	125
8.2. La progettazione	127
8.3. I servizi architettonici e di ingegneria	131
8.3.1. L'affidamento esterno della progettazione degli appalti di lavori di importo pari o superiore a 150 mila €	137
9. IL MERCATO DELLE FORNITURE	140
9.1. L'andamento dei CIG	140
9.2. Le aggiudicazioni	147
9.2.1. Le forniture: lo scenario generale	147
9.2.2. Le caratteristiche della domanda	149
9.2.3. Le caratteristiche dell'offerta: le imprese fornitrici	157
10. IL MERCATO DEI SERVIZI	165
10.1. L'andamento dei CIG	165
10.2. Le aggiudicazioni	171
10.2.1. I servizi: lo scenario generale	171
10.2.2. Le caratteristiche dell'offerta	181
11. ALCUNE TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO COMUNI AI TRE SETTORI	188
11.1. Il partenariato Pubblico-Privato in Veneto	188
11.1.1. L'apporto di capitale privato alla realizzazione degli interventi programmati	189
11.2. Subappalto, offerte escluse e risoluzioni di contratti di lavori	195
11.2.1. Il subappalto	195
11.2.2. Le offerte escluse	201
11.2.3. Le risoluzioni contrattuali	202
11.3. L'efficienza nella gestione dei contratti: i tempi delle fasi amministrative e dell'esecuzione del contratto	204
11.3.1. I tempi delle fasi amministrative	204
11.3.2. L'efficacia delle procedure	207
12. I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI	210
12.1. La provincia di Belluno	210
12.2. La provincia di Padova	212
12.3. La provincia di Rovigo	214
12.4. La provincia di Treviso	216
12.5. La provincia di Venezia	218
12.6. La provincia di Verona	220
12.7. La provincia di Vicenza	222



23563b1e



---

**1 - EXECUTIVE SUMMARY**

---

**1. EXECUTIVE SUMMARY*****Il quadro generale della spesa pubblica in Veneto***

1. Dopo due anni di contrazione continua, dal 2014 e in misura più solida nei primi mesi del 2015, l'economia del **Veneto** ha iniziato a mostrare segni di una discreta ripresa economica. La domanda pubblica, confermando la sua caratteristica di risentire in ritardo degli effetti delle oscillazioni congiunturali, non sembra però aver ancora intercettato tali segnali. Nel 2014 è infatti **proseguita la flessione del settore degli appalti pubblici**, confermando il trend in discesa già delineato lo scorso anno. Quest'anno i **CIG richiesti** per contratti di importo pari o superiore a 40.000 € sono stati **10.133** (numero che non comprende i CIG di accordi quadro e convenzioni che daranno luogo alle successive adesioni invece ricomprese nel computo), a fronte degli 11.911 perfezionati nel 2013, con un calo percentuale del 14,9%. Dal punto di vista degli importi, nel 2014 la spesa pubblica complessiva della regione si è attestata intorno ai **4 miliardi di €** (3.957.817 €), con una perdita in termini reali di quasi 700 milioni di € corrispondente ad un calo del 15%, comunque inferiore a quello che si era registrato nel biennio precedente. Dal punto di vista **settoriale** continua la contrazione che interessa gli acquisti di beni (-28% come numero, -9% come importo) e soprattutto di servizi (rispettivamente -13% e 33), mentre i lavori registrano una crescita ben più significativa nel valore (+20%) che non nel numero (+0,3%).
2. In questo contesto di sostanziale "stallo" nella domanda pubblica colpisce nel 2014 la **vera e propria "esplosione" degli accordi quadro e delle convenzioni**, strumenti di centralizzazione degli acquisti che stanno diventando sempre più rilevanti nella composizione delle modalità di spesa e ai quali anche il legislatore nazionale e regionale sta dando un grande impulso, rendendone l'utilizzo quasi obbligatorio per alcune tipologie di beni. Nel 2014 i CIG perfezionati in Veneto per accordi quadro e convenzioni sono stati **ben 1.189** per un importo di **3,1 miliardi di €**. Sul dato incide fortemente la spesa farmaceutica che transita attraverso strumenti centralizzati in misura crescente rispetto agli anni scorsi.
3. Relativamente al triennio 2014-2016, l'analisi della programmazione delle opere pubbliche è stata svolta su **293 programmi**, concentrando l'attenzione, al fine di garantire la comparabilità con gli anni precedenti, su un campione di Enti più "stabili" nell'attività di programmazione, che comprende la Regione, le società e gli enti regionali, le Province, i Comuni sopra i 5.000 abitanti, gli Enti per l'edilizia residenziale, i Consorzi di bonifica, le Aziende U.L.S.S. e le RSA. **L'andamento delle intenzioni di investimento è in leggera ripresa dopo la caduta che si è verificata a partire dal 2011**, anche se si conferma la difficoltà delle amministrazioni a programmare gli investimenti: **gli interventi programmati nel triennio 2014-2016 (5.129) infatti si riducono del 4% ma gli importi aumentano di circa il 14% (14,3 miliardi di €)**. La fotografia non cambia se guardiamo all'importo degli interventi ricompresi nell'**elenco annuale**, quelli cioè per i quali è già stata individuata la copertura finanziaria e che dunque possono dirsi "cantierabili": in questo caso si registrano **2.523 interventi**, con una sostanziale stabilità nel numero ma al **contempo un aumento del 3,5 % negli importi**. Non si può non sottolineare come per la realizzazione degli interventi molto si conti sull'apporto di capitali privati, ancora di fatto da riparire. Se ci limitiamo alle risorse pubbliche infatti, la lieve ripresa rispetto all'anno precedente, sia degli importi relativi agli interventi dell'intero programma (+7%) che degli importi di quelli compresi nell'elenco annuale (+19%) consente di recuperare solo una minima parte del crollo registrati nella precedente annualità quando i valori si erano più che dimezzati.
4. La fotografia dei **bandi di gara pubblicati ai sensi dell'art. 66 del Codice dei Contratti**, che a partire dal 2014 si avvale dei dati forniti dal Servizio Contratti Pubblici del Ministero delle Infrastrutture, mette in luce come il mercato dei bandi abbia avuto un **incremento positivo in termini di numero** avendo fatto registrare 1.151 bandi e 2.963 lotti di gara, contro i 738 bandi e 1.732 lotti di gara del 2013 (un differenziale, quello fra numero di bandi e di lotti complessivi, dovuto alla presenza di gare del settore sanitario con un numero molto elevato di lotti). In aumento anche gli **importi** che raggiungono nel 2014 i 3,7 miliardi. A livello settoriale crescono tutti e tre i settori sia come numero di bandi pubblicati che come importo.



---

**1 - EXECUTIVE SUMMARY**

---

5. La **composizione della spesa pubblica segmentata per tipologia di stazione appaltante**, pur all'interno di un quadro di scarsità di risorse, mette in evidenza la **centralità del mondo delle partecipate pubbliche, dei Consorzi e dei concessionari di servizi**, che incrementano ogni anno la spesa programmata raggiungendo nel 2014, con i loro 2.000 contratti, oltre un miliardo di € di CIG richiesti. Seguono le **Aziende U.L.S.S.**, per le quali invece continua il trend di forte contrazione che si registra dal 2012. Al terzo posto in classifica in ordine di importo, vi sono i **Comuni** con 2.700 CIG richiesti per un valore complessivo di 768 milioni di €, anch'essi fortemente penalizzati dalle politiche di spending review e dalla contrazione dei bilanci pubblici.
6. Rispetto alla **procedura di scelta del contraente, le negoziate si confermano le più utilizzate** (36,6% delle richieste di CIG), seguite dagli affidamenti in economia (40,9% delle richieste). Le procedure aperte incidono invece per l'11,2%. Tutte le altre procedure di affidamento rappresentano una minoranza. Dal punto di vista del volume, continuano ad essere le **procedure aperte** (34,2%) a prevalere, seguite dalle negoziate.
7. Quanto alla ripartizione **territoriale** della spesa, il numero di richieste di CIG segue la proporzionalità dettata dalla dimensione (demografica ed economica) delle diverse province e vede non a caso un numero elevato e sostanzialmente uniforme (poco meno di 2000 contratti nell'ultimo anno) fra Padova, Venezia, Verona e Vicenza. Tra il 2013 e il 2014 la flessione è generalizzata ed assume contorni più ampi in **provincia di Treviso**, che vede tagliare rispetto al 2013 quasi il 46% della spesa e, relativamente al numero di CIG, in provincia di Vicenza che perde circa il 28%.
8. Dal punto di vista della **tipologia della spesa pubblica**, nell'intero periodo di analisi considerato (2011-2014), gli **interventi infrastrutturali** di strade e autostrade prevalgono nel caso di appalti di lavori (1.261 aggiudicazioni dell'importo complessivo di quasi 3 miliardi di €). A fare la parte del leone nel settore delle forniture sono le **apparecchiature mediche e i prodotti farmaceutici** (6.466 aggiudicazioni dell'importo complessivo di oltre 1.3 miliardi di €) e nel comparto dei servizi sono le gare in materia di **ambiente e raccolta di rifiuti** a prevalere (2.012 aggiudicazioni per 961 milioni di €).
9. Anche per il 2014 si conferma un **livello di concentrazione del mercato piuttosto elevato**, soprattutto nei comparti di **servizi** e di **forniture sanitarie** (nei lavori il fenomeno è meno accentuato) e si delinea in questo ambito un **mercato caratterizzato da una notevole concentrazione delle aggiudicazioni su pochi aggiudicatari**. Per le forniture ad esempio, il primo 10% delle imprese del settore infatti si aggiudica il 58% del numero di appalti e il 79% della spesa.

**Affidabilità e solidità delle imprese aggiudicatarie**

1. Al fine di valutare, anche se in modo indiretto, l'"affidabilità" delle imprese e la capacità dei fornitori di portare avanti i contratti anche in presenza di situazioni problematiche legate all'attuale situazione economica, nel 2014 sono stati realizzati alcuni **approfondimenti** al fine di comprendere meglio lo stato di salute delle imprese e la loro capacità di rimanere competitive sul territorio. I temi analizzati hanno riguardato il subappalto, l'esclusione delle offerte, le risoluzioni contrattuali e le aggiudicazioni sull'intero territorio nazionale e dunque anche fuori dal veneto
2. Nell'83% dei contratti di importo pari o superiore a 40 mila € stipulati nel 2014 è stata prevista in linea teorica la possibilità di **subappalto** ma solo nel 26% dei casi, questo è stato poi effettivamente richiesto ed autorizzato. **Quelli realizzati per contratti di importo pari o superiore ai 150.000 sono stati 187**, in forte contrazione rispetto al 2013 (310). Il subappalto è molto diffuso, dal punto di vista della spesa complessiva, nelle opere di tipo infrastrutturale (oltre 38 milioni di € nel periodo 2011-2014), mentre il settore dell'edilizia è quello in cui più frequentemente vi si ricorre (1.035 casi). **Le subappaltatrici sono in larga predominanza (90,4% nel numero e 85,3% nell'importo) imprese con sede sul territorio delle regione.**
3. Quello della mancata ammissione alla gara e della eventuale successiva esclusione per insufficienti giustificazioni è un **fenomeno estremamente contenuto**: nel biennio 2013-2014 il **numero medio di imprese offerenti nelle procedure con gara è stato pari a 5,0**, valore più elevato nelle procedure aperte (9,1), nel settore dei lavori (9,6) e nei contratti di importo compresi tra 2,5 e i 5 milioni di €. Le **imprese ammesse** sono state la grande maggioranza, in media 4,6, e di queste quelle che sono state



---

**1 - EXECUTIVE SUMMARY**

---

successivamente escluse per insufficienti giustificazioni solo lo 0,03%. Nel complesso la percentuale di imprese non ammesse alla gara è stata del 6,8%, mentre la quota delle escluse nella fase successiva all'ammissione è risultata pari allo 0,56%.

4. Anche per quanto riguarda infine le **risoluzioni contrattuali**, siamo davanti ad un fenomeno di dimensioni trascurabili. **I contratti che sono stati interrotti nel 2014 (a prescindere dalla data di aggiudicazione) sono stati soltanto 23, 17 dei quali nel settore dei lavori pubblici.**
5. **Nel settore dei lavori pubblici, nonostante la crisi le imprese venete sono riuscite nel 2013** (ultima annualità disponibile) **a consolidare la propria competitività anche fuori regione**: la loro quota di appropriazione (appalti aggiudicati sul totale delle procedure di affidamento di importo pari o superiore a 150 mila € espletate oltre i confini regionali) conferma il trend positivo nel numero (salendo dal 3,0% del 2012 al 3,7% del 2013) e per l'importo si mantiene prossima (8,0%) ai livelli elevati raggiunti l'anno precedente (8,2%). Ricomprendendo anche il Veneto, ovvero con riferimento all'intero territorio nazionale, il peso delle imprese della regione nell'intero periodo 2010-2013 è pari al 9,8% in numero ed al 12,8% in valore.
6. Nel 2014 il **partenariato pubblico-privato stenta a consolidarsi in Veneto**, in un periodo di difficoltà economiche nel quale non può che incontrare un serio ostacolo alla sua concreta realizzazione. Stando alle procedure di affidamento di project financing e concessioni avviate, rilevate attraverso i CIG perfezionati, si rileva una discreta flessione del numero (-9%), ma soprattutto negli importi (-20%). Il capitale privato incide per l'8% come numero e per il 16,5% come importo negli interventi presenti negli Elenchi annuali e apporta risorse aggiuntive per 541 milioni di €. Si tratta di un dato piuttosto significativo, in riduzione rispetto allo scorso anno, e sul quale riflettere vista anche la risposta non sempre positiva del mercato. Il maggior tentativo di attrazione di capitali privati si registra nel **settore energetico**, in quello **infrastrutturale e edile**, mentre la provincia più dinamica in questo settore è **Verona**, con 48 interventi programmati negli elenchi annuali 2014 per un importo di 279 milioni di €.

***Efficacia delle procedure di gara***

1. Il **mercato degli appalti pubblici in Veneto sta lentamente migliorando i propri standard di efficienza**. Mediamente il processo di affidamento, ovvero la cosiddetta fase di evidenza pubblica che va dalla pubblicazione del bando all'avvio dell'esecuzione del contratto, ha una durata di 121 giorni. Le fasi più "critiche" o comunque che richiedono maggior tempo sono le due centrali, ovvero quella che va dalla scadenza della presentazione delle offerte alla predisposizione del verbale di aggiudicazione (47 giorni) e quella successiva, che va dalla presentazione del verbale di aggiudicazione alla stipula del contratto (45 giorni). La fase meno onerosa dal punto di vista del dispendio di tempo risulta essere l'ultima, quella che porta alla firma del contratto tra stazione appaltante e impresa fornitrice (10 giorni). Le differenze, oltre che nella dimensione del contratto, sono significative anche in relazione al settore. Negli appalti di forniture e lavori occorrono ad esempio circa due mesi per passare dalla raccolta delle offerte all'aggiudicazione, mentre nei servizi si impiegano 42 giorni.
2. La segmentazione per procedura di scelta del contraente mette anche in evidenza la **peculiarità degli accordi quadro e convenzioni dove i tempi amministrativi risultano essere molto lunghi, soprattutto per arrivare all'aggiudicazione**. Per l'espletamento della gara, ovvero relativamente al tempo intercorrente fra la scadenza della presentazione delle offerte e l'aggiudicazione definitiva, si raggiungono i 152 giorni per gli accordi quadro e convenzioni delle forniture e i 128 nei servizi. Quindi se da una parte gli acquisti aggregati portano ad un indubbio risparmio economico, si nota come queste procedure risultino piuttosto lunghe.
3. Negli **appalti di lavori pubblici le procedure aperte sono quelle che hanno la durata maggiore dal punto di vista amministrativo** (236 giorni) ma anche quelle che garantiscono la maggiore concorrenza del processo di gara in termini di numero di partecipanti (47,7 partecipanti) e al contempo ribassi medi piuttosto elevati (20,9). L'esecuzione dell'opera affidata con procedura aperta comporta mediamente un aumento dei tempi del 79,0% rispetto a quanto previsto nel contratto.



---

**1 - EXECUTIVE SUMMARY**

---

4. Sempre per gli appalti di opere pubbliche, guardando al criterio di aggiudicazione, **l'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa, se ha tempi amministrativi mediamente più lunghi rispetto al massimo ribasso** (238 giorni contro 163 dalla pubblicazione del bando all'inizio dei lavori), garantisce un livello di concorrenza minore in termini di numero di partecipanti (ma non di ribasso). In fase di esecuzione, i contratti aggiudicati con il criterio del massimo ribasso risultano essere meno efficaci dal punto di vista del rispetto dei tempi, mentre per quanto riguarda i costi non vi sono differenze significative rispetto all'OEPV (+7.8% di costi in media).

**Guardando al futuro: le sfide del prossimo biennio**

1. Dal punto di vista qualitativo, le tematiche strategiche che sono state approfondite nel 2014 riguardano tre questioni cruciali attorno alle quali si sta concentrando il dibattito anche a livello nazionale: 1) la **centralizzazione e l'aggregazione degli acquisti**, che ha avuto un forte impulso con il D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni, nella Legge 23 giugno 2014, n. 89; 2) le nuove **Direttive europee**, che introducono significative modifiche nel sistema degli appalti, aprendo nuove opportunità per le piccole e medie imprese; 3) il tema della **Trasparenza e dell'Anticorruzione**, divenuto sempre più rilevante con il rafforzamento del ruolo dell'A.N.AC. e con i provvedimenti normativi in materia.
2. **CENTRALIZZAZIONE.** L'articolo 9 del D.L. n.66/2014 ha avuto, come noto, un forte impatto sull'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione: in particolare il comma 4 che ha riscritto, per l'ennesima volta, l'art. 33 comma 3-bis del D.Lgs. 163/2006, impone dei rilevanti vincoli agli acquisti autonomi di beni, servizi e lavori da parte degli Enti non capoluogo di Provincia ed introduce la figura del **Soggetto Aggregatore** stabilendo la necessità per tali soggetti di essere iscritti in un apposito Elenco nazionale, se in possesso di determinati requisiti che attengono alla stabilità dell'attività di centralizzazione, nonché alla gestione di valori di spesa ritenuti significativi per le acquisizioni di beni e di servizi, con riferimento ad ambiti, anche territoriali, da ritenersi ottimali ai fini dell'aggregazione e della centralizzazione della domanda. La Regione Veneto si sta muovendo rapidamente su questo tema: il 29 dicembre scorso è stata approvata in Giunta la Delibera che istituisce la Centrale di committenza regionale, che sarà denominata **CRAV – Centrale Regionale Acquisti Veneto**. La CRAV sarà una struttura interna alla Regione, articolata in due settori: un primo settore si occuperà di gare aggregate per conto degli Enti territoriale e quindi di spesa esterna e un secondo settore invece gestirà la spesa regionale e si occuperà di effettuare gli acquisti per tutti gli uffici e le strutture della Regione.
3. **DIRETTIVE EUROPEE:** La strategia sugli appalti a livello europeo è stata recentemente ridefinita con tre nuove direttive: la Direttiva n. 2014/24/UE (c.d. Direttiva Appalti), la Direttiva n. 2014/25/UE (c.d. Direttiva Utilities) e la Direttiva n. 2014/23/UE (C.D. Direttiva Concessioni). Le Direttive introducono alcuni cambiamenti che possono essere così sintetizzati: semplificazione nelle procedure di appalto, valorizzazione delle piccole e micro imprese nell'accesso agli appalti, negoziazione e dialogo tra PA e imprese, promozione della qualità dell'appalto e nuovi criteri di aggiudicazione, incentivazione all'aggregazione della domanda. In questo nuovo scenario le stazioni appaltanti venete saranno chiamate ad adeguarsi ad un contesto normativo in evoluzione che auspicabilmente dovrebbe tradursi in una maggiore semplificazione dell'attività contrattuale.
4. **TRASPARENZA E LEGALITÀ.** Consapevole dei rischi di corruzione nel settore degli appalti pubblici, l'Italia ha lavorato molto negli ultimi anni sul piano legislativo, con l'obiettivo di mettere a punto norme in grado di prevenire l'attività corruttiva e approntare le opportune misure in grado di frenare il diffondersi di fenomeni corruttivi. La **recente legge Anticorruzione ha in sé luci e ombre**: se da un lato l'esternalizzazione dei controlli interni e il potenziamento del ruolo della Corte dei Conti, di A.N.AC., del Dipartimento della Funzione Pubblica ha portato gli Enti a doversi attivare per rispettare le previsioni della norma, dall'altra parte, l'alluvione normativa ha determinato, al di là delle buone intenzioni, grande incertezza nelle attività degli operatori. L'ampio quadro preventivo definito dalla nuova normativa comporta infatti un onere considerevole per le pubbliche amministrazioni e richiede notevoli sforzi per garantire la capacità necessaria per un'attuazione efficace.



---

**2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014**

---

## 2. GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

### 2.1. Gli obiettivi del Rapporto e i destinatari

L'Osservatorio Regionale degli Appalti Pubblici, istituito presso la Sezione Lavori Pubblici della Regione Veneto, in collaborazione con Promo PA Fondazione, presenta l'undicesimo **Rapporto "Il mercato degli appalti in Veneto"**, riferito all'anno 2014.

Similmente agli anni precedenti, Il Rapporto si pone i seguenti **obiettivi strategici ed operativi**:

- **consolidare le serie storiche maturate con i precedenti Rapporti annuali**, che rappresentano un'esperienza significativa e importante per una lettura complessiva dell'evoluzione del mercato regionale;
- **valorizzare l'attività e il ruolo dell'Osservatorio Regionale**, attraverso una serie di indagini che non abbiano soltanto un valore descrittivo, ma che siano **strumento conoscitivo a supporto del policy maker nella definizione di scelte** di intervento (normativo, regolamentare o più semplicemente di indirizzo) volte a migliorare il mercato veneto degli appalti pubblici;
- **restituire un'informazione utile agli operatori del sistema, e dunque alle imprese e alle stazioni appaltanti**. Rispetto a quest'ultime un tale servizio è dovuto anche in considerazione dell'impegno loro richiesto nel rispetto degli obblighi informativi verso l'Osservatorio stesso;
- rispondere non solo ad un obbligo di trasparenza verso i cittadini, ma anche ad un **fabbisogno informativo** che interessa una pluralità di soggetti a vario titolo coinvolti nel mercato degli appalti (imprese, PA, professionisti, Università, centri di ricerca pubblici e privati, cittadini) e che può avere ricadute ed effetti su una altrettanto ampia serie di ambiti: dalla congiuntura economica ai livelli di occupazione; dalla disponibilità di infrastrutture per le imprese a quella dei servizi per i cittadini; dall'efficienza dell'azione della PA alla legalità.

A queste finalità generali si aggiunge un obiettivo più specifico, quello di iniziare una **riflessione circa alcuni elementi ritenuti strategici che andranno ad impattare sul mercato degli appalti e che quest'anno ruoteranno attorno al tema della centralizzazione degli acquisti, delle nuove Direttive Europee e della legalità e della trasparenza**.

### 2.2. Gli elementi innovativi del Rapporto 2014 e i focus di approfondimento

Il Rapporto 2014, pur seguendo la struttura dei contenuti delle due ultime edizioni, si caratterizza per alcune novità di rilievo.

In **primo luogo**, continua l'analisi degli **archivi SIMOG di A.N.AC.**, contenenti i dati relativi sia alle procedure di gara avviate, registrate attraverso i cosiddetti CIG – Codici Identificativi di Gara – sia alle fasi di aggiudicazione ed esecuzione. Quest'anno le serie storiche sono ormai consolidate per tutte le procedure sopra i 40.000 euro per cui sarà a questa classe di analisi che ci si riferirà principalmente nel rapporto, consentendo di ricostruire un quadro del mercato più ampio di quello circoscritto ai soli contratti di importo pari o superiore ai 150.000 euro.

In **secondo luogo**, il Rapporto quest'anno tenterà di approfondire il tema della "copertura" delle informazioni al fine di verificare in che misura gli Enti del territorio ottemperano agli obblighi informativi che sono alla base delle informazioni fornite nel presente rapporto (Servizio Contratti Pubblici, Archivio SIMOG di A.N.AC., Archivio sulla Programmazione territoriale).

In **terzo luogo**, il Rapporto prosegue l'approfondimento dei bandi di gara pubblicati ai sensi dell'art. 66 del Codice degli Appalti, ma, a differenza degli anni scorsi, quest'anno l'analisi riguarderà esclusivamente gli archivi del Servizio Contratti Pubblici del Ministero delle Infrastrutture<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La regione del Veneto infatti con DGR n. 1821 del 15/10/2013 pubblicata sul BUR n. 94 del 5/11/2013 ha deciso di aderire a partire dal 1° gennaio 2014 al servizio [www.serviziopubblici.it](http://www.serviziopubblici.it) per la pubblicazione gratuita di bandi e avvisi di gara da parte delle stazioni appaltanti venete.



---

**2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014**

---

In **quarto luogo**, quest'anno saranno fatti in due appositi capitoli (cap. 4-8) alcuni approfondimenti che riguardano in particolare:

- gli **Accordi Quadro e le Adesioni**, fenomeno in grande crescita da cui possiamo trarre riflessioni interessanti inerenti i processi di centralizzazione attualmente in corso;
- il **Subappalto**, per capire come, da chi e in che misura questo strumento viene utilizzato a livello regionale;
- la solidità dell'offerta e l'affidabilità dell'aggiudicatario che si può investigare attraverso l'analisi del livello e della dinamica dell'esclusione delle offerte in fase di gara e della risoluzione dei contratti.

Dal punto di vista dell'**analisi qualitativa**, il Rapporto quest'anno prevede tre focus di approfondimento:

- la centralizzazione e l'aggregazione degli acquisti;
- l'impatto delle nuove direttive europee in materia di appalti;
- la legalità e la trasparenza.

I focus sono affrontati mediante una metodologia di indagine desk in cui si inquadra la questione a livello generale con un ulteriore approfondimento qualitativo grazie ad interviste a testimoni privilegiati.

### 2.3. La struttura del Rapporto 2014

Il Rapporto 2014 è strutturato in 12 Capitoli.

Nel **Capitolo 2** viene descritto il contesto macroeconomico di riferimento e sono ricostruite sinteticamente le dinamiche economiche produttive nel Veneto, **utilizzando fonti di varia natura e valorizzando il contributo dei diversi attori** che si occupano di sviluppo economico locale. Segue una prima fotografia del mercato degli appalti, così come risulta dalla dinamica dei CIG.

Il **Capitolo 3** è dedicato ai bandi di gara, mentre il **Capitolo 4** affronta in modo specifico la tematica degli accordi quadro e delle convenzioni, che nel 2014 hanno avuto un ruolo cruciale nell'analisi della tipologia di spesa.

Il **Capitolo 5** ha un taglio qualitativo e contiene tre focus di approfondimento, che quest'anno riguardano: la Centralizzazione degli acquisti, le nuove Direttive europee sugli appalti e il tema della Trasparenza e della Legalità. La Programmazione Triennale dei Lavori pubblici è oggetto del **Capitolo 6**. I Capitoli **7, 8, 9 e 10** sono dedicati all'analisi dei singoli settori: lavori ed opere, appalti misti e incarichi di progettazione, forniture e servizi. Ciascun macro settore è analizzato in logica di filiera, cioè partendo dalla decisione di avviare una procedura di gara (analisi CIG) per poi procedere con il momento dell'aggiudicazione e dell'esecuzione.

Il **Capitolo 11** contiene alcuni approfondimenti mirati di particolare interesse rispetto alla recente evoluzione normativa. I temi trattati sono: le dinamiche del Partenariato pubblico privato, il subappalto, le offerte escluse e le risoluzioni contrattuali e l'efficienza complessiva nella gestione dei contratti attraverso la ricostruzione dei tempi delle fasi amministrative.

Il **Capitolo 12** presenta la consueta analisi provinciale e ricostruisce in modo sintetico la performance delle aree territoriali rispetto ai diversi momenti della procedura di appalto.

### 2.4. Le dinamiche economico-produttive del Veneto nel 2014

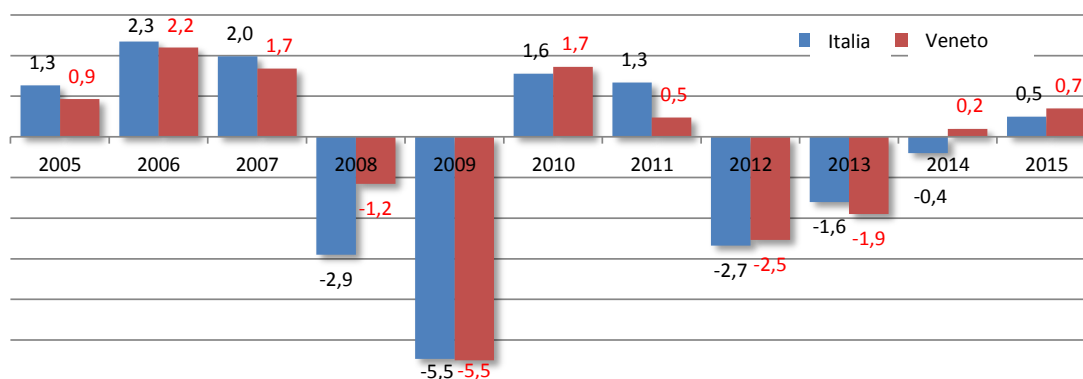
Secondo le ultime stime di contabilità economica, anche il 2014 è stato un anno deludente per l'eurozona e per l'Italia. Per quanto concerne in nostro Paese, le attese del Fmi vanno delineando una flessione del Pil pari allo 0,2 per cento, ma la Commissione europea e l'Istat intravedono una contrazione più marcata, riportata nel grafico 2.4.1, pari a -0,4 per cento. Il risultato è ascrivibile ad un inaspettato cedimento della spesa in beni capitali, frenati dalle condizioni di incertezza, dalla scarsa tonicità della domanda interna e dalla contrazione del commercio mondiale. Il rallentamento della congiuntura verificatosi nel corso dell'anno ha ancora ampliato le distanze rispetto alle altre economie avanzate. Le principali economie dell'Area Euro hanno dimostrato ampie fragilità rispetto alla flessione delle importazioni da parte dei diversi Paesi emergenti e in particolare alle conseguenze del crollo degli scambi con la Russia. Ma è l'intera economia globale che sta deludendo le attese poiché la ripresa è di entità modesta e le sue cadenze evidenziano forti asimmetrie.



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

Dopo due anni di contrazione continua, a partire dal 2014 e in misura più consolidata in questo primo scorcio del 2015, l'economia del **Veneto** mostra segni di una certa ripresa economica. Ripresa che, se nel 2014 aveva avuto un carattere anticipatorio rispetto al dato nazionale (sempre di segno negativo), nel 2015 si allinea, almeno stando alle previsioni di Prometeia, alla leggera ripresa che si sta intravedendo nel Paese. I dati del Pil del 2014 mettono in luce un timido miglioramento, tanto che si registra un segno positivo (+0,2); le sofferenze della perdurante crisi economica sembrano attenuarsi, pur in un quadro ancora caratterizzato da una certa fragilità. La proiezione per il 2015 continua ad avere segno positivo e il miglioramento pare destinato a consolidarsi (+0,7).

Graf. 2.4.1. – Quadro macroeconomico, Veneto e Italia: andamento del Pil (valori concatenati, var. % annue), 2005-2014 e previsione 2015 (a)



(a) primi 6 mesi del 2015

Fonte: Istat (serie storica 2005-2013), elaborazione Unioncamere Veneto su dati Prometeia 2014 e previsione 2015

Evidenti segnali di miglioramento e di ripresa della fiducia sembrano emergere anche dagli indicatori di contesto registrati nel settore industriale dalla stessa **Unioncamere Veneto nel consueto Economic Barometer<sup>2</sup>**, che registra nel quarto trimestre 2014 una ripresa di tutti gli indicatori congiunturali, con particolare riferimento alla **produzione**, al **fatturato** e agli **ordini**. Non si arresta, ma tuttavia rallenta, la caduta delle **imprese registrate ed attive**. Migliorano anche le **sofferenze bancarie**, che si attestano comunque su livelli elevati, a conferma del permanere di una situazione di difficoltà nell'accesso al credito. Positivi anche i dati sull'**export**: il Veneto rimane una delle regioni italiane che ha saputo meglio sfruttare la leva dell'internazionalizzazione nel corso della crisi. Le imprese esportatrici hanno continuato infatti a registrare importanti successi commerciali con l'estero, pur in un contesto economico internazionale incerto e nonostante le molte difficoltà interne al Paese. Nel 2014 le esportazioni regionali hanno superato i 54 miliardi di euro, un valore in leggera crescita rispetto allo scorso anno e stante la ripresa delle importazioni la bilancia commerciale è destinata a raggiungere entro fine anno un attivo record di 15 miliardi.

<sup>2</sup> Unioncamere Veneto, Veneto Economic Barometer, n. 3/2015, marzo 2015



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

Indicatori	2012	2013	2014
Esportazioni	2,4	4,9	3,4
Importazioni	-3,7	4,0	2,6
Imprese registrate	-1,1	-1,4	-0,3
Imprese attive	-1,2	-1,8	-0,6
Prestiti bancari	2,1	-4,0	1,3
Sofferenze bancarie	19,8	21,8	17,3
Produzione	-3,4	1,4	1,7
Fatturato	-3,3	1,7	2,1
Ordini interni	-5,0	0,6	1,1

Fonte: Unioncamere Veneto, Veneto Economic Barometer, n. 5/2015, maggio 2015

Anche dall'analisi degli indicatori occupazionali emerge un piccolo ma apprezzabile miglioramento. Nel 2014 gli **occupati totali** del Veneto evidenziano un lieve ma significativo recupero (+22mila unità) dei posti di lavoro persi l'anno precedente (57mila). Migliora così leggermente il **tasso di occupazione nella fascia 15-64 anni**, che passa dal 63,1% del 2013 al 63,7% del 2014. Anche il tasso di occupazione femminile registra una lieve aumento (dal 53,3% al 54,5%).

Si abbassa di un decimo di punto il **tasso di disoccupazione** che passa dal 7,6% nel 2013 al 7,5% nel 2014, in attesa dell'ulteriore spinta al miglioramento dello stato di salute del mercato del lavoro attesa anche dalle misure previste dal *Jobs Act*. Non migliora invece il quadro per i giovani: sia per la fascia 15-24 anni che per quella 15-29, il tasso specifico di disoccupazione tocca nel 2014 il suo massimo storico (rispettivamente 27,6 e 18,0%).

Indicatori	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Occupati (15 anni ed oltre)	2.010	2.141	2.086	2.082	2.101	2.100	2.043	2.065
In cerca di occupazione (15 anni ed oltre)	73	76	103	125	108	144	168	167
Totale forze di lavoro (15 anni e oltre)	2.173	2.217	2.189	2.207	2.209	2.244	2.211	2.232
Tasso di attività (15-64 anni)	68,0	68,9	67,8	68,3	68,3	69,5	68,3	69,0
Tasso di occupazione (15-64 anni)	65,7	66,4	64,6	64,4	64,9	64,9	63,1	63,7
Tasso di occupaz. femminile (15-64 anni)	54,0	55,7	53,9	53,5	54,9	55,0	53,3	54,5
Tasso di disoccupazione (15 anni ed oltre)	3,4	3,4	4,7	5,7	4,9	6,4	7,6	7,5
Tasso di disoccupazione (15-64 anni)	3,4	3,5	4,7	5,7	5,0	6,6	7,7	7,6
Tasso di disoccupaz. giovanile (15-24 anni)	8,5	10,4	14,3	18,8	19,7	23,3	25,7	27,6
Tasso di disoccupaz. giovanile (15-29 anni)	6,3	7,7	9,6	12,9	13,0	15,0	17,8	18,0

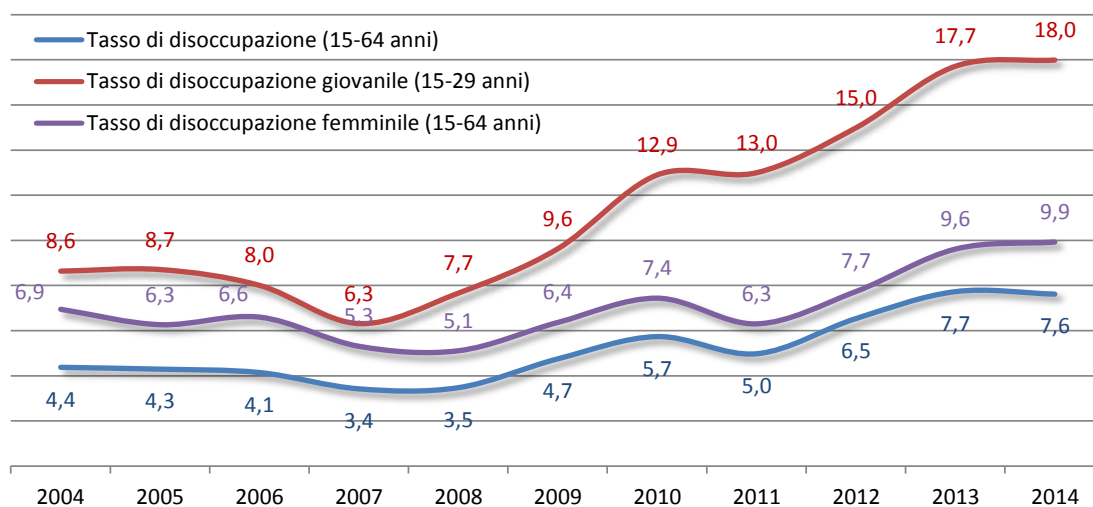
Fonte: Istat, Veneto Lavoro

Il **trend temporale** (periodo di osservazione: 2004-2014) mette in evidenza l'andamento marcatamente negativo dei tassi di disoccupazione, con una situazione più pesante per i giovani. Come emerge dal grafico, fatta eccezione del tasso di disoccupazione generale che migliora leggermente, tutte le linee di tendenza sono al rialzo. I livelli della disoccupazione restano comunque decisamente inferiori ai corrispondenti nazionali, rispetto ai quali la forbice resta intorno ai cinque punti percentuali per il tasso di disoccupazione complessivo e di circa 15 per quella giovanile (15-24 anni) che da tempo viaggia in Italia oltre il 40%.



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

Graf. 2.4.2. – Tasso di disoccupazione in Veneto - 2004-2014



Fonte: Istat, Veneto Lavoro

Gli indicatori relativi alla **Cassa Integrazione Guadagni** evidenziano una generale contrazione delle ore nel 2014 in Italia come e soprattutto in Veneto. Infatti il monte ore ha subito una variazione negativa del 21,5% (in Italia dello 6,0%); le ore di cassa integrazione ordinaria in deroga sono quelle che hanno subito la maggiore riduzione, mettendo a segno un -60,0% (nel resto del Paese l'indice si ferma a -19,6%).

Tab. 2.4.3. – Monte ore Cassa Integrazione Guadagni in Veneto e in Italia - 2014

Indicatori	Veneto		Italia	
	2014	Var % 2014/13	2014	Var % 2014/13
Totale ore di CIG	91.253.617	-21,5	1.111.766.399	-6,0
Di cui: - ordinaria	18.933.763	-30,0	246.987.806	-30,7
- straordinaria	56.613.430	15,3	624.299.887	18,4
- deroga	15.706.424	-60,8	240.478.706	-19,6

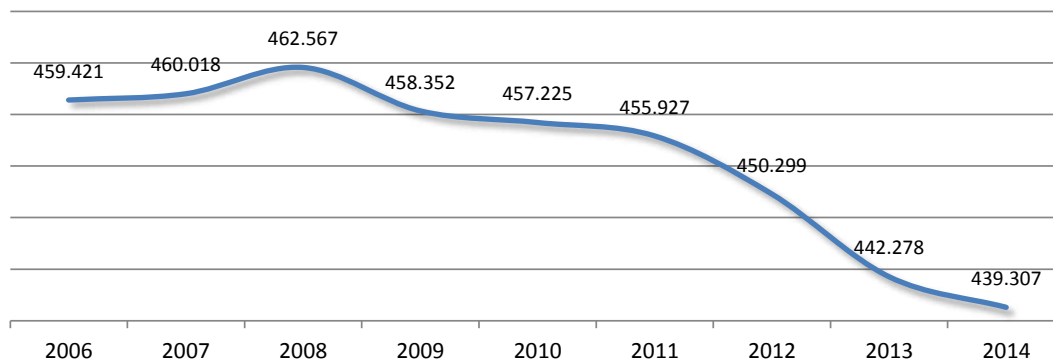
Fonte: Inps

Rispetto alla struttura del **tessuto industriale**, nel 2014 in Veneto sono state **439.307 le imprese attive**, quasi 3.000 in meno rispetto all'anno precedente. Si tratta del dato peggiore mai registrato a partire dal 2006 e del segnale evidente che la crisi continua a mietere vittime riducendo la dimensione del tessuto imprenditoriale locale.



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

Graf. 2.4.3. – Numero imprese attive in Veneto - 2006-2014



Fonte: Direzione Sistema Statistico Regionale su dati Infocamere

Il dettaglio delle imprese attive rispetto alla categoria mette in evidenza la centralità delle imprese operanti nel Commercio che rappresentano il 23,5% nel 2014, in riduzione dello 0,1% rispetto al 2013. In contrazione risultano quasi tutti i settori, con l'eccezione degli Alberghi e ristoranti, che segnano invece un +0,2%, i servizi alle imprese, i servizi finanziari e i servizi sociali e personali.

Tab. 2.4.4 – Imprese attive per attività economica in Veneto (valori assoluti e quota percentuale) - 2011-2014

Indicatori	2011	2012	2013	2014	Quota % 2013	Quota % 2014
Agricoltura	77.353	75.972	71.174	69.501	16,1	15,8
Ind. manifatturiere	57.484	55.875	54.414	53.654	12,3	12,2
Costruzioni	74.029	71.411	69.041	67.580	15,6	15,4
Commercio	104.710	103.774	103.442	103.182	23,4	23,5
Trasporti	14.363	14.114	13.759	13.646	3,1	3,1
Alberghi e ristoranti	28.394	28.581	28.785	29.222	6,5	6,7
Servizi alle imprese	63.353	63.945	64.170	64.639	14,5	14,7
Banche e finanza	8.908	9.000	9.319	9.531	2,1	2,2
Altri servizi sociali e personali	25.494	25.620	25.922	26.380	5,9	6,0
Altro	1.839	2.007	2.252	1.972	0,5	0,4
<b>Totale</b>	<b>455.927</b>	<b>450.299</b>	<b>442.278</b>	<b>439.307</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Direzione Sistema Statistico Regionale su dati Infocamere



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

## 2.4.1. L'andamento del mercato dell'edilizia e delle costruzioni in Italia e in Veneto

**L'andamento degli investimenti**

La crisi che ha colpito il settore delle costruzioni in Italia e in Veneto a partire dal 2008 pare non arrestarsi. In Veneto la situazione è ancora più grave rispetto al resto del Paese: nel quinquennio 2008-2014 nella regione si è perso circa il 37% degli investimenti in immobili, mentre a livello Italia ci si ferma a -32%. Nella tabella sottostante sono riportati i dati dell'**Osservatorio dell'Ance Veneto sul mercato delle costruzioni**<sup>3</sup> e sono dettagliati gli investimenti per tipologia di costruzione: la crisi dell'edilizia è trasversale a tutto il settore e continua anche nel 2014. La peggior performance è data, come prevedibile, dalle nuove costruzioni (-56,5%), mentre le manutenzioni segnano un risultato positivo, registrando un +18,5% a livello Italia e un + 13,2% a livello regionale, grazie anche all'effetto di stimolo derivante dalla proroga del potenziamento degli incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie e risparmio energetico

Tab. 2.4.5.– Investimenti in costruzioni in Veneto e in Italia (variazione percentuale) – 2014 e 2008-2014

	Veneto		Italia	
	2014	2008-2014	2014	2008-2014
<b>COSTRUZIONI</b>	-3,3	-37,4	-3,5	-32,0
<b>Edilizia Residenziale, di cui</b>	-1,3	-27,4	-2,4	-28,7
-Nuove costruzioni	-8,0	-56,5	-10,2	-62,3
-Manutenzione straordinaria	2,6	13,2	1,5	18,5
-Edilizia non residenziale privata	-6,3	-44,4	-4,3	-23,6
-Edilizia non residenziale pubblica	-4,7	-51,3	-5,1	-48,1

Fonte: Ance Veneto

Approfondendo il dato sugli **investimenti in costruzioni in Veneto**, si evidenzia comunque un arresto nel ritmo di caduta: l'indice di variazione percentuale rispetto all'anno precedente continua ad essere negativo (-2,4%), ma è pur sempre il dato migliore dal 2008. I numeri di dettaglio per il comparto dell'edilizia residenziale confermano l'andamento descritto: sia per le nuove costruzioni che per la manutenzione straordinaria si registra l'indice migliore dal 2007 (rispettivamente -0,5% e -6,1%). Anche per le costruzioni non residenziali, sia pubbliche che private, i dati segnalano una frenata della discesa (rispettivamente -4,3% e -5,6%), circa dimezzando i valori negativi del biennio precedente.

Tab 2.4.6.– Investimenti in costruzioni in Veneto (consistenze e variazione percentuale annua) - 2007-2014

	2014 (mln. €)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>COSTRUZIONI</b>	12.965	-1,5	-5,0	-10,5	-7,1	-5,1	-6,1	-6,6	-2,4
<b>Edilizia Residenziale, di cui</b>	7.232	0,6	-2,2	-11,8	-6,0	-2,9	-3,0	-4,6	-0,5
<b>Nuove costruzioni</b>	2.520	0,3	-4,7	-21,4	-13,0	-7,6	-8,5	-14,5	-6,1
<b>-Manutenzione</b>	4.711	1,0	1,3	0,8	1,2	1,2	1,5	2,9	3,0
<b>-Edilizia non residenziale</b>	3.782	-1,5	-6,7	-9,2	-8,0	-6,5	-9,0	-9,1	-4,3
<b>-Edilizia non residenziale</b>	1.951	-7,2	-10,0	-9,3	-8,9	-8,9	-10,6	-9,0	-5,6

Fonte: Ance Veneto

**La dinamica produttiva ed occupazionale**

Il 2014 porta ancora una flessione dell'occupazione nel comparto edile anche se la caduta su base annua (-4,3%) si attenua rispetto a quella dell'anno precedente (-10,6%). Nell'ultimo anno la perdita netta è stata di circa settemila posti di lavoro. La linea del Graf. 2.4.4. mostra un trend decrescente sull'intrero periodo

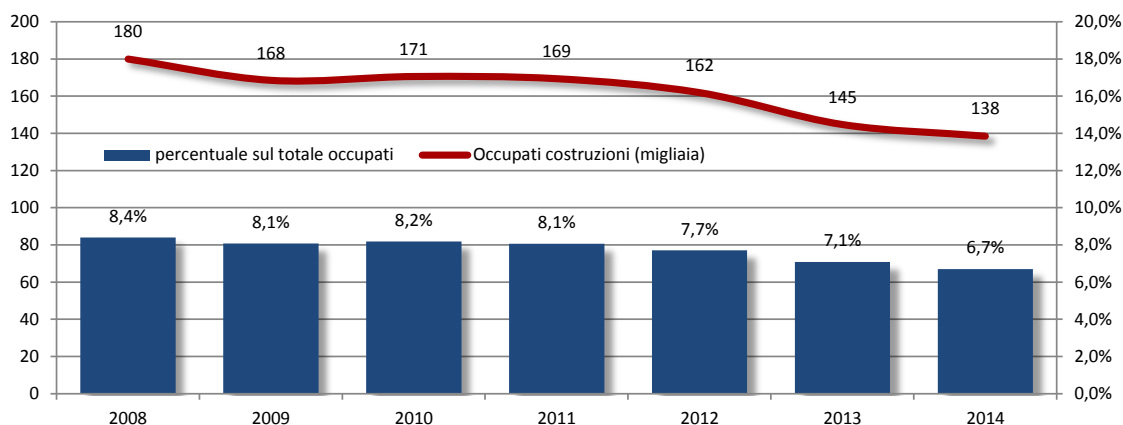
<sup>3</sup> Ance Veneto, *Rapporto congiunturale sull'industria delle costruzioni in Veneto*, giugno 2015



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

2008-2014, ad indicare un declino che trova conferma anche nel progressivo ridimensionamento del peso occupazionale dell'edilizia nell'economia regionale, evidente soprattutto negli ultimi quattro anni in cui l'incidenza del settore ha perso quasi un punto e mezzo passando dall'8,1 al 6,7%.

Graf. 2.4.4. – Occupati nel settore delle costruzioni (migliaia) e percentuale sul totale occupati in Veneto - 2008-2014



Fonte: Istat

L'analisi di dettaglio delle di **Cassa Integrazione Guadagni** per macrosettore economico e per provincia mette in evidenza come sia il settore dell'industria quello in cui sono state autorizzate più ore di Cassa Integrazione; esso assorbe infatti quasi il 67,97% del totale ore richieste. Per l'edilizia e il commercio sono state richieste rispettivamente oltre 10.000 e oltre 11.000 ore, l'11,6% e il 12,6% del monte ore totale autorizzato. Rispetto al territorio provinciale, Venezia è l'area che ha sofferto maggiormente della crisi, con quasi 20 milioni di ore; a seguire Verona, con circa 16 milioni.

Tab.2.4.7. – Ore di Cassa Integrazione Guadagni autorizzate per i lavoratori per macrosettore e provincia in Veneto – 2014

	Verona	Vicenza	Belluno	Treviso	Venezia	Padova	Rovigo	Veneto
Artigianato	773.868	172.033	1.414.317	680.929	1.386.812	943.132	1.713.613	7.084.704
Industria	11.325.256	4.558.807	9.138.134	2.623.613	14.246.819	10.501.652	9.589.221	61.983.502
Edilizia	1.621.401	965.958	1.583.320	843.858	1.907.782	2.052.431	1.640.735	10.615.485
Commercio	2.572.079	241.478	2.150.501	808.071	1.874.904	2.147.774	1.704.870	11.499.677
Totale	16.292.604	5.938.276	14.286.272	4.956.471	19.416.317	15.644.989	14.648.439	91.183.368

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Sezione Sistema Statistico Regionale su dati Inps



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

**2.5. La dinamica della domanda pubblica di lavori, beni e servizi in Italia e nel Veneto: i contratti secondo i Codici identificativi di gara (CIG)****2.5.1. Il quadro generale della spesa pubblica in Veneto nel 2014**

L'obiettivo di questo paragrafo consiste nel fornire un quadro generale sull'andamento dei contratti pubblici in Veneto nell'ultimo quinquennio, dal 2010 al 2014. I dati sono significativi per capire il trend della spesa pubblica regionale e per avere indicazioni utili su come, in che misura e da quali amministrazioni sono utilizzate le risorse pubbliche.

Anche quest'anno l'analisi si basa sugli archivi del Sistema Informativo SIMOG dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) ed in particolare su quello dei Codici Identificativi di Gara (CIG) rilasciati da tale sistema ed obbligatori per ciascun contratto, anche ai sensi del sistema della tracciabilità dei pagamenti delineato dalla 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. **L'archivio dei CIG "perfezionati"<sup>4</sup> garantisce la completa copertura di tutte le procedure di affidamento di importo pari o superiore ai 40 mila €, arrivando a ricomprendere in totale un campo di osservazione dal quale restano escluse rare casistiche, come l'affidamento a "società in house" ed i lavori eseguiti in amministrazione diretta (ovvero quelle che danno origine a pagamenti considerati interni all'amministrazione stessa che come tali non devono essere "tracciati").** Considerando come arco temporale di analisi l'ultimo quinquennio (2010-2014) e **includendo nelle elaborazioni sia una quota parte di contratti di importo inferiore a 40 mila €, sia gli accordi quadro e le convenzioni** (che saranno invece escluse successivamente per i motivi che andremo a specificare), **il 2014 conferma il trend di contrazione del numero di contratti che si era verificata anche tra il 2011 e il 2013.** Quest'anno risultano "staccati" **12.235 CIG**, a fronte dei **13.592** del 2013. Questi dati devono tuttavia essere letti alla luce di alcuni elementi tecnici che ne limitano la significatività e che, per essere superati ed addivenire ad un indicatore affidabile dell'andamento della spesa pubblica, consigliano gli interventi di selezione che andremo oltre ad illustrare. Il primo riguarda la parzialità del dato relativo ai contratti di importo inferiore alla soglia dei 40 mila €. Per tali contratti è infatti prevista la possibilità, sempre più diffusa, di utilizzare una procedura semplificata per il rilascio del cd. *SmartCig* che non è ricompreso nei nostri dati. Il secondo è relativo alla copresenza sia degli accordi quadro e convenzioni delle centrali di committenza regionali o di associazioni di enti che funzionano come tali, sia dei contratti di adesione agli stessi accordi quadro e convenzioni da parte delle singole stazioni appaltanti, con la conseguente duplicazione di informazione.

**Tab.2.5.1. - CIG perfezionati per classe di importo, comprensivi di accordi quadro, convenzioni e relative adesioni, Veneto (importi in migliaia di €) – 2010-2014**

Classe di importo	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
meno di 40	2.562	80.755	3.941	126.808	1.844	59.830	1.300	41.689	913	27.019
40-150	7.233	590.220	9.909	794.247	7.895	642.076	7.370	600.375	6.200	506.664
150-500	3.716	985.216	4.387	1.130.207	3.589	917.086	3.410	862.799	3.387	862.171
500-1000	690	489.717	877	624.896	808	573.671	775	555.063	768	546.692
1000-2500	473	731.292	582	915.939	478	728.819	474	735.762	527	823.864
2500-5000	177	603.483	243	837.778	189	664.827	142	498.493	206	725.636
più di 5000	130	2.626.756	226	4.507.635	166	3.976.442	121	1.925.940	234	3.667.665
<b>Totale</b>	<b>14.981</b>	<b>6.107.440</b>	<b>20.165</b>	<b>8.937.510</b>	<b>14.969</b>	<b>7.562.749</b>	<b>13.592</b>	<b>5.220.122</b>	<b>12.235</b>	<b>7.159.711</b>
<b>di cui &gt; 40</b>	<b>12.419</b>	<b>6.026.684</b>	<b>16.224</b>	<b>8.810.702</b>	<b>13.125</b>	<b>7.502.920</b>	<b>12.292</b>	<b>5.178.433</b>	<b>11.322</b>	<b>7.132.692</b>

Fonte: Elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

<sup>4</sup> I CIG si definiscono "perfezionati" nel momento in cui è stato completato l'iter formale di richiesta all'ANAC, cioè nel momento in cui l'Autorità stessa conferma la richiesta e il rilascio del Codice. Senza tale conferma il rilascio del CIG non ha nessun valore.



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

Se guardiamo ai soli contratti di importo pari o superiore alla soglia dei 40 mila €, il numero di CIG scende da 12.292 del 2013 a 11.322 del 2014 (-7,8%), più significativo di quello registrato tra il 2012 e il 2013 (-6,3%). Mentre in controtendenza rispetto agli anni scorsi risulta invece l'andamento degli **importi**, che finalmente nel 2014 tornano a salire: si passa infatti dai 5,2 mld. del 2013 a 7,1 miliardi di € del 2014.

Tale incremento è tuttavia dovuto **all'esplosione della spesa per accordi quadro e convenzioni**, ai quali, per la loro sempre maggiore rilevanza e diffusione sarà dedicato uno specifico approfondimento (cfr. Cap. 4), che, come si vede nella tabella sottostante, vale **3,17 miliardi** di € (1.189 CIG). Come si vede, se si escludono questi contratti e si mantengono invece quelle "adesioni" che da tali contratti prendono origine rendendoli di fatto effettivi, **gli importi passano a segnalare una perdita anche nel 2014 (da 4,7 a 4,0 mld) mentre si accentua la caduta del numero delle procedure di affidamento avviate (da 11.911 a 10.133)**. E' a questi ultimi dati che si deve guardare per una corretta ricostruzione della dinamica della spesa pubblica.

**Tab. 2.5.2. - CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila €, ordinari e per accordi quadro, convenzioni - Veneto (importi in migliaia di €) – 2010-2014**

Classe di importo	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Cig ordinari (a)	12.024	5.515.787	15.272	7.686.702	12.619	6.774.748	11.911	4.654.693	10.133	3.957.817
Cig accordi quadro e convenzioni	395	510.897	952	1.124.000	506	728.172	381	523.740	1.189	3.174.875
<b>Totale</b>	<b>12.419</b>	<b>6.026.684</b>	<b>16.224</b>	<b>8.810.702</b>	<b>13.125</b>	<b>7.502.920</b>	<b>12.292</b>	<b>5.178.433</b>	<b>11.322</b>	<b>7.132.692</b>

(a) al netto degli accordi quadro e convenzioni e comprensivi delle adesioni

Fonte: Elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Nei paragrafi successivi vengono illustrati alcuni dati di dettaglio sulla **spesa pubblica nel Veneto nel 2014**, senza tuttavia entrare nel merito dei settori (lavori, servizi e forniture), che troveranno invece approfondita trattazione nei rispettivi capitoli. In particolare di seguito, si analizzano:

1. le classi di importo,
2. le procedure di scelta del contraente,
3. le tipologie di committente,
4. l'andamento territoriale della domanda.

Per i motivi già esposti, dal punto di vista metodologico, per rendere i dati significativi oltre che coerenti e confrontabili, sono stati esclusi dalle elaborazioni:

- **I CIG per contratti di importo inferiore a 40 mila €**; l'analisi si concentra dunque sull'**insieme più omogeneo dei contratti di importo pari o superiore ai 40.000 €**, analogamente alle modalità con cui l'A.N.AC. rende note le informazioni su base nazionale attraverso la propria relazione annuale al Parlamento;
- **i CIG per accordi quadro e convenzioni**, mentre sono computate le adesioni a tali convenzioni e accordi: ciò al fine di evitare duplicazioni nel numero dei contratti e nella stima del volume della spesa pubblica e poiché, nel caso delle convenzioni, sfuggirebbero comunque al computo tutte quelle riconducibili a Consip, che hanno una valenza nazionale e, in quanto tali, non sono attribuite alla competenza della Regione Veneto<sup>5</sup> e pertanto non sono intercettate dai nostri dati.

**I dati della serie storica del quinquennio (2010-2014) sono stati infine aggiornati sulla base delle modifiche periodiche dell'archivio SIMOG e del graduale aggiustamento nel numero di CIG trasmessi all'ANAC. Ciò spiega i leggeri disallineamenti rispetto ai valori riportati nel Rapporto 2013.**

<sup>5</sup>Cfr. Nota metodologica.



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

**2.5.2. L'andamento della domanda per classe di importo, settore e modalità di scelta del contraente**

Nel 2014 sono stati richiesti, al netto dei contratti di importo inferiore a 40 mila € e degli accordi quadro, **10.133 CIG** per un valore complessivo di **3,9 miliardi di €**.

In termini di **numero**, pur conoscendo una certa riduzione, **sono i contratti di servizi a prevalere** (3.856), seguiti a breve distanza dai **lavori** (3.176) e dalle **forniture** (3.101). Forniture e servizi sono comparti in contrazione, mentre quello dei lavori registra una leggera crescita su base annua.

**In termini di importo, come lo scorso anno, è il settore dei servizi ad assorbire la maggior parte della spesa**, pur con un forte ridimensionando (si passa da circa 2,4 mld. di € del 2013 a 1,6 mld. di € del 2014), seguiti dai lavori (1,3 mld. di €) e dalle forniture (1,0 mld. di €).

Tab. 2.5.3. - CIG perfezionati per classe di importo, al netto di accordi quadro e convenzioni - Veneto (importi in migliaia di €) – 2010-2014										
classe di importo	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
<b>Lavori pubblici</b>										
40-150		174.651	2.286	192.168	1.961	164.988	1.805	153.755	1.639	137.812
150 e oltre	2.241	2.046.739	1.973	2.152.338	1.590	3.343.618	1.362	907.201	1.537	1.129.961
<b>Totale</b>	<b>4.276</b>	<b>2.221.390</b>	<b>4.259</b>	<b>2.344.507</b>	<b>3.551</b>	<b>3.508.606</b>	<b>3.167</b>	<b>1.060.956</b>	<b>3.176</b>	<b>1.267.773</b>
<b>Forniture</b>										
40-150	2.590	204.267	3.680	288.904	2.971	235.745	2.777	221.471	2.037	163.869
150 e oltre	1.155	1.039.715	1.738	1.513.631	1.411	912.666	1.528	942.599	1.064	890.379
<b>Totale</b>	<b>3.745</b>	<b>1.243.981</b>	<b>5.418</b>	<b>1.802.535</b>	<b>4.382</b>	<b>1.148.411</b>	<b>4.305</b>	<b>1.164.070</b>	<b>3.101</b>	<b>1.054.248</b>
<b>Servizi</b>										
40-150	2.455	198.188	3.531	279.301	2.818	228.852	2.663	214.192	2.137	173.215
150 e oltre	1.548	1.852.228	2.064	3.260.359	1.868	1.888.879	1.776	2.215.475	1.719	1.462.581
<b>Totale</b>	<b>4.003</b>	<b>2.050.416</b>	<b>5.595</b>	<b>3.539.660</b>	<b>4.686</b>	<b>2.117.731</b>	<b>4.439</b>	<b>2.429.667</b>	<b>3.856</b>	<b>1.635.796</b>
<b>Totale</b>										
40-150	7.080	577.106	9.497	760.373	7.750	629.585	7.245	589.418	5.813	474.896
150 e oltre	4.944	4.938.682	5.775	6.926.328	4.869	6.145.163	4.666	4.065.275	4.320	3.482.921
<b>Totale</b>	<b>12.024</b>	<b>5.515.787</b>	<b>15.272</b>	<b>7.686.702</b>	<b>12.619</b>	<b>6.774.748</b>	<b>11.911</b>	<b>4.654.693</b>	<b>10.133</b>	<b>3.957.817</b>

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale degli Appalti

In un'ottica di tendenza, continua il trend di contrazione nel numero e nell'importo di CIG per gli acquisti di beni e servizi, mentre i lavori conoscono un "rimbalzo" dopo la flessione dell'anno precedente.

Rispetto alla **procedura di scelta del contraente, le procedure negoziate si confermano le più utilizzate** (36,6% delle richieste di CIG), seguite dagli affidamenti in economia (40,9% delle richieste). Le procedure aperte incidono invece per l'11,2%. Si tratta di quelle più diffuse fra i contratti di taglio medio-elevato che hanno scarso peso in termini di numero ma coprono invece una quota elevata in valore. E questo spiega come, dal punto di vista del volume, continuano ad essere le **procedure aperte** a prevalere, seguite dalle negoziate.



2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

Graf. 2.5.1. – CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila € per settore – Numero e importo, Veneto (importi in migliaia di €) - 2010– 2014



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale degli Appalti

Tab.2.5.4. - CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila €,per procedura di scelta del contraente - Veneto (importi in migliaia di €) - 2010-2014

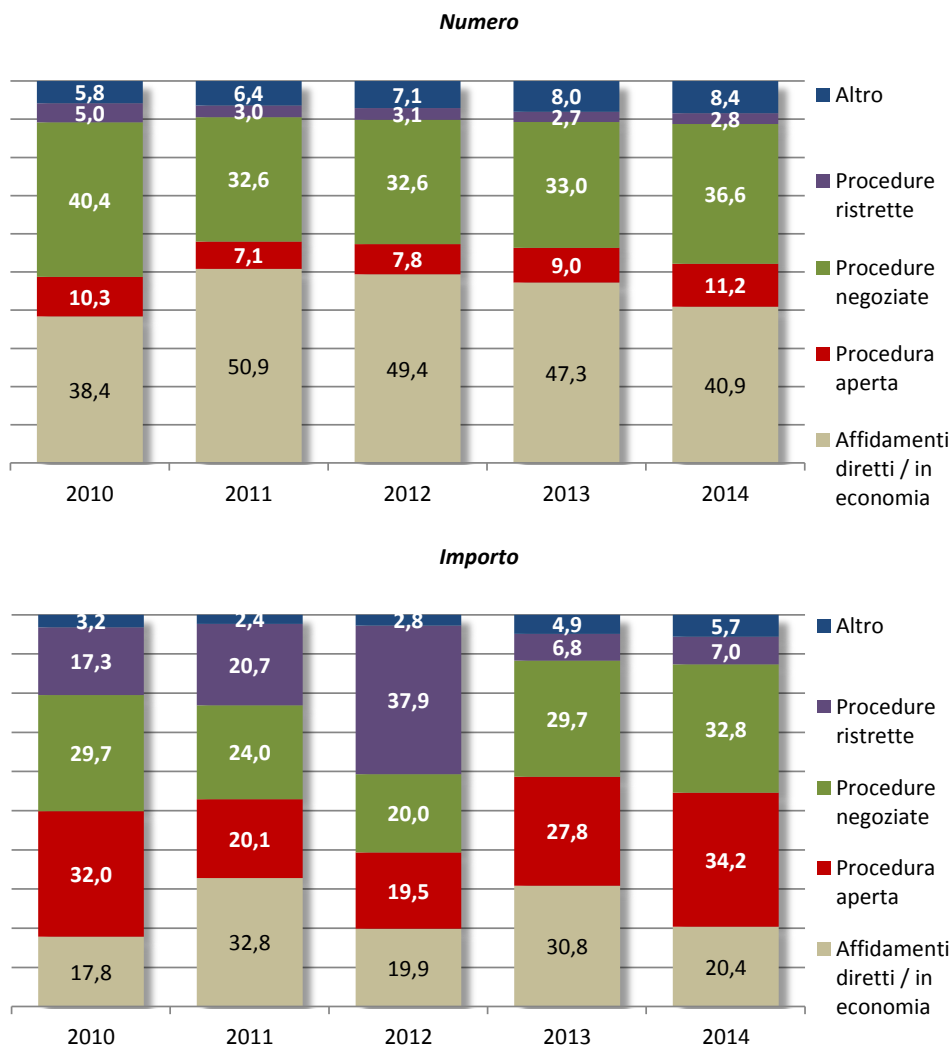
Procedura di scelta del committente	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Affidamenti diretti	893	1.481.436	2.456	102.802	2.065	822.342	2.110	862.983	1.112	417.696
Affidamenti in economia	3.725	503.568	5.314	1.015.301	4.172	522.476	3.523	571.529	3.037	388.323
Procedura aperta	1.243	1.760.385	1.090	1.546.591	990	1.319.186	1.075	1.293.356	1.138	1.353.587
Procedure negoziate	4.862	1.635.784	4.974	1.845.667	4.112	1.354.618	3.928	1.382.361	3.709	1.297.770
Procedure ristrette	600	954.093	459	1.592.517	385	2.566.337	318	314.594	282	276.354
Altro	701	177.412	979	183.670	892	189.344	957	229.870	855	224.087
<b>Totale</b>	<b>12.024</b>	<b>5.512.677</b>	<b>15.272</b>	<b>7.686.549</b>	<b>12.616</b>	<b>6.774.302</b>	<b>11.911</b>	<b>4.654.693</b>	<b>10.133</b>	<b>3.957.817</b>

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale degli Appalti



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

Graf.2.5.2. -CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila €, per procedura di scelta del contraente - Numero e importo, Veneto (composizione percentuale) - 2010-2014



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale degli Appalti

**Le Aziende U.S.L.L. continuano ad essere gli Enti che richiedono più CIG**, nel 2014 sono stati circa 2.808 per un valore di 889 milioni di €. Seguono, con 2.700 CIG, i **Comuni** in proprio o in forma associata e, a notevole distanza, le **Concessionarie e le imprese di gestione di servizi pubblici**, con 2.000 CIG. Il confronto temporale penalizza particolarmente le Aziende U.S.L.L., che nel quinquennio vedono un ridimensionamento della spesa complessiva che si traduce in una riduzione di quasi il 27% di CIG richiesti e di oltre il 37% nel valore complessivo. Si tratta di una spesa, come vedremo nell'approfondimento dedicato, che transita per lo più attraverso lo strumento dell'adesione agli acquisti (accordi quadro e convenzioni) delle centrali di committenza. Dal punto di vista degli importi **sono invece le Concessionarie a guidare la classifica** nel 2014, con oltre un miliardo di € di spesa attivata, anch'essa in riduzione rispetto al 2013 ma comunque con dimensioni assai significative. Merita poi di essere sottolineato il dato in crescita su base annua della **Regione**, sia come numero che come importo dei CIG richiesti, ed il cui picco anomalo in valore



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

del 2012, merita ricordare, fu dovuto alla presenza del maxi bando dell'Autostrada Padano Veneta Nogara-Mare Adriatico di cui è stata recentemente aggiudicata la concessione.

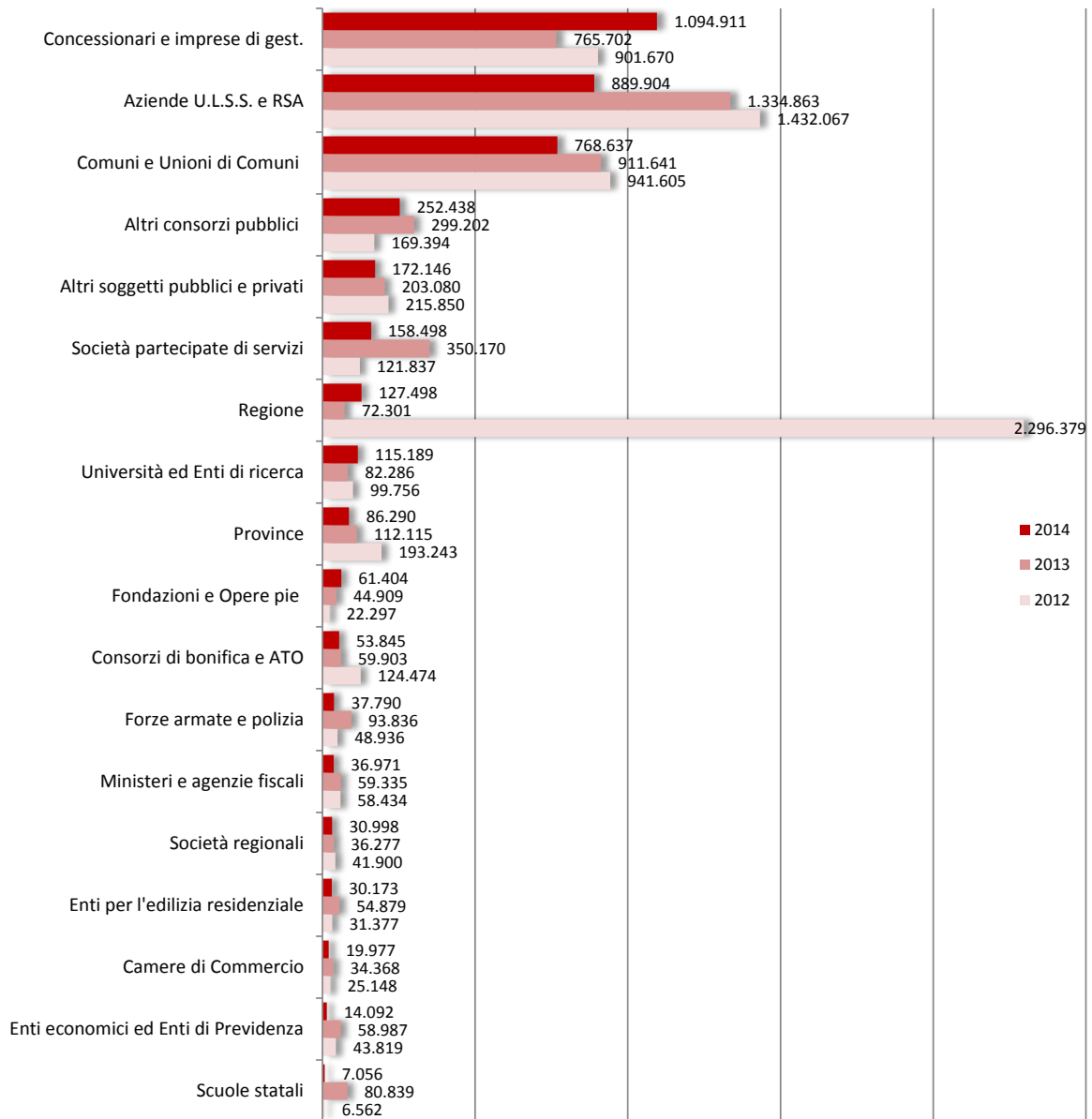
Tab.2.5.5. - CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila € per tipologia di Stazione Appaltante - Veneto (importi in migliaia di €) - 2010-2014										
Stazione appaltante	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Ministeri e agenzie fiscali	129	38.422	328	101.276	273	58.434	163	59.335	111	36.971
Forze armate e polizia	140	49.952	267	97.531	216	48.936	218	93.836	151	37.790
Scuole statali	41	5.452	58	5.654	68	6.562	86	80.839	24	7.056
Enti economici ed Enti di Previdenza	55	23.723	108	39.776	73	43.819	93	58.987	43	14.092
Regione	326	187.920	277	96.622	234	2.296.379	196	72.301	255	127.498
Società regionali (a)	103	17.525	128	30.908	131	41.900	108	36.277	103	30.998
Province	289	99.609	353	258.014	278	193.243	198	112.115	221	86.290
Comuni e Unioni di Comuni (b)	3.593	1.190.451	3.649	2.102.309	3.083	941.605	2.924	911.641	2.700	768.637
Enti per l'edilizia residenziale	129	45.845	83	16.963	139	31.377	156	54.879	71	30.173
Consorzi di bonifica e ATO (c)	145	37.141	197	45.880	251	124.474	184	59.903	157	53.845
Concessionari e imprese di gestione (d)	1.762	1.281.981	2.451	1.082.981	2.048	901.670	2.050	765.702	2.000	1.094.911
Società partecipate di servizi	318	169.835	482	181.366	391	121.837	419	350.170	381	158.498
Aziende U.L.S.S. e RSA	3.782	1.909.450	5.229	2.780.041	4.136	1.432.067	3.830	1.334.863	2.808	889.904
Fondazioni e Opere pie (f)	38	39.072	128	37.581	85	22.297	88	44.909	85	61.404
Camere di Commercio	59	21.102	115	21.402	94	25.148	84	34.368	59	19.977
Università ed Enti di ricerca	111	36.618	236	64.355	152	99.756	175	82.286	187	115.189
Altri soggetti pubblici e privati	612	198.747	703	221.797	529	215.850	486	203.080	432	172.146
Altri consorzi pubblici (e)	392	162.941	480	502.246	438	169.394	453	299.202	345	252.438
<b>Totale complessivo</b>	<b>12.024</b>	<b>5.515.787</b>	<b>15.272</b>	<b>7.686.702</b>	<b>12.619</b>	<b>6.774.748</b>	<b>11.911</b>	<b>4.654.693</b>	<b>10.133</b>	<b>3.957.817</b>
(a) Comprende: Agenzie, Enti e società regionali										
(b) Comprende: Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane										
(c) Comprende: Consorzi ed Enti di bonifica e sviluppo agricolo, autorità di bacino e ATO, società partecipate										
(d) Comprende: Autorità, concessionari di imprese di gestione reti e infrastrutture										
(e) Comprende Consorzi pubblici ed imprese a partecipazione pubblica										
(f) Comprende: Fondazioni, opere pie ed enti produttori di servizi ricreativi e religiosi										

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale degli Appalti



2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

Graf. 2.5.3. - CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila €, per tipologia di Stazione Appaltante, Veneto - importi in migliaia di € – 2012-2014 (a)



(a) Il dato 2012 della Regione Veneto è condizionato dall'importo del maxi bando dell'Autostrada Padano Veneta Nogara-Mare Adriatico di cui è stata recentemente aggiudicata la concessione.

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale degli Appalti.



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

**2.5.3. L'andamento territoriale della domanda**

Quanto alla ripartizione **territoriale** della spesa, il numero di richieste di CIG segue grosso modo la proporzionalità dettata dalla dimensione (demografica ed economica) delle diverse province e vede non a caso un numero elevato e sostanzialmente uniforme (nell'intorno dei 2000 contratti nell'ultimo anno) fra Padova, Venezia, Verona e Vicenza. **Tra il 2013 e il 2014 la caduta del numero dei CIG è generalizzata ed assume contorni più ampi nella provincia di Vicenza** (da 2.183 a 1.580). Se Padova prevale come numero (2.015 CIG), nell'ultimo anno la spesa continua ad essere molto concentrata in **provincia di Venezia** (oltre 1 mld. di €): sono infatti localizzati qui i **principali contratti per importo rilevati nell'anno**, come emerge dalla graduatoria della successiva tabella 2.5.10. Da notare anche il **forte ridimensionamento della provincia di Treviso** che perde rispetto al 2013 quasi il 46% della spesa complessiva.

Tab.2.5.6. - CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila € per provincia - Veneto (importi in migliaia di €) - 2010-2014										
province	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Belluno	843	261.324	878	209.420	793	215.973	764	280.857	688	178.662
Padova	2.085	885.373	2.912	1.137.295	2.153	769.856	2.074	705.162	2.015	724.086
Rovigo	554	316.160	929	303.404	761	224.454	454	166.135	490	147.600
Treviso	1.733	814.769	2.050	985.867	1.645	616.577	1.598	792.198	1.208	428.186
Venezia	2.241	1.238.235	3.030	1.774.413	2.544	1.042.211	2.305	1.125.368	1.936	1.111.286
Verona	2.252	1.055.152	2.762	2.279.984	2.289	840.421	2.290	828.015	1.946	696.415
Vicenza	2.164	768.587	2.407	827.583	2.189	761.603	2.183	599.299	1.580	439.137
Veneto generico	152	176.187	304	168.736	245	2.303.653	243	157.660	270	232.445
Totale	12.024	5.515.787	15.272	7.686.702	12.619	6.774.748	11.911	4.654.693	10.133	3.957.817

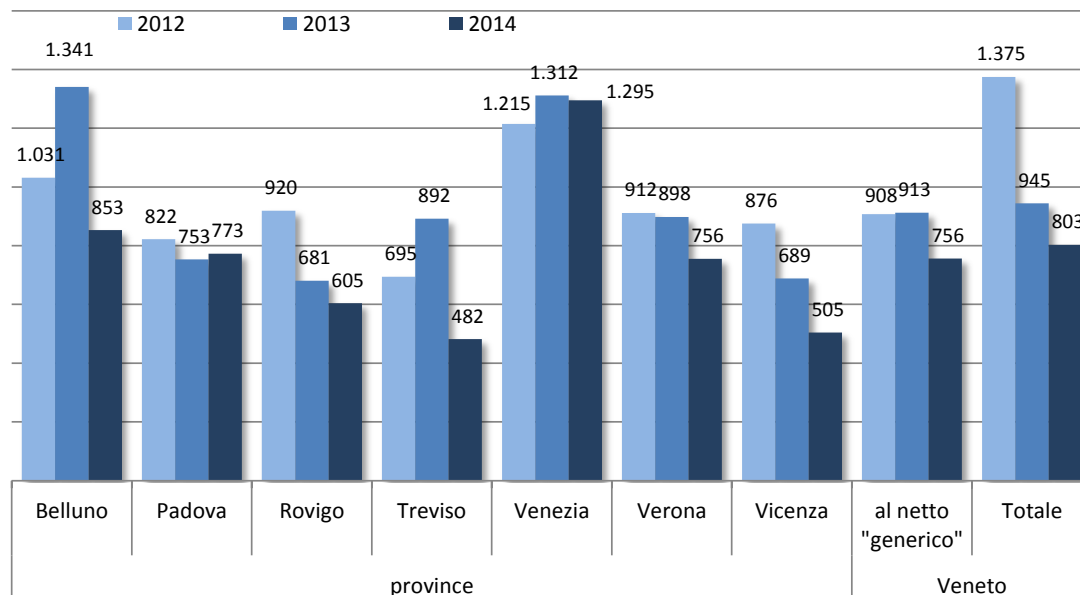
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale degli Appalti

In generale, la spesa riconducibile a specifici ambiti provinciali, ovvero al netto di quella, relativa ad esempio a infrastrutture di rete che insistono su più province se non anche su più regioni, si dimostra negli anni abbastanza regolarmente equidistribuita sul territorio andando a penalizzare naturalmente solo le due province di più piccole dimensioni di Rovigo e Belluno. Per eliminare l'effetto distorsivo della diversa dimensione e dunque una corretta analisi della ripartizione territoriale della spesa, più che al valore assoluto si deve guardare all'importo pro capite. **Si scopre così come la più beneficiata nell'intero arco del periodo di rilevazione 2012-2014 sia stata Venezia**, avvantaggiata anche della presenza dei maggiori centri di spesa (Regione Veneto ma anche Università e sedi decentrate dell'Amministrazione dello Stato). Nel 2014 dopo Venezia, con 1.336 € per abitante, segue Belluno con 853 € per abitante.



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

Graf. 2.5.4. - CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila €, per provincia - Veneto (importi pro-capite in €) – 2012-2014



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale degli Appalti

#### 2.5.4. Gli Enti e le amministrazioni comunali più dinamiche nella richiesta di CIG

La fotografia degli Enti "più performanti" dal punto di vista della domanda di CIG restituisce un quadro molto interessante della realtà veneta. Guidano la classifica nell'ordine: l'**Aeroporto di Venezia**, grazie soprattutto a tre maxi-appalti avviati per gli interventi relativi all'ampliamento delle strutture aeroportuali; la **Regione Veneto**, che copre tutta la spesa per forniture sanitarie; il **Consorzio Venezia Nuova**, per importanti acquisti di impianti tecnici e infrastrutture informatiche relative agli edifici e dei locali delle bocche di Lido, Malamocco e Chioggia. Colpisce rispetto al 2013 l'emergere di **nuove società partecipate** (es. Contarina SPA, Azienda Servizi Integrati spa, Consorzio per l'acquisto di servizi energetici) che operano soprattutto nell'ambito della gestione dei servizi ambientali ed energetici.



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

Tab. 2.5.7. - CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila €, classifica delle prime 30 Stazioni Appaltanti per importo complessivo di CIG richiesti - Veneto (importi in migliaia di €) - 2014

Stazione appaltante	forniture		lavori pubblici		servizi		totale	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	28	4.818	33	142.820	35	5.446	96	153.084
GIUNTA REGIONE VENETO - DIREZIONE SOCIO SANITARIA	20	2.756	151	64.080	61	57.316	232	124.152
CONSORZIO VENEZIA NUOVA	12	106.645	0	0	0	0	12	106.645
RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA	7	525	77	79.717	25	17.086	109	97.328
VENEZIANA ENERGIA RISORSE IDRICHE TERRITORIO AMBIENTE SERVIZI SPA	35	41.363	58	11.960	99	43.212	192	96.534
AZIENDA U.L.S.S. 'ISTITUTI OSPITALIERI DI VERONA' - VERONA	176	58.722	15	2.950	37	17.997	228	79.669
CONSORZIO PER L'ACQUISTO DI RISORSE ENERGETICHE - PADOVA	8	77.692	0	0	0	0	8	77.692
VENETO STRADE S.P.A.	5	4.778	126	61.786	69	10.576	200	77.140
AZIENDA U.L.S.S. N. 16-PADOVA	131	26.835	11	26.078	78	21.100	220	74.013
COMUNE DI VERONA	19	6.581	90	12.616	120	52.451	229	71.647
ACQUE VERONESI S.C.A R.L.	20	29.276	43	15.479	82	18.702	145	63.457
ENERGIA TERRITORIO RISORSE AMBIENTALI ETRA SPA - PADOVA	42	16.734	30	15.155	93	30.171	165	62.060
AZIENDA ULSS N. 15 - ALTA PADOVANA	143	41.688	7	2.245	20	16.399	170	60.332
TRENITALIA SPA	42	10.164	6	2.155	62	45.204	110	57.523
COMUNE DI VENEZIA	2	149	84	27.115	21	29.841	107	57.105
AZIENDA UNITA' LOCALE SOCIO SANITARIA N. 13 - REGIONE VENETO	47	13.608	10	1.852	27	35.583	84	51.043
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI VENEZIA CA' FOSCARI	5	2.301	3	389	17	47.917	25	50.607
AZIENDA SERVIZI INTEGRATI S.P.A.- VENEZIA	8	41.453	17	6.654	11	1.494	36	49.600
AZIENDA U.L.S.S. N. 8 - ASOLO	81	34.461	4	1.285	20	12.803	105	48.549
COMUNE DI MIRA	1	400	9	1.331	11	45.739	21	47.469
AZIENDA U.L.S.S. N.10 - VENETO ORIENTALE	64	14.849	8	3.944	18	24.248	90	43.041
AZIENDA U.L.S.S. 12 VENEZIANA	178	36.627	8	2.302	13	3.831	199	42.760
AGSM VERONA S.P.A.	42	5.146	34	26.605	73	8.606	149	40.358
AZIENDA U.L.S.S. N. 16 - PADOVA	30	6.947	12	4.988	35	27.502	77	39.438
AZIENDA U.L.S.S. N. 6 - VICENZA	129	26.044	16	2.735	35	8.156	180	36.935
COMUNE DI PADOVA	10	6.310	113	16.076	34	13.892	157	36.278
ANAS SPA	0	0	36	35.453	4	387	40	35.840
AZIENDA U.L.S.S. N. 7 - VENEZIA	72	11.691	4	2.750	36	21.222	112	35.664
UNIVERSITA' DI PADOVA	46	14.720	5	2.179	34	18.114	85	35.014
CONTARINA S.P.A. - TREVISO	20	1.987	3	21.502	52	10.405	75	33.894

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale degli Appalti

Focalizzando l'attenzione sulle sole amministrazioni comunali, si segnala il posizionamento del Comune di Verona, che, con oltre 71 milioni di € di CIG perfezionati, risulta essere quello che ha gestito il maggior volume di spesa. Sulla cifra incidono le gare per la gestione del servizio di trasporto pubblico locale nel 2014 e alcune gare per la riqualificazione e la valorizzazione del patrimonio artistico culturale.



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

Tab.2.5.8. - CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila €, classifica dei primi 20 Comuni per importo complessivo di CIG richiesti, Veneto (importi in migliaia di €) – 2014

Comuni	forniture		lavori pubblici		servizi		totale	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
COMUNE DI VERONA	19	6.581	90	12.616	120	52.451	229	71.647
COMUNE DI VENEZIA	2	149	84	27.115	21	29.841	107	57.105
COMUNE DI MIRA	1	400	9	1.331	11	45.739	21	47.469
COMUNE DI PADOVA	10	6.310	113	16.076	34	13.892	157	36.278
COMUNE DI VICENZA	5	287	31	6.221	21	11.305	57	17.813
COMUNE DI ALBIGNASEGO	0	0	15	964	8	14.229	23	15.193
COMUNE DI TREVISO	10	3.231	39	7.371	15	3.492	64	14.094
COMUNE DI FALCADE	1	205	4	12.483	0	0	5	12.688
COMUNE DI SAN BONIFACIO	1	198	5	638	5	11.256	11	12.091
COMUNE DI SOMMACAMPAGNA	2	3.000	2	327	9	8.616	13	11.943
COMUNE DI COSTABISSARA	0	0	3	1.121	5	9.132	8	10.253
COMUNE DI VIGONZA	2	984	9	6.830	3	1.880	14	9.694
COMUNE DI ZEVIÒ	1	103	2	252	3	8.006	6	8.362
COMUNE DI CONEGLIANO	2	486	9	3.169	7	4.649	18	8.304
COMUNE DI PORTOGRUARO	1	191	11	2.256	5	5.396	17	7.842
COMUNE DI CAVALLINO TREPONTI	0	0	11	2.678	5	3.894	16	6.571
COMUNE DI SONA	2	2.300	1	122	6	3.949	9	6.372
COMUNE DI VILLAFRANCA DI VERONA	2	989	12	2.839	4	2.340	18	6.168
COMUNE DI ROSA'	1	330	5	4.579	2	970	8	5.879
COMUNE DI SAN DONA' DI PIAVE	2	155	5	718	7	4.993	14	5.867

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale degli Appalti

Nella tabella sotto riportata si evidenziano i **contratti più rilevanti del 2014** dal punto di vista degli importi di spesa previsti in base alle procedure di affidamento avviate. L'elenco, si ricorda, non comprende gli accordi quadro che vengono trattati separatamente in capitolo successivo. Le prime tre gare del 2014 sono quelle dell'Aeroporto di Venezia per l'ampliamento del Terminal passeggeri, la sola aggiudicata nello stesso anno, dell'**Università Ca' Foscari** per la realizzazione dei nuovi alloggi studenteschi tramite **housing sociale** e dell'ASI di Venezia per la fornitura di energia elettrica per l'anno 2015.



## 2 - GLI APPALTI PUBBLICI IN VENETO NEL 2014

Tab. 2.5.9. - CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila €, graduatoria dei primi 10 contratti , Veneto (importi in €) – 2014			
Stazione appaltante	oggetto lotto	importo lotto	importo aggiudicazione
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	Appalto di lavori per la realizzazione dell'Ampliamento terminal passeggeri - Lotto 1	57.603.131	45.345.322
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI VENEZIA CA' FOSCARI	Operazione di housing sociale: progettazione, costruzione , gestione e manutenzione degli alloggi per gli studenti dell'Università	38.000.000	
AZIENDA SERVIZI INTEGRATI S.P.A (ASI) - VENEZIA	Fornitura energia elettrica anno 2015 Lotto 4	32.120.682	
CONSORZIO VENEZIA NUOVA	Procedura aperta sopra soglia per l'affidamento della fornitura di paratoie metalliche in acciaio per la Bocca di porto di Malamocco.	30.500.000	25.950.000
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	Appalto di lavori per la realizzazione del Percorso pedonale assistito (Moving Walkway) Darsena-Terminal	29.080.617	23.726.895
FONDAZIONE "CITTA' DI RONCADE"	Affidamento in concessione del servizio di gestione globale della Residenza Città di Roncade per 6 anni	26.749.717	
CONSORZIO VENEZIA NUOVA	Procedura aperta sopra soglia per l'affidamento della fornitura di paratoie metalliche in acciaio per la Bocca di porto di Chioggia.	25.500.000	22.650.000
VENEZIA TERMINAL PASSEGGERI S.P.A.	Procedura ristretta avente ad oggetto i servizi di portabagagli, movimentazione di provviste e dotazioni di bordo per navi da crociera in area portuale.	24.000.000	23.762.500
MOBILITA' DI MARCA S.P.A.	Fornitura di gasolio per autotrazione	23.551.400	
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	Appalto di lavori per la realizzazione della nuova centrale di trigenerazione e relativa manutenzione	21.207.491	16.446.142
COMUNE DI MIRA	Concessione di servizi di ristorazione e gestione delle farmacie comunali dal 01/04/2015 al 31/08/2022	20.859.474	
CONTARINA S.P.A.	Progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di realizzazione del revamping dell'impianto di compostaggio sito a Trevignano (TV)	20.738.738	
CONSORZIO VENEZIA NUOVA	Procedura aperta sopra soglia per l'affidamento dell'appalto misto (forniture e lavori con prevalenza di forniture) per la fornitura ed installazione degli impianti di rivelazione e spegnimento incendi degli	20.000.000	
COMUNE DI VENEZIA	Sevizio di trasporto pubblico locale	19.829.406	
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	Interventi di riqualifica e adeguamento normativo delle infrastrutture di volo	18.179.771	14.742.012
AZIENDA U.L.S.S. N.10 "VENETO ORIENTALE"	Servizio di ristorazione	17.007.653	
ACQUE VERONESI S.C.A R.L.	Fornitura di energia elettrica in bassa tensione >200 MWh e media tensione (compreso oneri passanti)	15.933.095	
AZIENDA OSPEDALIERA PADOVA	Procedura aperta per l'appalto di progettazione ed esecuzione dei lavori di ristrutturazione dell'intero edificio Policlinico Corpo Trattamenti ed interventi strutturali ed impiantistici	15.575.715	
AZIENDA U.L.S.S. N. 16 - PADOVA	Servizio integrazione scolastica per l'Az. U.L.S.S. N. 16 di Padova	15.353.500	14.956.033
BUSITALIA - SITA NORD S.R.L.	Fornitura di un numero indicativo fino a n. 45 (quarantacinque) autobus a gasolio, appartenenti alla Classe II	14.898.140	

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale degli Appalti



## 3 - IL MERCATO DEI BANDI IN VENETO

## 3. IL MERCATO DEI BANDI IN VENETO

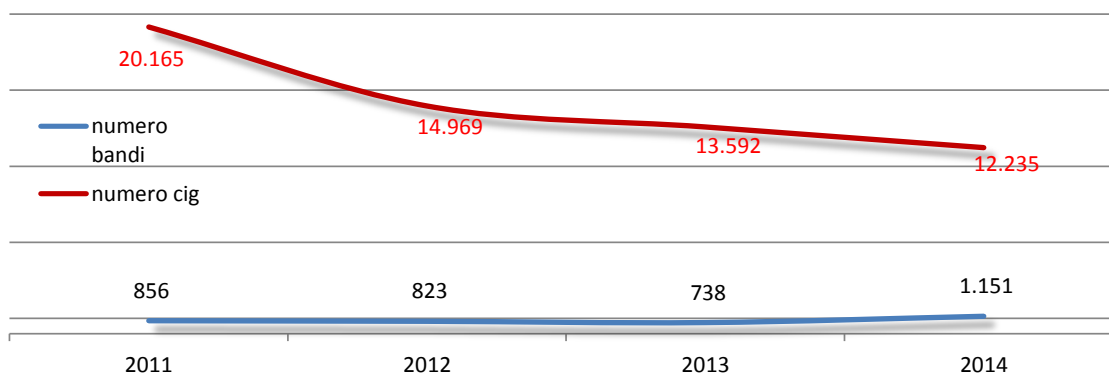
## 3.1. Il mercato dei bandi in Veneto

Il Servizio Contratti Pubblici - SCP del **Ministero delle Infrastrutture** è un servizio on line che consente, attraverso il sito [www.serviziocontrattipubblici.it](http://www.serviziocontrattipubblici.it), la pubblicazione di tutti gli avvisi e bandi di lavori, servizi e forniture, così come previsto dal D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. e dal D.M. n.20 del 06/04/2001 da parte di tutte le stazioni appaltanti che debbano realizzare contratti di lavori, servizi e forniture di interesse nazionale e di quelle che debbano realizzare contratti di lavori, servizi e forniture d'interesse regionale in regioni in cui non sia stato attivato un sito internet dedicato. A differenza degli anni scorsi, quest'anno l'analisi riguarda esclusivamente gli archivi del **Servizio Contratti Pubblici del Ministero delle Infrastrutture**. La regione del Veneto infatti con DGR n. 1821 del 15/10/2013 pubblicata sul BUR n. 94 del 5/11/2013 ha deciso di aderire a partire dal 1° gennaio 2014 al servizio [www.serviziocontrattipubblici.it](http://www.serviziocontrattipubblici.it) per la pubblicazione gratuita di bandi e avvisi di gara da parte delle stazioni appaltanti venete.

Al fine di comprendere al meglio **la valenza delle informazioni che provengono dagli archivi SCP** può essere utile **un confronto tra numero di CIG, numero di bandi e numero di bandi di gara pubblicati**.

Come si vede esiste un divario molto pronunciato tra i due valori in tutto il periodo considerato, a conferma del numero ridotto di procedure che sono pubblicate su SCP (ai sensi del Dlgs n. 163/2006) e, al contrario, l'ampiezza e l'eshaustività dell'archivio SIMOG di ANAC, che consente di effettuare una fotografia pressoché completa su tutte le procedure di affidamento avviate.

**Graf. 3.1.1. – CIG richiesti (inclusi accordi quadro, convenzioni e relative adesioni) e bandi di gara pubblicati su Servizio SCP – Ministero delle Infrastrutture (numero) - Veneto - 2010-2014**



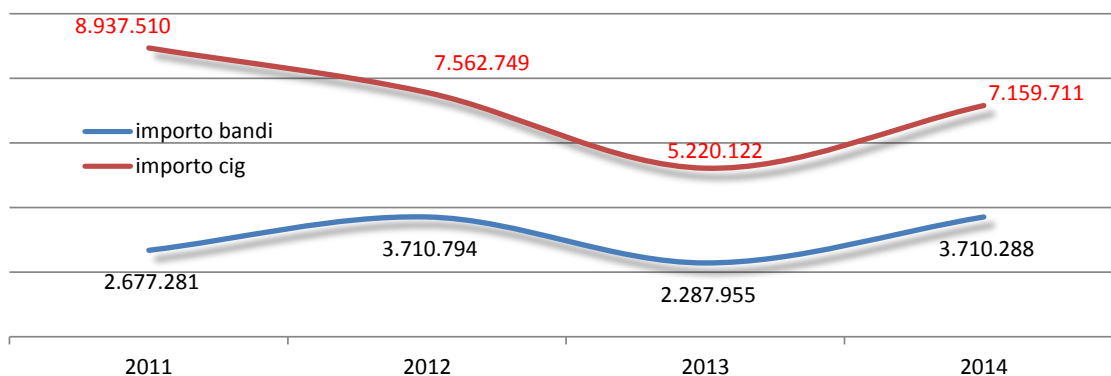
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati SCP Ministero delle Infrastrutture – Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome - Itaca

Queste considerazioni trovano conferma anche dal confronto degli importi dei CIG e dei lotti di gara pubblicati. In questo caso il divario si riduce in quanto la rilevazione SCP dei bandi di gara è più efficace nel coprire gli appalti di valore medio elevato.



## 3 - IL MERCATO DEI BANDI IN VENETO

Graf. 3.1.2. – CIG (inclusi accordi quadro e convenzioni ed escluse le relative adesioni) e lotti di gara pubblicati su Servizio SCP – Ministero delle Infrastrutture (importi in migliaia di €) - Veneto - 2010-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati SCP Ministero delle Infrastrutture – Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome - Itaca

### 3.1.1. I bandi di lavori pubblici ed opere in Italia e in Veneto

La tabella 3.1.1. riporta i bandi di opere pubblicati dalle stazioni appaltanti delle diverse regioni italiane tramite il Servizio Contratti Pubblici o tramite i sistemi informativi delle Regioni che li hanno attivati in proprio e che sono comunque collegati in un sistema di rete con il SCP del Ministero delle Infrastrutture. Per il settore dei lavori pubblici, nell'arco del 2014 risultano pubblicati **5.205 bandi** per un importo complessivo di oltre 9,5 miliardi di €. La Regione con il più elevato importo complessivo dei bandi di gara è la Lombardia con oltre 1,4 miliardi di €.



## 3 - IL MERCATO DEI BANDI IN VENETO

Tab. 3.1.1. - Bandi di lavori pubblici pubblicati su Servizio SCP – Ministero delle Infrastrutture, numero e importo (€) - Italia – 2011- 2013										
	2011		2012		2013		variazione 2012/2013		Incremento medio annuo 2011/2013	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	% numero	% importo	% numero	% importo
Abruzzo	52	148.373.488	52	91.660.000	77	270.811.000	48,1	195,5	21,7	35,1
Basilicata	121	227.650.000	33	49.251.657	31	35.840.578	-6,1	-27,2	-49,4	-60,3
Calabria	1.957	1.140.360.000	1.344	681.810.591	1.333	942.290.000	-0,8	38,2	-17,5	-9,1
Campania	976	1.103.990.000	629	416.972.121	364	402.201.830	-42,1	-3,5	-38,9	-39,6
Emilia-Romagna	320	940.110.000	205	514.790.000	152	270.130.000	-25,9	-47,5	-31,1	-46,4
Friuli-Venezia Giulia	173	425.011.963	192	270.000.000	199	955.300.000	3,6	253,8	7,3	49,9
Lazio	288	2.682.388.810	219	1.787.964.819	140	389.123.505	-36,1	-78,2	-30,3	-61,9
Liguria	959	349.981.000	143	212.500.000	98	181.560.000	-31,5	-14,6	-68,0	-28,0
Lombardia	697	4.498.333.780	382	1.039.624.675	366	1.452.486.021	-4,2	39,7	-27,5	-43,2
Marche	128	317.004.520	72	129.969.167	53	158.208.770	-26,4	21,7	-35,7	-29,4
Molise	33	74.430.785	19	18.601.671	24	25.112.168	26,3	35,0	-14,7	-41,9
Piemonte	579	1.035.681.646	374	499.062.270	374	551.551.689	0,0	10,5	-19,6	-27,0
Puglia	354	700.223.493	342	604.493.685	382	569.738.764	11,7	-5,7	3,9	-9,8
Sardegna	234	374.412.015	196	1.272.003.707	185	206.097.653	-5,6	-83,8	-11,1	-25,8
Sicilia	1043	556.972.085	360	521.669.538	585	735.489.344	62,5	41,0	-25,1	14,9
Toscana	366	472.275.988	250	345.900.000	330	546.686.429	32,0	58,0	-5,0	7,6
Umbria	47	44.276.600	33	45.543.692	30	35.500.000	-9,1	-22,1	-20,1	-10,5
Valle d'Aosta	101	185.898.099	75	120.050.000	50	104.089.182	-33,3	-13,3	-29,6	-25,2
Veneto	208	529.211.686	198	495.681.291	200	399.725.000	1,0	-19,4	-1,9	-13,1
Provincia aut. di Bolzano	2	80.657.366	347	277.000.000	109	225.230.000	-68,6	-18,7	638,2	67,1
Provincia aut. di Trento	34	227.353.129	25	245.952.289	15	227.743.617	-40,0	-7,4	-33,6	0,1
Ambito Nazionale	2	95.767.047	5	266.098.553	108	905.805.375	2060,0	240,4	634,8	207,5
<b>TOTALE</b>	<b>8.674</b>	<b>16.210.363.500</b>	<b>5.495</b>	<b>9.906.599.726</b>	<b>5.205</b>	<b>9.590.720.925</b>	<b>-5,3</b>	<b>-3,2</b>	<b>-22,5</b>	<b>-23,1</b>

Fonte: SCP Ministero delle Infrastrutture – Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome - Itaca



---

**3 - IL MERCATO DEI BANDI IN VENETO**


---

Nel 2014 in Veneto sono **295 i bandi di gara di opere pubblicati per un importo di circa 629 milioni di €.**

Tab. 3.1.2. – Bandi di gara di lavori pubblici, pubblicati su Servizio SCP, numero bandi ed importo (importi in migliaia di €) - Veneto - 2011-2014				
	2011	2012	2013	2014
Numero bandi	208	198	200	295
Importo (al netto delle concessioni di lavori e project financing)	529.211	495.681	399.725	629.133

Fonte: SCP Ministero delle Infrastrutture – Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome - Itaca

Ai dati riportati in tabella devono aggiungersi **5 bandi di concessioni di lavori** dell'importo di oltre 281 milioni di € e **4 bandi di project financing** del valore di 208 milioni di €.

### 3.1.2. I bandi di forniture in Italia e in Veneto

Secondo il Servizio Contratti Pubblici, i bandi di forniture pubblicati in Italia nel 2013 sono stati 3.301 per un importo complessivo di 15,8 miliardi di €. Anche in questo caso la spesa maggiore si registra in Lombardia con 2,2 miliardi di €.

Tab. 3.1.3. - Bandi di gara di forniture pubblicati su Servizio SCP – Ministero delle Infrastrutture, numero e importo (€) - Italia - 2011- 2013										
	2011		2012		2013		variazione 2013/2012		Incremento medio annuo 2013/2011	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	% numero	% importo	% numero	% importo
Abruzzo	36	22.632.636	29	27.525.000	45	168.965.000	55,2	513,9	11,8	173,2
Basilicata	31	81.060.000	5	87.035.705	10	68.858.816	100,0	-20,9	-43,2	-7,8
Calabria	768	398.100.000	488	182.131.499	541	354.350.000	10,9	94,6	-16,1	-5,7
Campania	207	252.130.000	138	188.825.055	150	535.045.589	8,7	183,4	-14,9	45,7
Emilia-Romagna	142	662.320.000	97	505.430.000	122	623.220.000	25,8	23,3	-7,3	-3,0
Friuli-Venezia Giulia	325	624.031.731	38	21.000.000	43	260.730.000	13,2	1141,6	-63,6	-35,4
Lazio	274	983.903.110	288	1.516.344.679	225	523.971.510	-21,9	-65,4	-9,4	-27,0
Liguria	821	417.657.000	127	243.300.000	54	143.480.000	-57,5	-41,0	-74,4	-41,4
Lombardia	635	1.076.482.784	395	996.654.390	380	2.228.074.759	-3,8	123,6	-22,6	43,9
Marche	96	246.263.934	61	116.998.874	94	226.671.263	54,1	93,7	-1,0	-4,1
Molise	9	10.168.344	10	3.159.828	6	36.221.376	-40,0	1046,3	-18,4	88,7
Piemonte	335	2.516.537.377	272	1.191.486.137	252	598.423.595	-7,4	-49,8	-13,3	-51,2
Puglia	132	316.352.419	124	468.415.182	136	399.422.373	9,7	-14,7	1,5	12,4
Sardegna	234	249.045.271	176	341.359.663	135	293.083.378	-23,3	-14,1	-24,0	8,5



## 3 - IL MERCATO DEI BANDI IN VENETO

Sicilia	247	247.862.364	199	734.417.513	277	1.520.768.040	39,2	107,1	5,9	147,7
Toscana	295	966.116.973	239	382.652.000	267	416.081.028	11,7	8,7	-4,9	-34,4
Umbria	52	155.824.177	28	653.017.224	28	38.400.000	0,0	-94,1	-26,6	-50,4
Valle d'Aosta	30	68.067.796	19	30.540.000	22	53.392.232	15,8	74,8	-14,4	-11,4
Veneto	152	248.331.425	159	776.969.883	165	739.191.000	3,8	-4,9	4,2	72,5
Provincia aut. di Bolzano	1	950.000	203	108.000.000	55	51.670.000	-72,9	-52,2	641,6	637,5
Provincia aut. di Trento	48	90.623.789	10	2.357.497	41	120.101.521	310,0	4994,5	-7,6	15,1
Ambito Nazionale	145	2.824.212.422	169	1.926.035.629	253	6.406.206.958	49,7	232,6	32,1	50,6
TOTALE	5.015	12.458.673.552	3.274	10.503.655.758	3.301	15.806.328.438	0,8	50,5	-18,9	12,6

Fonte: SCP Ministero delle Infrastrutture – Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome - Itaca

Sempre secondo i dati del servizio SCP-Itaca in Veneto nel 2014 sono **246 i bandi di gara di forniture pubblicati per un importo superiore al miliardo**. Incide sul dato la grande rilevanza delle forniture sanitarie che tra il 2013 e il 2014 registrano un significativo aumento sia nel numero di bandi pubblicati sia negli importi e che, per la presenza di alcuni bandi che raccolgono insieme anche centinaia di lotti, determinano praticamente da sole il differenziale fra le due grandezze.

Tab. 3.1.4. – Bandi di gara di forniture pubblicati su Servizio SCP, numero bandi ed importo (importi in migliaia di €) - Veneto - 2011-2014				
	2011	2012	2013	2014
Numero bandi	152	159	165	246
Importo	248.331	776.969	739.191	1.069.355

Fonte: SCP Ministero delle Infrastrutture – Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome - Itaca

## 3.1.3. I bandi di servizi in Italia e in Veneto

Secondo il Servizio Contratti Pubblici, i bandi di servizi pubblicati in Italia nel 2013 sono stati 6.814 per un importo complessivo di 22,2 miliardi di €. La classifica dei servizi è ancora guidata dalla **Lombardia**, sia come numero che come importo.



## 3 - IL MERCATO DEI BANDI IN VENETO

Tab. 3.1.5. - Bandi di gara di servizi pubblicati su Servizio SCP – Ministero delle Infrastrutture, numero e importo (€) - Italia - 2011- 2013										
	2011		2012		2013		variazione 2013/2012		Incremento medio annuo 2013/2011	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	% numero	% importo	% numero	% importo
Abruzzo	91	876.083.240	95	332.326.000	129	222.127.000	35,8	-33,2	19,1	-49,6
Basilicata	123	442.180.000	32	105.572.180	29	63.358.979	-9,4	-40,0	-51,4	-62,1
Calabria	890	558.950.000	735	472.500.946	853	948.570.000	16,1	100,8	-2,1	30,3
Campania	625	1.132.880.000	460	1.064.390.101	130	449.033.754	-71,7	-57,8	-54,4	-37,0
Emilia-Romagna	544	3.310.400.000	333	1.183.640.000	343	830.370.000	3,0	-29,8	-20,6	-49,9
Friuli-Venezia Giulia	230	495.083.347	281	342.000.000	244	425.910.000	-13,2	24,5	3,0	-7,2
Lazio	557	2.520.327.170	570	3.863.275.941	571	3.280.558.379	0,2	-15,1	1,2	14,1
Liguria	1820	1.012.039.000	203	427.900.000	128	416.690.000	-36,9	-2,6	-73,5	-35,8
Lombardia	1310	5.088.345.571	951	2.258.076.027	1077	2.138.132.773	13,2	-5,3	-9,3	-35,2
Marche	198	324.771.318	160	343.970.712	162	227.550.378	1,3	-33,8	-9,5	-16,3
Molise	43	148.083.138	29	93.138.851	31	52.689.980	6,9	-43,4	-15,1	-40,3
Piemonte	992	2.406.298.643	559	1.729.250.713	712	1.166.475.273	27,4	-32,5	-15,3	-30,4
Puglia	366	918.602.480	378	871.243.786	352	407.536.774	-6,9	-53,2	-1,9	-33,4
Sardegna	360	1.284.308.835	359	531.569.349	321	850.076.447	-10,6	59,9	-5,6	-18,6
Sicilia	327	421.675.184	353	1.409.120.426	439	901.283.798	24,4	-36,0	15,9	46,2
Toscana	531	1.222.123.968	149	565.951.526	480	1.067.707.211	222,1	88,7	-4,9	-6,5
Umbria	89	148.819.154	56	43.797.671	55	91.500.000	-1,8	108,9	-21,4	-21,6
Valle d'Aosta	154	507.245.521	104	67.790.000	63	37.425.575	-39,4	-44,8	-36,0	-72,8
Veneto	458	1.337.681.827	445	981.088.619	339	618.378.000	-23,8	-37,0	-14,0	-32,0
Provincia aut. di Bolzano	4	6.649.778	366	142.000.000	131	121.040.000	-64,2	-14,8	472,3	326,6
Provincia aut. di Trento	56	235.422.039	31	21.893.305	33	192.766.697	6,5	780,5	-23,2	-9,5
Ambito Nazionale	145	2.330.295.727	133	5.568.348.878	192	7.704.965.406	44,4	38,4	15,1	81,8
TOTALE	9.913	26.728.265.940	6.782	22.418.845.031	6.814	22.214.146.424	0,5	-0,9	-17,1	-8,8

Fonte: SCP Ministero delle Infrastrutture – Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome - Itaca

In Veneto nel 2014 i bandi di servizi pubblicati sono 530, il numero più elevato fra tutti e tre i settori, per un importo di 1,4 miliardi di €. Il dato è in crescita rispetto al 2013.

Tab. 3.1.6. – Bandi di gara di servizi pubblicati su Servizio SCP, numero bandi ed importo (importi in migliaia di €) - Veneto - 2011-2014				
	2011	2012	2013	2014
Numero bandi	458	445	339	530
Importo (al netto delle concessioni servizi)	1.337.681	981.088	618.378	1.453.022

Fonte: SCP Ministero delle Infrastrutture – Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome - Itaca

Ai dati riportati in tabella devono aggiungersi 51 bandi di concessioni di servizi dell'importo di circa 97,8 milioni di €. i seguito l'elenco dei primi 20 bandi di gara pubblicati sul Servizio SCP.



## 3 - IL MERCATO DEI BANDI IN VENETO

Tab. 3.1.7. – Bandi di gara pubblicati su Servizio SCP – Ministero delle Infrastrutture: graduatoria dei primi 20 bandi (importi in migliaia di €) – 2014		
Stazione appaltante	Oggetto lotto	Importo lotto (migliaia di euro)
COMUNE DI VENEZIA (a)	Procedura aperta per selezionare un operatore cui sarà affidata per 30 anni la gestione della casa da gioco di Venezia	508.476
REGIONE DEL VENETO	Fornitura di farmaci 'in esclusiva' in fabbisogno alle Aziende Sanitarie e all'istituto IRCCS IOV della Regione del Veneto	298.267
REGIONE DEL VENETO	Affidamento in concessione della progettazione, definitiva ed esecutiva, e la realizzazione della tratta, in nuova sede, tra Carceri/località Palugana, in Provincia di Padova, e S. Vito di Legnago, in Provincia di Verona	250.000
AZIENDA U.L.S.S. n. 9 - TREVISO	Contratto ai sensi dell'art. 153, commi 1-14, del D.Lgs. 12.4.2006, n. 163 (finanza di progetto) di costruzione e gestione relativo alla progettazione definitiva ed esecutiva, alla esecuzione di lavori di realizzazione della "Cittadella sanitaria"	202.080
C.I.T. CONSORZIO SERVIZI IGIENE DEL TERRITORIO – TREVISO	Scelta del socio privato di SAV.NO. s.r.l. e contestuale attribuzione al medesimo soggetto, quale partner operativo, di specifici compiti connessi alla gestione del servizio integrato di igiene urbana nei territori dei comuni consorziati	187.619
CONSORZIO CEV – VERONA (b)	Accordo quadro con unico operatore relativo alla fornitura di gas naturale e servizi connessi a condizioni economiche migliorative rispetto alle convenzioni Consip.	100.000
VIVERACQUA S.C. A R.L.	Fornitura di Energia Elettrica per l'anno 2015	80.600
REGIONE DEL VENETO	Procedura aperta per la fornitura di ausili per incontinenti ad uso domiciliare per gli utenti della Regione del Veneto	63.669
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. SAVE	Ampliamento Terminal passeggeri - Lotto 1, presso l'aeroporto Marco Polo di Tessera Venezia	57.603
REGIONE DEL VENETO	Fornitura di farmaci 'in esclusiva' in fabbisogno alle Aziende Sanitarie e all'istituto IRCCS IOV della Regione del Veneto	44.723
CONSORZIO VENEZIA NUOVA	Procedura aperta sopra soglia per l'affidamento della fornitura di paratoie metalliche in acciaio per la Bocca di porto di Malamocco.	30.500
REGIONE DEL VENETO	Procedura aperta per la fornitura di suturatrici meccaniche, clips e sistemi di fissaggio per chirurgia per i fabbisogni delle Aziende Sanitarie della Regione del Veneto	30.165
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. SAVE	Realizzazione di un percorso pedonale assistito mediante tappeti mobili	29.489
FONDAZIONE CITTA' DI RONCADE	Servizio di gestione della residenza città di Roncade per 6 anni	26.749
REGIONE DEL VENETO	Servizio di sviluppo e gestione del sistema informativo socio sanitario	25.950
CONSORZIO VENEZIA NUOVA	Procedura aperta sopra soglia per l'affidamento della fornitura di paratoie metalliche in acciaio per la Bocca di porto di Chioggia.	25.500
AZIENDA U.L.S.S. N. 8 ASOLO	Affidamento della fornitura in service di sistemi per il Dipartimento di Laboratorio Analisi	24.478
VENEZIA TERMINAL PASSEGGERI SPA	Procedura ristretta - Accordo quadro avente ad oggetto l'affidamento dei servizi di portabagagli, movimentazione di provviste e dotazioni di bordo per navi da crociera in area portuale	24.000
CONSORZIO VENEZIA NUOVA	Procedura aperta sopra soglia per l'affidamento dell'appalto misto (forniture e lavori con prevalenza di forniture) per la fornitura ed installazione del sistema di controllo e del sistema antintrusione delle bocche di Lido, Malamocco e Chioggia	22.870
REGIONE DEL VENETO	Fornitura di farmaci 'in esclusiva' in fabbisogno alle Aziende Sanitarie e all'istituto IRCCS IOV della Regione del Veneto	22.639

(a) La gara è andata deserta. Per questa ragione non si trova nella graduatoria dei primi 10 CIG di cui alla Tab. 2.5.10  
(b) Si segnala che il Consorzio CEV ha richiesto un CIG per accordi quadro per un'ulteriore fornitura Consip di importo pari a circa 600 milioni di euro, che non è stato tuttavia registrato su SCP

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati SCP, Ministero delle Infrastrutture – Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome – Itaca



---

**4 - ACCORDI QUADRO, CONVENZIONI E RELATIVE ADESIONI**

---

**4. ACCORDI QUADRO, CONVENZIONI E RELATIVE ADESIONI****Accordi quadro e Convenzioni**

L'accordo quadro è un procedura di derivazione comunitaria introdotta dal Codice dei Contratti (art. 59), che consente di acquistare beni e servizi omogenei che presentano un'utilità ripetuta nel tempo (per esempio: strumenti informatici, beni di cancelleria). La procedura viene espletata mediante **un'unica gara** e il **contratto che ne consegue ha una durata pluriennale** (solitamente quattro anni). Le parti contraenti dell'accordo quadro sono l'amministrazione aggiudicatrice e più operatori economici, scelti in base alle offerte presentate. All'interno del contratto vengono stabilite le clausole e le condizioni, ovvero il prezzo, la qualità, i tempi, per l'aggiudicazione.

In sintesi, questa procedura prevede due fasi:

- una prima fase in cui vengono individuati più contraenti, che andranno a formare una sorta di albo fornitori;
- una seconda fase, nella quale viene attuata la vera procedura di selezione.

Il risultato della procedura è la stipula di singoli accordi, denominati **Accordi quadro o Convenzioni**, con le singole imprese individuate nella prima fase.

Gli accordi quadro sono considerati uno strumento di contrattazione particolarmente efficace e flessibile per la gestione di processi di approvvigionamento di servizi e forniture standardizzate ma, per le loro caratteristiche procedurali, possono essere utilizzate come sistema di aggiudicazione principalmente per gli appalti di forniture e di servizi. Una quota residuale riguarda i lavori di manutenzione e i grossi appalti di servizi (ad esempio i servizi di pulizia). Tale istituto sta conoscendo un crescente sviluppo che va in parallelo al processo di centralizzazione degli acquisti.

Dal punto di vista dei dati raccolti dall'A.N.AC. le centrali di committenza o acquisto che stipulano accordi quadro e convenzioni richiedono un CIG denominato "CIG padre", l'esecuzione del contratto a sottolineare la natura peculiare della procedura avviata che si conclude con l'aggiudicazione demandando alle singole "adesioni" che vengono stipulate a valle.

**Adesioni**

L'adesione all'Accordo quadro/Convenzione è l'atto attraverso il quale la singola stazione appaltante aderisce alla Convenzione stipulata da un'amministrazione aggiudicatrice e/o centrale di committenza e/o soggetto aggregatore. L'Adesione si sostanzia in un **contratto attuativo di acquisto di un bene o servizio alle condizioni economiche e tecniche individuate nel contratto siglato dall'amministrazione aggiudicatrice dell'Accordo quadro/Convenzione**.

Dal punto di vista dei dati raccolti dall'A.N.AC., le stazioni appaltanti che procedono a stipulare i singoli contratti in adesione richiedono un CIG denominato "CIG figlio" e "CIG derivato", che appunto deriva dall'Accordo Quadro e può essere messo direttamente in relazione con esso.

**4.1. I CIG degli accordi quadro e delle convenzioni**

Il 2014 è un anno in cui nella regione Veneto si assiste ad una vera e propria "esplosione" degli accordi quadro e delle convenzioni, strumenti di centralizzazione degli acquisti che stanno diventando sempre più rilevanti nella composizione delle modalità di spesa e ai quali anche il legislatore nazionale e regionale sta dando un grande impulso, rendendone l'utilizzo quasi obbligatorio per alcune tipologie di beni. Nel 2014 i CIG perfezionati per accordi quadro e convenzioni da parte di Centrali di Committenza regionali – il dato pertanto non comprende quelle nazionali come Consip alle quali comunque le stazioni appaltanti locali aderiscono - sono stati **ben 1.189** per un importo di **3,1 miliardi di €**. Sul dato incidono due fattori molto rilevanti:

- una **"maxi-Convenzione" della Regione Veneto** relativa alla fornitura di farmaci in esclusiva in fabbisogno alle aziende U.L.S.S. e all'istituto IRCCS IOV della Regione del Veneto, che da sola vale circa 1,7 miliardi e che si compone di 514 lotti. Questa gara, attualmente in fase di aggiudicazione, porterà alla stipula di ben 135 Convenzioni con le singole aziende aggiudicatrici e determinerà nel corso del 2015 la stipula dei relativi

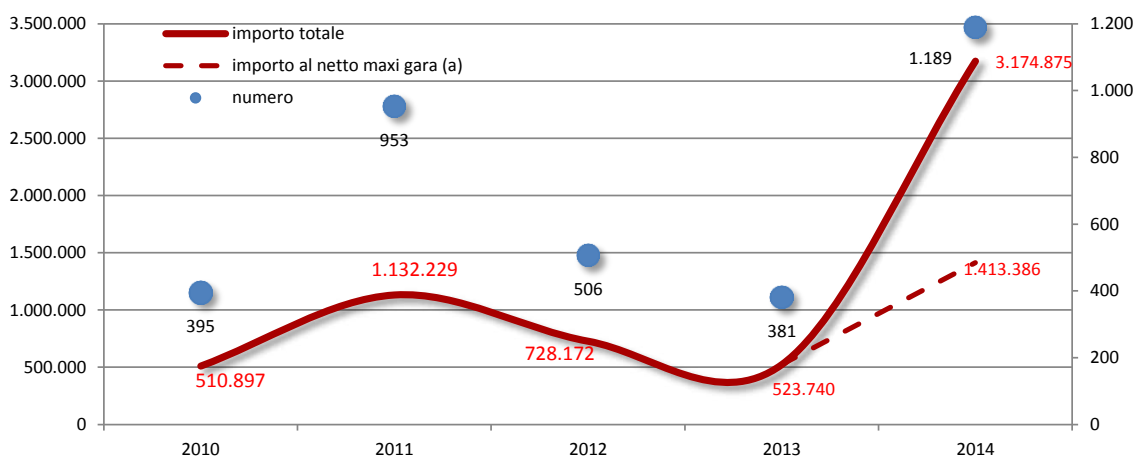


#### 4 - ACCORDI QUADRO, CONVENZIONI E RELATIVE ADESIONI

contratti di adesione da parte delle Aziende U.L.S.S. e pertanto una prevedibile impennata dei CID cd. Derivati. Come si vede nel grafico 2.6.1., al netto di questa maxi-gara, il valore degli accordi quadro e delle convenzioni si riduce notevolmente passando da 3,1 miliardi di € a 1,4 miliardi di €, importo comunque assai significativo e in grande crescita rispetto al 2013;

- la **graduale trasformazione del Coordinamento Regionale sugli acquisti sanitari (CRAS), al quale si deve gran parte della spesa, in una vera e propria centrale di committenza**, anche dal punto di vista degli strumenti utilizzati per gli acquisti: se fino al 2012 il CRAS stipulava Accordi quadro per le forniture sanitarie seguendo tutta la procedura di gara fino all'aggiudicazione, demandando però la stipula del contratto alle singole Aziende U.L.S.S., a partire dal 2014 è in capo alla Regione anche la stipula del contratto, a cui poi le singole Aziende potranno aderire. Siamo quindi davanti a vere e proprie Convenzioni, del tutto simili a quelle di Consip.

**Graf. 4.1.1. – CIG perfezionati di accordi quadro e convenzioni, importo pari o superiore a 40 mila € (importi in migliaia di €) – 2010-2014**



(a) Procedura negoziata ex art.57 comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 163/2006 e s.m.i., per la fornitura di farmaci 'in esclusiva' in fabbisogno alle Aziende Sanitarie e all'istituto IRCCS IOV della Regione del Veneto.

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti

Con la necessaria avvertenza che i dati sono riferiti ai CIG e dunque ai singoli lotti ricompresi nei bandi per accordi quadro o convenzioni, la tabella sottostante **conferma il balzo in avanti nel numero e nell'importo di questo strumento, che su base annua, ovvero rispetto al 2013, vede circa quadruplicare il numero e più che quintuplicare l'importo**. Il dato è, come già rilevato, influenzato dalla spesa farmaceutica e, in particolare, dalla maxi gara della Regione Veneto (**CRAS – Coordinamento Regionale Sanità**) "Procedura negoziata ex art.57 comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 163/2006 e s.m.i., per la fornitura di farmaci 'in esclusiva' in fabbisogno alle Aziende Sanitarie e all'istituto IRCCS IOV della Regione del Veneto", che vale 1,7 miliardi di €.

Anche a prescindere dalla maxi gara, la **crescita è comunque assai rilevante e interessa in modo quasi esclusivo le forniture**, poiché invece nei servizi e nei lavori lo strumento al momento meno si adatta e la spesa che passa attraverso questi canali è davvero residuale.



## 4 - ACCORDI QUADRO, CONVENZIONI E RELATIVE ADESIONI

Tab. 4.1.1. CIG perfezionati di accordi quadro e convenzioni, importo pari o superiore a 40 mila €, per settore e classe di importo (importi in migliaia di €) – 2010-2014										
	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Forniture	374	301.106	918	944.771	437	605.175	333	372.477	1.135	3.058.578
Forniture al netto maxigara (a)	374	301.106	918	944.771	437	605.175	332	372.477	621	1.297.089
Servizi	15	169.880	27	174.637	50	76.149	34	102.686	25	93.079
Lavori Pubblici	6	39.911	8	12.821	19	46.848	14	48.577	29	23.218
<b>Totale</b>	<b>395</b>	<b>510.897</b>	<b>953</b>	<b>1.132.229</b>	<b>506</b>	<b>728.172</b>	<b>381</b>	<b>523.740</b>	<b>1.189</b>	<b>3.174.875</b>
<b>Tot. al netto maxigara (a)</b>	<b>395</b>	<b>510.897</b>	<b>953</b>	<b>1.132.229</b>	<b>506</b>	<b>728.172</b>	<b>381</b>	<b>523.740</b>	<b>675</b>	<b>1.413.386</b>
<b>Forniture per classe di importo</b>										
40-150	150	12.782	410	33.686	139	11.939	121	10.457	383	31.444
150-500	110	31.692	234	64.299	131	36.103	99	26.613	291	82.085
500-1.000	58	40.974	87	61.776	43	30.564	47	33.329	133	93.317
1.000-2.500	36	55.932	85	137.296	70	110.669	42	60.748	135	216.048
2.500-5.000	11	37.191	52	171.998	23	83.667	11	40.509	80	285.932
più di 5.000	9	122.535	50	475.715	31	332.233	13	200.821	113	2.349.752
<b>Totale</b>	<b>374</b>	<b>301.106</b>	<b>918</b>	<b>944.771</b>	<b>437</b>	<b>605.175</b>	<b>333</b>	<b>372.477</b>	<b>1.135</b>	<b>3.058.578</b>
<b>Forniture per classe di importo al netto maxigara (a)</b>										
40-150	150	12.782	410	33.686	139	11.939	121	10.457	252	21.287
150-500	110	31.692	234	64.299	131	36.103	99	26.613	182	51.390
500-1.000	58	40.974	87	61.776	43	30.564	47	33.329	77	52.877
1.000-2.500	36	55.932	85	137.296	70	110.669	42	60.748	60	94.712
2.500-5.000	11	37.191	52	171.998	23	83.667	11	40.509	29	102.270
più di 5.000	9	122.535	50	475.715	31	332.233	13	200.821	21	974.552
<b>Totale</b>	<b>374</b>	<b>301.106</b>	<b>918</b>	<b>944.771</b>	<b>437</b>	<b>605.175</b>	<b>333</b>	<b>372.477</b>	<b>621</b>	<b>1.297.089</b>
(a) Procedura negoziata ex art.57 comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 163/2006 e s.m.i., per la fornitura di farmaci 'in esclusiva' in fabbisogno alle Aziende Sanitarie e all'istituto IRCCS IOV della Regione del Veneto.										

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti

La tabella sottostante conferma, focalizzandosi sul solo settore delle forniture, che è il **sistema sanitario regionale quello che fa maggiore ricorso ad accordi quadro e convenzioni per l'acquisto di apparecchiature medicali e prodotti farmaceutici.**

Nella voce "Regione" va infatti ricompresa l'azione del già citato **Coordinamento Regionale Acquisti Sanità (CRAS)**, struttura interna all'ente Regione che tuttavia opera nei fatti come **centrale di committenza regionale in ambito sanitario** e che ha concentrato la quasi totalità degli acquisti tramite Convenzioni. Dal punto di vista della categoria merceologica sono le apparecchiature mediche e i prodotti farmaceutici che rappresentano la netta maggioranza con una spesa pari al 73% del totale.



## 4 - ACCORDI QUADRO, CONVENZIONI E RELATIVE ADESIONI

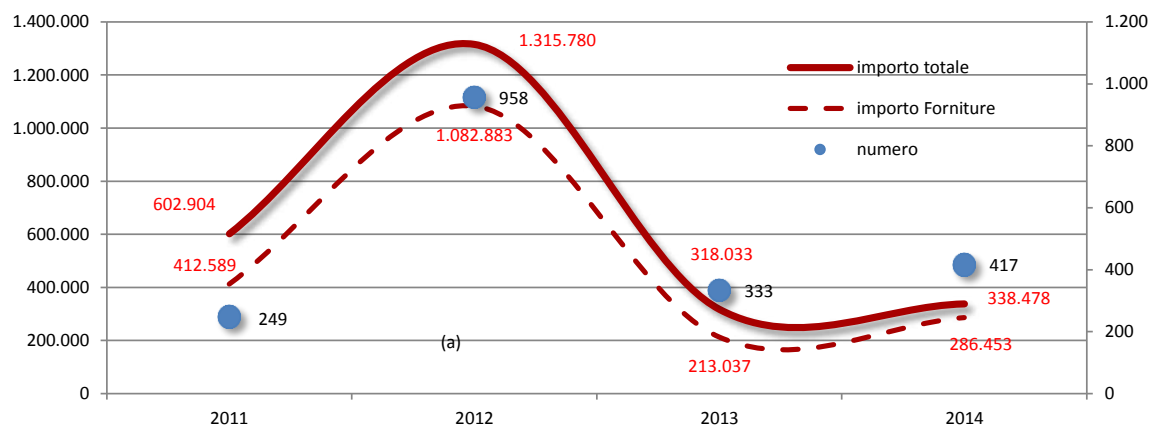
Tab. 4.1.2. - CIG perfezionati di accordi quadro e convenzioni di forniture, importo pari o superiore a 40 mila €, per tipologia di Ente (importi in migliaia di €) – 2010-2014										
	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Tipologia stazione appaltante										
Amministrazioni dello Stato	9	705	6	701	3	417	2	300	-	-
Comuni e Unioni di Comuni	1	61	3	511	-	-	2	638	-	-
Partecipate e soc. di gestione e servizi	4	25.065	14	34.570	24	65.115	19	6.110	8	702.876
Provincia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Regione	71	87.869	722	824.100	276	481.980	131	169.539	1.021	2.218.210
<i>Al netto maxi-gara</i>	71	87.869	722	824.100	276	481.980	131	169.539	507	456.722
Agenzie regionali	6	4.600	-	-	-	-	10	5.783	-	-
Università, CCAA ed altri	-	-	3	15.890	3	1.648	18	92.290	14	86.869
Aziende U.L.S.S. e RSA	283	187.407	170	68.999	131	56.014	151	103.600	92	50.623
<b>Totale</b>	<b>374</b>	<b>301.106</b>	<b>918</b>	<b>944.771</b>	<b>437</b>	<b>605.175</b>	<b>333</b>	<b>372.477</b>	<b>1.135</b>	<b>3.058.578</b>
<i>Totale al netto maxi-gara</i>	374	301.106	918	4.771	437	605.175	333	372.477	621	1.297.089

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti

## 4.2. Le aggiudicazioni degli accordi quadro e delle convenzioni

Nel 2014 sono state **417** le aggiudicazioni di contratti accordi quadro e convenzioni di importo pari o superiore a 40.000 €, per un importo complessivo di oltre **338 milioni di €**. Confermando quanto emerso dalla dinamica delle procedure di affidamento avviate (CIG), questa particolare procedura è utilizzata prevalentemente per le forniture (che da sole valgono 286 milioni di €), mentre residuali sono i servizi e i lavori pubblici.

Graf. 4.2.1. – Appalti aggiudicati tramite accordi quadro e convenzioni, importo pari o superiore a 40 mila € (importi in migliaia di €) – 2011-2014



(a) Il dato molto elevato di aggiudicazioni che si registra nel 2012 è il risultato della presenza di gare farmaceutiche multilotto con importi assai elevati

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti



## 4 - ACCORDI QUADRO, CONVENZIONI E RELATIVE ADESIONI

Tab. 4.2.1. Aggiudicazioni di accordi quadro e convenzioni, importo pari o superiore a 40 mila € per settore e classe di importo (importi in migliaia di €) - 2011-2014										
	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
<b>Forniture</b>	230	412.589	906	1.082.883	286	213.037	365	286.453	1.787	1.994.962
<b>Servizi</b>	16	182.899	41	222.168	31	35.724	27	34.816	115	475.607
<b>Lavori Pubblici</b>	3	7.417	11	10.729	16	69.272	25	17.209	55	104.628
<b>Totale</b>	249	602.904	958	1.315.780	333	318.033	417	338.478	1.957	2.575.196
<b>Forniture per classe di importo</b>										
<b>40-150</b>	104	7.561	327	22.539	110	7.849	135	10.847	676	48.796
<b>150-500</b>	76	16.880	247	58.427	95	21.242	102	25.751	520	122.300
<b>500-1.000</b>	26	14.944	96	58.098	33	17.406	55	30.776	210	121.224
<b>1.000-2.500</b>	9	11.377	114	162.100	33	42.417	40	52.309	196	268.202
<b>2.500-5.000</b>	7	18.800	57	179.076	4	14.479	20	55.248	88	267.603
<b>più di 5.000</b>	8	343.027	65	602.644	11	109.644	13	111.522	97	1.166.837
<b>Totale</b>	230	412.589	906	1.082.883	286	213.037	365	286.453	1.787	1.994.962
<b>di cui &gt; 150 mila €</b>	126	405.028	579	1.060.344	176	205.188	230	275.606	1.111	1.946.166

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti

Gli Enti che aggiudicano contratti sotto forma di Accordi quadro e convenzioni sono molto più limitati dal punto di vista numerico rispetto alle altre tipologie contrattuali: ancora una volta vale la pena sottolineare il ruolo della Regione e delle Aziende U.L.S.S.

Tab. 4.2.2. Aggiudicazioni di accordi quadro e convenzioni di forniture, di importo pari o superiore a 40 mila €, per tipologia di Ente e prodotto (importi in migliaia di €) - 2011-2014										
	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
<b>Tipologia stazione appaltante</b>										
<b>Regione</b>	28	17.819	789	956.243	109	112.222	248	186.679	1.174	1.272.963
<b>Società regionali</b>	-	-	-	-	10	5.449	-	-	10	5.449
<b>Concessionari e imprese di gestione</b>	10	30.859	16	45.190	11	2.407	6	2.645	43	81.101
<b>Aziende U.L.S.S. e RSA</b>	190	363.774	95	69.930	139	52.387	99	66.081	523	552.173
<b>Università ed Enti di ricerca</b>	-	-	2	10.890	-	-	-	-	2	10.890
<b>Altri soggetti pubblici e privati</b>	-	-	1	182	13	38.782	12	31.048	26	70.012
<b>Altro</b>	2	137	5	11.338	4	1.789	-	-	11	13.264
<b>Totale</b>	230	412.589	906	1.082.883	286	213.037	365	286.453	1.787	1.994.962
<b>Tipologia di prodotto</b>										
<b>Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità</b>	4	289.531	8	54.334	5	32.841	6	55.795	23	432.500
<b>Sostanze chimiche</b>	1	120	1	640	25	8.386	2	237	29	9.383
<b>Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale</b>	215	120.573	881	1.020.406	232	163.371	345	226.279	1.673	1.530.629
<b>Totale</b>	230	412.589	906	1.082.883	286	213.037	365	286.453	1.787	1.994.962

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti



## 4 - ACCORDI QUADRO, CONVENZIONI E RELATIVE ADESIONI

Di seguito si riportano i **primi 30 Accordi quadro e Convenzioni giunti ad aggiudicazione definitiva nel 2014**. Si segnalano, come più volte evidenziato, le procedure di gara centralizzate a livello regionale ed afferenti al **Coordinamento Regionale Acquisti per la Sanità** per l'anno 2014, tra le quali la gara d'appalto per la fornitura di farmaci che comprende i farmaci "in esclusiva" in fabbisogno alle Aziende Sanitarie e all'istituto IRCCS IOV della Regione del Veneto, che vale da sola, con i suoi 514 lotti, 1,7 miliardi di €. Valgono invece 700 milioni di € le due convenzioni per la fornitura di energia elettrica siglate dal Consorzio Energia Veneto ed espletate in quanto connesse a condizioni economiche migliorative rispetto alle analoghe convenzioni Consip. Seguono, con importi molto più contenuti, quelle di **Viveracqua**, Consorzio veronese che mette insieme i principali gestori del servizio idrico integrato del Veneto, aggregando 14 aziende, con un bacino di utenza complessivo di circa 4,2 milioni di abitanti. Viveracqua è presente nella graduatoria con numerosi appalti relativi non solo al servizio di fornitura dell'energia, ma anche al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. I restanti accordi quadro riguardano pressoché esclusivamente forniture di medicinali e farmaci.

Tab. 4.2.3. - CIG perfezionati di lotti/accordi quadro e convenzioni di importo pari o superiore a 40 mila €: graduatoria dei primi 30 contratti (importi in migliaia di €) - 2014			
Stazione appaltante	Oggetto lotto	Importo lotto	Importo aggiudicazione
REGIONE VENETO	Fornitura di farmaci 'in esclusiva' in fabbisogno alle Aziende Sanitarie e all'istituto IRCCS IOV della Regione del Veneto - 514 lotti	1.761.488	
CONSORZIO ENERGIA VENETO - VERONA	Fornitura di energia elettrica e servizi connessi a condizioni economiche migliorative rispetto alle convenzioni CONSIP	600.000	
CONSORZIO ENERGIA VENETO - VERONA	Fornitura di gas naturale e servizi connessi a condizioni economiche migliorative rispetto alle Convenzioni Consip	100.000	
VIVERACQUA S.C. A R.L. - VERONA	Fornitura energia elettrica anno 2015: lotto 4 - BMT / Bassa Tensione >200MWh e media tensione	31.601	11.770
VIVERACQUA S.C. A R.L. - VERONA	Fornitura energia elettrica anno 2015: lotto 3 - BMT / Bassa Tensione >200MWh e media tensione	30.362	11.356
REGIONE VENETO	Proroga della Convenzione 2005-2006 per il servizio relativo al ritiro, trasferimento nello stabilimento di lavorazione, trasformazione del plasma conferito dalle strutture trasfusionali dell'Accordo Interregionale per la Plasmaderivazione (AIP), nonché della produzione, stoccaggio e consegna di emoderivati. Periodo 01.01.2015 - 30.06.2015	24.700	
REGIONE VENETO	Servizio di Gestione Informatizzata del Personale a qualsiasi titolo impiegato dalle Aziende Sanitarie della Regione del Veneto	13.200	
COMUNE DI CAMPAGNA LUPIA	Concessione del servizio di ristorazione scolastica e a favore di altri utenti (cittadini assistiti dai servizi Sociali comunali, utenti ed educatori dei centri estivi)	9.963	9.217
VIVERACQUA S.C. A R.L. - VERONA	Fornitura energia elettrica anno 2015 - lotto 1	8.782	2.805
VIVERACQUA S.C. A R.L. - VERONA	Fornitura energia elettrica anno 2015 - lotto 2	8.604	2.722
VIVERACQUA S.C. A R.L. - VERONA	Servizio di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti - Zona Orientale	7.707	2.569
VIVERACQUA S.C. A R.L. - VERONA	Servizio di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti - Zona Verona e dintorni	6.228	2.076
VIVERACQUA S.C. A R.L. - VERONA	Servizio di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti - Zona sud-occidentale	5.343	1.781
VIVERACQUA S.C. A R.L. - VERONA	Servizio di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti - lotto 1 e 2	5.068	5.068
IPAB 'CENTRO SERVIZI ANZIANI - DUEVILLE' CASA DI RIPOSO DUEVILLE	Servizio di ristorazione 2014 - 2018	4.788	
REGIONE VENETO	Fornitura di suture meccaniche, clips e sistemi di fissaggio per chirurgia aperta e laparoscopica - lotto 22	4.571	
REGIONE VENETO	Fornitura di suture meccaniche, clips e sistemi di fissaggio per chirurgia aperta e laparoscopica - lotto 16	4.540	
VIVERACQUA S.C. A R.L.	Servizio di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti - Zona nord occidentale	4.220	1.406



## 4 - ACCORDI QUADRO, CONVENZIONI E RELATIVE ADESIONI

AZIENDA U.L.S.S. N.20 VERONA	Gara regionale mediante procedura aperta per la fornitura di n. 3 sistemi completi analitici automatizzati per la determinazione di HPV-DNA	4.000	
R.F.I. SPA	Progettazione e l'esecuzione dei lavori di manutenzione alle opere civili di RFI	4.000	
REGIONE VENETO	Fornitura di suturatrici meccaniche, clips e sistemi di fissaggio per chirurgia aperta e laparoscopica - lotto 2	3.904	
COMUNE DI FORNO DI ZOLDO	Servizio di mensa centro servizi Santin pasti domiciliari forno di Zoldo	3.879	1.914
AZIENDA OSPEDALIERA PADOVA	Fornitura quadriennale di "18f-fluorodesossiglucosio" per l'Azienda Ospedaliera, per l'Istituto Oncologico Veneto	3.646	
REGIONE VENETO	Fornitura di Medicazioni Semplici per i fabbisogni delle Aziende Sanitarie del Veneto - lotto 15	3.586	
REGIONE VENETO	Procedura aperta per la forniture di soluzioni ed emulsioni elettroniche concentrate - lotto 18	3.339	3.339
FARMACIA CONCORDIA S.R.L. - VERONA	Procedura aperta per la fornitura ordinaria di medicinali, parafarmaci e altri generi vendibili nelle farmacie comunali di Concordia Sagittaria e Azzano Decimo	3.328	
AZIENDA OSPEDALIERA PADOVA	Fornitura quinquennale in service di una stazione preanalitica e materiale per il prelievo sottovuoto per l'Azienda Ospedaliera di Padova e per l'ULSS n. 16	3.183	
REGIONE VENETO	Procedura aperta per la fornitura di soluzioni ed emulsioni infusionali ed elettroniche concentrate	3.067	1.692
REGIONE VENETO	Procedura aperta per la fornitura di ausili per incontinenti ad uso ospedaliero in fabbisogno alle aziende sanitarie della Regione Veneto: pannoloni	2.895	
REGIONE VENETO	Procedura aperta per la fornitura di ausili per incontinenti ad uso ospedaliero in fabbisogno alle aziende sanitarie della Regione Veneto:	2.716	

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti

## 4.3. Le adesioni

Nel caso delle adesioni la richiesta del CIG è qualcosa in più di una semplice intenzione di acquisto, non essendo la stessa subordinata all'individuazione di un contraente al quale ha già provveduto la convenzione. Le adesioni registrate dai CIG sono dunque di fatto già contratti. Le stazioni appaltanti vi ricorrono per particolari tipologie di beni, quelli per i quali sono maggiormente diffusi e standardizzati.

Il livello di adesione delle stazioni appaltanti venete alle Convenzioni nel periodo 2010-2014 viene descritto dal grafico sottostante. Nel 2014 sono state sottoscritte **939 adesioni per un valore di 406,9 milioni di €, in riduzione rispetto al 2013, sia come numero che come importo**. Esse comprendono quelle riferite a centrali di committenza o acquisto sia regionali che nazionali, come nel caso di Consip.

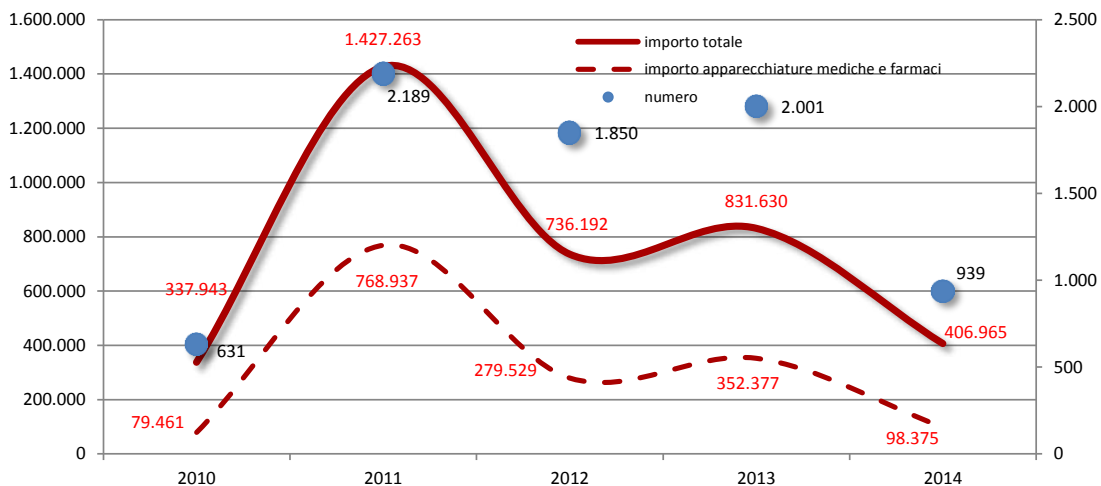
Il settore delle **forniture** è quello che più di altri si presta all'utilizzo di questo strumento, soprattutto per alcune tipologie di prodotto, come le forniture energetiche, le attrezzature in ambito sanitario, le forniture per uffici e i prodotti software come nel caso dei molti acquisti tramite Consip.

Anche in questo caso, il **settore farmaceutico** è prioritario, come si evince dalla linea tratteggiata del grafico successivo che riporta l'andamento delle adesioni al netto dell'importo relativo ai farmaci e alle apparecchiature farmaceutiche.



4 - ACCORDI QUADRO, CONVENZIONI E RELATIVE ADESIONI

Graf. 4.3.1. – CIG perfezionati di adesioni ad accordi quadro e convenzioni di importo pari o superiore a 40 mila € (importi in migliaia di €) – 2010-2014 (a)



(a) Il dato molto elevato di adesioni che si registra nel 2012 è il risultato della presenza di gare farmaceutiche multilotto

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti

L'apparente riduzione del numero delle adesioni nel 2014 si spiega tenendo presente, anche in questo caso, la dinamica delle Convenzioni sanitarie stipulate principalmente dalla Regione Veneto. Si tratta per lo più di Convenzioni biennali per l'acquisto di farmaci, alle quali le Aziende U.L.S.S. aderiscono in modo graduale e differito nel tempo. Questo spiega **l'andamento altalenante delle adesioni** che calano tra il 2011 e il 2012 per poi salire nel 2013 (la prima maxi convenzione aveva validità per il biennio 2012-2013 e le adesioni si sono per lo più concentrate nell'annualità 2013), poi di nuovo calano quest'anno lasciando prevedere un rialzo per il prossimo anno in concomitanza con la fine del contratto (la seconda maxi convenzione, attualmente in corso, ha durata fino a giugno 2015 con possibilità di proroga).

La tabella successiva ricostruisce il quadro complessivo delle adesioni e dimostra come, per tutti e tre i settori, **prevalgano nettamente le adesioni senza successivo confronto competitivo**, che sono maggioritarie sia come numero che come importo.



## 4 - ACCORDI QUADRO, CONVENZIONI E RELATIVE ADESIONI

Tab. 4.3.1. - CIG perfezionati di adesioni ad accordi quadro e convenzioni per forniture di importo pari o superiore a 40 mila € (importi in migliaia di €) - 2010-2014										
	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
<b>Forniture</b>										
Senza successivo confronto	398	259.940	1.632	997.399	1.388	397.011	1.363	457.855	619	288.384
Con successivo confronto competitivo	5	547	63	10.752	88	18.155	127	39.246	27	9.097
<b>Totale</b>	<b>403</b>	<b>260.487</b>	<b>1.695</b>	<b>1.008.150</b>	<b>1.476</b>	<b>415.166</b>	<b>1.490</b>	<b>497.101</b>	<b>646</b>	<b>297.481</b>
<b>Servizi</b>										
Senza successivo confronto	82	54.749	324	368.248	278	289.780	280	275.534	143	69.709
Con successivo confronto competitivo	5	1.057	21	6.461	25	9.858	41	14.445	25	18.885
<b>Totale</b>	<b>87</b>	<b>55.806</b>	<b>345</b>	<b>374.709</b>	<b>303</b>	<b>299.638</b>	<b>321</b>	<b>289.979</b>	<b>168</b>	<b>88.594</b>
<b>Lavori Pubblici</b>										
Senza successivo confronto	139	21.177	146	42.783	69	15.446	165	40.806	97	18.690
Con successivo confronto competitivo	-	-	3	1.620	3	6.079	26	4.194	28	2.199
<b>Totale</b>	<b>139</b>	<b>21.177</b>	<b>149</b>	<b>44.404</b>	<b>72</b>	<b>21.525</b>	<b>191</b>	<b>45.000</b>	<b>125</b>	<b>20.889</b>
<b>Totale complessivo</b>										
Senza successivo confronto	619	335.866	2.102	1.408.430	1.735	702.237	1.808	774.196	859	376.784
Con successivo confronto competitivo	10	1.604	87	18.833	116	34.092	194	57.884	80	30.181
<b>Totale</b>	<b>629</b>	<b>337.470</b>	<b>2.189</b>	<b>1.427.263</b>	<b>1.851</b>	<b>736.329</b>	<b>2.002</b>	<b>832.080</b>	<b>939</b>	<b>406.965</b>

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti

La tabella 4.3.2. evidenzia come le adesioni si distribuiscano in modo piuttosto omogeneo tra tutte le fasce di importo e siano particolarmente rilevanti, oltre che per le apparecchiature mediche e i medicinali, nel settore degli acquisti di energia elettrica.



## 4 - ACCORDI QUADRO, CONVENZIONI E RELATIVE ADESIONI

Tab. 4.3.2. - CIG perfezionati di adesioni ad accordi quadro e convenzioni per forniture di importo pari o superiore a 40 mila €, per classe di importo e prodotto (importi in migliaia di €) - 2010-2014										
	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
<b>Forniture per classe di importo</b>										
40-150	259	20.073	942	74.848	894	69.763	840	66.641	387	30.648
150-500	98	24.563	467	124.397	396	104.605	442	118.187	168	43.750
500-1.000	21	15.228	145	102.545	126	86.436	123	88.159	37	26.017
1.000-2.500	18	26.909	89	138.210	45	57.835	65	101.460	31	50.680
2.500-5.000	3	10.226	37	127.462	8	25.541	12	43.129	15	51.694
più di 5.000	4	163.487	15	440.690	7	70.986	8	79.525	8	94.691
<b>Totale</b>	<b>403</b>	<b>260.487</b>	<b>1.695</b>	<b>1.008.150</b>	<b>1.476</b>	<b>415.166</b>	<b>1.490</b>	<b>497.101</b>	<b>646</b>	<b>297.481</b>
<b>Forniture per tipologia di prodotto</b>										
Apparecchiature mediche	338	78.988	1.549	768.937	1.280	279.666	1.184	352.377	392	98.375
Prodotti derivati dal petrolio, elettricità	25	8.153	69	229.693	121	120.187	204	117.619	167	185.915
Attrezzature trasporto	5	123.373	12	714	10	3.427	5	398	9	1.641
Altri prodotti	7	2.506	15	1.572	14	1.701	14	4.753	29	5.632
<b>Totale</b>	<b>403</b>	<b>260.487</b>	<b>1.695</b>	<b>1.008.150</b>	<b>1.476</b>	<b>415.166</b>	<b>1.490</b>	<b>497.101</b>	<b>646</b>	<b>297.481</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



---

**5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI**

---

## 5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

### 5.1. Gli obiettivi dell'indagine e i temi strategici

L'obiettivo del capitolo è quello di ripercorrere alcune tematiche strategiche che hanno caratterizzato il mondo degli appalti pubblici nel 2014. Le questioni su cui ci si soffermerà sono le seguenti:

- 1) La **centralizzazione e l'aggregazione degli acquisti**, che ha avuto un forte impulso con il D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni, nella Legge 23 giugno 2014, n. 89 .
- 2) Le nuove **Direttive europee**, la Direttiva n. 2014/24/UE (c.d. Direttiva Appalti), la Direttiva n. 2014/25/UE (c.d. Direttiva Utilities) e la Direttiva n. 2014/23/UE (C.D. Direttiva Concessioni) che introducono significative modifiche nel sistema degli appalti, aprendo nuove opportunità per le piccole e medie imprese.
- 3) Il tema della **Trasparenza e dell'Anticorruzione**, divenuto sempre più rilevante con il rafforzamento del ruolo dell'ANAC e con i provvedimenti normativi in materia.

### 5.2. La strada "obbligata" della centralizzazione e dell'aggregazione degli acquisti: un'opportunità per innovare il mondo degli appalti pubblici

#### 5.2.1. Evoluzione normativa e scenari

L'articolo 9 del D.L. n.66/2014, più di tutti ha avuto un forte impatto sull'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione: in particolare il comma 4 che ha riscritto, per l'ennesima volta, l'art. 33 comma 3-bis del D.Lgs. 163/2006, impone dei rilevanti vincoli agli acquisti autonomi di beni, servizi e lavori da parte degli Enti non capoluogo di Provincia ed introduce la figura del **Soggetto Aggregatore**.

La Legge di conversione n. 89/2014 ha ulteriormente ristretto le manovre di azione dei Comuni non capoluogo di Provincia, in particolare per quanto riguarda l'affidamento dei lavori pubblici. La Legge n. 89/2014 ha anche sancito il non rilascio, da parte dell'ANAC, del CIG per le procedure di gara svolte con modalità non conformi ai vincoli imposti dall'art. 9 del D.L. n. 66/2014. Di seguito il comma 4 dell'art. 9 del D.L. n. 66/2014 a seguito della conversione:

*Il comma 3-bis dell'articolo 33 del D.Lgs. 163/2006 è sostituito dal seguente:*

*"3-bis. I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56. In alternativa, gli stessi Comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture non rilascia il codice identificativo gara (CIG) ai comuni non capoluogo di provincia che procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione degli adempimenti previsti dal presente comma."*

Gli obblighi introdotti all'art. 33 comma 3-bis del Codice sono stati oggetto di rinvio temporale con un emendamento introdotto dalla Legge di conversione del D.L. 90/2014 e successivamente dall'art. 8 del D.L. n. 192/2014 (Legge Mille Proroghe 2015): l'obbligatorietà per i Comuni non capoluogo di Provincia di effettuare i propri acquisti nelle modalità sopra indicate, per beni, servizi e lavori entrerà in vigore il primo settembre 2015.

L'obiettivo prioritariamente perseguito con siffatto obbligo non consiste nel miglioramento dei livelli di efficienza nell'aggregazione della domanda pubblica (di beni e servizi standardizzati), quanto piuttosto nella **riduzione del numero complessivo delle stazioni appaltanti**, ritenuto eccessivamente elevato, allo scopo di concentrare le funzioni di acquisto in pochi soggetti qualificati, anche per la gestione di gare singole per l'affidamento di lavori, servizi e forniture

L'articolo 9, comma 2, del D.L. 66/2014 introduce poi la nuova **figura del "soggetto aggregatore"** e **stabilisce la necessità per tali soggetti di essere iscritti in un apposito Elenco nazionale**.



---

**5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI**

---

il numero dei soggetti aggregatori è stato fissato in un massimo di 35 soggetti e di tale numero fanno parte:

- CONSIP (di diritto);
- una centrale di committenza per ciascuna regione (di diritto);
- altri soggetti aggregatori che procedano all'affidamento di appalti dedicati agli Enti del proprio territorio, e che richiedano ed ottengano l'apposita iscrizione in Elenco, se in possesso di determinati requisiti che attengono alla stabilità dell'attività di centralizzazione, nonché alla gestione di valori di spesa ritenuti significativi per le acquisizioni di beni e di servizi, con riferimento ad ambiti, anche territoriali, da ritenersi ottimali ai fini dell'aggregazione e della centralizzazione della domanda.

Ma qual è, esattamente, il **compito assegnato** ai soggetti aggregatori? A tale proposito, l'articolo 9, comma 3, del D.L. n. 66/2014 prevede che entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base delle analisi del Tavolo dei soggetti aggregatori, dovranno essere individuate alcune categorie di beni e di servizi in relazione alle quali le amministrazioni debbono necessariamente ricorrere a CONSIP oppure agli altri soggetti aggregatori operanti sul rispettivo territorio di riferimento, e ciò ai fini dello svolgimento delle relative procedure. Dalla lettura delle predette disposizioni emerge, dunque, che i soggetti aggregatori **non sono chiamati a sostituire in toto le precedenti stazioni appaltanti**, né sono chiamati, almeno in linea teorica, a prendere radicalmente il posto delle centrali regionali già costituite, ma dovranno piuttosto **svolgere alcune procedure** – anno per anno individuate dal Tavolo dei soggetti aggregatori, anche in relazione alle soglie di importo – da indire per l'acquisizione dei beni e dei servizi destinati alle amministrazioni statali centrali e periferiche nonché alle regioni, agli enti regionali, nonché loro consorzi e associazioni, ed agli enti del servizio sanitario nazionale. A ben vedere, dunque, i soggetti aggregatori non dovranno indire tutte le procedure per l'acquisizione di tutti i beni e servizi acquisibili sul territorio regionale, ma dovranno indire soltanto le **"maxi-procedure"** necessarie per l'acquisizione di quei beni e di quei servizi che rientrano nelle categorie individuate al Tavolo nazionale.

Certo è che, per queste categorie di beni e servizi, non sarà consentita l'indizione di autonome procedure da parte delle amministrazioni con la conseguenza che l'ANAC non rilascerà più il CIG alle stazioni appaltanti che, in violazione dei predetti adempimenti, non abbiano fatto ricorso a CONSIP o ad altro soggetto aggregatore.

I criteri di individuazione e selezione dei nuovi soggetti aggregatori, diversi da Consip e dalle Centrali di committenza regionali, sono stati definiti con il **DPCM 14/11/2014**. Secondo il predetto DPCM 11 novembre 2014 per poter entrare a far parte dei soggetti aggregatori i vari enti (tra cui Città metropolitane, province, associazioni, unioni e i consorzi di enti locali) devono aver avviato procedure per l'acquisizione di beni e servizi per almeno 200 milioni nell'ultimo triennio e comunque con un valore minimo di 50 milioni di euro per ciascun anno. Tra i soggetti aggregatori entrano di diritto Consip e una centrale di committenza per ogni regione, che devono avrebbero dovuto essere designate entro il 31.12.2014; gli altri soggetti che vogliono rientrare nei 35 possono richiedere l'iscrizione nell'elenco secondo le modalità specificate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con propria determinazione.

Il **DPCM 14 novembre 2014** istituisce il **tavolo tecnico** dei soggetti aggregatori, composto da un rappresentante della presidenza del Consiglio dei ministri, un rappresentante del ministero dell'Economia e i rappresentanti dei soggetti aggregatori. Tra i **compiti del tavolo tecnico**: la raccolta dei dati sulle previsioni di acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, la pianificazione delle iniziative di acquisto dei soggetti aggregatori, la condivisione delle metodologie a supporto delle attività di aggregazione e centralizzazione, il monitoraggio delle attività e dei risultati dell'aggregazione e centralizzazione degli acquisti, il supporto tecnico ai programmi di razionalizzazione della spesa, la promozione dell'uso di piattaforme informatiche e la collaborazione con i soggetti istituzionali competenti in materia di acquisti pubblici.

Con la Determinazione 2/2015 l'ANAC ha recentemente definito le modalità operative per la presentazione delle candidature all'elenco dei soggetti aggregatori, rendendo disponibile il modulo destinato ai candidati che intendono essere selezionati come soggetto aggregatore.



5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

L'ANAC ha recentemente pubblicato la determinazione n. 3 del 25 febbraio 2015, che fornisce le prime indicazioni interpretative sugli obblighi di cui al nuovo art. 33, comma 3-bis del D.lgs. 163/2006, in particolare in relazione ai rapporti tra gli istituti della centrale unica di committenza (CUC) e la stazione unica appaltante (SUA).

**1) Soggetto aggregatore:** soggetto aggregatore è una centrale di committenza “qualificata” ed “abilitata” (ex lege o tramite valutazione dell'ANAC) all'approvvigionamento di lavori, beni e servizi per conto dei soggetti che se ne avvalgano.

**2) Stazione Unica Appaltante:** la S.U.A. - Stazione Unica Appaltante - cura l'aggiudicazione di contratti pubblici per la realizzazione di lavori, la prestazione di servizi e l'acquisizione di forniture per conto degli enti aderenti, in ambito regionale o locale. E' in pratica una centrale di committenza, istituita al fine di “assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazione mafiose”; ma ha anche la funzione di mettere a disposizione degli Enti gli uffici, il personale, le competenze del Provveditorato, ove questo avvalimento possa favorire il perseguimento di obiettivi di efficienza, economicità, efficacia.

SUA e soggetti aggregatori godono dunque di un comune denominatore – l'essere, appunto, centrali di committenza. Dal momento che l'art. 33, comma 3, del D.lgs. 163/2006, prevede che le amministrazioni aggiudicatrici possano affidare le funzioni di stazione appaltante per l'acquisizione di lavori o ad una centrale di committenza o ai provveditorati, l'obbligo previsto al comma 3-bis può intendersi validamente adempiuto nel caso in cui un'unione di comuni o un accordo consortile tra comuni conferisca le funzioni di stazione appaltante al provveditorato, eventualmente già individuato anche come soggetto che svolge le funzioni di SUA.

### 5.2.2. I modelli di centralizzazione prevalenti in Italia

Ma un soggetto aggregatore regionale equivale ad una sola centrale di committenza regionale? Questo è forse l'aspetto più problematico e critico della nuova normativa: la storia dell'istituzione di soggetti regionali deputati all'aggregazione della domanda ha infatti avuto inizio già da qualche anno, con la creazione, da un lato, delle *centrali di committenza regionali* e, dall'altro, con il tentativo, da parte di Consip, di creare il c.d. “*sistema a rete*” previsto dalla Legge finanziaria del 2007 in grado di far dialogare il centro con le autonomie territoriali. Caratteristica comune di queste esperienze regionali è la ricerca di forme organizzative e gestionali mediante le quali attuare la centralizzazione degli acquisti, conseguire un risparmio negli acquisti di beni intermedi e arrivare ad una gestione più efficace ed efficiente della spesa pubblica regionale. Dato questo elemento di partenza in comune, si ravvisano tuttavia forti disomogeneità a livello territoriale.

Un **primo fattore di differenziazione** riguarda **l'assetto organizzativo e gestionale della Centrale di committenza**. I modelli prevalenti sono quattro :

1) **modello “in house”:** la Centrale di committenza è “una costola” dell'Amministrazione aggiudicatrice oppure nasce e si sviluppa come Area/dipartimento/unità funzionale dell'azienda informatica regionale. E' il caso di *Sardegna CAT*, che fa riferimento all'Assessorato regionale agli Enti Locali, di *Empulia* (gestita dalla società regionale InnovaPuglia), *Informatica Trentina* e il *CRAS* della Regione Veneto, che però opera esclusivamente in ambito sanitario.

2) **modello “agenziale” (top down):** l'amministrazione regionale decide di istituire un nuovo soggetto cui delegare la funzione acquisti, formalmente esterno all'organigramma della regione ma strettamente connesso all'amministrazione dal punto di vista giuridico. All'agenzia devono obbligatoriamente rivolgersi per i propri acquisti le aziende sanitarie, ma vi è un input forte anche sugli enti locali, almeno per quanto concerne gli acquisti di beni standardizzati. Esempio tra i più interessanti è quello di *Intercent-ER Emilia Romagna*;

3) **modello “a rete” (bottom up):** la Regione in questo caso mette a disposizione delle amministrazioni interessate la propria piattaforma telematica per la gestione della gare e agisce, qualora necessario per il



---

**5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI**

---

tipo di settore trattato o perché richiesto dagli stessi enti, come stazione appaltante unica. Gli enti in questo modello hanno due possibilità: a) gestire le proprie gare in maniera autonoma utilizzando la piattaforma regionale comune; b) rivolgersi alla Centrale di committenza come stazione appaltante unica per l'organizzazione comune delle gare e la stipula di convenzioni di acquisto. Questo ultimo modello caratterizza la *Regione Toscana*, che ha attivato la piattaforma *e-Start*, gestita direttamente dagli esperti della Regione.

4) **modello "societario"**: la Regione costituisce una società vera e propria, tendenzialmente una **Spa**, che opera in piena autonomia funzionale e gestionale, con criteri di stampo privatistico. Questo ultimo modello caratterizza *Arca Lombardia*, che come abbiamo visto nasce come costola di Lombardia Informatica e poi evolve verso un assetto societario e *SCR*, la società di committenza della Regione Piemonte.

In generale la tendenza degli ultimi anni è quella di abbandonare i modelli in house o quelli legati alle Aziende informatiche perché eccessivamente "vincolati" ad un'Amministrazione di riferimento (che priva queste strutture della necessaria visione strategica e di insieme) e soggetti al rispetto delle procedure burocratiche dell'Ente Regione che non consentono di conseguire quell'autonomia e velocità decisionale necessaria per gestire volumi ingenti di spesa e svolgere un'azione efficace di coordinamento e supporto verso gli EELL.

Un **secondo elemento di differenziazione** riguarda la tipologia di gare gestite dalle Centrali di committenza: se la logica prevalente in gran parte delle Centrali è ancora quella di acquistare a prezzi più bassi grandi quantitativi di forniture di beni standard, è anche vero che man mano che queste strutture si specializzano e acquisiscono competenze, cresce anche il livello di innovazione e sofisticazione dei prodotti messi a gara. Basti pensare alle gare di *intercent-ER nel settore sanitario* (che riguardano non più solo siringhe e vaccini, ma anche macchinari estremamente sofisticati, ecc.) alle gare della *Regione Toscana* che agisce come centrale di committenza essenzialmente per fornire beni e servizi innovativi o ad elevato contenuto tecnologico (servizi finanziari, formazione, sistemi telematici, certificazione digitale, ecc.), oppure alle gare di *Arca Lombardia* e delle *Province Autonome di Trento e Bolzano* che stanno sviluppando soluzioni innovative operando ad esempio nel settore degli appalti pre-commerciali.

Molto diversa è anche la **performance contrattuale** delle Centrali di committenza: il monitoraggio effettuato dall'A.N.A.C. mette in evidenza uno scenario a macchia di leopardo nel quale, accanto a strutture caratterizzate da una consolidata operatività ed elevata capacità imprenditoriale ve ne sono altre che non risultano ancora attive sul mercato ed hanno una ridotta operatività. Pur con trend di crescita molto elevate, l'incidenza delle attività contrattuali delle centrali di acquisto risulta ancora limitata rispetto al dato nazionale ma in grande crescita: nel solo 2013 esse hanno cumulato il 20,5% della spesa complessiva. Nonostante vi siano margini ampi di sviluppo del settore e molto resti da fare in termini di accesso all'e-Procurement il ruolo delle centrali di acquisto è fondamentale nel processo di modernizzazione ed innovazione del settore. Dal punto di vista dell'**evoluzione strategica della domanda**, le Centrali di acquisto, insieme a Consip, non hanno soltanto consentito di mettere in moto quel processo di aggregazione, semplificazione e razionalizzazione fortemente voluto per contenere la spesa pubblica, ma hanno svolto un ruolo rilevante in termini di:

- supporto alla programmazione annuale degli acquisti, tema che comincia ad acquisire rilevanza all'interno degli EELL, dopo decenni di frammentazione delle richieste, caos organizzativo e moltiplicazione dei costi;
- trasmissione di competenze alle stazioni appaltanti, attraverso un lavoro continuo di formazione, affiancamento, assistenza e consulenza;
- utilizzo e diffusione dell'e-Procurement, verso cui vi sono oggi meno barriere all'ingresso di quelle che a volte esistono in ambito privato.

Anche dal punto di vista dell'**offerta**, molti passi avanti sono stati fatti grazie alla capacità delle Centrali di committenza di "mediare" tra le esigenze dell'Ente e i fabbisogni delle imprese. In questo senso le Centrali di committenza, se riescono ad acquisire prestigio e riconoscimento sul territorio, diventano esse stesse un mercato rilevante per le imprese che, attraverso la Centrali di acquisto, possono entrare in contatto con un numero di clienti potenziali molto più elevato di quello che avrebbero potuto raggiungere in maniera autonoma.



---

**5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI**

---

**5.2.3 Un possibile modello**

L'esperienza di analisi e approfondimento sul tema della centralizzazione degli acquisti, nonché il confronto con esperti di settore e con responsabili di centrali di committenza consentono di identificare in **tre aspetti** i fattori chiave di successo dei modelli di centralizzazione:

- **dal punto di vista organizzativo:** il modello agenziale o societario è quello che permette alla Centrale di operare con maggiori possibilità di successo, perché garantisce autonomia decisionale ed operativa e svincola la struttura dalle procedure burocratico-amministrative dell'Ente Regione consentendole di raggiungere obiettivi di efficienza, efficacia e rapidità nell'azione;
- **dal punto di vista tecnologico:** le centrali che funzionano in termini di volumi di spesa gestita e risparmi ottenuti sono dotate di una piattaforma tecnologica unica da mettere a servizio del territorio, cioè di un sistema informativo tramite il quale poter governare in modalità fluida, dinamica e trasparente l'intero ciclo di appalto e approvvigionamento in tutte le sue fasi, che si riassumono in programmazione, progettazione, validazione, autorizzazione, aggiudicazione procedure d'acquisto o approvvigionamento, esecuzione, verifica o collaudo;
- **dal punto di vista operativo:** le centrali che operano con successo presidiano 5 attività strategiche:
  - ✓ la programmazione accentrata dei fabbisogni di acquisto;
  - ✓ la conoscenza dei fabbisogni e la capacità di incidere sui comportamenti di acquisti;
  - ✓ la conoscenza dei mercati della fornitura;
  - ✓ il monitoraggio dei consumi e la verifica della qualità;
  - ✓ la valutazione della performance dei fornitori.
- **dal punto di vista delle competenze:** le centrali più evolute, come Arca Lombardia, Intercenter e SCR sono gestite da figure manageriali di alto livello con competenze multidisciplinari di tipo giuridico normativo, economico-gestionale, organizzativo e strategico. In questo senso la Centrale deve essere essa stessa centro di competenza specializzato e deve favorire supporto e consulenza alle imprese e alle stazioni appaltanti su tutte le tematiche inerenti gli acquisti.

Nell'analisi dei punti di forza dei modelli di centrale più evolute, vale la pena sottolineare **due aspetti peculiari:**

- 1) la **conoscenza approfondita del mercato della fornitura e del territorio di riferimento:** ogni gara svolta da queste centrali è preceduta da analisi e studi territoriali finalizzati a comprendere:
  - le caratteristiche delle imprese locali rispetto ai fabbisogni delle stazioni appaltanti,
  - i prezzi di riferimento dei prodotti/servizi,
  - le caratteristiche dei beni/servizi forniti,
  - gli elementi di innovazione.

Attraverso queste indagini, che vengono spesso accompagnate da tavoli di lavoro con le associazioni di categoria, si valuta anche la **possibilità e la sostenibilità delle gare aggregate per il sistema delle micro e piccole imprese locali affinché esse non risultino poi penalizzate nel caso di Convenzioni o accordi quadro di grandi dimensioni.**



## 5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

Graf. 5.2.1. – Modello di analisi di mercato all'interno di una centrale di committenza



Fonte: Arca Lombardia

- 2) La gestione attraverso la piattaforma telematica non solo della fase di gara ma tutto il ciclo dell'appalto, incluso il cosiddetto “ciclo passivo”, che include anche l'ordine, il pagamento completamente dematerializzato dei fornitori e la fatturazione elettronica.

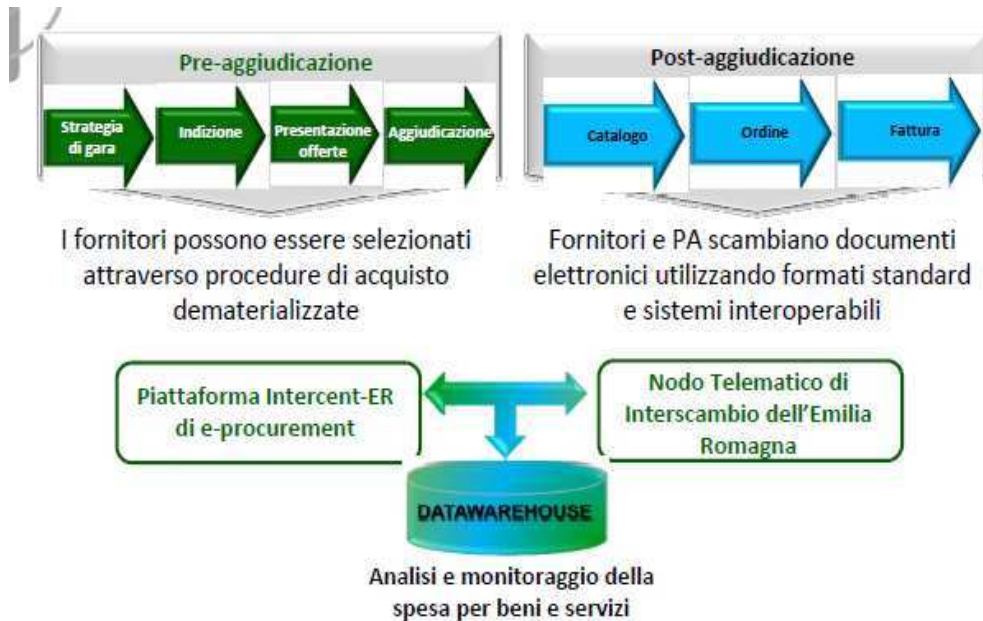
Emblematico ad esempio il caso dell'Emilia Romagna, venuto dalla nuova normativa regionale<sup>6</sup> che tra le altre cose, ha istituito il sistema regionale per la dematerializzazione del ciclo passivo degli acquisti (SiCiPa-ER), affidandolo ad IntercentER. Al riguardo, la Regione non solo è in linea con la normativa nazionale ed europea in materia di fatturazione elettronica, ma ha altresì previsto la dematerializzazione dell'intero ciclo degli acquisti, quindi anche dell'ordine e dei documenti di trasporto. Lo strumento tecnologico utilizzato per gestire tutto questo è una **piattaforma per l'intermediazione digitale** in grado di garantire, anche attraverso l'integrazione con sistemi in essere, la gestione dei processi di gara, sia per quanto attiene ai committenti (Regione, Aziende Sanitarie, Enti Locali) che ai fornitori, fornendo anche maggiori informazioni che indirizzino al miglioramento continuo del processo stesso.

<sup>6</sup> L.R. 4 ottobre 2013, n. 17, Modifiche alla Legge Regionale 24 maggio 2004, N. 11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione).



5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

Graf. 5.2.2. – Modello di analisi e monitoraggio della spesa: il caso di Intercenter Emilia Romagna



Fonte: Intercent-ER

Analoghi cicli operativi sono previsti in altri Enti e strutture regionali. Interessante è ad esempio il caso della **Provincia di Bolzano**, dove la piattaforma informatica gestisce anche il servizio di pubblicazione dei bandi nonché gli adempimenti informativi verso l'Osservatorio regionale.



---

**5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI**

---

**Focus di approfondimento****LA CENTRALE REGIONALE IN VENETO: QUALI OPPORTUNITÀ****APPROFONDIMENTI PRESSO LA SEZIONE AFFARI GENERALI DELLA REGIONE VENETO****Che cosa sta facendo il veneto in materia di centralizzazione degli acquisti ?**

Il 29 dicembre scorso è stata approvata in Giunta la Delibera che istituisce la Centrale di committenza regionale, che sarà denominata CRAV – Centrale Regionale Acquisti Veneto e sono attesi per i primi giorni di aprile gli atti esecutivi che definiranno il modello organizzativo e di funzionamento del nuovo soggetto. La Regione Veneto ha comunicato all' A.N.AC. i requisiti per poter iscrivere il nuovo soggetto nell'elenco dei soggetti aggregatori, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

**Operativamente, il CRAV che assetto organizzativo avrà?**

La prima scelta è stata quella di non creare un soggetto esterno o una società autonoma ma una struttura interna alla Regione, che probabilmente afferrirà al Sezione Affari Generali. Tale struttura sarà articolata in due settori: un primo settore si occuperà di gare aggregate per conto degli Enti territoriale e quindi di spesa esterna e un secondo settore invece gestirà la spesa regionale e si occuperà di effettuare gli acquisti per tutti gli uffici e le strutture della Regione. Il nuovo soggetto aggregatore gestirà gare di forniture e servizi e non si occuperà di lavori.

**Quali saranno i rapporto con il CRAS, che gestisce la scelta sanitaria?**

Sul CRAS è stata fatta la seconda scelta strategica rispetto alla questione centralizzazione. Vista l'esperienza consolidata della struttura e le specificità del settore sanitario, si è deciso di preservare l'autonomia del CRAS che continuerà a gestire i propri acquisti coordinandosi però in maniera continuativa con la nuova Centrale e comunicando i dati e le informazioni necessarie a monitorare l'andamento della spesa pubblica e i prezzi di riferimento. In altri termini la rappresentanza esterna sarà affidata alla CRAV, ma all'interno si tratterà di trovare i canali di collaborazione più virtuosi tra le due strutture interne alla Regione.

**Come sarà gestita la CRAV in termini di competenze e professionalità?**

Quello che cercheremo di fare è creare un gruppo di professionalità esperte con competenze evolute in materia di appalti, anche europei. Il settore degli acquisti è cruciale per il controllo della spesa pubblica e richiede una gestione di grande qualità.

**Pensate di dotarvi di una piattaforma telematica?**

Questo è il terzo nodo strategico che stiamo affrontando. Il CRAS si sta già dotando di una piattaforma informatica nuova e dobbiamo valutare se estendere quella anche agli altri settori oppure compiere una scelta diversa.

\*\*\*



---

**5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI**

---

**5.3. Le nuove Direttive Europee****5.3.1. Evoluzione normativa e scenari**

La strategia sugli appalti a livello europeo è stata recentemente ridefinita con tre nuove direttive: la Direttiva n. 2014/24/UE (c.d. Direttiva Appalti), la Direttiva n. 2014/25/UE (c.d. Direttiva Utilities) e la Direttiva n. 2014/23/UE (C.D. Direttiva Concessioni). Le Direttive introducono alcuni cambiamenti rilevanti, che possono essere così sintetizzati:

**Semplificazione nelle procedure di appalto**

Viene dato un nuovo impulso all'utilizzo delle gare elettroniche che dovranno costituire la regola nelle procedure di affidamento. Il cosiddetto "e-procurement" è cruciale nella nuova strategia europea per gli appalti pubblici e uno strumento essenziale attraverso il quale la Commissione intende promuovere, da un lato, la professionalizzazione degli operatori degli appalti pubblici e, dall'altro, una maggiore trasparenza negli appalti.

**Valorizzazione delle piccole e micro imprese nell'accesso agli appalti**

L'agevolazione delle PMI alla partecipazione delle gare pubbliche è un aspetto importante delle nuove direttive, anche se il ruolo delle PMI è stato fortemente ridimensionato rispetto alla versione originale della Direttiva. La valorizzazione delle piccole imprese avverrà attraverso due meccanismi:

- 1) La suddivisione delle gare in lotti: l'incentivazione alla suddivisione degli appalti in lotti; qualora il contratto non venga suddiviso in lotti di dimensioni più piccole, l'amministrazione aggiudicatrice sarà tenuta a dare motivazione della decisione assunta. Il considerando 78 della Direttiva 24/2014, prevede: *"L'entità e l'oggetto dei lotti dovrebbero essere determinati liberamente dall'amministrazione aggiudicatrice che, in conformità delle pertinenti norme sul calcolo del valore stimato dell'appalto, dovrebbe anche avere la facoltà di aggiudicare alcuni dei lotti senza applicare le procedure previste dalla presente Direttiva."*
- 2) La previsione, in riferimento ai requisiti di fatturato, di una regola che impone alle stazioni appaltanti di **non introdurre nei bandi soglie minime di fatturato sproporzionate** rispetto al valore del contratto (al massimo possono richiedere un fatturato doppio rispetto all'importo a base di gara);
- 3) La previsione del **documento unico di gara europeo**: l'art. 59 recita: *"Al momento della presentazione delle domande di partecipazione o delle offerte, le amministrazioni aggiudicatrici accettano il documento di gara unico europeo (DGUE) che consiste in un'autodichiarazione aggiornata come prova documentale preliminare in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o terzi in cui si conferma che l'operatore economico in questione possiede i requisiti soggettivi richiesti"*. Il DGUE è fornito esclusivamente in forma elettronica.

Il **Documento di Gara Unico Europeo (DGUE)** è un tassello fondamentale nel mosaico delle disposizioni comunitarie tese alla semplificazione delle gare d'appalto e all'agevolazione della partecipazione delle PMI al mercato degli appalti. Si tratta di un'autodichiarazione, aggiornata, che funge da prova documentale preliminare in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o terzi, attraverso la quale si conferma che a carico del concorrente non sussistono cause di esclusione (art. 57 dir. Appalti) e che il medesimo soddisfa i criteri di selezione definiti dalla stazione appaltante (in conformità all'art. 58 dir. Appalti). Le amministrazioni aggiudicatrici, ai sensi del par. 1 dell'art. 59 sono tenute ad accettare il DGUE al momento della presentazione delle domande di partecipazione o delle offerte. Si tratta di una sorta di "patente" ad uso delle imprese e che, nell'ottica di semplificare e standardizzare, le stazioni appaltanti non possono rifiutare quale autocertificazione sul possesso dei requisiti e sull'assenza di cause di esclusione. Il documento è elaborato sulla base di un modello di formulario stabilito dalla Commissione ed è fornito esclusivamente in forma elettronica, esso può essere riutilizzato in una successiva procedura d'appalto purché gli operatori confermino che le informazioni ivi contenute sono ancora valide.

La comprova di quanto in esso dichiarato è fornita tramite documenti complementari da parte dell'aggiudicatario, salvo che essi siano già in possesso dell'amministrazione aggiudicatrice ovvero la stessa



**5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI**

abbia la possibilità di ottenere i certificati e le informazioni pertinenti direttamente accedendo a una banca dati nazionale che sia disponibile gratuitamente in un qualunque Stato membro, come un registro nazionale degli appalti, un fascicolo d'impresa virtuale (Virtual Company Dossier), un sistema elettronico di archiviazione dei documenti o un sistema di preselezione (nel caso italiano il sistema AVCPass).

**Modificazione delle soglie**

Per i servizi sociali, culturali e legali, identificati con apposite CPV e assoggettati ad un regime alleggerito, esiste una soglia specifica di 750.000€ che si aggiunge alle due soglie di 207.000€ e 5.186.000€ per servizi e per lavori, e quindi, sostanzialmente, scompare la distinzione tra i servizi di cui all'allegato 2a e all'allegato 2b. I servizi di cui all'allegato 2b (o parte di essi) rimangono oggetto della Direttiva ma con una soglia più ampia.

**Negoziazione e dialogo tra PA e imprese**

L'aspetto della **negoziazione è fondamentale e fondante nella visione delle nuove Direttive**. Come sappiamo, nel nostro Paese questo aspetto è fortemente trascurato dalle norme e viene visto con grande diffidenza, anche se nei fatti è difficile stabilire un rapporto positivo e virtuoso tra PA e imprese se non c'è negoziabilità. Le nuove Direttive contengono delle indicazioni e degli strumenti molto importanti. Ad esempio, l'**art. 40** della Direttiva appalti, stabilisce che prima dell'avvio di una procedura di appalto, le amministrazioni possano svolgere **consultazioni di mercato** ai fini della impostazione della gara, sollecitando e accettando delle consulenze che potranno essere utilizzate per il procedimento di gara e dunque ai fini della stesura di gara. In questo caso c'è un operatore economico che ha partecipato alla preparazione. Poiché la partecipazione di imprese alla preparazione di un appalto si avvicina molto a ipotesi collusive, l'amministrazione deve adottare misure adeguate al fine di garantire che la concorrenza non risulti falsata coinvolgimento preliminare dell'operatore economico. Tale procedura, se condotta in modo riservato, fatalmente diventa collusiva, invece, se "proceduralizzata", può avere enormi vantaggi.

**Procedure di gara**

Le Direttive elencano queste procedure:

- procedura aperta,
- procedura ristretta,
- procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando,,
- procedura competitiva con negoziazione (nuova procedura),
- partenariato per l'innovazione (nuova procedura),
- dialogo competitivo.

Quattro di queste sei procedure prevedono la negoziazione, un dialogo, uno scambio informativo tra amministrazione aggiudicatrice e operatore economico. Hanno la finalità di consentire l'aggiudicazione di appalti anche dove siano implicate necessità di **progettazione e soluzioni innovative**. Il **partenariato per l'innovazione** attiene proprio a soluzioni innovative che dovrebbero essere studiate precedentemente e concordemente tra l'operatore economico e la Pubblica Amministrazione.

Molto interessante anche la **procedura competitiva con negoziazione**: le amministrazioni aggiudicatrici forniscono una descrizione delle loro esigenze e illustrano caratteristiche, richieste e requisiti minimi da soddisfare. I requisiti minimi sono l'elemento che caratterizza questa procedura, perché non potranno essere modificati nel corso della procedura stessa. L'elemento della negoziazione è fondamentale per tutta la sua struttura. Essa amplia il ventaglio offerto dal dialogo competitivo.

**Promozione del partenariato pubblico-privato**

E' regolato dalla Direttiva sulla Concessioni. Quello delle **concessioni** è, come noto, un settore caratterizzato da un elevato tasso di contenzioso, sia amministrativo che civile. La procedura della concessione è una procedura nella quale il dialogo tra i concorrenti e le PA è così rilevante che opera non solo nella fase precedente all'aggiudicazione, ma anche in modo rilevante in tutta la fase dell'esecuzione della concessione, in quanto ha come punto di riferimento il tema dell'equilibrio economico-finanziario



---

**5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI**

---

della concessione, che manca, invece, negli appalti. In Italia abbiamo difficoltà enormi perché la gran parte delle procedure del Partenariato Pubblico-Privato partono senza una verifica effettiva dell'equilibrio economico-finanziario iniziale, basandosi spesso su altri fattori.

**Promozione della qualità dell'appalto e criteri di aggiudicazione**

Altra grande novità delle nuove Direttive su cui vale la pena soffermarsi attiene al **tema dell'aggiudicazione**. Le Direttive ridefiniscono i criteri di aggiudicazione così articolati:

- **criterio qualitativo**, del miglior rapporto qualità/prezzo (corrispondente al criterio oggi conosciuto come offerta economicamente più vantaggiosa), che deve essere privilegiato;
- **criterio quantitativo**, basato sul prezzo **oppure** sul costo, seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita.

Questo avviene mediante la determinazione dei **costi del cosiddetto "ciclo di vita dell'appalto"**, che rappresenta una novità assoluta nella Direttiva e che introduce il principio in base al quale il prezzo non è solo quello legato al momento dell'acquisto ma è il prezzo finale basato sull'intero ciclo di vita del prodotto. Il costo del ciclo di vita è fondamentale quando ad esempio si stipulano contratti per acquisti di software, o comunque per beni e servizi dove essenziale è la componente della manutenzione. **Il costo del ciclo di vita deve essere quindi analizzato nella costruzione dell'appalto per valutare costi iniziali e finali.**

**Incentivazione all'aggregazione della domanda**

La concentrazione degli acquisti attraverso una riduzione del numero delle amministrazioni aggiudicatrici coinvolte diventa lo strumento fondamentale nella nuova visione europea. In questo caso troviamo un intreccio tra la normativa nazionale e quella europea. La normativa europea ci dà una indicazione molto precisa, perché prevede le centralizzazioni e la costituzione della centrale di committenza. Le centrali di committenza sono soggetti pubblici, perché sono definite come amministrazioni aggiudicatrici e sono anche gli organismi di diritto pubblico, soggette a partecipazione pubblica e sono sostanzialmente soggettive; vi sono poi soggetti, anche privati, che svolgono attività ausiliarie e che preparano e gestiscono procedure per conto delle Amministrazioni Pubbliche. Le centrali di committenza centralizzano gli acquisti, aggiudicano appalti, aggiudicano accordi quadro, aggiudicano convenzioni (es. Consip), partecipano alle procedure come sistemi dinamici di acquisizione, accordi quadro o **mercati elettronici**. Quest'ultimi non sono regolati dalle Direttive comunitarie, ma dalla normativa interna che attiene a procedure di importo inferiore alla soglia comunitaria. È importante tener presente che i mercati elettronici non sono forme di centralizzazione delle procedure, ma procedure che si svolgono nel raccordo tra un soggetto che costituisce il mercato elettronico ed un altro soggetto che, utilizzandolo, svolge la vera e propria procedura di appalto.

**Soccorso istruttorio**

L'istituto del **soccorso istruttorio negli appalti pubblici rappresenta per l'impresa una possibilità di integrare una documentazione incompleta di gara**, fermo restando che siano rispettati i requisiti richiesti dalla normativa e dal bando di gara, evitandogli una esclusione ingiusta dalla partecipazione alla gara stessa. La ratio della disposizione, disciplinata all'art. 46 del D.Lgs. 163/2006, va individuata nell'esigenza di **assicurare la massima partecipazione alle gare di appalto, e di evitare che queste possano essere alterate da carenze di ordine meramente formale nella documentazione comprovante il possesso dei prescritti requisiti**, da parte degli operatori economici.

La Direttiva 24/2014, prevede all'art. 56 che nel caso in cui le informazioni o la documentazione presentata dagli operatori economici sono incomplete o non corrette, o se mancano documenti specifici, le amministrazioni aggiudicatrici possono chiedere di presentare, integrare, chiarire o completare le informazioni o la documentazione in questione entro un termine adeguato, salvo disposizione contraria del diritto nazionale e purché ciò avvenga nel rispetto dei principi di parità di trattamento e trasparenza. L'art. 56 della Direttiva 24/2014, contiene una disposizione innovativa, in quanto prevede che *"le amministrazioni aggiudicatrici possono decidere di esaminare le offerte prima di verificare l'assenza di motivi di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione ai sensi degli articoli da 57 a 64. Se si avvalgono di tale possibilità, le amministrazioni aggiudicatrici garantiscono che la verifica dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto*



5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

*dei criteri di selezione sia effettuata in maniera imparziale e trasparente, in modo che nessun appalto sia aggiudicato ad un offerente che avrebbe dovuto essere escluso a norma dell'articolo 57 o che non soddisfa i criteri di selezione stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice".*

Il D.L. n. **90/2014** contenente "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*", convertito con modifiche in legge n. 114/2014 ha, come noto, introdotto una **rilevante norma semplificativa** degli oneri formali gravanti sugli operatori economici nella fase di partecipazione alla gara d'appalto. La disposizione, innestata con un comma 2-bis nell'articolo 38 del codice degli appalti e con altro inciso inserito nell'articolo 46 dello stesso codice, tende ad **ampliare il dovere del soccorso istruttorio gravante sul RUP e sulla stazione appaltante** con conseguente limitazione delle stesse possibilità di esclusione del concorrente.



## 5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

**Focus di approfondimento****INTERVISTA A GUSTAVO PIGA, UNIVERSITA' DI ROMA TOR VERGATA*****Come ritiene dovrebbero essere applicate le nuove Direttive europee nell'ordinamento italiano?***

La sfida che attende in questo momento il nostro Paese è quella di recepire le Direttive ma soprattutto di valorizzarle al meglio nel nostro ordinamento. Dobbiamo tener conto innanzitutto che all'interno di queste Direttive possono esservi delle "trappole": una di queste è la possibilità, per le Stazioni Appaltanti, in caso di gare con più lotti, di vietare la partecipazione di un'impresa a più di un lotto. Perché non permettere a un'impresa di esprimere la propria potenzialità dando la possibilità di partecipare al numero di lotti che ritiene più opportuno? In una visione più dinamica, offrire un parco fornitori aperto, competitivo, consentirebbe di evitare di aggiudicare sempre alla stessa impresa e ridurre di conseguenza il rischio di monopolio e oligopolio. Ciò significa che non bisogna prendere le Direttive alla lettera, ma che esse vanno interpretate al fine di trovare il modo di attuarle al meglio. L'Europa in questo senso non deve essere un alibi per gli Stati membri; spesso i cambiamenti vengono imposti e forzati dall'alto ed in questo sistema alcune Amministrazioni si adeguano formalmente a quanto gli viene chiesto. Affinché si verifichi un vero cambiamento organizzativo all'interno della PA, è **necessario che le nuove normative Europee si innestino, come una qualsiasi buona pianta, su un terreno fertile** e credo che, a tal proposito, la Sardegna sia un territorio estremamente fertile perché ha investito, tramite lo Sportello Appalti Imprese, in risorse, competenze e strumenti in iniziative di formazione, consulenza, affiancamento. Fare formazione professionale significa investire da parte della P.A. e questo è cruciale in quanto la formazione porta alla competenza e la competenza sugli appalti pubblici comporta risparmio di denaro pubblico.

***Le nuove Direttive possono aiutare a ridurre la corruzione negli appalti e ad aumentare la trasparenza?***

E' poi fondamentale tenere presente che i **dati**, in tema di appalti, **sono di rilevante importanza** per giudicare le performance. Uno studio condotto da tre ricercatori italiani, diventato ormai famoso in tutto il mondo<sup>7</sup>, ha analizzato i dati della spesa pubblica italiana per beni e

servizi dal 2002 al 2005 ed ha evidenziato che non tutti i buyer pubblici comprano al miglior prezzo. Se, per esempio, tutti comprassero al prezzo migliore, si otterrebbe un risparmio di circa il 2% del PIL, circa 30 mld./€, andando ad effettuare tagli sugli sprechi e quindi non influendo sull'occupazione in alcun modo. Lo studio ha evidenziato che in Italia l'83% degli sprechi deriva dalla incompetenza e "solo" il 17% dalla corruzione. E' chiaro che **corruzione ed incompetenza si sostengono a vicenda**: là dove c'è incompetenza vi è un terreno fertile per la corruzione; e la corruzione si infila là dove non ci sono le competenze adatte per gestire denaro pubblico. Quindi la competenza è l'arma migliore per far sparire la corruzione. Ecco perché dobbiamo batterci per una carriera professionale del buyer pubblico, ben remunerata come per un magistrato o un diplomatico, dove vengano formati, con competenze interdisciplinari, le future classi dirigenti degli acquisti pubblici. Nel Regno Unito questo dibattito è stato avviato 15 anni fa e i risultati si vedono a seguito delle riforme effettuate. Dobbiamo muoverci rapidamente verso una certificazione obbligatoria con un network di certificatori, come le università, che certo non ci mancano.

***Rispetto alla partecipazione delle PMI al mercato degli appalti, le nuove Direttive rappresentano un'occasione perduta?***

Certo si poteva e doveva fare di più. Paesi importanti come Stati Uniti, Cina, India, Brasile, Sud Africa, Tunisia hanno messo in campo già da diversi anni strategie economiche volte a favorire e a premiare l'ingresso e anche il successo delle piccole e micro imprese in questo settore. Questo viene fatto in nome della concorrenza: se una piccola impresa riesce a vincere un appalto oggi, domani può svilupparsi fino anche ad internazionalizzarsi. Questa scelta risulta diametralmente opposta a quella che invece fa l'Unione Europea che vieta gli appalti destinati alle sole piccole e micro imprese per il fatto che si pensa (in Europa) che se viene fatta una gara c'è concorrenza solo se essa è aperta a tutti e non ad una sola specifica categoria di destinatari scelti in base alla dimensione. Dobbiamo cominciare dal provare a dedicare il sotto soglia esclusivamente a tutte le piccole imprese europee.

<sup>7</sup> Bandiera, Oriana, Andrea Prat, and Tommaso Valletti. 2009. "Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment." *American Economic Review*, 99(4): 1278-1308.

\*\*\*



---

**5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI**

---

**5.4. Trasparenza e legalità****5.4.1. Evoluzione normativa e scenari**

La Corte dei Conti ha recentemente rilevato che i costi diretti totali della corruzione in Italia ammontano a 60 miliardi di euro l'anno (pari a circa il 4% del PIL). Dal 2012 il presidente della Corte dei conti ha espresso a più riprese preoccupazione per l'impatto della corruzione sull'economia nazionale<sup>8</sup>: essa infatti incide negativamente su un'economia nazionale già colpita dalle conseguenze della crisi economica e determina ingenti costi economici indiretti (derivanti per esempio dai ritardi amministrativi, dal cattivo funzionamento dei pubblici uffici, dall'inefficienza o addirittura dall'inutilità delle opere e dei servizi pubblici, dalla perdita di competitività, dal calo degli investimenti ecc.), che vanno ad aggiungersi ai costi diretti della corruzione stimati dalla Corte dei Conti<sup>9</sup>. Per le grandi opere pubbliche i costi indiretti sono stimati attorno al 40% dei costi dell'appalto. Secondo alcuni studi sullo sviluppo dell'economia sommersa, la percentuale in Italia raggiungeva il 21,5% del PIL nel 2012<sup>10</sup>.

Conscia dei rischi di corruzione e infiltrazioni criminali nel settore degli appalti pubblici, l'Italia sta prestando crescente attenzione a questi problemi, intervenendo con nuove leggi, come la normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari degli appalti pubblici, promuovendo nuovi progetti per rintracciare le operazioni finanziarie e prevenire le infiltrazioni mafiose o sviluppando la capacità del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere. Negli ultimi vent'anni la strategia di lotta alla corruzione in Italia ha fatto leva in buona parte sull'aspetto repressivo. La nuova legge anticorruzione, adottata il 6 novembre 2012 (**Legge n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione**), ha riequilibrato la strategia rafforzandone l'aspetto preventivo e potenziando la responsabilità dei pubblici ufficiali<sup>11</sup>. A settembre 2013 l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato il **piano nazionale anticorruzione**<sup>12</sup> predisposto per tre anni dal dipartimento della funzione pubblica. Il piano d'azione, basato sulla valutazione del rischio di corruzione, si concentra principalmente sulle misure preventive e di trasparenza all'interno della pubblica amministrazione, con qualche iniziativa per individuare meglio le pratiche corruttive. Sebbene preveda anche una serie di indicatori delle prestazioni, il piano non stabilisce però chiare scadenze per la realizzazione degli interventi. La legge anticorruzione n. 190/2012 ha poi introdotto ulteriori misure, come l'obbligo per tutte le amministrazioni di pubblicare online i conti e i bilanci annuali, di indicare la ripartizione dei costi delle opere e dei servizi pubblici e di fornire informazioni dettagliate sulle gare in corso e già concluse. La legge prevede anche una banca dati sugli appalti pubblici e l'obbligo per i prefetti di istituire elenchi di operatori economici non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, misura in fase di attuazione. L'intento è indurre un cambiamento di mentalità all'interno della pubblica amministrazione rafforzando il coordinamento delle politiche anticorruzione a livello centrale, regionale e locale, potenziando la prevenzione, ponendo l'obbligo per tutte le istituzioni pubbliche di adottare piani anticorruzione, ampliando la portata delle disposizioni penali per i reati di corruzione, prevedendo regole di integrità più stringenti per le cariche pubbliche elettive e garantendo la trasparenza della spesa pubblica e l'accesso all'informazione ecc.

---

<sup>8</sup> [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_parificazione/parifica\\_2011/](http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011/)

<sup>9</sup> [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861)

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf)

<sup>11</sup> La legge istituisce un'autorità nazionale anticorruzione responsabile della strategia globale (compito affidato alla Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, CIVIT), amplia la portata dei reati di corruzione, introduce il reato di traffico di influenze illecite con una nuova norma che sanziona anche la condotta attiva, punisce la corruzione tra privati e inasprisce le sanzioni penali per una serie di reati di corruzione. Il testo introduce nuovi reati di corruzione (come l'induzione indebita a dare o promettere utilità), prevede l'ineleggibilità a seguito di condanne definitive per reati contro la pubblica amministrazione e rafforza la responsabilità dei dirigenti in materia di prevenzione e repressione delle condotte corruttive. Ciascuna amministrazione deve dotarsi di un piano d'azione contro la corruzione. Sono inoltre previste norme su una maggiore trasparenza sull'uso delle risorse pubbliche, sull'accesso all'informazione, sulla pubblicazione obbligatoria della situazione patrimoniale dei titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale, e sulla responsabilità per il danno all'immagine della pubblica amministrazione. La nuova legge prevede infine codici di comportamento, introduce disposizioni sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti e rafforza alcune disposizioni sul conflitto di interessi, sull'incompatibilità (con periodi di riposo obbligatori) e sui procedimenti disciplinari.

<sup>12</sup> [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf)



### 5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

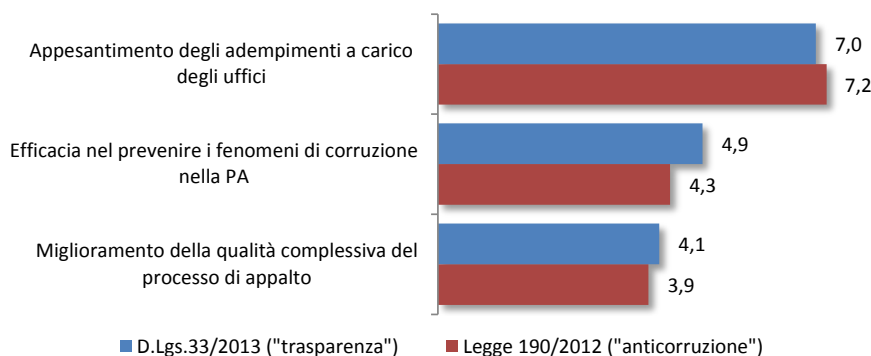
La nuova legge pone diverse problematiche e lascia irrisolti tutta una serie di problemi, evidenziati in varie sedi anche dalle istituzioni comunitarie<sup>13</sup>. In primo luogo, non modifica la disciplina della prescrizione, la normativa penale sul falso in bilancio e sull'auto-riciclaggio e non introduce fattispecie di reato per il voto di scambio. Il nuovo testo frammenta inoltre le disposizioni di diritto penale sulla concussione e la corruzione, rischiando di dare adito ad ambiguità nella pratica e di limitare ulteriormente la discrezionalità dell'azione penale. Sono inoltre ancora insufficienti le nuove disposizioni sulla corruzione nel settore privato e sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti. Nel quadro del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche del 2013, il Consiglio ha raccomandato all'Italia di rafforzare il quadro giuridico di contrasto della corruzione, anche **rieducando la normativa sulla prescrizione**<sup>14</sup>.

In questo senso vanno sicuramente segnalate le importanti novità introdotte con la nuova legge c.d. anticorruzione, **la L. n. 69/2015**, che prevede un forte inasprimento delle pene, l'aumento dei termini di prescrizione e la previsione di un accesso al patteggiamento, ma solo a seguito della restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato.

Un secondo ambito problematico posto dalla legge sta nel fatto che **l'ampio quadro preventivo definito dalla normativa attuale comporta un onere considerevole per le pubbliche amministrazioni e richiede notevoli sforzi per garantire la capacità necessaria per un'attuazione efficace**. *“L'ambizione di questo nuovo approccio sulle politiche di integrità nella pubblica amministrazione è lodevole, ma è altrettanto importante scongiurare il rischio che quest'esercizio su larga scala si trasformi in un processo formalistico dove i documenti programmatici e l'assetto istituzionale contino di più degli interventi immediati in grado di risolvere le falle esistenti. Non è peraltro chiaro se tutte le amministrazioni vantano la capacità per elaborare i piani d'azione e garantirne un'attuazione e un controllo efficaci, un aspetto questo particolarmente rilevante nel caso degli enti locali”*<sup>15</sup>.

Come emerge dalla ricerca **“Come acquista la PA”**, elaborata da Promo P.A. Fondazione e dall'Università di Roma Tor Vergata, i responsabili della funzione acquisti degli enti, interrogati sugli effetti della legge Anticorruzione e del Decreto Trasparenza (D.lgs. n. 33/2013) enfatizzano quasi esclusivamente l'aspetto dell'appesantimento burocratico a carico dell'ufficio. Il giudizio negativo supera significativamente gli effetti positivi legati all'efficacia e alle eventuali ricadute sulla qualità del processo che sono ritenuti nel complesso insoddisfacenti.

**Graf. 5.4.1. – Effetti e ricadute della Legge n. 190/2012, Legge cd. Anticorruzione e del D.lgs. n. 33/2013 (indice di sintesi, scala 0-10: 0=per niente, 10=moltissimo) – 2013**



Fonte: *Come Acquista la PA, Rapporto 2013*

<sup>13</sup> Cfr. European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament - EU Anticorruption report, Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final

<sup>14</sup> Raccomandazione 2013/C 217/11 del Consiglio, del 9 luglio 2013.

<sup>15</sup> Cfr. European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament - EU Anticorruption report, Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final



---

**5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI**

---

L'esigenza di avviare una serie di interventi volti alla semplificazione della normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione coerentemente con l'obiettivo di assicurare efficienza, efficacia ed economicità all'azione pubblica è stato di recente ribadito dalla stessa ANAC<sup>16</sup>, che auspica anche una maggiore collaborazione tra l'Autorità di vigilanza e il dipartimento della Funzione Pubblica, responsabile della raccolta dei Piani Anticorruzione.

**5.4.2. La percezione delle imprese e dei cittadini**

Secondo il sondaggio Eurobarometro del 2013<sup>17</sup> sulla corruzione, per gli italiani la corruzione è un fenomeno diffuso negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali (70% dei rispondenti italiani contro il 56% della media UE) e negli appalti gestiti dagli enti locali (69% dei rispondenti italiani contro il 60% della media UE). Nello specifico i rispondenti italiani ritengono le seguenti pratiche particolarmente diffuse nelle gare d'appalto pubbliche: capitolati su misura per favorire determinate imprese (52%); abuso delle procedure negoziate (50%); conflitto di interesse nella valutazione delle offerte (54%); offerte concordate (45%); criteri di selezione o di valutazione poco chiari (55%); partecipazione degli offerenti nella stesura del capitolato (52%); abuso della motivazione d'urgenza per evitare gare competitive (53%); modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto (38%). Il 92% delle imprese partecipanti al sondaggio Eurobarometro ritiene inoltre che favoritismi e corruzione impediscano la concorrenza commerciale in Italia (contro una media UE del 73%), il 90% pensa che la corruzione e le raccomandazioni siano spesso il modo più facile per accedere a determinati servizi pubblici (contro una media UE del 69%), mentre per il 64% le conoscenze politiche sono l'unico modo per riuscire negli affari (contro una media UE del 47%). Secondo il *Global Competitiveness Report 2013-2014*<sup>18</sup>, la distrazione di fondi pubblici dovuta alla corruzione, il favoritismo dei pubblici ufficiali e la progressiva perdita di credibilità etica della classe politica agli occhi dei cittadini sono le note più dolenti della governance in Italia.

---

<sup>16</sup> Cfr. ANAC, *Problemi aperti in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e performance e proposte di semplificazione*, marzo 2015

<sup>17</sup> Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

<sup>18</sup> [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf)



## 5. L'INDAGINE QUALITATIVA: LE NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

**Focus di approfondimento****INTERVISTA A GAETANO SCOGNAMIGLIO, PRESIDENTE DI PROMO PA FONDAZIONE****Quali sono le opportunità e i rischi legati alla normativa sull'Anticorruzione?**

La legge Anticorruzione ha dato avvio ad un percorso di grande impegno e responsabilità per la pubblica amministrazione. Da un lato, l'esternalizzazione dei controlli interni e il potenziamento del ruolo della Corte dei Conti, di A.N.AC. e del Dipartimento della Funzione Pubblica ha portato gli Enti a doversi attivare per rispettare le previsioni della norma, dall'altra parte, l'alluvione normativa di questi anni ha determinato grande incertezza nelle attività degli operatori. La normativa anticorruzione e quella collegata rischiano in questo senso di determinare una paralisi operativa derivante dal rischio di ulteriori responsabilità, spesso oggettive.

**Operativamente, i funzionari come possono adeguarsi alle nuove norme senza essere "travolti" dai formalismi?**

Vi sono due possibilità. La prima consiste nel continuare a fare le stesse cose di prima. Ciò significa:

1. prendere un piano triennale di prevenzione preconfezionato e copiarlo o, come massimo impegno, copiarlo dal collega;
2. prevedere adempimenti ulteriori senza averne valutato attentamente la sostenibilità;
3. svolgere l'attività di monitoraggio e vigilanza senza averne definito esattamente i contorni e senza una metodologia che ne assicuri la tracciabilità.

L'alternativa è procedere in due direzioni. Ciò significa, innanzitutto, costruire i piani anticorruzione come risultato di un confronto interno con la struttura - come peraltro giustamente auspicato dalla Circolare 1/2013 del DPF - e mirare a una semplificazione delle regole di governance, anche con l'integrazione fra regolamenti preesistenti in materia, prima di tutto quello dei controlli interni. Se non è chiaro questo obiettivo si rischia concretamente di rallentare tutte le attività, mentre è essenziale costituire un gruppo di lavoro e farlo partecipare a momenti di *formazione accompagnamento* per comprendere quali sono gli ambiti di autonomia e quali gli strumenti tecnici di redazione e revisione delle regole interne rappresenta un buon inizio.

**Le normative sulla trasparenza e sulla semplificazione non possono aiutare a rendere il processo più virtuoso?**

Come la Corte dei Conti ha recentemente rilevato, l'Italia è stata tra le prime nazioni europee ad approvare norme e regole tecniche in materia di trasparenza, dematerializzazione, documenti informatici e firma digitale: tuttavia, non sempre stati ottenuti i risultati sperati di fluidificazione dell'azione amministrativa nei termini auspicati. Troppo spesso si è fatto uso della tecnologia senza modificare contestualmente i processi e l'organizzazione del lavoro delle pubbliche amministrazioni, cercando di "piegare" i nuovi strumenti tecnologici a disposizione e prassi concepite per modelli procedurali diversi.

**Come uscire da questa situazione e avviare un percorso effettivo di cambiamento?**

Di fronte a normative emergenziali che si susseguono da anni, di fronte all'emblematica Legge sui contratti pubblici modificata più di 280 volte dalla sua emanazione, di fronte a pareri contraddittori di autorità di controllo e di organi giurisdizionali, è auspicabile una seria riflessione da parte del Legislatore, che tenga conto dei risultati raggiunti, anche sul piano della crescita dell'etica pubblica, con le precedenti riforme.

Vi sono alcune condizioni che rendono possibile oggi un cambiamento di rotta. In primo luogo vi è la grande occasione del **recepimento delle direttive europee**: il recepimento dovrebbe portare ad abbandonare tutto ciò che nella legislazione italiana è ridondante rispetto a quella europea e ad affidare tutto il resto alla delegificazione e alla competenza regolatoria dell'A.N.AC.. In secondo luogo, occorrerebbe rafforzare il ruolo dell'ANAC per quanto concerne il supporto alle stazioni appaltanti, attraverso atti interpretativi, bandi tipo, poteri di vigilanza ampliati. In terzo luogo, per quanto concerne nello specifico le grandi opere, sarebbe opportuna una pianificazione strategica unitaria nazionale fortemente selettiva per grandi opere e programmi prioritari di piccole opere, come da tempo invita a fare anche Ance nazionale.

\*\*\*



## 6. LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

### 6.1. La programmazione triennale delle opere pubbliche

Le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute, ai sensi dell'art. 128 del Codice dei Contratti Pubblici e con le modalità di cui all'art.13 del regolamento di attuazione (DPR 207/2010), a redigere il Programma triennale delle Opere Pubbliche ed a pubblicarlo, ai sensi del comma 11 del citato art.128 del D.Lgs. 163/2006 e del richiamato DM 20/2001, sui siti delle regioni che hanno attivato sistemi propri, come nel caso dell'Osservatorio Regionale Appalti della Regione Veneto sino a tutto il 2013 o tramite il già citato Servizio Contratti Pubblici del Ministero del Infrastrutture gestito dall'Associazione interregionale Itaca.

L'obbligo di utilizzare, per la redazione del programma, la modulistica standard indicata dallo stesso Ministero, consente una raccolta organizzata dei dati e la possibilità di una elaborazione statistica degli stessi. Relativamente al triennio 2014-2016, l'Osservatorio Regionale Appalti ha raccolto 380 programmi triennali. L'analisi è stata tuttavia svolta su **293 programmi**, in quanto, come negli anni scorsi, si è scelto di concentrare l'attenzione, al fine di garantire la comparabilità con gli anni precedenti, su una selezione di Enti più "stabili" nell'attività di programmazione che comprende la Regione, le Società e gli enti regionali, le Province, i Comuni sopra i 5.000 abitanti, gli Enti per l'edilizia residenziale, i Consorzi di bonifica, le Aziende U.L.S.S. e le RSA.

Il quadro di cui sotto riepiloga i principali valori complessivi dei programmi relativi al triennio 2010-2012, 2011-2013, 2012-2014, 2013-2015 e 2014-2016 con il dettaglio dei dati e delle informazioni che riguardano gli interventi che le stazioni appaltanti venete prevedono di avviare nella prima annualità, ovvero gli interventi contenuti nel cosiddetto "**elenco annuale**". Si tratta di una fotografia interessante delle prospettive di investimento in lavori pubblici che ha la valenza di un segnale anticipatorio delle dinamiche del mercato. In tale senso è significativo come i programmi relativi al triennio 2014-2016, mettano in evidenza una **leggera ripresa delle intenzioni di investimento**, pur in un quadro nel quale permane la **riduzione dell'impiego diretto di risorse pubbliche e la contrazione dei budget delle amministrazioni che si è verificata a partire dal 2011**.

L'ammontare complessivo delle disponibilità finanziarie a disposizione degli Enti per la realizzazione del programma di interventi passa dai 6,5 miliardi del triennio 2010-2012, ai 10,4 miliardi di € nel triennio 2011-2013 agli 8,6 miliardi di € nel triennio 2012-2014 fino a scendere ai 7,3 miliardi di € nel triennio 2013-2015 e ai **7,2 miliardi di € nel triennio 2014-2016**.

Per quanto riguarda il Programma triennale 2014-2016, i 293 programmi analizzati contengono **5.129 interventi per un costo previsto di 14,3 miliardi di €, in crescita come importo rispetto al triennio precedente e in contrazione come numero**.

Per quanto riguarda invece il solo Elenco Annuale, siamo davanti a **2.523 interventi per un costo previsto di 3,2 miliardi di €, anche in questo caso in crescita come importo rispetto al triennio precedente e stabile come numero**.



## 6 - LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

Tab. 6.1.1. - Programmi triennali: quadro di riepilogo 2010-2012, 2011-2013, 2012-2014, 2013-2015 e 2014-2016 (importi in migliaia di €)						
tipologia stazione appaltante	Programmi		interventi PT		interventi elenco annuale	
	numero programmi	disponibilità finanziarie	numero interventi	stima costi totali opere	numero interventi	importo interventi
<b>Triennio 2010-2012</b>						
Totale	250	6.557.646	6.507	15.766.631	3.186	8.327.438
- al netto "Superstrada Pedemontana Veneta"	...	...	6.506	13.611.583	3.185	6.172.390
<b>Triennio 2011-2013</b>						
Totale	308	10.425.623	6.879	19.269.244	3.376	7.869.440
- al netto "Superstrada Pedemontana Veneta"	...	...	6.878	17.139.233	3.375	5.739.429
<b>Triennio 2012-2014</b>						
Totale	250	8.617.157	5.541	17.676.400	2.599	6.548.648
- al netto "Superstrada Pedemontana Veneta"	...	...	5.540	15.546.389	2.598	4.418.637
<b>Triennio 2013-2015</b>						
Totale	282	7.160.087	5.342	12.559.811	2.520	3.391.468
<b>Triennio 2014-2016</b>						
Regione e agenzie regionali	11	2.440.847	571	9.229.732	333	895.270
Province	7	126.967	158	126.967	120	102.762
Comuni sopra i 5.000 abitanti	200	1.048.015	2.160	1.052.893	967	476.670
- di cui con oltre 30 mila abitanti	16	1.507.907	767	764.278	451	413.446
Enti per l'edilizia residenziale	7	240.917	180	310.284	92	133.337
Consorzi di Bonifica	11	1.211.044	666	1.625.977	176	397.202
Aziende U.L.S.S. e RSA	41	764.416	627	1.195.442	384	854.684
Totale	293	7.340.113	5.129	14.305.575	2.523	3.273.371

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

L'analisi della serie storica mette in evidenza per l'ultimo anno **il calo progressivo del numero dei programmi e la ripresa invece delle risorse a disposizione, che sono comunque ben lontane dai livelli del triennio 2011-2013**. Ciò è dovuto, come noto, non solo alla contrazione delle disponibilità finanziarie, ma anche all'incertezza circa le risorse effettivamente e/o potenzialmente a disposizione che deriva anche dai vincoli del Patto di stabilità che impedisce di utilizzare le risorse disponibili e costringe gli Enti a portare avanti solo le opere indispensabili.

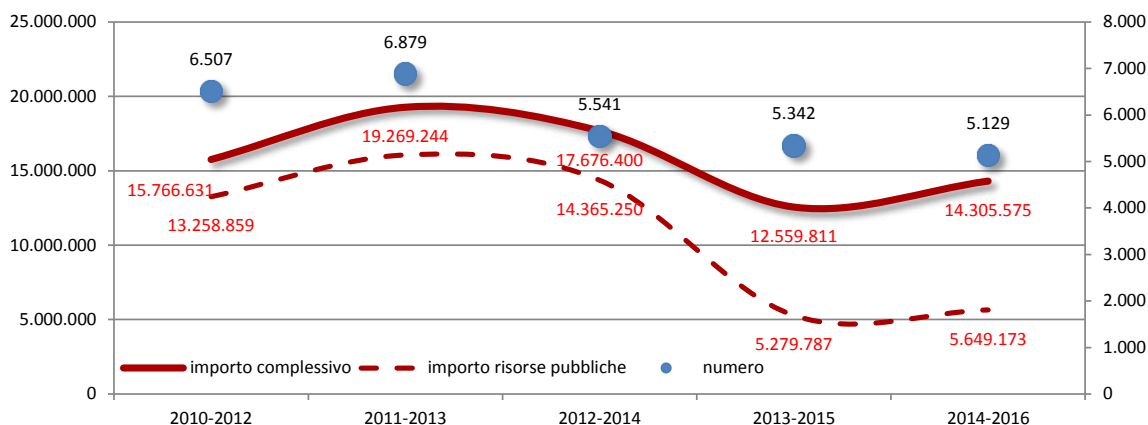
E' evidente come le ristrettezze di bilancio e i maggiori vincoli e controllo alla spesa abbiano drasticamente ridimensionato nel tempo i progetti di investimento in opere pubbliche. Guardando alla dinamica del numero e del costo degli interventi previsti sia nell'intero programma triennale che nel più circoscritto elenco annuale descritta dai due grafici che seguono (e ricordando che l'obbligo di inclusione nei programmi riguarda solo gli interventi di importo pari o superiore a 100 mila €), questo si sostanzia: a) nella **riduzione progressiva del numero di interventi del triennale a partire dal 2012-2014** anche se da quella data quelli ricompresi nell'elenco annuale sono rimasti pressoché stabili; b) in una **contrazione tendenziale del valore complessivo di tali interventi, accompagnato anche da una riduzione del loro importo medio**, che prende avvio per i programmi dal 2012-2014 e per gli elenchi annuali già dal 2011 e che solo nell'ultima annualità conosce una stabilizzazione; c) il **parallelo progressivo venir meno della componente delle**



6 - LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

**risorse pubbliche** che, fatto salvo il leggero recupero dell'ultimo anno, conoscono nell'ultimo biennio una drastica contrazione rispetto agli anni precedenti e che testimonia come la concreta realizzazione dei progetti molto dipenda dall'apporto di capitali privati che, in questa fase di programmazione, sono tuttavia ancora da reperire. Al tema del partenariato pubblico-privato è dedicato uno specifico approfondimento nel Cap. 11.

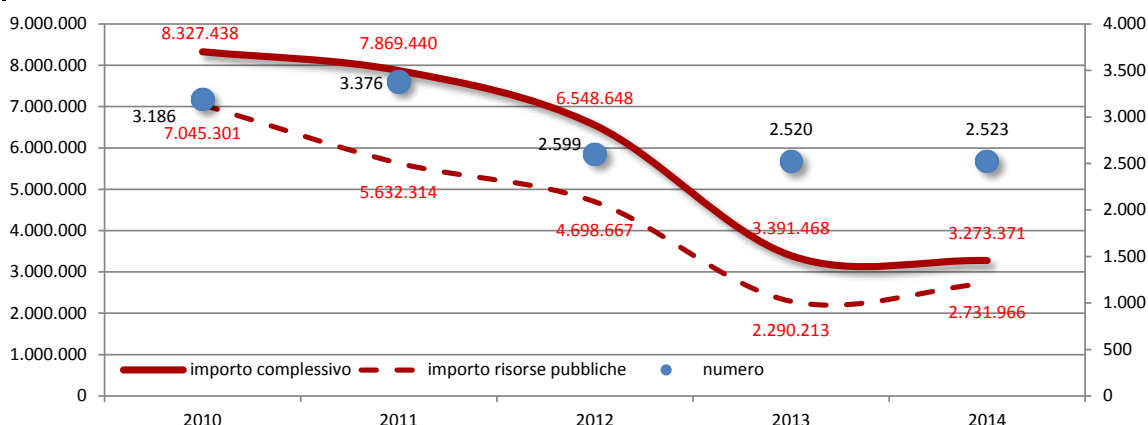
**Graf. 6.1.1. – Numero e importo degli interventi del programma triennale (importi in migliaia di €)**



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

La leggera **ripresa del valore degli interventi**, sia del triennale che dell'annuale e la conseguente **stabilizzazione**, che **segna in entrambi i casi l'arresto della caduta degli importi**, compresi quelli riconducibili alle risorse pubbliche, è comunque di buon auspicio per una prossima pur debole ripresa del settore.

**Graf. 6.1.2. – Numero e importo degli interventi dell'elenco annuale (importi in migliaia di €)**



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

**6.1.1. I programmi e le risorse per la loro attuazione**

In questo paragrafo ci soffermiamo esclusivamente sulle caratteristiche dei programmi più recenti, relativi al triennio 2014-2016. Iniziando dalla **ripartizione per tipologia di stazione appaltante della spesa programmata**. Da questa emerge come i Comuni siano gli enti che incidono maggiormente in termini di disponibilità finanziaria (31,7%), seguiti da Consorzi di bonifica (24,1%) e dalla Regione (21,9%). I Comuni



## 6 - LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

sono anche i soggetti più attivi nella programmazione e incidono per il 57,1% degli interventi del programma triennale e per il 56,2% degli interventi dell'elenco annuale. La Regione Veneto è il soggetto che programma gli interventi di importo medio più elevato nel programma triennale, anche se la distanza con le altre tipologie di Enti è meno rilevante nel caso dell'analisi dell'elenco annuale. Sul dato della Regione incidono alcuni maxi interventi di project financing di importo molto elevato, come quelli relativi al completamento dell'Autostrada regionale Medio Padana Veneta Nogara-Mare Adriatico, al nuovo sistema delle tangenziali venete Verona-Vicenza-Padova ed al Passante Alpe Adria - Prolungamento A27.

Tab. 6.1.2. - Programmi triennali 2014-2016: quadro di riepilogo per tipologia stazione appaltante (valori percentuali e importi in migliaia di €)							
Tipologia stazione appaltante	Programmi	Interventi PT			Interventi elenco annuale		
	disponibilità finanziarie (% sul tot.)	numero interventi (% sul tot.)	stima costi programma (% sul tot.)	importo medio intervento (migliaia di €)	numero interventi (% sul tot.)	stima costi programma (% sul tot.)	importo medio intervento (migliaia di €)
Regione	21,9	10,7	64,4	16.822	12,8	27,2	2.767
Agenzie, Enti e Società regionali	0,2	0,4	0,1	492	0,4	0,1	377
Province	2,6	3,1	0,9	804	4,8	3,1	856
Comuni da 5 a 15 mila ab.	11,8	29,6	5,1	479	27,0	10,3	493
Comuni da 15 a 30 mila ab.	4,6	12,5	2,3	508	11,3	4,3	492
Comuni con 30 mila ab. Ed oltre.	15,3	15,0	5,3	996	17,9	12,6	917
<b>Totale Comuni</b>	<b>31,7</b>	<b>57,1</b>	<b>12,7</b>	<b>621</b>	<b>56,2</b>	<b>27,2</b>	<b>628</b>
Enti per l'edilizia residenziale	4,8	3,5	2,2	1.724	3,6	4,1	1.449
Consorzi di bonifica	24,1	13,0	11,4	2.441	7,0	12,1	2.257
Aziende U.L.S.S.	13,3	11,3	7,9	1.933	14,2	24,4	2.224
Istituti di ricovero e cura	1,2	0,9	0,5	1.568	1,0	1,7	2.253
<b>Totale complessivo</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>2.789</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1.297</b>

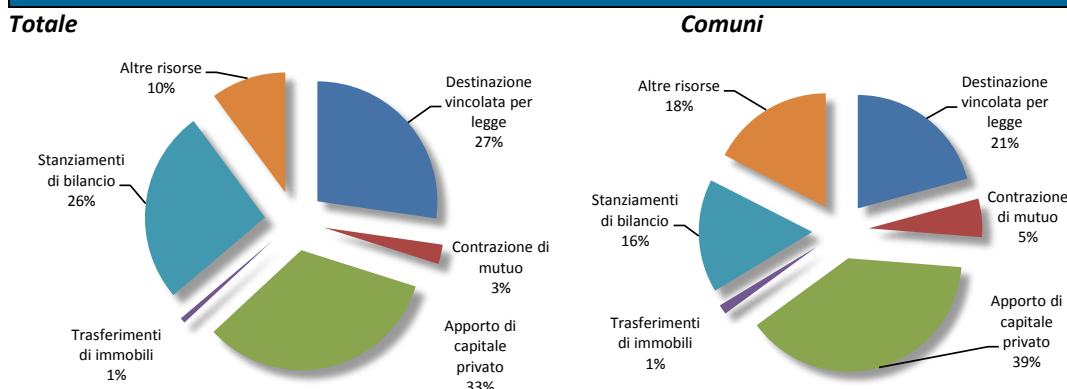
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

Focalizzando l'attenzione sulla **tipologia di risorse finanziarie** sulle quali gli enti contano per realizzare i propri programmi, la voce di consistenza maggiore si conferma quella relativa all'**apporto di capitale privato**. Questo copre il 33% delle risorse totali (salendo al 39% per il solo segmento dei Comuni), con una forte concentrazione nella prima annualità e un calo progressivo di risorse nelle due annualità successive. Trattandosi di una voce tutt'altro che certa, dovendo trovare riscontro nella disponibilità delle imprese private a contribuire alla realizzazione di opere, questo pone **un interrogativo sulla concreta possibilità di realizzare parte degli interventi**. Più certo è l'**apporto delle entrate con destinazione vincolata per legge**, ovvero dei finanziamenti regionali, nazionali e comunitari, che coprono una fetta rilevante delle risorse (27%, che scende al 21% per i soli Comuni), così come è anche per le risorse proprie, gli stanziamenti di bilancio (26% che scende al 16% per i Comuni), a testimonianza delle particolari ristrettezze di disponibilità di questi ultimi. Contrariamente alle attese, appare ridotto il ricorso alla contrazione di **mutui** (3% in totale, 5% per i Comuni), anche in questo caso per effetto del rischio elevato, in periodi di crisi, di accollarsi il costo degli interessi, mentre marginale è quanto si ritiene di poter recuperare dall'alienazione di immobili di proprietà.



6 - LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

Graf. 6.1.3.– Programmi triennali 2014-2016: disponibilità finanziaria per tipologia di risorsa



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

Gli interventi programmati

L'analisi delle caratteristiche degli interventi, sia quelli la cui realizzazione è prevista sull'intero triennio che quelli da avviare nel corso della prima annualità (elenco annuale), consente una disamina della **distribuzione territoriale degli stessi**. Dal punto di vista del numero di interventi guida la classifica Venezia sia nel programma triennale che nell'elenco annuale, mentre relativamente ai costi complessivi, gli importi maggiori si registrano a Venezia e Vicenza per il triennale e a Treviso e Venezia per l'annuale.

Tab. 6.1.3. - Programmi triennali 2014-2016: interventi nei programmi annuali e nell'elenco annuale per provincia di localizzazione dell'intervento

Provincia di localizzazione dell'intervento	Interventi programma triennale				Interventi elenco annuale			
	numero interventi		stima costi		numero interventi		stima costi	
	totale	di cui con capitale privato	migliaia di €	di cui capitale privato	numero interventi	di cui con capitale privato	migliaia di €	di cui con capitale privato
Belluno	254	22	883.046	640.239	146	19	155.459	10.039
Padova	904	98	1.518.053	627.708	436	40	416.859	45.648
Rovigo	369	23	492.089	13.414	179	21	190.293	12.214
Treviso	653	35	995.721	133.892	324	22	629.780	114.408
Venezia	1.133	71	1.895.113	668.446	504	34	623.304	26.908
Verona	880	161	1.103.382	227.420	459	48	616.086	142.507
Vicenza	932	34	1.869.456	846.567	474	17	464.363	12.455
Grandi infrastrutture regionali	4	4	5.548.715	5.498.715	1	1	177.225	177.225
<b>Totale</b>	<b>5.129</b>	<b>448</b>	<b>14.305.575</b>	<b>8.656.401</b>	<b>2.523</b>	<b>202</b>	<b>3.273.371</b>	<b>541.404</b>

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

L'incidenza di alcuni **maxi interventi project financing** in materia di grandi infrastrutture è evidente quando si analizzano le **categorie settoriali di interventi programmati**: il confronto tra i due ultimi trienni mette in evidenza la crescita degli importi relativi agli **interventi stradali**, ma anche in quelli relativi **all'edilizia sociale e abitativa**. Sembrano riprendere anche gli interventi per la **difesa del suolo** che aumentano come numero ed importo, sia nel triennale che nell'annuale. Continua la contrazione delle risorse nei settori, comunque tradizionalmente marginali, **dell'energetica e delle telecomunicazioni**.



6 - LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

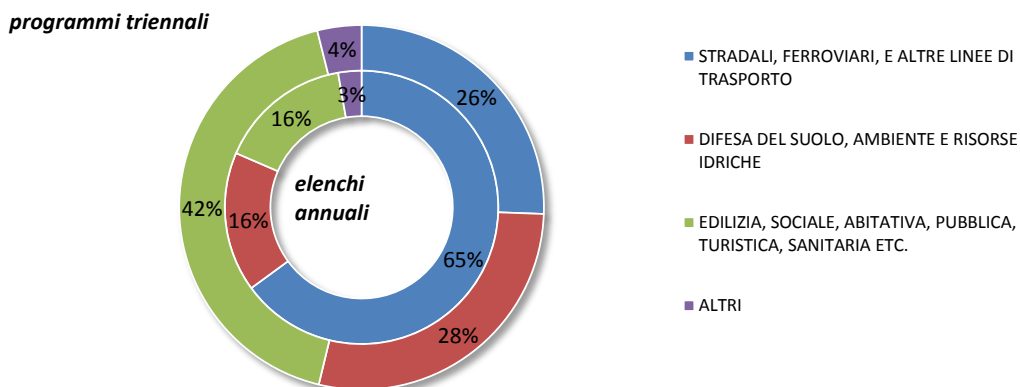
Tab. 6.1.4. - Programmi triennali per macro-categoria di intervento - 2013-2015 e 2014-2016

Macrocategoria di intervento	2013-2015				2014-2016			
	Programma triennale		Elenco annuale		Programma triennale		Elenco annuale	
	numero interventi	migliaia di €	numero interventi	migliaia di €	numero interventi	migliaia di €	numero interventi	migliaia di €
STRADALI, FERROVIARI, E ALTRE LINEE DI TRASPORTO	1.490	7.788.201	678	1.390.007	1.349	9.290.516	601	837.365
DIFESA DEL SUOLO, AMBIENTE E RISORSE IDRICHE	1.334	2.086.940	525	732.363	1.406	2.367.511	628	922.974
PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA E NON	48	54.197	25	27.461	48	40.725	19	24.513
TELECOMUNICAZIONE, ANNONA E INFRASTRUTTURE PER L'ATTIVITA' ECONOMICA	59	213.918	23	40.220	63	211.601	21	36.361
EDILIZIA, SOCIALE, ABITATIVA, PUBBLICA, TURISTICA, SANITARIA ETC.	2.162	2.242.198	1.154	1.118.876	2.004	2.254.309	1.117	1.385.023
ALTRE INFRASTRUTTURE PUBBLICHE NON ALTROVE CLASSIFICATE	216	146.338	100	76.574	231	115.783	123	52.180
STUDI E PROGETTAZIONE, CONSULENZA E ALTRO	33	28.019	15	5.967	28	25.130	14	14.955
<b>TOTALE</b>	<b>5.342</b>	<b>12.559.811</b>	<b>2.520</b>	<b>3.391.468</b>	<b>5.129</b>	<b>14.305.575</b>	<b>2.523</b>	<b>3.273.371</b>

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

Per quanto riguarda il triennio 2014-2016, **prevalgono** dal punto di vista degli importi degli interventi le **opere infrastrutturali**, seguite dagli interventi in materia di protezione dell'ambiente e del suolo e infine da quelli edilizi. La categoria **infrastrutture**, in termini di importo, copre da sola il 26% degli interventi del programma triennale ed addirittura il 65% di quelli dell'elenco annuale. Se oltre la metà della spesa è destinata alle infrastrutture, l'**edilizia** incide per il 16% sugli elenchi annuali e per il 42% sul triennale, mentre il settore dell'**ambiente e difesa del suolo** vale circa il 16% degli interventi da avviare nel primo anno di realizzazione del programma.

Graf. 6.1.4.– Programmi triennali 2014-2016 per macro-tipologia di intervento (percentuale sul totale degli interventi)



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici



## 6 - LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

Il confronto tra i due trienni, 2013-2015 e 2014-2016, offre indicazioni interessanti anche sui cambiamenti intervenuti **nella tipologia di interventi programmati**. Il dato sulle **nuove costruzioni** è piuttosto **stabile** e si riscontra, nel triennale, una riduzione nel numero, ma una crescita degli importi (11,3 miliardi), mentre, nel programma annuale, si riduce sia il numero che l'importo degli interventi previsti. Si contraggono anche tutte le altre voci, ad eccezione di quelle relative al **restauro (solo per l'Elenco annuale)**, al **recupero** e alla **ristrutturazione** (sia nell'annuale che nel triennale), a conferma dell'importanza crescente di questi settori nei prossimi anni come volano della domanda pubblica.

Tab. 6.1.5. - Programmi triennali per tipologia di intervento - 2013-2015 - 2014-2016								
Tipologia intervento	2013-2015				2014-2016			
	Programma triennale		Elenco annuale		Programma triennale		Elenco annuale	
	numero interventi	migliaia di €	numero interventi	migliaia di €	numero interventi	migliaia di €	numero interventi	migliaia di €
Nuova costruzione	1.789	9.575.624	746	2.068.848	1.625	11.304.972	717	1.857.237
Ampliamento	13	7.548	3	1.815	2	1.320	-	-
Completamento	11	2.994	6	1.287	4	668	2	288
Demolizione	8	7.463	4	6.788	7	7.549	5	4.474
Manutenzione	2.284	1.643.225	1.215	799.032	2.164	1.549.865	1.191	781.653
Recupero	201	157.335	88	71.771	217	203.351	100	82.612
Restauro	142	99.083	60	36.595	141	97.255	69	51.220
Ristrutturazione	859	1.035.042	389	402.593	961	1.128.873	436	494.600
Altro	35	31.495	9	2.740	8	11.722	3	1.287
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.342</b>	<b>12.559.811</b>	<b>2.520</b>	<b>3.391.468</b>	<b>5.129</b>	<b>14.305.575</b>	<b>2.523</b>	<b>3.273.371</b>

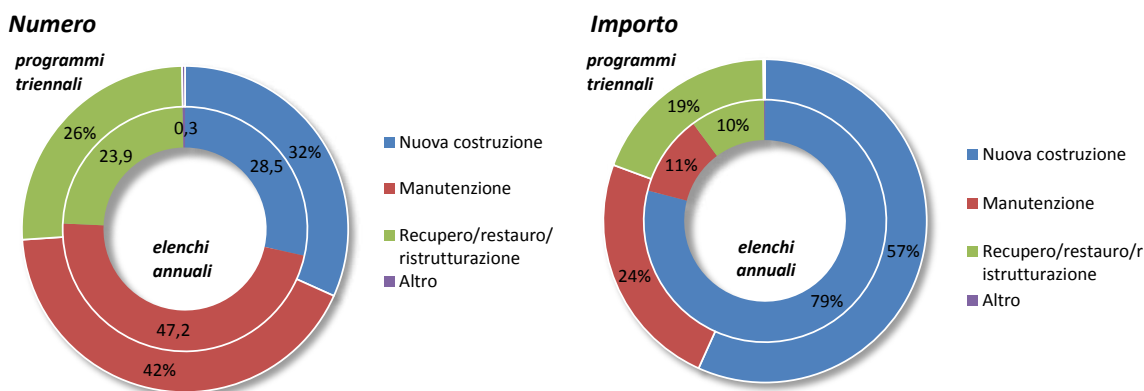
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

Se guardiamo al solo triennio 2014-2016, le **opere di manutenzione** pesano in numero per il 42% sugli interventi del triennio e per ben il 47,2% su quelli dell'elenco annuale e, in importo, per il 24% sugli interventi del triennio e per l'11% su quelli dell'elenco annuale. Per quanto riguarda la **nuova costruzione**, voce di particolare rilevanza in quanto indicativa dell'incremento netto del capitale di opere pubbliche da intendere anche quale dotazione di "ricchezza" del territorio, essa pesa in termini di numero per il **32% sul triennio e per il 28% nell'annuale** e, in termini di valore, per il **57% sul triennio e per il 79% nell'annuale**.



6 - LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

Graf. 6.1.5. – Programmi triennali 2014-2016 per tipologia di intervento (percentuale sul totale degli interventi)



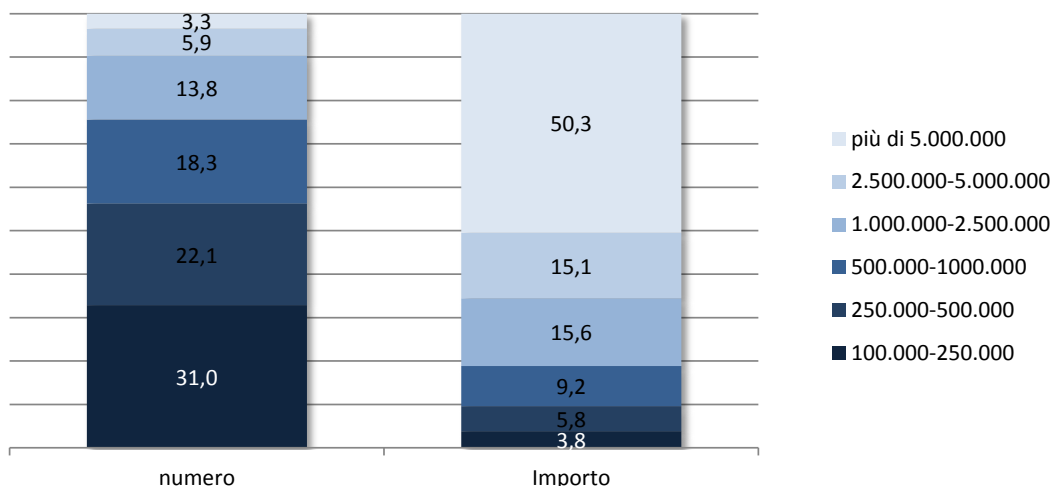
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

6.1.2. Gli elenchi annuali e gli interventi dell'annualità 2014

Concentrando l'attenzione sui soli elenchi annuali, che comprendono gli interventi per i quali nel corso della prima annualità del programma si intende avviare quantomeno la procedura di affidamento, più ricchi di informazioni di dettaglio e con valori in qualche modo più "certi", trattandosi di progetti approvati e per i quali si è già individuata una copertura finanziaria, si possono condurre ulteriori approfondimenti.

Come già evidenziato, nel 2014 ci troviamo davanti a **2.523 interventi** per un costo previsto di **3,2 miliardi di €**. Dal punto di vista numerico, sono maggioritari gli interventi medio piccoli, dai 100.000 € ai 250.000 €, che rappresentano il 31,0% del totale, mentre dal punto di vista del valore prevalgono gli interventi nella fascia più elevata, quella superiore ai 5 milioni di €, che coprono quasi esattamente la metà del valore complessivo.

Graf. 6.1.6. – Programmi triennali 2014-2016: numero e importo degli interventi degli elenchi annuali 2014 per classe di importo (classi di importo in € e percentuale sul totale degli interventi di importo pari o superiore a 100 mila €)



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici



## 6 - LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

L'articolazione degli interventi per provincia degli elenchi annuali, evidenza, tra il 2010 e il 2014:

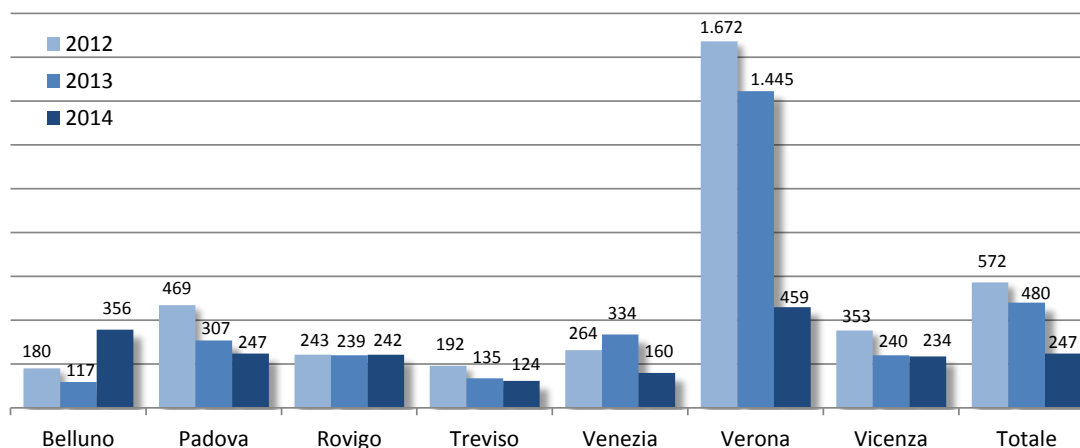
- 1) una ripresa degli investimenti programmati, sia come numero che come importo, a Belluno, Padova e Rovigo;
- 2) un incremento degli importi programmati a Treviso e Venezia, pur con una riduzione netta del numero di interventi programmati;
- 3) un calo degli investimenti in misura significativa a Verona, sia come numero che come importo, e a Vicenza, limitatamente agli importi.

Tab. 6.1.6. – Programmi triennali: interventi negli elenchi annuali per provincia (importi in migliaia di €) - 2011-2014								
	2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Belluno	146	156.275	123	141.887	97	116.748	146	155.459
Padova	613	898.014	478	815.766	391	340.092	436	416.859
Rovigo	176	234.155	201	240.355	159	136.630	179	190.293
Treviso	505	778.625	300	777.017	343	395.120	324	629.780
Venezia	639	652.425	484	441.223	588	605.518	504	623.304
Verona	730	2.105.732	515	1.257.726	539	1.177.545	459	616.086
Vicenza	566	914.203	497	744.662	403	619.816	474	464.363
Grandi infrastrutture regionali	1	2.130.011	1	2.130.011	1	158.476	1	177.225
<b>Totale Veneto</b>	<b>3.376</b>	<b>7.869.440</b>	<b>2.599</b>	<b>6.548.648</b>	<b>2.520</b>	<b>3.391.468</b>	<b>2.523</b>	<b>3.273.371</b>

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

Il grafico di cui sotto riporta i valori pro capite limitatamente ai Comuni con oltre 5.000 abitanti e con riferimento all'insieme della popolazione complessiva di quelli che, fra questi, hanno redatto e pubblicato il programma.

Graf. 6.1.7. – Programmi triennali: interventi negli elenchi annuali dei Comuni con oltre 5 mila abitanti (importo pro capite in € con riferimento alla popolazione interessata) - 2012, 2013 e 2014



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici



## 6 - LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

Dall'analisi della **tipologia di intervento** si conferma la tenuta dei settori relativi al restauro, al recupero della ristrutturazione, mentre restano in flessione gli altri comparti. In calo il dato relativo alle nuove costruzioni, che registrano un importo di circa 1,8 miliardi di €.

Tab. 6.1.7. - Programmi triennali: interventi negli elenchi annuali per macrocategoria di intervento (importi in migliaia di €) - 2011-2014								
	2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Nuova Costruzione	1.004	5.156.767	614	3.999.384	746	2.068.848	717	1.857.237
Ampliamento	154	170.164	125	174.278	3	1.815	0	0
Completamento	229	655.268	210	681.740	6	1.287	2	288
Demolizione	9	4.555	2	480	4	6.788	5	4.474
Manutenzione	1.389	1.045.902	1.238	1.023.417	1.215	799.032	1.191	781.653
Recupero	81	103.758	67	86.867	88	71.771	100	82.612
Restauro	105	131.982	66	68.327	60	36.595	69	51.220
Ristrutturazione	405	601.044	277	514.155	389	402.593	436	494.600
Altro	0	0	0	0	9	2.740	3	1.287
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.376</b>	<b>7.869.440</b>	<b>2.599</b>	<b>6.548.648</b>	<b>2.520</b>	<b>3.391.468</b>	<b>2.523</b>	<b>3.273.371</b>

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

L'approfondimento sulle macro tipologie di intervento mette in luce i seguenti aspetti:

- gli **interventi in materia di edilizia sociale, abitativa, pubblica e turistica** sono preponderanti (1,3 miliardi di €) e incidono per il 42% del totale;
- gli **interventi infrastrutturali** si concentrano prevalentemente nella fascia di importo elevata (sopra i 5 milioni), mentre altri tipi di intervento, come quelli nell'edilizia sociale e abitativa, si distribuiscono in modo più omogeneo tra le diverse classi di importo;
- sotto il **profilo delle stazioni appaltanti**, i Comuni concentrano sull'edilizia sociale ed abitativa pubblica e sulle infrastrutture gran parte delle risorse, mentre Regione e Province hanno investimenti programmati quasi esclusivamente sulle infrastrutture. Sul settore dell'edilizia sanitaria e sociale sono per loro natura più focalizzate le Aziende U.L.S.S. e gli Enti per l'edilizia residenziale;
- gli interventi di **nuova costruzione** riguardano principalmente le infrastrutture (630 milioni di €), mentre le **demolizioni** concentrano la quasi totalità delle risorse programmate nel settore dell'ambiente e della difesa del suolo (3.480 €). Si conferma poi la rilevanza degli interventi di **ristrutturazione, soprattutto in ambito edilizio** (291 milioni di €).



## 6 - LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

Tab. 6.1.8. - Programmi triennali: interventi negli elenchi annuali 2014, importo interventi per classe di importo, stazione appaltante, tipologia di intervento e macro categoria di intervento (importi in migliaia di €)								
Stazione appaltante	Strade, aeroporti, ferrovie e altre linee di trasporto	Difesa del suolo, ambiente e risorse idriche	Produzione/distribuzione di energia elettrica	TLC e tecnologie informatiche	Edilizia, sociale, abitativa, pubblica, turistica, sanitaria etc.	Altre infrastrutture pubbliche	Studi e progettazione, consulenza	Totale
<b>Classe di importo</b>								
meno di 100	2.238	878	55	30	3.357	701	193	7.452
100-250	36.179	20.716	880	971	57.600	7.210	594	124.150
250-500	53.781	35.841	686	1.037	88.768	7.025	1.438	188.575
500-1000	64.777	86.493	1.851	1.690	129.812	15.220	1.530	301.372
1.000-2.500	71.566	225.847	5.128	1.600	191.658	14.024	-	509.822
2.500-5.000	58.731	191.755	7.513	19.871	213.044	3.000	-	493.914
più di 5.000	550.094	361.443	8.400	11.163	700.785	5.000	11.200	1.648.086
<b>Totale complessivo</b>	<b>837.365</b>	<b>922.974</b>	<b>24.513</b>	<b>36.361</b>	<b>1.385.023</b>	<b>52.180</b>	<b>14.955</b>	<b>3.273.371</b>
<b>Tipologia di stazione appaltante</b>								
Regione, Società ed Enti regionali	369.245	490.154	-	220	33.748	143	1.760	895.270
Provincia	50.535	8.098	-	-	43.378	750	-	102.762
Comuni oltre 5.000 abitanti	131.501	62.981	1.702	4.182	249.496	26.807	-	476.670
Comuni oltre 30 mila ab.	261.306	30.426	10.431	676	93.664	16.943	-	413.446
Enti per l'edilizia residenziale	-	240	120	-	132.977	-	-	133.337
Consorzi di bonifica	24.318	330.373	10.310	31.284	-	-	917	397.202
Aziende U.L.S.S. e RSA	460	700	1.950	-	831.760	7.536	12.278	854.684
<b>Totale</b>	<b>837.365</b>	<b>922.974</b>	<b>24.513</b>	<b>36.361</b>	<b>1.385.023</b>	<b>52.180</b>	<b>14.955</b>	<b>3.273.371</b>
<b>Tipologia di intervento</b>								
Nuova costruzione	630.216	470.415	12.780	20.548	697.555	13.174	12.550	1.857.237
Completamento	-	-	-	-	288	-	-	288
Demolizione	-	3.480	-	-	300	694	-	4.474
Manutenzione	155.668	262.977	1.060	470	347.868	12.722	888	781.653
Recupero	7.328	44.410	-	-	27.765	2.598	509	82.612
Restauro	2.518	18.886	-	-	19.285	10.373	158	51.220
Ristrutturazione	41.234	122.806	9.786	15.344	291.963	12.618	850	494.600
Altro	400	-	887	-	-	-	-	1.287
<b>Totale complessivo</b>	<b>837.365</b>	<b>922.974</b>	<b>24.513</b>	<b>36.361</b>	<b>1.385.023</b>	<b>52.180</b>	<b>14.955</b>	<b>3.273.371</b>

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

Appare infine di grande interesse l'analisi della **distribuzione puntuale** degli interventi per i quali l'elenco annuale prevede la cantierizzazione nel 2014. Molto rilevante è il settore dell'**edilizia sanitaria** dove sono programmati 355 interventi per un valore di 814 milioni di € e quello dell'**edilizia scolastica**, con 323 interventi e 194,8 milioni di € di investimenti programmati.



## 6 - LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

Tab. 6.1.9. - Programmi triennali: interventi negli elenchi annuali 2014 per categoria di intervento					
Tipologia di intervento	numero		importo		
	valori assoluti	% sul totale	migliaia di €	% sul totale	importo medio
STRADALI	563	22,3	450.608	13,8	800
AEROPORTUALI	2	0,1	1.860	0,1	930
FERROVIE	8	0,3	192.020	5,9	24.003
MARITTIME LACUALI E FLUVIALI	18	0,7	27.519	0,8	1.529
ALTRE LINEE DI TRASPORTO	10	0,4	165.358	5,1	16.536
DIFESA DEL SUOLO	140	5,5	318.473	9,7	2.275
OPERE DI PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	95	3,8	92.137	2,8	970
RISORSE IDRICHE	299	11,9	466.213	14,2	1.559
ALTRO (OPERE AMBIENTALI)	94	3,7	46.151	1,4	491
PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA	16	0,6	23.426	0,7	1.464
PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA NON ELETTRICA	1	0,0	200	0,0	200
ALTRO (PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE ENERGIA)	2	0,1	887	0,0	444
TELECOMUNICAZIONE E TECNOLOGIE INFORMATICHE	4	0,2	1.035	0,0	259
INFRASTRUTTURE PER L'AGRICOLTURA	11	0,4	31.314	1,0	2.847
INFRASTRUTTURE PER LA PESCA	1	0,0	500	0,0	500
INFRASTRUTTURE PER ATTIVITA' INDUSTRIALI	2	0,1	2.972	0,1	1.486
ANNONA, COMMERCIO E ARTIGIANATO	3	0,1	541	0,0	180
EDILIZIA SOCIALE E SCOLASTICA	323	12,8	194.876	6,0	603
ALTRA EDILIZIA PUBBLICA	107	4,2	74.449	2,3	696
EDILIZIA ABITATIVA	103	4,1	141.083	4,3	1.370
BENI CULTURALI	16	0,6	10.159	0,3	635
SPORT E SPETTACOLO	92	3,6	86.155	2,6	936
EDILIZIA SANITARIA	355	14,1	814.199	24,9	2.294
CULTO	10	0,4	2.512	0,1	251
DIFESA	1	0,0	592	0,0	592
DIREZIONALE E AMMINISTRATIVO	48	1,9	34.331	1,0	715
GIUDIZIARIO E PENITENZIARIO	3	0,1	983	0,0	328
IGIENICO SANITARIO	27	1,1	8.178	0,2	303
PUBBLICA SICUREZZA	11	0,4	7.512	0,2	683
TURISTICO	21	0,8	9.993	0,3	476
ALTRE INFRASTRUTTURE PUBBLICHE NON ALTROVE CLASSIFICATE	123	4,9	52.180	1,6	424
ALTRO	14	0,6	14.955	0,5	1.068
TOTALE COMPLESSIVO	2.523	100,0	3.273.371	100,0	1.297

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

Di seguito si riportano i principali 10 interventi nei programmi triennali 2014-2016 e negli elenchi annuali 2014. Relativamente al triennio 2014-2016, l'opera principale è quella relativa alla realizzazione del **Sistema delle tangenziali venete** (SI.TA.VE.), con un importo di oltre 2,2 miliardi di €, seguita dalla realizzazione dell'**Autostrada regionale medio padana veneta Nogara-Mare Adriatico e collegamento la A22**, con un importo complessivo di 1,9 miliardi di €.



## 6 - LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

Tab. 6.1.10. - I principali 10 interventi nei programmi triennali 2014 - 2016 e negli elenchi annuali 2014 (importi in migliaia di €)					
Stazione appaltante	Oggetto	Presente in elenco annuale	Importo complessivo opera	Apporto capitale privato	Tipologia di apporto di capitale privato
REGIONE DEL VENETO	Nuovo sistema delle tangenziali venete Verona-Vicenza-Padova	no	2.270.000	2.270.000	Finanza di progetto
REGIONE DEL VENETO	Autostrada regionale medio padana veneta Nogara-Mare Adriatico e collegamento ad ovest con la A22 "del Brennero" (a)	si	1.901.490	1.851.490	Finanza di progetto
REGIONE DEL VENETO	Passante Alpe Adria - Prolungamento A27	si	1.200.000	1.200.000	Finanza di progetto
REGIONE DEL VENETO	SS47 della Valsugana: ammodernamento in nuova sede tra Bassano del Grappa e confine regionale	no	787.000	787.000	Finanza di progetto
REGIONE DEL VENETO	Ammodernamento della viabilità intervalliva nell'area nord della provincia di Belluno	no	630.000	630.000	Concessione di costruzione e gestione
REGIONE DEL VENETO	Grande Raccordo Anulare di Padova	no	520.000	520.000	Finanza di progetto
REGIONE DEL VENETO	Nuova strada regionale SR10 "Padana Inferiore"	no	232.096	198.596	Concessione di costruzione e gestione
AZIENDA U.L.S.S. N. 09 - TREVISO	Cittadella sanitaria: attuazione del programma di razionalizzazione e sviluppo del polo ospedaliero di Treviso e delle attività territoriali. Intervento in finanza di progetto	si	224.000	98.000	Finanza di progetto
REGIONE DEL VENETO	Via del mare: collegamento A4-Jesolo e litorali	si	200.752	200.752	Finanza di progetto
REGIONE DEL VENETO	A4 Bibione: collegamento tra autostrada A4 Venezia-Trieste, tra i caselli di Portogruaro e Latisana, Bibione e litorale	si	180.000	180.000	Finanza di progetto
(a) L'intervento relativo alla realizzazione dell'Autostrada regionale Medio Padana Veneta Nogara-Mare Adriatica è stata aggiudicata nel novembre 2013 ma l'aggiudicazione è priva di efficacia in mancanza della sigla dell'accordo di concessione (previsto per la fine del 2015). Per questa ragione l'opera è stata riprogrammata ed inserita sia nell'Elenco annuale 2014 sia nel Programma Triennale.					

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

In ultimo è interessante guardare anche a quegli interventi che, nella prima annualità prevista per la loro realizzazione, prevedono il maggiore importo di spesa.



## 6 - LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

Tab. 6.1.11. - I primi cinque interventi degli elenchi annuali 2014 per importo della prima annualità di realizzazione (importi in migliaia di €)					
Stazione appaltante	Oggetto	Importo prima annualità	Importo complessivo opera	Apporto capitale privato	Tipologia di apporto di capitale privato
REGIONE DEL VENETO	Superstrada Pedemontana Veneta	177.225	2.258.000	1.643.090	Finanza di progetto
COMUNE DI VERONA	Mobilità / traffico - Trasporto pubblico di massa	158.792	158.792	72.960	Società partecipate o di scopo
REGIONE DEL VENETO	Sezione Difesa del Suolo - Interventi per la sicurezza idraulica dell'area metropolitana di Vicenza-Lavori di realizzazione di una cassa di laminazione sul torrente Timonchio	35.000	35.000	0	
COMUNE DI SAN MARTINO DI LUPARI	Realizzazione Centro Sportivo "Wolf sport center"	29.500	29.500	19.500	Finanza di progetto
VENETO ACQUE S.P.A.	"MO.S.A.V. - 2° lotto completamento	22.000	34.500	0	

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

## 7. IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

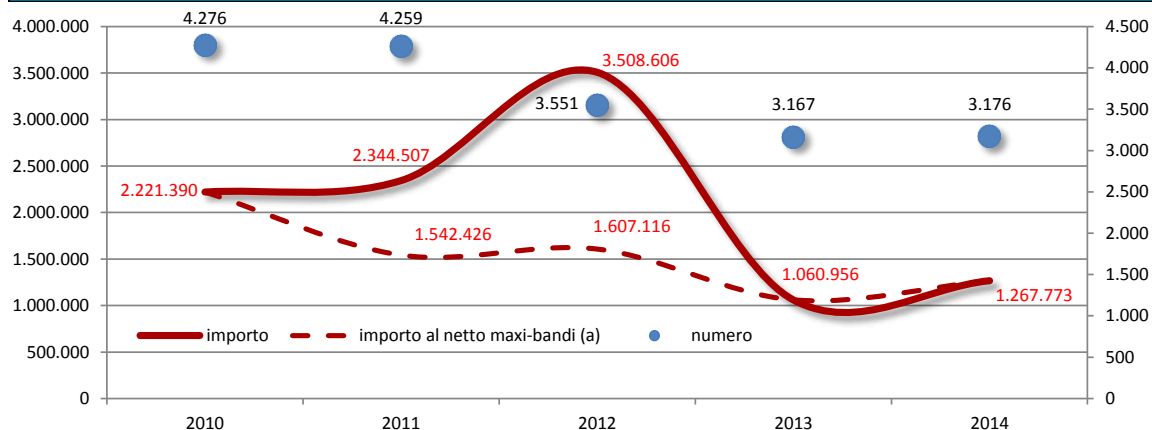
In questo capitolo sono analizzate le diverse fasi della filiera degli appalti di lavori e opere, a partire dall'avvio delle procedure di gara con la richiesta dei CIG (paragrafo 7.1), per arrivare alle aggiudicazioni (paragrafo 7.2) e quindi all'esecuzione dei lavori (paragrafo 7.3).

## 7.1. L'andamento dei CIG

Le stazioni appaltanti venete hanno richiesto, nel 2014, **3.176 CIG**, per un corrispondente valore di poco superiore ad un **1,2 miliardi di €** (1.267.773). Il campo di osservazione prende in esame i CIG di importo pari o superiore ai 40.000 €.

Il dato evidenzia una **leggera ripresa** dopo la caduta intervenuta tra il 2012 e il 2013 e potrebbe essere il segnale di un rafforzamento del mercato, che interessa tuttavia solo quello delle opere pubbliche e non si estende, come si vedrà per gli altri due settori, alle forniture e servizi. Rispetto al 2013 si hanno variazioni di segno positivo sia in termini di numero (+0,3%) che, ben più significativa, in termini di importo (nel 2013 si registrava una spesa di poco superiore al miliardo di € e nel 2014 pari a 1,2 miliardi di € per un complessivo +29,5%) che ben poco consente di recuperare della caduta dell'anno precedente ma che rappresenta tuttavia una importante inversione di rotta.

Graf. 7.1.1. – CIG perfezionati di opere di importo pari o superiore a 40 mila €, per numero ed importo (importi in migliaia di €) – 2010-2014



(a) La linea tratteggiata indica l'importo calcolato al netto di maxi-bandi quali, per il 2011, il project financing del Comune di Verona per la realizzazione del Traforo delle Torricelle e, per il 2012, al project financing della Regione Veneto per la progettazione, realizzazione e gestione dell'Autostrada Medio Padana Nogara- Mare Adriatico

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Uno sguardo all'andamento dei contratti di lavoro **per fascia di importo** evidenzia come oltre la metà del loro numero (il 51,5%) riguardi importi medio-bassi, inferiori ai 150.000 €, mentre dal punto di vista del valore la fascia compresa tra il 150.000 € e i 500.000 € concentra il 23,6% della spesa totale. I contratti di importo di fascia maggiore a 5 milioni di € sono solo 31 (0,97%) e cumulano 355 milioni di € di spesa, (28,5%).



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Tab.7.1.1. - CIG perfezionati di opere di importo pari o superiore a 40 mila €, per classe di importo (importi in migliaia di €) – 2010-2014										
Classe di importo	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
40-150	2.035	174.651	2.286	192.168	1.961	164.988	1.805	153.755	1.639	137.812
150-500	1.793	507.670	1.522	427.552	1.191	325.095	988	268.153	1.114	299.466
500-1000	226	164.002	241	179.957	228	168.707	242	177.405	256	185.154
1000-2500	141	231.847	132	200.514	96	150.350	82	127.390	95	147.363
2500-5000	54	190.745	47	171.758	40	143.174	30	111.626	41	142.553
più di 5000	27	952.475	31	1.172.557	35	2.556.291	20	222.627	31	355.425
<b>Totale</b>	<b>4.276</b>	<b>2.221.390</b>	<b>4.259</b>	<b>2.344.507</b>	<b>3.551</b>	<b>3.508.606</b>	<b>3.167</b>	<b>1.060.956</b>	<b>3.176</b>	<b>1.267.773</b>
<b>- di cui &gt;= 150</b>	<b>2.241</b>	<b>2.046.739</b>	<b>1.973</b>	<b>2.152.338</b>	<b>1.590</b>	<b>3.343.618</b>	<b>1.362</b>	<b>907.201</b>	<b>1.537</b>	<b>1.129.961</b>

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

L'analisi della **serie storica dal 2010** va a confermare e a rafforzare quanto precedentemente detto.

I dati del 2014 evidenziano infatti una **ripresa del numero di contratti**, ma occorre precisare che **tale ripresa interessa esclusivamente i contratti di dimensione medio-grande**, sopra i 150.000 €, che aumentano dell'11,4%, mentre continuano a diminuire quelli di fascia di importo più basso, che si riducono del 9,2%.

Analogo l'andamento degli **importi**, che evidenzia una crescita significativa nella fascia sopra i 150.000 €, dopo la drastica caduta del biennio precedente e una riduzione nella fascia sotto i 150.000 €.

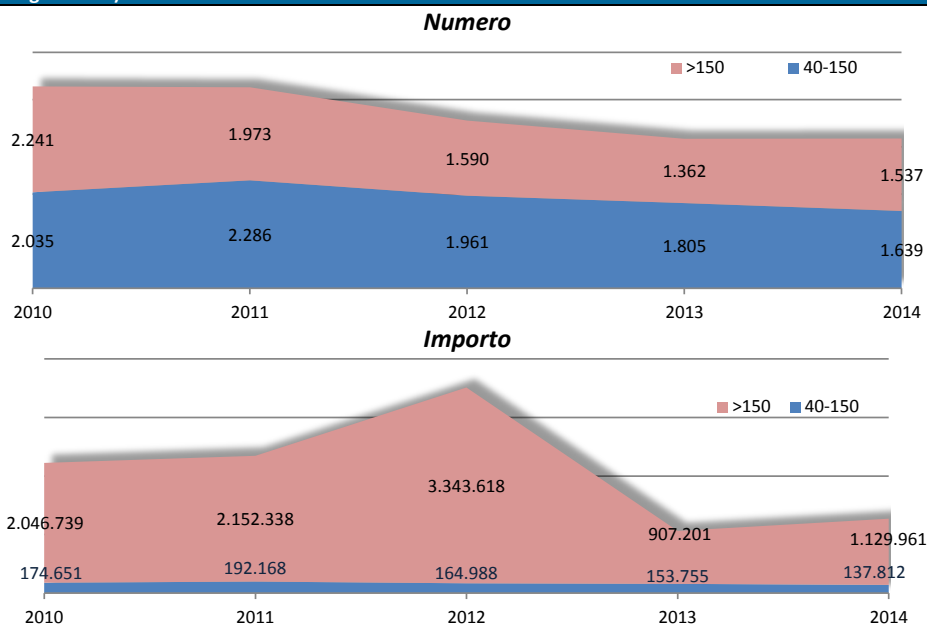
In altri termini, se alcuni segnali di ripresa sono evidenti, essi riguardano i contratti di dimensione maggiore e non le gare di piccolo taglio, che sono la maggioranza e che continuano ad essere penalizzate dai tagli di risorse e dai problemi finanziari degli Enti.

Nel caso dei lavori, questo può essere il segnale della volontà delle amministrazioni, in un quadro di risorse scarse, di portare avanti solo i **lavori più significativi e urgenti**, e di rinviare quelli più piccoli di manutenzione che invece sappiamo essere molto importanti per la salvaguardia dei territori.



7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Graf. 7.1.2. – CIG perfezionati di opere di importo pari o superiore a 40 mila €, per classi di importo, numero ed importo (importi in migliaia di €) – 2010-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

L'analisi per **modalità di scelta del contraente** conferma la **centralità delle procedure negoziate**, anche se si verifica un recupero delle procedure aperte rispetto allo scorso anno. In termini di importo crescono tutte le tipologie, tranne gli affidamenti diretti e in economia.

Tab. 7.1.2. - CIG perfezionati di opere di importo pari o superiore a 40 mila €, per procedura di scelta del contraente, numero e importo (importi in migliaia di €) – 2010-2014

	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Affidamenti diretti	163	126.377	183	80.820	93	54.161	187	62.456	109	20.172
Affidamenti in economia	762	87.867	986	105.637	811	83.568	625	66.187	524	57.915
Procedura aperta	388	810.308	281	503.999	196	455.113	170	341.202	227	403.379
Procedure negoziate	2.534	595.300	2.378	721.224	2.072	519.503	1.826	434.992	1.871	568.667
Procedure ristrette	179	505.165	130	849.883	109	2.305.031	68	46.591	88	81.527
- di cui al netto maxi bandi (a)	179	505.165	129	47.803	108	403.541	68	46.591	88	81.527
Altro	250	96.374	301	82.944	270	91.229	291	109.528	357	136.113
<b>Totale</b>	<b>4.276</b>	<b>2.221.390</b>	<b>4.259</b>	<b>2.344.507</b>	<b>3.551</b>	<b>3.508.606</b>	<b>3.167</b>	<b>1.060.956</b>	<b>3.176</b>	<b>1.267.773</b>
- di cui al netto maxi bandi (a)	4.276	2.221.390	4.258	1.542.426	3.550	1.607.116	3.167	1.060.956	3.176	1.267.773

(a) per il 2011, il project financing per la realizzazione del Traforo delle Torricelle; per il 2012, il project financing per la progettazione, realizzazione e gestione dell'Autostrada Medio Padana Nogara- Mare Adriatico

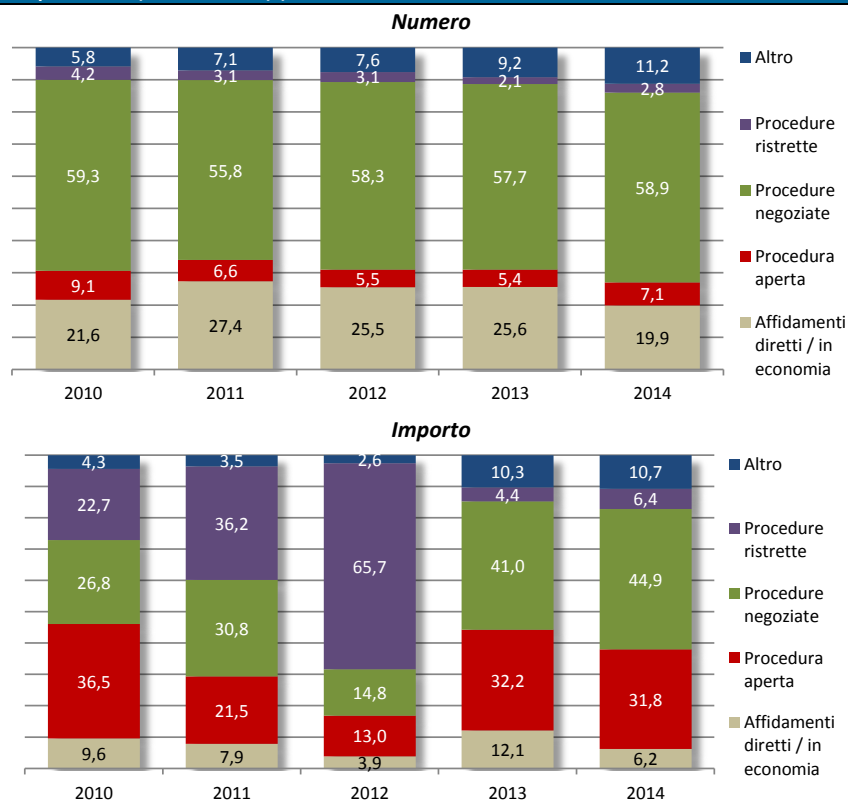
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Nel 2014 le procedure negoziate nei lavori incidono per quasi il 60% sul totale dei CIG richiesti, in costante crescita negli anni. Rispetto agli **importi**, la situazione tende a riequilibrarsi a vantaggio delle procedure aperte, che comunque hanno un'incidenza minore rispetto alle negoziate (31,8% contro 44,9%).

**Graf. 7.1.3. – CIG perfezionati di opere di importo pari o superiore a 40 mila €, per procedura di scelta del contraente, numero ed importo (valori percentuali) – 2010-2014 (a)**



(a) La voce "Altro" comprende: dialogo competitivo, sistema dinamico di acquisizione e procedura selettiva ex art.128 c.7, D.Lgs. 167/2006.

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Guardando ai CIG per **tipologia di stazione appaltante**, i **Comuni** si confermano gli enti che richiedono in assoluto più CIG, con ben 1.445, ovvero il 45,5% del totale dei CIG richiesti. Al secondo posto troviamo le **Concessionarie** e le **imprese di gestione dei servizi pubblici**, con 626 CIG, che rappresentano il 19,6% del totale. Dal punto di vista dell'importo, la situazione è capovolta, in quanto le imprese **Concessionarie** risultano in testa con circa 536 milioni di € di CIG perfezionati, il 42% dell'intera spesa per lavori. I **Comuni** si collocano al secondo posto, con un importo di circa 292 milioni di €, che rappresenta il 23% del totale della spesa. Da notare anche il dato relativo ai **Consorzi pubblici** che hanno richiesto 103 milioni di € di CIG. Interessante anche il dato della **Regione Veneto**, che tra il 2013 e il 2014 vede aumentare sia il numero di CIG (+64%) che l'importo complessivo (158%), a conferma di un andamento sostenuto della spesa. Dal punto di vista del trend temporale, l'andamento è altalenante: aumenta la spesa della **Regione**, dei **Comuni** e soprattutto del variegato mondo dei **Consorzi pubblici**; cresce la richiesta di CIG anche nelle **Aziende U.L.S.S.** sia in termini di numero (+28%) che di importo (+231%); cala invece drasticamente la spesa delle **Università** (da 85 a 37 milioni di €), delle **ATER** (da 53 a 28 milioni di €), dei **Ministeri** (da 39 a 18 milioni di €).



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

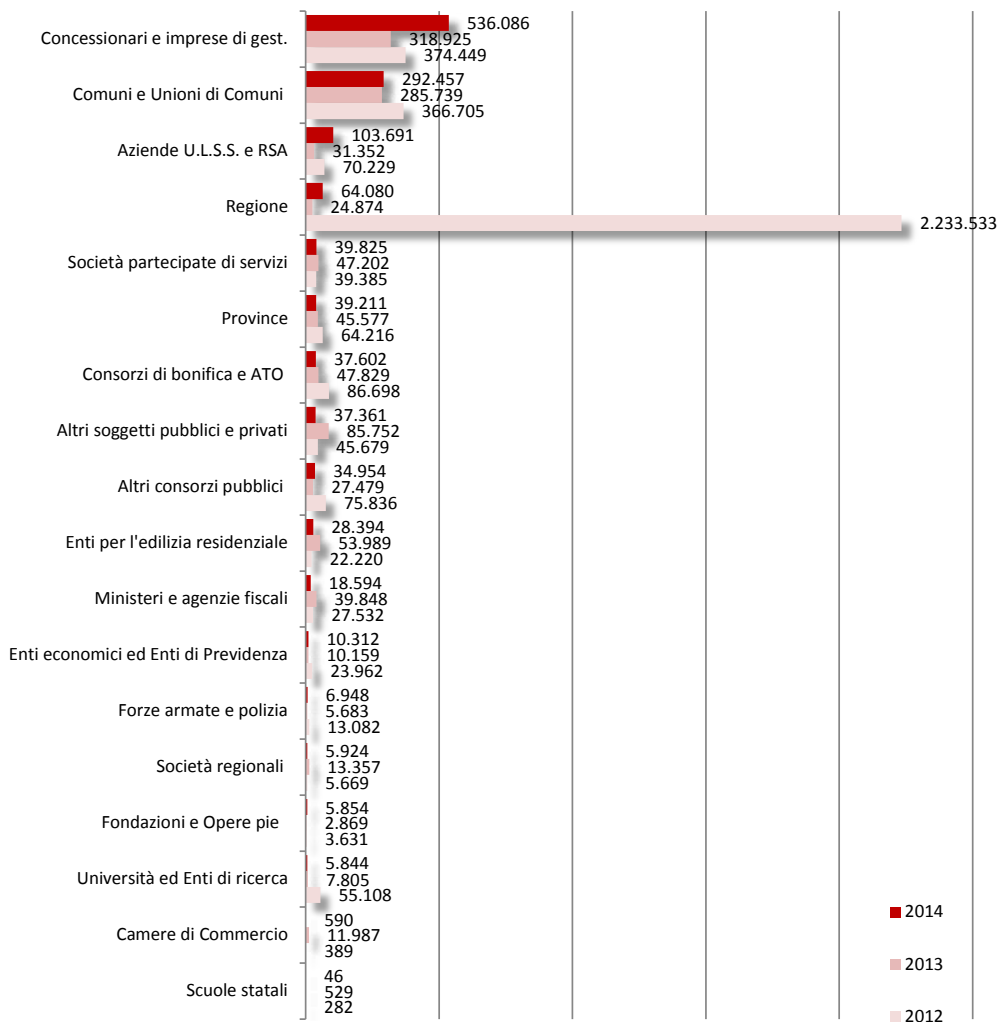
Tab. 7.1.3. - CIG perfezionati di opere di importo pari o superiore a 40 mila €, per stazione appaltante, numero e importo (importi in migliaia di €) –2010-2014										
Stazione appaltante	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	Importo
Ministeri e agenzie fiscali	105	25.547	167	56.379	95	27.532	65	39.848	42	18.594
Forze armate e polizia	28	9.104	50	4.873	44	13.082	34	5.683	37	6.948
Scuole statali	2	1.384	6	525	4	282	4	529	1	46
Enti economici ed Enti di Previdenza	21	8.491	25	14.360	23	23.962	35	10.159	27	10.312
Regione	211	42.621	142	28.822	134	2.233.533	92	24.874	151	64.080
- cui al netto maxi bandi	211	42.621	142	28.822	133	332.043	92	24.874	151	64.080
Società regionali (a)	17	3.107	44	15.648	37	5.669	34	13.357	14	5.924
Province	154	52.164	206	103.697	151	64.216	100	45.577	151	39.211
Comuni (b)	1.991	496.494	1.761	1.229.932	1.616	366.705	1.394	285.739	1.445	292.457
- cui al netto maxi bandi	1.991	496.494	1.760	427.852	1.616	366.705	1.394	285.739	1.445	292.457
Enti per l'edilizia residenziale	110	43.189	62	13.401	118	22.220	149	53.989	64	28.394
Consorzi di bonifica e ATO (c)	96	25.902	119	34.602	165	86.698	119	47.829	102	37.602
Concessionari e imprese di gestione (d)	636	593.605	793	533.267	558	374.449	624	318.925	626	536.086
Società partecipate di servizi	155	51.471	192	54.028	135	39.385	116	47.202	129	39.825
Altri consorzi pubblici (e)	162	61.069	175	56.218	147	75.836	100	27.479	70	34.954
Aziende U.L.S.S. e RSA	345	656.020	257	106.983	155	70.229	141	31.352	180	103.691
Fondazioni, Opere pie (f)	11	30.525	17	5.699	8	3.631	8	2.869	14	5.854
Camere di Commercio	4	9.592	2	2.260	2	389	4	11.987	2	590
Università ed Enti di ricerca	19	6.862	45	11.425	20	55.108	26	7.805	22	5.844
Altri soggetti pubblici e privati	209	104.243	196	72.386	139	45.679	122	85.752	99	37.361
<b>Totale complessivo</b>	<b>4.276</b>	<b>2.221.390</b>	<b>4.259</b>	<b>2.344.507</b>	<b>3.551</b>	<b>3.508.606</b>	<b>3.167</b>	<b>1.060.956</b>	<b>3.176</b>	<b>1.267.773</b>
- cui al netto maxi bando (g)	4.276	2.221.390	4.258	1.542.426	3.550	1.607.116	3.167	1.060.956	3.176	1.267.773
(a) Comprende: Agenzie, Enti e società regionali										
(b) Comprende: Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane										
(c) Comprende: Consorzi ed Enti di bonifica e sviluppo agricolo, autorità di bacino e ATO, società partecipate										
(d) Comprende: Autorità, concessionari di imprese di gestione reti e infrastrutture										
(e) Comprende Consorzi pubblici ed imprese a partecipazione pubblica										
(f) Comprende: Fondazioni, opere pie ed enti produttori di servizi ricreativi e religiosi										
(g) Comprende: per il 2011, project financing per la realizzazione del Traforo delle Torricelle del Comune di Verona; per il 2012, project financing per la progettazione, realizzazione e gestione dell'Autostrada Medio Padana Nogara- Mare della Regione Veneto.										

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Graf. 7.1.4. – CIG perfezionati per contratti di lavori pubblici di importo pari o superiore a 40 mila € , per stazione appaltante (importi in migliaia di €) – 2012-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Si riportano di seguito le **prime 20 gare per importo nel settore dei lavori pubblici**. Come si vede nella tabella 7.1.4., nel 2014 guida la classifica l'**Aeroporto di Venezia**, che, con quattro diverse tipologie di lavori, ha avviato procedure di gara per circa 126 milioni di €. Quella con importo più elevato (57 milioni di € poi aggiudicata per 45 milioni) riguarda i lavori relativi all'**ampliamento del Terminal passeggeri**. Come per gli altri settori analizzati, anche nei lavori colpisce l'entità della spesa gestita dalle società partecipate.



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Tab.7.1.4. - CIG perfezionati di opere di importo pari o superiore a 40 mila €: i primi 10 contratti del 2014 (importi in €) - 2014			
Stazione appaltante	oggetto lotto	importo (migliaia di €)	importo aggiudicato
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. – SAVE	Appalto di lavori per la realizzazione dell'Ampliamento terminal passeggeri - Lotto 1	57.603.131	45.345.322
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. – SAVE	Appalto di lavori per la realizzazione del Percorso pedonale assistito (Moving Walkway) Darsena-Terminal	29.080.617	23.726.895
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	Realizzazione della nuova centrale di trigenerazione e relativa manutenzione	21.207.491	16.446.142
CONTARINA S.P.A. -TREVISO	Progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di realizzazione del revamping dell'impianto di compostaggio sito in Via Istituto Agrario n. 31 - Trevignano (TV)	20.738.738	
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. – SAVE	Interventi di riqualifica e adeguamento normativo delle infrastrutture di volo - Lotto 1B	18.179.771	14.742.012
AZIENDA OSPEDALIERA PADOVA	Procedura aperta per l'appalto di progettazione ed esecuzione dei lavori di ristrutturazione dell'intero edificio Policlinico Corpo Trattamenti ed interventi strutturali ed impiantistici per il miglioramento funzionale e di sicurezza dell'area materna infantile sulla base della progettazione preliminare	15.575.715	
POLESINE ACQUE S.P.A. - ROVIGO	Servizi di manutenzione delle reti idriche, fognarie, impianto di servizi idrici integrati ed attività collegate	14.250.000	
COMUNE DI FALCADE	Nuova cabinovia Molino - Le Buse	12.250.000	
VENETO STRADE S.P.A.	Realizzazione della variante alla SP 6 dei Lessini -1° stralcio	10.900.000	
RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA - VENEZIA	Esecuzione dei lavori per la manutenzione delle opere civili della sede ferroviaria e relative pertinenze di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A di giurisdizione della Direzione Territoriale Produzione di Venezia	10.000.000	9.217.024

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

## 7.2. Le aggiudicazioni

Nella filiera degli approvvigionamenti, la fase successiva alla richiesta del CIG è l'**aggiudicazione della gara**. Analogamente al CIG, anche per le aggiudicazioni di lavori, così come quelle delle forniture e dei servizi, i dati sono ricavati dagli archivi Simog dell'A.N.AC., che contengono preziose informazioni relative anche alla fase di **esecuzione degli interventi**, quali le varianti in corso d'opera, i ribassi e, limitatamente ai lavori conclusi, i consuntivi e gli eventuali scostamenti rispetto ai tempi ed ai costi di realizzazione preventivati.

**I lavori pubblici: lo scenario generale**

Nel 2014 in Veneto sono stati aggiudicati **1.640 contratti di lavori** (sono conteggiati i soli contratti che hanno importo superiore a 40 mila €) per un valore complessivo di **700 mln. di €**. Occorre ricordare che l'importo di quest'anno risulta di gran lunga inferiore a quello dello scorso anno nel quale molto pesava da solo l'affidamento in concessione, mediante finanza di progetto, per la progettazione definitiva ed esecutiva e la gestione dell'autostrada regionale Medio Padana Veneta Nogara-Mare Adriatico (importo complessivo pari a 1,9 milioni di €). Anche a prescindere da questa maxi gara il 2014 si caratterizza per un importo totale di aggiudicazione in riduzione rispetto al 2013.

Osservando le **classi di importo**, notiamo che più della metà delle aggiudicazioni (829, ovvero il 50,5% del totale) si concentra nella fascia più bassa, quella compresa tra i 40.000 – 150.000 €. I maggiori importi aggiudicati riguardano invece i contratti oltre i 5 milioni di €, che assorbono il 42% della spesa complessiva.

Tab. 7.2.1. - Appalti di opere aggiudicati in Veneto di importo pari o superiore a 40 mila €, per classe di importo, numero e importo (importi in migliaia di €) - 2011 – 2014

Classe di importo	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
40-150	1.499	112.826	1.321	94.617	1.241	90.181	829	59.106	4.890	356.729
150-500	1.212	288.678	929	211.839	800	179.840	562	128.697	3.503	809.054
500-1000	193	115.933	207	128.612	196	116.427	154	93.712	750	454.684
1000-2500	121	142.739	92	115.721	70	88.384	51	72.756	334	419.599
2500-5000	54	144.477	32	83.724	33	101.365	19	51.842	138	381.408
più di 5000	27	596.171	31	284.725	17	2.241.919	25	294.091	100	3.416.906
<b>Totale</b>	<b>3.106</b>	<b>1.400.824</b>	<b>2.612</b>	<b>919.237</b>	<b>2.357</b>	<b>2.818.116</b>	<b>1.640</b>	<b>700.203</b>	<b>9.715</b>	<b>5.838.380</b>
<b>di cui &gt;=150</b>	<b>1.607</b>	<b>1.287.998</b>	<b>1.291</b>	<b>824.620</b>	<b>1.116</b>	<b>2.727.935</b>	<b>811</b>	<b>641.097</b>	<b>4.825</b>	<b>5.481.650</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

L'analisi della serie storica 2011-2014 conferma la **persistente contrazione del mercato**: solo nel 2013 si registra un picco che dipende tuttavia dal caso già citato della maxi gara relativa alla progettazione, realizzazione e concessione dell'Autostrada regionale Medio Padana Veneta Nogara-Mare Adriatico.



7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

**Graf. 7.2.1. – Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per numero ed importo (importi in migliaia di euro - 2011-2014**

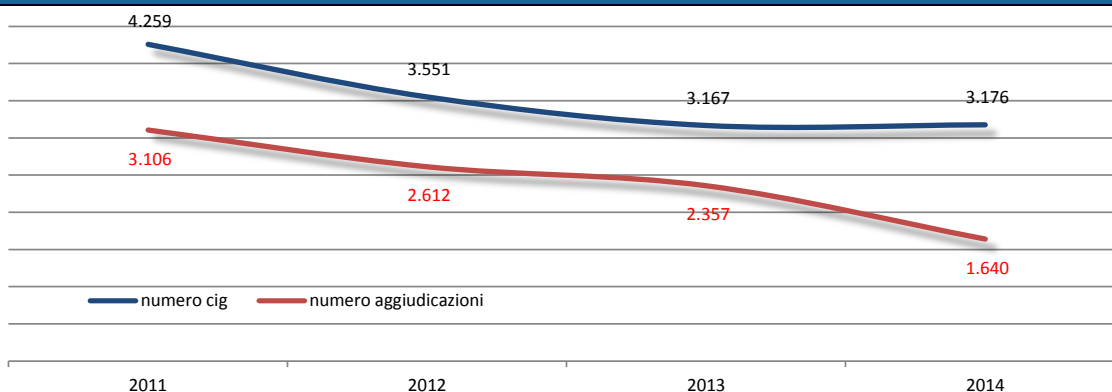


(a) al netto della concessione, mediante finanza di progetto, per la progettazione definitiva ed esecutiva e la gestione dell'autostrada regionale Medio Padana Veneta Nogara-Mare Adriatico. La gara è stata aggiudicata nel novembre 2013 ma è ancora priva di efficacia in mancanza della stipula dell'accordo di concessione.

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Per poter meglio apprezzare la significatività del quadro di insieme della dinamica delle aggiudicazioni appena presentato, è utile porre a confronto quest'ultimo con il dato relativo alle procedure di affidamento avviate (CIG). Da questo emerge come la quota di CIG di importo pari o superiore a 40 mila € che trovano poi riscontro nella successiva comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione del contratto - pur al netto di alcune tipologie di contratti, come le concessioni, per le quali non sussiste obbligo di trasmissione dei dati sull'esito dell'affidamento - si aggira su valori percentuali medio elevati, che ruotano attorno al 70-75% dal 2011 al 2013 e che per il 2014 si fermano poco al di sopra del 50%, dato tuttavia provvisorio in attesa del recupero dei ritardi nella trasmissione dei dati da parte dei RUP delle stazioni appaltanti anche a seguito dei solleciti inoltrati dall'Osservatorio regionale.

**Graf.7.2.2. – CIG e appalti aggiudicati di opere di importo pari o superiore a 40 mila € (importi in migliaia di €) - 2011-2014**



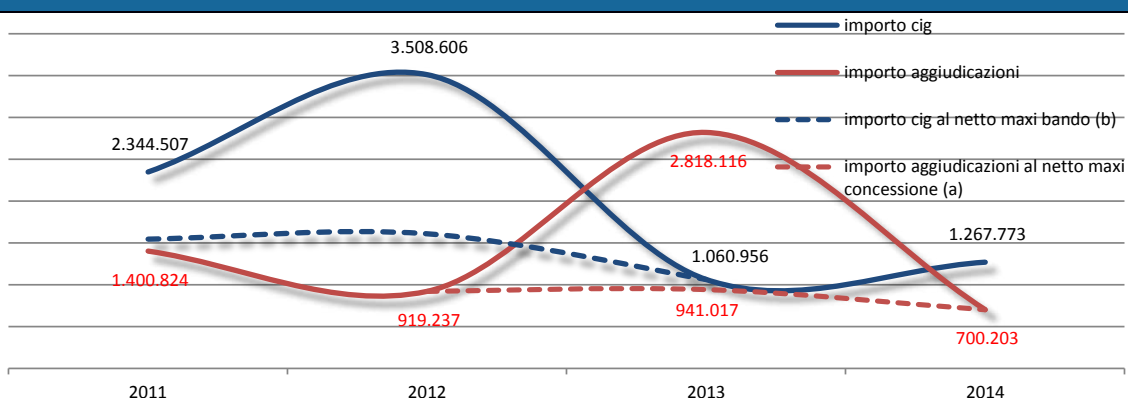
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Anche l'andamento degli importi segue la stessa dinamica e presenta nel biennio 2011-2014 un livello di copertura nell'insieme soddisfacente.



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Graf. 7.2.3. – CIG e appalti aggiudicati di opere in Veneto di importo pari o superiore a 40 mila € (numero) - 2011-2014



- (a) al netto della concessione, mediante finanza di progetto, per la progettazione definitiva ed esecutiva e la gestione dell'autostrada regionale Medio Padana Veneta Nogara-Mare Adriatico (2013).
- (b) per il 2011, il project financing per la realizzazione del Traforo delle Torricelle; per il 2012, project financing per la progettazione, realizzazione e gestione dell'Autostrada Medio Padana Nogara- Mare.

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

## 7.2.1. Le caratteristiche della domanda

## Le procedure di scelta del contraente

L'analisi delle modalità di scelta del contraente conferma, anche per il 2014, la tendenza delineata negli anni scorsi, ovvero l'affermazione e il consolidamento dell'utilizzo delle **procedure negoziate**. Esse rappresentano la netta maggioranza in termini di numero (se ne contano 923, ovvero il 56%). La seconda tipologia prevalente è rappresentata dagli **affidamenti in economia** (267), la terza le **procedure aperte** (100, ovvero il 6%). Dal punto di vista degli importi, la procedura negoziata prevale con oltre 300 mln. di €, seguita a poca distanza dalle procedure aperte (con 232 mln. di €).

Tab. 7.2.2. - Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per procedura di scelta del contraente (importi in migliaia di €) - 2011 – 2014

Procedura di scelta del contraente	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	numero	numero	importo	numero	importo
Affidamenti diretti	108	143.926	46	42.622	128	44.443	59	20.701	341	251.693
Affidamenti in economia	686	71.577	601	57.690	453	38.246	267	26.281	2.007	193.793
Procedura aperta	254	336.549	182	326.304	135	217.893	100	232.077	671	1.112.823
Procedure negoziate	1.692	392.372	1.492	356.122	1.345	288.749	923	301.837	5.452	1.339.080
Procedure ristrette	91	378.207	54	67.983	40	2.156.422	36	46.739	221	2.649.350
- al netto maxi gara Autostrada Medio Padana Veneta	91	378.207	54	67.983	39	279.323	36	46.739	220	772.252
Altro	275	78.194	237	68.515	256	72.364	255	72.567	1.023	291.639
<b>Totale</b>	<b>3.106</b>	<b>1.400.824</b>	<b>2.612</b>	<b>919.237</b>	<b>2.357</b>	<b>2.818.116</b>	<b>1.640</b>	<b>700.203</b>	<b>9.715</b>	<b>5.838.380</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

**I criteri di aggiudicazione**

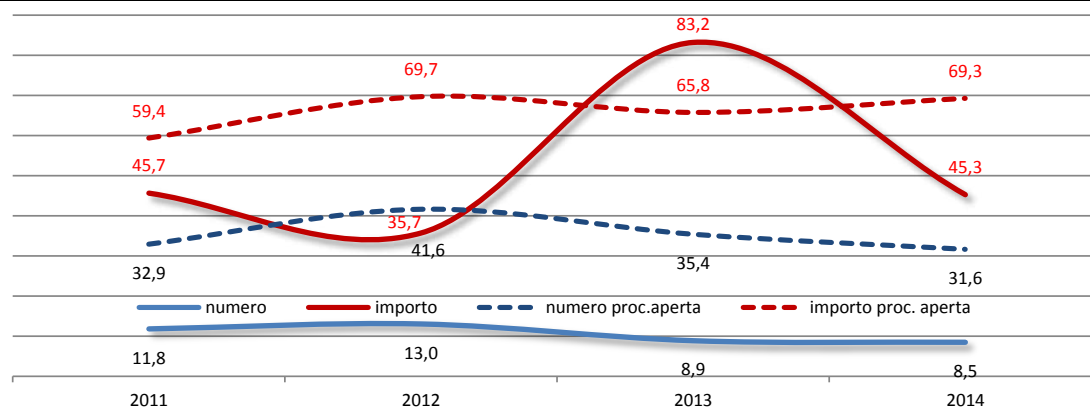
Passando all'osservazione dell'**andamento dei contratti secondo il criterio di aggiudicazione**, anche nel 2014 il **prezzo più basso** è il criterio con il quale sono stati aggiudicati più contratti di opere (1.401), l' 85,4% del totale, per un valore complessivo di 367 milioni di €. L'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) stenta a consolidarsi e incide solo per il 8,5% sul numero totale delle aggiudicazioni.

Tab. 7.2.3. - Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per criterio di aggiudicazione, numero e importo (importi in migliaia di €) - 2011 - 2014										
Criterio di aggiudicazione	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
OEPV	185	583.049	161	284.377	181	2.302.573	130	304.190	657	3.474.189
- al netto maxi concessione Autostrada M. Padana Veneta	185	583.049	161	284.377	180	425.475	130	304.190	656	1.597.091
Prezzo più basso	1.379	693.217	1.073	511.562	1.858	463.823	1.401	367.634	5.711	2.036.235
Non indicato	1.542	124.558	1.378	123.298	318	51.720	109	28.379	3.347	327.955
<b>Totale</b>	<b>3.106</b>	<b>1.400.824</b>	<b>2.612</b>	<b>919.237</b>	<b>2.357</b>	<b>2.818.116</b>	<b>1.640</b>	<b>700.203</b>	<b>9.715</b>	<b>5.838.380</b>
OEPV: % su totale indicato	11,8	45,7	13,0	35,7	8,9	83,2	8,5	45,3	10,3	63,0
OEPV: % sul totale indicato al netto maxi concessioni	11,8	45,7	13,0	35,7	8,8	47,8	8,5	45,3	10,3	44,0
<b>di cui procedura aperta</b>										
OEPV	77	198.160	72	224.835	46	140.620	31	159.438	226	723.053
Prezzo più basso	157	135.625	101	97.788	84	73.229	67	70.753	409	377.394
Non indicato	20	2.764	9	3.682	5	4.044	2	1.887	36	12.376
<b>Totale</b>	<b>254</b>	<b>336.549</b>	<b>182</b>	<b>326.304</b>	<b>135</b>	<b>217.893</b>	<b>100</b>	<b>232.077</b>	<b>671</b>	<b>1.112.823</b>
OEPV: % su totale indicato	32,9	59,4	41,6	69,7	35,4	65,8	31,6	69,3	35,6	65,7

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Il ricorso al criterio dell'OEPV continua ad essere più frequente nel caso di utilizzo di procedure aperte, ma, anche in questo caso, nell'ultimo triennio, si assiste ad una contrazione nell'incidenza complessiva, che riguarda sia il numero che l'importo aggiudicato e che riflette con tutta probabilità la necessità, per le amministrazioni, di acquistare con vincoli di bilancio sempre più stringenti e con risorse sempre più scarse. Se infatti guardiamo al trend degli ultimi tre anni, l'OEPV nel 2012 incideva, sempre nel caso di procedure aperte, per il 41,6% delle aggiudicazioni totali, mentre la percentuale è scesa al 31,6% nel 2014. Dal punto di vista degli importi, l'incidenza del criterio dell'OEPV nelle procedure aperte aumenta fortemente dal 2011 al 2012, riscende leggermente nel 2013 e si assesta nel 2014 al 69,3%.

Graf. 7.2.4. -Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: incidenza del criterio dell'OEPV sul totale delle procedure di aggiudicazione di lavori (percentuale sul totale al netto del non indicato) - 2011-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

**Le tipologie di committenti**

Similmente alla scorsa rilevazione, sono i **Comuni** le stazioni appaltanti che numericamente si sono aggiudicate il maggior numero di appalti di lavori (654). Seguono a distanza le **concessionarie** e le imprese di gestione, con 339 aggiudicazioni. La classifica stilata in base all'importo vede al primo posto sempre le concessionarie e le imprese di gestione con 327 milioni di €, seguite dai Comuni con 111 milioni di €. L'analisi della serie storica mette in luce come la **generale contrazione di spesa per i lavori**, che ha caratterizzato trasversalmente tutte le tipologie di stazioni appaltanti, abbia in particolare colpito le **Aziende U.L.S.S. e le RSA**, che rispetto al 2011 subiscono una contrazione del 60% come numero di aggiudicazioni e del 90% come importo totale aggiudicato. **Resistono invece le ATER** che anzi rispetto al 2011 segnalano un leggero miglioramento nel numero e nella spesa aggiudicata, **gli Enti economici e previdenziali e la Regione** (ma non le società regionali).

Tab. 7.2.4. - Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per stazione appaltante, numero ed importo (importi in migliaia di €) – 2011-2014

Stazione appaltante	2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Ministeri e agenzie fiscali	151	39.399	105	24.154	50	11.859	11	2.685
Forze armate e polizia	41	3.077	46	11.949	31	3.313	13	1.652
Scuole statali	5	349	1	130	4	332	-	-
Enti economici ed Enti di Previdenza	26	6.120	26	14.834	23	10.289	23	7.387
Regione	108	19.782	130	34.699	87	2.140.723	83	21.503
- al netto maxi concessione Autostrada M. Padana Veneta	108	19.782	130	34.699	86	263.624	83	21.503
Società regionali (a)	34	8.678	33	7.768	21	9.697	10	3.189
Province	171	70.498	167	48.472	94	37.051	87	27.105
Comuni e Unioni di Comuni (b)	1.115	241.501	1.000	228.589	950	176.308	654	111.469
Enti per l'edilizia residenziale	35	11.589	32	11.068	88	30.921	41	14.423
Consorzi di bonifica e ATO (c)	93	23.137	123	33.755	91	42.270	77	32.038
Concessionari e imprese di gestione (d)	657	578.367	473	296.502	514	224.876	339	327.285
Società partecipate di servizi	133	32.816	101	23.363	65	18.335	81	33.176
Altri consorzi pubblici (e)	150	45.356	138	45.335	95	21.064	44	33.927
Aziende U.L.S.S. e RSA	219	247.329	104	67.840	120	27.217	90	24.232
Fondazioni e Opere pie (f)	9	3.615	6	11.898	6	1.355	5	1.648
Camere di Commercio	2	4.197	3	572	2	530	1	26
Università ed Enti di ricerca	33	11.777	15	21.667	22	28.167	20	6.205
Altri soggetti pubblici e privati	124	53.236	109	36.638	94	33.813	61	52.254
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.106</b>	<b>1.400.824</b>	<b>2.612</b>	<b>919.237</b>	<b>2.357</b>	<b>2.818.116</b>	<b>1.640</b>	<b>700.203</b>
(a) Comprende: Agenzie, Enti e società regionali								
(b) Comprende: Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane								
(c) Comprende: Consorzi ed Enti di bonifica e sviluppo agricolo, autorità di bacino e ATO, aziende partecipate								
(d) Comprende: Autorità, concessionari di imprese di gestione reti e infrastrutture								
(e) Comprende Consorzi pubblici ed imprese a partecipazione pubblica								
(f) Comprende: Fondazioni, opere pie ed enti produttori di servizi ricreativi e religiosi								

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

### Focus di approfondimento LE GRANDI COMMITTENZE NAZIONALI

Il presente focus riguarda gli **appalti di stazioni appaltanti di rilevanza nazionale o interregionale, e dunque comunque con sede principale fuori regione, che prevedono lavori da realizzare all'interno del territorio veneto.**

Nel 2014 sono stati perfezionati nella regione **265 CIG** di appalti di opere a rilevanza nazionale per un importo complessivo di **188 milioni di €**. Da un punto di vista

numerico essi ricoprono l'8,3% del totale dei CIG perfezionati per interventi da realizzare in Veneto, mentre il peso del loro valore è pari al 14,9%. Tale incidenza risulta leggermente superiore a quella registrata nel 2013.

Dal punto di vista delle **aggiudicazioni**, esse sono state **114**, con un importo complessivo di **88 milioni di €**.

**Tab. 7.2.5. - CIG perfezionati e appalti aggiudicati di opere di grandi committenze nazionali in Veneto, per numero e importo (importi in migliaia di €) – 2011-2014**

Ambito di intervento della stazione appaltante	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
<b>CIG perfezionati (importo &gt;40 mila €)</b>										
Regionale / locale	3.753	2.027.689	3.262	3.274.221	2.854	930.142	2.910	1.078.941	12.779	7.310.992
Nazionale	505	316.738	289	234.385	313	130.815	265	188.605	1.372	870.542
<b>Totale complessivo</b>	<b>4.259</b>	<b>2.344.507</b>	<b>3.551</b>	<b>3.508.606</b>	<b>3.167</b>	<b>1.060.956</b>	<b>3.176</b>	<b>1.267.773</b>	<b>14.153</b>	<b>8.181.842</b>
<b>% nazionale/totale</b>	<b>11,9</b>	<b>13,5</b>	<b>8,1</b>	<b>6,7</b>	<b>9,9</b>	<b>12,3</b>	<b>8,3</b>	<b>14,9</b>	<b>9,7</b>	<b>10,6</b>
<b>Aggiudicazioni (importo &gt; 40 mila €)</b>										
Regionale / locale	2.691	1.163.906	2.344	763.155	2.125	2.728.612	1.526	611.821	8.686	5.267.494
Nazionale	414	236.852	268	156.081	232	89.504	114	88.382	1.028	570.820
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.106</b>	<b>1.400.824</b>	<b>2.612</b>	<b>919.237</b>	<b>2.357</b>	<b>2.818.116</b>	<b>1.640</b>	<b>700.203</b>	<b>9.715</b>	<b>5.838.380</b>
<b>% nazionale/totale</b>	<b>13,3</b>	<b>16,9</b>	<b>10,3</b>	<b>17,0</b>	<b>9,8</b>	<b>3,2</b>	<b>7,0</b>	<b>12,6</b>	<b>10,6</b>	<b>9,8</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Analizzando nel dettaglio chi sono queste **stazioni appaltanti di rilevanza nazionale**, vediamo come la classifica sia guidata da RFI, SNAM Rete GAS, e Anas, quindi da grandi aziende che gestiscono servizi a rete. In particolare sono 78 i CIG richiesti dalla RFI (Rete

Ferroviaria Italiana), per un importo complessivo di 79 milioni di €. Guardando al quadriennio 2011-2014 si rafforza il ruolo dei lavori in ambito ferroviario con una richiesta di 454 CIG per un importo di 249 mln. di €.



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Tab. 7.2.6. - CIG perfezionati di grandi committenze nazionali in Veneto di importo pari o superiore a 40 mila €, per numero e importo (importi in migliaia di €) : Enti con spesa superiore al milione di € - 2014 e 2011 -2014				
Stazione appaltante	2014		2011-2014	
	numero	importo	numero	importo
RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA	78	79.817	454	249.694
SNAM RETE GAS S.P.A.	0	0	11	103.736
ANAS SPA	36	35.453	84	81.227
SOCIETA' ITALIANA PER IL GAS PER AZIONI	6	8.230	20	73.398
MAGISTRATO ALLE ACQUE PROV TO REG LE ALLE OO.PP.	23	9.895	178	56.852
COMMISSARIO DELEGATO EX ORDINANZA 3906/10	0	0	79	36.285
POSTE ITALIANE SPA	16	6.664	57	32.835
SNAM RETE GAS S.P.A.	9	10.812	25	32.174
AUTOSTRAD E PER L'ITALIA S.P.A.	4	1.612	19	26.756
DIREZIONE REGIONALE PER I BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI DEL VENETO	9	6.746	30	23.859
ENEL RETE GAS SPA	7	10.010	8	14.990
AGENZIA DEL DEMANIO	4	1.283	21	13.789
5 DIREZIONE GENIO MILITARE	16	3.929	61	12.358
1° REPARTO GENIO A.M.	5	603	38	12.265
ENEL SERVIZI SRL	0	0	4	11.574
TRENITALIA SPA	6	2.155	31	10.783
INFRASTRUTTURE E TELECOMUNICAZIONI PER L'ITALIA SPA	0	0	1	7.549
TERNA - RETE ELETTRICA NAZIONALE S.P.A.	0	0	20	7.493
ITALFERR S.P.A.	0	0	1	7.421
BANCA D'ITALIA	1	2.138	2	6.838
TERNA RETE ITALIA SPA	11	2.589	26	6.311
MINISTERO DIFESA DIREZIONE GENERALE LAV. DEMANIO E MATER. G.	0	0	1	4.224
ENAV S.P.A.	1	407	6	4.089
GRANDI STAZIONI S.P.A.	0	0	4	3.202
ENEL GREEN POWER S.P.A.	1	700	13	3.151
INPS GESTIONE IMMOBILIARE-IGEI-S.P.A. IN LIQUIDAZIONE	0	0	3	2.713
RETE GAS S.P.A.	0	0	2	2.517
DIREZIONE DEL GENIO MILITARE PER LA MARINA ANCONA	3	1.488	9	2.068
ENEL DISTRIBUZIONE SPA	0	0	9	1.904
PROVVEDITORATO REGIONALE AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA	1	135	6	1.428
MIN. II.TT. S.I.I.T. SETT.INFRASTRUTTURE - NUCLEO OPERATIVO DI VERONA	1	71	12	1.277
ENTE PARCO NAZIONALE DOLOMITI BELLUNESI	2	302	7	1.243
1° REPARTO GENIO A.M. - GRUPPO GENIO CAMPALE	2	123	22	1.236
MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI-UFFICIO DEL GENIO CIVILE PER L	0	0	10	1.137
ENTE NAZIONALE PER L'AVIAZIONE CIVILE	0	0	2	957
CONI SERVIZI S.P.A.	1	919	1	919
CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE	3	520	5	826
COMANDO 51 STORMO	1	119	4	825
RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A.	0	0	5	775

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Nel quadriennio 2011-2014, la classifica delle **aggiudicazioni** non subisce grandi variazioni rispetto a quella dei CIG in quanto a guidare la classifica continua

ad essere RFI con 263 appalti aggiudicati per un importo complessivo di 169 milioni di €.

Tab. 7.2.7. - Appalti aggiudicati di grandi committenze nazionali in Veneto di importo pari o superiore a 40 mila €, per numero e importo (importi in migliaia di €), i primi 30 Enti con spesa superiore al milione di € - 2014 e 2011-2014				
Stazione appaltante	2014		2011-2014	
	numero	importo	numero	importo
RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA	30	58.974	263	169.359
ANAS SPA	-	-	52	96.033
SOCIETA' ITALIANA PER IL GAS PER AZIONI	3	2.712	17	55.021
COMMISSARIO DELEGATO EX ORDINANZA 3906/10	-	-	79	32.324
POSTE ITALIANE SPA	20	6.595	58	24.098
MAGISTRATO ALLE ACQUE PROV TO REG LE ALLE OO.PP.	5	2.084	149	23.969
SNAM RETE GAS S.P.A.	-	-	11	21.710
AUTOSTRADIE PER L'ITALIA S.P.A.	3	1.246	16	20.751
SNAM RETE GAS S.P.A.	3	1.418	14	18.062
1° REPARTO GENIO A.M.	3	283	36	9.152
TRENITALIA SPA	5	1.313	29	8.682
5 DIREZIONE GENIO MILITARE	6	1.181	53	7.466
ITALFERR S.P.A.	-	-	1	7.195
AGENZIA DEL DEMANIO	-	-	15	6.555
TERNA - RETE ELETTRICA NAZIONALE S.P.A.	-	-	19	6.053
EDEL RETE GAS SPA	5	5.828	5	5.828
DIREZIONE REGIONALE PER I BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI DEL VENETO	3	232	15	5.779
EDEL SERVIZI SRL	-	-	5	5.439
INFRASTRUTTURE E TELECOMUNICAZIONI PER L'ITALIA SPA	-	-	1	5.416
TERNA RETE ITALIA SPA	14	3.772	22	5.355
EDEL GREEN POWER S.P.A.	1	583	15	3.238
GRANDI STAZIONI S.P.A.	-	-	4	3.202
MINISTERO DIFESA DIREZIONE GENERALE LAV. DEMANIO E MATER. G.	-	-	1	3.018
CENTOSTAZIONI S.P.A.	-	-	1	3.017
ENAV S.P.A.	2	563	4	2.516
G6 RETE GAS S.P.A.	-	-	2	1.924
EDEL DISTRIBUZIONE SPA	-	-	9	1.904
DIREZIONE DEL GENIO MILITARE PER LA MARINA ANCONA	-	-	7	1.788
AMM. AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO	-	-	3	1.582
INPS GESTIONE IMMOBILIARE-IGEI-S.P.A. IN LIQUIDAZIONE	-	-	2	1.445
CASSA DI PREVIDENZA DELLE FORZE ARMATE	-	-	1	61
1 AEROBIGATA 501 R.C.L.O.UFFICIO AMMINISTRATIVO	-	-	1	49
REPARTO COMANDO E SUPPORTI TATTICI TRIDENTINA	-	-	1	48
MIN.INTERNO - DIP.VIGILI DEL FUOCO,SOCC.PUBBL. E DIFESA CIVILE	-	-	1	47
3° STORMO SUPPORTO OPERATIVO	-	-	1	45
REGGIMENTO LAGUNARI SERENISSIMA	1	39	1	39
Totale complessivo	114	88.382	1.028	570.820

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

\*\*\*

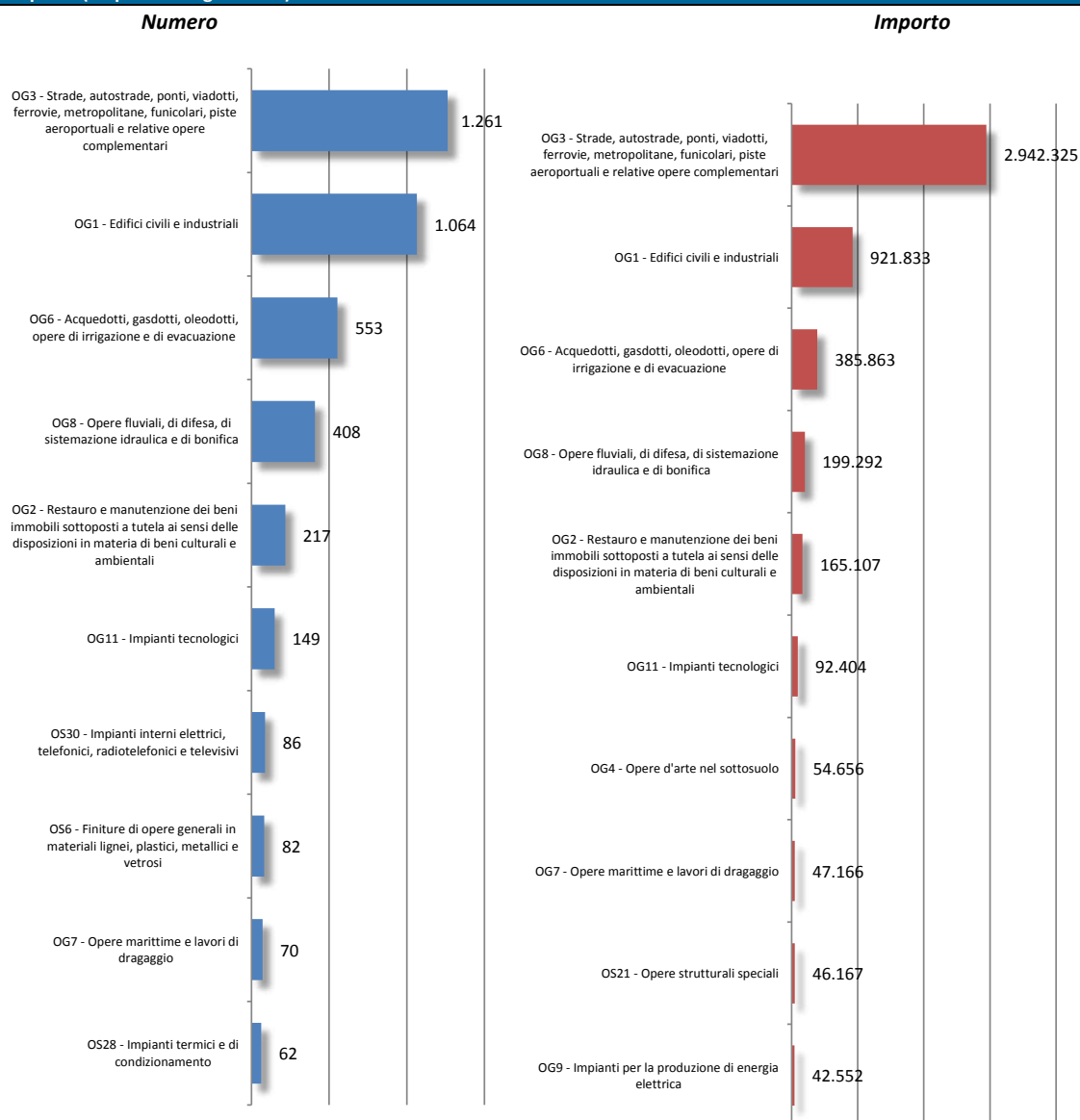


7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

**L'oggetto delle aggiudicazioni di lavori: l'analisi delle categorie SOA**

Tornando all'insieme delle opere pubbliche, per completare la parte del capitolo relativa alla domanda, andiamo ad analizzare le aggiudicazioni attraverso la lente delle categorie di qualificazione SOA. Il campo di osservazione è in questo caso circoscritto agli interventi di importo pari o superiore a 150 mila €, quelli per i quali il possesso di tale qualificazione costituisce un requisito per poter procedere all'affidamento dei lavori all'impresa aggiudicataria. Il numero maggiore di aggiudicazioni per il triennio 2011-2014 si trova negli interventi infrastrutturali (strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari) che contano **1.261 aggiudicazioni** per un importo complessivo di **2.9 miliardi di €**.

**Graf. 7.2.5. –Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €, per settore di qualificazione, numero ed importo ( importi in migliaia di €) - totale 2011 – 2014**



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

L'analisi della dinamica più recente in evidenza una contrazione su base annua di quasi tutte le tipologie di intervento, con particolare riferimento:

- al **restauro dei beni di interesse storico artistico**, che rappresentano comunque un patrimonio significativo e prezioso per il territorio;
- agli **impianti tecnologici** sui quali nel 2014 vi sono solo 5,8 milioni di €, contro i quasi 50 milioni di € del 2011.

Si segnala invece positivamente:

- la **crescita degli importi nel settore dell'edilizia civile e industriale** che dopo la caduta del 2013 torna ad assestarsi intorno ai 212 milioni di €;
- la "tenuta" della spesa aggiudicata in alcuni **settori strategici** per la tutela del territorio, come quelli relativi agli **impianti di depurazione** e agli interventi finalizzati alla **produzione di energia elettrica**.

Tab. 7.2.8. – Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €, per settore di qualificazione, numero ed importo (importi in migliaia di €) - 2011 – 2014

	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero	Importo	numero	Importo	numero	Importo	numero	Importo	numero	Importo
OG1 - Edifici civili e industriali	347	363.815	268	211.511	252	133.655	197	212.852	1.064	921.833
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali	72	53.742	70	52.514	40	42.311	35	16.540	217	165.107
OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari	421	385.365	341	179.483	316	2.274.587	183	102.890	1.261	2.942.325
OG4 - Opere d'arte nel sottosuolo	2	52.988	-	-	3	1.668	-	-	5	54.656
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	169	133.670	137	82.189	137	87.903	110	82.100	553	385.863
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	27	22.880	20	8.126	14	13.319	9	2.841	70	47.166
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	141	43.993	133	60.508	74	54.601	60	40.191	408	199.292
OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	14	6.700	20	7.836	4	3.528	7	24.488	45	42.552
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua	26	7.594	10	1.658	13	4.214	11	4.238	60	17.704
OG11 - Impianti tecnologici	65	49.955	38	26.843	30	9.794	16	5.812	149	92.404
OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	13	10.430	10	7.290	4	1.979	5	3.845	32	23.544
OG13 - Opere di ingegneria naturalistica	4	671	1	195	3	583	-	-	8	1.449
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	7	1.408	12	2.971	6	929	1	127	26	5.435
OS11 - Apparecchiature strutturali speciali	3	1.188	4	634	3	711	2	673	12	3.205
OS12 - Barriere e protezioni stradali	15	5.654	9	3.156	9	1.859	8	1.926	41	12.595
OS13 - Strutture prefabbricate in cemento armato	1	337	-	-	-	-	1	479	2	815
OS14 - Impianti di smaltimento e recupero rifiuti	2	444	2	1.117	3	12.790	-	-	7	14.351
OS16 - Impianti per centrali produzione energia elettrica	-	-	1	174	-	-	-	-	1	174



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	8	6.368	12	5.459	14	5.664	4	2.811	38	20.302
OS19 - Impianti di reti di telecomunicazione e di trasmissione dati	4	1.899	5	6.164	8	6.198	1	1.391	18	15.652
OS1 - Lavori in terra	5	2.199	1	193	4	1.037	-	-	10	3.429
OS2 - Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	8	2.107	5	2.154	2	386	1	81	16	4.729
OS3 - Impianti idrico - sanitario, cucine, lavanderie	2	389	1	106	4	2.139	2	410	9	3.043
OS4 - Impianti elettromeccanici trasportatori	5	2.852	5	1.388	4	2.355	2	357	16	6.953
OS5 - Impianti pneumatici e antintrusione	-	-	1	3.017	4	732	2	292	7	4.040
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	28	7.020	17	4.195	19	5.307	18	6.368	82	22.889
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile	9	1.614	6	1.949	11	3.166	1	283	27	7.011
OS8 - Finiture di opere generali di natura tecnica	1	476	-	-	1	227	1	256	3	959
OS9 - Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del traffico	13	9.873	3	1.763	3	872	3	2.050	22	14.558
OS20 - Rilevamenti topografici	-	-	1	156	-	-	-	-	1	156
OS21 - Opere strutturali speciali	23	12.957	19	27.695	6	2.258	10	3.256	58	46.167
OS22 - Impianti di potabilizzazione e depurazione	11	10.891	10	6.509	8	5.277	11	15.774	40	38.450
OS23 - Demolizione di opere	3	555	1	195	-	-	1	175	5	924
OS24 - Verde e arredo urbano	19	11.259	12	3.716	8	2.846	15	4.942	54	22.762
OS26 - Pavimentazioni e sovrastrutture speciali	4	17.915	-	-	-	-	2	21.885	6	39.800
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	27	8.033	16	4.555	12	2.409	7	3.054	62	18.051
OS29 - Armamento ferroviario	1	278	1	193	-	-	1	187	3	658
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	26	5.812	21	5.628	22	6.115	17	5.963	86	23.517
OS31 - Impianti per la mobilità sospesa	1	308	-	-	-	-	-	-	1	308
OS32 - Strutture in legno	5	5.635	3	2.887	3	698	4	2.718	15	11.938
OS33 - Coperture speciali	4	1.015	6	1.490	2	369	1	210	13	3.084
OS34 - Sistemi antirumore per infrastrutture di mobilità	4	4.936	4	4.669	1	554	2	1.137	11	11.295
OS35 - Interventi a basso impatto ambientale	-	-	-	-	2	722	2	491	4	1.213
ALTRO (Stazioni appaltanti con sistema di qualificazione proprio)	53	22.922	53	58.109	63	32.883	58	68.009	227	181.924
non indicato	14	9.853	12	36.224	4	1.291	-	-	30	47.367
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.607</b>	<b>1.287.998</b>	<b>1.291</b>	<b>824.620</b>	<b>1.116</b>	<b>2.727.935</b>	<b>811</b>	<b>641.097</b>	<b>4.825</b>	<b>5.481.650</b>

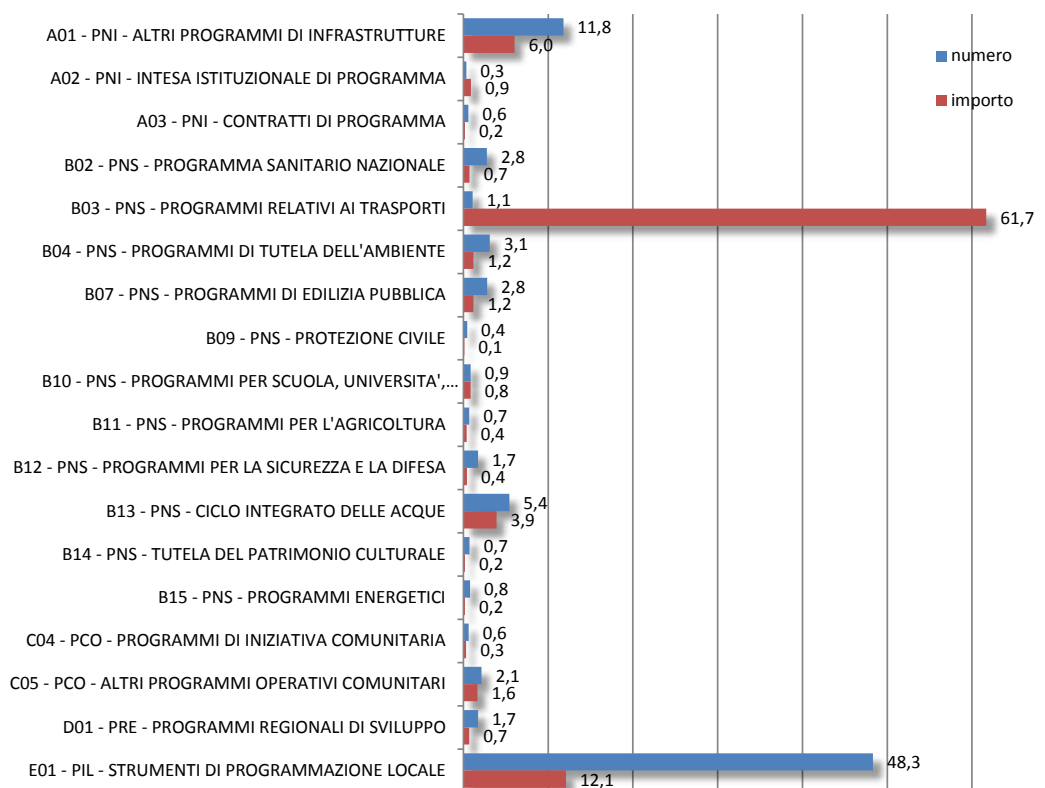
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Per quanto riguarda le principali **fonti di finanziamento degli appalti**, in termini di importo prevalgono, come prevedibile, gli **strumenti dedicati al finanziamento dei programmi infrastrutturali** e, a seguire, gli strumenti di programmazione locale che sopravanzano invece i primi in termini di numero. I finanziamenti europei risultano ancora ben poco utilizzati nonostante la scarsità delle risorse a disposizione degli Enti. Sono infatti praticamente assenti dalla classifica gli strumenti di iniziativa comunitaria che incidono per il momento in maniera estremamente residuale come risorsa per la realizzazione degli interventi.



7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Graf. 7.2.6. - Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per strumento di finanziamento, numero e importo (percentuale sul totale) – 2013-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Di seguito le prime 20 aggiudicazioni di lavori del 2014. Nel 2014 la stazione appaltante che ha aggiudicato più lavori è stata la società **SAVE** che gestisce l'Aeroporto di Venezia, grazie all'insieme degli interventi legati all'ampliamento delle strutture aeroportuali e alla **realizzazione del nuovo Terminal passeggeri**. Da sottolineare è anche l'aggiudicazione della realizzazione del **nuovo polo culturale veneziano M9** da parte di **Polymnia**, società strumentale partecipata al 100% dalla Fondazione Venezia. L'intervento è stato aggiudicato per oltre 30 milioni di €. E' infine da ricordare l'intervento per la realizzazione del **nuovo Centro Congressi** da parte della società che gestisce la **Fiera di Padova**, aggiudicato per circa 19 milioni di €. **Da sottolineare anche il ruolo essenziale dei Consorzi di bonifica (es. il consorzio dell'Alta Pianura veneta e il consorzio Bacchiglione)** che hanno aggiudicato nel complesso oltre 20 milioni di € di lavori, confermando così la ripresa tanto attesa delle opere di manutenzione idraulica, adeguamento dei bacini demaniali e di salvaguardia dell'ambiente.



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Tab. 7.2.9. - Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: le prime 20 aggiudicazioni per importo (importi in €) - 2014			
	oggetto lotto	importo lotto	importo aggiudicazione
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	Appalto di lavori per la realizzazione dell'Ampliamento terminal passeggeri - Lotto 1	57.603.131	45.345.322
POLYMNIA VENEZIA S.R.L.	Procedura aperta per l'affidamento dell'appalto concernente la realizzazione dell'intervento denominato M9-Polo Culturale e Museo del Novecento, Mestre-Venezia.	35.891.379	30.212.429
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	Appalto di lavori per la realizzazione del Percorso pedonale assistito (Moving Walkway) Darsena-Terminal	29.080.617	23.726.895
FIERA DI PADOVA IMMOBILIARE SPA	Costruzione, progettazione e sicurezza nella fase di progettazione del Palazzo dei Congressi nell'area della Fiera di Padova	24.230.199	19.304.933
ENERGIA TERRITORIO RISORSE AMBIENTALI ETRA SPA	Attività di pronto intervento diurno e notturno, feriale e festivo, nonché realizzazione di lavori e manutenzioni straordinarie di reti, allacciamenti ed accessori di acquedotto e fognatura (h005/2013) - comuni delle aree di Vigonza e Rubano.	16.500.000	16.500.000
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	Appalto di lavori per la realizzazione della nuova centrale di trigenerazione e relativa manutenzione	21.207.491	16.446.142
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	Interventi di riqualifica e adeguamento normativo delle infrastrutture di volo Lotto 1B	18.179.771	14.742.012
CONSORZIO DI BONIFICA ALTA PIANURA VENETA	Appalto integrato mediante procedura aperta per l'affidamento della progettazione esecutiva e realizzazione delle opere di laminazione delle piene del fiume Agno-Gua attraverso l'adeguamento dei bacini demaniali di Trissino e Tezze di Arzignano in provincia di Vicenza.	17.385.840	12.452.813
RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA	Attività d'armamento funzionali alla velocizzazione della linea Mestre-Trieste (II tranche)	10.334.451	10.223.710
SERVIZI AMPEZZO S.R.L.	Procedura aperta per l'affidamento della progettazione esecutiva e per l'esecuzione dei lavori di costruzione del parcheggio multipiano interrato e della piazza sovrastante in piazzale Largo Poste a Cortina d'Ampezzo (BL) congiunto all'acquisizione di 18 posti auto	11.525.500	9.737.113
ENERGIA TERRITORIO RISORSE AMBIENTALI ETRA SPA	Adeguamento e riqualificazione funzionale dell'impianto di depurazione di Cittadella - Opere di secondo stralcio	10.000.000	9.217.024
RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA	Esecuzione dei lavori per la manutenzione delle opere civili della sede ferroviaria e relative pertinenze di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A di giurisdizione della Direzione Territoriale Produzione di Venezia ricadenti nell'ambito territoriale della Regione Veneto - Lotto 34 (UTS)	11.279.951	8.847.743
CONSORZIO DI BONIFICA BACCHIGLIONE	Lavori di costruzione dello scolmatore di piena dei collettori limenella - fossetta per la difesa idraulica della zona nord del comune di Padova - i stralcio funzionale - opere civili	10.713.140	8.846.948
RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA	Lavori per la soppressione dei P.L. al km. 50+188 della linea ferroviaria Treviso Portogruaro, km 57+138 60+473 e 61+090 della linea Mestre Trieste in Comune di Portogruaro	8.500.000	8.500.000
ENERGIA TERRITORIO RISORSE AMBIENTALI ETRA SPA	Attività di pronto intervento diurno e notturno, feriale e festivo, nonché realizzazione di lavori e manutenzioni straordinarie di reti, allacciamenti ed accessori di acquedotto e fognatura (h005/2013) - comuni delle aree di Asiago - Bassano del Grappa - Cittadella.	8.000.000	7.577.600
RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA	Esecuzione dei lavori per la manutenzione delle opere civili della sede ferroviaria e relative pertinenze di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A di giurisdizione della Direzione Territoriale Produzione di Venezia ricadenti nell'ambito territoriale della Regione Veneto	9.156.541	7.142.995
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	Appalto di lavori per la riorganizzazione lato nord ovest dei piazzali di sosta aeromobili presso l'Aeroporto Marco Polo di Tessera Venezia	7.000.000	6.859.300



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

<b>RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA</b>	Esecuzione dei lavori per la manutenzione delle opere civili della sede ferroviaria e relative pertinenze di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. di giurisdizione della Direzione Territoriale Produzione di Verona, ricadenti nell'ambito territoriale delle Regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna - Lotto 2 (36) Regioni Veneto/Emilia - Romagna/Trentino Alto Adige tratta Peri Brennero, tratta Trento-Primolano, Linea Bolzano Merano e Linea Fortezza S. Candido	9.532.711	6.730.403
<b>VENETO ACQUE SPA</b>	Appalto di lavori per la realizzazione delle opere del Modello Strutturale degli Acquedotti del Veneto Centrale 'Derivazione dalle falde del Medio Brenta' Stralcio Pozzi, Rilevati e protezioni arginali, Condotte di interconnessione Comuni di Carmignano di Brenta, Fontaniva e Cittadella (PD)	7.000.000	6.142.400
<b>RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA</b>	Esecuzione dei lavori per la manutenzione delle opere civili della sede ferroviaria e relative pertinenze di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. di giurisdizione della Direzione Territoriale Produzione di Verona, ricadenti nell'ambito territoriale delle Regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna - Lotto 1 (37) tratta BS(e)-VI (i), tratta Poggio Rusco- Peri, linea VR-MO, linea Isola della Scala-RO, linea MN-Monselice e linea VI-Schio	6.122.712	5.314.351

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Per quanto riguarda i Comuni, si nota come, oltre che dai più grandi di Venezia, Verona e Padova, opere significative siano state aggiudicate da medio-piccoli, prevalentemente per la realizzazione di interventi legati ad interventi di trasporto o servizi pubblici di tipo scolastico.

Tab. 7.2.10. - Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: le prime 10 aggiudicazioni nei comuni veneti per importo – 2014			
	oggetto lotto	importo lotto	importo aggiudicazione
<b>COMUNE DI PIOMBINO DESE</b>	Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale (S.F.M.R.): soppressione del P.L. al km 23 + 583 – Piombino Dese – Via della Vittoria (intervento 6.31)	5.541.579	3.357.424
<b>COMUNE DI VENEZIA</b>	Riqualificazione Riviera XX Settembre, via Verdi e via Rosa - 2^ lotto	3.643.625	2.735.399
<b>COMUNE DI SAN DONA' DI PIAVE</b>	Realizzazione piste ciclabili nel Veneto Orientale - POR FESR 2007-2013 - Asse 4. Linea intervento 4.3 azione 4.3.1 a regia Regionale - soggetto attuatore comune di San Donà di Piave	3.115.453	2.492.814
<b>COMUNE DI MALO</b>	Realizzazione del 1° lotto, 2° stralcio del nuovo centro polifunzionale di Molina di Malo	1.410.694	1.400.554
<b>COMUNE DI MARENO DI PIAVE</b>	Realizzazione del plesso unico per la scuola primaria e secondaria 1° stralcio: ampliamento scuola secondaria	1.580.074	1.288.948
<b>COMUNE DI SCHIO</b>	Realizzazione nuova palestra scolastica e di quartiere in via Giavenale di Sopra	1.485.000	1.268.373
<b>COMUNE DI CONEGLIANO</b>	Lavori di messa in sicurezza permanente dell'area ex fosse Tomasi - 2^ stralcio	1.574.220	1.208.948
<b>COMUNE DI PADOVA</b>	Costruzione di un nuovo asilo nido in via Del Commissario zona Quattro Martiri.	1.456.783	1.121.483
<b>COMUNE DI VERONA</b>	Progetto di restauro per la realizzazione di un centro di documentazione presso il bastione delle Maddalene	1.230.746	988.930
<b>COMUNE DI LAZISE</b>	Lavori di ristrutturazione ed ampliamento della casa di riposo di Lazise	998.000	986.778

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

**7.2.1. Le caratteristiche dell'offerta: le imprese fornitrici**

In questo paragrafo andiamo ad analizzare le caratteristiche peculiari delle imprese che si sono aggiudicate gare di appalto o che sono risultate affidatarie dirette per la realizzazione di opere in Veneto. Con l'avvertenza che l'analisi, in caso di aggiudicazione ad una associazione temporanea di impresa, è riferita alla sola capofila o mandataria.

**La provenienza delle imprese aggiudicatrici in Veneto**

Dall'analisi della **provenienza delle imprese aggiudicatrici** di lavori superiori a 40 mila € emerge, nel 2014, un **mercato prevalentemente locale** in cui le imprese venete si sono accaparrate l'84,3% del numero delle aggiudicazioni di opere e il 67,6% del totale aggiudicato, per un importo di circa 473 milioni di €. Per quanto riguarda le altre regioni, va sottolineato il buon posizionamento della Lombardia (70 aggiudicazioni per un importo di 42 milioni di €), dell'Emilia Romagna e del Friuli Venezia Giulia (con, rispettivamente, 24 e 42 aggiudicazioni).

Tab. 7.2.11. - Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per regione di provenienza dell'impresa/ATI, numero e importo (importi in migliaia di €) – 2014 e 2011-2014									
Regione di provenienza dell'impresa/ATI	2014				2011-2014				
	numero		importo		numero		importo		
	numero	% su tot.	migliaia di €	% su tot.	numero	% su tot.	migliaia di €	% su tot.	
Abruzzo	9	0,5	6.213	0,9	40	0,4	24.433	0,4	
Basilicata	10	0,6	3.794	0,5	21	0,2	8.679	0,1	
Calabria	3	0,2	1.449	0,2	22	0,2	7.288	0,1	
Campania	15	0,9	13.760	2,0	68	0,7	40.469	0,7	
Emilia Romagna	24	1,5	66.331	9,5	190	2,0	348.405	6,0	
Friuli Venezia Giulia	42	2,6	21.841	3,1	207	2,1	82.944	1,4	
Lazio	15	0,9	9.341	1,3	106	1,1	226.202	3,9	
Liguria	3	0,2	342	0,0	12	0,1	25.113	0,4	
Lombardia	70	4,3	42.353	6,0	373	3,8	229.517	3,9	
Marche	3	0,2	1.099	0,2	21	0,2	12.039	0,2	
Molise	-	-	-	-	-	-	-	-	
Piemonte	6	0,4	15.814	2,3	33	0,3	36.050	0,6	
Puglia	10	0,6	21.464	3,1	25	0,3	42.462	0,7	
Sardegna	1	0,1	36	0,0	10	0,1	4.408	0,1	
Sicilia	16	1,0	3.066	0,4	67	0,7	28.081	0,5	
Toscana	6	0,4	1.652	0,2	48	0,5	13.893	0,2	
Trentino alto Adige	20	1,2	17.166	2,5	137	1,4	64.016	1,1	
Umbria	3	0,2	905	0,1	16	0,2	10.691	0,2	
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Totale Veneto</b>	<b>1.383</b>	<b>84,3</b>	<b>473.256</b>	<b>67,6</b>	<b>8.313</b>	<b>85,6</b>	<b>4.631.631</b>	<b>79,3</b>	
Veneto BL	182	11,1	45.801	6,5	843	8,7	148.406	2,5	
Veneto PD	270	16,5	124.743	17,8	1.701	17,5	500.762	8,6	
Veneto RO	72	4,4	16.128	2,3	473	4,9	173.839	3,0	
Veneto TV	253	15,4	101.117	14,4	1.298	13,4	443.909	7,6	
Veneto VE	231	14,1	64.678	9,2	1.485	15,3	479.545	8,2	
Veneto VI	207	12,6	81.720	11,7	1.272	13,1	543.183	9,3	
Veneto VR	168	10,2	39.067	5,6	1.241	12,8	2.341.988	40,1	
Estero	1	0,1	322	0,0	6	0,1	2.058	0,0	
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.640</b>	<b>100,0</b>	<b>700.203</b>	<b>100,0</b>	<b>9.715</b>	<b>100,0</b>	<b>5.838.380</b>	<b>100,0</b>	
- altro Nord est	86	5,2	105.338	15,0	534	5,5	495.365	8,5	
- Nord ovest	79	4,8	58.509	8,4	418	4,3	290.680	5,0	
- Centro	27	1,6	12.996	1,9	191	2,0	262.825	4,5	
- Sud e isole	64	3,9	49.782	7,1	253	2,6	155.819	2,7	
estero / n.i.	1	0,1	322	0,0	6	0,1	2.058	0,0	

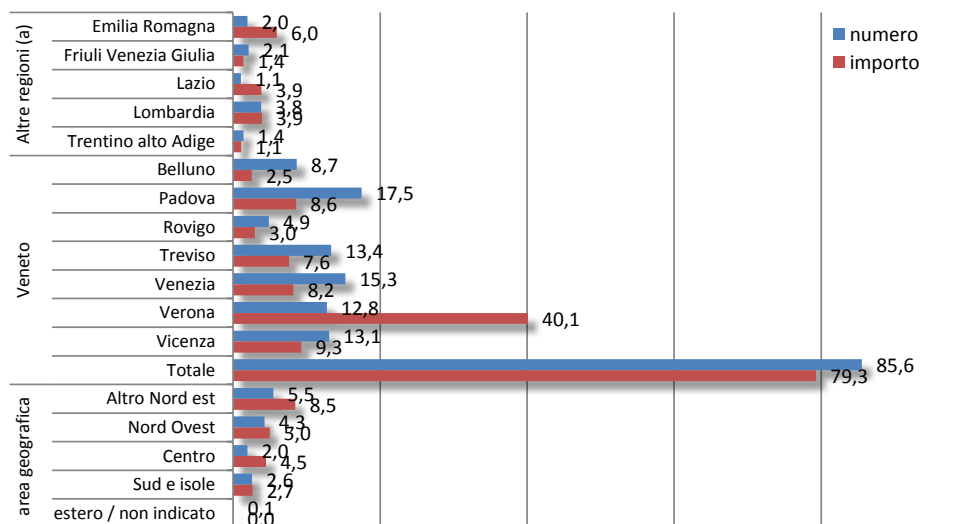
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Il grafico sotto riportato fornisce la stessa tipologia di informazioni relativamente al **periodo 2011-2014**, confermando come la parte largamente predominante della spesa per la realizzazione di lavori venga indirizzata verso il sistema imprenditoriale locale. La quota di appropriazione del mercato regionale delle opere pubbliche da parte delle imprese venete nel quadriennio è pari all'85,6% in termini di numero di affidamenti e ed al 79,3% relativamente al loro valore complessivo. Su quest'ultimo dato, come sul valore complessivo del quadriennio che arriva a toccare i 4,6 miliardi di €, molto pesa l'aggiudicazione ad impresa locale del maxi bando per la realizzazione dell'Autostrada Medio Padana Veneto Nogara-Mare Adriatica che da sola vale quasi 1,9 miliardi di €. Restando sul Veneto, la posizione dominante in termini di numero di gare vinte è quella delle imprese di Padova e di Venezia, mentre, dal punto di vista degli importi, Vicenza e Verona concentrano rispettivamente il 40,1% e il 9,3% della spesa totale aggiudicata. Fra le altre regioni, il miglior posizionamento è quello delle imprese con sede in **Emilia Romagna**, che raccolgono tuttavia appena il 6% del valore delle aggiudicazioni totali, seguite da quelle del **Lazio** e della **Lombardia** (entrambe con il 3,9%).

Graf. 7.2.7 – Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per provincia, regione e area geografica di provenienza dell'impresa, numero e importo (valori percentuali) – 2011-2014



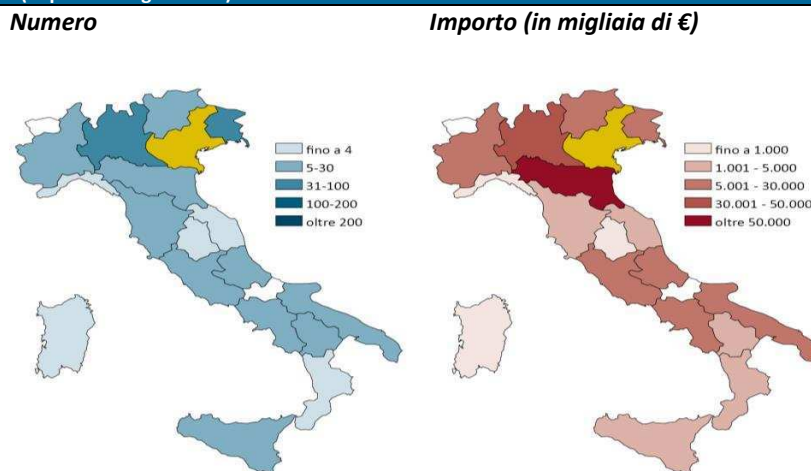
(a) Sono riportate le sole regioni con un valore, del numero o dell'importo, superiore all'1%.

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Mappa 7.2.1. – Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila € per regione di provenienza dell’impresa, numero ed importo (importi in migliaia di €) - 2014

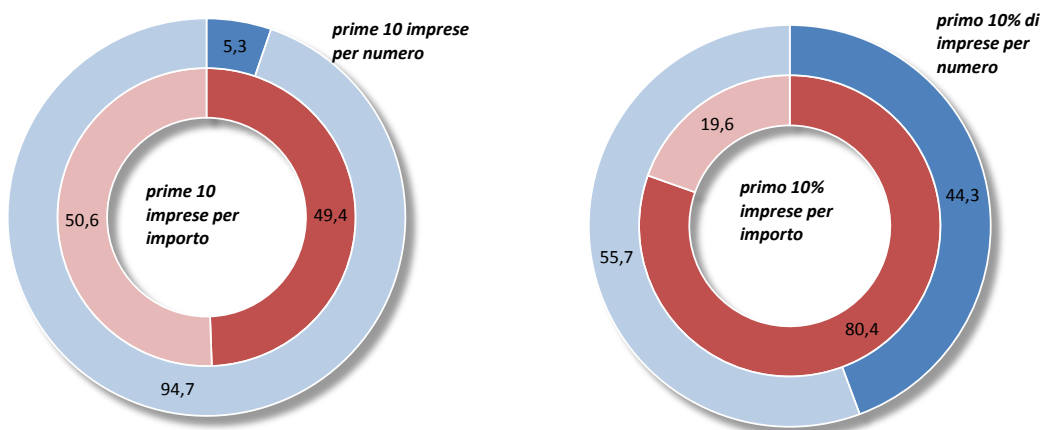


Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

**La concentrazione del mercato**

Il settore dei lavori appare anche nel 2014 soggetto a fenomeni di concentrazione e di oligopolio, analogamente al comparto delle forniture. Si consideri che le prime 10 imprese della classifica per importo complessivo aggiudicato nel quadriennio 2011-2014 si accaparrano da sole quasi la metà della torta (49,4%), mentre se facciamo riferimento al primo 10% (o “primo decile”) della stessa classifica la quota di appropriazione sale addirittura all’80,4%. La situazione è solo apparentemente migliore in relazione alla distribuzione del numero di gare vinte che dovrebbe mettere in gioco, quantomeno per quelle di piccolo taglio, un ampio ventaglio di aggiudicatari: in questo caso se le prime dieci della graduatoria contano insieme il 5,3% degli appalti aggiudicati, il primo decile della stessa classifica mette insieme da solo ben 44,3% degli affidamenti lasciando dunque poco più della metà al restante 90% delle imprese che si sono aggiudicate almeno un appalto.

Graf. 7.2.8. – Appalti di lavori aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: quota di appropriazione delle prime 10 imprese e del primo 10% (decile) di imprese per numero ed importo - 2011-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

### Focus di approfondimento

## LE AGGIUDICAZIONI DELLE IMPRESE VENETE SUL TERRITORIO NAZIONALE

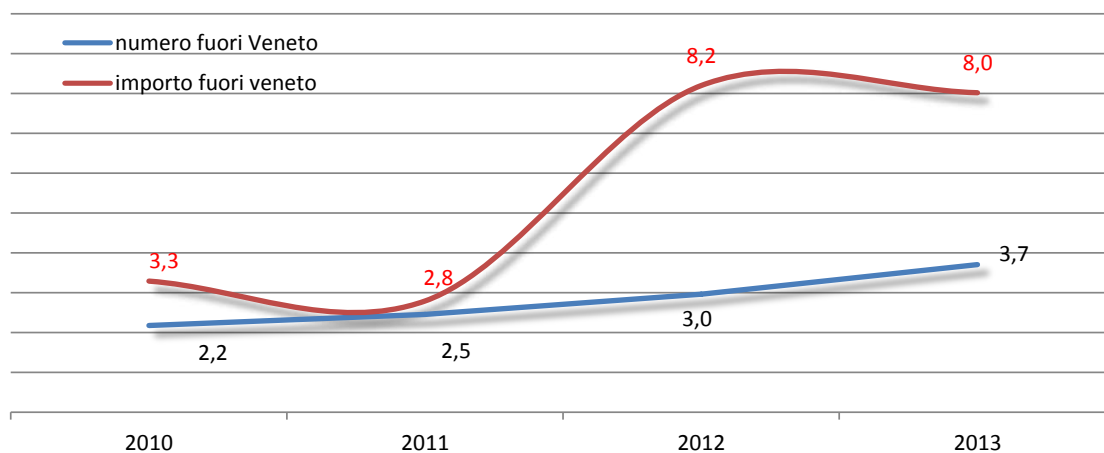
In questo paragrafo sono analizzati i **dati relativi alle aggiudicazioni delle imprese venete sull'intero territorio nazionale grazie a dati che offrono anche il dettaglio della distribuzione regionale**. Si tratta di informazioni assai significative per comprendere la **capacità competitiva del sistema economico veneto** anche fuori dalla propria regione e, di conseguenza, l'ammontare dei flussi di fatturato "in entrata" sul territorio.

**Le informazioni si riferiscono esclusivamente ai lavori pubblici di importo superiore a 150 mila € per le annualità 2010-2013, per le quali sono stati resi disponibili, su richiesta, i dati da parte dell'A.N.AC.**

Nel quadriennio preso in esame la capacità competitiva del sistema veneto fuori dal territorio regionale mostra

luci ed ombre: la quota di appalti aggiudicati al di fuori dei confini da parte delle aziende regionali, ovvero la **percentuale delle aggiudicazioni che sono andate alle imprese venete sul totale delle procedure di affidamento espletate fuori dal Veneto**, migliora ancora fra il 2012 e il 2013, passando dal 3,0% al 3,7% continuando ad assecondare un trend crescente evidente nell'arco dell'intera, pur ridotta, serie storica. Relativamente all'importo la stessa quota di appropriazione si mantiene prossima (8,0%) ai livelli elevati raggiunti l'anno precedente (8,2%) dopo il notevole balzo in avanti (da 2,8 a 8,2%) realizzato nel 2012.

**Graf.7.2.9 - Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €: quota di appropriazione (percentuale sul totale dei contratti aggiudicati) delle imprese venete sull'intero territorio nazionale - 2010-2013**



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati ANAC

Ricomprendendo anche il Veneto, in termini assoluti le imprese locali si sono aggiudicate in Italia, nel quadriennio 2010-2013, **5.772 gare per un importo di 7 miliardi di €**: gli affidamenti si sono concentrati, fuori dal Veneto, prevalentemente nella vicina **Friuli Venezia Giulia**, dove le imprese venete hanno coperto il 14,3%

delle aggiudicazioni delle gare espletate in quella regione e il 20,9% dell'importo. Nel 2013, oltre alla conferma della diffusione in Friuli, spiccano anche le buone quote di appropriazione in Lombardia, Lazio, Calabria e Sardegna, con ogni probabilità determinate dall'accaparramento di alcuni appalti di taglio elevato.



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Tab. 7.2.12. – Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €, per localizzazione delle aggiudicazioni delle imprese venete (importi in migliaia di €) - 2010-2013

Regioni	valore assoluto		% sul totale degli appalti della regione		perc. sul tot. delle aggiudicazioni delle imprese venete	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo
ABRUZZO	17	24.970	1,1	2,8	0,3	0,4
BASILICATA	4	6.900	0,7	0,9	0,1	0,1
prov. BOLZANO	93	118.107	5,8	12,1	1,6	1,7
CALABRIA	17	90.904	1,0	6,2	0,3	1,3
CAMPANIA	11	63.928	0,5	3,2	0,2	0,9
EMILIA	257	188.151	6,7	5,0	4,5	2,7
FRIULI VENEZIA GIULIA	182	154.229	14,3	20,9	3,2	2,2
LAZIO	44	153.087	0,8	4,4	0,8	2,2
LIGURIA	52	108.200	2,6	7,3	0,9	1,5
LOMBARDIA	272	671.850	3,1	6,8	4,7	9,5
MARCHE	19	14.977	1,0	1,0	0,3	0,2
MOLISE	2	353	0,4	0,1	0,0	0,0
PIEMONTE	98	235.244	2,2	6,7	1,7	3,3
PUGLIA	27	83.350	0,8	2,8	0,5	1,2
SARDEGNA	50	241.710	1,7	10,7	0,9	3,4
SICILIA	45	107.083	1,3	2,9	0,8	1,5
TOSCANA	85	86.401	2,0	3,2	1,5	1,2
prov. TRENTO	86	114.502	5,2	11,3	1,5	1,6
UMBRIA	6	2.538	0,6	0,4	0,1	0,0
VALLE D'AOSTA	13	39.356	1,6	6,2	0,2	0,6
VENETO	4.289	4.314.611	81,2	80,4	74,3	61,0
TOTALE ITALIA	5.772	7.070.808	9,8	12,8	100,0	100,0
ALTRE NORD EST	618	574.990	7,4	8,8	10,7	8,1
NORD OVEST	435	1.054.650	2,7	6,8	7,5	14,9
CENTRO	154	257.004	1,3	3,1	2,7	3,6
SUD E ISOLE	173	619.198	1,1	4,3	3,0	8,8
Sovraregionale, altro, non classificato	103	250.355	9,7	4,8	1,8	3,5
Totale FUORI VENETO	1.483	2.756.197	2,8	5,5	25,7	39,0

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati ANAC

Il grafico sotto riportato illustra l'incidenza delle aggiudicazioni delle imprese venete sul totale delle gare che vengono espletate in ciascuna regione: si conferma che – relativamente al periodo analizzato e con riferimento ai lavori di importo pari o superiore a 150 mila €, ma il dato è molto prossimo e coerente con quello riferito al più ampio campo degli interventi

superiori a 40 mila € per il periodo 2011-2014, di cui al precedente paragrafo - le imprese venete vincono l'81,2% delle gare effettuate in Veneto e si accaparrano l'80,4% del loro importo complessivo. Il totale Italia è un dato anch'esso assai significativo e indica la "quota di appropriazione delle imprese venete sul mercato nazionale": essa è pari al 9,8% in numero e all'12,8%



7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

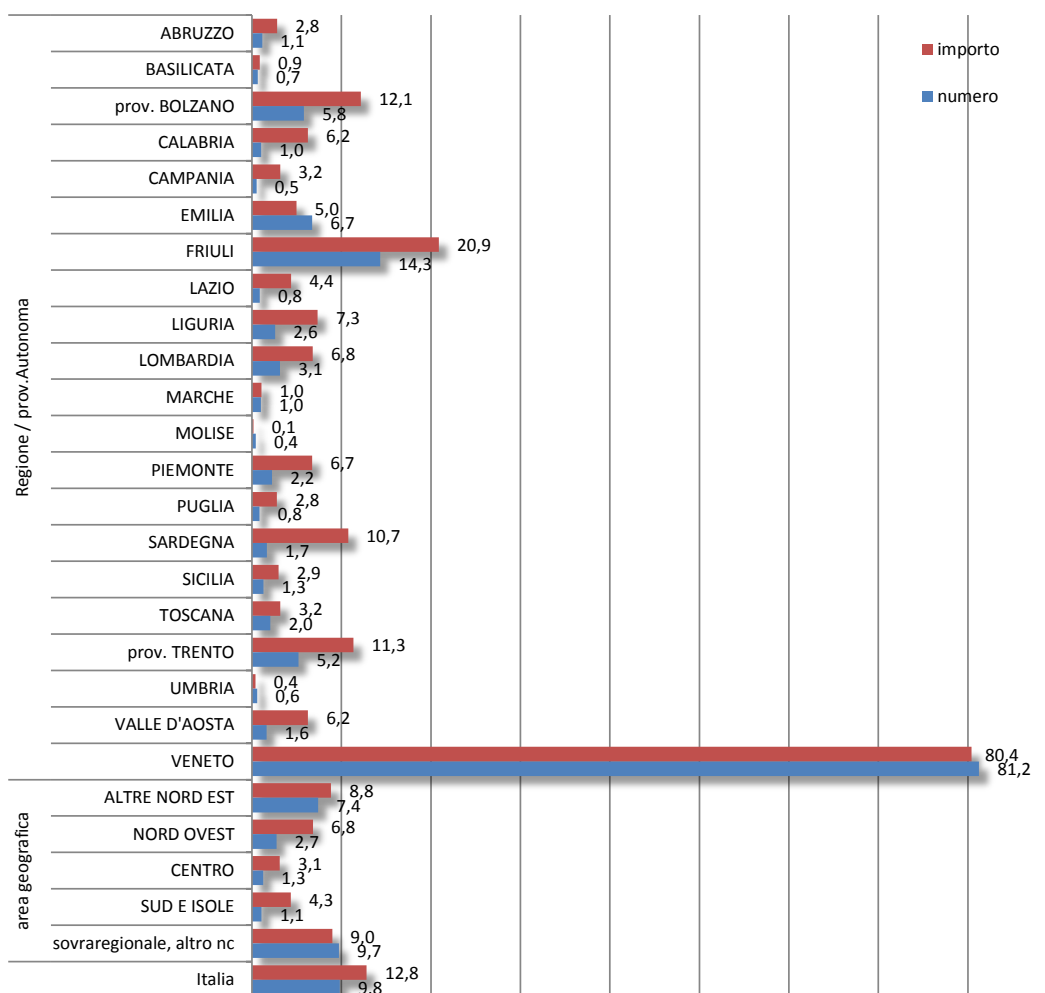
in importo. Il differenziale fra i due valori suggerisce peraltro un importo medio degli appalti aggiudicati superiore alla media generale.

Per quanto sul secondo valore risenta della presenza dell'aggiudicazione, nel 2013 dell'aggiudicazione ad impresa locale del maxi bando per la realizzazione dell'Autostrada Medio Padana Veneto Nogara-Mare Adriatica che da sola vale quasi 1,9 miliardi di € ed al netto della quale la quota in valore si ridurrebbe al 9,7%, si sottolinea come il **peso dell'imprenditoria veneta nel mercato nazionale dei lavori pubblici si**

**presenti in linea, se non anzi più elevato rispetto al peso economico (PIL: 9,2%) e demografico (8,4%)** della regione sul totale nazionale. Il differenziale positivo fra tali indici consentirebbe anzi quasi di individuare quello dei lavori pubblici come un settore di specializzazione dell'economia locale.

Il grafico evidenzia come fuori dalla regione le imprese locali siano forti soprattutto nel resto del "Triveneto" (in Friuli soprattutto) per quanto riescano a ritagliarsi uno spazio interessante anche nel Nord-Ovest e nella lontana Sardegna.

Graf.7.2.10. - Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €: percentuale di imprese venete sul totale delle aggiudicazioni della regione/area (percentuale sul totale delle aggiudicazioni nella regione di riferimento), totale triennio 2010-2013



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati ANAC



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

La “quota di appropriazione” delle imprese venete può essere valutata anche rispetto alle principali categorie di opere, fornendo così un indicatore particolarmente significativo dei settori in cui le stesse si qualificano, sull'intero territorio nazionale, per competenza e livelli di specializzazione. Ciò si verifica, in particolare, per gli interventi in ambito marittimo,

fluviale e idraulico, gli impianti di smaltimento e recupero rifiuti, le opere di impermeabilizzazione e la decorazione di beni di interesse artistico: tutti comparti nei quali le aziende venete si aggiudicano oltre il 20% dell'importo reso disponibile dalle gare di appalto bandite in Italia.

Tab. 7.2.13 – Appalti di lavori aggiudicati dalle imprese venete in Veneto ed in Italia per categoria: interventi di importo pari o superiore a 150 mila € (quota di appropriazione) - totale triennio 2010-2013						
Categorie di opere	quota di appropriazione (percentuale sul totale delle aggiudicazioni della categoria)					
	numero			importo		
	Quota delle aziende venete in Veneto	Quota delle aziende venete fuori dal Veneto	Quota delle aziende venete sul totale Italia	Quota delle aziende venete in Veneto	Quota delle aziende venete fuori dal Veneto	Quota delle aziende venete sul totale Italia
OG1 - Edifici civili e industriali	82,0	2,0	7,8	62,9	8,6	12,7
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela	83,4	2,3	8,1	80,4	4,2	11,3
OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie	87,0	1,7	10,0	91,3	3,6	19,8
OG4 - Opere d'arte nel sottosuolo	20,0	8,3	8,8	6,3	1,3	1,5
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione	87,2	2,5	11,3	80,1	3,2	9,1
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	86,9	16,6	27,9	94,5	15,8	20,2
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica	87,7	3,5	20,0	82,1	10,8	22,6
OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	75,4	2,0	8,0	58,1	2,4	5,6
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione	75,7	3,0	7,5	56,5	5,8	6,2
OG11 - Impianti tecnologici	65,7	3,1	8,8	52,5	3,7	7,9
OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	65,6	4,3	8,6	67,1	6,5	10,5
OG13 - Opere di ingegneria naturalistica	92,3	1,6	4,7	95,8	2,6	4,8
OS1 - Lavori in terra	75,0	1,2	6,3	55,5	2,2	3,8
OS2 - Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	84,2	5,4	13,4	90,6	13,8	21,0
OS3 - Impianti idrico-sanitario, cucine, lavanderie	100,0	5,8	10,4	100,0	7,8	13,2
OS4 - Impianti elettromeccanici trasportatori	35,7	1,9	4,0	32,2	4,6	6,1
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici	72,3	2,9	12,1	68,0	6,2	12,2
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile e tecnica	97,2	7,5	25,3	99,1	5,2	16,0
OS8 - Opere di impermeabilizzazione	87,5	6,7	13,3	89,1	8,9	21,2
OS9 - Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del trasporto	30,0	4,7	6,6	32,6	12,9	13,2
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	67,7	9,0	12,9	81,3	6,2	11,1
OS11 - Apparecchiature strutturali speciali	72,7	16,8	22,3	66,4	15,2	17,8



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

OS12 - Barriere e protezioni stradali	55,8	8,2	11,4	43,0	4,1	5,5
OS13 - Strutture prefabbricate in cemento armato	100,0	8,6	13,5	100,0	2,8	5,5
OS14 - Impianti di smaltimento e recupero rifiuti	37,5	5,7	9,8	19,3	22,0	21,8
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	70,0	6,4	14,2	62,9	6,9	10,7
OS19 - Impianti di reti di telecomunicazione e	30,0	8,1	9,9	35,3	1,9	3,2
OS21 - Opere strutturali speciali	82,0	2,5	6,6	92,2	2,7	9,9
OS22 - Impianti di potabilizzazione e depurazione	42,9	5,8	7,9	43,0	4,9	6,1
OS24 - Verde e arredo urbano	50,0	1,5	4,7	39,3	1,5	3,5
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	72,5	3,9	10,3	67,8	8,0	12,7
OS29 - Armamento ferroviario	66,7	10,9	12,5	19,2	6,9	7,0
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici	83,7	3,3	10,8	77,9	9,0	13,0
OS31 - Impianti per la mobilità sospesa	100,0	-	4,2	100,0	-	0,4
OS32 - Strutture in legno	50,0	2,7	9,8	37,2	2,1	6,7
OS33 - Coperture speciali	78,6	7,5	22,4	75,1	7,6	16,2
OS34 - Sistemi antirumore per infrastrutture di mobilità	40,0	20,0	23,3	57,3	26,4	32,5
ALTRI E NC	71,6	2,8	9,5	56,7	2,4	4,9
TOTALE	81,2	2,8	9,8	80,4	5,5	12,8

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati ANAC

\*\*\*



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

**Le forme di partecipazione e la propensione a costruire forme di partenariato tra imprese**

Tornando alle aggiudicazioni per lavori di importo pari o superiore a 40 mila € per lavori da realizzare sul territorio regionale, in modo analogo alla rilevazione dello scorso anno, si evince che questi sono **appaltati in prevalenza a imprese in forma singola**. Nel 2014 sono stati 1.477 su 1.640 i lavori la cui realizzazione è stata affidata ad una unica azienda. Le Associazioni temporanee di Impresa (ATI) sono state 147 e solo 14 i Consorzi a dimostrazione di come vi sia ancora resistenza da parte delle imprese alla creazione di **accordi di partenariato**. Il dato che si presenta non è peraltro in grado di dirci, a causa dell'impossibilità di un raffronto con l'incidenza dei raggruppamenti nelle partecipazioni alle gare, se questi, come è convinzione comune, aumentano concretamente le probabilità di aggiudicazione dell'appalto.

Tab. 7.2.14 – Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila € per tipologia di aggiudicatario, numero e importo (importi in migliaia di €) – 2011-2014								
Aggiudicatario	2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Impresa singola	2.816	785.067	2.426	619.201	2.073	475.942	1.477	383.512
ATI	247	591.869	154	280.128	258	2.330.809	147	297.295
- al netto maxi concessione Autostrada M. Padana Veneta	247	591.869	154	280.128	257	453.710	147	297.295
Consorzio	43	23.888	30	19.471	24	11.143	14	19.106
GEIE	-	-	2	437	2	223	2	291
<b>Totale</b>	<b>3.106</b>	<b>1.400.824</b>	<b>2.612</b>	<b>919.237</b>	<b>2.357</b>	<b>2.818.116</b>	<b>1.640</b>	<b>700.203</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

**Numero di partecipanti e ribassi di gara**

L'analisi dell'offerta imprese si conclude con quella della dinamica e dei livelli dei ribassi di gara e del numero di offerte presentate in sede di gara. I dati 2014 presentano ben pochi cambiamenti rispetto al 2013, sia per quanto riguarda i primi che i secondi.

Occorre premettere che sono considerate nell'elaborazione le sole procedure che prevedono un confronto competitivo fra le imprese e che sono dunque esclusi gli affidamenti diretti e le altre modalità che prevedono una sola impresa partecipante e l'assenza di un vero e proprio "ribasso".

Come mette ben in evidenza il grafico sottostante, il **numero medio di partecipanti alle gare** tende leggermente ad aumentare su base annua: si passa infatti dalle 9,2 offerte presentate in media a gara nel 2013 alle 11,0 del 2014. L'aumentare del numero di offerte spinge in alto, seppur in maniera sottile, anche il ribasso medio che si attesta al 20,6% dopo il 19,3% del 2013.

Tab. 7.2.15. - Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: ribassi e numero medio di offerte per classi di importo (importi in migliaia di €) - 2011-2014										
	2011		2012		2013		2014		media 2011-2014	
	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte
40-150	16,0	1,0	17,4	1,0	18,2	4,4	20,2	5,5	17,7	2,7
150-500	18,6	8,4	19,2	9,0	20,1	8,9	21,3	10,6	19,6	9,0
500-1000	20,1	31,3	18,1	14,1	20,1	12,1	20,8	18,6	19,7	18,8
1000-2500	24,9	17,5	23,4	54,1	21,8	43,9	21,6	44,3	23,2	37,7
2500-5000	26,4	21,9	28,1	44,9	21,7	38,9	19,4	39,7	24,7	34,2
più di 5000	25,5	14,4	21,3	9,4	15,0	6,7	12,8	6,6	18,7	9,5
<b>totale</b>	<b>18,3</b>	<b>8,1</b>	<b>18,7</b>	<b>8,8</b>	<b>19,3</b>	<b>9,2</b>	<b>20,6</b>	<b>11,0</b>	<b>19,1</b>	<b>9,1</b>

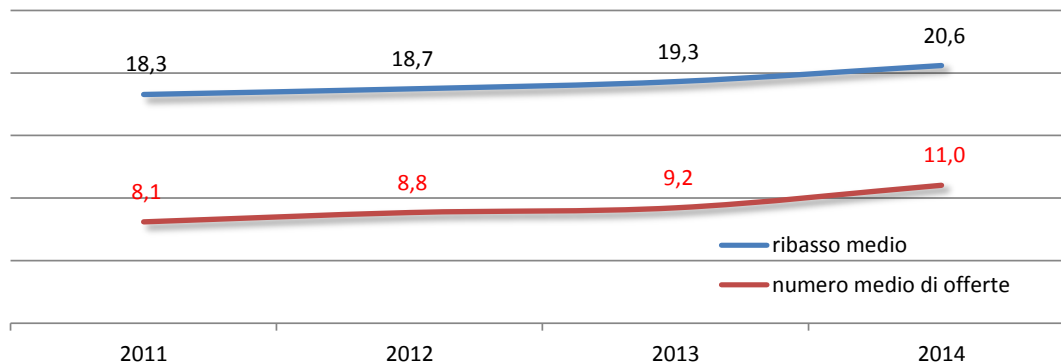
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Il grafico sottostante evidenzia in modo chiaro la **tendenza al rialzo nel 2014** per quanto riguarda sia i ribassi che il numero delle offerte, a testimonianza del fatto che le imprese del settore si trovano ancora in grande difficoltà e continuano a fare prezzi molto bassi e poco remunerativi pur di aggiudicarsi le commesse. E in questo occorre ricordare che il dato medio nasconde per sua natura la presenza di molti ribassi molto elevati e spesso anomali.

**Graf. 7.2.11. – Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: numero medio di offerte e ribasso medio (a) 2011 – 2014**



(a) Sono esclusi affidamenti diretti ed in economia

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

I **ribassi medi più alti si registrano laddove vi è maggiore competizione tra gli offerenti**, cioè nella procedura aperta (23,4%), mentre nelle procedure negoziate, dove il numero dei partecipanti è imposto da quelli degli inviti, il dato è inferiore alla media.

L'incrocio con il **criterio di aggiudicazione**, invece, fa emergere, un andamento dei ribassi più incisivo nel caso di **prezzo più basso**: anche in questo caso il dato si giustifica con il fatto che nell'offerta economicamente più vantaggiosa si tende a dare maggiore rilevanza alla qualità dell'offerta e dunque a ridurre il peso della componente economica.

Per quanto riguarda infine l'**area geografica di provenienza delle imprese**, analogamente al settore delle forniture e dei servizi, i ribassi più elevati si registrano per le imprese che provengono dal Sud, mentre il Veneto ha ribassi leggermente più elevati del resto delle regioni del Nord Est.



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Tab. 7.2.16.- Appalti di opere aggiudicate di importo pari o superiore a 40 mila €: ribassi e numero medio di offerte per procedura di scelta del contraente, criterio di aggiudicazione e area geografica - 2011-2014

	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte
<b>Procedura di scelta del contraente</b>										
Procedura aperta	24,1	39,7	25,7	50,9	23,2	45,4	23,4	56,0	24,2	46,5
Procedure negoziate	17,7	4,1	18,2	4,4	19,1	6,0	20,7	6,7	18,7	5,1
Procedure ristrette	20,4	7,5	22,8	9,7	16,4	9,3	17,7	12,5	19,7	9,3
Altro	15,4	3,8	15,6	4,0	18,8	6,8	19,6	7,1	17,4	5,4
<b>Totale</b>	<b>18,3</b>	<b>8,1</b>	<b>18,7</b>	<b>8,8</b>	<b>19,3</b>	<b>9,2</b>	<b>20,6</b>	<b>11,0</b>	<b>19,1</b>	<b>9,1</b>
<b>Criterio di aggiudicazione</b>										
Offerta economicamente più vantaggiosa	18,4	8,3	21,1	10,1	15,7	6,4	17,9	7,1	18,3	8,0
Prezzo più basso	19,7	13,5	19,5	15,3	19,7	10,1	21,1	11,6	20,0	12,3
non indicato	16,4	1,0	17,4	1,2	18,6	1,7	12,6	5,2	16,9	1,2
<b>Totale</b>	<b>18,3</b>	<b>8,1</b>	<b>18,7</b>	<b>8,8</b>	<b>19,3</b>	<b>9,2</b>	<b>20,6</b>	<b>11,0</b>	<b>19,1</b>	<b>9,1</b>
<b>Area geografica</b>										
Veneto	18,1	7,2	18,7	7,0	19,2	8,2	20,7	9,4	19,0	7,8
altro Nord est	18,4	10,7	18,5	16,8	16,7	7,8	18,7	17,6	18,0	12,8
Nord ovest	17,2	10,8	19,5	18,3	19,7	15,9	21,7	17,5	19,4	15,5
Centro	21,6	14,9	17,0	22,2	21,3	17,8	15,8	21,0	19,0	18,8
Sud e isole	23,2	27,6	21,7	23,8	24,5	21,9	22,9	24,0	23,2	24,1
<b>Totale</b>	<b>18,3</b>	<b>8,1</b>	<b>18,7</b>	<b>8,8</b>	<b>19,3</b>	<b>9,2</b>	<b>20,6</b>	<b>11,0</b>	<b>19,1</b>	<b>9,1</b>

(a) Non sono stati considerati i casi in cui vi sia una sola offerta e il ribasso risulti pari a zero.

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

L'analisi dei ribassi per le principali categorie di qualificazione SOA, significativa solo per gli appalti di importo pari o superiore a 150 mila €, mette in luce come nell'ultimo anno sia il settore relativo alle **Barriere e protezioni stradali** ad aver fatto registrare i ribassi maggiori (31,5%); a seguire sono le opere relative **Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua** con un ribasso medio del 30,0%. Per quanto concerne il numero delle offerte nel 2014 è stato il settore delle **Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari** con una media di 22,5 offerte.



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Tab.7.2.17. - Appalti di opere aggiudicate di importo pari o superiore a 150 mila €: ribasso medio e numero medi di offerte per settore di qualificazione - 2011 - 2014 (a)

Categoria prevalente	2011		2012		2013		2014		media 2011-2014	
	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte
OG1 - Edifici civili e industriali	18,6	13,8	18,5	16,0	20,6	15,1	20,7	16,2	19,5	15,1
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali	19,5	18,1	19,4	17,8	21,7	20,6	21,2	14,3	20,2	17,8
OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari	18,8	12,3	19,8	17,2	19,4	12,5	19,0	22,5	19,3	15,2
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	18,3	17,9	20,0	9,9	15,5	11,1	21,7	11,5	18,9	13,0
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	24,1	8,9	22,1	24,8	21,4	9,9	13,1	7,9	20,9	12,3
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	17,1	15,7	17,7	17,3	18,2	24,8	19,4	15,4	17,9	18,3
OG9 - Impianti per la produzione di en. elettrica	12,7	2,8	16,5	6,2	14,7	2,5	14,4	12,6	14,8	5,9
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica	24,4	8,2	22,5	6,7	30,1	16,8	30,0	8,1	26,2	9,8
OG11 - Impianti tecnologici	22,7	9,5	22,7	12,0	22,1	5,8	24,0	5,3	22,7	8,9
OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	36,0	16,7	33,4	24,5	24,3	5,5	25,6	15,0	32,0	17,0
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	18,3	5,6	39,1	16,8	35,6	20,7	nd	nd	32,4	14,6
OS12 - Barriere e protezioni stradali	30,7	18,2	25,0	23,4	nd	nd	31,5	10,7	29,7	16,9
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	24,8	19,9	17,3	7,0	19,2	4,3	nd	nd	19,9	9,1
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	22,1	7,0	18,4	5,9	21,4	10,6	25,1	15,1	21,8	9,5
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile	28,4	3,1	21,0	6,8	23,6	15,1	nd	nd	24,9	9,3
OS21 - Opere strutturali speciali	23,3	11,2	19,9	8,4	22,2	5,4	30,4	14,6	23,1	9,9
OS22 - Impianti di potabilizzazione e depurazione	16,3	9,5	18,7	13,3	nd	nd	23,9	10,8	19,8	10,8
OS24 - Verde e arredo urbano	20,0	5,6	18,4	7,8	23,5	5,8	20,7	6,0	20,4	6,3
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	18,3	9,6	25,5	10,6	25,9	8,1	17,5	3,7	21,5	8,8
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	24,9	6,7	28,6	22,9	30,0	12,7	23,3	12,4	26,7	13,2
<b>Totale complessivo</b>	<b>19,7</b>	<b>12,7</b>	<b>19,7</b>	<b>14,4</b>	<b>20,2</b>	<b>12,9</b>	<b>20,9</b>	<b>15,3</b>	<b>20,0</b>	<b>13,7</b>

(a) Si considerano solo le categorie con almeno 20 osservazioni nel quadriennio e si riportano i dati annuali solo se calcolati su almeno 5 osservazioni nel singolo anno

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



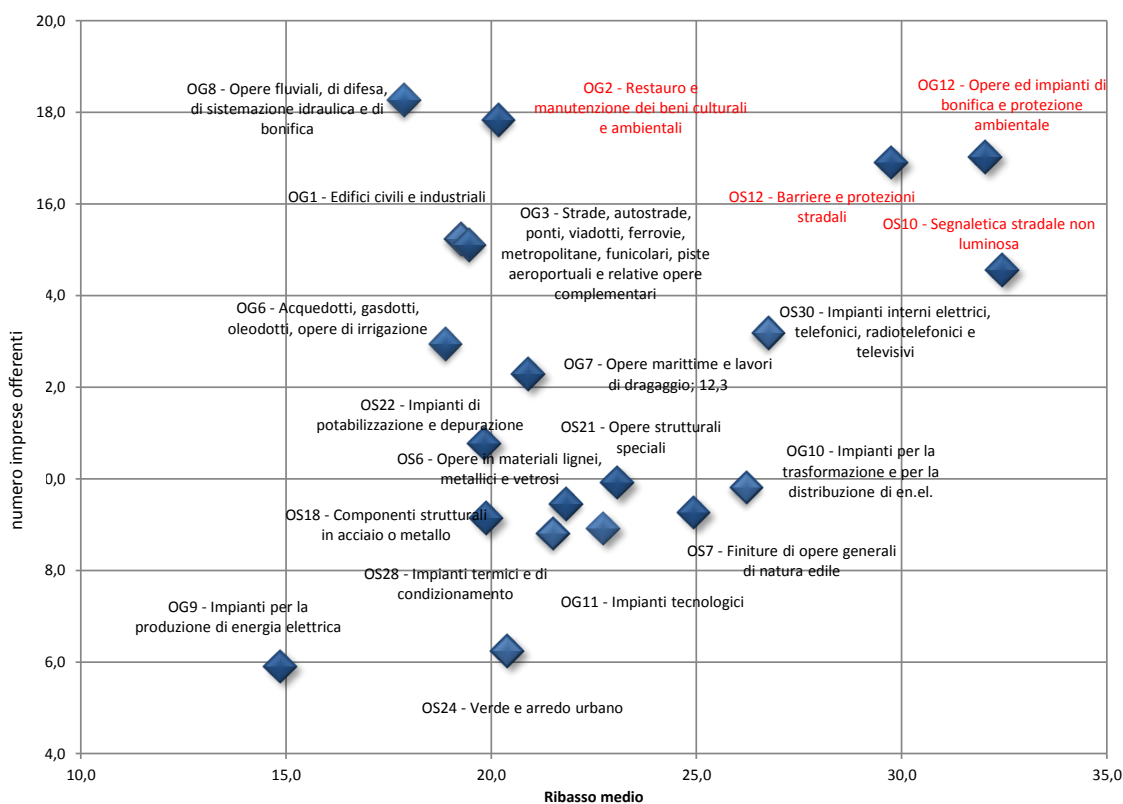
7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Il grafico sottostante rielabora le informazioni fornite sopra mostrando come i **settori più esposti alla concorrenza (in alto a destra)** siano quelli relativi alle **opere di bonifica e protezione ambientale, le opere legate alla realizzazione di infrastrutture, le opere sulla segnaletica**. Per questi settori si registrano sia elevati ribassi sia un elevato numero di offerte.

I settori invece posizionati in basso alla sinistra del grafico (impianti di produzione dell'energia elettrica, impianti di condizionamento, opere di verde e arredo urbano) sono quelli che abbinano un numero basso di imprese offerenti a ribassi relativamente più contenuti. Si tratta di settori dove la competizione è più limitata per cui le imprese tendono a mantenere i propri prezzi di riferimento.

Infine, nel centro del grafico sono collocati tutti quei settori (opere strutturali, impiantistica radiotelefonica, edilizia, opere marittime) caratterizzati da un buon equilibrio tra imprese offerenti e ribassi.

**Graf.7.2.12. –Appalti di opere aggiudicate di importo pari o superiore a 150 mila €: ribasso medio e numero medio di offerte per settore di qualificazione – 2014**



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



---

**7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI**

---

**7.3. L'esecuzione**

Quest'ultimo paragrafo relativo al settore dei lavori è dedicato alla fase di esecuzione. Il tema sarà affrontato analizzando due fenomeni che hanno una valenza strategica per **valutare l'efficienza complessiva della realizzazione dell'appalto**: le varianti in corso d'opera e gli scostamenti di tempo e di costo tra quelli previsti nei termini contrattuali e quelli effettivi.

**7.3.1. Le varianti in corso d'opera**

L'analisi delle varianti viene condotta in due step: in una **prima fase** (Tab. 7.3.1 e Graf. 7.3.1) si approfondisce il tema dell'incidenza delle varianti rispetto ai contratti conclusi (5.693 nel periodo 2009-2014 assumendo a riferimento le informazioni disponibili negli archivi Simog di A.N.AC.). In una **seconda fase** (Tab. 7.3.2 e Graf. 7.3.2), si analizza il fenomeno lo stesso non legandolo agli interventi conclusi ma prendendo in considerazione tutti gli interventi (non solo quelli conclusi). In entrambe le circostanze, l'analisi è riferita ai **contratti di importo pari o superiore ai 150.000 €**, poiché per i contratti di importo inferiore, così come per i contratti dei settori speciali e dei servizi esclusi, non esistevano sino a tutto il 2012 obblighi di comunicazioni sull'esecuzione.

Partendo dall'esame dei soli interventi conclusi per i quali dunque il dato relativo al ricorso alle varianti si può ritenere consolidato e non soggetto a possibili ulteriori aggiornamenti, per le opere di lavori pubblici in Veneto, nel periodo 2009-2014, sono stati **2.171 gli interventi interessati da varianti**, il 46% degli interventi portati a termine (4.722). In questo stesso periodo, stante la possibilità che un intervento possa essere interessato da più varianti, il numero complessivo di varianti è stato **2.536**, dunque in media 0,54 per appalto (o, se preferiamo, di 54 ogni 100 interventi).

La tabella che segue riporta la serie storica riferita sia all'anno di aggiudicazione del contratto che all'anno del verbale di approvazione della variante. In particolare nel primo caso il valore contenuto dell'incidenza di contratti interessati da varianti e del numero medio di varianti per appalto è dovuto al fatto che gli interventi avviati e conclusi nello stesso anno, il 2014, su cui gli indici sono calcolati, sono ovviamente in prevalenza quelli di importo medio - basso in cui il fenomeno è solitamente meno diffuso.



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Tab. 7.3.1. - Varianti in corso d'opera di interventi conclusi di importo pari o superiore a 150 mila €, per anno di aggiudicazione e di approvazione della variante - 2009-2014									
anno del verbale di approvazione variante									
anno di aggiudicazione	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale interventi con varianti	interventi conclusi	interventi interessati da varianti/ tot. interventi conclusi x100
numero appalti interessati da varianti									
2009	204	279	62	14	6	-	565	1.242	45,5
2010	-	167	289	63	13	2	534	1.200	44,5
2011	-	-	169	251	53	5	478	998	47,9
2012	-	-	-	154	182	19	355	738	48,1
2013	-	-	-	-	99	97	196	426	46,0
2014	-	-	-	-	-	43	43	118	36,4
<b>Totale</b>	<b>204</b>	<b>446</b>	<b>520</b>	<b>482</b>	<b>353</b>	<b>166</b>	<b>2.171</b>	<b>4.722</b>	<b>46,0</b>
numero varianti									N° medio varianti/interventi
2009	216	324	104	30	9	2	685	1.242	0,55
2010	-	174	331	99	24	3	631	1.200	0,53
2011	-	-	179	296	74	7	556	998	0,56
2012	-	-	-	161	206	30	397	738	0,54
2013	-	-	-	-	105	114	219	426	0,51
2014	-	-	-	-	-	48	48	118	0,41
<b>Totale</b>	<b>216</b>	<b>498</b>	<b>614</b>	<b>586</b>	<b>418</b>	<b>204</b>	<b>2.536</b>	<b>4.722</b>	<b>0,54</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Se prendiamo in considerazione sempre gli interventi conclusi e guardiamo alla tipologie di opere, nel periodo 2009-2014 i settori nei quali è più alta la percentuale dei contratti interessati da varianti sono quelli del **restauro dei beni culturali (68,8%)**, dell'**edilizia civile ed industriale (56,5%)** e delle **infrastrutture (54%)**. Ricordando che le varianti possono essere in "aumento" o in "diminuzione", ovvero prevedere un incremento o una riduzione del costo dell'intervento, come anche semplici proroghe nei tempi senza alcuna variazione di importo, in questi tre settori, come in generale per la totalità dei casi, le varianti sono principalmente del primo tipo e comportano un **incremento della spesa pari a circa 62 milioni di € per gli interventi infrastrutturali, 48 milioni di € per l'edilizia e 16 milioni di € nel settore del restauro.**



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Tab. 7.3.2. - Varianti in corso d'opera di interventi conclusi per categoria di opera: interventi di importo pari o superiore a 150 mila € - totale 2009-2014												
	interventi interessati da varianti			numero varianti				importo varianti				
	numero	numero interventi conclusi	% interventi conclusi interessati da varianti	in aumento	senza variazioni di importo	in diminuzione	totale	in aumento	in diminuzione	totale	importo interventi conclusi	% importo varianti su importo interventi conclusi
OG1 - Edifici civili e industriali	648	1.146	56,5	632	5	121	758	48.161	- 11.350	36.811	588.876	6,3
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali	174	253	68,8	174	5	39	218	16.017	2.907	13.409	155.180	8,6
OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari	812	1.505	54,0	825	15	108	948	62.049	- 4.793	57.257	666.945	8,6
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	29	92	31,5	26	-	9	35	2.369	- 460	1.909	45.675	4,2
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	37	108	34,3	41	1	4	46	6.101	- 112	5.989	54.444	11,0
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	111	589	18,8	106	1	10	117	8.193	- 1.515	6.678	159.613	4,2
OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	18	63	28,6	19	-	3	22	1.118	- 103	1.015	38.788	2,6
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua	23	55	41,8	22	1	4	27	578	- 25	553	10.710	5,2
OG11 - Impianti tecnologici	59	160	36,9	55	-	10	65	3.873	- 620	3.253	53.330	6,1
OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	8	29	27,6	11	1	1	13	3.133	- 17	3.116	13.465	23,1
OS2 - Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	12	22	54,5	11	-	2	13	464	- 31	433	6.240	6,9
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	47	110	42,7	44	1	7	52	2.304	- 425	1.880	29.505	6,4
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile	7	24	29,2	8	-	2	10	467	- 129	338	7.801	4,3
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	3	37	8,1	3	-	-	3	64	-	64	7.292	0,9
OS12 - Barriere e protezioni stradali	8	56	14,3	9	-	1	10	585	- 15	570	15.623	3,6
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	16	32	50,0	16	1	3	20	824	- 725	99	12.916	0,8
OS21 - Opere strutturali speciali	34	76	44,7	33	-	7	40	2.224	- 605	1.620	36.108	4,5
OS24 - Verde e arredo urbano	20	50	40,0	23	-	-	23	861	-	861	24.811	3,5
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	17	57	29,8	20	-	1	21	497	- 1	495	14.801	3,3
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	20	86	23,3	19	-	3	22	853	- 117	735	22.849	3,2
ALTRO (Stazioni appaltanti con sistema di qualificazione proprio)	5	22	22,7	4	-	1	5	143	- 3	139	5.982	2,3
Totale complessivo	2.171	4.722	46,0	2.157	31	348	2.536	165.024	- 25.480	139.545	2.040.766	6,8

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Passando al secondo step di analisi e guardando alle caratteristiche delle varianti, indipendentemente dal fatto che siano riferite o meno ad interventi conclusi (e prendendo in esame pertanto un numero di casi che passa dai 2.536 (Tab. 7.3.1.) ai 3.640 (Tab. 7.3.3.)), si osserva come nel quinquennio 2009-2014, la grande maggioranza delle varianti approvate abbia comportato un aumento dei costi dell'opera e solo una quota molto contenuta invece riguardato le cosiddette "varianti in riduzione", dove per ragioni non prevedibili in fase di aggiudicazione si è dovuto procedere ad un ridimensionamento dell'opera e di conseguenza ad una riduzione dell'importo. Nella sola annualità 2014, le **varianti in aumento risultano essere state 328** (sulle 393 totali), contro le 62 in diminuzione, mentre 3 non hanno determinato alcuna



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

variazione di costo. L'importo complessivo delle varianti nel 2014 è stato pari a **58 milioni di €**, mentre l'importo medio per variante è stato di circa **199.000 €**.

Nel complesso nel 2014 le varianti hanno portato ad oltre **3.960 giorni di proroga** rispetto alle scadenze regolari dei contratti. Ciò significa che **ogni variante in media ha comportato un allungamento dei tempi di oltre un mese** (33gg, dato in linea con i 35gg medi dell'intero periodo 2009-2014).

Tab. 7.3.3. - Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €: varianti in corso d'opera in aumento o diminuzione- 2009-2014							
anno del verbale di approvazione variante							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	totale
numero varianti							
in aumento	535	592	604	557	439	328	3.055
senza variazione di importo	12	8	8	16	11	3	58
in diminuzione	92	91	102	92	88	62	527
<b>Totale</b>	<b>639</b>	<b>691</b>	<b>714</b>	<b>665</b>	<b>538</b>	<b>393</b>	<b>3.640</b>
importo varianti (migliaia di €)							
in aumento	43.428	71.089	71.339	56.170	128.783	65.280	436.089
senza variazione di importo	-	-	-	-	-	-	-
in diminuzione	- 9.867	- 18.273	- 10.184	- 11.987	- 16.817	- 6.644	- 73.772
<b>Totale</b>	<b>33.561</b>	<b>52.816</b>	<b>61.156</b>	<b>44.184</b>	<b>111.965</b>	<b>58.636</b>	<b>362.318</b>
importo medio varianti							
in aumento	81,2	120,1	118,1	100,8	293,4	199,0	142,7
senza variazione di importo	- 107,2	- 200,8	- 99,8	- 130,3	- 191,1	- 107,2	- 140,0
in diminuzione	52,5	76,4	85,7	66,4	208,1	149,2	99,5
<b>Totale</b>	<b>81,2</b>	<b>120,1</b>	<b>118,1</b>	<b>100,8</b>	<b>293,4</b>	<b>199,0</b>	<b>142,7</b>
giorni di proroga							
varianti in aumento	17.539	28.517	24.243	20.765	15.302	3.129	109.495
varianti senza variazione	500	90	65	1.622	338	34	2.649
varianti in diminuzione	2.137	2.586	3.248	4.003	2.823	797	15.594
<b>Totale</b>	<b>20.176</b>	<b>31.193</b>	<b>27.556</b>	<b>26.390</b>	<b>18.463</b>	<b>3.960</b>	<b>127.738</b>
giorni medi di proroga							
varianti in aumento	29,6	41,3	35,8	34,6	39,0	34,5	35,9
varianti senza variazione	41,7	11,3	8,1	101,4	30,7	11,3	45,7
varianti in diminuzione	22,3	25,8	29,2	37,8	33,3	29,3	29,6
<b>Totale</b>	<b>28,8</b>	<b>38,9</b>	<b>34,6</b>	<b>36,6</b>	<b>37,9</b>	<b>33,5</b>	<b>35,1</b>

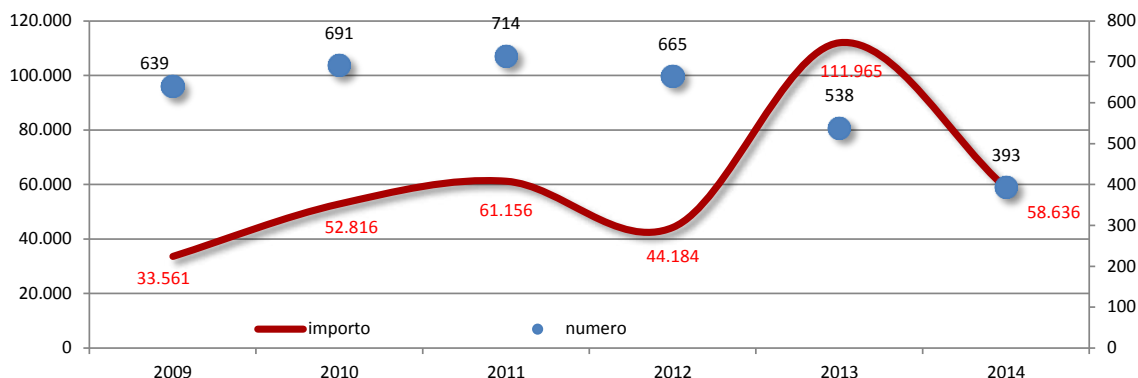
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Il grafico successivo riporta in serie storica i dati della tabella e conferma un **generale miglioramento** dell'andamento del ricorso alle varianti potrebbe essere da un lato l'effetto di una crisi economica, che ha ridotto e ridimensionato gli interventi e di conseguenza le varianti, ma, dall'altro, anche di una diversa attenzione delle stazioni appaltanti nella gestione dell'esecuzione del contratto. Ciò anche a seguito dell'allarme sul rischio che proprio nelle varianti, come strumento per assicurare all'impresa guadagni aggiuntivi, si nascondano casi di corruzione.



7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

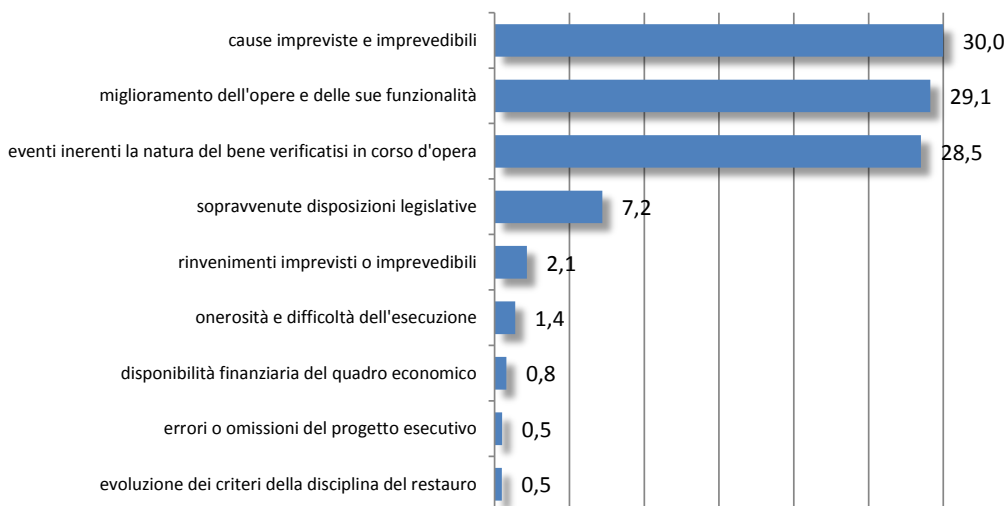
**Graf. 7.3.1. – Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €: importo complessivo delle varianti e numero medio varianti per anno di approvazione della variante - 2009-2014**



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

I motivi **dettati dalla norma per il ricorso alle varianti**, che possono essere occasionalmente anche più di uno, sono prevalentemente concentrati in tre categorie dal peso sostanzialmente equivalente: nel **30,0%** dei casi esso è legato all'**art. 132 c.1 lett.b del Codice dei Contratti Pubblici**, che prevede che la variante possa essere richiesta per cause impreviste e imprevedibili accertate nei modi stabiliti dal regolamento, o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale. Un **altro 29,1%** di varianti è invece approvato sulla base dell'**art. 132, comma 3 lettera c**, che fa riferimento al miglioramento delle opere e della loro funzionalità e un ulteriore 28,5% ricorrendo all'**art. 132 c.1 lett.c** relativo ad eventi sulla natura del bene verificatesi in corso d'opera.

**Graf. 7.3.2. – Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: varianti per causale – 2009-2014**



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

7.3.2. I lavori conclusi: scostamenti di tempo e di costo

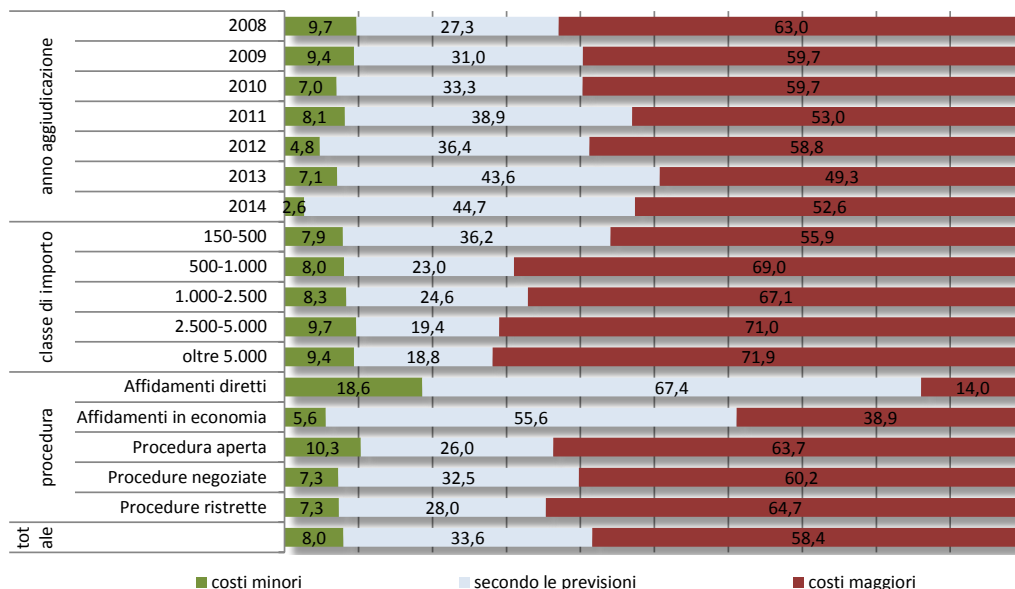
Gli scostamenti di costo

Nel presente paragrafo sono analizzati gli **scostamenti di costo degli interventi**, intendendo per tali la differenza netta fra gli importi contrattuali, o aggiudicati, e quelli effettivi a fine lavori eventualmente lievitati a seguito delle varianti accordate. I dati prendono in considerazione i lavori collaudati di importo pari o superiore ai 150.000 € nel periodo 2008-2014. In questo caso, pur essendo disponibili i dati 2013-2014 relativamente ai contratti di importo pari o superiore ai 40.000, si è **preferito utilizzare la serie storica più ampia e consolidata già presente nei precedenti rapporti poiché il numero di osservazioni utili relative al solo biennio 2013 e 2014**, comprendendo i soli lavori iniziati e conclusi nel periodo, è **ancora troppo esiguo** e non consente di avere informazioni sulla maggior parte delle opere di dimensione medio-grande che difficilmente si concludono in un tempo così ristretto. Questo tipo di analisi, proprio perché basato su lavori conclusi, si presta invece ad essere analizzato su più annualità e, per questa ragione, sono stati di seguito presi in considerazione tutti gli anni disponibili, a partire dal 2008.

Nei sette anni considerati, le **opere pubbliche collaudate**, ovvero quelle per la quali si dispone di dati di consuntivo, che hanno presentato costi maggiori rispetto a quelli previsti nel contratto, sono state **2.276, il 58,4% del totale, mentre 1.311 (33,6%) sono gli interventi completati rispettando i costi previsti** o con uno scarto percentuale minimo, compreso nella fascia del 3% in positivo o in negativo, che si può considerare fisiologico. Il dato si mantiene piuttosto stabile negli anni anche se il 2014 presenta una percentuale di casi con costi superiori al previsto molto elevata rispetto agli anni precedenti. Da segnalare anche che 310 interventi, pari all'8,0%, si sono invece conclusi con un risparmio netto, come conseguenza della varianti in diminuzione di cui al paragrafo precedente.

Relativamente alla procedura, **gli affidamenti diretti e in economia**, più diffusi fra gli appalti di piccolo taglio, **sono quelli che presentano la minor frequenza di casi di scostamento**: il 67,4% e il 55,6% si conclude con i costi preventivati. Di contro le procedure con la maggiore percentuale di casi di scostamento sono quelle ristrette (64,7%).

Fig. 7.3.3. – Appalti di opere collaudate di importo pari o superiore a 150 mila €, rispetto ai costi previsti (valori percentuali) – 2008-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



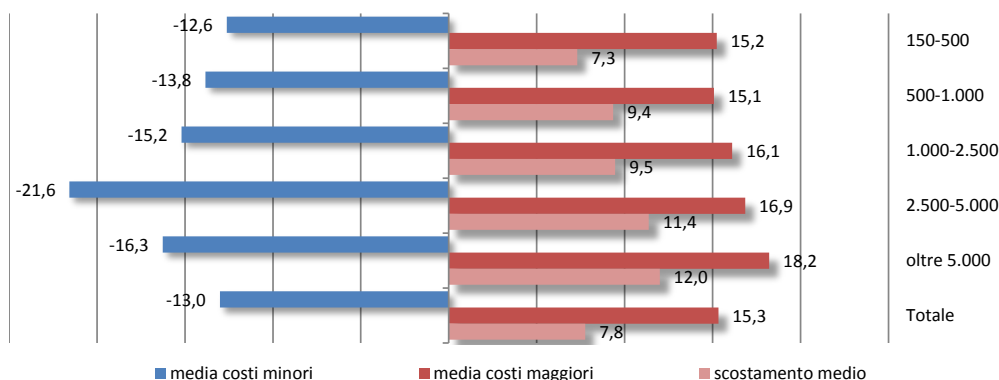
## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Nei 2.276 casi con aumento di costo, questo è risultato in media del **15,3%**. Mentre, di contro, nei 310 con costi minori il risparmio medio è stato pari al **13,0%**. **In complesso**, comprendendo anche quelli in cui gli importi sono stati rispettati o compresi nello scarto del 3%, **la realizzazione dell'intervento è costata in media il 7,8% in più di quanto definito in fase di aggiudicazione.**

**Considerando che il ribasso medio sullo stesso periodo 2008-2014 è stato pari al 17,9%, l'incremento medio di costo del 7,8% ci indica che quasi la metà di quanto viene risparmiato sull'importo base grazie al meccanismo di gara, viene poi dissipato a causa della lievitazione dei costi.** In quel 58,4% di casi in cui è stato rilevato l'incremento dei costi effettivi rispetto a quelli previsti, il risparmio finale, dato dalla differenza fra ribasso medio e scostamento medio (17,9-15,3) si riduce in media ad appena il 2,6%.

I margini di scostamento salgono mediamente al crescere del valore dell'opera e toccano un massimo per i lavori di importo superiore ai 5 milioni di € dove raggiungono la quota del 18,2%, nei casi in cui si assiste ad un aumento dei costi, ed al 12,0% per il complesso degli interventi.

Fig. 7.3.4 – Appalti di opere collaudate di importo pari o superiore a 150 mila €. scostamento percentuale dei costi (in aumento e in diminuzione) per classe di importo – totale 2008-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Nella tabella sotto riportata si analizza il **rispetto dei costi delle opere per le singole categorie di lavori**: quelle nelle quali il fenomeno è più diffuso sono l'OG1 e l'OG2, cioè il settore dell'edilizia e del restauro di beni sottoposti a tutela, ma nella maggior parte delle categorie analizzate la percentuale di interventi interessati da incrementi di costo supera il 50%. La **quota di scostamento rispetto all'importo aggiudicato** raggiunge oltre il 20% nelle opere relative agli interventi ambientali e a quelle dell'edilizia. Il problema conferma la necessità di intervenire a livello nazionale con una legislazione in grado di rafforzare i **meccanismi di monitoraggio e controllo in fase di esecuzione del contratto.**



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Tab. 7.3.4. - Appalti di opere collaudate di importo pari o superiore a 150 mila €: rispetto dei costi previsti per categoria: categorie con almeno 20 osservazioni utili - 2008-2014							
anno di aggiudicazione	lavori collaudati	numero di lavori collaudati in base al rispetto dei costi (% sul totale della categoria)			scarti medi (% su importo aggiudicato)		
	n° osservazioni	minori	previsti	maggiori	costi minori	costi maggiori	media complessiva
OG1 - Edifici civili e industriali	954	65	240	649	-13,0	14,8	9,3
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali	189	9	45	135	-10,8	16,7	11,3
OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari	1.316	96	428	792	-10,5	15,5	8,5
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	72	8	27	37	-7,2	14,1	6,1
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	76	6	28	42	-15,8	13,6	6,0
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	497	20	248	229	-16,6	14,6	5,2
OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	48	13	20	15	-16,5	12,5	-0,4
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua	49	7	15	27	-13,1	14,4	5,8
OG11 - Impianti tecnologici	123	12	44	67	-9,0	16,2	7,4
OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	20	8	3	9	-22,1	23,7	1,9
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	89	6	29	54	-14,8	17,2	9,4
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile	21	2	5	14	-10,0	17,7	11,4
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	33	5	15	13	-14,9	18,2	4,0
OS11 - Apparecchiature strutturali speciali	12	1	7	4	-9,7	11,8	1,2
OS12 - Barriere e protezioni stradali	49	7	26	16	-6,8	12,0	2,8
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	22	3	7	12	-18,2	10,5	3,3
OS21 - Opere strutturali speciali	60	8	21	31	-13,6	17,1	6,9
OS24 - Verde e arredo urbano	42	8	16	18	-21,9	11,7	0,8
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	43	7	19	17	-16,8	15,6	3,1
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	69	9	25	35	-16,6	21,9	8,7
OS32 - Strutture in legno	10	1	4	5	0,0	10,4	4,8
Totale complessivo	3.897	310	1.311	2.276	-13,0	15,3	7,8

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Dati interessanti emergono anche dall'analisi dei costi per tipologia di procedura. La tabella successiva mette in luce **come si verifichino scostamenti rilevanti in tutte le tipologie di procedure** (anche negli affidamenti diretti) e, in misura particolarmente grave, nelle procedure aperte, negoziate e ristrette. Il saldo complessivo con i casi in cui si verificano invece degli abbattimenti di costo ripropone una divaricazione netta fra il gruppo degli affidamenti diretti o in economia, in cui il differenziale è contenuto se non negativo per i pochi casi di affidamento diretto, e quello della aperte, ristrette e negoziate, con lievitazioni medie tutte superiore all'8%.



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Tab. 7.3.5. - Interventi collaudati, rispetto dei costi previsti e classe di importo: interventi di importo pari o superiore a 150 mila € - 2008-2014							
	lavori collaudati	rispetto dei costi			scarti medi (% su importo aggiudicato)		
	n° osservazioni	minori	previsti	maggiori	costi minori	costi maggiori	media complessiva
Affidamenti diretti	43	8	29	6	-18,9	11,9	-3,0
Affidamenti in economia	450	25	250	175	-14,4	14,8	4,4
Procedura aperta	980	101	255	624	-12,5	15,0	8,2
Procedure negoziate	2.187	159	711	1.317	-13,1	15,6	8,3
Procedure ristrette	232	17	65	150	-9,6	14,5	8,7
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.897</b>	<b>310</b>	<b>1.311</b>	<b>2.276</b>	<b>-13,0</b>	<b>15,3</b>	<b>7,8</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

### Gli scostamenti di tempo

L'analisi dei tempi di conclusione delle opere riguarda, analogamente ai costi, i **lavori conclusi di importo pari o superiore ai 150.000 € nel periodo 2008-2014**. Anche in questo caso, i dati del solo biennio 2013-2014, estesi a tutti i contratti di importo pari o superiore ai 40.000, restituiscono informazioni al momento troppo parziali per poter essere utilizzate.

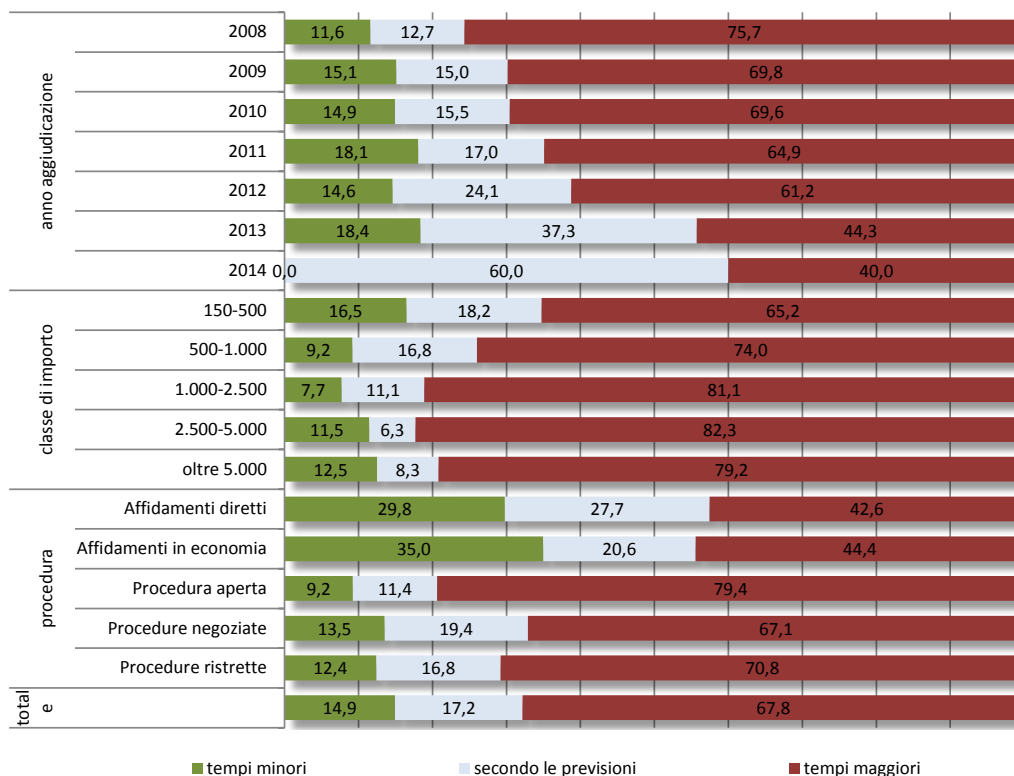
Nel periodo considerato, il **67,8% (3.173 in valori assoluti) degli interventi conclusi ha avuto un ritardo nei tempi di realizzazione, mentre il 17,2% (699 in valori assoluti) è stato realizzato secondo la tempistica prevista**, o con uno scarto minimo (più o meno 3%) che rientra nella norma. Nel restante 14,9% di casi l'opera è stata completata in anticipo rispetto alla tabella di marcia.

Guardando agli interventi aggiudicati nel 2014 e conclusi nello stesso anno, sono il 60%, 12 in valore assoluto, i lavori terminati nel rispetto dei tempi e 8 (40,0%) invece quelli che si sono conclusi oltre la data prevista. L'andamento temporale mette in luce come il 2014 porti un miglioramento che si legge nella minore percentuale delle opere in "ritardo". Il dato è tuttavia ancora parziale e condizionato dal fatto che i lavori aggiudicati e conclusi nello stesso anno sono in genere quelli di minore importo, mentre, come vedremo, il problema interessa soprattutto quelli di valore medio-elevato.



7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

**Fig. 7.3.5. – Appalti di opere concluse di importo pari o superiore a 150 mila €, per rispetto ai tempi previsti (valori percentuali) – 2008-2014**



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

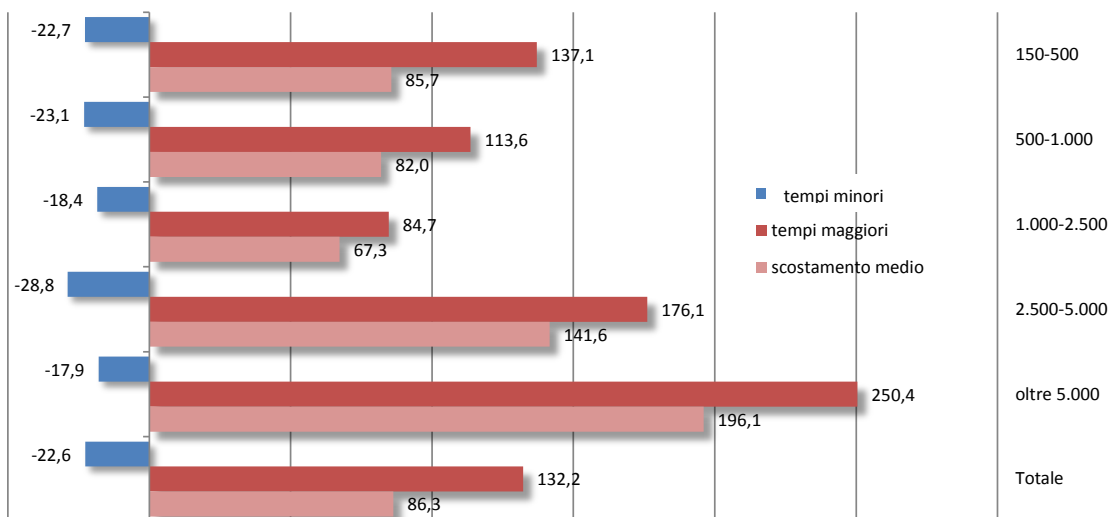
**In media i giorni di ritardo accumulati al momento della conclusione dei lavori e calcolata con riferimento all'insieme degli interventi**, dunque comprendendo anche quelli con tempi rispettati o minori, **sono 86: quasi tre mesi**. Mentre se consideriamo i soli interessati da un prolungamento dei tempi di esecuzione, il dato sale a 132.

Similmente agli scostamenti di costi, anche per i tempi si osserva una **correlazione positiva tra giorni di ritardo e importo dell'opera**. Come si vede dal grafico sottostante, la punta massima della media dello "sforamento" viene toccata dai lavori di importo superiore ai 5 milioni di €, con 196 giorni, ma anche per la classe inferiore (2,5-5 milioni di €) si superano abbondantemente i quattro mesi (142 giorni).



7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Fig.7.3.6. – Appalti di opere concluse di importo pari o superiore a 150 mila €, per classi di importo e tempi medi (gg) in aumento e diminuzione - 2008-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Nella tabella successiva si analizza il rispetto dei tempi delle opere per le singole categorie di intervento: le **categorie OG1 (edilizia), OG2 (restauro) e OG3 (infrastrutture viarie)**, tutte con percentuali superiori al 70%, sono quelle in cui i casi di conclusione oltre i termini del contratto iniziale sono più ricorrenti. Il ritardo medio tocca la punta più alta (122 giorni) per le opere di restauro e manutenzione di beni culturali e ambientali.

Tab. 7.3.6. - Appalti di opere concluse di importo pari o superiore a 150 mila €: rispetto dei tempi previsti per settore di qualificazione con almeno 20 osservazioni utili - 2008-2014

Categoria di intervento	lavori conclusi n° osservazioni utili (a)	numero di lavori conclusi in base al rispetto dei tempi (% sul totale della categoria)			scarti medi (% su i tempi previsti in fase di aggiudicazione)		
		minori	previsti	maggiori	tempi minori	tempi maggiori	media complessiva
OG1 - Edifici civili e industriali	1.177	116	207	854	-21,6	126,9	89,9
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali	253	20	37	196	-20,7	160,4	122,7
OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari	1.507	198	222	1.087	-22,3	138,5	97,0
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	95	14	19	62	-30,8	110,4	67,6
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	117	26	25	66	-23,2	97,9	50,1
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	586	169	92	325	-23,6	128,7	64,5
OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	57	14	10	33	-22,9	182,1	99,6
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua	53	4	12	37	-19,9	113,6	77,8
OG11 - Impianti tecnologici	158	18	35	105	-24,8	111,7	71,3



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	22	1	6	15	-9,0	93,1	63,0
OS2 - Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	20	3	3	14	-11,9	58,0	38,8
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	99	20	22	57	-21,6	167,9	92,4
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile	25	5	7	13	-18,9	79,6	37,7
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	39	6	16	17	-18,7	88,3	35,5
OS12 - Barriere e protezioni stradali	52	19	9	24	-24,2	155,0	62,6
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	29	1	3	25	-5,9	131,5	113,2
OS21 - Opere strutturali speciali	71	14	8	49	-26,9	132,3	86,0
OS24 - Verde e arredo urbano	50	3	9	38	-25,3	109,5	81,7
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	55	10	12	33	-21,7	125,6	71,5
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	68	13	26	29	-12,9	129,5	52,7
<b>Totale complessivo</b>	<b>4.679</b>	<b>699</b>	<b>807</b>	<b>3.173</b>	<b>-22,6</b>	<b>132,2</b>	<b>86,3</b>
(a) Il numero di osservazioni utili (4.679) risulta inferiore al totale complessivo dei lavori conclusi (4722) poiché la differenza riguarda interventi per i quali non sono disponibili le informazioni necessarie e, in particolare, il dato sulla conclusione.							

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

La questione dei tempi delle opere, di grande attualità anche a livello nazionale, merita una particolare riflessione anche in relazione alla tipologia di procedura utilizzata. Dai risultati riportati nella tabella successiva si evince ancora una **divaricazione abbastanza netta fra gli affidamenti diretti e in economia, in cui i casi di conclusione oltre i tempi restano al di sotto del 45% (rispettivamente 43% e 44%) e le altre procedure, con valori compresi fra il 67% delle negoziate e il 79% delle "aperte"**. Sempre alle aperte spetta il primato del ritardo medio (95 giorni), seguite a ruota da quelle negoziate (91 giorni), spesso scelte perché le più semplici e rapide, ma evidentemente non in grado di assicurare la dovuta efficacia nella fase di esecuzione. Il quadro appena presentato è chiaramente influenzato dalla dimensione degli interventi: affidamenti diretti ed in economia si avvantaggiano dal coprire per lo più interventi di taglio medio-piccolo, meno esposti al rischio di ritardo.

Tab. 7.3.7. - Interventi collaudati di importo pari o superiore a 150 mila €: rispetto dei tempi previsti, per procedura di scelta del contraente - 2008-2014

Procedura di scelta del contraente	lavori collaudati n° osservazioni	numero di lavori conclusi in base al rispetto dei tempi (% sul totale della categoria)			scarti medi (% su i tempi previsti in fase di aggiudicazione)		
		minori	previsti	maggiori	tempi minori	tempi maggiori	media complessiva
Affidamenti diretti	47	14	13	20	-23,9	85,3	29,1
Affidamenti in economia	549	192	113	244	-23,3	136,8	52,6
Procedura aperta	1.289	119	147	1.023	-21,7	121,6	94,5
Procedure negoziate	2.514	340	487	1.687	-22,4	140,4	91,2
Procedure ristrette	274	34	46	194	-23,6	117,1	80,0
Altro	6	0	1	5	0,0	101,5	84,8
<b>Totale complessivo</b>	<b>4.679</b>	<b>699</b>	<b>807</b>	<b>3.173</b>	<b>-22,6</b>	<b>132,2</b>	<b>86,3</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## **Focus di approfondimento**

### **LE OPERE INCOMPIUTE IN VENETO**

Nel prospetto che segue sono riportate le opere che risultano incompiute secondo l' **Anagrafe delle Opere Incompiute - sezione opere di interesse regionale e degli enti locali**", istituita, in ottemperanza al DM n. 42 del 13 marzo 2013 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, presso l'Osservatorio regionale degli appalti e realizzata in collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ITACA e gli Osservatori delle altre Regioni. L'Elenco ha la finalità di coordinare, a livello informativo e statistico, i dati sulle opere pubbliche incompiute in possesso delle amministrazioni statali, regionali o locali, così da attivare uno **strumento conoscitivo** volto ad individuare, in modo razionale ed efficiente, le **soluzioni ottimali per l'utilizzo di tali opere attraverso il completamento ovvero il riutilizzo ridimensionato delle stesse**, anche con diversa destinazione rispetto a quella originariamente prevista.

L'Elenco, pur con gli inevitabili problemi di assestamento iniziale, dovuti alla difficoltà degli EELL di catalogare e raccogliere le informazioni sullo stato delle diverse opere, fornisce alcune indicazioni interessanti sull'entità dei lavori cosiddetti "bloccati" e sulle principali ragioni della loro interruzione.

In totale risultano per il Veneto **33 segnalazioni di opere incompiute**, che interessano una grande varietà di interventi (dalle infrastrutture alle scuole, dagli edifici industriali agli alloggi di tipo residenziale), per un

importo complessivo di **560,7 milioni di €**. Su questo importo incide in particolare l'opera relativa alla realizzazione dell'idrovia Padova-Venezia, che da sola vale 461 milioni di €. Oltre a questo, gli interventi più rilevanti rimasti incompiuti riguardano il raddoppio della linea tratto Padova - Vigodarzere da parte della Regione Veneto (21,7 milioni di €) e l'impianto natatorio del Comune di Cassola, del valore di 18,5 milioni di €. Quest'ultimo è il solo realizzato al 15%, mentre nel caso dell'idrovia e del tratto autostradale la percentuale realizzata è pari a zero.

Il mancato completamento dell'opera è nella maggior parte dei casi riconducibile a **due aspetti** essenziali: il superamento del termine contrattualmente previsto per l'ultimazione o l'interruzione entro il termine previsto e la mancanza di condizioni (spesso di fondi) di riavvio degli stessi. Si scopre così, ad esempio, che i lavori indetti dalla Regione Veneto per diversi interventi volti a sopprimere passaggi a livelli e costruire i relativi sottopassi siano stato interrotti a causa della scadenza del termine contrattuale previsto per l'ultimazione e al momento non ci sono i requisiti per la ripresa degli stessi. Per la stessa motivazione risulta non completato il raddoppio della linea tratto Padova - Vigodarzere nell'ambito del sistema ferroviario metropolitano (oltre 21 milioni di €), sempre di competenza della Regione Veneto.



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

Tab. 7.3.8. – Le opere incompiute in Veneto – 2014					
Stazione appaltante	Stato dell'opera	Titolo opera	Totale intervento aggiornato (importo in €)	% dei lavori eseguiti	Fruibilità opera
COMUNE DI CAMPOLONGO	Let. c	Variante alla S.P 14 – Circonvallazione al centro di Bojon	7.230.000	100%	no
COMUNE DI PIANIGA	Let. C	Costruzione tribune interne palestre di Pianiga e Cazzago	510.000	96,76	si
AZEINDA ULSSN. 19 ADRIA		Costruzione nuova palazzina di servizi presso l'ospedale di Adria	9.790.667	81,55	si
COMUNE DI BREDA DI PIAVE	Let. A	P.I.R.U.E.A. "Antonio Basso": demolizione di opificio industriale e realizzazione di edifici residenziali-commerciale. E' prevista la realizzazione di una palestra a scomuto oneri	1.956.804	26,12%	no
COMUNE DI SAN GIOVANNI LUPATOTO	Let. b	Nuova palestra	2.719.682	39,09%	no
COMUNE DI GAZZO VERONESE	Let. b	Lavori di conservazione e valorizzazione culturale con adeguamento a struttura polifunzionale pubblica dell'ex Chiesa Benedettina di San Giovanni Battista in frazione di Correzzo	2.152.500	37,17%	no
COMUNE DI TEZZE SUL BRENTA	Let. a	Nuova palestra	870.000	36,42%	no
COMUNE DI CASTELFRANCO VENETO	Let. a	Attuazione del programma integrato di riqualificazione urbanistica dell'area M2 " nodo ferroviario" di Castelfranco – nuovo terminal	3.390.000	33,37%	no
COMUNE DI MONTEVIALE	Let. b	Impianti comunali per lo sport e la salute	370.000	19,46%	no
COMUNE DI FONZASO	Let. a	Restauro conservativo ex lattiera sociale Casel di Srten	215.000	16,25%	no
COMUNE DI CASSOLA	Let. a	Imianto natatorio frazione San Giuseppe	18.545.222	15,65%	no
COMUNE DI CARBONERA	Let. b	Realizzazione del primo stralcio funzionale del polo scolastico nell'area centrale di Carbonera – realizzazione scuola elementare di Carbonera e Pezzan	5.637.523	7,36%	no
COMUNE DI CITTADELLA	Let. b	Realizzazione nuova scuola elementare via Vecchia di Bassano – (palestra)	1.350.000	1,11%	no
COMUNE DI FONTE	Let. b	Nuova costruzione del Palazzetto Polifunzionale	2.198.778	69,35%	no
COMUNE DI MONTAGNANA	Let. b	Ristrutturazione di via Praterie	1.360.282	80,18	si
COMUNE DI MONTAGNANA	Let. b	Adeguamento rete viaria	400.000	66,23	si
ISTITUTO ZOOPROFILATTICO	Let. a	Ampliamento centro direzionale e formativo	217.769	80,45	no
ESU VENEZIA	Let. a	Ristrutturazione dei locali dell'appartamento Ca Zorza per cambio destinazione d'uso in residenzialità	105.000	1,99%	no
ESU VENEZIA	Let. a	Consolidamento dei fenomeni fessurativi emersi dal solaio tra mensa universitaria ed uffici. Sede Amministrativa di Rio Novo	115.000	1,83	si
ESU VENEZIA	Let. a	Messa a norma dei locali sede ESU Badoer	200.000	46,51	si
REGIONE VENETO	Let. b	Idrovia Padova – Venezia	461.000.000	0,0%	no
COMUNE DI BREDA DEL PIAVE	Let. a	P.I.R.U.E.A. "Antonio Basso": demolizione di opificio industriale e realizzazione di edifici residenziali-commerciali. E' prevista la realizzazione della pista ciclabile a carico del Comune.	713.000	0,0%	no
COMUNE DI BREDA DI PIAVE	Let. a	P.I.R.U.E.A. "ex tessitura Zangrando": realizzazione opere di urbanizzazione (verde, parcheggi, marciapiedi e pista ciclabile)	463.829	0,0%	no
COMUNE DI BASSANO DEL GRAPPO	Let. b	Polo museale culturale di Santa Chiara	11.584.773	7,18%	no
REGIONE VENETO	Let. b	Raddoppio della linea tratto Padova-Vigodarzere nell'ambito del primo stralcio del Sistema Metropolitano Regionale	21.750.000	0,0%	no
REGIONE VENETO	Let. b	Soppressione passaggio a livello km 46+160 della tratta Padova-Camposanpiero della linea Padova Castelfranco del 1°	6.090.000	0,0%	no



## 7 - IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI

		stralcio del Sistema Ferroviario Metropolitan Regionale e costruzione relativo sottopasso			
REGIONE VENETO	Let. b	Soppressione passaggio a livello km 32+328 della tratta Padova-Camposanpiero della linea Padova Castelfranco del 1° stralcio del Sistema Ferroviario Metropolitan Regionale e costruzione relativo sottopasso	5.380.000	0,0%	no
REGIONE VENETO	Let. b	Soppressione passaggio a livello km 3+750 della tratta Padova-Camposanpiero della linea Padova Castelfranco del 1° stralcio del Sistema Ferroviario Metropolitan Regionale e costruzione relativo sottopasso	4.890.000	0,0%	no
REGIONE VENETO	Let. b	Soppressione passaggio a livello km 14+550 della tratta Mestre-Castelfranco della prima fase del Sistema Ferroviario Metropolitan Regionale e costruzione relativo sottopasso	8.030.000	0,0%	no
REGIONE VENETO	Let. b	Soppressione passaggio a livello km 17+093 della tratta Mestre-Castelfranco V to del 1° stralcio del Sistema Ferroviario Metropolitan Regionale e costruzione relativo sottopasso	8.030.000	0,0%	no
REGIONE VENETO	Let. b	Soppressione passaggio a livello km 22+894 della tratta Mestre-Castelfranco del 1° stralcio del Sistema Ferroviario Metropolitan Regionale e costruzione relativo sottopasso	4.215.000	0,0%	no
REGIONE VENETO	Let. b	Soppressione passaggio a livello km 28+894 della tratta Mestre-Castelfranco V to del 1° stralcio del Sistema Ferroviario Metropolitan Regionale e costruzione relativo sottopasso	5.385.000	0,0%	no
REGIONE VENETO	Let. b	Soppressione passaggio a livello km 30+517 della tratta Mestre-Castelfranco Veneto del 1° stralcio del Sistema Ferroviario Metropolitan Regionale e costruzione relativo sottopasso	7.510.000	0,0%	no
<p>Let. a): i lavori di realizzazione, avviati, risultano interrotti oltre il termine contrattualmente previsto per l'ultimazione;</p> <p>Let. b): i lavori di realizzazione avviati, risultano interrotti entro il termine contrattualmente previsto per l'ultimazione, non sussistendo, allo stato, le condizioni di riavvio degli stessi;</p> <p>Let. c): i lavori di realizzazione, ultimati, non sono stati collaudati nel termine previsto in quanto l'opera non risulta rispondente a tutti i requisiti del capitolato e del relativo progetto esecutivo, come accertato nel corso delle operazioni di collaudo.</p>					

Fonte: Regione Veneto

\*\*\*



## 8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

## 8. GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

## 8.1. Gli appalti misti aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €

I contratti cosiddetti "misti" si caratterizzano per il prevedere, a fianco di una componente di spesa prevalente, una componente di spesa accessoria e secondaria riconducibile a un settore diverso da quello principale. **Gli appalti misti aggiudicati rappresentano numericamente una categoria residuale nell'universo delle aggiudicazioni di forniture e servizi:** nel 2014, se le aggiudicazioni di forniture sono 1.600, di queste quelle di appalti misti, ovvero con presenza di una spesa anche per lavori e/o servizi, sono soltanto 20, incidendo quindi appena per l'1,3%. Stessa considerazione per le aggiudicazioni con prevalenza di servizi: su 1.694, i contratti misti sono appena 18, per un incidenza dell'1,1%.

Tab. 8.1.1. - Appalti misti aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per settore prevalente: forniture e servizi (importi in migliaia di €) - 2013-2014									
	2013			2014			totale 2013-2014		
	numero	importo lotto	importo lavori	numero	importo lotto	importo lavori	numero	importo lotto	importo lavori
<b>Settore principale Forniture</b>									
Solo Forniture	2.986	777.112		1.580	433.622		4.566	1.210.734	
Forniture e Servizi	38	17.459		10	2.196		48	19.655	
Forniture e Lavori	5	11.542	2.510	9	6.434	1.016	14	17.976	3.526
Forniture, Servizi e Lavori	2	495	157	1	5.625	2.954	3	6.120	3.111
<b>Totale Forniture</b>	<b>3.031</b>	<b>806.607</b>	<b>2.666</b>	<b>1.600</b>	<b>447.877</b>	<b>3.970</b>	<b>4.631</b>	<b>1.254.484</b>	<b>6.637</b>
<b>Settore principale Servizi</b>									
Solo Servizi	2.708	1.194.388		1.676	647.074		4.384	1.841.463	
Servizi e Forniture	10	4.585		11	5.017		21	9.602	
Servizi e Lavori	9	59.686	5.256	7	45.805	8.173	16	105.492	13.429
Servizi, Forniture e Lavori	3	6.230	363	0	0	0	3	6.230	363
<b>Totale Servizi</b>	<b>2.730</b>	<b>1.264.890</b>	<b>5.619</b>	<b>1.694</b>	<b>697.896</b>	<b>8.173</b>	<b>4.424</b>	<b>1.962.786</b>	<b>13.792</b>
<b>Totale settori principali Forniture e Servizi</b>									
<b>Totale</b>	<b>5.761</b>	<b>2.071.497</b>	<b>8.285</b>	<b>3.294</b>	<b>1.145.773</b>	<b>12.144</b>	<b>9.055</b>	<b>3.217.270</b>	<b>20.428</b>
<b>Misti con lavori</b>	<b>19</b>	<b>77.953</b>	<b>8.285</b>	<b>17</b>	<b>57.865</b>	<b>12.144</b>	<b>36</b>	<b>135.817</b>	<b>20.428</b>
<b>Percentuale misti su totale Forniture e Servizi</b>	<b>0,3</b>	<b>3,8</b>		<b>0,5</b>	<b>5,1</b>		<b>0,4</b>	<b>4,2</b>	

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

Anche nel caso delle **aggiudicazioni di lavori** non si hanno risultati dissimili: nel 2014, sulle 1.640 aggiudicazioni di opere, **solo 7**, per un importo complessivo poco superiore ai 9 milioni di €, **prevedono spesa anche per forniture e/o servizi e si configurano dunque come contratti misti**. La loro incidenza sul totale degli appalti di lavoro è dunque esigua sia in termini di numero (0,4%) che di importo (1,1%). La differenza fra i due valori suggerisce che la pur ridotta incidenza dei contratti misti, tende a salire con l'aumento dell'importo dell'intervento.

Tab. 8.1.2. - Appalti misti aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per settore prevalente: lavori (importi in migliaia di €) – 2013-2014

	2013			2014			2013-2014		
	numero	importo lotto	importo Forniture e Servizi	numero	importo lotto	importo Forniture e Servizi	numero	importo lotto	importo Forniture e Servizi
<b>Settore principale: lavori pubblici</b>									
Solo Lavori	2.337	2.975.965	0	1.633	834.615	0	3.970	3.810.580	0
Lavori e Forniture	9	991	622	3	2.010	371	12	3.001	993
Lavori e Servizi	11	37.740	4.928	3	389	116	14	38.130	5.044
Lavori, Forniture e Servizi	0	0	0	1	6.990	462	1	6.990	462
<b>Totale misti</b>	<b>20</b>	<b>38.731</b>	<b>5.550</b>	<b>7</b>	<b>9.390</b>	<b>948</b>	<b>27</b>	<b>48.121</b>	<b>6.499</b>
<b>Totale Lavori</b>	<b>2.357</b>	<b>3.014.697</b>	<b>5.550</b>	<b>1.640</b>	<b>844.004</b>	<b>948</b>	<b>3.997</b>	<b>3.858.701</b>	<b>6.499</b>
Percentuale misti su totale Lavori	0,8	1,3		0,4	1,1		0,7	1,2	
<b>Totale appalti misti che prevedono lavori</b>									
Settore prevalente Lavori	2.357	3.014.697	3.009.146	1.640	844.004	843.056	3.997	3.858.701	3.852.202
Settore prevalente Forniture	7	12.037	2.666	10	12.059	3.970	17	24.096	6.637
Settore prevalente Servizi	12	65.916	5.619	7	45.805	8.173	19	111.722	13.792
<b>Totale</b>	<b>2.376</b>	<b>3.092.650</b>	<b>3.017.431</b>	<b>1.657</b>	<b>901.869</b>	<b>855.200</b>	<b>4.033</b>	<b>3.994.519</b>	<b>3.872.631</b>
Percentuale settore prevalente Forniture + servizi / totale componente lavori da contratti misti	0,8	2,5	0,3	1,0	6,4	1,4	0,9	3,4	0,5

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

## 8.2. La progettazione

Questo paragrafo analizza i cosiddetti “**appalti integrati**” di lavori pubblici, ovvero quelli per i quali, oltre all’esecuzione, è richiesta anche la progettazione. A partire dal 2013 il fenomeno può essere investigato su un campo di osservazione che si amplia fino a comprendere i **contratti pari o maggiori a 40 mila €**. In parallelo, ai fini della ricostruzione della dinamica temporale, si mantiene la più ampia serie storica 2011-2014 dei soli interventi di importo pari o superiore a 150 mila €.

Così come per gli appalti misti, anche gli **appalti integrati rappresentano una categoria residuale del totale delle aggiudicazioni di lavori pubblici**. Dal punto di vista numerico, infatti, nel biennio 2013-2014, con riferimento agli interventi di valore superiore a 40 mila €, essi sono stati appena 152, ovvero il 3,8% del totale e incidono dal punto di vista dell’importo per un 65,0% che però si riduce drasticamente all’11,6% se calcoliamo il dato al netto dell’aggiudicazione della maxi-gara per la progettazione, realizzazione e gestione della “Pedemontana Veneta”. Nella quasi totalità dei casi (122) la progettazione è richiesta a partire dal progetto definitivo anziché da quello preliminare.

Tab. 8.2.1. - Appalti di progettazione ed esecuzione aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €, per tipo di prestazione (importi in migliaia di €) – 2013-2014						
Tipologia di prestazione	2013		2014		totale 2013-2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Sola esecuzione	2.013	561.706	1.523	610.570	3.536	1.172.277
Progettazione ed esecuzione (su progetto definitivo)	75	92.772	47	45.915	122	138.637
Progettazione ed esecuzione (su progetto preliminare)	20	2.124.074	10	22.871	30	2.146.945
Totale progettazione ed esecuzione	95	2.216.796	57	68.785	152	2.285.581
- al netto Pedemontana Veneta (2009) e Medio Padana Veneta Nogara – Mare Adriatico (2013)	94	339.697	57	68.785	151	408.482
non indicato	249	39.614	60	20.847	309	60.461
Totale complessivo	2.357	2.818.116	1.640	700.209	3.997	3.518.319
- al netto Pedemontana Veneta	2.356	941.017	1.640	700.209	3.996	1.641.220
<b>Percentuale sul totale</b>						
Sola esecuzione	85,4	19,9	92,9	87,2	88,5	33,3
Progettazione ed esecuzione (su progetto definitivo)	3,2	3,3	2,9	6,6	3,1	3,9
Progettazione ed esecuzione (su progetto preliminare)	0,8	75,4	0,6	3,3	0,8	61,0
Totale progettazione ed esecuzione	4,0	78,7	3,5	9,8	3,8	65,0
- al netto Pedemontana Veneta	4,0	12,1	3,5	9,8	3,8	11,6

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

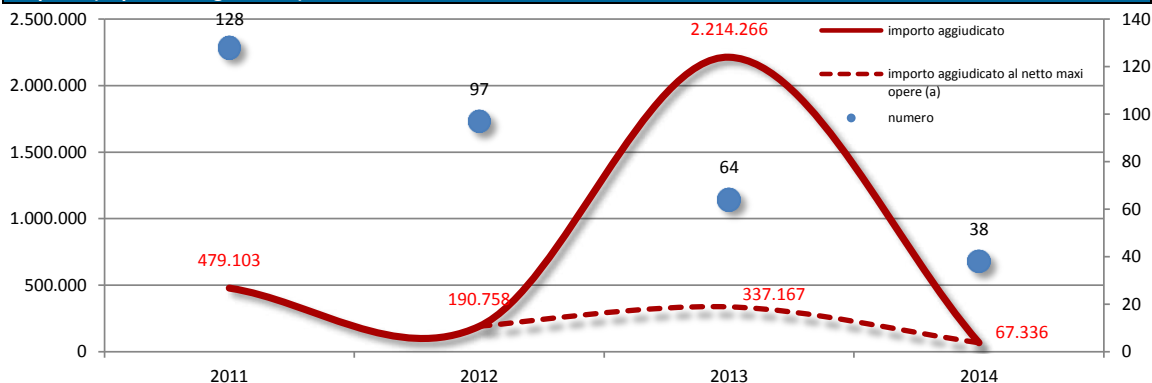
Se focalizziamo l’attenzione sull’**andamento temporale di questa tipologia di contratti tra il 2011-2014 e ci concentriamo dunque, come si è detto, sui soli contratti di importo pari o maggiore di 150.000 €, si evidenzia un ritmo di caduta costante che porta dalle 128 aggiudicazioni del 2011 sino alle 38 del 2014. Anche per gli importi il trend dell’intero periodo è negativo** nonostante la momentanea ripresa registrata nel 2013 anche al netto dell’impatto dell’aggiudicazione della maxi gara relativa all’autostrada Medio Padano Veneta.

In questo caso si passa in questo caso in tre anni dai 479 milioni ai più recenti 67 milioni di €.



8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

**Graf. 8.2.1. – Appalti di progettazione ed esecuzione aggiudicati di importo pari o superiore a 150.000 €, per numero e importo (importi in migliaia di €) - 2011-2014**

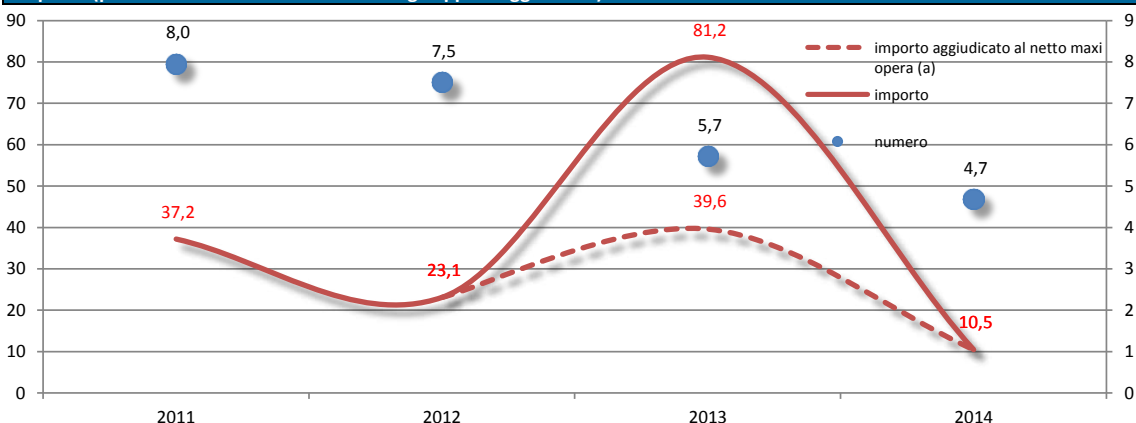


(a) al netto della concessione, mediante finanza di progetto, per la progettazione definitiva ed esecutiva e la gestione dell'autostrada regionale Medio Padana Veneta Nogara-Mare Adriatico (2013).

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Oltre al valore assoluto, anche l'incidenza percentuale degli appalti integrati si è progressivamente ridotta nel tempo, soprattutto dal punto di vista degli importi.

**Graf. 8.2.2. – Appalti di progettazione ed esecuzione aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €, per numero ed importo (percentuale sul totale sul totale degli appalti aggiudicati) - 2011-2014**



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Sullo stesso arco temporale, la riduzione degli appalti integrati interessa abbastanza uniformemente tutte le fasce di importo. Fra il 2013 e il 2014 l'unica eccezione riguarda i contratti da 1 a 2,5 milioni di € che restano comunque appena 5 nell'ultimo anno.



## 8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

Tab. 8.2.2. - Appalti di progettazione ed esecuzione aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per classe di importo, numero ed importo (importi in migliaia di €) – totale 2011-2014

Classe di importo	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
40-150	nd	nd	nd	nd	31	2.530	19	1.449	52	4.141
150-500	69	16.918	51	11.895	29	7.420	18	4.539	167	40.772
500-1000	27	17.056	12	8.146	16	10.118	8	4.782	63	40.102
1000-2500	14	17.975	11	14.096	4	5.358	5	7.073	34	44.501
2500-5000	6	15.970	10	25.908	8	28.345	3	9.211	27	79.435
più di 5000	12	411.185	13	130.713	7	2.163.025	4	41.730	36	2.746.653
- al netto Medio Padana Veneta (2013)	12	411.185	13	130.713	6	285.926	4	41.730	35	869.554
Totale complessivo	nd	nd	nd	nd	95	2.216.796	57	68.785	379	2.955.605
- al netto Medio Padana Veneta (2013)	nd	nd	nd	nd	94	339.697	57	68.785	378	1.078.506
Totale > 150 mila €	128	479.103	97	190.758	64	2.214.266	38	67.336	327	2.951.464
- al netto Medio Padana Veneta (2013)	128	479.103	97	190.758	63	337.167	38	67.336	326	1.074.365

(a) al netto della concessione, mediante finanza di progetto, per la progettazione definitiva ed esecutiva e la gestione dell'autostrada regionale Medio Padana Veneta Nogara-Mare Adriatico (2013).

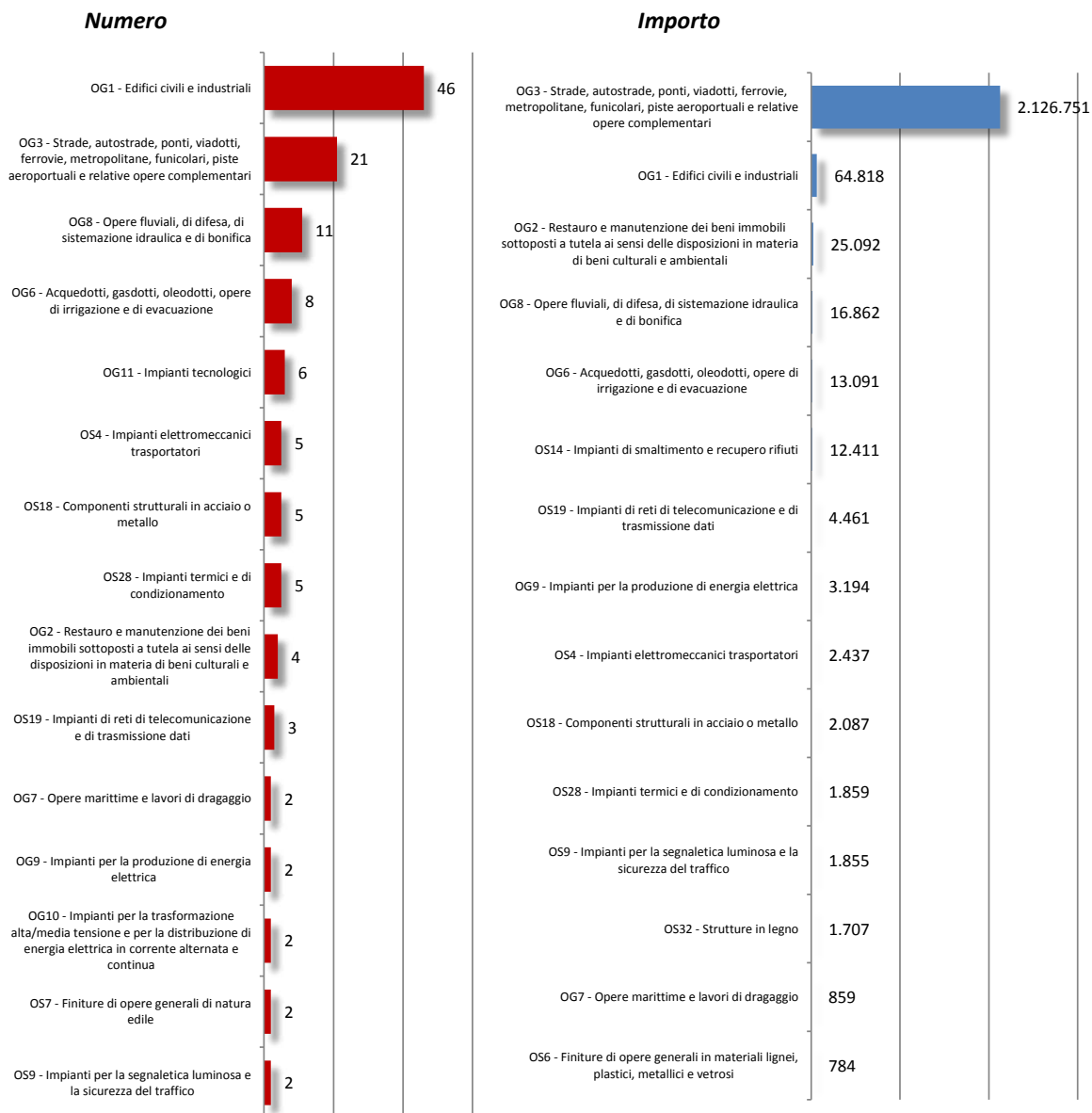
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

La distribuzione per categoria OG/OS delle aggiudicazioni di appalti integrati nel biennio e con riferimento a tutti gli interventi di importo pari o superiore a 40 mila €, conferma la **rilevanza del settore degli edifici civili e industriali** per quanto riguarda il numero di aggiudicazioni (46) e del settore delle **infrastrutture stradali**, per quanto riguarda l'importo delle aggiudicazioni (2,1 miliardi di €).



8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

**Graf. 8.2.3. – Appalti di progettazione ed esecuzione aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per categoria prevalente, numero, importo ed importo medio (importi in migliaia di €) – totale 2013-2014**



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Di seguito le **prime 10 aggiudicazioni di gare di progettazione ed esecuzione** del 2014. L'appalto integrato più rilevante riguarda la realizzazione del **Centro Congressi** nell'area della **Fiera di Padova**, aggiudicato per 19 milioni di €. Segue quello per la realizzazione di opere ambientali del Consorzio di Bonifica dell'Alta Pianura vicentina per 12 milioni di €.



## 8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

Tab. – 8.2.3. - Appalti di progettazione ed esecuzione aggiudicati: le prime 10 gare del 2014 (importi in migliaia di €) – 2014			
Stazione appaltante	Oggetto gara	importo lotto	importo aggiudicato
FIERA DI PADOVA IMMOBILIARE SPA	Costruzione, progettazione e sicurezza nella fase di progettazione del Palazzo dei Congressi nell'area della Fiera di Padova	24.230	19.304
CONSORZIO DI BONIFICA ALTA PIANURA VENETA (VI)	Realizzazione delle opere di laminazione delle piene del fiume Agno-Gua attraverso l'adeguamento dei bacini demaniali	17.385	12.452
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI TREVISO	Progettazione esecutiva, realizzazione dei lavori di costruzione e della gestione della nuova palestra polifunzionale in Comune di Pieve di Soligo.	6.990	5.256
VENETO ACQUE SPA- VENEZIA	Mo.S.A.V. (Modello Strutturale degli Acquedotti del Veneto) - Appalto integrato per la progettazione esecutiva	6.227	4.716
ISTITUTO PER SERVIZI DI RICOVERO E ASSISTENZA AGLI ANZIANI – TREVISO	Progettazione esecutiva e realizzazione dei lavori di ristrutturazione con demolizione e ricostruzione del complesso ex casa cronici c/o Istituto Menegazzi (TV)	4.393	3.419
AUTORITA' PORTUALE DI VENEZIA	Affidamento in concessione mediante finanza di progetto per la progettazione, costruzione, costruzione e gestione economico funzionale dell'implementazione di un sistema sperimentale di alimentazione fotovoltaica	3.092	3.092
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	Appalto integrato per interventi di riqualifica e adeguamento normativo delle infrastrutture di volo - lotto 1°	3.270	2.699
MAGISTRATO ALLE ACQUE - PROVVEDITORATO REGIONALE OO.PP.	Progettazione esecutiva e realizzazione dei lavori di riqualificazione del 'Palazzo Camerlenghi' sede della Corte dei Conti, sito in Comune di Venezia.	2.391	1.791
AZIENDA U.L.S.S. N. 6 - VICENZA	Realizzazione laboratorio avanzato di terapie cellulari presso Palazzo Giustiniani Baggio a Vicenza	1.770	1.468
RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA	Interventi SST-SCMT relativi agli impianti di segnalamento per la realizzazione della tratta Quarto d'Altino (i) - Portogruaro(i) e la realizzazione dei nuovi impianti ACEI di S. Donà di Piave e di S. Stino di Livenza	1.488	1.447

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

### 8.3. I servizi architettonici e di ingegneria

Il presente paragrafo è dedicato all'analisi dei servizi architettonici e di ingegneria.

Nel sistema di classificazione unico degli appalti (Common Procurement Vocabulary – CPV), essi hanno una voce specifica, identificata come **CPV 71**, che consente un approfondimento mirato e dettagliato.

Come vedremo **la domanda di questa categoria di prestazioni è in declino tendenziale sia che si guardi alla dinamica dei CIG che a quella delle aggiudicazioni** e, essendo quasi sempre connessa alla progettazione dell'opera, allontana ancora una possibile ripresa del settore dei lavori pubblici del cui andamento rappresenta in qualche misura un segnale anticipatorio. E' doveroso avvertire che la contrazione dei costi potrebbe aver concentrato più che in passato la richiesta di questi servizi al di sotto di quella soglia dei 40 mila € che sfugge alla nostra osservazione.

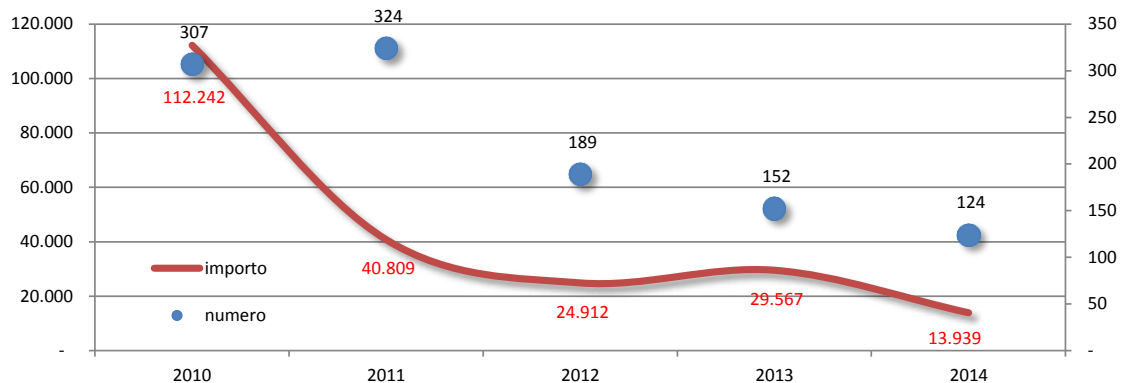
#### I CIG

Il grafico sottostante illustra l'andamento della domanda pubblica relativa ai **servizi architettonici e di ingegneria**. Dopo aver toccato il picco massimo nel 2010 e 2011, con oltre 300 CIG perfezionati, questo settore continua a risentire della pesante crisi economica degli ultimi anni per cui anche nel 2014 si registra un calo della domanda e della relativa spesa. In questo ultimo anno sono solo 124 i CIG richiesti per un valore di 14 milioni di € (-18% come numero e -52% come importo).



8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

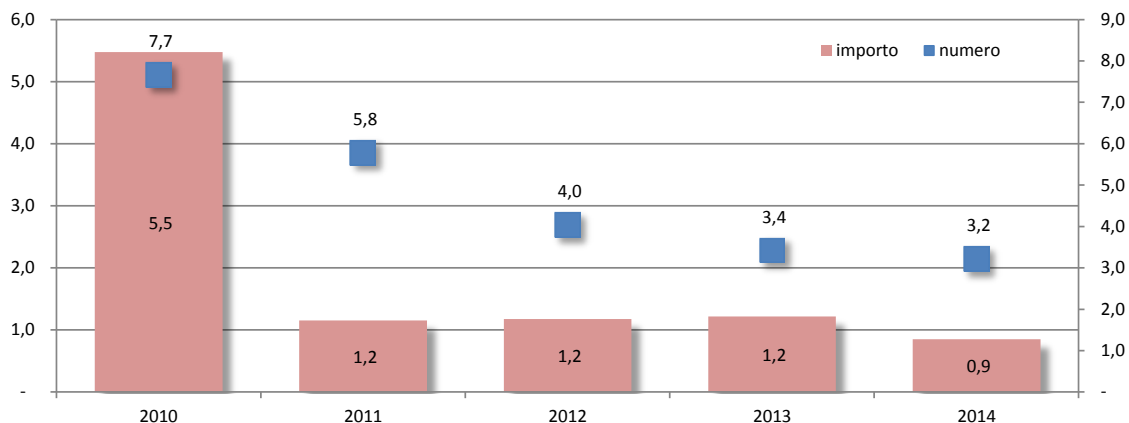
Graf. 8.3.1. – CIG perfezionati di servizi architettonici e di ingegneria di importo pari o superiore a 40 mila €, per numero e importo (importi in migliaia di €) - 2010-2014



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

L'incidenza percentuale dei CIG relativi ai servizi architettonici ed ingegneria conferma una **situazione di progressivo declino** che li porta a coprire, nel 2014, il 3,2% rispetto al numero e lo 0,9% rispetto all'importo.

Graf. 8.3.2. – CIG perfezionati di servizi architettonici e di ingegneria di importo pari o superiore a 40 mila €, per numero e importo (incidenza percentuale sul totale dei contratti di servizi) - 2010-2014



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Come negli anni precedenti, anche nel più recente 2014, i servizi architettonici e di ingegneri si concentrano nelle fascia di importo più bassa (40-100 mila €), dove si contano 106 CIG perfezionati (85,4% sul totale), per un importo totale di circa 8,3 milioni di € (59,7%).



## 8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

Tab. 8.3.1. - CIG perfezionati di servizi di architettura e di ingegneria di importo pari o superiore a 40 mila €, per classe di importo, numero ed importo (importi in migliaia di €) - 2010-2014										
Classe di importo	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
40-150	255	18.626	284	21.037	155	11.666	123	9.430	106	8.325
150-500	40	10.091	33	7.289	26	6.005	24	6.051	15	3.227
500-1000	6	3.779	3	2.046	6	3.443	2	1.144	2	1.387
1000-2500	2	2.725	3	5.418	2	3.798	1	1.306	1	1.000
2500-5000	3	10.750	-	-	-	-	1	3.667	-	-
più di 5000	1	66.271	1	5.019	-	-	1	7.970	-	-
<b>Totale</b>	<b>307</b>	<b>112.242</b>	<b>324</b>	<b>40.809</b>	<b>189</b>	<b>24.912</b>	<b>152</b>	<b>29.567</b>	<b>124</b>	<b>13.939</b>
<b>Totale servizi</b>	<b>4.003</b>	<b>2.050.416</b>	<b>5.595</b>	<b>3.539.660</b>	<b>4.686</b>	<b>2.117.731</b>	<b>4.439</b>	<b>2.429.667</b>	<b>3.856</b>	<b>1.635.796</b>
% servizi architettura e ingegneria	7,7	5,5	5,8	1,2	4,0	1,2	3,4	1,2	3,2	0,9

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Nel dettaglio delle singole prestazioni richieste, sia nel 2014 che nel periodo 2011-2014 sono i **servizi di progettazione architettonica** a prevalere in termini di CIG richiesti (19 nel 2014, 136 nel quadriennio considerato), mentre molto più bassi sono i numeri relativi alle altre tipologie.

Tab. 8.3.2. - CIG perfezionati di servizi di architettura e di ingegneria di importo pari o superiore a 40 mila €, per tipologia di servizio, numero ed importo (importi in migliaia di €) - 2014 e totale 2011-2014				
Tipologia di servizio	2014		totale 2011-2014	
	numero	importo	numero	Importo
Servizi architettonici, di ingegneria e misurazione	9	911	31	3.005
Servizi architettonici, di ingegneria e pianificazione	9	1.396	72	16.158
Servizi di analisi	5	578	51	7.247
Servizi di architettura paesaggistica	-	-	3	184
Servizi di consulenza architettonica	-	-	2	134
Servizi di consulenza ingegneristica e di costruzione	13	1.755	76	13.404
Servizi di consulenza per costruzioni	1	120	6	480
Servizi di controllo di costruzioni	-	-	3	194
Servizi di gestione connessi alla costruzione	2	166	13	1.138
Servizi di ideazione tecnica	11	884	108	15.417
Servizi di ingegneria integrati	8	547	22	2.373
Servizi di investigazione di sito	-	-	2	229
Servizi di ispezione e collaudo tecnici	3	224	22	3.220
Servizi di laboratorio	5	507	15	1.191
Servizi di lavorazione del ferro	-	-	1	61
Servizi di organizzazione di concorsi di progettazione architettonica	-	-	3	1.048
Servizi di progettazione architettonica	19	2.035	136	17.818
Servizi di prova e analisi della composizione e della purezza	-	-	3	209
Servizi di urbanistica	2	139	24	2.075
Servizi scientifici e tecnici connessi all'ingegneria	17	1.840	99	9.308
Vari servizi di ingegneria	20	2.838	97	14.335
<b>Totale complessivo</b>	<b>124</b>	<b>13.939</b>	<b>789</b>	<b>109.228</b>

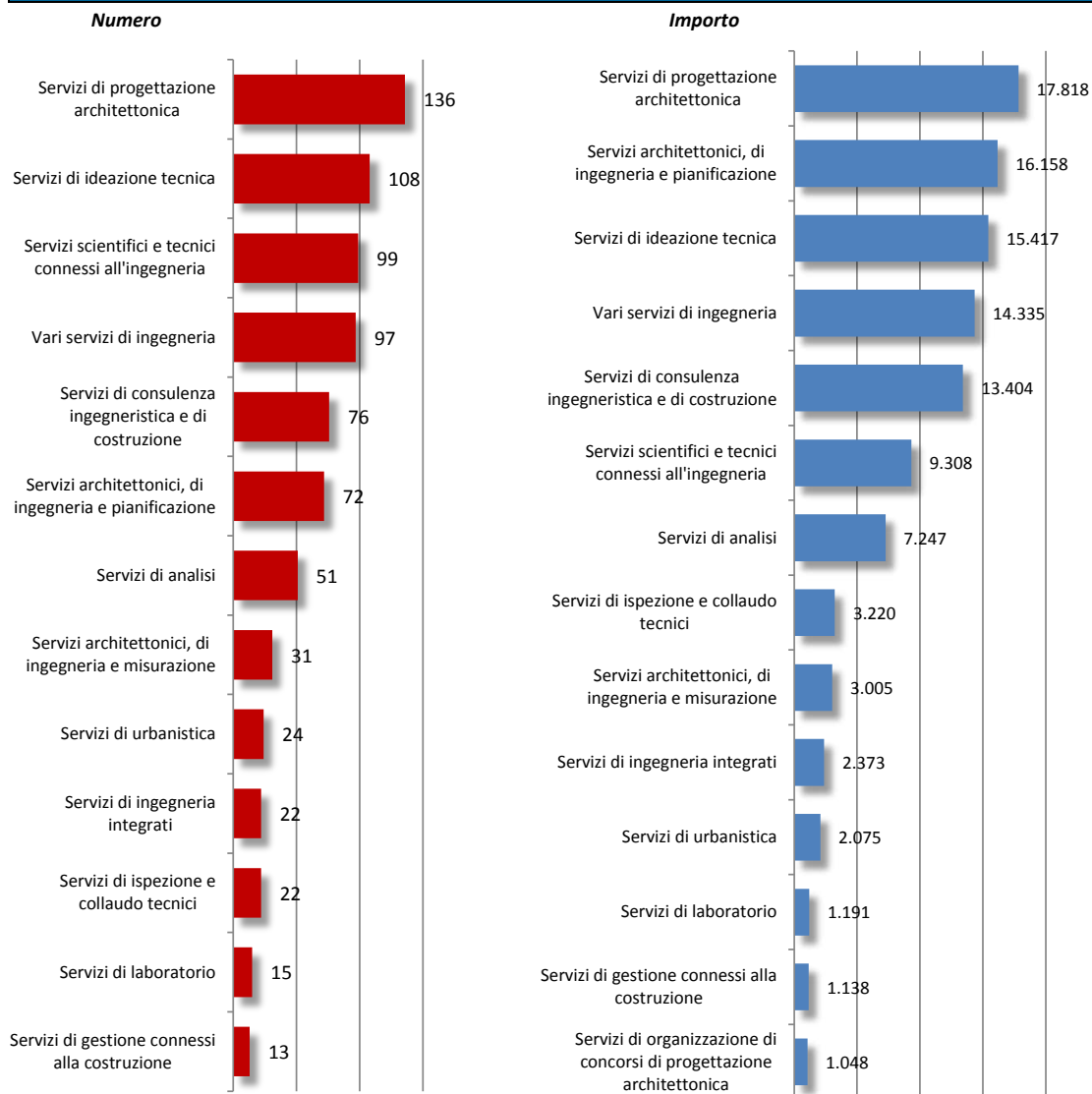
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

Il grafico successivo illustra la graduatoria delle singole voci relativamente all'intero periodo di osservazione 2011-2014.

**Graf. 8.3.3. – CIG perfezionati di servizi architettonici e di ingegneri di importo pari o superiore a 40 mila €: prime 10 tipologie di servizi per numero e importo (importi in migliaia di €) - totale 2011-2014**



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

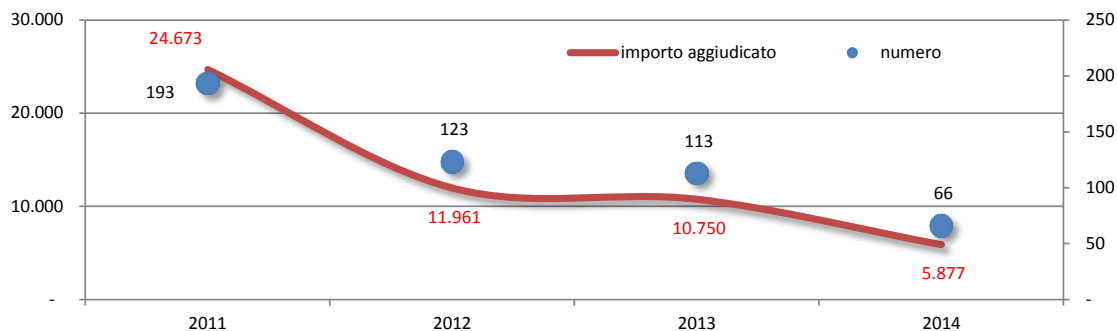


## 8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

## Le aggiudicazioni

L'analisi delle **aggiudicazioni di servizi architettonici e di ingegneria** conferma la situazione di grande difficoltà del settore. La curva di andamento del grafico sottostante evidenzia il trend decrescente delle aggiudicazioni di servizi architettonici e di ingegneria: si passa infatti dalle 193 del 2011 alle 66 del 2014, con una perdita percentuale del 65,8%. Sul versante degli importi la flessione è ancora più marcata e arriva al 76%.

**Graf. 8.3.4. – Appalti di servizi architettonici e di ingegneria aggiudicati di importo pari o superiore ai 40.000 €, per numero e importo (importi in migliaia di €) - 2011-2014**



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Rispetto alla **fascia di importo anche** le aggiudicazioni si concentrano, sia dal punto di vista del numero che dell'importo, nei contratti medio-bassi. In particolare, nel 2014, l'81,8% (54 aggiudicazioni) sono comprese nella fascia 40-150 mila € e il 16,6% (11 aggiudicazioni) nella classe appena superiore di 150-500 mila €. Anche la spesa aggiudicata (64,2%, pari a 3,7 milioni di €) si concentra nella fascia più bassa (40-150 mila €) e (28,2%) in quella immediatamente superiore (150-500 mila €).

**Tab. 8.3.3. – Appalti di servizi architettonici e di ingegneria aggiudicati di importo pari o superiore ai 40.000 €, per classe di importo, numero ed importo (importi in migliaia di €) – totale 2011-2014**

Classe di importo	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
40-150	154	8.373	98	5.951	88	5.094	54	3.771	394	23.189
150-500	28	4.727	21	3.950	21	3.799	11	1.656	81	14.132
500-1000	5	1.998	3	953	3	1.335	1	450	12	4.736
1000-2500	3	1.596	1	1.108	1	522	-	-	5	3.226
2500-5000	2	6.563	-	-	-	-	-	-	2	6.563
più di 5000	1	1.417	-	-	-	-	-	-	1	1.417
<b>Totale</b>	193	24.673	123	11.961	113	10.750	66	5.877	495	53.262
<b>Totale servizi</b>	2.963	1.740.167	2.694	1.289.724	2.730	1.155.757	1.694	623.603	9.981	4.809.250
<b>% servizi architettura e</b>	6,7	1,4	4,6	0,9	4,1	0,9	3,9	0,9	5,0	1,1

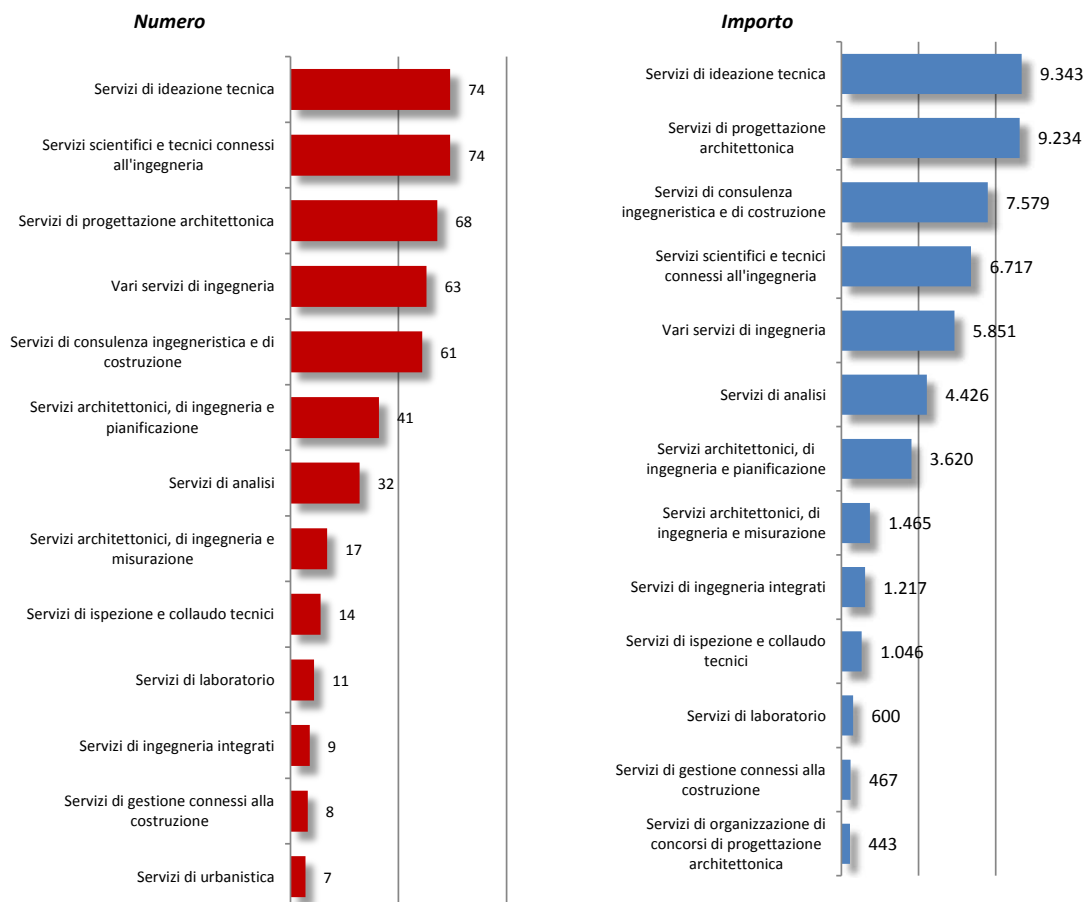
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

L'analisi delle **categorie di servizi** nell'intero quadriennio 2011-2014 illustra come la maggior parte delle aggiudicazioni abbia riguardato i **servizi di ideazione tecnica** e i **servizi scientifici e tecnici connessi all'ingegneria**. Per entrambe si contano in totale 74 casi per un importo complessivo di poco più di 9 milioni di €.

**Graf. 8.3.5. - Appalti di servizi architettonici e di ingegneria aggiudicati di importo pari o superiore ai 40.000 €, per tipologia di servizio, numero ed importo (importi in migliaia di €) – totale 2011-2014**



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Di seguito l'elenco delle **prime 10 aggiudicazioni di servizi architettonici e di ingegneria** nel 2014. L'aggiudicazione più importante del 2014 ha riguardato l'incarico per il recupero e valorizzazione dell'ex Istituto Minerario nel Comune di Voltago Agordino.



## 8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

Tab. 8.3.4. - Servizi di architettura e ingegneria aggiudicati: le prime 10 gare aggiudicate nel 2014 (importi in €) - 2014			
Stazione appaltante	oggetto gara	importo lotto (€)	importo aggiudicato (€)
COMUNE DI VOLTAGO AGORDINO	Affidamento di incarico professionale per la redazione definitiva ed esecutiva contabilità, coordinamento sicurezza per le opere di recupero e valorizzazione ex Istituto Minerario U. Follador Ostello.	600.000	450.000
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	Servizio di verifica ai fini della validazione della progettazione e supporto al R.U.P. per la realizzazione delle opere di costruzione di ampliamento dell'aerostazione passeggeri dell'Aeroporto Marco Polo di Tessera Venezia	385.000	241.000
TERNA RETE ITALIA SPA	Documentazione ambientale ai fini autorizzativi e assistenza in fase iter autorizzativo Raz. VE-P	219.408	219.408
ENERGIA TERRITORIO RISORSE AMBIENTALI ETRA SPA	Service tecnico aggiornamento della cartografia reti Etra S.p.A.	200.000	200.000
UNITA' LOCALE SOCIO-SANITARIA N. 6 VICENZA	Svolgimento attività per il rilascio delle dichiarazioni di rispondenza degli impianti elettrici e valutazione del rischio di fulminazione diretta con verifica protezione per sovratensioni indotte di origine atmosferica.	198.791	198.791
REGIONE VENETO	Assistenza tecnica la progetto Alpcheck	186.400	186.400
APS HOLDING SPA	Interventi di collaudo delle bombole a metano degli autobus	129.000	174.000
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI VERONA	Incarico professionale per Progettazione Definitiva, Esecutiva e CSP per intervento 'P180 - Messa a norma Biologi per Ottenimento agibilità e CPI - Ed. 32A Biol.2 - Ed. 32B Prol. Biol.2 - Ed.31B Aule - Ed.33 Bibl.Meneghetti - Ed.36 Mensa'	165.607	165.607
ISTITUTO NAZIONALE DI FISICA NUCLEARE	Progettazione esecutiva laboratorio produzione radioisotopi	149.900	149.900
AGENZIA DEL DEMANIO	Affidamento servizi tecnici inerenti la realizzazione dei lavori di ristrutturazione del Pronto Soccorso dell'Ospedale di Pieve di Cadore	224.261	145.770

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

### 8.3.1. L'affidamento esterno della progettazione degli appalti di lavori di importo pari o superiore a 150 mila €

L'andamento degli incarichi di progettazione, ovvero di quelli solo relativi alla progettazione preliminare, esecutiva o definitiva dell'opera, è analizzata indirettamente in questo paragrafo attraverso la segnalazione dell'eventuale antecedente **affidamento all'esterno di un incarico** a tale scopo, contenuta nelle comunicazioni relative alle aggiudicazioni di lavori pubblici di importo pari o superiore a 150 mila €<sup>19</sup>. **Nel 2014 solo in 40 casi su 811 la progettazione dell'opera è stata affidata all'esterno.** Interessante notare come, dal punto di vista della dinamica temporale, **la progettazione esterna si sia fortemente ridotta, presumibilmente anche come conseguenza delle ristrettezze finanziarie degli Enti che hanno indotto a contenere il più possibile questo strumento:** tra il 2011, quando se contavano 117, e il 2014 (40), i casi si sono più che dimezzati e la loro incidenza sul totale degli appalti aggiudicati, **scesa dal 7,2 al 4,9%**. Se

<sup>19</sup> Solo a partire dal 2013 si dispone di una informazione analoga anche relativamente agli appalti di importo compreso fra i 40 e i 150 mila € ma per questa categoria di contratti più piccoli la progettazione è in larga predominanza "interna".



## 8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

guardiamo alla fascia di importo, si nota una **relazione diretta tra dimensione del contratto e ricorso alla progettazione esterna**: ovviamente per i progetti piccoli, le stazioni appaltanti tendono a fare in proprio senza appoggiarsi all'esterno, invece dinanzi a progetti più rilevanti, la necessità di esternalizzare si fa più stringente. Ciò spiega perché nel 2014, anno per il quale è disponibile il dato, nei contratti da 40 a 150.000 €, la progettazione esterna incide solo per il 4,5% (37 incarichi all'esterno su 829 aggiudicazioni), mentre nei contratti che superano il milione di € (11 su 95) si sale fino all'11,6% nonostante si resti su valori comunque ridotti.

Tab. 8.3.5. - Progettazione interna ed esterna di appalti di lavori di importo pari o superiore a 150 mila €, per tipo di prestazione e classe di importo - 2011-2014												
	2011			2012			2013			2014		
	Prog. interna	Prog. esterna	Totale	Prog. interna	Prog. esterna	Totale	Prog. interna	Prog. esterna	Totale	Prog. interna	Prog. esterna	Totale
<b>Tipo di prestazione: appalti di importo pari o superiore a 150 mila €</b>												
Sola esecuzione	1.352	75	1.427	1.130	34	1.164	961	37	998	723	24	747
Progettazione ed esecuzione (su progetto definitivo)	71	40	111	47	27	74	23	27	50	18	12	30
Progettazione ed esecuzione (su progetto preliminare)	15	2	17	15	8	23	11	3	14	4	4	8
non indicato	52	-	52	30	-	30	54	-	54	26	-	26
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.490</b>	<b>117</b>	<b>1.607</b>	<b>1.222</b>	<b>69</b>	<b>1.291</b>	<b>1.049</b>	<b>67</b>	<b>1.116</b>	<b>771</b>	<b>40</b>	<b>811</b>
<b>Classe di importo</b>												
40-150	nd	nd	nd	nd	nd	nd	1.197	44	1.241	792	37	829
150-500	1.137	75	1.212	884	45	929	755	45	800	540	22	562
500-1000	175	18	193	197	10	207	185	11	196	147	7	154
1000-2500	111	10	121	89	3	92	67	3	70	47	4	51
2500-5000	50	4	54	27	5	32	28	5	33	16	3	19
più di 5000	17	10	27	25	6	31	14	3	17	21	4	25
<b>Totale complessivo</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>2.246</b>	<b>111</b>	<b>2.357</b>	<b>1.563</b>	<b>77</b>	<b>1.640</b>
<b>Totale complessivo &gt;150 mila €</b>	<b>1.490</b>	<b>117</b>	<b>1.607</b>	<b>1.222</b>	<b>69</b>	<b>1.291</b>	<b>1.049</b>	<b>67</b>	<b>1.116</b>	<b>771</b>	<b>40</b>	<b>811</b>

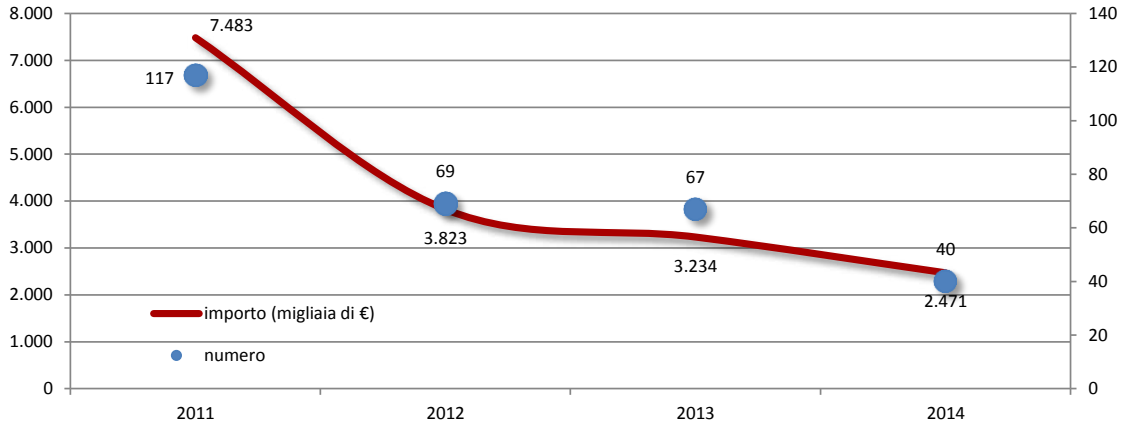
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Il grafico sottostante illustra l'andamento temporale del numero e dell'importo degli appalti di progettazione esterna relativamente agli appalti di lavori di importo pari o superiore a 150 mila € nel quadriennio 2011-2014. Per entrambi gli aggregati la curva verso il basso evidenzia una **contrazione tendenziale** anche la flessione, dopo la forte caduta del 2011 rispetto al 2011, si è attenuata negli ultimi due anni.



8 - GLI APPALTI MISTI E GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE

Graf. 8.3.6. – Progettazione esterna di appalti di lavori di importo pari o superiore a 150 mila € (percentuale sul totale appalti e importo progettazione) - 2011-2014



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

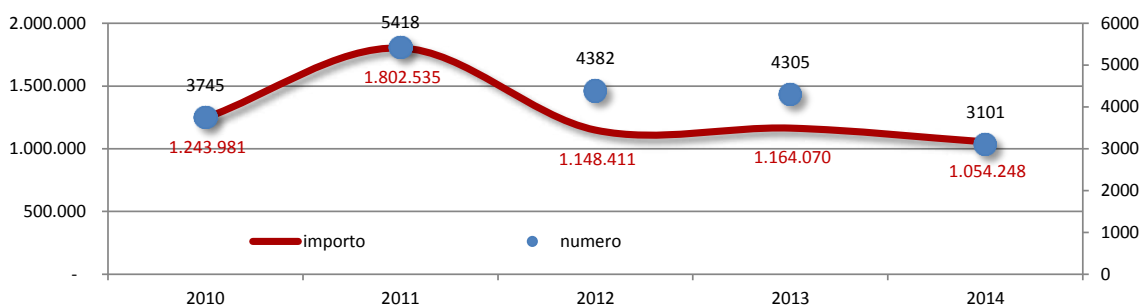
## 9. IL MERCATO DELLE FORNITURE

Gli approvvigionamento nel settore delle forniture sono il tema del presente capitolo. In modo analogo al capitolo dedicato ai lavori verranno analizzate le gare sia relativamente alle procedure di affidamento avviate (CIG) che delle successive aggiudicazioni.

## 9.1. L'andamento dei CIG

Nel 2014 in Veneto nel settore delle forniture sono stati richiesti complessivamente **3.101 CIG per un importo di poco superiore ad 1 miliardo di € (1.054.248)**. In modo analogo al settore dei lavori, sono stati presi in considerazione i contratti di importo superiore ai 40.000 €, al netto della spesa per accordi quadro e convenzioni, che sono trattati a parte nel Cap. 4, al quale si rinvia. Rispetto al 2013 si registra un flessione di questo tipo di contratti, sia in termini di importo sia in termini di numero.

Graf. 9.1.1. – CIG perfezionati di forniture di importo pari o superiore a 40 mila €, per numero ed importo (importi in migliaia di €) – 2010-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Il numero dei CIG diminuisce all'aumentare della fascia di importo. In termini di numero, ben il 65% si concentra nella fascia di importo compresa tra 40 mila e i 150 mila €.

Tab. 9.1.1. - CIG perfezionati di forniture di importo pari o superiore a 40 mila €, per classe di importo (importi in migliaia di €) – 2010-2014

Classe di importo	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
40-150	2.590	204.267	3.680	288.904	2.971	235.745	2.777	221.471	2.037	163.869
150-500	826	203.455	1.252	305.701	1.017	251.884	1.114	276.776	783	190.240
500-1000	163	112.827	254	177.329	244	167.501	232	162.391	140	97.276
1000-2500	109	161.254	151	234.473	96	134.514	136	210.833	81	128.289
2500-5000	34	110.834	53	185.326	31	103.164	27	90.220	30	97.936
più di 5000	23	451.346	28	610.803	23	255.604	19	202.379	30	376.638
<b>Totale</b>	<b>3.745</b>	<b>1.243.981</b>	<b>5.418</b>	<b>1.802.535</b>	<b>4.382</b>	<b>1.148.411</b>	<b>4.305</b>	<b>1.164.070</b>	<b>3.101</b>	<b>1.054.248</b>
<b>- di cui &gt;= 150</b>	<b>1.155</b>	<b>1.039.715</b>	<b>1.738</b>	<b>1.513.631</b>	<b>1.411</b>	<b>912.666</b>	<b>1.528</b>	<b>942.599</b>	<b>1.064</b>	<b>890.379</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

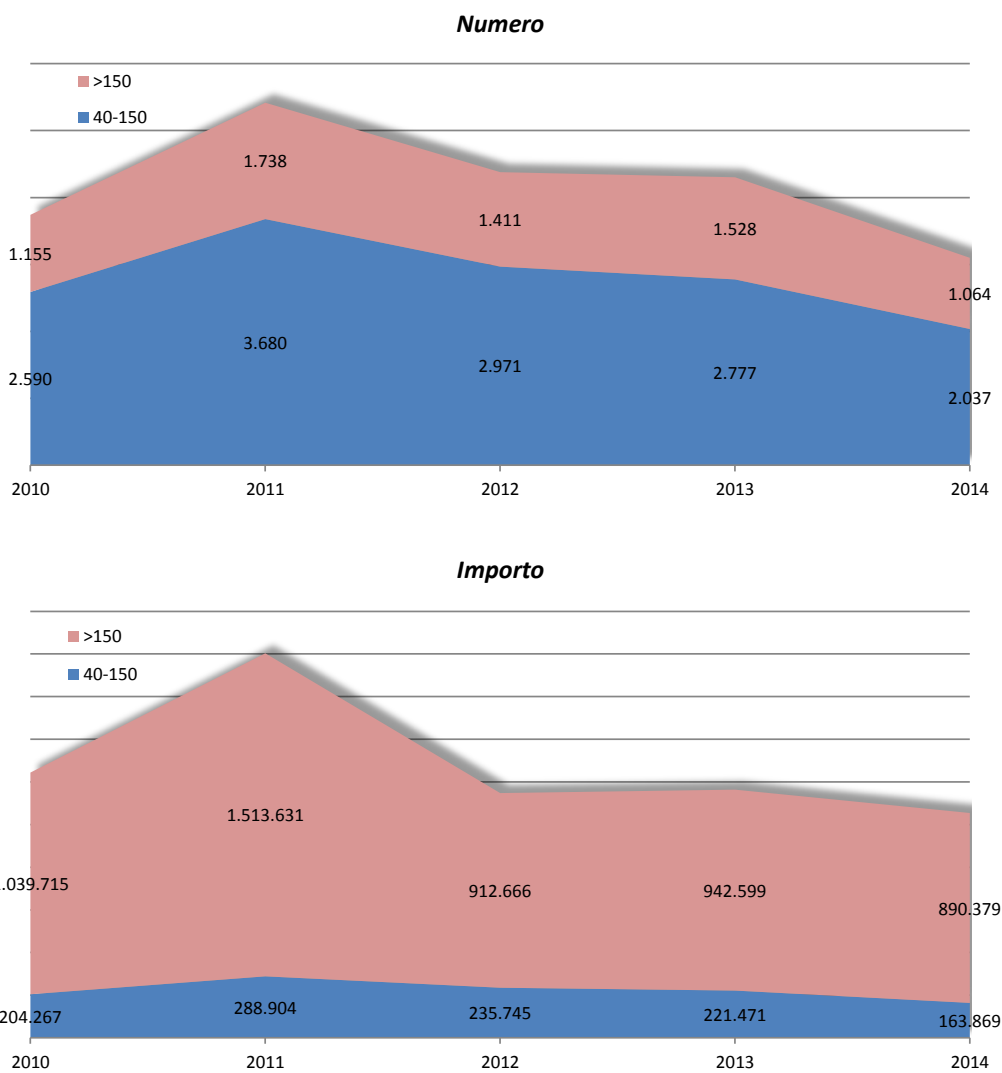


9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

L'analisi della **serie storica** conferma che i contratti più penalizzati sono quelli di importo inferiore ai 150.000 €. Anche nel 2014 la caduta su base annua **in termini numerici** interessa principalmente gli importi più piccoli (-26%).

In termini di **spesa**, la dinamica è la stessa: i contratti più piccoli si riducono nell'anno del 25% rispetto al precedente, mentre quelli medio-grandi si fermano al -8%. Ancora una volta, analogamente a quello che abbiamo riscontrato per i lavori, la contrazione del mercato e la riduzione delle risorse delle amministrazioni penalizza soprattutto le piccole forniture.

Graf. 9.1.2. – CIG perfezionati di forniture di importo pari o superiore a 40 mila €, per classe di importo, numero ed importo (importi in migliaia di €) - 2010-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

L'analisi dell'andamento dei CIG rispetto alla **modalità di scelta del contraente** mette in evidenza una **significativa contrazione degli affidamenti diretti**, sia in termini di numero che di importo (si passa da 1.381 CIG del 2013 a 633 del 2014 e da una spesa di oltre 461 milioni di € nel 2013 a circa 293 milioni nel 2014). In realtà, se ci si ferma al dato quantitativo, la contrazione interessa tutte le tipologie di procedure, mentre rispetto agli importi, crescono sia le **procedure aperte**, che incidono per il 33% sul valore totale delle procedure perfezionate, sia le **procedure ristrette**, che però pesano sulla spesa complessiva in modo residuale.

Tab. 9.1.2. - CIG perfezionati di forniture di importo pari o superiore a 40 mila €, per procedura di scelta del contraente, numero ed importo (importi in migliaia di €) – 2010-2014										
Procedura di scelta del contraente	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Affidamenti diretti	422	263.369	1.654	1.001.158	1.410	408.498	1.381	461.548	633	293.545
Affidamenti in economia	1.674	172.307	2.106	213.903	1.512	157.219	1.314	135.346	1.210	126.589
Procedura aperta	230	201.133	252	162.520	267	173.018	326	220.197	296	350.793
Procedure negoziate	1.022	449.654	987	238.936	772	237.331	885	251.140	686	182.054
Procedure ristrette	227	130.240	126	147.051	141	124.285	68	32.855	57	61.004
Altro	170	27.277	293	38.968	280	48.060	331	62.984	219	40.262
<b>Totale</b>	<b>3.745</b>	<b>1.243.981</b>	<b>5.418</b>	<b>1.802.535</b>	<b>4.382</b>	<b>1.148.411</b>	<b>4.305</b>	<b>1.164.070</b>	<b>3.101</b>	<b>1.054.248</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

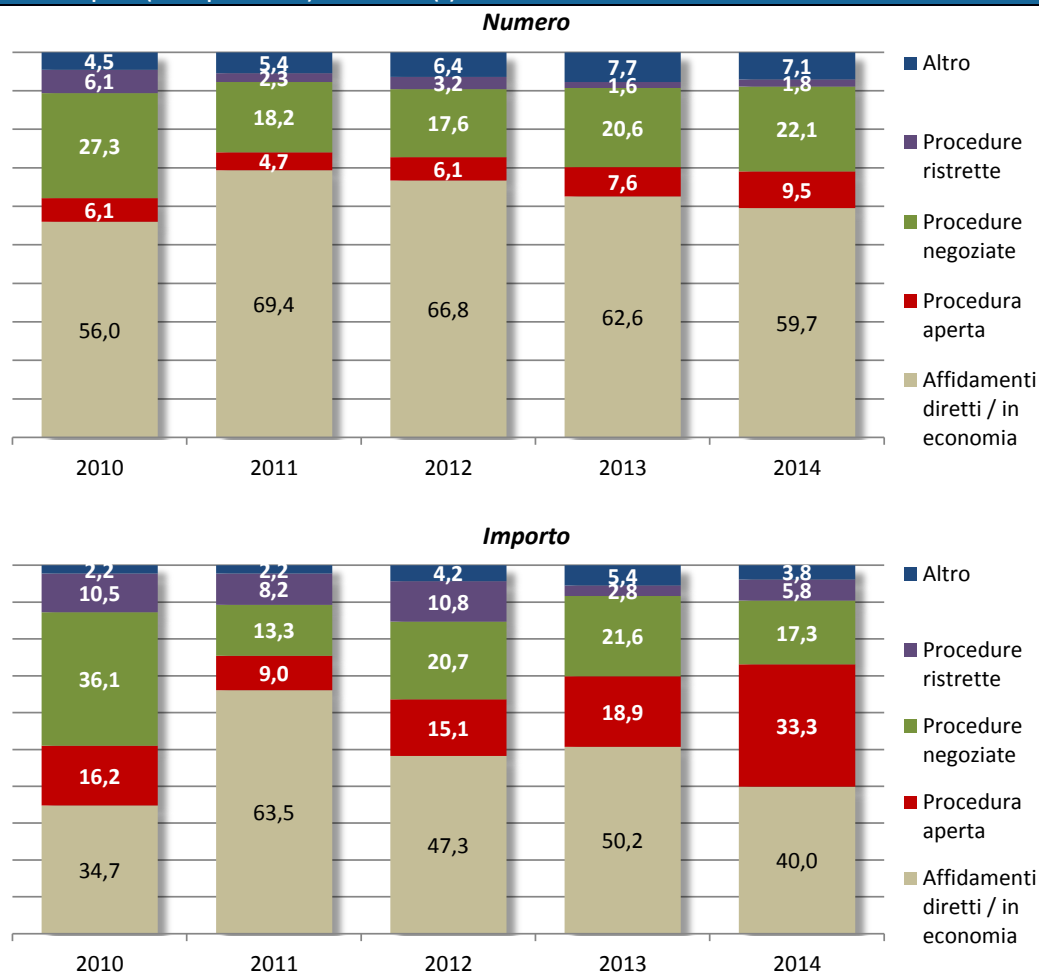
Sempre dal punto di vista delle **modalità di scelta del contraente** si conferma l'importanza, sia in termini di numero che di importo, degli **affidamenti in economia e delle procedure aperte** che, nel settore delle forniture, continuano ad avere, nonostante il contenimento negli anni, una posizione preminente. E' da sottolineare che fra le prime rientrano tutte le adesioni agli accordi quadro ed alle convenzioni, strumento particolarmente diffuso nel settore sanitario e fra i comuni che si avvalgono degli acquisti tramite Consip. L'analisi dell'andamento temporale mette in evidenza, quanto al numero, una leggera crescita dell'incidenza sia delle **procedure negoziate** (dal 20,6% del 2013 al 22,1% del 2014) che delle **procedure aperte** (dal 7,6% del 2013 al 9,5% del 2014)

Anche **dal punto di vista dell'importo** a fare la parte del leone, seppur in diminuzione rispetto agli anni precedenti, è ancora l'insieme degli **affidamenti diretti e in economia**, che si aggiudicano il 40% dell'importo totale di spesa per acquisti di beni. Le procedure aperte e ristrette si piazzano, anche se a distanza, al secondo posto, registrando rispettivamente il 33,3% e il 17,3%.



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Graf. 9.1.3. – CIG perfezionati di forniture di importo pari o superiore a 40 mila €, per procedure di scelta del contraente, numero ed importo (valori percentuali) – 2010-2014 (a)



(a) La voce "altro" comprende: dialogo competitivo, sistema dinamico di acquisizione, sistema dinamico di acquisizione ex art.238 c. 7, D.lgs. 163/2006, confronto competitivo in adesione accordo quadro

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Rispetto alla **stazione appaltante** la maggioranza dei CIG perfezionati proviene dalle **Aziende U.L.S.S.**, che hanno richiesto ben 1.862 CIG (59% del totale), in prevalenza cd CIG derivati per aderire ad accordi quadro e convenzioni; al secondo posto, si posizionano le **società concessionarie** di servizi pubblici, con una quota di CIG pari al 13%. L'analisi per importo risulta simile: i **principali soggetti di spesa, con circa 405 milioni di € di procedure perfezionate, continuano ad essere le Aziende U.L.S.S.**

In termini temporali, è interessante notare come la **spesa sanitaria**, che più della altre condiziona la dinamica del settore delle forniture, **si sia fortemente ridotta negli anni**: le Aziende U.L.S.S., che compravano beni per oltre un miliardo di € nel 2011, nel 2014 presentano una spesa più che dimezzata.

Lo stesso vale per i **Comuni**, per i quali la contrazione inizia già nel 2010: in 5 anni il numero di CIG si riduce di quasi il 40%, mentre la spesa complessiva di quasi il 43%. L'unica tipologia di Ente che sembra non aver conosciuto problemi di *spending review* nel quinquennio analizzato è quella delle **Aziende pubbliche**, ovvero i Consorzi, le Concessionarie di servizi e le Partecipate.



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Si tratta di un mondo eterogeneo e difficile da classificare, sul quale varrebbe la pena avviare una riflessione specifica, per capire in che modo esso sia riuscito a mantenere un livello elevato di spesa in un periodo di grave crisi economica e di riduzione complessiva delle risorse a disposizione.

Resta il fatto che soltanto nel 2014 questi Enti hanno richiesto **647 CIG** attivando una spesa pari ad oltre **472 milioni di €**.

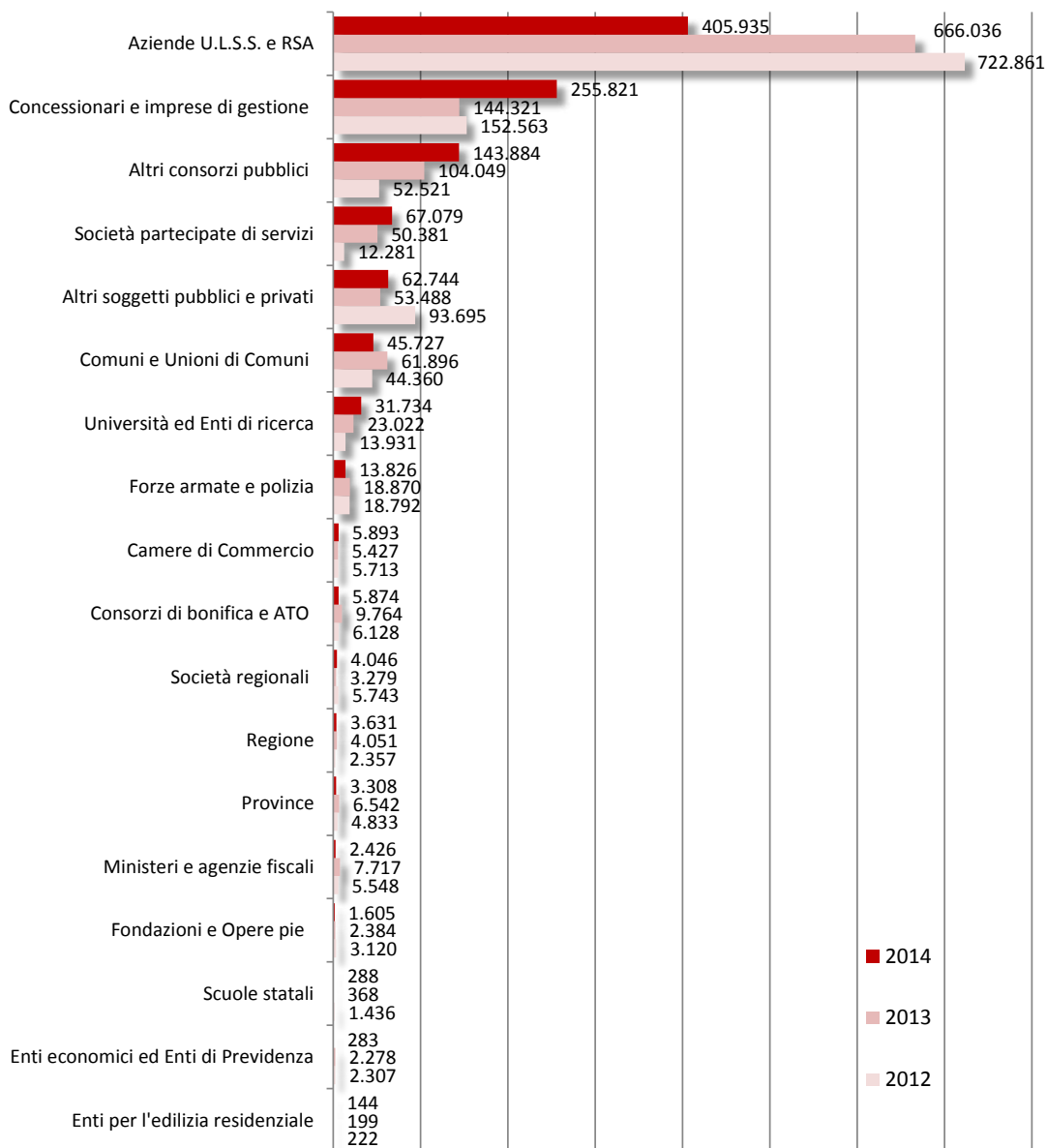
Tab. 9.1.3. – CIG perfezionati di forniture di importo pari o superiore a 40 mila €, per stazione appaltante, numero ed importo (valori percentuali) – 2010-2014										
Stazione appaltante	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Ministeri e agenzie fiscali	10	6.116	20	16.929	21	5.548	23	7.717	18	2.426
Forze armate e polizia	66	24.212	108	73.280	97	18.792	82	18.870	47	13.826
Scuole statali	19	1.830	11	1.220	16	1.436	5	368	5	288
Enti economici ed Enti di Previdenza	2	211	6	1.944	5	2.307	4	2.278	3	283
Regione	20	3.291	26	5.862	19	2.357	25	4.051	24	3.631
Società regionali (a)	27	2.641	24	3.127	21	5.743	26	3.279	33	4.046
Province	34	3.881	35	3.412	26	4.833	25	6.542	18	3.308
Comuni e Unioni di Comuni (b)	299	77.917	318	62.023	260	44.360	308	61.896	181	45.727
Enti per l'edilizia residenziale	-	-	2	208	2	222	2	199	2	144
Consorzi bonifica, ATO (c)	25	3.465	43	4.827	49	6.128	34	9.764	30	5.874
Concessionari e imprese di gestione (d)	305	353.153	501	125.104	394	152.563	438	144.321	419	255.821
Società partecipate di servizi	67	34.096	95	18.050	60	12.281	107	50.381	83	67.079
Altri consorzi pubblici (e)	81	72.733	120	56.752	99	52.521	100	104.049	115	143.884
Aziende U.L.S.S. e RSA	2.531	582.817	3.755	1.355.626	3.025	722.861	2.835	666.036	1.853	405.935
Fondazioni e Opere pie (f)	4	289	31	3.811	24	3.120	21	2.384	10	1.605
Camere di Commercio	16	3.388	23	3.618	29	5.713	26	5.427	17	5.893
Università ed Enti di ricerca	56	14.214	93	11.758	68	13.931	82	23.022	86	31.734
Altri soggetti pubblici e privati	183	59.728	207	54.985	167	93.695	162	53.488	157	62.744
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.745</b>	<b>1.243.981</b>	<b>5.418</b>	<b>1.802.535</b>	<b>4.382</b>	<b>1.148.411</b>	<b>4.305</b>	<b>1.164.070</b>	<b>3.101</b>	<b>1.054.248</b>
(a) Comprende: Agenzie, Enti e società regionali										
(b) Comprende: Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane										
(c) Comprende: Consorzi ed Enti di bonifica e sviluppo agricolo, autorità di bacino e ATO, società partecipate										
(d) Comprende: Autorità, concessionari di imprese di gestione reti e infrastrutture										
(e) Comprende Consorzi pubblici ed imprese a partecipazione pubblica										
(f) Comprende: Fondazioni, opere pie ed enti produttori di servizi ricreativi e religiosi										

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Graf. 9.1.4. - CIG perfezionati di forniture di importo superiore a 40 mila €, per stazione appaltante (importi in migliaia di €) – triennio 2012-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

L'analisi delle **prime 10 gare** del 2014 evidenzia il **ruolo sempre più rilevante delle partecipate**, che, a diverso titolo, sono soggetti che spendono cifre ingenti per l'erogazione di servizi pubblici. Infatti ad aggiudicarsi il primo posto nella graduatoria dei CIG con l'importo più elevato è l'**Azienda Servizi Integrati – ASI Spa**, con 32 milioni di €. Segue il **Consorzio Venezia Nuova**, che, come noto, gestisce gli interventi relativi al MOSE e che ha avviato nel 2014 procedure di gara per oltre 98 milioni di €.

Tab. 9.1.4. - CIG perfezionati di forniture di importo superiore a 40 mila €: i primi 10 contratti del 2014 (importi in migliaia di €)			
Stazione Appaltante	oggetto lotto	importo (migliaia di €)	importo aggiudicato (migliaia di €)
AZIENDA SERVIZI INTEGRATI S.P.A. (ASI) – VENEZIA	Fornitura energia elettrica anno 2015	32.120	
CONSORZIO VENEZIA NUOVA – VENEZIA	Procedura aperta sopra soglia per l'affidamento della fornitura di paratoie metalliche in acciaio per la Bocca di porto di Malamocco.	30.500	25.950
CONSORZIO VENEZIA NUOVA – VENEZIA	Procedura aperta sopra soglia per l'affidamento della fornitura di paratoie metalliche in acciaio per la Bocca di porto di Chioggia.	25.500	22.650
MOBILITA' DI MARCA S.P.A.- TREVISO	Fornitura di gasolio per autotrazione	23.551	
CONSORZIO VENEZIA NUOVA – VENEZIA	Procedura sopra soglia per l'affidamento di un appalto per la fornitura ed installazioni del sistema di controllo e del sistema antintrusione delle bocche di Lido, Malamocco e Chioggia	22.870	
CONSORZIO VENEZIA NUOVA – VENEZIA	Procedura aperta sopra soglia per l'affidamento dell'appalto misto (forniture e lavori con prevalenza di forniture) per la fornitura ed installazione degli impianti di rivelazione e spegnimento incendi degli edifici e dei locali delle bocche di Lido, Malamocco e Chioggia.	20.000	
ACQUE VERONESI S.C.A R.L. – VERONA	Fornitura di energia elettrica in bassa tensione >200 MWh e media tensione (compreso oneri passanti)	15.933	
BUSITALIA - SITA NORD S.R.L. – VENEZIA	Fornitura di un numero indicativo fino a n. 45 (quarantacinque) autobus a gasolio, appartenenti alla Classe II, secondo la Direttiva	14.898	
VENEZIANA ENERGIA RISORSE IDRICHE TERRITORIO AMBIENTE SERVIZI SPA	BS 53-14/AG - fornitura energia elettrica anno 2014	14.417	14.417
VENEZIANA ENERGIA RISORSE IDRICHE TERRITORIO AMBIENTE SERVIZI SPA	BS 360-13/GG fornitura di carburanti extra-rete per VERITAS ed altre società del Gruppo	14.245	

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

## 9.2. Le aggiudicazioni

## 9.2.1. Le forniture: lo scenario generale

Questo paragrafo è dedicato alle aggiudicazioni di forniture, che, come i dati analoghi che sono stati forniti per i lavori, sono il risultato delle elaborazioni degli archivi "Simog" forniti dall'Osservatorio Regionale dei contratti pubblici. Tali elaborazioni, come anticipato, comprendono le forniture di importo pari o superiore a 40.000 mila € a partire dal 2011. Nel 2014 in Veneto sono stati aggiudicati **1.600 appalti per acquisto di beni per un valore complessivo di 408 milioni di €**. Il dato, analogamente all'analisi dei CIG, viene considerato **al netto degli accordi quadro e delle convenzioni ma al lordo delle relative adesioni**. La riduzione degli importi si colloca intorno a valori elevati, si passa infatti dai 739 milioni di € nel 2013 ai 408 milioni di € nel 2014.

Tab. 9.2.1. - Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per classe di importo, numero e importo (importi in migliaia di €) – 2011 – 2014								
Classe di importo	2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
40-150	1.868	131.771	2.134	157.405	1.921	143.365	1.080	79.182
150-500	709	159.397	796	187.578	816	191.942	391	87.197
500-1000	122	80.787	198	131.374	171	110.263	70	46.145
1000-2500	65	88.075	86	112.201	90	130.626	36	53.289
2500-5000	17	55.108	17	51.733	23	63.632	14	43.883
più di 5000	15	413.604	16	197.790	10	99.920	9	98.380
<b>Totale</b>	<b>2.796</b>	<b>928.742</b>	<b>3.247</b>	<b>838.081</b>	<b>3.031</b>	<b>739.748</b>	<b>1.600</b>	<b>408.076</b>
di cui >=150	928	796.971	1.113	680.676	1.110	596.383	520	328.895

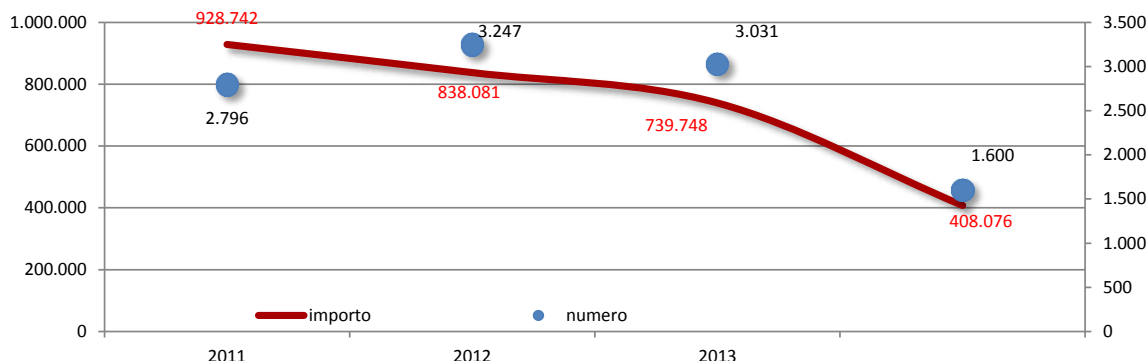
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

La dinamica temporale delle aggiudicazioni di contratti di importo superiore ai 40.000 € è illustrato dal grafico sottostante che evidenzia il trend in calo sull'intero periodo 2011-2014 che ha portato, nel 2014, sino al minimo storico sia dal punto di vista del numero che dell'importo.



9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Graf. 9.2.1. – Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila € per numero e importo (importi in migliaia di €) - 2011-2014

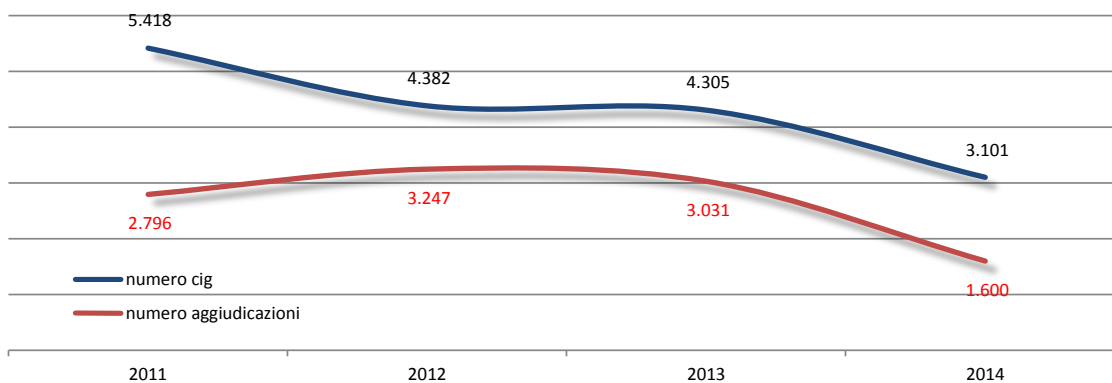


Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

I grafici successivi mettono direttamente a confronto la serie storica del numero e degli importi di CIG e aggiudicazioni. Il confronto pone in evidenza un **tasso di copertura piuttosto elevato negli anni**. In particolare il rapporto fra le due consistenze, indicativo del numero di procedure avviate che trovano poi riscontro nella comunicazione dell’aggiudicazione - pur al netto di alcune tipologie di contratti, come le concessioni, per le quali non sussiste obbligo di trasmissione dei dati sull’esito dell’affidamento - è pari per il 2011 al 51,6%, per il 2012 al 74% per il 2013 al 70,4% e per il 2014 al 51,5 %.

Il dato 2014 è da considerare parziale poiché è prevedibile che non tutte le aggiudicazioni siano state ancora comunicate.

Graf. 9.2.2. – CIG e appalti aggiudicati di forniture in Veneto di importo pari o superiore a 40 mila € (numero) - 2011-2014



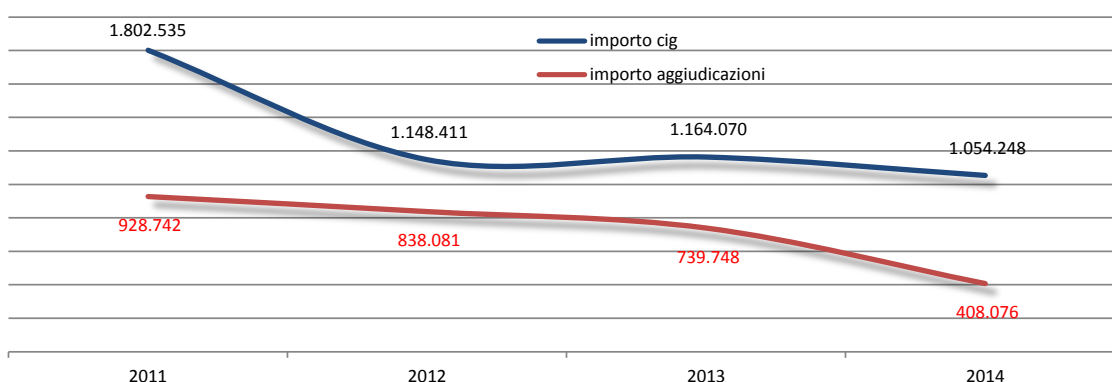
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Anche l’andamento degli importi segue una dinamica simile con una apertura della forbice fra i due valori in corrispondenza di un dato 2014 ancora tuttavia da consolidare.



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Graf. 9.2.3. – CIG e appalti aggiudicati di forniture di importo pari o superiore a 40 mila € (importi in migliaia di €) - 2011-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Nei paragrafi successivi i dati sulle aggiudicazioni del 2014 sono analizzati nel dettaglio sia dal punto di vista dell'evoluzione e delle caratteristiche della domanda pubblica che dal punto di vista dell'orientamento dell'offerta e del comportamento delle imprese.

### 9.2.2. Le caratteristiche della domanda

#### Le procedure di scelta del contraente

L'analisi per **procedura di scelta del contraente** mette in evidenza anche per il 2014 la centralità degli **affidamenti in economia**, che rappresentano il 39,7% del totale, pur avendo subito una battuta di arresto rispetto al 2013. Con 378 aggiudicazioni, le **procedure negoziate** incidono per il 23,6% sul totale. Rispetto all'importo di spesa sono invece le **procedure aperte** a guidare la classifica, con 118 milioni di € di spesa aggiudicata. In netto calo rispetto al 2013 sono gli affidamenti diretti che in termini di importo sono passati da 243 milioni di euro nel 2013 ai 91 milioni di € nel 2014. L'esame della **serie storica** conferma l'importanza degli affidamenti diretti anche se si riducono dal punto di vista dell'incidenza numerica e dell'importo rispetto al 2013. **Migliora anche il ricorso alle procedure aperte** che aumentano la propria incidenza in termini di numero ma non di importo: si tratta comunque sempre di procedure nel complesso scarsamente utilizzate, se non per acquisti di taglio medio elevato, a vantaggio di formule più rapide e snelle.



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Tab. 9.2.2. - Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per procedura di scelta del contraente (importi in migliaia di €) - 2011-2014										
Procedura di scelta del contraente	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Affidamenti diretti	441	323.561	1.107	368.484	879	243.735	283	91.157	2.710	1.026.938
Affidamenti in economia	1.250	109.655	999	88.657	958	90.125	636	59.991	3.843	348.428
Procedura aperta	147	90.757	214	115.868	200	142.937	129	118.321	690	467.883
Procedure negoziate	604	258.295	626	193.520	655	154.448	378	98.564	2.263	704.828
Procedure ristrette	134	118.049	82	43.170	88	60.021	36	16.497	340	237.737
Altro	220	28.424	219	28.382	251	48.481	138	23.546	828	128.833
<b>Totale</b>	<b>2.796</b>	<b>928.742</b>	<b>3.247</b>	<b>838.081</b>	<b>3.031</b>	<b>739.748</b>	<b>1.600</b>	<b>408.076</b>	<b>10.674</b>	<b>2.914.647</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

**I criteri di aggiudicazione**

L'analisi dei criteri di aggiudicazione nel caso di contratti di forniture di importo pari o superiore a 40.000 € mostra come il criterio del prezzo più basso continui ad essere il più praticato anche nel 2014: 741 affidamenti per un valore complessivo di 155 milioni di €. Sono invece 416 i contratti aggiudicati con il criterio dell'OEPV per un importo di 131 milioni di €.

Tab. 9.2.3. - Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per criterio di aggiudicazione, numero e importo (importi in migliaia di €) - 2011-2014										
Criterio di aggiudicazione	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
OEPV	345	314.503	251	139.488	467	134.720	416	131.997	1.479	720.708
Prezzo più basso	375	173.551	365	204.875	1.127	294.361	741	155.395	2.608	828.182
Non indicato	2.076	440.688	2.631	493.718	1.437	310.667	443	120.684	6.587	1.365.757
<b>Totale</b>	<b>2.796</b>	<b>928.742</b>	<b>3.247</b>	<b>838.081</b>	<b>3.031</b>	<b>739.748</b>	<b>1.600</b>	<b>408.076</b>	<b>10.674</b>	<b>2.914.647</b>
OEPV: % su totale indicato	47,9	64,4	40,7	40,5	29,3	31,4	36,0	45,9	36,2	46,5
<b>Di cui procedura aperta</b>										
OEPV	62	64.417	99	77.893	107	52.745	79	73.200	347	268.256
Prezzo più basso	31	21.968	29	24.330	64	87.073	40	37.634	164	171.005
Non indicato	54	4.372	86	13.645	29	3.119	10	7.487	179	28.622
<b>Totale</b>	<b>147</b>	<b>90.757</b>	<b>214</b>	<b>115.868</b>	<b>200</b>	<b>142.937</b>	<b>129</b>	<b>118.321</b>	<b>690</b>	<b>467.883</b>
OEPV: % su totale indicato	66,7	74,6	77,3	76,2	62,6	37,7	66,4	66,0	67,9	61,1

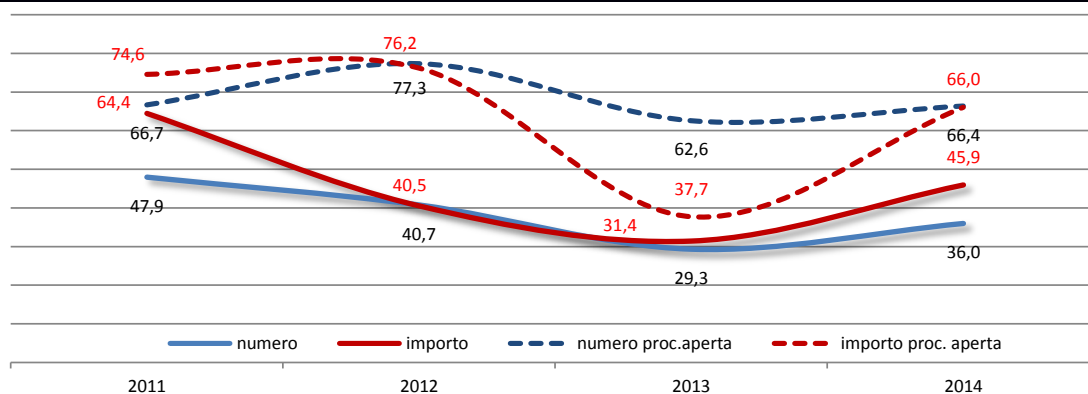
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

L'analisi della serie storica conferma un **andamento crescente delle aggiudicazioni con il criterio dell'OEPV**, per tutte le procedure, inclusa la procedura aperta. Quest'ultima si conferma quella in cui tale criterio è più diffuso. Il dato è significativo e potrebbe attestare un'**inversione di tendenza** nelle modalità con cui le stazioni appaltanti aggiudicano le gare, cominciando a privilegiare maggiormente quelle procedure che premiano la qualità delle offerte.

Graf. 9.2.4. – Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: incidenza del criterio dell'OEPV sul totale delle procedure di aggiudicazione (percentuale sul totale al netto del non indicato) – 2011-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

#### Le tipologie di committenti

L'analisi della distribuzione delle aggiudicazioni per tipologie di **stazione appaltante** premia ancora le Aziende U.S.L.L. nel 2014, con 1.006 aggiudicazioni per un importo di oltre 157 milioni di €; sono seguite, anche se a debita distanza, dalle Concessionarie con 220 aggiudicazioni per un importo di 86 milioni di €.



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Tab. 9.2.4. - Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per stazione appaltante (importi in migliaia di €) -2011-2014								
Stazione appaltante	2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Ministeri e agenzie fiscali	10	888	7	555	13	2.683	8	5.871
Forze armate e polizia	83	64.688	80	15.628	70	9.165	15	1.529
Scuole statali	6	361	2	178	5	261	3	161
Enti economici ed Enti di Previdenza	4	287	3	197	2	528	3	809
Regione	16	3.563	11	1.100	20	2.181	11	1.363
Società regionali (a)	14	1.062	16	4.540	22	2.197	18	2.111
Province	15	1.512	10	733	8	1.277	7	608
Comuni e Unioni di Comuni (b)	111	22.671	79	16.966	105	22.675	59	11.041
Enti per l'edilizia residenziale	1	91	1	168	1	98	-	-
Consorzi di bonifica e ATO (c)	24	2.387	19	1.392	25	3.960	7	877
Concessionari e imprese di gestione (d)	362	172.607	306	98.709	368	131.879	220	86.428
Società partecipate di servizi	59	10.179	31	6.510	72	41.311	28	12.681
Altri consorzi pubblici (e)	94	42.079	93	58.107	75	47.404	104	95.242
Aziende U.L.S.S. e RSA	1.755	557.113	2.430	605.712	2.068	424.808	1.006	157.646
Fondazioni e Opere pie (f)	7	652	1	198	7	738	1	379
Camere di Commercio	19	3.157	20	3.805	14	3.996	6	1.174
Università ed Enti di ricerca	82	10.027	58	8.942	62	13.570	45	14.730
Altri soggetti pubblici e privati	134	35.420	80	14.640	94	31.016	59	15.425
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.796</b>	<b>928.742</b>	<b>3.247</b>	<b>838.081</b>	<b>3.031</b>	<b>739.748</b>	<b>1.600</b>	<b>408.076</b>
(a) Comprende: Agenzie, Enti e società regionali								
(b) Comprende: Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane								
(c) Comprende: Consorzi ed Enti di bonifica e sviluppo agricolo, autorità di bacino e ATO, società partecipate								
(d) Comprende: Autorità, concessionari di imprese di gestione reti e infrastrutture								
(e) Comprende Consorzi pubblici ed imprese a partecipazione pubblica								
(f) Comprende: Fondazioni, opere pie ed enti produttori di servizi ricreativi e religiosi								

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

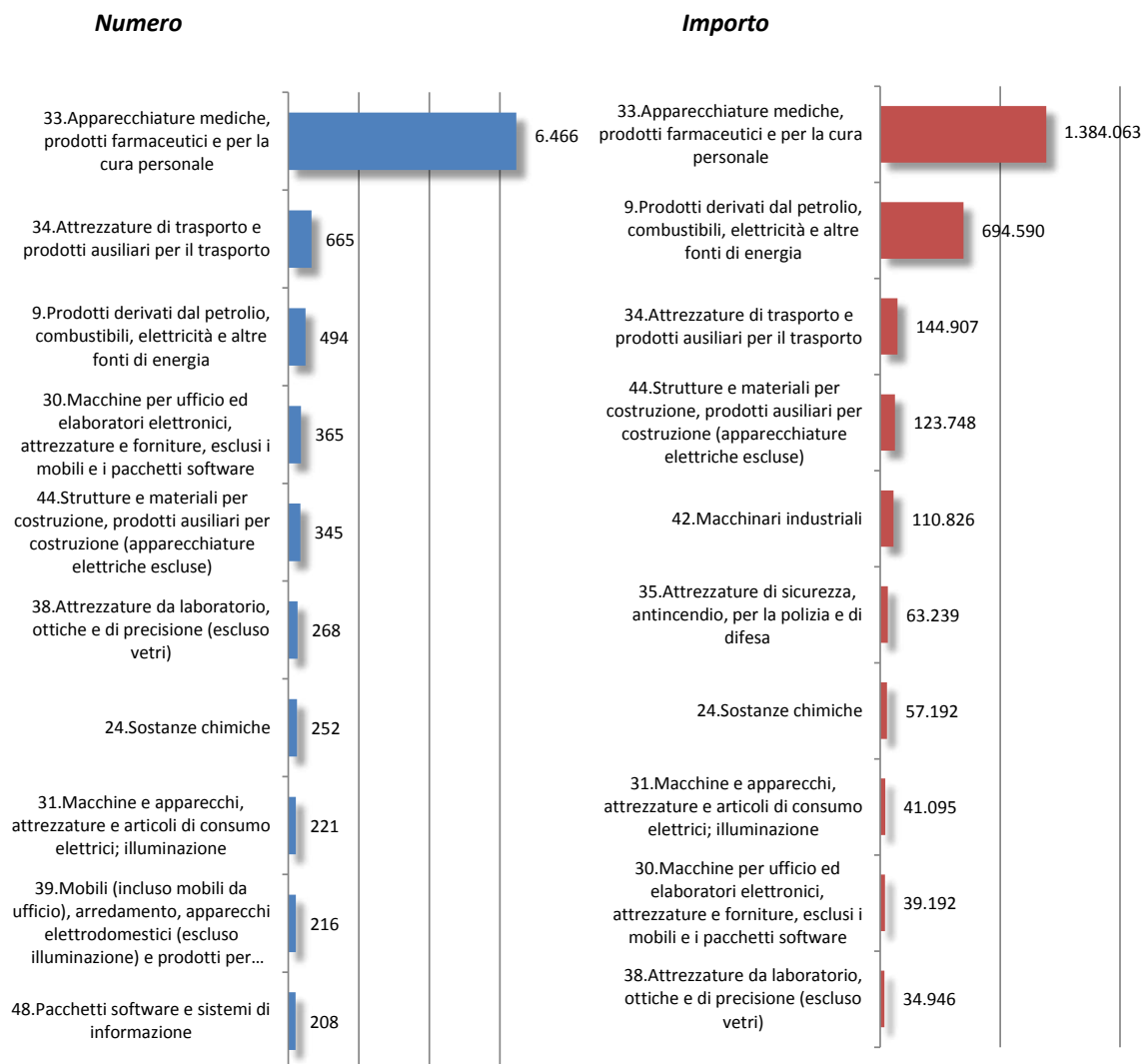


## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

**L'oggetto delle aggiudicazioni di forniture: l'analisi dei prodotti**

L'analisi delle aggiudicazioni di forniture per **categoria merceologica** conferma la strategicità degli acquisti sanitari in Veneto: se prendiamo in considerazione l'intero periodo 2011-2014 risultano aggiudicati ben **6.466 appalti di forniture di apparecchiature sanitarie e prodotti farmaceutici, per un importo di ben 1.384 milioni di €**. Il settore energetico è il secondo principale comparto nel quale si concentra una spesa notevole, pari a oltre 694 milioni di €.

**Graf. 9.2.5. –Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per categoria merceologica, numero e importo (importi in migliaia di €) - totale 2011-2014 (a)**



(a) I numeri riportati prima dell'indicazione del settore sono i codici CPV identificativi del prodotto.

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Le aggiudicazioni rispetto alla **tipologia di fornitura** descrivono un panorama piuttosto chiaro, senza sostanziali variazioni rispetto al dato del 2013. Con oltre 862 aggiudicazioni per un importo di oltre 137 milioni di €, si piazzano saldamente in prima posizione gli approvvigionamenti del comparto medico-ospedaliero, sia in termini di numero che di importo.

	2011		2012		2013		2014	
	numero	Importo	numero	Importo	numero	Importo	numero	Importo
3.Prodotti dell'agricoltura, dell'allevamento, della pesca, della silvicoltura e prodotti affini	13	940	14	3.194	12	1.040	3	262
9.Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	106	272.326	129	188.414	171	139.332	88	94.517
14.Prodotti delle miniere, metalli di base e prodotti affini	12	1.726	6	1.343	9	1.149	3	546
15.Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	51	9.376	36	10.703	26	4.553	17	2.401
16.Macchinari agricoli	4	480	7	446	2	188	1	181
18.Indumenti, calzature, articoli da viaggio e accessori	24	2.794	22	3.173	19	2.585	9	1.310
19.Cuoio e tessuti tessili, materiali di plastica e gomma	19	1.937	14	1.182	12	4.958	6	731
22.Stampati e prodotti affini	19	1.623	16	1.333	20	2.657	17	1.525
24.Sostanze chimiche	86	16.982	49	12.034	81	19.042	36	9.134
30.Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	133	14.282	81	8.346	96	11.957	55	4.607
31.Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	70	8.280	52	13.389	53	8.802	46	10.624
32.Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	55	8.017	29	5.094	38	5.154	25	5.555
33.Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale	1.517	336.083	2.214	492.059	1.873	418.072	862	137.849
34.Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	162	24.093	166	30.802	198	55.295	139	34.716
35.Attrezzature di sicurezza, antincendio, per la polizia e di difesa	20	55.423	12	1.890	22	5.217	8	708
37.Strumenti musicali, articoli sportivi, giochi, giocattoli, manufatti artigianali, materiali artistici e accessori	6	530	8	1.149	5	411	3	240
38.Attrezzature da laboratorio, ottiche e di precisione (escluso vetri)	101	14.930	56	6.800	63	6.692	48	6.523



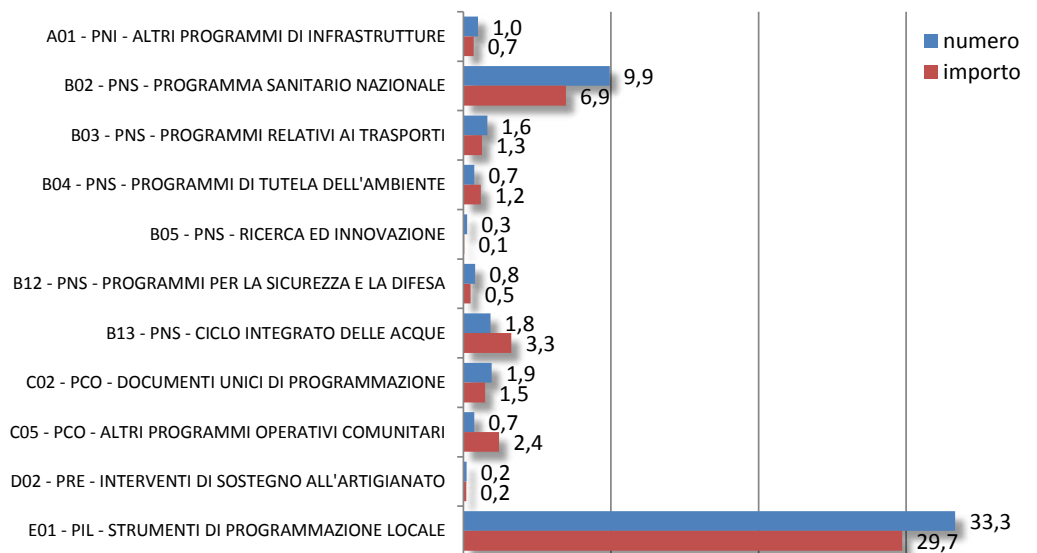
## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

39.Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie	78	7.604	49	4.426	48	6.838	41	9.110
41.Acqua captata e depurata	5	410	1	180	1	79	-	-
42.Macchinari industriali	61	87.224	47	9.086	45	9.479	36	5.037
43.Macchine per l'industria mineraria, lo scavo di cave, attrezzature da costruzione	11	12.806	8	1.483	11	1.410	14	2.324
44.Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari per costruzione (apparecchiature elettriche escluse)	104	29.570	92	25.142	97	14.090	52	54.946
48.Pacchetti software e sistemi di informazione	59	7.078	54	5.888	55	7.305	40	4.501
altre	80	14.225	85	10.524	74	13.441	51	20.728
Totale complessivo	2.796	928.742	3.247	838.081	3.031	739.748	1.600	408.076

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Per quanto riguarda le principali **fonti di finanziamento degli appalti**, prevalgono gli strumenti legati alla programmazione territoriale locale, che sono ampiamente maggioritari, seguiti dal PNS – Programma Sanitario Nazionale e dai Programmi settoriali dedicati alla gestione del ciclo delle acque. Le risorse europee sono il quarto canale di finanziamento degli acquisti, ancora poco rilevanti considerando la scarsità delle risorse a disposizione degli Enti.

**Graf. 9.2.6. - Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 400 mila €, per strumento di finanziamento, numero e importo (percentuale sul totale) – 2013-2014 (a)**



(a) L'informazione sulle fonti di finanziamento per tutti i contratti sopra i 40.000 € è disponibile soltanto per gli anni 2013 e 2014.

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Di seguito le prime 20 aggiudicazioni di forniture del 2014.

Tab. 9.2.6. - Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: le prime 20 aggiudicazioni per importo – (importi in €) - 2014			
Stazione appaltante	oggetto lotto	importo lotto	importo aggiudicazione
CONSORZIO VENEZIA NUOVA	Procedura aperta sopra soglia per l'affidamento della fornitura di paratoie metalliche in acciaio per la Bocca di porto di Malamocco.	30.500.000	25.950.000
CONSORZIO VENEZIA NUOVA	Procedura aperta sopra soglia per l'affidamento della fornitura di paratoie metalliche in acciaio per la Bocca di porto di Chioggia.	25.500.000	22.650.000
VENEZIANA ENERGIA RISORSE IDRICHE TERRITORIO AMBIENTE SERVIZI SPA	Fornitura energia elettrica anno 2014	14.417.705	14.417.705
SOCIETA' PER L'AMMODERNAMENTO E LA GESTIONE DELLE FERROVIE TRAMVIE VICENTINE FTV S.P.A.	Fornitura annuale gasolio per autotrazione e da riscaldamento	10.500.000	10.268.098
AGSM VERONA S.P.A.	fornitura e posa in opera di impianti elettromeccanici in relazione al nuovo impianto idroelettrico di Belfiore (VR)	8.000.000	7.520.000
ACQUE VERONESI S.C. A R.L.	Affidamento della fornitura di Energia Elettrica per l'anno 2014 e 2015 - Lotto 3 - BMT / Bassa Tensione >200Mwh e media tensione	7.033.502	7.033.502
ALTO TREVIGIANO SERVIZI S.R.L.	Fornitura di energia elettrica per l'anno 2015. Lotto 4 bmt / bassa tensione > 200mwh e media tensione	5.003.236	5.003.236
E.B.S. - ETRA BIOGAS SCHIAVON SOCIETA' AGRICOLA A RESPONSABILITA' LIMITATA	Appalto n. 1/2014. realizzazione di un impianto per la produzione di energia elettrica a biogas da codigestione di biomasse vegetali e zootecniche in comune di Schiavon - VI (P723).	5.625.090	4.561.479
ENERGIA TERRITORIO RISORSE AMBIENTALI ETRA SPA	Accordo quadro per la fornitura di contenitori atti al conferimento di rifiuti urbani. Periodo: 24 mesi	4.000.000	4.000.000
ENERGIA TERRITORIO RISORSE AMBIENTALI ETRA SPA	Fornitura di energia elettrica bassa e media tensione anno 2015	3.906.437	3.906.437
VENEZIANA ENERGIA RISORSE IDRICHE TERRITORIO AMBIENTE SERVIZI SPA	BS 200-13/GG costruzione e fornitura di motobarche in metallo	4.500.000	3.690.000
A.S.V.O. - AMBIENTE SERVIZI VENEZIA ORIENTALE - S.P.A.	Fornitura carburanti extra-rete per Veritas ed altre società del gruppo	3.498.810	3.498.810
AZIENDA MULTISERVIZI DI IGIENE AMBIENTALE DI VERONA SPA	Fornitura di gasolio ad uso autotrazione - Lotto 2 Serit Srl	3.400.000	3.403.400
ECOPROGETTO VENEZIA SRL	Fornitura di energia elettrica 2014	3.320.000	3.320.000
ACQUE DEL CHIAMPO SPA	Fornitura energia elettrica media tensione e bassa energivore per l'anno 2015	3.234.696	3.234.696
AZIENDA U.L.S.S. N. 9- TREVISO	N. 2 acceleratori lineari e relativi lavori accessori	3.130.000	3.129.000
MINISTERO INTERNO - DIPARTIMENTO DELLA P.S.	Quinto aggiuntivo su pattugliatori	2.855.620	2.855.620
AZIENDA TRASPORTI VERONA SRL	Procedura ristretta per la fornitura di gasolio ad uso autotrazione, per il periodo dal 01.03.2014 al 30.06.2014	2.911.995	2.850.035
AZIENDA SOCIO SANITARIA LOCALE N.10 "VENETO ORIENTALE"	Fornitura biennale di protesi ortopediche-accordo quadro-lotto 11	2.839.002	2.839.002
ISTITUTO NAZIONALE DI FISICA NUCLEARE	Fornitura energia elettrica LNL	2.500.000	2.500.000

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

## 9.2.3. Le caratteristiche dell'offerta: le imprese fornitrici

In questa parte del Rapporto si ricostruisce la mappa della provenienza delle imprese che si sono aggiudicate gare di forniture nel 2014 in Veneto come imprese singole o come capofila di Associazioni temporanee di imprese. Il 25,1% del numero di gare nel 2014 e il 15,5% del loro importo complessivo va ad imprese lombarde. Il dato risente vistosamente della **presenza in Lombardia delle sedi delle grandi case farmaceutiche, italiane e straniere, che hanno una posizione dominante in Veneto, come nel resto del Paese, per quanto riguarda le forniture al settore sanitario.**

Tab. 9.2.7. - Appalti di forniture aggiudicate di importo pari o superiore a 40 mila €, per regione di provenienza dell'impresa/ATI, numero ed importo (importi in migliaia di €) - 2011-2014 e 2014								
Regione di provenienza dell'impresa/ATI	2014				2011-2014			
	numero		importo		numero		importo	
	numero	% su tot.	migliaia di €	% su tot.	numero	% su tot.	migliaia di €	% su tot.
Abruzzo	6	0,4	1.336	0,3	32	0,3	4.878	0,2
Basilicata	1	0,1	694	0,2	9	0,1	2.297	0,1
Calabria	3	0,2	205	0,1	5	0,0	354	0,0
Campania	16	1,0	5.863	1,4	105	1,0	20.599	0,7
Emilia Romagna	86	5,4	38.003	9,3	625	5,9	242.904	8,3
Friuli V.Giulia	25	1,6	8.166	2,0	152	1,4	45.223	1,6
Lazio	209	13,1	75.191	18,4	1.534	14,4	392.321	13,5
Liguria	14	0,9	1.581	0,4	77	0,7	7.847	0,3
Lombardia	634	39,6	126.426	31,0	4.221	39,5	1.204.908	41,3
Marche	8	0,5	1.400	0,3	43	0,4	82.137	2,8
Molise	-	-	-	-	2	0,0	1.186	0,0
Piemonte	43	2,7	9.171	2,2	239	2,2	35.742	1,2
Puglia	3	0,2	402	0,1	27	0,3	6.697	0,2
Sardegna	-	-	-	-	23	0,2	1.804	0,1
Sicilia	4	0,3	437	0,1	41	0,4	3.413	0,1
Toscana	50	3,1	6.479	1,6	380	3,6	80.759	2,8
Tr. Alto Adige	63	3,9	9.793	2,4	457	4,3	116.940	4,0
Umbria	4	0,3	254	0,1	16	0,1	2.031	0,1
Valle d'Aosta	1	0,1	55	0,0	4	0,0	282	0,0
<b>Totale Veneto</b>	<b>402</b>	<b>25,1</b>	<b>63.330</b>	<b>15,5</b>	<b>2.537</b>	<b>23,8</b>	<b>580.403</b>	<b>19,9</b>
Veneto BL	7	0,4	1.338	0,3	32	0,3	4.120	0,1
Veneto PD	133	8,3	16.658	4,1	757	7,1	128.784	4,4
Veneto RO	9	0,6	6.206	1,5	47	0,4	67.959	2,3
Veneto TV	44	2,8	4.413	1,1	311	2,9	33.741	1,2
Veneto VE	42	2,6	5.245	1,3	260	2,4	103.659	3,6
Veneto VI	71	4,4	10.529	2,6	415	3,9	54.300	1,9
Veneto VR	96	6,0	18.940	4,6	715	6,7	187.839	6,4
estero	28	1,8	59.292	14,5	144	1,3	81.797	2,8
non indicato	-	-	-	-	1	0,0	126	0,0
<b>Totale</b>	<b>1.600</b>	<b>100,0</b>	<b>408.076</b>	<b>100,0</b>	<b>10.674</b>	<b>100,0</b>	<b>2.914.647</b>	<b>100,0</b>
- altro Nord est	174	10,9	55.962	13,7	1.234	11,6	405.066	13,9
- Nord ovest	692	43,3	137.232	33,6	4.541	42,5	1.248.779	42,8
- Centro	271	16,9	83.323	20,4	1.973	18,5	557.247	19,1
- Sud e isole	33	2,1	8.937	2,2	244	2,3	41.229	1,4
estero / n.i.	28	1,8	59.292	14,5	145	1,4	81.923	2,8

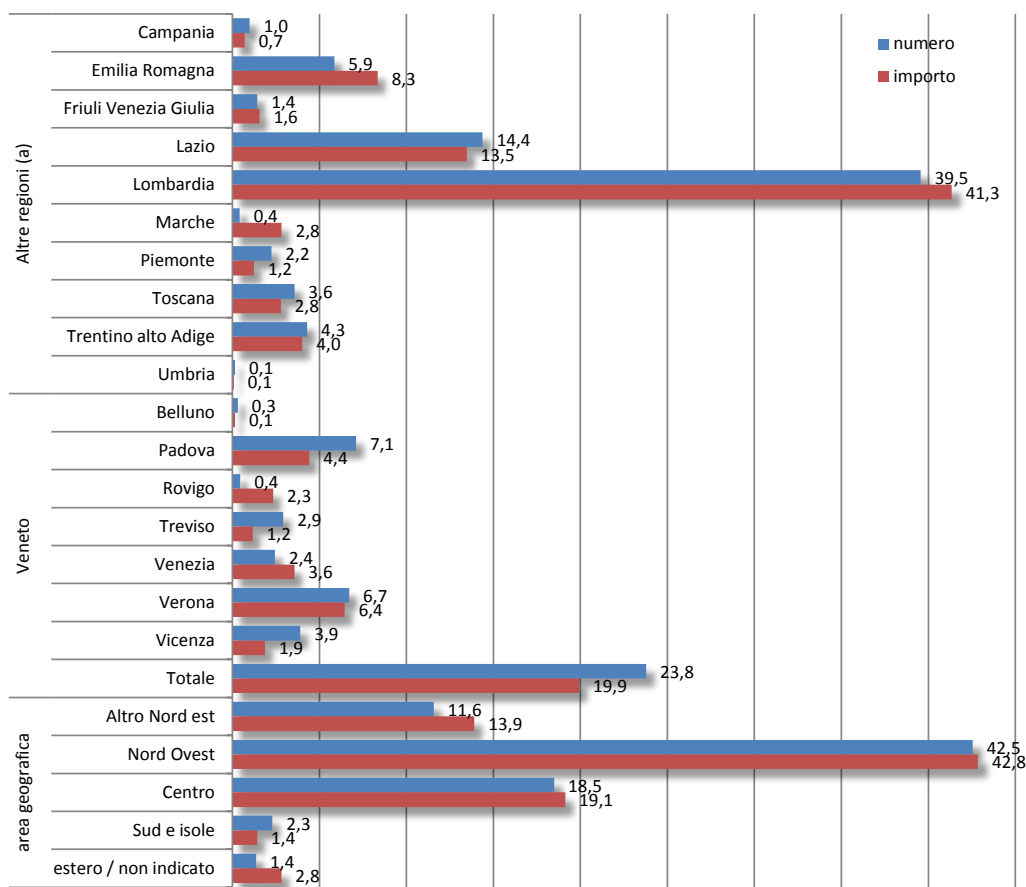
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Se guardiamo al **dato medio di tutto il periodo analizzato (2011-2014)**, alle imprese venete è andato il 23,8% del numero totale delle gare, che corrisponde al 19,1% della spesa complessiva in forniture. Si tratta di una quota di appropriazione certo non elevata ma schiacciata verso il basso dalla citata predominanza delle imprese lombarde del sanitario che si fa sentire anche sull'intero quadriennio. Fra le imprese veneto, l'area dalla quale esse maggiormente provengono è quella della provincia di **Padova** (7,1% del numero di appalti aggiudicati), ma è **Verona** che si accaparra il maggior volume della spesa (6,7%).

**Graf. 9.2.7. – Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per provincia, regione e area geografica di provenienza dell'impresa, numero e importo (valori percentuali) – 2011-2014**



(b) Sono riportate le sole regioni con un valore, del numero o dell'importo, superiore all'1%.

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

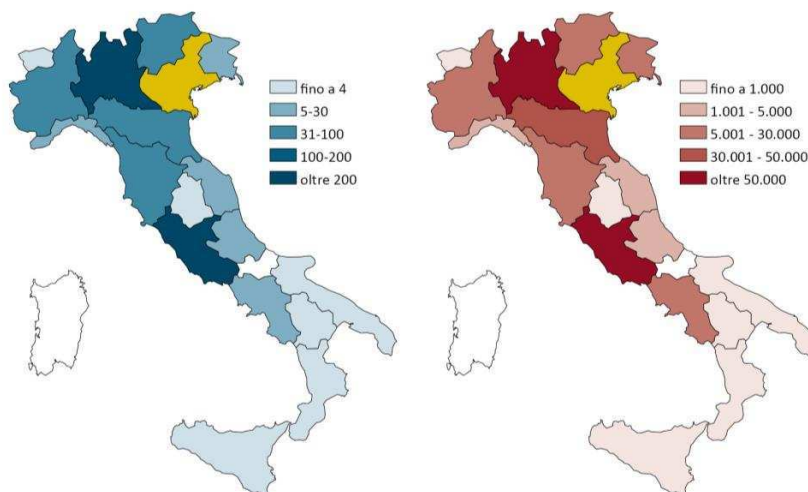


## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Mappa 9.2.1. – Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila € per regione di provenienza dell'impresa, numero ed importo (migliaia di €) – 2014

Numero

Importo (migliaia di €)



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Come per i lavori pubblici, anche nel campo degli acquisti di beni le gare sono in massima parte aggiudicate a imprese in forma singola sia nell'intero periodo 2011-2014 che in relazione all'ultimo anno, quando queste hanno coperto ben 1.573 dei 1.600 affidamenti totali. Lo spazio riservato dal mercato ai **Consorti ed alle imprese riunite in partenariato o in Associazione Temporanea di Impresa (ATI)**, resta ancora davvero limitato e certo non stimola quell'aggregazione che è indispensabile per innalzare il livello di competitività dell'impresa ma anche come strumento per aprire il mercato alla partecipazione di nuove imprese, che da sole fanno spesso fatica a raccogliere i requisiti necessari per presentare la propria offerta.

Tab.9.2.8 – Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila € per tipologia di aggiudicatario, numero e importo ( importi in migliaia di €) – 2011-2014

Aggiudicatario	2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Impresa singola	2.727	640.907	3.199	703.396	2.987	730.017	1.573	387.151
ATI	60	286.793	42	130.717	39	9.256	23	20.561
Consorzio	4	337	3	3.709	3	303	3	274
GEIE (a)	5	705	3	258	2	171	1	91
<b>Totale</b>	<b>2.796</b>	<b>928.742</b>	<b>3.247</b>	<b>838.081</b>	<b>3.031</b>	<b>739.748</b>	<b>1.600</b>	<b>408.076</b>

(a) Gruppo Europeo di Interesse Economico

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



---

**9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE**

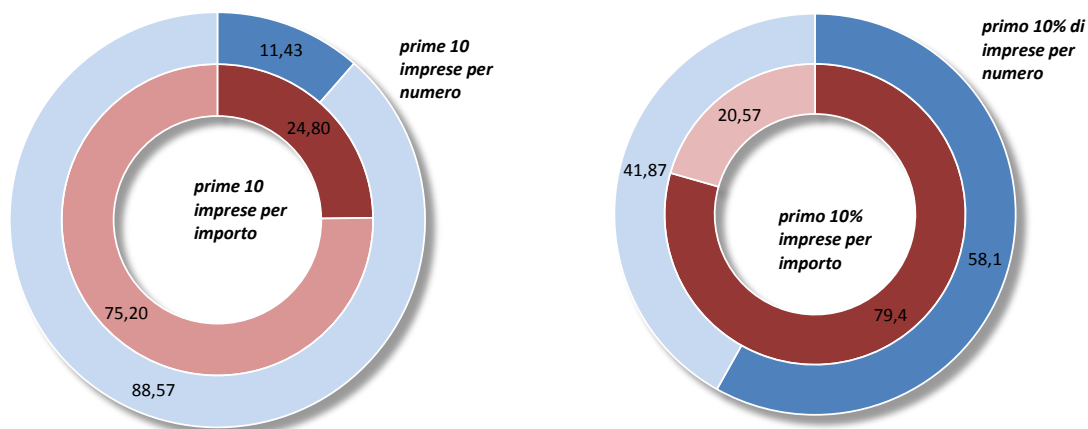

---

**La concentrazione del mercato**

Gli acquisti di materiali sanitari che rappresentano, come si è visto, la grande maggioranza delle forniture in Veneto, contribuiscono pesantemente a delineare un mercato tendenzialmente oligarchico, caratterizzato da una notevole concentrazione delle aggiudicazioni su pochi aggiudicatari. Ai primi posti della graduatoria delle imprese sia per numero che per importo aggiudicato nel periodo 2011-2014 troviamo infatti i principali attori dell'industria farmaceutica.

Se guardiamo alle prime 10 imprese della classifica stilata in base al numero di affidamenti sull'intero quadriennio 2011-2014, troviamo che da sole si accaparrano da sole l'11,43% degli appalti, mentre se guardiamo al primo 10%, tale percentuale sale a ben il 58,1%. In termini di importo i valori sono ancor più indicativi di un controllo di buona parte del mercato da parte di poche imprese: le prime 10 imprese per importo si aggiudicano il 24,80% degli appalti e il primo 10% di imprese prende il 79,4% del valore complessivo aggiudicato.

**Graf. 9.2.8. – Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €. quota di appropriazione delle prime 10 imprese e del primo 10% (decile) di imprese per numero ed importo - 2011-2014**



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

**Numero di partecipanti e ribassi di gara**

Anche l'approfondimento sulle forniture si conclude con l'**analisi dei livelli e della dinamica dei ribassi di gara e del numero di offerte presentate**, che viene svolta a partire da quest'anno sulle aggiudicazioni di importo superiore ai 40.000 € e che come di consueto viene effettuata con riferimento alle sole procedure che prevedono una gara, ovvero un confronto competitivo fra le imprese. Vi si fanno dunque rientrare anche in questo caso gli accordi quadro e le convenzioni, strumento molto diffuso fra le forniture, poiché è in tale sede che viene espletata la gara di cui a valle si avvarranno le relative adesioni.

A tale scopo il primo prospetto presenta la suddivisione fra accordi quadro e convenzioni e l'insieme delle rimanenti procedure ed evidenzia come le prime si caratterizzano sia per un ribasso medio che per un numero partecipanti più elevato di quello delle seconde. Ciò a conferma di quanto esse attraggano per loro natura un parco competitivo relativamente più ampio.



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Tab. 9.2.9. - Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: ribassi e numero medio di offerte per classi di importo - 2011-2014										
	2011		2012		2013		2014		media 2011-2014	
	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte
Accordi quadro e convenzioni										
40-150	29,0	1,0	24,9	1,0	27,9	1,3	26,4	1,3	26,3	1,1
150 e oltre	26,3	3,2	27,7	1,3	23,8	3,3	22,6	2,2	26,2	2,0
<b>Totale</b>	<b>27,3</b>	<b>2,3</b>	<b>26,6</b>	<b>1,2</b>	<b>25,2</b>	<b>2,6</b>	<b>23,3</b>	<b>1,9</b>	<b>26,2</b>	<b>1,7</b>
Altri contratti con gara o confronto competitivo										
40-150	11,2	1,0	10,6	1,0	9,0	1,4	3,1	1,9	8,8	1,3
150 e oltre	11,8	2,0	13,1	1,9	11,8	1,9	7,5	2,0	11,4	1,9
<b>Totale</b>	<b>11,5</b>	<b>1,5</b>	<b>11,7</b>	<b>1,4</b>	<b>10,4</b>	<b>1,6</b>	<b>4,9</b>	<b>1,9</b>	<b>10,0</b>	<b>1,6</b>
<b>Totale</b>										
40-150	13,5	1,0	14,7	1,0	11,3	1,4	3,6	1,8	11,5	1,2
150 e oltre	14,7	2,2	19,6	1,6	14,3	2,2	9,7	2,1	15,4	2,0
<b>Totale</b>	<b>14,1</b>	<b>1,6</b>	<b>17,1</b>	<b>1,3</b>	<b>12,9</b>	<b>1,8</b>	<b>6,3</b>	<b>1,9</b>	<b>13,5</b>	<b>1,6</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Con riferimento al dato complessivo, nell'ultimo anno la percentuale di ribasso medio si riduce drasticamente, passando dal 12,9% del 2013 al 6,3% del 2014. Resta invece sostanzialmente stazionario (da 1,8 a 1,9) il numero medio di offerte che vengono presentate alle gare.

Tab. 9.2.10. - Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: ribassi e numero medio di offerte per classi di importo - 2011-2014										
	2011		2012		2013		2014		media 2011-2014	
	ribasso medio	numero medio	ribasso medio	numero medio	ribasso medio	numero medio	ribasso medio	numero medio	ribasso medio	numero medio
40-150	13,5	1,0	14,7	1,0	11,3	1,4	3,6	1,8	11,5	1,2
150-500	14,4	2,2	18,0	1,7	14,0	2,1	6,9	1,8	14,3	2,0
500-1000	15,8	2,3	19,4	1,7	15,3	2,2	15,7	2,3	16,8	2,1
1000-2500	18,4	1,9	19,5	1,3	13,7	2,4	12,3	2,8	16,6	1,9
2500-5000	9,7	2,8	33,0	1,3	20,0	2,6	13,4	2,3	22,4	1,9
più di 5000	9,2	2,5	25,9	1,3	10,2	2,2	11,8	2,0	16,6	1,7
<b>totale</b>	<b>14,1</b>	<b>1,6</b>	<b>17,1</b>	<b>1,3</b>	<b>12,9</b>	<b>1,8</b>	<b>6,3</b>	<b>1,9</b>	<b>13,5</b>	<b>1,6</b>

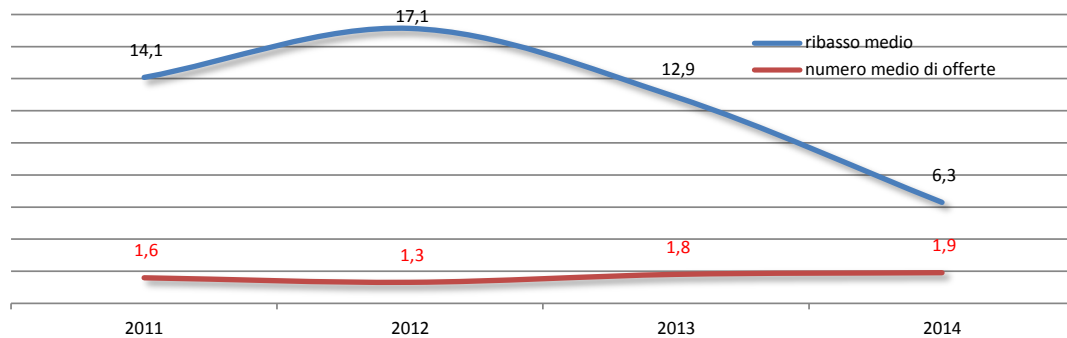
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Il grafico mostra la dinamica dei ribassi a partire dal 2011 e conferma una tendenza in continua diminuzione che si fa quest'anno particolarmente significativa.

Graf. 9.2.9. – Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: numero medio di offerte e ribasso medio - 2011-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Rispetto alla **procedura di scelta del contraente**, i ribassi più consistenti si concentrano, se guardiamo soltanto al 2014, sulle **procedure ristrette**. Se invece guardiamo all'intero quinquennio, sono le **procedure aperte** a registrare il ribasso medio più elevato, quasi il 22,5%. L'analisi dei ribassi per **criterio di aggiudicazione** non offre evidenze particolari per l'annualità 2014, poiché sia in caso di massimo ribasso che in caso di OEPV, ci si attesta su un valore pari al 7,7%. Più interessante il dato del quinquennio, che invece mette in evidenza una tendenza al ribasso più forte in caso di OEPV, a conferma di un'attenzione al fattore "prezzo" anche laddove il criterio di valutazione dovrebbe essere improntato principalmente sulla qualità della fornitura. Interessante anche l'analisi **per area geografica**, che conferma, come per i lavori, come siano le imprese del Sud a praticare i ribassi maggiori rispetto al resto del Paese.



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Tab. 9.2.11 - Appalti di forniture aggiudicate di importo pari o superiore a 40 mila €: ribassi e numero medio di offerte per procedura e criterio di aggiudicazione - 2011-2014										
	2011		2012		2013		2014		totale 2010-2014	
	ribasso medio	n.	ribasso medio	n.	ribasso medio	n.	ribasso medio	n.	ribasso medio	n.
<b>Procedura di scelta del contraente</b>										
Procedura aperta	22,5	2,5	26,4	1,5	20,3	2,7	10,2	1,9	22,5	2,0
Procedure negoziate	10,2	1,2	8,7	1,1	8,9	1,3	3,4	1,2	8,1	1,2
Procedure ristrette	20,7	2,1	13,2	2,0	23,2	2,5	15,3	3,8	18,7	2,5
Altro	6,3	1,4	6,0	1,4	5,9	1,6	4,8	2,7	5,8	1,7
<b>Totale</b>	<b>14,1</b>	<b>1,6</b>	<b>17,1</b>	<b>1,3</b>	<b>12,9</b>	<b>1,8</b>	<b>6,3</b>	<b>1,9</b>	<b>13,5</b>	<b>1,6</b>
<b>Criterio di aggiudicazione</b>										
Offerta economicamente più vantaggiosa	19,5	2,6	17,9	2,6	17,2	2,5	7,7	2,9	15,8	2,6
Prezzo più basso	9,2	1,8	21,8	1,2	9,2	1,6	5,5	1,5	12,4	1,5
(vuoto)	13,1	1,0	12,3	1,0	15,2	1,4	5,2	1,5	12,8	1,1
<b>Totale</b>	<b>14,1</b>	<b>1,6</b>	<b>17,1</b>	<b>1,3</b>	<b>12,9</b>	<b>1,8</b>	<b>6,3</b>	<b>1,9</b>	<b>13,5</b>	<b>1,6</b>
<b>Area geografica</b>										
Veneto	12,3	1,6	14,6	1,4	10,7	2,0	6,9	1,9	11,5	1,7
altro Nord est	14,4	1,6	13,6	1,4	15,4	1,7	6,3	2,1	13,2	1,6
Nord ovest	15,1	1,6	19,0	1,3	13,0	1,8	6,7	1,9	14,5	1,6
Centro	13,3	1,6	15,2	1,2	13,3	1,6	5,0	1,8	12,7	1,5
Sud e isole	14,7	1,6	27,3	1,2	16,5	2,9	8,1	2,1	18,8	1,8
estero / n.i.	10,9	1,1	13,5	1,7	10,3	1,3	0,3	2,5	8,6	1,6
<b>Totale</b>	<b>14,1</b>	<b>1,6</b>	<b>17,1</b>	<b>1,3</b>	<b>12,9</b>	<b>1,8</b>	<b>6,3</b>	<b>1,9</b>	<b>13,5</b>	<b>1,6</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Dal punto di vista delle **categorie merceologiche**, i ribassi medi più consistenti nel 2014 riguardano la voce "mobili (inclusi i mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie" (15,7%), ma anche le forniture connesse alle telecomunicazioni (14,3%).



## 9 - IL MERCATO DELLE FORNITURE

Tab. 9.2.12. - Le forniture aggiudicate di importo pari o superiore a 40 mila €, ribasso medio e numero medio di offerte per categoria - 2011-2014

Categoria prevalente	2011		2012		2013		2014		media 2011-2014	
	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte
3.Prodotti dell'agricoltura, dell'allevamento, della pesca, della silvicoltura e prodotti affini	41,1	1,0	9,5	1,8	10,1	2,0	0,0	0,0	14,9	1,7
9.Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	5,4	2,2	7,8	1,9	6,5	1,9	4,8	2,5	6,2	2,1
15.Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	7,0	1,7	4,5	1,4	12,0	1,5	2,1	1,3	8,1	1,5
18.Indumenti, calzature, articoli da viaggio e accessori	25,7	1,5	14,7	1,7	13,3	3,3	6,4	1,8	15,7	2,1
22.Stampati e prodotti affini	11,9	1,0	36,6	1,0	14,1	2,2	6,3	1,6	15,9	1,5
24.Sostanze chimiche	11,9	1,4	14,7	2,1	20,5	2,5	2,4	2,2	14,7	2,0
30.Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	9,9	1,4	10,9	1,6	8,0	2,3	2,4	1,5	8,3	1,6
31.Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	10,3	1,6	13,0	1,8	17,6	2,1	3,0	3,1	10,8	2,1
32.Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	10,4	2,4	12,2	1,4	1,4	1,5	14,3	2,2	9,7	2,0
33.Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e per la cura personale	17,3	1,6	19,4	1,2	13,1	1,6	6,5	1,7	15,5	1,5
34.Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	11,5	1,5	13,1	1,8	12,7	2,2	6,0	2,5	11,2	2,0
35.Attrezzature di sicurezza, antincendio, per la polizia e di difesa	11,5	1,1	15,5	1,0	12,6	1,3	8,2	5,0	12,4	1,5
38.Attrezzature da laboratorio, ottiche (escluso vetri)	6,8	1,6	15,2	1,6	13,6	1,6	4,3	1,9	8,9	1,7
39.Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie	19,4	1,9	15,9	2,4	15,1	2,2	15,7	2,1	16,6	2,1
42.Macchinari industriali	13,4	1,3	12,3	1,3	14,4	1,9	8,2	2,1	12,4	1,6
43.Macchine per l'industria mineraria, lo scavo di cave, attrezzature da costruzione	5,5	2,0	24,4	1,5	8,3	2,2	9,7	3,1	12,3	2,3
44.Strutture e materiali per costruzione, prodotti ausiliari (apparecchiature elettriche escluse)	9,2	1,5	8,8	1,5	9,6	2,2	5,8	2,2	8,5	1,8
48.Pacchetti software e sistemi di informazione	5,0	1,1	5,2	1,0	11,8	1,5	3,3	1,5	6,5	1,3
<b>Totale complessivo</b>	<b>14,1</b>	<b>1,6</b>	<b>17,1</b>	<b>1,3</b>	<b>12,9</b>	<b>1,8</b>	<b>6,3</b>	<b>1,9</b>	<b>13,5</b>	<b>1,6</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

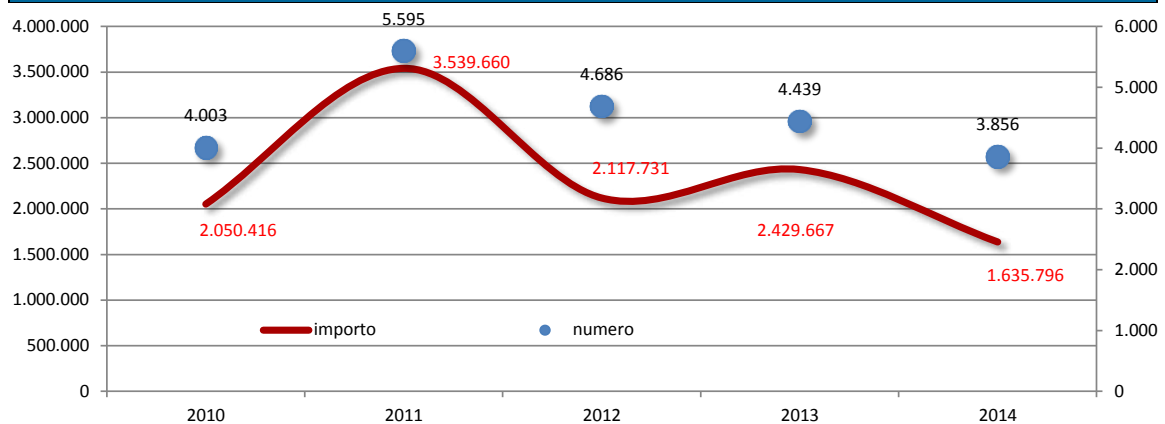
## 10. IL MERCATO DEI SERVIZI

Così come per i lavori e le forniture anche l'analisi dei servizi sarà svolta andando ad analizzare l'andamento dei CIG e in secondo luogo la fase di aggiudicazione.

## 10.1. L'andamento dei CIG

Nel 2014 in Veneto, per l'avvio delle procedure di affidamento di appalti di servizi, sono stati richiesti **3.856 CIG**, contro i 4.439 dell'anno precedente (-13,1%), per un importo complessivo di poco superiore a **1,6 miliardi di € (2,4 mld; -32,7%)**. L'andamento su base annua penalizza il comparto più di quello dei lavori e delle forniture e ciò è evidente soprattutto in termini di valore dove viene più che dissipato il recupero realizzato nel 2013 rispetto al 2012.

**Graf.10.1.1. – CIG perfezionati di servizi di importo pari o superiore a 40 mila €, per numero ed importo (importi in migliaia di €) – 2010-2014**



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Il 55% dei CIG perfezionati in termini di numero si concentra nelle classi di importo più basse a testimonianza di **una forte frammentazione della domanda pubblica di servizi**. La maggior parte della spesa, invece, si concentra su importi elevati o molto elevati.



10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

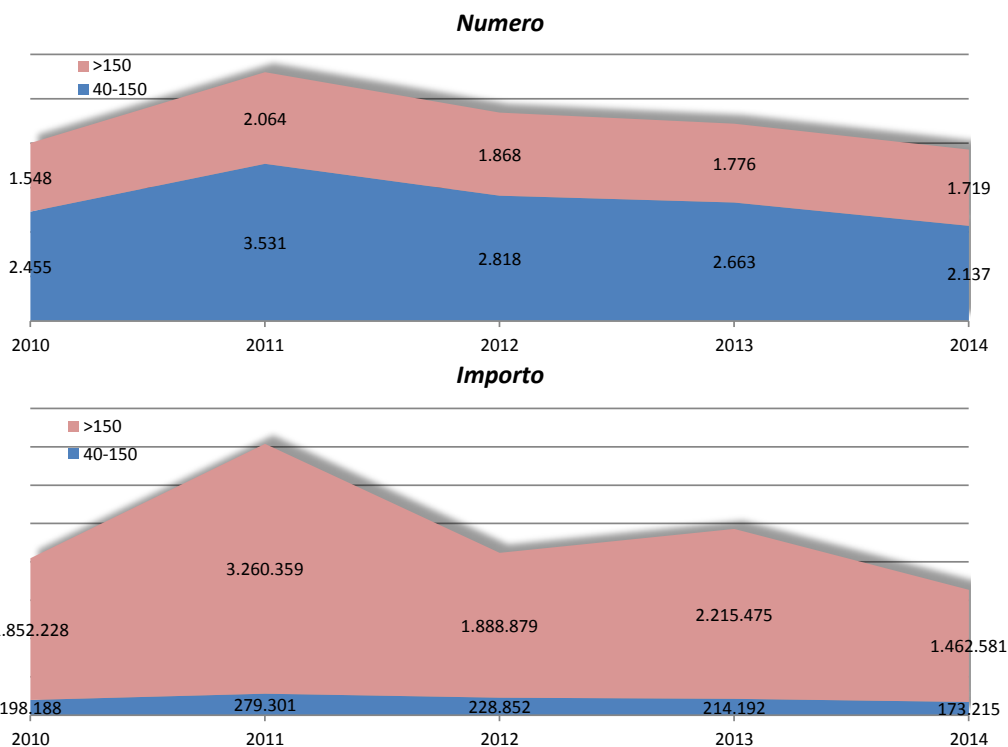
**Tab. 10.1.1. - CIG perfezionati di servizi di importo pari o superiore a 40 mila €, per classe di importo (importi in migliaia di €) - 2010-2014**

Classe di importo	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
40-150	2.455	198.188	3.531	279.301	2.818	228.852	2.663	214.192	2.137	173.215
150-500	984	241.463	1.371	329.933	1.216	294.338	1.196	287.352	1.179	283.832
500-1000	243	171.915	292	203.707	284	201.138	246	175.811	227	161.312
1000-	184	276.933	204	327.511	205	316.816	206	323.547	209	321.470
2500-	74	253.003	88	299.598	89	310.273	67	230.420	51	182.327
più di	63	908.915	109	2.099.610	74	766.314	61	1.198.345	53	513.639
<b>Totale</b>	<b>4.003</b>	<b>2.050.416</b>	<b>5.595</b>	<b>3.539.660</b>	<b>4.686</b>	<b>2.117.731</b>	<b>4.439</b>	<b>2.429.667</b>	<b>3.856</b>	<b>1.635.796</b>
- di cui >= 150	1.548	1.852.228	2.064	3.260.359	1.868	1.888.879	1.776	2.215.475	1.719	1.462.581

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Il rallentamento nel **numero** di richieste di CIG nel triennio 2012-2014 è più appena percettibile nella fascia dei contratti di importo pari o superiore a 150.000 € (da 1.776 a 1.719), mentre nella fascia più bassa si passa dai 2.663 CIG del 2013 ai 2.137 del 2014 (-19,8%). Dal punto di vista dell'**importo**, la situazione si capovolge: nella fascia di contratti di importo superiore ai 150.000 €, si passa dagli oltre 2,2 miliardi di € del 2013 agli 1,5 miliardi di € del 2014 (-34,0%), mentre in quella dei 40-150 mila € si scende dai 213 mila € del 2013 ai 171 mila € nel 2014 (-19,1%).

**Graf. 10.1.2. - CIG perfezionati di servizi di importo pari o superiore a 40 mila €, per classe di importo, numero ed importo (importi in migliaia di €) - 2010-2014**



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Dal punto di vista delle **procedure di scelta del contraente**, il 2014 conferma l'andamento già registrato nel 2013, seppur con cali sostanziali nell'incidenza degli affidamenti diretti, degli affidamenti in economia e delle procedure negoziate e ristrette. In leggero aumento invece rispetto agli scorsi anni sono le **procedure aperte**, che passano dai 579 CIG nel 2013 ai 615 del 2014. Calano invece gli importi, senza alcuna differenziazione tra le varie procedure.

Tab. 10.1.2. - CIG perfezionati per acquisti di servizi di importo pari o superiore a 40 mila €, per procedura di scelta di contraente (importi in migliaia di €) - 2010-2014										
	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	Importo	numero	Importo	numero	Importo	numero	Importo
Affidamenti diretti	306	91.217	618	420.702	563	359.820	542	338.979	370	103.979
Affidamenti in economia	1.289	243.394	2.221	695.714	1.850	281.793	1.584	369.997	1.303	203.818
Procedure aperte	626	752.170	558	880.272	527	691.055	579	731.957	615	599.415
Procedure negoziate	1.307	591.186	1.609	885.507	1.268	597.784	1.217	696.228	1.152	547.049
Procedure ristrette	194	318.688	203	595.583	136	137.224	182	235.148	137	133.824
Altro	281	53.761	386	61.882	342	50.055	335	57.358	279	47.712
<b>Totale</b>	<b>4.003</b>	<b>2.050.416</b>	<b>5.595</b>	<b>3.539.660</b>	<b>4.686</b>	<b>2.117.731</b>	<b>4.439</b>	<b>2.429.667</b>	<b>3.856</b>	<b>1.635.796</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

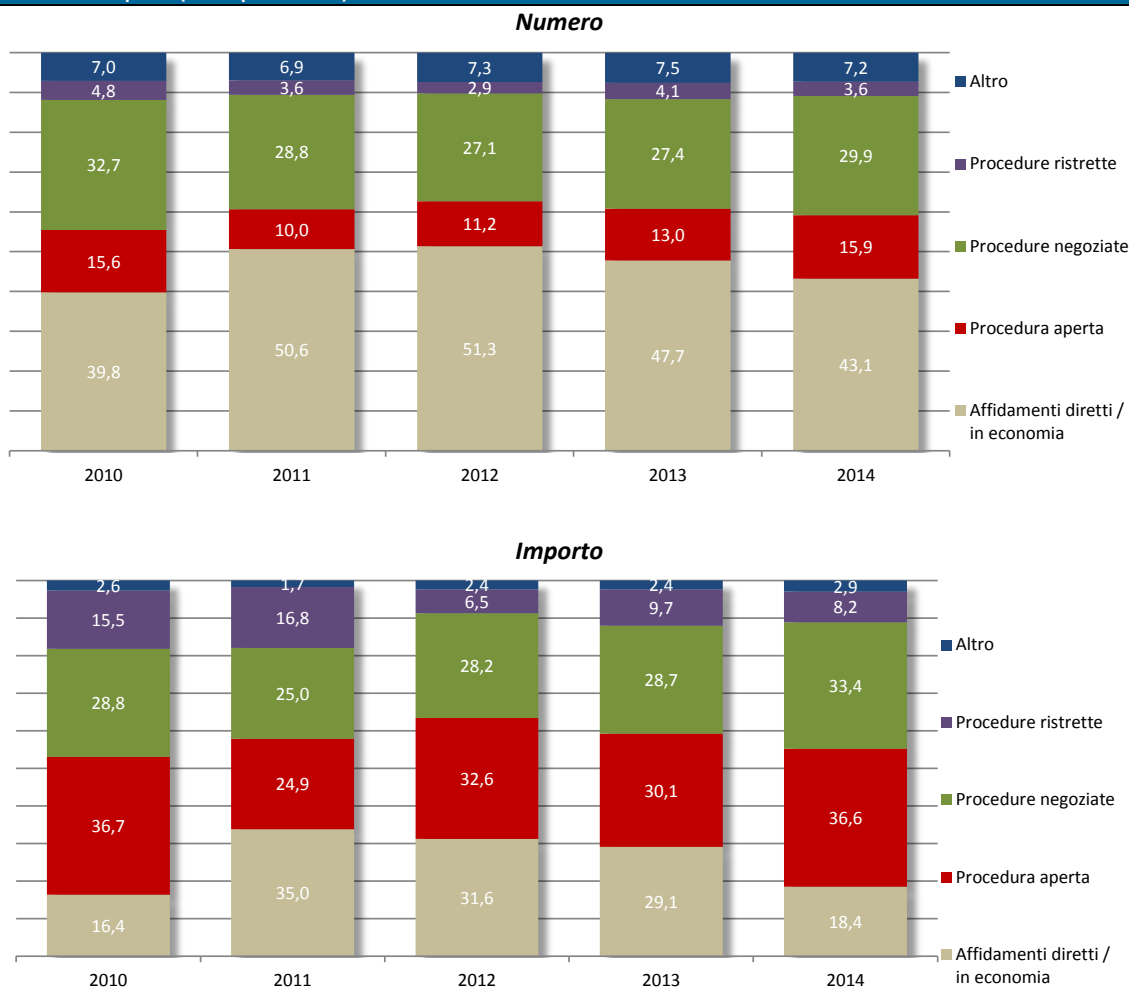
Osservando la serie storica dell'incidenza percentuale delle diverse procedure, si nota come quelle aperte si consolidino in numero ed importo, ma non riescano, dal punto di vista quantitativo, a superare gli affidamenti diretti e in economia, che, insieme considerati, restano le modalità preferita, favorita anche dall'essere quella naturalmente più diffusa fra i più numerosi appalti di importo esiguo. Soprattutto nel caso dei servizi, infatti, le PA hanno la necessità di ricorrere a **procedure snelle, rapide, espletabili in tempi brevi, tanto più necessarie quanto più piccoli sono gli affidamenti**.

Nel caso di appalti medio-grandi si preferiscono invece le procedure aperte, poiché l'entità della spesa richiede gare estese ad una pluralità di concorrenti e caratterizzate da una maggiore trasparenza.



10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Graf. 10.1.3. – CIG perfezionati di servizi di importo pari o superiore a 40 mila €, per procedure di scelta del contraente, numero ed importo (valori percentuali) – 2010 - 2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

L'analisi dei CIG per **tipologia di stazione appaltante** mette in luce il particolare dinamismo dei **Comuni** che hanno richiesto **1.074 CIG** nel 2014, corrispondenti al 27% di quelli totali. In termini di importo sono sempre i **Comuni** a prevalere, con una spesa di quasi 430 mln. di €. Seguono le Aziende ULSS, con 775 CIG, per un importo complessivo di circa 380 mln. di €.

La dinamica temporale evidenzia come nell'ultimo quinquennio il settore sia stato fortemente penalizzato dalla contrazione delle risorse: in particolare si segnalano alcune tipologie di enti che hanno quasi "azzerato" la spesa in servizi dal 2014, come le **Scuole statali**, con solo 18 CIG per un importo di quasi 7 mln. di € e gli **Enti previdenziali** con 13 CIG e appena 3,4 mln. di € (erano 46 mln. di € nel 2013).



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Tab. 10.1.3. – CIG perfezionati di servizi di importo pari o superiore a 40 mila €, per stazione appaltante, numero ed importo (valori in migliaia di €) – 2010-2014										
	2010		2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Ministeri e agenzie fiscali	14	6.760	141	27.967	157	25.354	75	11.770	51	15.951
Forze armate e polizia	46	16.636	109	19.378	75	17.062	102	69.283	67	17.016
Scuole statali	20	2.237	41	3.909	48	4.844	77	79.943	18	6.722
Enti economici ed Enti di Previdenza	32	15.021	77	23.472	45	17.551	54	46.550	13	3.497
Regione	95	142.009	109	61.937	81	60.489	79	43.376	80	59.787
Società regionali (a)	59	11.778	60	12.133	73	30.487	48	19.642	56	21.028
Province	101	43.564	112	150.906	101	124.194	73	59.997	52	43.771
Comuni e Unioni di Comuni (b)	1.303	616.040	1.570	810.353	1.207	530.540	1.222	564.006	1.074	430.453
Enti per l'edilizia residenziale	19	2.656	19	3.354	19	8.934	5	691	5	1.635
Consorzi di bonifica e ATO (c)	24	7.775	35	6.451	37	31.648	31	2.309	25	10.369
Concessionari e imprese di gestione (d)	821	335.223	1.157	424.610	1.096	374.659	988	302.456	955	303.004
Società partecipate di servizi	96	84.268	195	109.288	196	70.171	196	252.587	169	51.594
Altri consorzi pubblici (e)	149	29.139	185	389.275	192	41.037	253	167.674	160	73.600
Aziende U.L.S.S. e RSA	906	670.613	1.217	1.317.432	956	638.977	854	637.475	775	380.278
Fondazioni e Opere pie (f)	23	8.258	80	28.071	53	15.546	59	39.657	61	53.945
Camere di Commercio	39	8.122	90	15.524	63	19.046	54	16.954	40	13.494
Università ed Enti di ricerca	36	15.541	98	41.172	64	30.717	67	51.458	79	77.610
Altri soggetti pubblici e privati	220	34.776	300	94.426	223	76.476	202	63.840	176	72.041
<b>Totale complessivo</b>	<b>4.003</b>	<b>2.050.416</b>	<b>5.595</b>	<b>3.539.660</b>	<b>4.686</b>	<b>2.117.731</b>	<b>4.439</b>	<b>2.429.667</b>	<b>3.856</b>	<b>1.635.796</b>
(a) Comprende: Agenzie, Enti e società regionali										
(b) Comprende: Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane										
(c) Comprende: Consorzi ed Enti di bonifica e sviluppo agricolo, autorità di bacino e ATO										
(d) Comprende: Autorità, concessionari di imprese di gestione reti e infrastrutture										
(e) Comprende Consorzi pubblici ed imprese a partecipazione pubblica										
(f) Comprende: Fondazioni, opere pie ed enti produttori di servizi ricreativi e religiosi										

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

In sintesi l'analisi per importo pone in luce alcuni aspetti significativi:

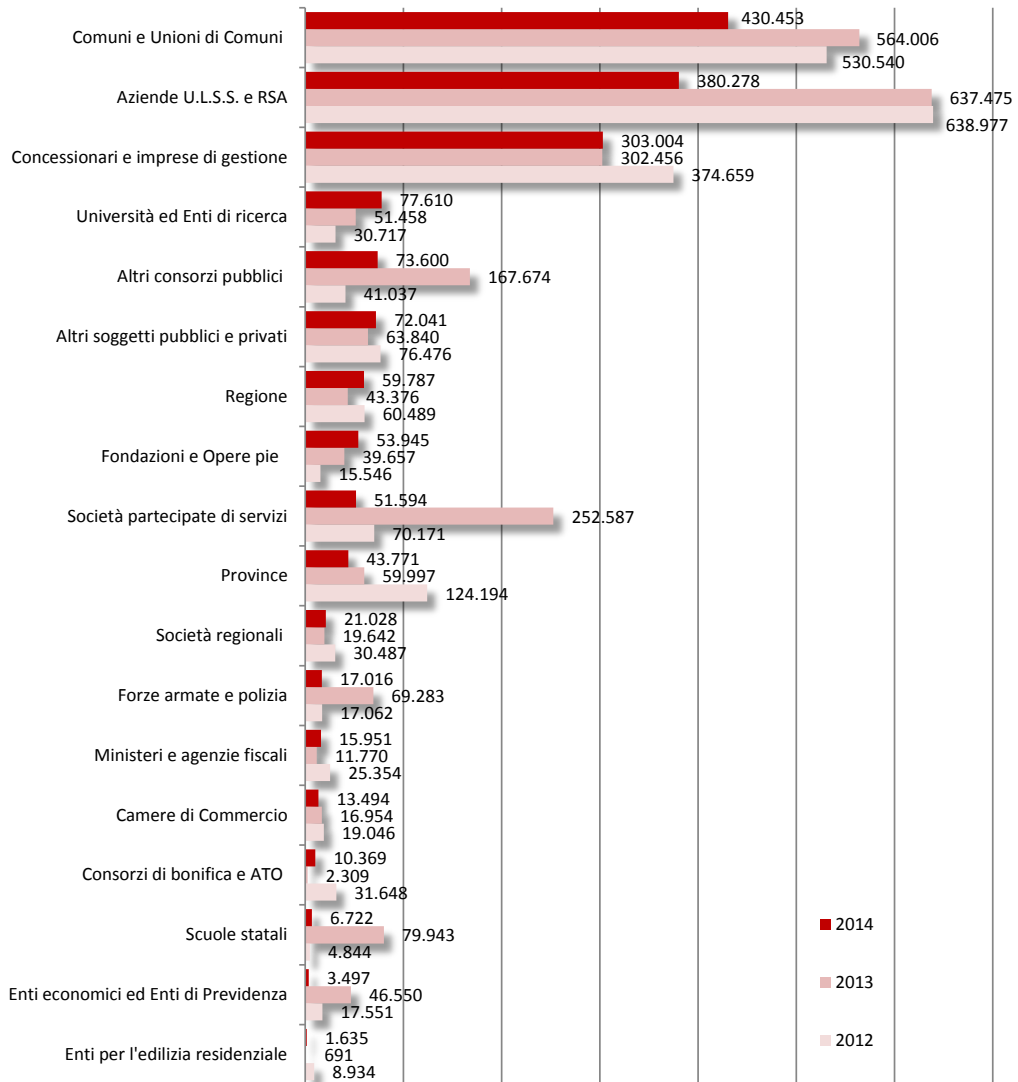
- il **primato dei Comuni**, seppur in contrazione rispetto a quanto registrato negli anni passati;
- la tenuta delle **imprese concessionarie**;
- la forte contrazione della spesa delle **Aziende U.L.S.S., delle Forze Armate e degli enti economici e di previdenza**;



10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

- la performance positiva di alcune tipologie di Enti, come Università, Fondazioni e Opere Pie ed Enti per l'edilizia residenziale.

Graf. 10.1.4. - CIG perfezionati di servizi di importo pari o superiore a 40 mila €, per stazione appaltante (importi in migliaia di €) - 2010-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Si riportano di seguito le **prime 10 gare di servizi nel 2014**. La gara di maggiori dimensioni è quella relativa all'operazione di **housing sociale dell'Università Ca' Foscari per la realizzazione degli alloggi studenteschi**, del valore complessivo di 38 milioni di €. Seguono due gare, rispettivamente della **Fondazione Città di Roncade** e della società **Venezia Terminal Passeggeri Spa**, rispettivamente per un servizio di global service e servizi di portabagagli legati all'area portuale, del valore di 26 e di 24 milioni di €. Gli altri contratti più rilevanti riguardano servizi di trasporto pubblico locale, servizi di ristorazione, servizi di illuminazione pubblica.

L'analisi della graduatoria conferma il ruolo strategico delle **società partecipate** e di alcuni **Comuni** per la gestione dei servizi pubblici essenziali (rifiuti, illuminazione, energia elettrica).

Tab. 10.1.4. - CIG perfezionati di servizi di importo pari o superiore a 40 mila €: i primi 10 contratti del 2014 (importi in migliaia di €)			
stazione appaltante	oggetto lotto	importo (migliaia di €)	importo aggiudicato (migliaia di €)
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI VENEZIA CA' FOSCARI	Intervento di housing sociale per la realizzazione di alloggi studenteschi: individuazione e selezione di una società SGR	38.000	
FONDAZIONE "CITTA' DI RONCADE"	Affidamento in concessione del servizio di gestione globale della Residenza Città di Roncade per 6 anni	26.749	
VENEZIA TERMINAL PASSEGGERI S.P.A.	Servizi di portabagagli, movimentazione di provviste e dotazioni di bordo per navi da crociera in area portuale.	24.000	23.762
COMUNE DI MIRA	Individuazione del socio operativo privato nella società ' SE.RI.MI.SRL e affidamento in concessione dei servizi di ristorazione e di gestione delle farmacie comunali	20.859	
COMUNE DI VENEZIA	Servizio di trasporto pubblico locale	19.829	
AZIENDA U.L.S.S. N.10 - "VENETO ORIENTALE"	Servizio di ristorazione	17.007	
AZIENDA U.L.S.S. N. 16 - PADOVA	Servizio integrazione scolastica per l'Azienda U.L.S.S 16 di Padova	15.353	14.956
VENEZIANA ENERGIA RISORSE IDRICHE TERRITORIO AMBIENTE SERVIZI SPA	Procedura aperta per l'affidamento di alcune polizze assicurative del Gruppo Veritas	11.797	
COMUNE DI VERONA	Contratto di servizio per la gestione del trasporto pubblico locale secondo periodo 2014	10.648	
COMUNE DI SAN BONIFACIO	Servizio di illuminazione pubblica	10.506	

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

## 10.2. Le aggiudicazioni

### 10.2.1. I servizi: lo scenario generale

Come per i settori dei lavori e delle forniture in questa parte della ricerca vengono presentati i risultati delle analisi derivanti dagli archivi Simog forniti dall'Osservatorio Regionale dei Contratti pubblici.

In Veneto nel 2014 sono stati aggiudicati **1.694 appalti di servizi per un importo complessivo di poco più di 623 milioni di €**. Il settore risulta essere molto frammentato e caratterizzato da gare di importo medio-piccolo: le gare aggiudicate che hanno un importo compreso tra i 40.000 € e i 150.000 € rappresentano infatti da sole il 56,4% in termini di numero, mentre, relativamente alla spesa complessiva la distribuzione tra le varie classi di importo appare più omogenea: le aggiudicazioni di importo superiore a 5 milioni di € coprono il 29,6% della spesa totale aggiudicata, quelle tra 1 milione e 2,5 milioni di € il 18,8% e infine quelle fino a 500.000 € il 18%.

L'evoluzione temporale evidenzia una **contrazione molto forte delle gare aggiudicate sia su base tendenziale (con riferimento all'intera serie storia 2011-2014) che su base annua** e sia in termini di numero che di importo. Nell'ultimo anno si registra una flessione del 38% rispetto al numero delle aggiudicazioni e di oltre il 44% come importo. L'ultima sperimentata è la contrazione più rilevante dell'intero periodo osservato e conferma i drastici tagli che le stazioni appaltanti sono state costrette a compiere in questo comparto così strategico per i cittadini.



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

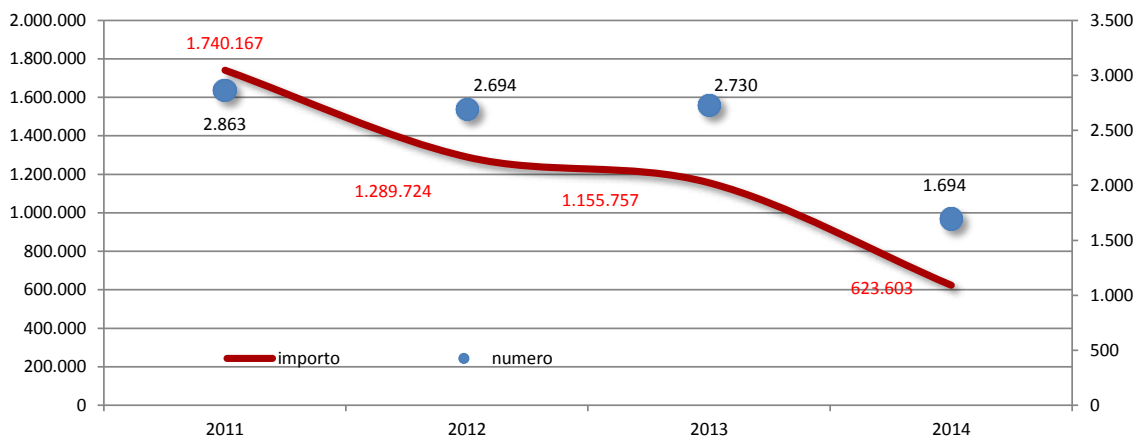
Tab. 10.2.1. - Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per classe di importo (importi in migliaia di €) - 2011-2014

Classe di importo	2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
40-150	1.766	128.600	1.610	120.254	1.634	119.071	956	72.957
150-500	737	163.574	736	163.200	758	163.586	509	112.654
500-1000	149	94.624	144	94.803	131	84.671	99	64.402
1000-2500	110	160.142	103	145.903	123	166.976	88	117.384
2500-5000	40	126.585	54	160.019	51	149.909	23	71.194
più di 5000	61	1.066.642	47	605.545	33	471.544	19	185.012
<b>Totale</b>	<b>2.863</b>	<b>1.740.167</b>	<b>2.694</b>	<b>1.289.724</b>	<b>2.730</b>	<b>1.155.757</b>	<b>1.694</b>	<b>623.603</b>
<b>di cui &gt;=150</b>	<b>1.097</b>	<b>1.611.567</b>	<b>1.084</b>	<b>1.169.470</b>	<b>1.096</b>	<b>1.036.686</b>	<b>738</b>	<b>550.646</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Il grafico sotto riportato conferma il trend di discesa subito dal settore negli ultimi anni:

Graf.10.2.1. -Appalti di servizi aggiudicati di importo superiore a 40 mila € (importi in migliaia di €) - 2011-2014



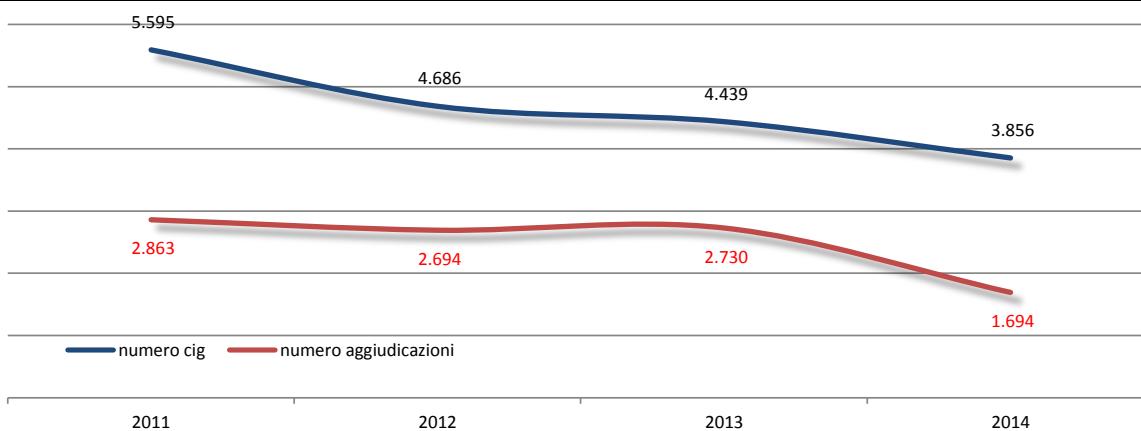
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

I due grafici successivi mettono a confronto la serie storia del numero e degli importi di CIG e aggiudicazioni. In termini di numero, **il rapporto fra i due aggregati è pari, per il 2011, al 52%, per il 2012 al 57% per il 2013 al 61% e per il 2014 al 43%**. Il dato è da considerare indicativo di quante procedure di affidamento avviate (CIG) trovano poi riscontro in una comunicazione di avvenuta aggiudicazione pur al netto di alcune tipologie di contratti, come le concessioni, per le quali non sussiste obbligo di trasmissione dei dati sull'esito dell'affidamento. Si sottolinea anche in questo caso che il dato 2014 è da ritenere non ancora consolidato per il possibile ritardo di comunicazione di una qualche quota di aggiudicazioni.



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

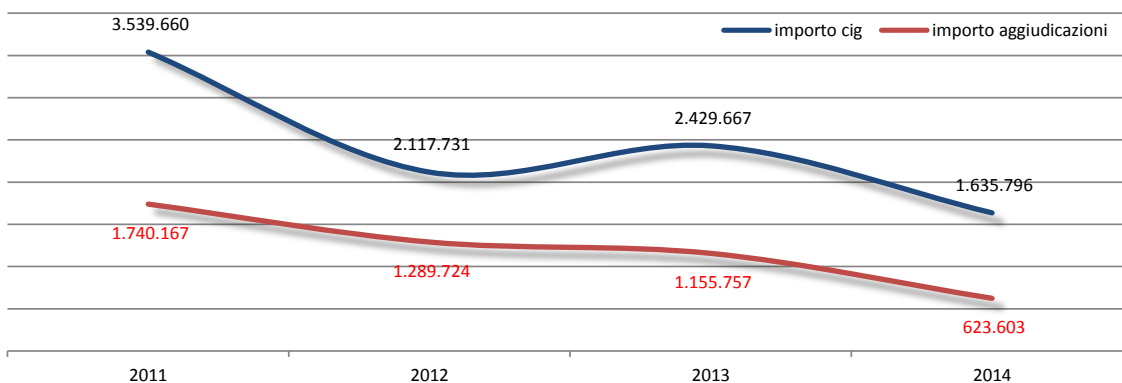
Graf. 10.2.2. – CIG e appalti aggiudicati di servizi in Veneto di importo pari o superiore a 40 mila € (numero) - 2011-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Anche l'andamento degli importi segue una dinamica simile non presentando tuttavia quel maggiore scostamento nei valori relativi all'ultimo anno nonostante come detto il dato delle aggiudicazioni 2014 sia da considerare in qualche misura ancora provvisorio.

Graf. 10.2.3. – CIG e appalti aggiudicati di servizi in Veneto di importo pari o superiore a 40 mila € (importi in migliaia di €) - 2011-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Nei paragrafi successivi i dati sulle aggiudicazioni del 2014 sono analizzati nel dettaglio sia dal punto di vista dell'evoluzione e delle caratteristiche della domanda pubblica che dal punto di vista dell'orientamento dell'offerta e del comportamento delle imprese.

#### Le caratteristiche della domanda

##### Le procedure di scelta del contraente

Per quanto riguarda le **procedure di scelta del contraente**, gli **affidamenti in economia** e le **procedure negoziate** risultano essere nel 2014 le procedure più utilizzate in termini numerici (31,8% e 29,8%), mentre le procedure aperte si fermano al 13% del totale delle aggiudicazioni. Dal punto di vista degli importi, sono sempre le procedure negoziate a prevalere (38,5%), seguite dalle "aperte" (27% nel complesso).



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Tab. 10.2.2. - Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per procedura di scelta del contraente (importi in migliaia di €) - 2011 - 2014										
Procedura di scelta del contraente	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Affidamenti diretti	247	200.699	268	240.695	290	162.173	187	39.572	992	643.139
Affidamenti in economia	1.039	116.735	1.116	124.194	964	105.783	540	67.712	3.659	414.424
Procedura aperta	277	434.667	257	470.250	410	286.834	221	168.890	1.165	1.360.641
Procedure negoziate	851	466.111	698	333.350	719	473.376	506	240.245	2.774	1.513.082
Procedure ristrette	106	480.049	70	81.270	95	97.983	37	84.466	308	743.768
Altro	343	41.906	285	39.965	252	29.607	203	22.718	1.083	134.196
<b>Totale</b>	<b>2.863</b>	<b>1.740.167</b>	<b>2.694</b>	<b>1.289.724</b>	<b>2.730</b>	<b>1.155.757</b>	<b>1.694</b>	<b>623.603</b>	<b>9.981</b>	<b>4.809.250</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

**I criteri di aggiudicazione**

L'andamento dei contratti rispetto a **criterio di aggiudicazione** dimostra come l'offerta economicamente più vantaggiosa incida negli appalti di servizi nel 2014 per il 29,1% sul numero e per il 47,6% sul valore totale aggiudicato. Il prezzo più basso, dunque, continua ad essere quello largamente più diffuso anche se l'OEPV sembra lentamente acquisire una maggiore rilevanza.

Tab. 10.2.3 - Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per procedura di scelta del contraente (importi in migliaia di €) - 2011 - 2014										
Criterio di aggiudicazione	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
OEPV	308	500.955	277	333.942	471	335.343	383	193.034	1.439	1.363.274
Prezzo più basso	611	645.032	506	283.696	1.460	437.794	931	212.382	3.508	1.578.904
Non indicato	1.944	594.180	1.911	672.086	799	382.619	380	218.186	5.034	1.867.072
<b>Totale</b>	<b>2.863</b>	<b>1.740.167</b>	<b>2.694</b>	<b>1.289.724</b>	<b>2.730</b>	<b>1.155.757</b>	<b>1.694</b>	<b>623.603</b>	<b>9.981</b>	<b>4.809.250</b>
OEPV: % su totale indicato	33,5	43,7	35,4	54,1	24,4	43,4	29,1	47,6	29,1	46,3
<b>di cui procedura aperta</b>										
OEPV	106	249.056	90	210.127	116	120.059	80	80.435	392	659.678
Prezzo più basso	92	71.917	59	54.858	177	105.714	74	31.307	402	263.797
Non indicato	79	113.694	108	205.264	117	61.061	67	57.147	371	437.166
<b>Totale</b>	<b>277</b>	<b>434.667</b>	<b>257</b>	<b>470.250</b>	<b>410</b>	<b>286.834</b>	<b>221</b>	<b>168.890</b>	<b>1.165</b>	<b>1.360.641</b>
OEPV: % su totale indicato	53,5	77,6	60,4	79,3	39,6	53,2	51,9	72,0	49,4	71,4

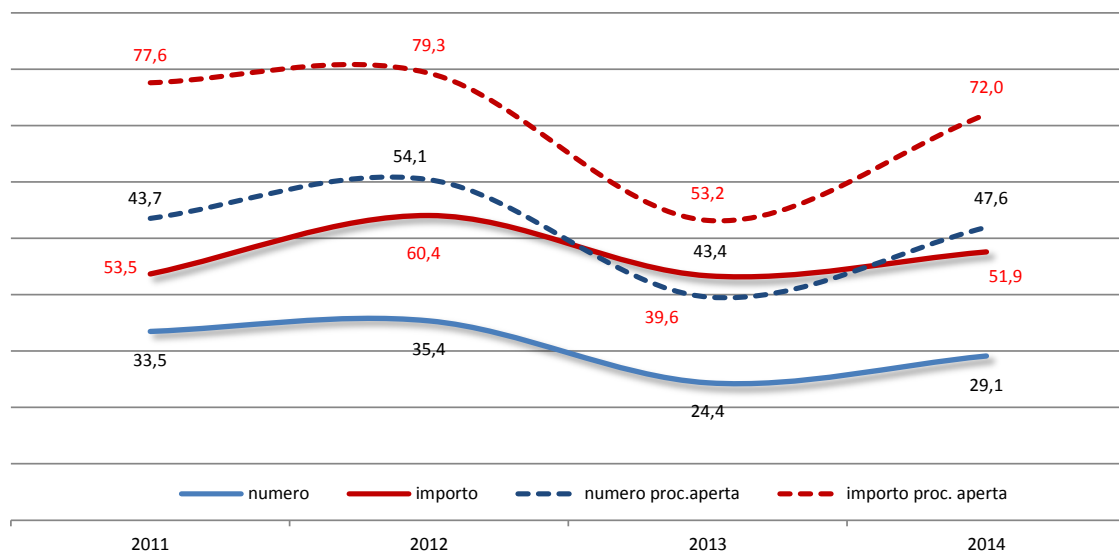
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Questo è particolarmente evidente nel caso della **procedura aperta**, dove l'incidenza del criterio dell'OEPV è fisiologicamente maggiore rispetto alle altre procedure e dove tale criterio mette a segno un netto miglioramento su base annua. Ciò significa che, nel caso in cui la gara sia estesa ad una pluralità di offerenti, diventa decisivo, soprattutto in un settore rilevante come quello dei servizi, valutare la qualità delle offerte ed entrare nel merito dei progetti tecnici delle imprese.



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Graf. 10.2.4. – Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €: incidenza del criterio dell'OEPV sul totale delle procedure di aggiudicazione (percentuale sul totale al netto del non indicato) – 2011-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

#### Le tipologie di committenti

L'analisi tipologica delle **stazioni appaltanti** evidenzia come nel 2014 siano le **Concessionarie e imprese di gestione dei servizi pubblici** ad aggiudicarsi il più alto numero di gare di servizi (554), seguite, ma a distanza, dalle Aziende U.L.S.S. con 383 gare. Sull'intero periodo 2011-2014, che conferma la progressiva contrazione delle risorse di tutte le principali categorie di Enti, **colpisce in particolare il dato dei Comuni che nel 2013 avevano aggiudicato 162 milioni di € e nel 2014 appena 85 milioni di €**. Significativa anche la riduzione degli importi per le aziende U.L.S.S., la Regione, i Consorzi e gli Enti economici e previdenziali.



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Tab. 10.2.4. - Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per stazione appaltante (importi in migliaia di €) -2011-2014								
Stazione appaltante	2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Ministeri e ag.fiscali	124	20.629	145	19.374	40	5.068	17	1.329
Forze armate e polizia	73	11.699	58	7.031	55	110.704	19	1.476
Scuole statali	17	1.814	12	840	7	612	-	-
Enti economici e previd.	72	17.376	40	16.127	49	23.989	9	3.079
Regione	51	21.415	49	34.383	41	16.435	29	14.953
Società regionali (a)	25	3.941	52	20.026	34	8.590	28	11.490
Province	50	60.156	52	50.382	35	27.256	15	13.168
Comuni e Unioni (b)	442	279.590	383	278.903	521	162.487	292	85.530
Enti per l'edilizia residenziale	2	454	6	1.226	4	4.186	2	948
Consorzi di bonifica/ ATO (c)	16	1.041	18	18.242	19	1.063	6	728
Concess. e imprese di gestione (d)	914	314.457	815	215.277	821	239.035	554	145.013
Società partecipate	118	116.034	101	21.703	102	37.163	68	20.859
Altri consorzi pubbliche (e)	121	360.791	158	49.022	212	123.341	135	61.376
Aziende U.L.S.S. e RSA	595	475.924	586	495.231	567	338.464	383	196.212
Fondazioni/Opere pie (f)	2	1.090	4	9.767	14	6.736	23	7.140
CCIAA	47	5.925	42	4.981	34	10.079	20	9.212
Università e ricerca	63	19.259	62	31.366	42	10.003	34	20.238
Altri soggetti	131	28.572	111	15.843	133	30.546	60	30.852
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.863</b>	<b>1.740.167</b>	<b>2.694</b>	<b>1.289.724</b>	<b>2.730</b>	<b>1.155.757</b>	<b>1.694</b>	<b>623.603</b>
(a) Comprende: Agenzie, Enti e società regionali								
(b) Comprende: Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane								
(c) Comprende: Consorzi ed Enti di bonifica e sviluppo agricolo, autorità di bacino e ATO, società partecipate								
(d) Comprende: Autorità, concessionari di imprese di gestione reti e infrastrutture								
(e) Comprende Consorzi pubblici ed imprese a partecipazione pubblica								
(f) Comprende: Fondazioni, opere pie ed enti produttori di servizi ricreativi e religiosi								

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

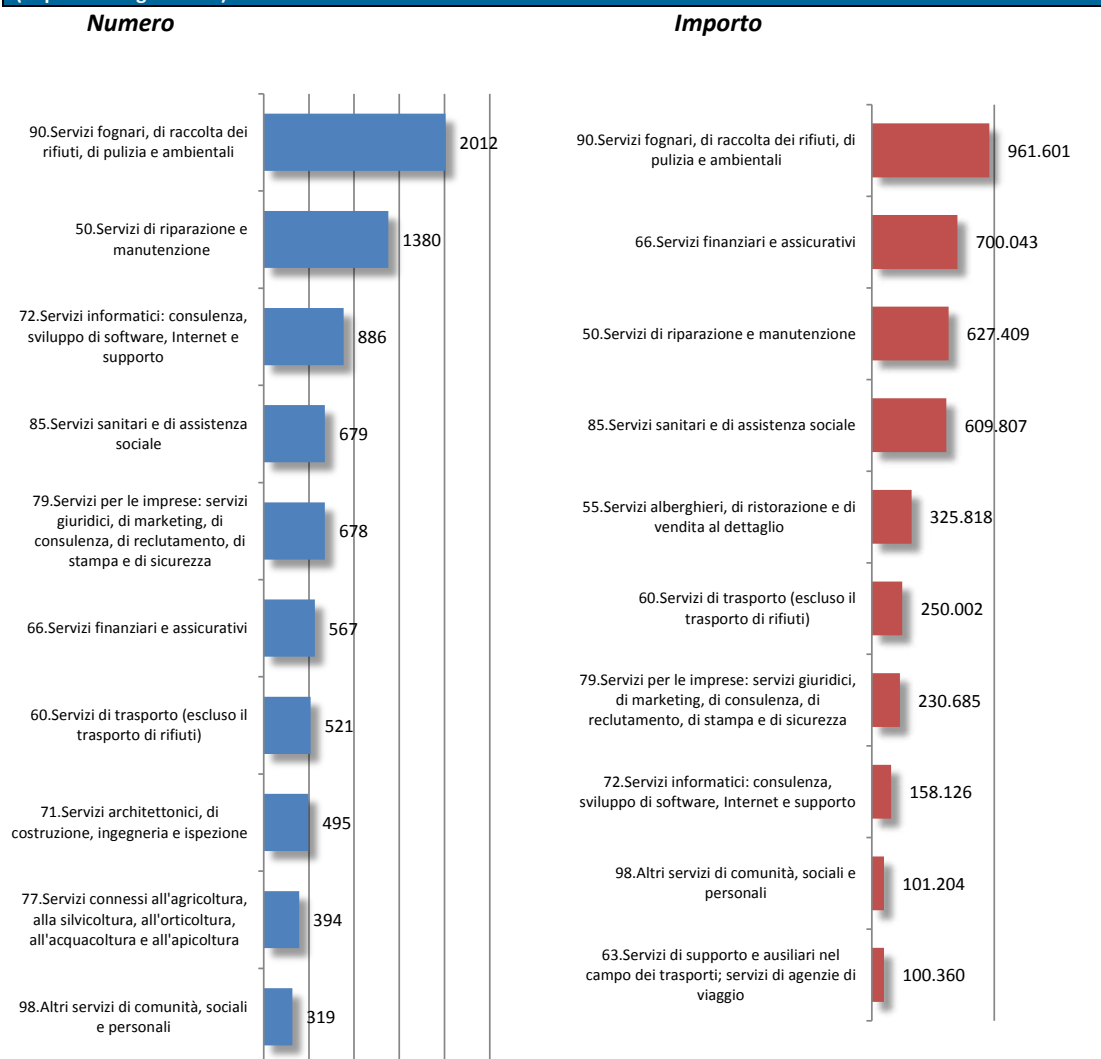


## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

**L'oggetto delle aggiudicazioni di servizi: l'analisi dei settori**

La parte sulla domanda si conclude con un'ultima analisi dei settori prevalenti nei quali vengono aggiudicati appalti di servizi. Per avere un dato più solido prendiamo in considerazione tutto il periodo analizzato, dal 2011 al 2014 da quale emerge che il numero di contratti e la maggior spesa si concentra prevalentemente in due categorie: quella dei **servizi fognari, raccolta rifiuti, servizi ambientali e di pulizia** e quella dei **servizi di riparazione e manutenzione**.

**Graf. 10.2.5. –Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per tipologia di servizio, numero e importo (importi in migliaia di €) – totale 2011-2014**



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Nella dinamica evolutiva del periodo 2011-2014, i settori che hanno avuto la maggiore contrazione sono i **servizi sanitari e di assistenza sociali**, i **servizi alberghieri e di ristorazione**, i **servizi finanziari e assicurativi** e i **servizi fognari e la raccolta dei rifiuti**. Sembrano invece tenere, dopo il crollo dello scorso anno, i **servizi di ricerca e sviluppo** e i **servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio** dove il valore delle aggiudicazioni passa da 17,2 milioni di € nel 2013 ad oltre 45 milioni di € nel 2014.



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Tab. 10.2.5. – Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per tipologia di servizio, numero ed importo (importi in migliaia di €) - 2011 - 2014								
	2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
50.Servizi di riparazione e manutenzione	399	224.183	369	122.566	382	201.754	230	78.906
51.Servizi di installazione (escluso software)	3	782	5	589	3	200	6	653
55.Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	70	97.684	78	141.282	89	57.553	44	29.299
60.Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	187	65.136	122	62.649	137	82.695	75	39.522
63.Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio	46	18.146	41	19.228	64	17.295	35	45.691
64.Servizi di poste e telecomunicazioni	46	9.734	51	12.934	45	10.142	35	19.483
65.Servizi pubblici	18	50.664	30	10.933	20	10.132	15	8.691
66.Servizi finanziari e assicurativi	145	472.142	136	104.530	178	76.735	108	46.636
70.Servizi immobiliari	2	212	5	417	2	8.234	2	160
71.Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	193	24.673	123	11.961	113	10.750	66	5.877
72.Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet	197	40.914	276	47.299	232	37.313	181	32.601
73.Servizi di ricerca e sviluppo e servizi di consulenza affini	16	3.884	25	10.281	12	923	7	6.168
75.Servizi di pubblica amministrazione e difesa e servizi di previdenza sociale	24	8.147	26	4.876	13	8.393	10	1.462
76.Servizi connessi all'industria petrolifera e del gas	3	401	-	-	2	150	2	243
77.Servizi connessi all'agricoltura, alla silvicoltura, all'orticoltura, acquacoltura e apicoltura	145	30.467	83	9.240	111	29.713	55	13.605
79.Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	214	52.208	214	95.601	160	59.730	90	23.146
80.Servizi di istruzione e formazione	21	36.370	20	4.744	18	4.248	7	1.212
85.Servizi sanitari e di assistenza sociale	212	185.452	154	186.129	172	157.135	141	81.091
90.Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	535	277.472	526	273.295	615	310.376	336	100.458
92.Servizi ricreativi, culturali e sportivi	36	5.901	42	6.758	31	5.803	26	5.146
98.Altri servizi di comunità, sociali e personali	82	34.082	88	30.476	93	17.574	56	19.073
non indicato	269	101.514	280	133.937	238	48.908	167	64.480
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.863</b>	<b>1.740.167</b>	<b>2.694</b>	<b>1.289.724</b>	<b>2.730</b>	<b>1.155.757</b>	<b>1.694</b>	<b>623.603</b>

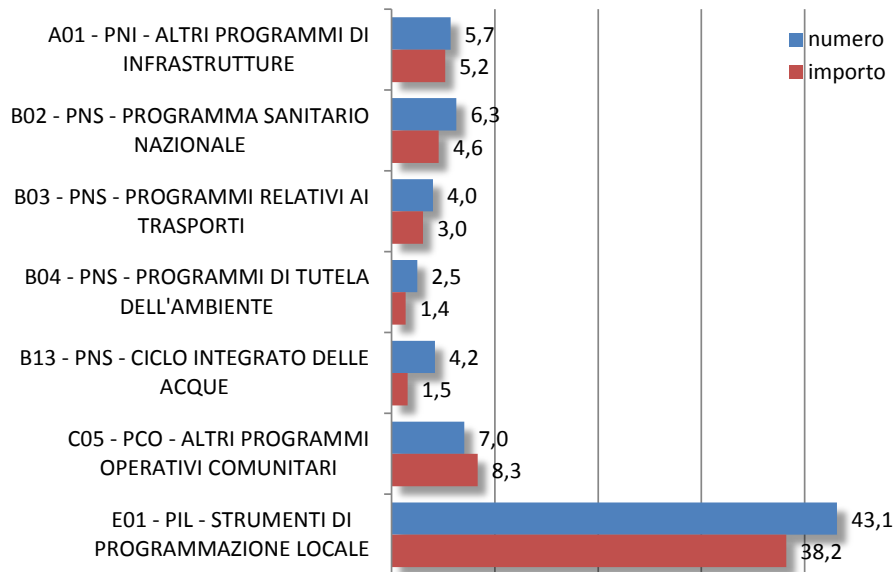
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Quanto alle **fonti di finanziamento**, come nel caso delle forniture, prevalgono gli strumenti di programmazione regionale e locale, seguiti dai programmi operativi legati ai finanziamenti comunitari che rappresentano in questo caso la seconda voce di finanziamento.



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Graf.10.2.6. - Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per strumento di finanziamento, numero e importo (percentuale sul totale) – 2013-2014 (a)



(a) L'informazione sulle fonti di finanziamento per tutti i contratti sopra i 40.000 € è disponibile soltanto per gli anni 2013 e 2014.

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Di seguito le **prime 20 aggiudicazioni di servizi del 2014**, sempre al netto degli accordi quadro e delle convenzioni. Le aggiudicazioni più rilevanti riguardano i servizi energetici, servizi di trasporto e aeroportuali, nonché i servizi legati alle attività delle Aziende U.L.S.S.



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Tab. 10.2.6. - Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: le prime 20 aggiudicazioni per importo (importi in €) – 2014

Stazione appaltante	oggetto lotto	importo lotto (migliaia di €)	importo aggiudicazione (migliaia di €)
AZIENDA U.L.S.S. N.2 - FELTRE	Servizi energia degli impianti tecnologici della ULSS n. 2 di Feltre (BL) e realizzazione del Nuovo Polo Tecnologico dell'Ospedale di Feltre	41.424.380	37.993.674
VENEZIA TERMINAL PASSEGGERI S.P.A.	Servizi di portabagagli, movimentazione di provviste e dotazioni di bordo per navi da crociera in area portuale.	24.000.000	23.762.500
POSTETUTELA SPA	Servizio di trasporto, scorta, custodia valori per le province venete	16.089.871	16.089.871
AZIENDA U.L.S.S. N. 16 - PADOVA	Servizio integrazione scolastica	15.353.500	14.956.033
VETRITAL SERVIZI S.R.L.	Servizio di svuotamento contenitori adibiti alla raccolta differenziata	10.500.000	10.500.000
AZIENDA U.L.S.S. N. 20 - VERONA	Servizio di pulizia dell'U.L.S.S. n.20 per un periodo di tre anni con possibilità di rinnovo biennale.	16.894.893	9.122.191
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA	Servizi di telecomunicazione (telefonia fissa e dati) per l'Università degli Studi di Padova	11.500.000	7.561.307
REGIONE VENETO	Servizio di brokeraggio e supporto per il reperimento delle coperture TCT/RCO a favore delle aziende sanitarie	7.500.000	7.500.000
AUTOSTRADA DEL BRENNERO S P A	Servizio di manutenzione ordinaria della segnaletica stradale	7.351.078	7.351.078
ECOPROGETTO VENEZIA SRL	Mutuo chirografario a SAL - investimenti 2014 -15 in impiantistica - Polo di Fusina	6.500.000	6.500.000
IPAB DI VICENZA	Gestione unitaria ed integrata delle attività volte al regolare funzionamento di n. 3 reparti dell'Ente	7.750.000	6.472.099
AZIENDA U.L.S.S. N. 13 – MIRANO	Servizio manutenzione apparecchiature elettromedicali	7.200.000	6.453.360
TRENITALIA SPA	Servizio di Terminalizzazione, Manovre nell'impianto di Venezia Marghera Scalo	6.133.460	6.133.460
PROVINCIA DI VENEZIA	Servizio di Global Service per la gestione degli immobili provinciali	5.379.123	5.379.123
COMUNE DI TREVISO	Servizio di gestione parcheggi	5.133.699	5.167.473
AZIENDA OSPEDALIERA PADOVA	Servizio assicurativo RCT/O	5.000.000	4.987.800
INFOCAMERE– SEDE PADOVA	Servizio di manutenzione dei prodotti Oracle installati presso il CED di InfoCamere	5.021.639	4.492.677
AZIENDA U.L.S.S. N. 6 - VICENZA	Servizio di connettività IP, manutenzione	4.662.908	4.243.486
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI VICENZA	Servizio di gestione integrata relativa agli immobili provinciali - Global service	4.184.450	4.184.450
ECOPROGETTO VENEZIA SRL	Servizio di trasporto, conferimento, smaltimento/trattamento di rifiuti	4.000.000	4.000.000

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

## 10.2.2. Le caratteristiche dell'offerta

Nel presente paragrafo si ricompone la mappa della provenienza delle imprese aggiudicatrici nel settore dei servizi in forma singola o come capofila di Associazioni temporanee di imprese. **Nel 2014 la presenza delle imprese venete sul mercato interno si consolida e si rafforza, andando a coprire il 57,0% degli appalti aggiudicati e il 45,5% del loro valore complessivo, corrispondente ad una cifra assoluta di 283 milioni di € nel solo 2014 e di circa 2 miliardi di € nel periodo 2011-2014.**

Tab. 10.2.7. - Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per regione di provenienza dell'impresa/ATI, numero e importo (importi in migliaia di €) - 2011-2014								
Regione di provenienza dell'impresa/ATI	2011-2014				2014			
	numero		importo		numero		importo	
	numero	% su tot.	migliaia di €	% su tot.	numero	% su tot.	migliaia di €	% su tot.
Abruzzo	19	0,2	10.364	0,2	2	0,1	288	0,0
Basilicata	13	0,1	2.189	0,0	4	0,2	355	0,1
Calabria	14	0,1	11.037	0,2	3	0,2	128	0,0
Campania	57	0,6	19.748	0,4	9	0,5	4.546	0,7
Emilia Romagna	532	5,3	573.359	11,9	81	4,8	54.856	8,8
Friuli V.Giulia	293	2,9	86.312	1,8	43	2,5	16.405	2,6
Lazio	500	5,0	591.011	12,3	95	5,6	46.893	7,5
Liguria	109	1,1	49.395	1,0	27	1,6	8.957	1,4
Lombardia	1.619	16,2	747.961	15,6	295	17,4	154.081	24,7
Marche	36	0,4	4.049	0,1	11	0,6	1.219	0,2
Molise	1	0,0	456	0,0	-	-	-	-
Piemonte	190	1,9	185.308	3,9	22	1,3	13.862	2,2
Puglia	85	0,9	20.351	0,4	8	0,5	1.585	0,3
Sardegna	15	0,2	2.019	0,0	-	-	-	-
Sicilia	51	0,5	19.724	0,4	11	0,6	5.394	0,9
Toscana	30	1,8	6.946	1,1	183	1,8	64.915	1,3
Trentino A.A.	61	3,6	18.594	3,0	271	2,7	124.226	2,6
Umbria	11	0,6	2.021	0,3	32	0,3	11.958	0,2
Valle d'Aosta	-	-	-	-	6	0,1	4.420	0,1
<b>Totale Veneto</b>	<b>965</b>	<b>57,0</b>	<b>283.608</b>	<b>45,5</b>	<b>5.854</b>	<b>58,7</b>	<b>2.096.161</b>	<b>43,6</b>
Veneto BL	27	1,6	2.689	0,4	197	2,0	48.812	1,0
Veneto PD	221	13,0	40.701	6,5	1.362	13,6	425.634	8,9
Veneto RO	47	2,8	7.343	1,2	265	2,7	63.902	1,3
Veneto TV	108	6,4	30.664	4,9	706	7,1	272.354	5,7
Veneto VE	244	14,4	107.299	17,2	1.403	14,1	584.957	12,2
Veneto Vi	165	9,7	58.512	9,4	1.021	10,2	375.642	7,8
Veneto VR	153	9,0	36.400	5,8	900	9,0	324.859	6,8
estero	14	0,8	3.648	0,6	97	1,0	183.840	3,8
non indica	2	0,1	216	0,0	4	0,0	449	0,0
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.694</b>	<b>100,0</b>	<b>623.603</b>	<b>100,0</b>	<b>9.981</b>	<b>100,0</b>	<b>4.809.250</b>	<b>100,0</b>
- altro Nord est	185	10,9	89.855	14,4	1.096	11,0	783.897	16,3
- Nord ovest	344	20,3	176.900	28,4	1.924	19,3	987.084	20,5
- Centro	147	8,7	57.080	9,2	751	7,5	671.933	14,0
- Sud e isole	37	2,2	12.297	2,0	255	2,6	85.887	1,8
estero / n.i.	16	0,9	3.864	0,6	101	1,0	184.289	3,8

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

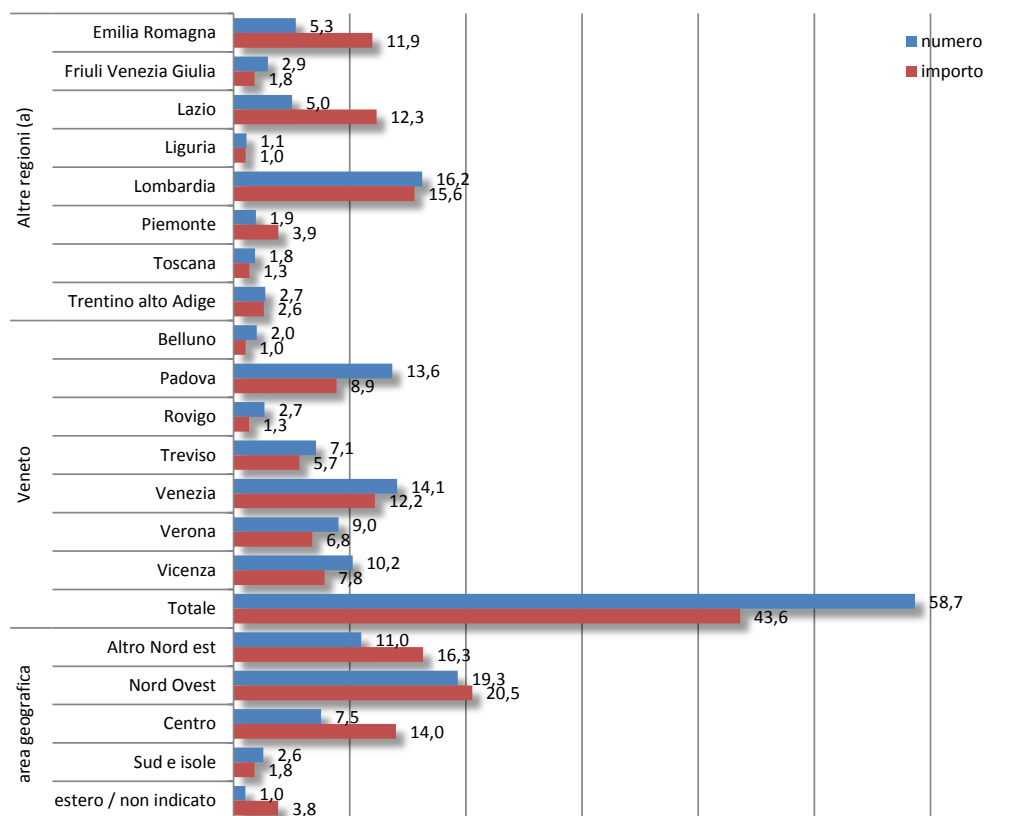


10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Il grafico riporta il peso percentuale delle diverse aree di origine (sede dell'impresa aggiudicataria) in termini di quota di appropriazione del mercato regionale sull'intero **periodo 2011-2014** periodo sul quale le aziende venete confermano il loro primato con il 58,7% del numero di appalti aggiudicati e il 43,6% dell'importo accaparrato. Come per il 2014 si tratta di valori non particolarmente elevati per le imprese "di casa" e che lasciano dunque spazio ad un auspicabile innalzamento.

Fra quelle provenienti da fuori regione prevalgono le **Lombarde**, che coprono il 16,2% del totale degli appalti aggiudicati e il 15,6% della spesa complessiva. Molto significativa anche la presenza delle imprese laziali ed emiliano-romagnole. Entrando nel dettaglio provinciale delle imprese venete, se, in termini strettamente numerici, il primato va a **Padova e Venezia**, con circa il 14% delle aggiudicazioni ciascuna, in termini di importo è il **capoluogo** a prevalere, con un'incidenza sull'aggiudicato complessivo dell'12,4%.

**Graf. 10.2.7. – Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per provincia, regione e area geografica di provenienza dell'impresa, numero e importo (valori percentuali) – 2011-2014**



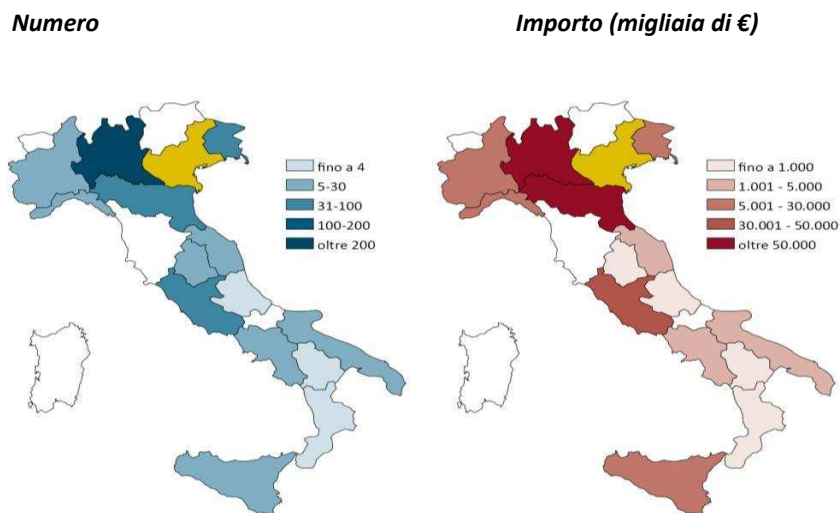
(a) Sono riportate le sole regioni con un valore, del numero o dell'importo, superiore all'1%.

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Mappa 10.2.1. – Appalti di forniture aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per regione di provenienza dell'impresa, numero ed importo (importi in migliaia di €) – 2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Per quanto ancora largamente minoritario, il mercato dei servizi lascia un qualche maggiore spazio alle aggiudicazioni alle **imprese riunite in partenariati o consorzi**, rispetto a quello dei lavori pubblici e delle forniture,

Nel 2014 alle Associazioni temporanee (ATI) e ai consorzi va il 9,7% delle aggiudicazioni (9,0% sull'intero periodo 2011-2014) e ben il 20,7% del loro importo complessivo (27,5%). La particolarità del settore, che richiede prestazioni più articolate e diversificate all'interno di uno stesso contratto, stimola dunque l'aggregazione fra imprese soprattutto negli appalti di taglio medio-elevato. Dimostrandosi più aperto ad accogliere nuove imprese il cui ingresso nel mercato è solitamente facilitato dal veicolo del partenariato.

Tab. 10.2.8. –Servizi aggiudicati per tipologia di aggiudicatario, numero e importo ( importi in migliaia di €) - 2011-2014

Aggiudicatario	2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
Impresa singola	2.625	1.316.706	2.432	819.788	2.498	854.900	1.530	494.691
ATI	166	410.511	190	442.919	160	264.029	112	117.440
Consorzio	69	12.560	68	25.206	67	34.642	52	11.472
GEIE	3	390	4	1.811	5	2.185	-	-
<b>Totale</b>	<b>2.863</b>	<b>1.740.167</b>	<b>2.694</b>	<b>1.289.724</b>	<b>2.730</b>	<b>1.155.757</b>	<b>1.694</b>	<b>623.603</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

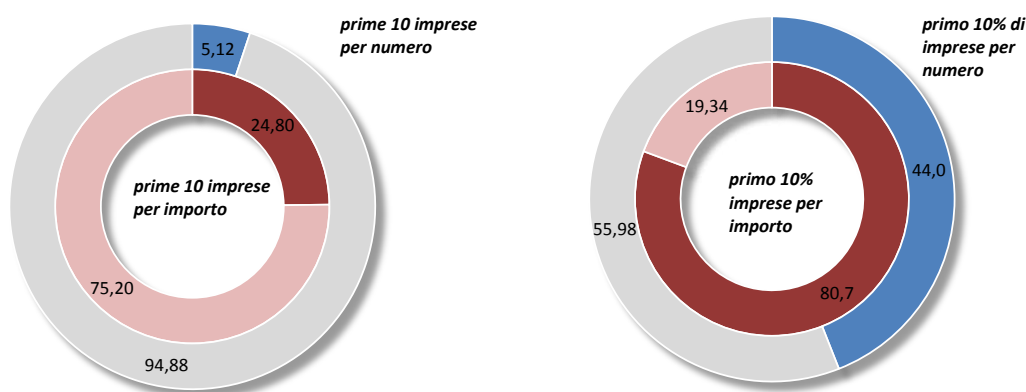


## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

**La concentrazione del mercato**

Come negli altri, anche nel settore dei servizi si assiste ad una discreta concentrazione del mercato, più evidente nell'importo che nel numero. Le prime 10 imprese per numero di appalti vinti nel periodo 2011-2014 si sono aggiudicate, da sole o come capofila, il 5,12% di quelli di importo pari o superiore a 40 mila €, mentre le prime 10 imprese per importo hanno "conquistato" da sole quasi il 24,80% del mercato. Se guardiamo invece al primo "decile", ovvero al primo 10% delle imprese che compongono le stesse graduatorie, lo sbilanciamento a loro favore è evidente: a loro va il 44% della gare e l'80,7% dell'intera torta in valore.

**Graf. 10.2.8. – Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: quota di appropriazione delle prime 10 imprese e del primo 10% (decile) di imprese per numero ed importo – media 2011-2014**



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

**Numero di partecipanti e ribassi di gara**

La presente sezione dedicata alle imprese si conclude con l'analisi del **numero di partecipanti alle gare e del livello e dell'andamento dei ribassi di gara**. Anche in questo caso sono presi in considerazione i soli appalti con procedura di affidamento che prevede un confronto competitivo fra imprese e dunque esclusi affidamenti diretti ed in economia in cui non è prevista una "gara al ribasso".

Per i servizi il ribasso medio di gara si attesta nel 2014 all'8,5%, in riduzione rispetto allo scorso anno (11,4%). Contrariamente agli altri settori ed anche ai valori medi riscontrati nell'intero arco temporale 2011-2014 (10,2% il ribasso medio complessivo), nell'ultimo anno pare in parte saltata la consueta proporzionalità con la fascia di importo: il valore massimo è infatti toccato, con l'11,9%, alla classe 500 mila euro- 1 milione di €.

Il **numero medio di offerte resta sostanzialmente stabile** attestandosi a 2,1 nel 2014 contro il 2,2 del 2013 e il 2,0 medio dell'intero periodo.



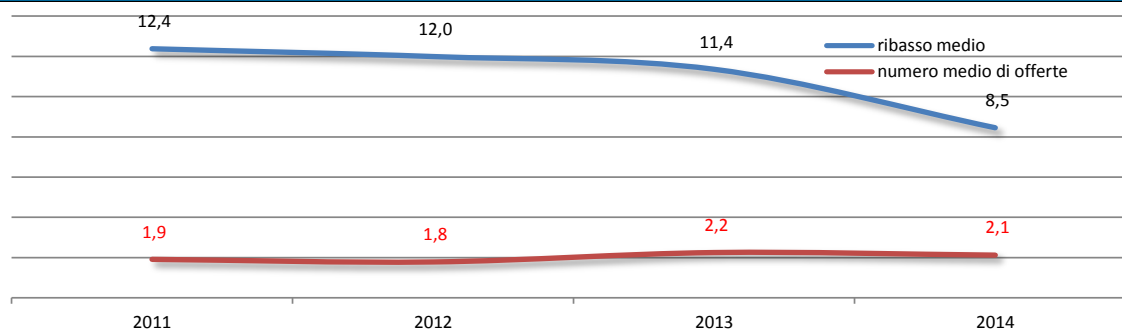
## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Tab. 10.2.9. - Appalti di servizi (comprensivi di accordi quadro) aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: ribassi e numero medio di offerte - 2011-2014										
	2011		2012		2013		2014		media 2011-2014	
	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte
40-150	13,3	1,0	12,0	1,0	11,2	1,8	7,3	2,0	11,2	1,4
150-500	11,7	2,6	11,5	2,3	11,2	2,4	9,0	2,1	10,9	2,4
500-1000	11,9	3,4	12,0	3,0	11,8	2,9	11,9	2,7	11,9	3,0
1000-2500	10,9	3,9	12,7	2,4	11,9	3,4	9,2	2,1	11,3	3,0
2500-5000	11,6	2,9	16,2	2,2	12,3	3,0	11,4	2,8	13,1	2,7
più di 5000	10,0	2,5	11,1	2,6	12,9	2,6	6,2	2,2	10,2	2,5
<b>totale</b>	<b>12,4</b>	<b>1,9</b>	<b>12,0</b>	<b>1,8</b>	<b>11,4</b>	<b>2,2</b>	<b>8,5</b>	<b>2,1</b>	<b>11,2</b>	<b>2,0</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Il trend del ribasso medio nell'arco del quadriennio disegna una curva in discesa che si accentua proprio in corrispondenza dell'ultimo anno. Il profilo dell'andamento del numero delle offerte è invece piatto con lieve tendenza alla crescita.

Graf. 10.2.9 – Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: numero medio di offerte e ribasso medio - 2011-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

La correlazione tra ribassi, numero medio delle offerte e **procedura di scelta del contraente** sul periodo 2011-2014 mette in evidenza che i ribassi più elevati si presentano nella **procedura aperta** che si attesta intorno al 14,9%. Superiori alla media sono comunque anche i ribassi nella **procedura ristretta** (13,4%). Le altre procedure si attestano su valori molto più contenuti. Per quanto concerne il numero dei partecipanti non sembrano esservi differenze significative tra procedura aperta e ristretta, poiché in entrambi i casi il numero di offerte è intorno a 3,3 e 3,4. Se scendiamo nel dettaglio di alcune procedure, si nota come quelle particolarmente innovative e poco utilizzate, come il dialogo competitivo, presentano ribassi anche intorno al 20,5%. Rispetto al **criterio di aggiudicazione** non si notano differenze rilevanti nelle percentuali di ribasso, che si attestano nel triennio 2011-2014 rispettivamente attorno al 12,3% nel caso dell'OEPV e all'11,6% nel caso del prezzo più basso. Dal punto di vista del numero dei partecipanti nell'OEPV siamo ad una media di 3,5, in questo caso più alta rispetto al criterio del prezzo più basso (2,3). Per quanto riguarda infine l'**area geografica** di provenienza dell'impresa, il Sud si caratterizza anche in questo caso per ribassi molto più elevati, che sfiorano il 20%, rispetto al resto del Paese.



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Tab. 10.2.10. - Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: ribassi e numero medio di offerte per procedura di scelta del contraente e criterio di aggiudicazione - 2011-2014										
	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte
<b>Procedura di scelta del contraente: gruppi</b>										
Procedura aperta	16,6	4,3	15,7	3,5	14,3	2,8	13,3	3,1	14,9	3,4
Procedure negoziate	11,2	1,2	10,5	1,1	9,8	1,7	6,5	1,6	9,7	1,4
Procedure ristrette	15,8	3,3	17,6	2,7	11,6	4,3	5,2	2,6	13,4	3,3
Altro	9,6	1,3	9,3	1,5	9,8	2,2	7,8	2,1	9,2	1,7
<b>Totale</b>	<b>12,4</b>	<b>1,9</b>	<b>12,0</b>	<b>1,8</b>	<b>11,4</b>	<b>2,2</b>	<b>8,5</b>	<b>2,1</b>	<b>11,2</b>	<b>2,0</b>
<b>Criterio di aggiudicazione</b>										
OEKV	12,9	4,2	15,0	3,7	12,5	3,4	9,7	2,8	12,3	3,5
Prezzo più basso	12,4	2,6	13,1	2,3	12,9	2,4	8,7	2,0	11,6	2,3
non indicato	12,2	1,0	10,7	1,1	7,4	1,1	6,3	1,5	10,3	1,1
<b>Totale</b>	<b>12,4</b>	<b>1,9</b>	<b>12,0</b>	<b>1,8</b>	<b>11,4</b>	<b>2,2</b>	<b>8,5</b>	<b>2,1</b>	<b>11,2</b>	<b>2,0</b>
<b>Area geografica</b>										
Veneto	12,1	1,5	12,5	1,7	10,9	2,1	9,6	2,1	11,4	1,8
altro Nord est	14,2	2,3	11,9	2,2	10,6	2,3	8,7	2,5	11,4	2,3
Nord ovest	10,2	1,8	10,4	1,7	10,6	2,0	6,1	1,8	9,3	1,8
Centro	13,8	2,8	11,1	1,9	14,1	2,7	7,1	2,0	11,7	2,4
Sud e isole	21,7	5,6	16,2	1,9	23,0	5,1	15,5	4,0	19,7	4,2
estero / n.i.	8,3	1,6	12,5	1,5	6,4	1,3	0,1	1,8	7,0	1,5
<b>Totale</b>	<b>12,4</b>	<b>1,9</b>	<b>12,0</b>	<b>1,8</b>	<b>11,4</b>	<b>2,2</b>	<b>8,5</b>	<b>2,1</b>	<b>11,2</b>	<b>2,0</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

I settori che presentano i valori più elevati dei ribassi nel 2014 sono i **servizi architettonici e di ingegneria** (23,4%) e i **servizi connessi all'agricoltura, alla silvicoltura, all'orticoltura, all'acquicoltura e all'apicoltura** (15,5%). Se prendiamo in considerazione l'intero periodo analizzato il dato è più attendibile e conferma il settore dei **servizi architettonici e di ingegneria** (31,5%) come quello in cui vengono praticati i ribassi maggiori.



## 10 - IL MERCATO DEI SERVIZI

Tab. 10.2.11. - Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: ribasso medio e numero medio di offerte per categoria - 2011-2014										
Categoria prevalente	2011		2012		2013		2014		media 2011-2014	
	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte	ribasso medio	numero medio offerte
50.Servizi di riparazione e manutenzione	13,5	1,8	11,8	1,5	10,6	2,2	8,9	1,9	11,3	1,9
55.Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	7,9	2,2	5,8	1,3	5,4	1,4	3,9	1,5	5,8	1,6
60.Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	9,9	2,1	8,0	1,3	8,4	2,7	6,1	2,0	8,5	2,1
63.Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; agenzie di viaggio	8,8	1,3	15,0	1,4	10,8	1,2	7,5	1,2	10,3	1,3
64.Servizi di poste e tlc	2,9	1,1	10,3	1,1	12,8	1,5	13,6	1,7	10,1	1,3
65.Servizi pubblici	8,5	2,0	9,9	1,5	16,5	1,8	11,0	3,8	11,0	2,0
66.Servizi finanziari e assicurativi	16,8	1,5	9,7	1,2	11,3	1,7	6,7	1,6	11,4	1,5
71.Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	32,1	3,2	33,9	2,7	32,6	4,5	23,4	5,1	31,5	3,7
72.Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	6,6	1,0	8,0	1,4	6,3	1,3	4,2	1,3	6,4	1,3
77.Servizi connessi all'agricoltura, alla silvicoltura, all'orticoltura, all'acquacoltura e all'apicoltura	12,1	1,9	11,7	1,9	16,8	4,1	15,5	3,0	14,0	2,6
79.Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	10,2	1,6	16,3	2,0	11,6	2,0	9,2	2,6	11,6	2,0
80.Servizi di istruzione e formazione	5,0	1,5	4,6	1,0	1,4	1,2	5,0	1,0	3,6	1,2
85.Servizi sanitari e di assistenza sociale	5,0	1,3	3,6	1,1	4,1	1,3	2,0	1,2	3,8	1,2
90.Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	9,8	2,4	12,9	2,9	13,4	3,1	11,4	3,0	11,8	2,8
92.Servizi ricreativi, culturali e sportivi	5,7	1,0	5,2	1,3	3,2	1,3	2,5	2,1	4,4	1,4
98.Altri servizi di comunità, sociali e personali	16,3	2,2	13,6	1,8	10,2	2,1	11,8	1,6	12,7	1,9
<b>Totale complessivo</b>	<b>12,4</b>	<b>1,9</b>	<b>12,0</b>	<b>1,8</b>	<b>11,4</b>	<b>2,2</b>	<b>8,5</b>	<b>2,1</b>	<b>11,2</b>	<b>2,0</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



## 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

## 11. ALCUNE TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO COMUNI AI TRE SETTORI

## 11.1. Il partenariato Pubblico-Privato in Veneto

In Veneto il partenariato pubblico-privato, dopo il trend di crescita degli ultimi anni, subisce nel 2014 una forte battuta d'arresto, che non sorprende considerando il particolare contesto economico e la difficile situazione del mercato, che certo non rende semplice attrarre capitali privati. E' evidente che in questi anni si scontrano le difficoltà di entrambe le componenti del partenariato: da un lato, una PA che proprio per le ristrettezze del proprio bilancio tende a chiedere più supporto agli imprenditori, dall'altro, un sistema imprenditoriale su cui gravano sempre di più gli effetti della crisi economica e finanziaria. La dinamica del 2014 si può dunque ricostruire sui seguenti assi:

- diminuzione rispetto al 2013 del numero (-33,1%) e dell'importo (-50,8%) degli interventi di lavori pubblici che prevedono l'apporto di capitale privato ricompresi all'interno nell'elenco annuale 2014 della programmazione 2014-2016: **sono 202 per contributo atteso di risorse private di poco superiore al mezzo miliardo di €** che in massima parte si ritiene di attrarre tramite bandi di finanza di progetto (337 milioni di €);
- **flessione significativa su base annua, pari al 9,2% rispetto al numero di progetti avviati e del 19,5% rispetto all'importo** delle procedure di affidamento di project financing e concessioni, rilevate attraverso i CIG perfezionati;
- contrazione ancora più rilevante delle **aggiudicazioni di project financing e di concessioni per lavori pubblici o servizi**: ne risultano appena 51 nel 2014 contro le 63 del 2013 per un importo pari a soli 18 milioni di €.

Tab. 11.1.1. - Il partenariato pubblico-privato in Veneto: il quadro generale, numero e importo (a) (importi in migliaia di €) – 2011-2014

	2011		2012		2013		2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
<b>La programmazione (gli elenchi annuali)</b>								
Concessione di costruzione e gestione	18	79.394	12	123.681	17	21.657	12	16.448
Finanza di progetto	56	1.841.442	37	1.390.189	28	767.751	13	337.704
Società partecipate o di scopo	20	96.634	18	109.412	11	81.891	10	75.776
Sponsorizzazione	7	3.326	7	3716	8	3.373	3	405
altro / non indicato	230	216.329	218	222.981	238	222.981	164	111.071
<b>Totale</b>	<b>331</b>	<b>2.237.126</b>	<b>292</b>	<b>1.849.980</b>	<b>302</b>	<b>1.101.255</b>	<b>202</b>	<b>541.404</b>
<b>I progetti avviati (CIG perfezionati)</b>								
Project financing	11	838.211	17	1.936.882	2	1.743	11	27.676
Concessione di lavori	48	13.203	27	275.592	16	18.605	25	20.739
Concessione di servizi	525	407.749	388	207.899	362	295.548	309	205.855
<b>Totale</b>	<b>584</b>	<b>1.259.163</b>	<b>432</b>	<b>2.420.373</b>	<b>380</b>	<b>315.896</b>	<b>345</b>	<b>254.270</b>
<b>Le aggiudicazioni (a)</b>								
Project Financing	2	560	7	6.550	1	1.877.099	2	4.803
Concessione di lavori	15	163.560	13	16.566	9	245.567	2	5.288
Concessione di servizi	96	66.435	62	20.360	53	8.503	47	8.264
<b>Totale</b>	<b>113</b>	<b>230.555</b>	<b>82</b>	<b>43.476</b>	<b>63</b>	<b>2.131.169</b>	<b>51</b>	<b>18.355</b>

(a) Nel caso degli interventi dell'elenco annuale del programma triennale l'importo è riferito all'apporto di capitale privato, per i progetti avviati al valore del contratto, per le aggiudicazioni all'importo aggiudicato.

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti

L'ultimo dato, per quanto il più contenuto, in numero e valore, rispetto a quello degli interventi programmati e dei procedimenti avviati (CIG) è ai nostri fini il più significativo in quanto relativo ai casi in cui il partenariato pubblico-privato si è concretamente realizzato e non è invece, come negli altri casi,



## 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

ancora solo in forma di proposta avanzata dalla stazione appaltante. In tal senso è interessante sottolineare come fra le diverse forme, quella più frequente sia nel 2014 che nell'intero periodo sia quella della concessione di servizi, come nel caso di gestione di asili e scuole primarie o centri di assistenza sociale e sanitaria.

**11.1.1. L'apporto di capitale privato alla realizzazione degli interventi programmati**

Un'analisi di dettaglio degli interventi con capitale privato inclusi negli elenchi annuali della programmazione triennale fornisce risultati di sicuro interesse. Come già rilevato, nel 2014, l'entità dell'apporto di risorse private previsto diminuisce fortemente rispetto agli anni precedenti (541 mila € nel 2014 contro 1,1 milioni di € nel 2013), così come anche in termini di numero (202 del 2014, 302 del 2013). Gli **Enti locali** sono i soggetti che più pensano di ricorrere al capitale privato per la realizzazione degli interventi, seguiti dalla Regione, mentre sembrano volersi avvalere di meno di questo strumento le Province, i consorzi e le aziende U.L.S.S. Se guardiamo alla **fascia di importo**, l'intenzione di affidarsi al capitale privato tende ad aumentare all'aumentare della dimensione dell'intervento, mentre, se consideriamo la **tipologia**, sono come prevedibile le nuove costruzioni quella in cui si conta maggiormente contributo del privato.

**Tab. 11.1.2. - Programmi triennali 2014-2016: l'apporto di capitale privato negli elenchi annuali per stazione appaltante, classe di importo, tipologia e categoria di intervento, numero e importo (importi in migliaia di €) - 2011-2014**

	2011			2012			2013			2014		
	numero	importo interventi con cap.privato	apporto capitale privato	numero	importo interventi con cap.privato	apporto capitale privato	numero	importo interventi con cap.privato	apporto capitale privato	numero	importo interventi con cap.privato	apporto capitale privato
<b>Tipologia stazione appaltante</b>												
Regione e agenzie regionali	13	2.354.389	753.773	10	2.404.201	847.545	31	202.666	201.879	3	182.424	179.524
Province	4	405.300	367.680	-	-	-	1	400	280	1	327	272
Comuni oltre 5 mila abitanti	279	1.124.199	953.487	250	989.205	861.203	243	970.289	844.858	168	336.967	209.901
Enti per l'edilizia residenziale	7	10.769	6.219	1	2.000	1.280	-	-	-	-	-	-
Consorzi di bonifica	8	19.000	11.175	10	18.870	13.995	14	15.646	15.121	16	15.860	14.735
Aziende U.S.L.L. e RSA	20	369.533	144.792	21	274.971	125.958	13	93.903	39.117	14	325.073	136.973
<b>Totale</b>	<b>331</b>	<b>4.283.191</b>	<b>2.237.126</b>	<b>292</b>	<b>3.689.248</b>	<b>1.849.980</b>	<b>302</b>	<b>1.282.905</b>	<b>1.101.255</b>	<b>202</b>	<b>860.651</b>	<b>541.404</b>
<b>Classe di importo</b>												
meno di 100	10	8.279	941	12	7.279	655	6	385	385	7	400	330
100-250	57	145.792	8.288	68	102.925	9.415	73	12.099	10.679	47	7.604	6.148
250-500	71	271.098	19.466	56	201.159	14.719	73	24.923	22.207	52	17.778	14.810
500-1000	65	478.890	34.022	63	361.747	34.644	66	42.461	34.192	43	27.601	21.311
1000-2500	61	724.147	77.232	43	589.766	51.486	45	66.595	54.194	22	35.064	28.417
2500-5000	36	687.043	84.146	27	574.530	65.265	15	46.965	34.299	19	66.857	40.565
più di 5000	31	5.554.192	2.013.032	23	4.711.242	1.673.796	24	1.089.478	945.298	12	705.346	429.824
<b>Totale</b>	<b>331</b>	<b>7.869.440</b>	<b>2.237.126</b>	<b>292</b>	<b>6.548.648</b>	<b>1.849.980</b>	<b>302</b>	<b>1.282.905</b>	<b>1.101.255</b>	<b>202</b>	<b>860.651</b>	<b>541.404</b>



## 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

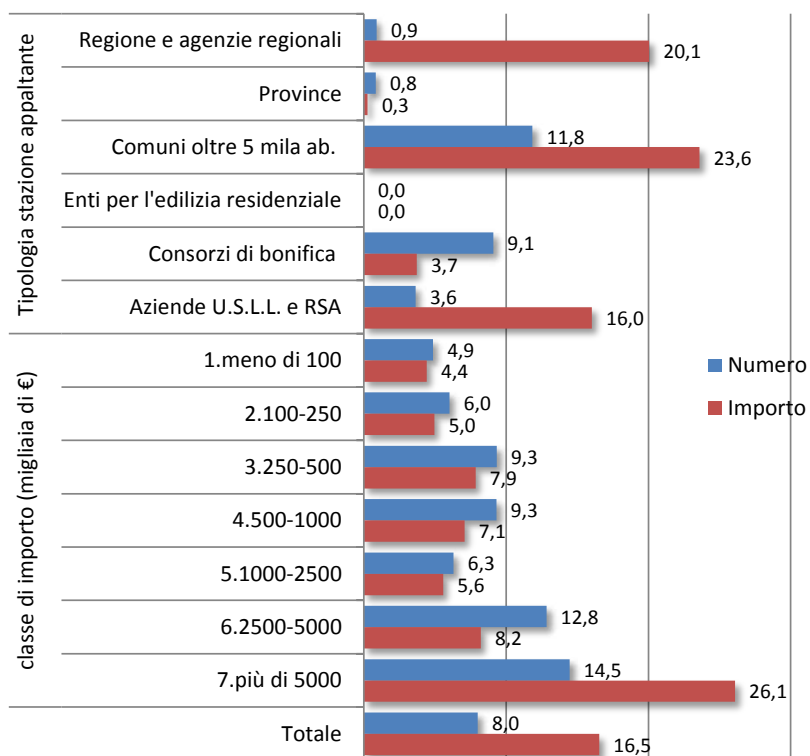
Tipologia intervento												
Nuova costruzione	146	5.156.767	1.603.515	110	3.999.384	1.088.263	143	1.172.846	1.006.749	99	773.479	477.126
Ampliamento	25	170.164	63.471	18	174.278	75.253	-	-	-	-	-	-
Completamento	22	655.268	450.215	22	681.740	510.256	-	-	-	-	-	-
Demolizione	2	4.555	130	-	480	-	1	300	300	1	300	300
Manutenzione	59	1.045.902	31.542	76	1.023.417	65.180	87	51.721	48.156	45	21.694	15.963
Recupero	14	103.758	20.718	8	86.867	21.126	16	14.532	13.583	15	20.974	17.026
Restauro	19	131.982	17.817	12	68.327	7.608	18	13.003	10.054	10	11.005	7.790
Ristrutturazione	44	601.044	49.719	46	514.155	82.295	37	30.504	22.413	32	33.199	23.199
<b>Totale</b>	<b>331</b>	<b>7.869.440</b>	<b>2.237.126</b>	<b>292</b>	<b>6.548.648</b>	<b>1.849.980</b>	<b>302</b>	<b>1.282.905</b>	<b>1.101.255</b>	<b>202</b>	<b>860.651</b>	<b>541.404</b>
Categoria intervento												
Stradale, aeroportuali, ferroviarie e altre tipologie	81	3.887.372	1.686.383	81	3.573.682	1.476.297	80	903.660	805.980	52	366.774	277.299
Difesa del suolo, ambiente e risorse idriche	48	1.115.349	72.718	51	917.506	90.859	76	56.948	46.632	46	30.750	22.229
Produzione e distribuzione di energia elettrica e non	17	41.735	25.700	9	40.406	18.595	7	11.849	11.849	6	18.023	18.023
Telecomunic. e tecnologie Inform., annona e infrastrutture per attività econ.	3	59.515	1.525	3	66.818	1.760	3	3.565	1.700	3	3.095	1.705
Edilizia soc. e abitativa, turist., sanitaria, ecc.	158	2.552.767	418.660	129	1.859.001	248.493	117	274.443	203.769	84	425.422	215.432
Altre infrastrutture	13	76.333	20.558	9	50.230	11.030	17	30.639	30.526	9	4.706	4.516
Studi, progettazione, consulenza	11	136.368	11.583	10	41.005	2.947	2	1.800	800	2	11.880	2.200
<b>Totale</b>	<b>331</b>	<b>7.869.440</b>	<b>2.237.126</b>	<b>292</b>	<b>6.548.648</b>	<b>1.849.980</b>	<b>302</b>	<b>1.282.905</b>	<b>1.101.255</b>	<b>202</b>	<b>860.651</b>	<b>541.404</b>

Fonti: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti



## 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

Graf. 11.1.1.1. - Programmi triennali 2014-2016: incidenza percentuale del numero e del valore degli interventi con apporto di capitale privato sul totale degli interventi, per stazione appaltante e classe di importo negli elenchi annuali 2014



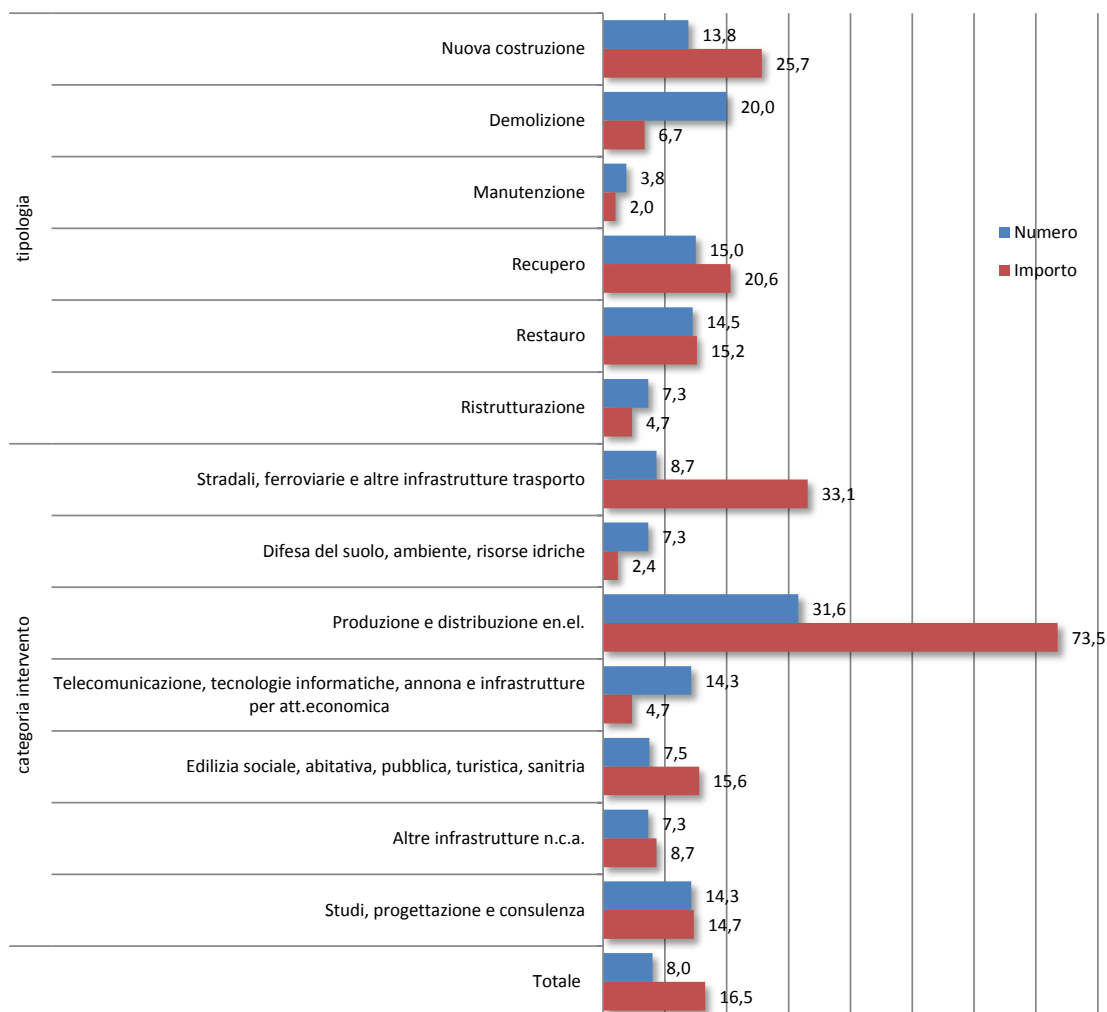
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti

In termini di **categorie di interventi**, l'apporto programmato del capitale privato si concentra principalmente, in termini di numero, nel settore relativo alla **produzione e distribuzione di energia elettrica (31,6%)** così come anche in termini di importo (**73,5%**). Con riferimento alla **tipologia di intervento**, i capitali privati si concentrano nelle **nuove costruzioni** in termini di importo e negli interventi di **demolizione** in termini di numero.



11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

Graf. 11.1.2. - Programmi triennali 2014-2016: incidenza percentuale del numero di interventi con apporto di capitale privato sul totale degli interventi e dell'apporto di capitale privato sull'importo totale degli interventi per tipologia e categoria di intervento negli elenchi annuali 2014



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti

L'analisi degli interventi che prevedono apporto di capitale privato dal punto di vista della **localizzazione dell'intervento** mette in luce, sempre in termini relativi, ovvero sul complesso degli interventi programmati, un maggiore tentativo di attrazione degli investimenti a capitale privato da parte della provincia di **Verona**, con 48 interventi previsti per un valore di capitale privato pari ad oltre 142 milioni di €.

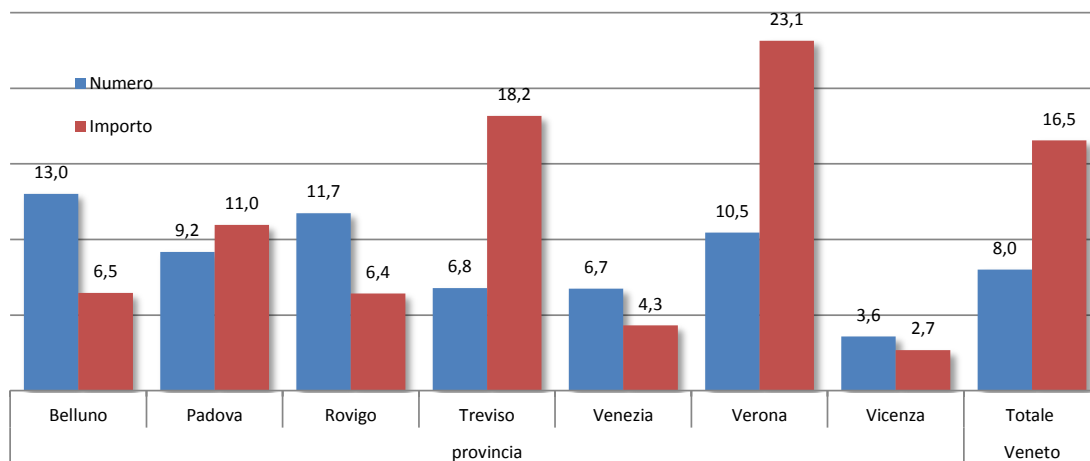


## 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

Tab. 11.1.3. - Programmi triennali 2014-2016: il partenariato pubblico-privato negli elenchi annuali del 2014 in rapporto con l'insieme degli interventi (importi in migliaia di €) - 2014							
	Numero di interventi negli elenchi annuali			Importo interventi negli elenchi annuali			
	Interventi con apporto capitale privato	Totale interventi dell'elenco annuale	% di interventi con apporto di capitale privato	Interventi con capitale privato	Apporto cap. privato	Totale interventi nell'elenco	% apporto capitale privato su interventi con capitale privato
Belluno	19	146	13,0	19.746	10.039	155.459	50,8
Padova	40	436	9,2	65.920	45.648	416.859	69,2
Rovigo	21	179	11,7	17.628	12.214	190.293	69,3
Treviso	22	324	6,8	243.748	114.408	629.780	46,9
Venezia	34	504	6,7	29.997	26.908	623.304	89,7
Verona	48	459	10,5	279.047	142.507	616.086	51,1
Vicenza	17	474	3,6	27.339	12.455	464.363	45,6
<b>Totale</b>	<b>202</b>	<b>2.523</b>	<b>8,0</b>	<b>860.651</b>	<b>541.404</b>	<b>3.273.371</b>	<b>62,9</b>

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti

Graf. 11.1.3. - Programmi triennali 2014-2016: incidenza percentuale del numero e dell'importo di interventi con apporto di capitale privato sul totale degli interventi per localizzazione (provincia) negli elenchi annuali 2014



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti

Di seguito si riportano i primi 10 interventi di project financing contenuti negli Elenchi annuali e i primi 10 interventi di PPP secondo i CIG richiesti nel 2014.



## 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

Tab. 11.1.4. - I principali 10 interventi negli elenchi annuali 2014 che prevedono apporto di capitale privato (importi in migliaia di €)				
stazione appaltante	Oggetto	importo complessivo	importo capitale privato	tipologia di capitale
REGIONE DEL VENETO	Superstrada Pedemontana Veneta	2.258.000	1.643.090	Finanza di progetto
REGIONE DEL VENETO	Autostrada regionale medio padana veneta Nogara-Mare Adriatico e collegamento ad ovest con la A22 "del Brennero"	1.901.490	1.851.490	Finanza di progetto
REGIONE DEL VENETO	Nuova strada regionale SR10 "Padana Inferiore"	232.096	198.596	Concessione di costruzione e gestione
AZIENDA U.L.S.S. N. 09 - TREVISO	Cittadella sanitaria: attuazione del programma di razionalizzazione e sviluppo del polo ospedaliero di Treviso	224.000	98.000	Finanza di progetto
REGIONE DEL VENETO	Via del Mare: collegamento A4-Jesolo e litorali	200.752	200.752	Finanza di progetto
COMUNE DI VERONA	Trasporto pubblico di massa	158.792	72.960	Società partecipate o di scopo
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA INTEGRATA VERONA	Ampliamento e di ristrutturazione del Policlinico di Borgo Roma e dell'Ospedale Civile Maggiore di Borgo Trento	63.000	29.000	Finanza di progetto
COMUNE DI SAN MARTINO DI LUPARI	Realizzazione del centro sportivo "Wolf sport center"	29.500	19.500	Finanza di progetto
COMUNE DI COMELICO SUPERIORE	Comelico - Hochpustertal. Azione di Sviluppo Socio Economico e Turistico	16.161	6.161	Finanza di progetto
COMUNE DI FALCADE	Nuova cabinovia Molino - Le Buse	14.018	4.206	Concessione di costruzione e gestione

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti

Tab. 11.1.5. - I project financing in Veneto: Cig richiesti di project financing o concessioni di lavori pubblici (importi in migliaia di €) - 2014		
stazione appaltante	Oggetto	importo
COMUNE DI FALCADE	Nuova cabinovia Molino - Le Buse	12.250.000
COMUNE DI ISTRANA	Progettazione, costruzione e connessa gestione funzionale del centro di servizi per persone anziane non autosufficienti di Istrana	11.851.148
COMUNE DI SAN BONIFACIO	Procedura aperta per l'affidamento in concessione, tramite finanza di progetto, del servizio di illuminazione pubblica, adeguamento e gestione impianti e fornitura di energia elettrica nel territorio del comune di san Bonifacio.	10.506.034
COMUNE DI FIESSO UMBERTIANO	Ampliamento Casa di Riposo 'La Quiete'	3.389.000
AUTORITA' PORTUALE DI VENEZIA	Affidamento in concessione mediante finanza di progetto per la progettazione, costruzione e gestione economico-funzionale dell'implementazione di un sistema sperimentale di alimentazione fotovoltaica sul sentiero luminoso del canale Malamocco-Marghera a Venezia	3.092.912
PASUBIO GROUP SRL (VI)	Prestito finanziario a medio-lungo termine	3.000.000
COMUNE DI CASTAGNARO	Finanza di progetto pubblica illuminazione	2.592.000
COMUNE DI ARCOLE	Affidamento in concessione tramite finanza di progetto del servizio di illuminazione pubblica, adeguamento e gestione impianti e fornitura di energia elettrica	2.340.000
COMUNE DI RONCA'	Procedura aperta per l'affidamento in concessione di lavori pubblici: progettazione, realizzazione e gestione di una struttura socio-sanitaria in comune di Ronca', nel complesso immobiliare denominato 'zona logistica 67ª gr. It'.	1.960.818
COMUNE DI BOVOLONE	Concessione lavori pubblici per la ristrutturazione della piscina e spogliatoio esistenti con realizzazione di una nuova piscina coperta	1.820.000

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale Appalti



---

**11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO**


---

## 11.2. Subappalto, offerte escluse e risoluzioni di contratti di lavori

In questo paragrafo si presenta un approfondimento su tre tematiche specifiche:

- 1) Il **subappalto**, per capire quanto questa disciplina incida sul complesso delle aggiudicazioni, quanto e dove sia diffuso questo tipo di istituto e da quali regioni e province provengano le imprese subappaltatrici;
- 2) Le **offerte cosiddette "escluse"**, ovvero quelle offerte che sono escluse dalla gara a causa di mancanza di requisiti o insufficiente o inadeguata documentazione o alle quali venga revocata l'aggiudicazione provvisoria per un mancata giustificazione di una eventuale offerta economia bassa al punto da risultare inferiore alla cosiddetta soglia di anomalia;
- 3) i **contratti pubblici "risolti"**, ovvero quei contratti di lavori che sono stati interrotti prima della loro conclusione per le diverse motivazioni previste dalla norma.

Si tratta di tematiche molto diverse tra di loro ma che consentono di **valutare in misura indiretta l'"affidabilità" delle imprese** e la capacità dei fornitori di portare a compimento l'esecuzione dei contratti anche in presenza di situazioni problematiche legate all'attuale situazione economica.

Il **subappalto**, si inserisce ad esempio nell'ambito della legislazione antimafia in quanto strumento volto anche ad impedire che alle imprese aggiudicatrici in regola con tutti i requisiti, compresi quelli "antimafia", succedano, per l'esecuzione effettiva degli appalti, imprese subappaltatrici non meglio identificabili o controllabili<sup>20</sup>.

Per quanto concerne invece le **esclusioni**, si tratta di un fenomeno, come vedremo, assai contenuto ma che fornisce un'informazione preziosa per comprendere la capacità delle imprese di presentare offerte formalmente corrette nonché di "sostenere" ribassi anche molto elevati riuscendo a giustificarli senza mettere a rischio l'affidamento dell'appalto. Infine l'approfondimento sulle cause delle **risoluzioni dei contratti** è interessante per comprendere le motivazioni che, soprattutto nei lavori pubblici, portano alla conclusione del contratto prima dei termini previsti e verificare quante fra queste siano riconducibili a situazioni di crisi aziendale.

**11.2.1. Il subappalto**

Il fenomeno del subappalto è qui investigato con riferimento ai casi di cui si dispone delle informazioni relative alla stipula del contratto, ciò che avviene per circa il 60% delle aggiudicazioni censite.

Se, con riferimento all'intero periodo 2011-2014 ed agli interventi di importo pari o superiore a 150 mila €, **circa il 90% dei contratti di lavori pubblici prevede la possibilità di subappaltare ad altra impresa parte della realizzazione dell'opera, solo nella metà di essi (il 44,8%) tale clausola è utilizzata.**

Nel 2014 i contratti di lavori sopra i 150.000 € in cui è stato autorizzato almeno un subappalto sono stati in particolare **187** (255 se si estende l'analisi a tutti gli interventi di importo pari o superiore a 40 mila € per un importo complessivo degli stessi interventi pari a quasi 100 milioni di €).

---

<sup>20</sup> Principio generale espresso dal Codice dei Contratti è che "i soggetti affidatari dei contratti di cui al presente codice sono tenuti ad eseguire in proprio le opere o i lavori, i servizi, le forniture compresi nel contratto" (art. 118, comma 1°), con l'eccezione stabilita al successivo comma 2 "La stazione appaltante è tenuta ad indicare nel progetto e nel bando di gara le singole prestazioni e, per i lavori, la categoria prevalente con il relativo importo, nonché le ulteriori categorie, relative a tutte le altre lavorazioni previste in progetto, anch'esse con il relativo importo. Tutte le prestazioni nonché lavorazioni, a qualsiasi categoria appartengano, sono subappaltabili e affidabili in cottimo. Per i lavori, per quanto riguarda la categoria prevalente, con il regolamento, è definita la quota parte subappaltabile, in misura eventualmente diversificata a seconda delle categorie medesime, ma in ogni caso non superiore al trenta per cento. Per i servizi e le forniture, tale quota è riferita all'importo complessivo del contratto".



## 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

Tab. 11.2.1. - Appalti di lavori aggiudicati di importo pari o superiore a 40.000 €: contratti stipulati e subappalto consentito e autorizzato per classe di importo (importi in migliaia di €) - 2011 - 2014										
Classe di importo	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
<b>Contratti stipulati in cui è consentito il subappalto</b>										
40-150	nd	nd	nd	nd	461	34.459	363	26.547	nd	nd
150-500	702	171.866	579	134.864	489	108.954	307	69.605	2.077	485.289
500-1000	107	64.748	143	91.554	119	71.498	82	50.503	451	278.304
1000-2500	82	95.843	62	76.555	43	52.396	42	52.814	229	277.609
2500-5000	38	95.547	24	58.309	11	32.835	10	27.356	83	214.047
più di 5000	18	143.759	11	186.843	11	86.302	5	52.797	45	469.702
<b>Totale &gt;40</b>	nd	nd	nd	nd	1.134	386.444	809	279.623	nd	nd
% su contratti stipulati	nd	nd	nd	nd	81,9	91,4	83,2	94,1	nd	nd
<b>Totale &gt;150</b>	947	571.764	819	548.126	673	351.985	446	253.076	2.885	1.724.950
% su contratti stipulati	85,6	93,7	89,0	90,5	91,4	93,8	94,1	96,8	89,2	93,1
<b>Contratti stipulati in cui è stato richiesto e autorizzato il subappalto</b>										
40-150	nd	nd	nd	nd	108	8.667	68	5.809	nd	nd
150-500	348	92.428	273	67.828	206	50.388	126	30.190	953	240.834
500-1000	70	43.800	91	60.022	69	42.195	39	25.376	269	171.393
1000-2500	54	64.190	48	58.432	22	27.836	15	20.498	139	170.957
2500-5000	29	73.212	15	37.435	7	23.198	6	16.902	57	150.747
più di 5000	14	115.437	10	179.831	6	37.923	1	5.150	31	338.342
<b>Totale &gt;40</b>	nd	nd	nd	nd	418	190.209	255	103.925	nd	nd
% su contratti stipulati	nd	nd	nd	nd	30,2	45,0	26,2	35,0	nd	nd
% su subappalti consentiti	nd	nd	nd	nd	36,9	49,2	31,5	37,2	nd	nd
<b>Totale &gt;150</b>	515	389.068	437	403.548	310	181.541	187	98.116	1.449	1.072.273
% su contratti stipulati	46,6	63,7	47,5	66,6	42,1	48,4	39,5	37,5	44,8	57,9
% su subappalti consentiti	54,4	68,0	53,4	73,6	46,1	51,6	41,9	38,8	50,2	62,2

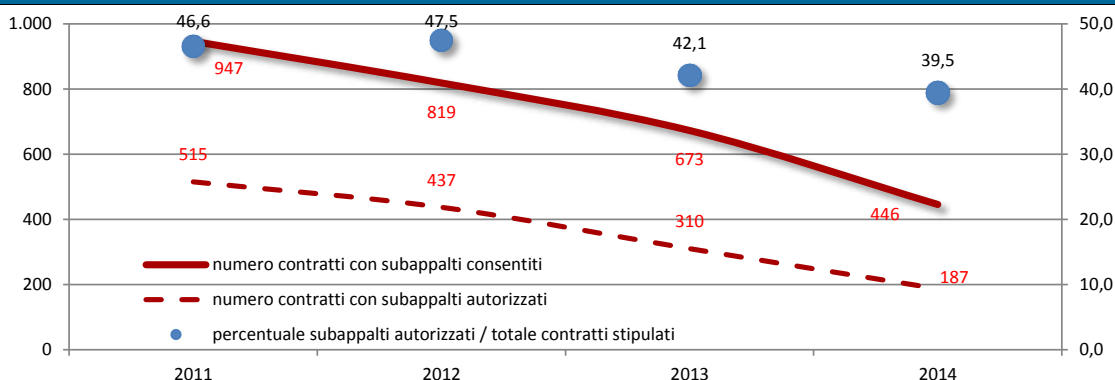
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Se la flessione del numero di contratti che prevedono la possibilità di subappaltare parte dell'opera e di quelli in cui il subappalto è stato poi effettivamente autorizzato, rappresentata nel grafico che segue, risente della generale progressiva contrazione del numero e del volume dei lavori affidati, è significativo come parallelamente anche l'incidenza dei casi in cui si è ricorso al subappalto fletta verso il basso fino a raggiungere il minimo 39,5% del 2014 dopo il massimo del 47,5% toccato nel 2012.



11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

Graf. 11.2.1. – Appalti di lavori aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €: subappalti consentiti e autorizzati - 2011-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Restando sempre sui contratti di importo pari o superiore ai 150.000 €, in media nel periodo 2011-2014 ogni contratto ha generato in media 1,2 contratti di subappalto.

Più interessante è guardare all'entità della quota parte di lavori subappaltati rispetto all'intero valore dell'intervento, che in molti contratti è limitata alla soglia massima del 30%.

Sullo stesso periodo risulta dunque come le imprese aggiudicatrici abbiano affidato in media alle subappaltatrici il 10,7% dell'importo dei lavori da realizzare, percentuale che sale al 18,5% se si considerano i soli casi in cui sia stato autorizzato almeno un subappalto.

Tab. 11.2.2. - Appalti di lavori aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: numero medio subappalti autorizzati per contratto e incidenza percentuale subappalto su importo aggiudicato - 2011 – 2014

Classe di importo	2011		2012		2013		2014		totale 2011-2014	
	numero subappalti medio per contratto	% importo subappalto su importo complessivo del contratto	numero subappalti medio per contratto	% importo subappalto su importo complessivo del contratto	numero subappalti medio per contratto	% importo subappalto su importo complessivo del contratto	numero subappalti medio per contratto	% importo subappalto su importo complessivo del contratto	numero subappalti medio per contratto	% importo subappalto su importo del contratto
<b>subappalti rispetto al totale dei contratti</b>										
40-150	nd	nd	nd	nd	0,2	3,5	0,2	3,1	nd	nd
150-500	0,9	10,5	0,8	8,8	0,8	8,5	0,8	8,3	0,8	9,3
500-1000	2,2	15,0	1,6	13,4	1,6	11,3	1,4	9,9	1,7	12,6
1000-2500	3,2	14,5	2,9	14,7	2,0	8,7	0,8	6,0	2,5	11,9
2500-5000	5,3	17,6	4,2	16,7	1,8	8,7	1,0	5,8	3,9	14,2
più di 5000	9,9	15,2	6,0	7,5	2,5	6,8	1,4	2,0	6,2	9,0
Totale >40	nd	nd	nd	nd	0,7	8,1	0,6	6,2	nd	nd
Totale >150	1,5	13,9	1,3	10,6	1,0	8,7	0,9	6,6	1,2	10,7
<b>subappalti rispetto al totale dei contratti con subappalto autorizzato</b>										
40-150	nd	nd	nd	nd	1,4	19,3	1,7	19,0	nd	nd
150-500	2,2	22,9	2,0	19,7	2,1	20,4	2,0	20,3	2,1	21,2
500-1000	3,6	23,7	2,6	21,2	2,9	19,4	3,1	20,0	3,0	21,2
1000-2500	5,0	22,5	3,8	19,5	3,9	16,5	2,3	15,8	4,1	19,7
2500-5000	6,9	23,0	6,9	26,8	3,6	16,5	1,8	10,0	6,0	21,5
più di 5000	12,8	18,9	7,8	9,3	4,5	15,4	7,0	20,4	9,4	13,4
Totale >40	nd	nd	nd	nd	2,2	18,1	2,1	17,6	nd	nd
Totale >150	3,2	0,2	2,7	0,2	2,5	0,2	2,3	0,2	2,8	18,5

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

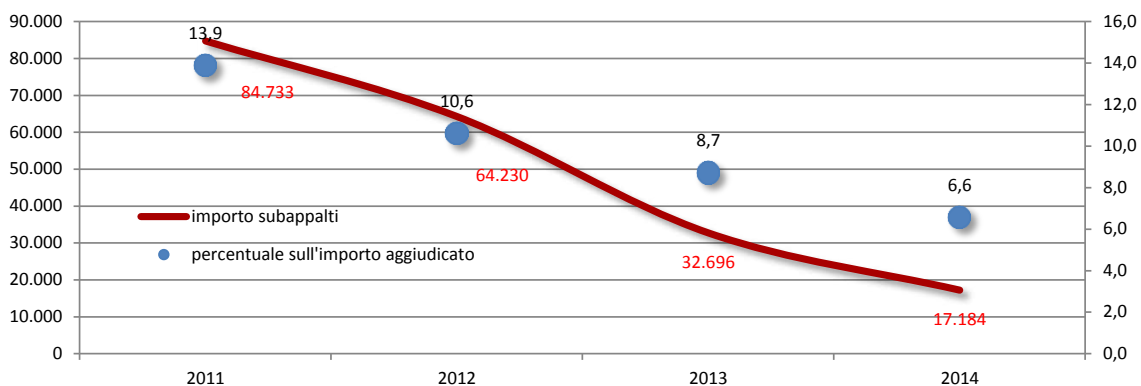


### 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

Anche tale incidenza risulta in progressiva contrazione sul periodo considerato tanto da ridursi fino al 6,6% nel più recente 2014. La caduta è descritta dal grafico che segue che la confronta con il valore complessivo dei subappalti che evidenzia, in specie nell'ultimo biennio, una flessione ancora più accentuata.

Nonostante lo strumento consenta un maggior coinvolgimento di quelle imprese medio-piccole che attraverso questa forma indiretta riescono ad entrare nel mercato degli appalti, è evidente come il suo utilizzo sia in **fase di deciso ridimensionamento**.

**Graf. 11.2.2. Appalti di lavori aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €: subappalti autorizzati - 2011-2014**



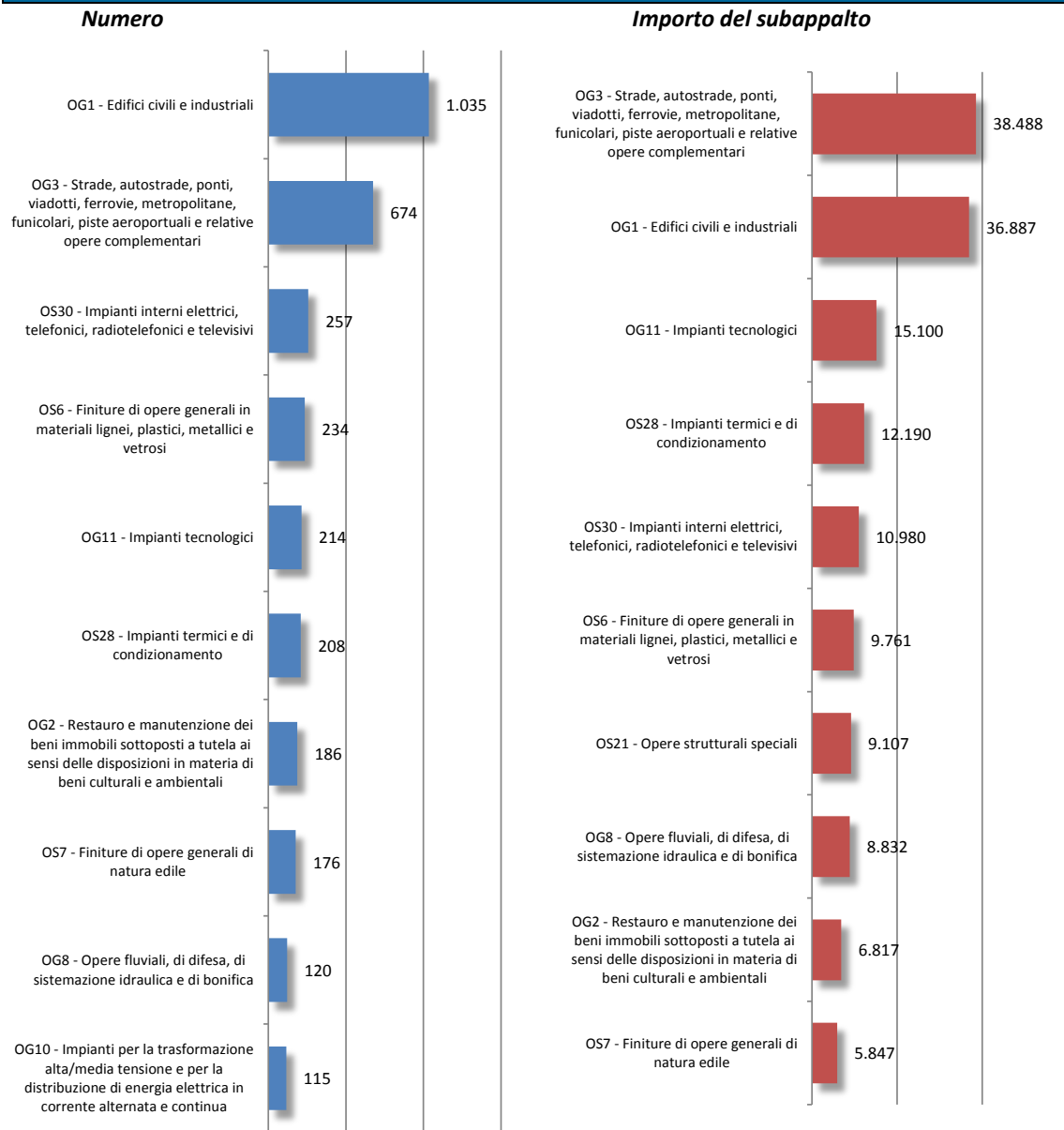
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Per quanto riguarda poi i **settori** nei quali il subappalto è più diffuso, prevalgono le **opere di tipo infrastrutturale** per quanto riguarda gli importi (oltre 38 milioni di € nel periodo 2011-2014), e le opere di **edilizia civile ed industriale** per quanto riguarda invece la quantità di subappalti autorizzati (1.035). Anche il settore dell'impiantistica (impianti tecnologici, termici ed elettrici) si presta molto al subappalto e presenta importi elevati, superiori ai 10 milioni di €.



11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

**Fig. 11.2.3. - Appalti di lavori aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €, per categoria subappaltata, numero ed importo del subappalto (importi in migliaia di €) - 2011 – 2014**



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

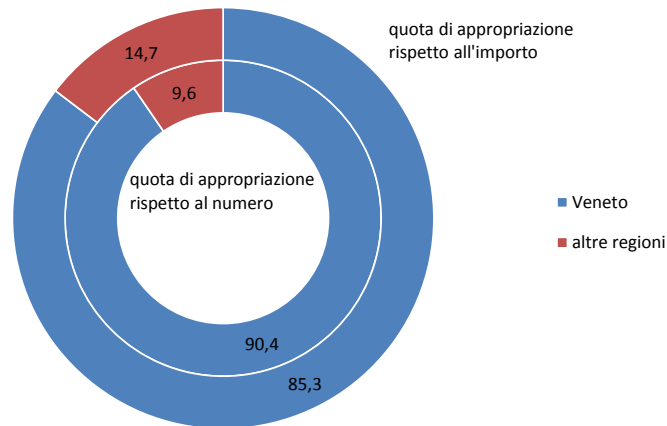


### 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

L'approfondimento sul subappalto si conclude con l'**analisi della provenienza delle imprese subappaltatrici**, informazione interessante per capire quanta parte dei lavori che le aggiudicatrici affidano ad altre tramite questo strumento, venga accaparrato dalle imprese locali.

E in questo il risultato dell'analisi è quanto mai rassicurante: **le imprese venete concentrano infatti su di esse ben il 90,4% come numero di subappalti e l'85,3% del valore complessivo degli interventi da realizzare in subappalto.**

**Fig.11.2.5. - Appalti di lavori aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per area di provenienza, numero ed importo (valori percentuali) – 2011-2014**



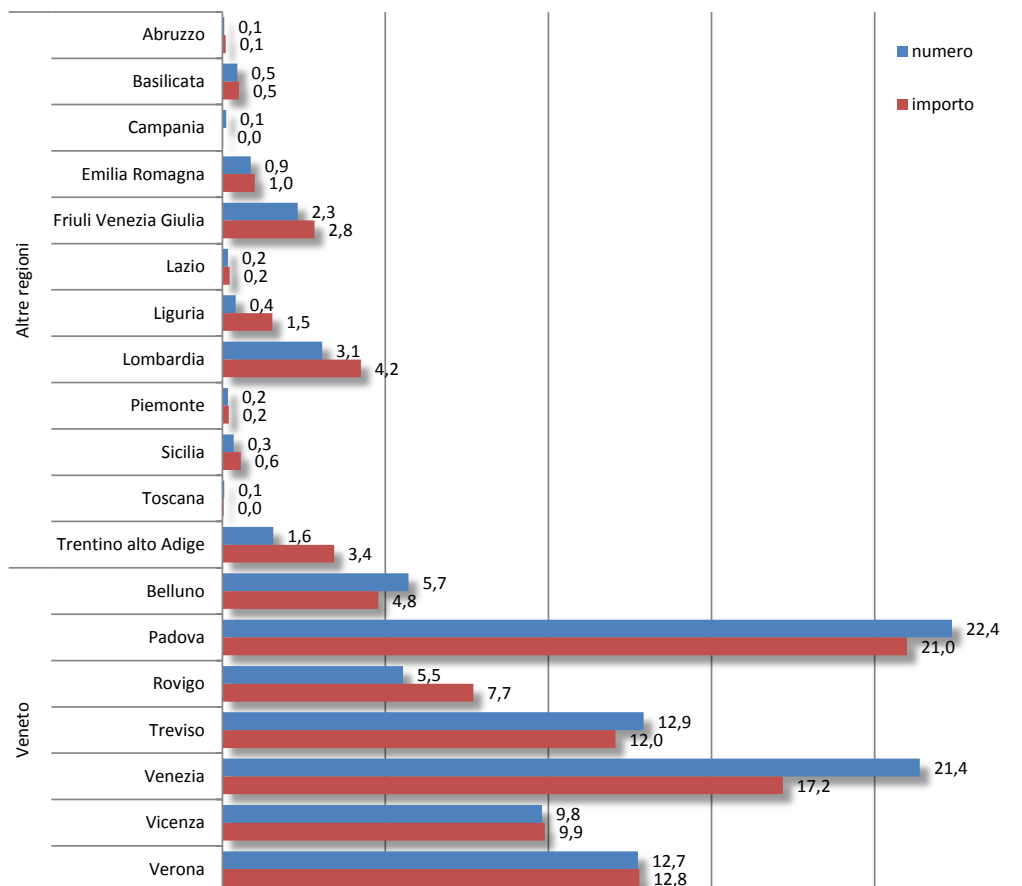
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Nel dettaglio della provenienza, all'interno della regione è **Padova** il territorio che offre il maggior contributo (22% come numero e 21% come importo), seguita da Venezia, Treviso e Verona. Fra le altre regioni, relativamente più elevate, ma comunque limitate in assoluto, sono le quote di appropriazione del mercato dei subappalti da parte della imprese della **Lombardia** e della vicina **Friuli Venezia Giulia**.



## 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

Fig.11.2.4. - Appalti di lavori aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per provincia e regione di provenienza, numero ed importo (valori percentuali) – 2011-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

### 11.2.2. Le offerte escluse

Passando al tema delle **offerte ammesse ed escluse**, ed estendendo l'analisi anche ai settori delle forniture e dei servizi, nel biennio 2013-2014 **il numero medio di imprese che hanno partecipato alle gare e dunque presentato una propria offerta è stato pari a 5,0**. Il valore sale oltre la media nelle procedure aperte (9,1), nel settore dei lavori (9,6) e nei contratti di importo compresi tra 2,5 e i 5 milioni di €.

Le **imprese ammesse**, ovvero quelle che, fra quelle di cui sopra, hanno presentato la propria offerta senza vizi amministrativi e sono state in grado di dimostrare il possesso dei requisiti richiesti per la partecipazione, sono state in media 4,6 ovvero la grande maggioranza. Di queste quelle alle quali non è stata confermata l'aggiudicazione provvisoria in quanto, a fronte non hanno fornito le necessarie giustificazioni loro richieste a fronte di una offerta economica cosiddetta "anomala", sono state in media appena 0,03 per ogni procedura di gara.

Nel complesso la percentuale di imprese non ammesse alla gara è stata del 6,8%, mentre la quota delle escluse nella fase successiva all'ammissione è stata pari allo 0,56%.

Si tratta come si può vedere di un **fenomeno estremamente contenuto** nel settore dei servizi e dei lavori e praticamente inesistente nelle forniture. Dal punto di vista della fascia di importo, la percentuale di esclusione aumenta leggermente nei contratti di grandi dimensioni pur rimanendo sempre su valori limitati.



## 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

Tab. 11.2.3—Appalti aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €, per settore e tipologia di procedure: imprese offerenti, ammesse ed escluse per insufficienti motivi - totale 2013-2014 (a)					
	totale 2013-2014				
	numero medio imprese offerenti	numero medio imprese ammesse	numero medio successivamente escluse per insufficienti giustificazioni	% non ammesse sulle offerenti	% escluse sulle ammesse
<b>procedura di scelta del contraente: interventi di importo pari o superiore a 40 mila € - 2013-2014</b>					
Procedura aperta	9,1	8,4	0,06	8,0	0,70
Procedure negoziate	3,7	3,4	0,01	5,9	0,34
Procedure ristrette	4,4	4,1	0,06	6,6	1,56
<b>Totale complessivo</b>	<b>5,0</b>	<b>4,6</b>	<b>0,03</b>	<b>6,8</b>	<b>0,56</b>
<b>settore: interventi di importo pari o superiore a 40 mila € - 2013-2014</b>					
	1,9	1,6	0,00	13,0	0,05
Servizi	2,3	2,1	0,02	8,0	0,73
Lavori	9,6	9,1	0,05	5,7	0,60
<b>Totale complessivo</b>	<b>5,0</b>	<b>4,6</b>	<b>0,03</b>	<b>6,8</b>	<b>0,56</b>

(a) sono compresi accordi quadro e convenzioni; le cui adesioni restano escluse in quanto affidamenti diretti

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

## 11.2.3. Le risoluzioni contrattuali

Anche per le **risoluzioni contrattuali** siamo davanti ad un fenomeno molto contenuto. I **contratti di importo pari o superiore a 150 mila € che sono stati interrotti nel 2014 (a prescindere dalla data di aggiudicazione) sono soltanto 23, 17 dei quali nel settore dei lavori pubblici**. Rispetto al totale dei contratti conclusi nell'anno (921) siamo su percentuali di risoluzione pari al 2,5%. Se guardiamo all'intero periodo analizzato, dal 2008 al 2014, i contratti non portati a termine sono 173, e corrispondono al 2% di quelli interrotti o conclusi. Nell'arco dello stesso periodo il 62% delle interruzioni ha riguardato i lavori, il 29% i servizi e appena l'8% le forniture.

Tab. 11.2.4. - Appalti aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €, per settore: contratti risolti per anno di risoluzione/conclusione - 2008-2014								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	totale
Lavori pubblici	1	8	13	23	27	19	17	108
Forniture	0	1	0	1	3	7	2	14
Servizi	2	5	8	11	12	9	4	51
<b>Totale risoluzioni</b>	<b>3</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>35</b>	<b>42</b>	<b>35</b>	<b>23</b>	<b>173</b>
<b>Totale contratti conclusi</b>	<b>240</b>	<b>1.152</b>	<b>1.362</b>	<b>1.878</b>	<b>1.674</b>	<b>1.443</b>	<b>921</b>	<b>8.670</b>
<b>percentuale risoluzioni</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,9</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Interessante è anche l'analisi delle **cause** di risoluzione. Delle 173 risoluzioni contate fra il 2008 e il 2014, il 35% circa sono avvenuto a seguito di un **accordo consensuale** fra le parti, mentre in un altro terzo dei casi (34%) son state la conseguenza di **gravi inadempimenti, irregolarità e ritardi da parte dell'appaltatore**. In soli 9 casi, l'interruzione del contratto è stata determinata dal **fallimento** dell'impresa, in 12 dal **recesso della stazione appaltante** dal contratto e nei rimanenti 22 casi dalla **revoca dell'aggiudicazione definitiva**.



## 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

Tab. 11.2.5. - Appalti aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €: contratti risolti per motivo e anno di aggiudicazione, tutti i settori - 2008-2014								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	totale
Fallimento del soggetto aggiudicatario	0	0	2	4	0	1	2	9
Recesso della stazione appaltante	0	1	0	2	6	2	1	12
Recesso dell'appaltatore	0	1	1	1	3	1	1	8
Revoca dell'aggiudicazione definitiva	0	1	4	6	3	3	5	22
Risoluzione contrattuale	3	11	14	22	30	28	14	122
- Accordo consensuale	3	3	7	12	14	14	8	61
- Grave inadempimento irregolarità o ritardo	0	6	7	10	16	14	6	59
- Reati accertati	0	1	0	0	0	0	0	1
<b>Totale risoluzioni</b>	<b>3</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>35</b>	<b>42</b>	<b>35</b>	<b>23</b>	<b>173</b>
<b>Totale contratti conclusi</b>	<b>240</b>	<b>1.152</b>	<b>1.362</b>	<b>1.878</b>	<b>1.674</b>	<b>1.443</b>	<b>921</b>	<b>8.670</b>
<b>percentuale risoluzioni</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,9</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>

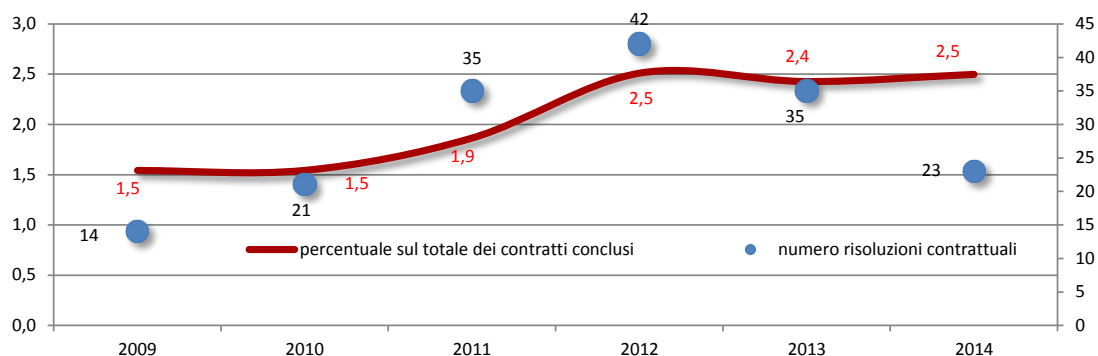
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Nel settore dei lavori il fenomeno delle risoluzioni contrattuali in corso di realizzazione dell'opera, seppur ancora molto limitato, va analizzato con una certa attenzione: se per i tre settori (Graf. 11.2.6.) esso rimane piuttosto stabile negli ultimi 3 anni e anzi il numero di contratti risolti tende progressivamente a decrescere dal 2012, in quello dei **lavori** (Graf. 11.2.7) si rileva un andamento di segno opposto. A fronte infatti di un numero di risoluzioni in leggera riduzione (da 19 nel 2013 a 17 nel 2014), **l'incidenza complessiva sul totale dei contratti è caratterizzata da un trend crescente sull'intero periodo 2009-2014 che conosce la sua maggiore impennata proprio in corrispondenza dell'ultimo anno quando sale dal 2,2% al 3,4%.**



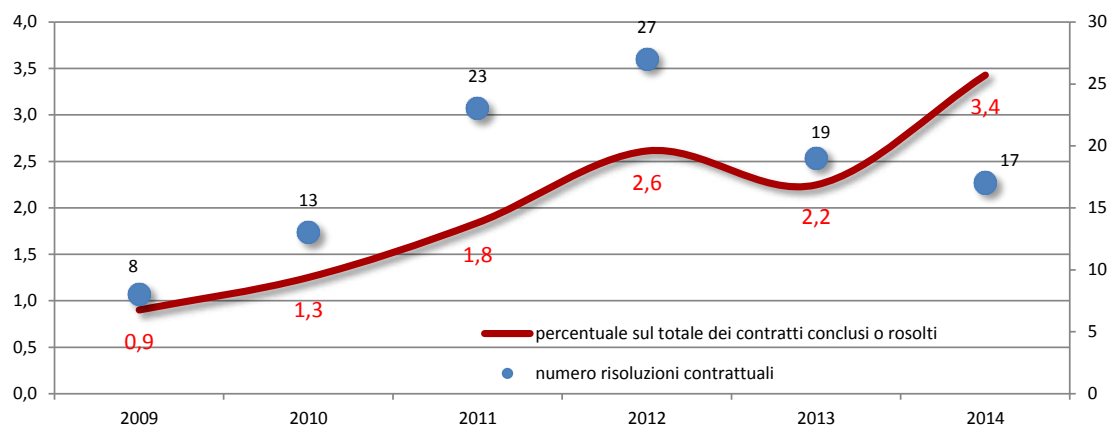
11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

**Graf. 11.2.6. – Appalti aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €: contratti interrotti/risolti, tutti i settori, per anno di conclusione/ risoluzione - 2009-2014**



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

**Graf. 11.2.7. – Appalti aggiudicati di opere di importo pari o superiore a 150 mila €: contratti interrotti/risolti, per anno di conclusione/ risoluzione - 2009-2014**



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

**11.3. L'efficienza nella gestione dei contratti: i tempi delle fasi amministrative e dell'esecuzione del contratto**

**11.3.1. I tempi delle fasi amministrative**

In questo paragrafo sono ricostruiti i tempi medi che intercorrono tra i diversi step della procedura di affidamento che possono essere ritenuti indicativi del livello di efficienza di ciascun momento dell'intero iter della fase della cosiddetta "evidenza pubblica". Mediamente il **processo che parte con l'indizione della gara e termina con l'inizio dell'esecuzione del contratto, ha in Veneto una durata di 122 giorni**. Le fasi più "critiche" o che comunque richiedono maggior tempo sono le due centrali, ovvero quella che va dalla scadenza della presentazione delle offerte all'approvazione del verbale di aggiudicazione (47 giorni) e quella successiva che va da quest'ultima alla stipula del contratto (45 giorni).

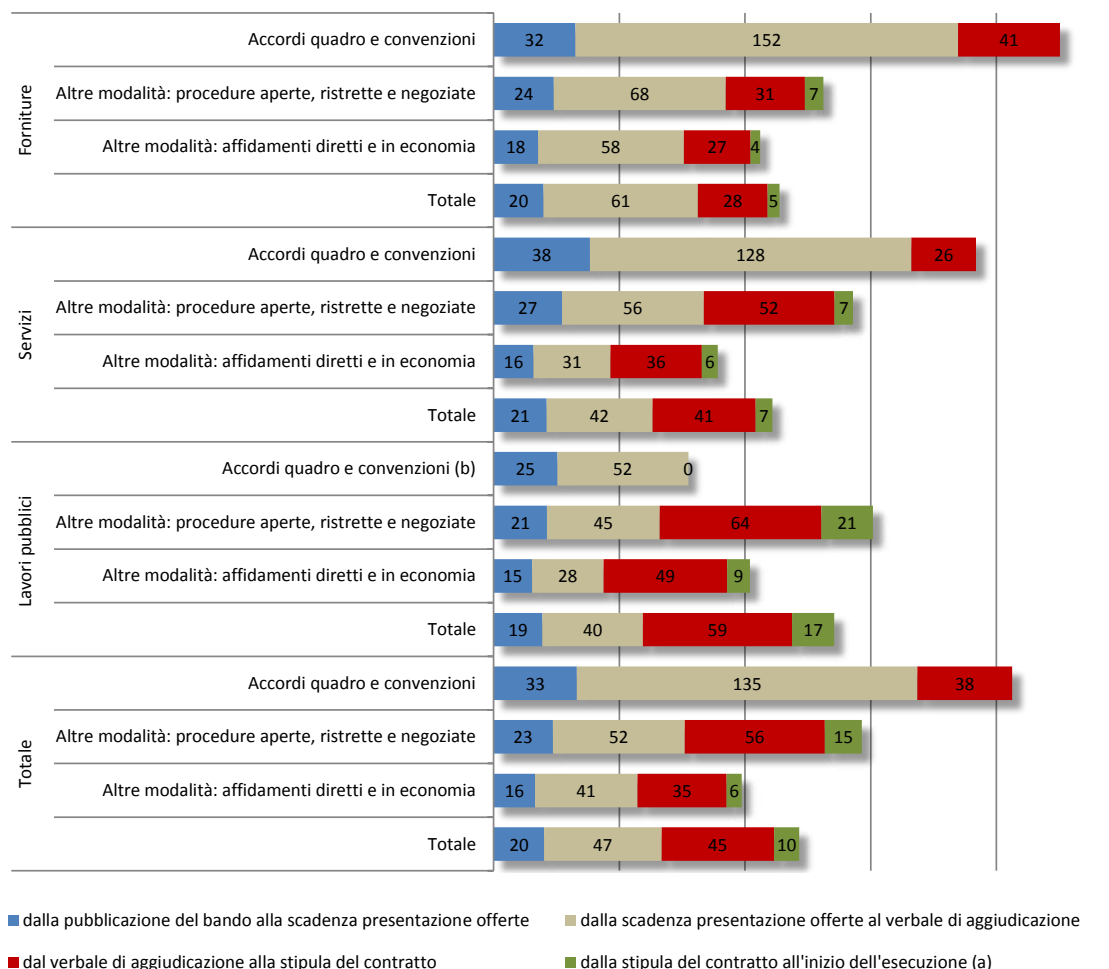
La fase meno onerosa dal punto di vista del dispendio di tempo risulta essere l'ultima, quella che separa la firma del contratto tra stazione appaltante e impresa fornitrice e l'effettivo inizio dei lavori, la consegna dei beni o l'avvio della prestazione (10 giorni). Il primo step di gara, dalla pubblicazione del bando alla scadenze



11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

delle offerte, ha conosce invece una durata media di 20 giorni. E' importante osservare che ci sono differenze peculiari tra i diversi comparti. Infatti se **negli appalti di forniture e servizi la fase più lunga è quella fra il ricevimento delle offerte e l'aggiudicazione** (rispettivamente 61 e 42 giorni), **nei lavori è quella fra l'aggiudicazione e la stipula del contratto**, che richiede in media 59 giorni. La segmentazione per **procedura di scelta del contraente mette in evidenza la peculiarità degli accordi quadro e convenzioni** dove i tempi amministrativi risultano essere ben più lunghi rispetto alle altre procedure, soprattutto per passare dalla ricezione delle offerte all'aggiudicazione. Il fenomeno è evidente nelle forniture (152 giorni), dove tale strumento è più diffuso, ma anche nei servizi (128) e nei lavori pubblici (135 giorni). **Se da una parte gli acquisti aggregati portano ad un indubbio risparmio economico, dall'altro è evidente come i tempi necessari ad espletare la gara si allungano notevolmente rispetto alle altre procedure.**

Graf. 11.3.1. – Tempi medi intercorrenti fra le diverse fasi dell'iter di affidamento del contratto per procedura di scelta del contraente, comprensivi di accordo quadro e convenzioni e al netto delle adesioni - 2011-2014



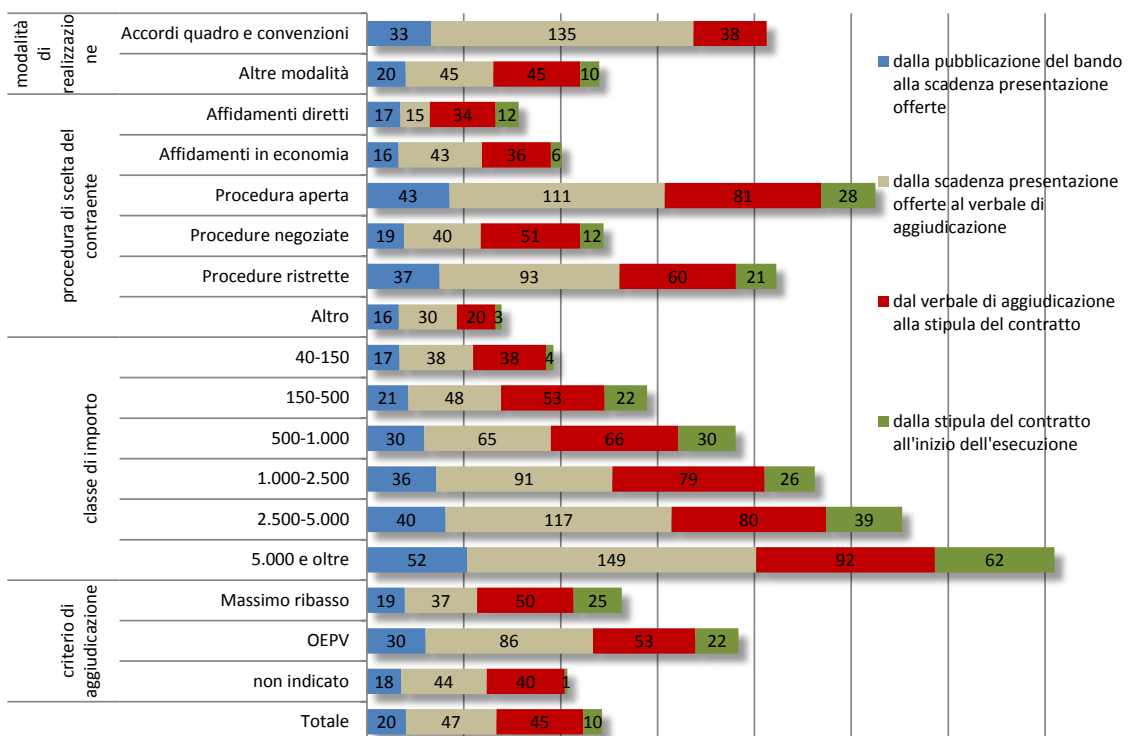
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

La peculiarità degli accordi quadro è evidente anche nel grafico successivo dove si nota dalla pubblicazione del bando alla stipula del contratto sono necessari in media 206 giorni contro i 120 delle altre modalità. Entrando nel dettaglio della **procedura di scelta del contraente**, sono decisamente più lunghi i tempi amministrativi nelle procedure aperte (263 giorni complessivi, di cui 111 solo per espletare la gara). Decisamente più brevi i tempi degli affidamenti diretti (78 giorni). Rispetto invece alla **classe di importo**, come prevedibile, la durata dei tempi amministrativi è direttamente proporzionale alla dimensione del contratto. Non a caso per quelli fino a 150.000 € non si arriva a 100 giorni complessivi di durata, mentre oltre i 5 milioni di € si arriva a 355 giorni. Rispetto infine al **criterio di aggiudicazione**, il massimo ribasso risulta avere tempi amministrativi più brevi dell'OEPV (rispettivamente 131 e 291 giorni), poiché, come noto, sui secondi gravano i tempi necessari alla convocazione ed ai lavori della commissione di gara per la valutazione delle offerte tecniche.

**Graf. 11.3.2. –Tempi medi intercorrenti fra le diverse fasi dell'iter di affidamento del contratto per procedura di scelta del contraente, comprensivi di accordi quadro e convenzioni e al netto delle adesioni - 2011-2014**



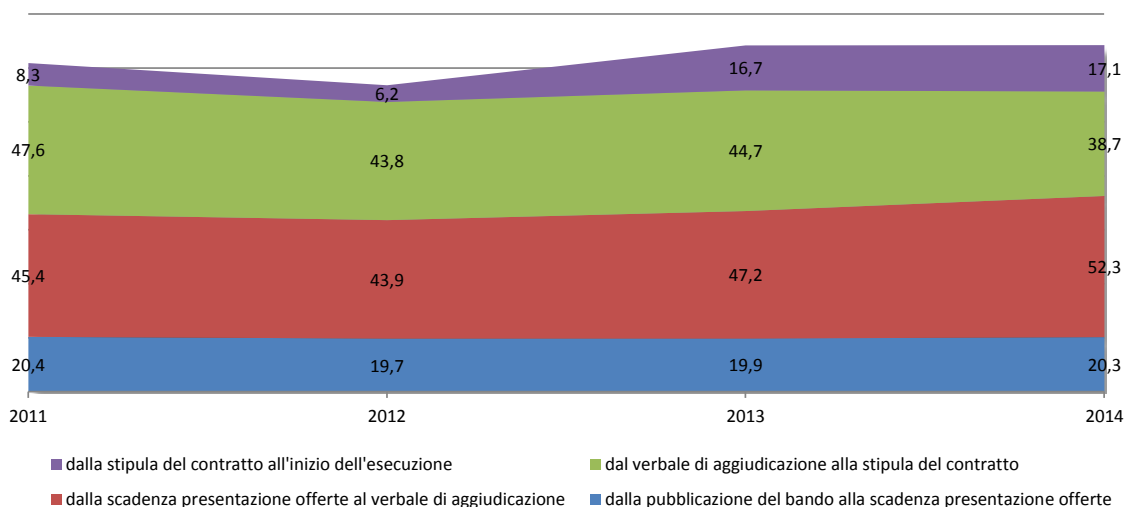
Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

Dal 2011 al 2014 i tempi sono tendenzialmente rimasti stabili per la prima fase che intercorre dalla pubblicazione del bando alla scadenza delle offerte. Aumentano invece i giorni che vanno in media da quest'ultima all'approvazione del verbale di aggiudicazione. Leggermente in discesa il numero dei giorni necessari per arrivare poi alla stipula del contratto. Sono infine aumentati, anche a ritmi piuttosto sostenuti, i tempi dell'ultimo step della procedura che porta all'avvio dell'esecuzione del contratto



## 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

Graf. 11.3.3. –Tempi medi intercorrenti fra le diverse fasi dell'iter di affidamento del contratto - 2011-2014



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

### 11.3.2. L'efficacia delle procedure

Quest'ultimo paragrafo presenta i risultati di una ricostruzione complessiva **dell'efficacia e all'efficienza delle procedure di appalto** in Veneto. Il campo di osservazione è limitato in questo caso al solo comparto dei lavori pubblici per il quale sono disponibili informazioni più affidabili sulla fase di realizzazione dell'opera ed è quindi possibile esaminare in maniera analitica ed integrata i tre parametri chiave fin qui analizzati:

- ✓ **tempi della fase amministrativa:** tale indice identifica la complessità della procedura di affidamento in tutta la sua filiera;
- ✓ **concorrenza del processo di gara:** tale indicatore è calcolato sul numero medio di partecipanti alla gara sul ribasso medio di aggiudicazione;
- ✓ **efficienza della fase di esecuzione:** si calcola dallo scarto medio fra tempi e costi preventivati, ovvero previsti nei termini contrattuali, e tempi e costi effettivi nella realizzazione dell'intervento.

Nella tabella sottostante sono illustrati i dati di sintesi: **le procedure aperte sono quelle che richiedono il maggior tempo per essere compiutamente espletate (236 giorni) ma che garantiscono anche la maggiore concorrenza del processo di gara in termini sia di numero di partecipanti (47,7 partecipanti) che di livello del ribasso medio (20,9)**. In fase di esecuzione, l'opera affidata con procedura aperta comporta mediamente un **aumento dei tempi** del 79,0% rispetto a quanto previsto nel contratto. Solo le procedure negoziate hanno tempi più lunghi, con l'81,2% di scarto medio. Rispetto ai **costi**, gli scostamenti netti maggiori (+8,7%) si verificano invece nelle procedure ristrette.

Guardando al **criterio di aggiudicazione**, l'OEPV, se ha tempi amministrativi mediamente più lunghi rispetto al massimo ribasso (238 giorni contro 163), garantisce un livello di concorrenza minore in termini di numero di partecipanti. In fase di esecuzione, i contratti aggiudicati con il criterio del massimo ribasso risultano invece essere meno efficaci dal punto di vista del rispetto dei tempi, mentre per quanto riguarda i costi non vi sono differenze significative rispetto all'OEPV (+7.8%).



## 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

Tab..11.3.1. - Efficienza delle procedure e del criterio di aggiudicazione nei lavori pubblici: tempi amministrativi, numero partecipanti e ribasso medio, scostamento di costi e di tempi medi di realizzazione - 2008-2014					
	Tempi amministrativi	Concorrenza		Esecuzione	
	dalla pubblicazione del bando all'inizio dei lavori	numero medio partecipanti	ribasso medio	scarto medio tempi	scarto medio costi
<b>Procedure di scelta del contraente</b>					
Affidamenti diretti	175	1,1	9,4	40,4	-3,0
Affidamenti in economia	112	2,7	14,6	42,3	4,4
Procedura aperta	236	47,7	20,9	79,0	8,2
Procedure negoziate	136	5,3	18,2	81,2	8,3
Procedure ristrette	197	11,1	17,7	62,3	8,7
<b>Totale</b>	<b>150</b>	<b>12,2</b>	<b>17,9</b>	<b>74,7</b>	<b>7,8</b>
<b>Criterio di aggiudicazione</b>					
Offerta econ. più vantaggiosa	238	8,8	16,9	67,3	7,8
Massimo ribasso	163	16,1	18,6	75,8	7,8
Non indicato	100	1,2	16,0	45,0	3,3
<b>Totale</b>	<b>150</b>	<b>12,2</b>	<b>17,9</b>	<b>74,7</b>	<b>7,8</b>

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

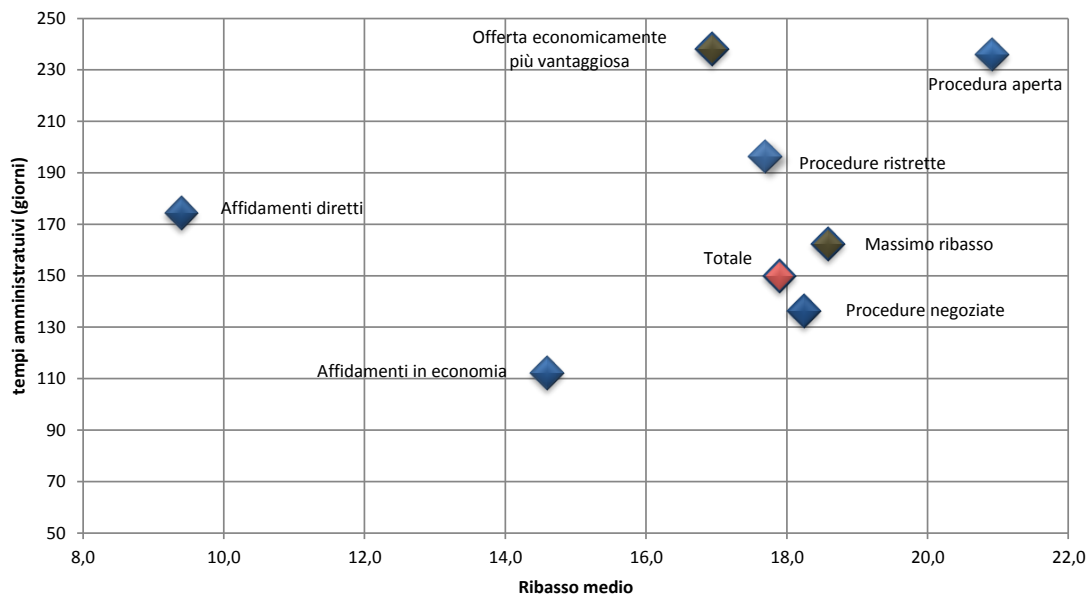
Lo scacchiere sotto riportato ricostruisce l'efficacia delle procedure di scelta del contraente posizionandole sul sistema di assi cartesiani rispetto a due parametri chiave: il **livello di concorrenza** (ribasso medio) e quello di **efficienza** (misurato, in maniera inversa, dai tempi medi necessari all'espletamento delle fasi amministrative). Le *procedure aperte*, collocate ad esempio in alto a destra, risultano distinguersi rispettivamente in positivo e in negativo per le due dimensioni prese in esame avendo sia ribassi medi (circa il 22%) che tempi amministrativi (230 giorni) entrambi sensibilmente superiori alla media. Sul lato opposto, gli affidamenti diretti si caratterizzano invece per i ribassi medi più bassi (inferiori a 10), mentre gli affidamenti in economia hanno invece i tempi amministrativi più ridotti (110 giorni circa).

Guardando al **criterio di aggiudicazione**, l'Offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), se ha tempi amministrativi mediamente più lunghi rispetto al massimo ribasso (238 giorni contro 163), garantisce un livello di concorrenza minore e ribassi più contenuti (16,9% contro il 18,6%).



## 11 - TEMATICHE TRASVERSALI DI APPROFONDIMENTO

Graf. 11.3.4. – Appalti aggiudicati di opere di importo pari o superiore a 150 mila € : tempi amministrativi e ribassi medi – 2008-2014



Fonte: Elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici

Dai questi dati emerge come **l'allungamento dei tempi burocratici avviene soprattutto quando vengono adottate procedure più complesse dove domina la componente qualitativa**. Si giustifica quindi la tendenza delle stazioni appaltanti a scegliere procedure snelle e al massimo ribasso al fine di rendere più rapidi i procedimenti di gara e ridurre i tempi di affidamento. Il nodo della questione è riuscire a trovare un equilibrio non semplice tra la qualità di tutti gli step di gara e la semplicità delle procedure.



## 12 - I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI

## 12. I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI

## 12.1. La provincia di Belluno

Il mercato degli appalti pubblici in provincia di Belluno, nel 2014, conta **76 bandi di gara** pubblicati con un valore di **90 milioni di €**; **688 procedure di affidamento avviate (CIG) per 179 mln. di €**; richiesti e **373 aggiudicazioni del valore complessivo di 107 mln. di €**. Sono **146 gli interventi di lavori ricompresi nell'elenco annuale** dei Programmi triennali per un importo di **155 mln. di €**. L'andamento temporale di CIG ha una decisa contrazione nel 2014; anche le aggiudicazioni, in calo già dal 2013, tendono a diminuire ma a ritmi più contenuti. L'importo pro capite dei CIG richiesti, pari a 1.097 €, si attesta ampiamente al di sopra della media regionale, così come l'importo per abitante relativo alle aggiudicazioni (603 €). L'analisi dettagliata dei tre settori evidenzia come a prevalere, sia nei CIG che nelle aggiudicazioni, siano i lavori, con 328 CIG e 209 aggiudicazioni. Analogamente, dal punto di vista dell'importo le opere pubbliche prevalgono sia nei CIG (88,6 milioni di €) che nelle aggiudicazioni (49,7 milioni di €).

Il contratto aggiudicato nel 2014 con valore più elevato risulta essere quello di circa 38 milioni di € pubblicato dalla **Azienda U.L.L.S. n. 2 di Feltre** per la realizzazione di impianti energetici. Nel 2014 le Amministrazioni che hanno richiesto CIG per il maggior valore sono stati i **Comuni**, singoli o associati. Le imprese aggiudicatrici che si sono aggiudicate la fetta maggiore dell'importo sono quelle che provengono dalla **Lombardia** (44,4%), mentre quelle della provincia raccolgono il 26% esattamente come nella media del quadriennio 2011-2014. **Edilizia civile e industriale** (43,5%) e **infrastrutture viarie** (29,6%) coprono da sole quasi tre quarti delle aggiudicazioni di opere pubbliche, mentre fra le forniture e i servizi, agli **"energetici"** (66,3%) sui quali molto pesa la maxi-aggiudicazione della U.L.L.S di Feltre, segue a molta distanza la spesa per **farmaci e apparecchiature mediche** (12,4%).

		2013		2014		Euro pro capite 2013-2014	
		numero	importo	numero	importo	Belluno	Veneto (a)
Totale contratti	Bandi di gara	44	83.858	76	89.674	414	404
	Contratti (Cig: >40 mila €)	764	280.857	688	178.662	1.097	690
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	526	145.371	373	107.097	603	326
Lavori pubblici	Interventi nell'elenco annuale OO.PP.	97	116.748	146	155.459	650	642
	Bandi di gara	13	30.164	30	33.988	153	80
	Contratti (Cig: >40 mila €)	299	71.079	328	88.626	381	192
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	219	32.222	209	49.760	196	113
Forniture	Bandi di gara	1	190	22	35.932	86	122
	Contratti (Cig: >40 mila €)	261	49.603	130	20.902	168	173
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	203	39.789	104	10.337	120	82
Servizi	Bandi di gara	30	53.504	24	19.754	175	203
	Contratti (Cig: >40 mila €)	204	160.175	230	69.134	547	325
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	104	73.360	60	46.999	284	132

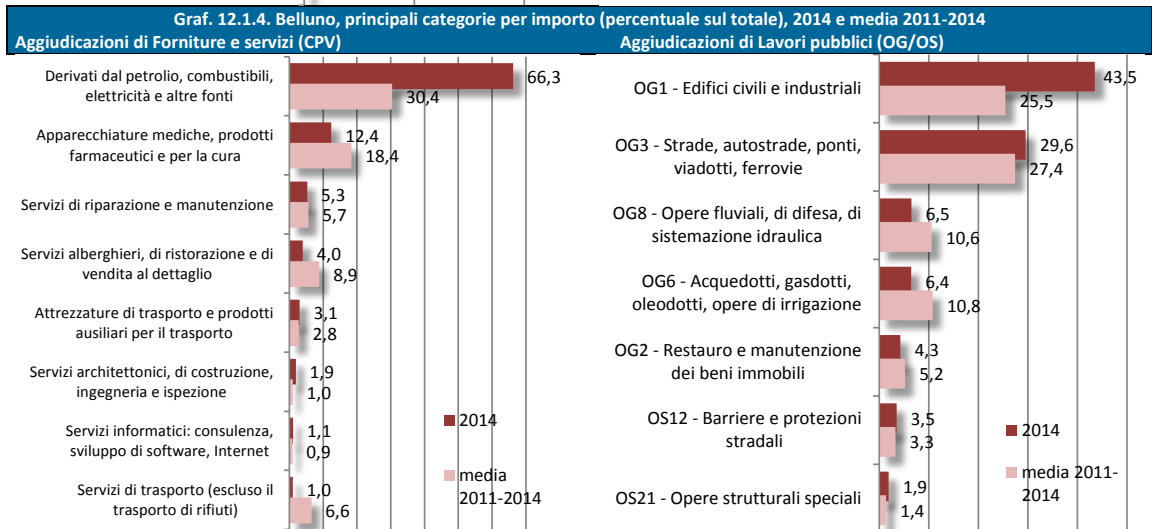
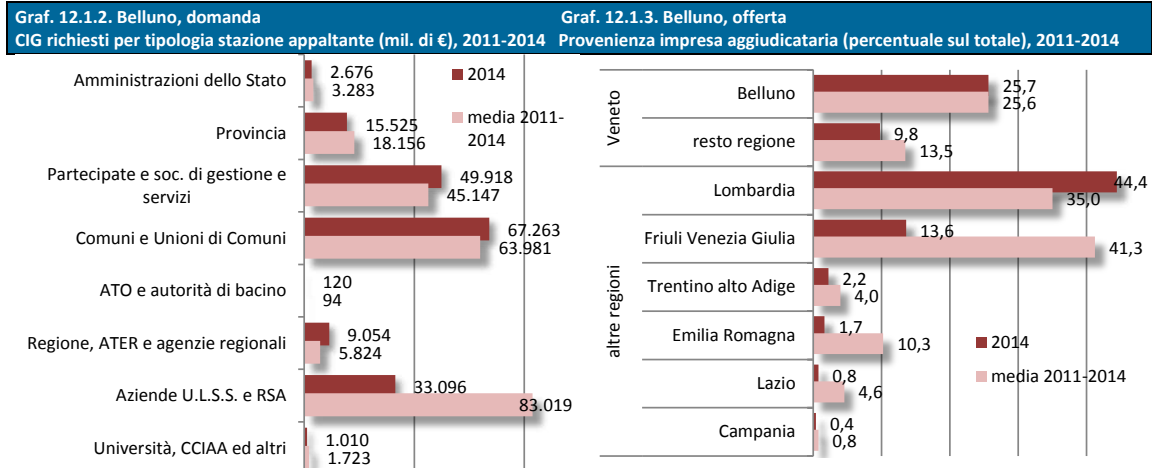
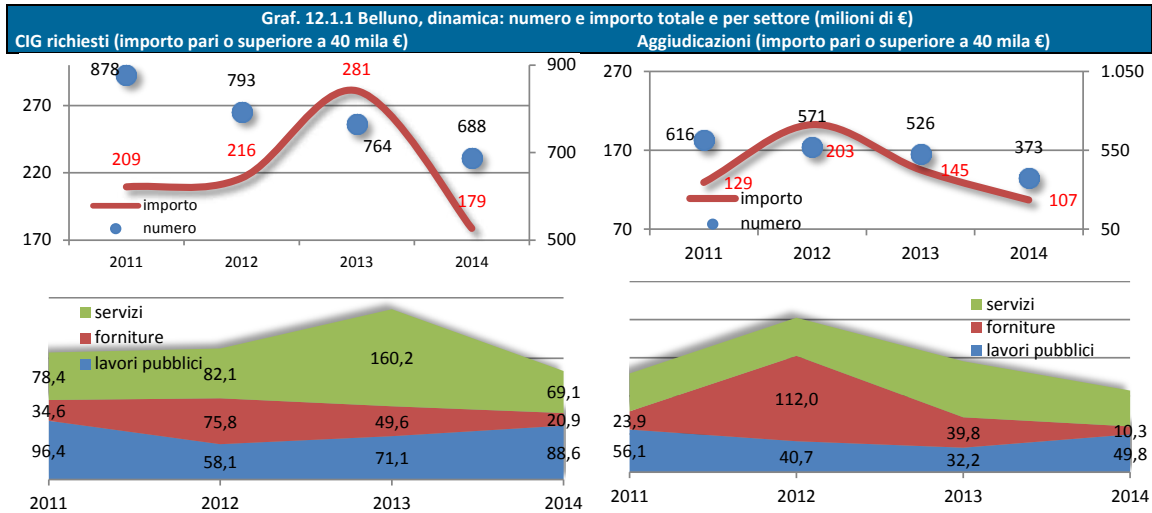
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti, (a) al netto interventi non riconducibili a una singola provincia

Stazione appaltante	oggetto	importo agg.
AZIENDA ULSS N. 2 - FELTRE	Servizi energia degli impianti tecnologici della ULSS n. 2 di Feltre (BL) e realizzazione del Nuovo Polo Tecnologico dell'Ospedale di Feltre	37.993.674
SERVIZI AMPEZZO S.R.L.	Progettazione esecutiva e per l'esecuzione dei lavori di costruzione del parcheggio multipiano interrato e della piazza sovrastante in piazzale Largo Poste a Cortina d'Ampezzo (BL)	10.223.710
VENETO STRADE S.P.A.	Variante di Agordo - opere di completamento 1° stralcio in Comune di Agordo e Taibon Agordino.	3.466.875
COMUNE DI LONGARONE	Servizio mensa del centro servizi "Barzan".	2.272.077
PROVINCIA DI BELLUNO	Lavori di realizzazione percorso ciclabile "La lunga via delle Dolomiti" nei comuni di Castellavazzo e Pieve di Cadore	1.505.008

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



12 - I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI



## 12 - I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI

## 12.2. La provincia di Padova

Nella provincia di Padova nell'ultimo anno sono stati **429 bandi i bandi pubblicati per 250 mln. di €; 2.015 le procedure di affidamento avviate (CIG) per 724 mln.; 843 aggiudicazioni di contratti per 275 mln.** Gli elenchi annuali delle Opere Pubbliche riportano **436 interventi di lavori** per 417 mln. di €, consistenze entrambe in crescita rispetto all'anno precedente. Se la dinamica dei CIG, sia in numero che in ammontare, si mantiene sostanzialmente stabile nell'ultimo triennio, le aggiudicazioni sono invece interessate da una flessione tendenziale sull'intero quadriennio 2011-2014 che nell'ultimo anno va a colpire soprattutto le forniture. L'importo pro capite dei CIG si attesta a 763 €, al di sopra della media regionale (690), così come, anche se con un vantaggio più risicato (345 € contro 326), quello delle aggiudicazioni. Il settore **servizi** prevale sugli altri sia in termini di numero di procedure di affidamento (763) che di aggiudicazioni (331). La maggior parte di spesa si incanala invece verso i lavori, con 126,4 milioni di € di contratti aggiudicati. Fra questi, quello di maggior valore è relativo alla **"costruzione, progettazione e sicurezza nella fase di progettazione del Palazzo dei Congressi nell'area della Fiera di Padova"** affidato per un importo di 19,3 milioni di €. Le stazioni appaltanti che nel 2014 hanno investito maggiormente, stando all'importo dei CIG richiesti, sono **le Aziende U.L.L.S.S. e le RSA**, con una spesa di 242 milioni € circa soltanto nel 2014, addirittura inferiore a quella media degli ultimi quattro anni. Al secondo posto **le società partecipate** con circa 190 milioni di €. Fra le imprese aggiudicatrici prevalgono le imprese della provincia con una quota di appropriazione dell'importo (36,1%) doppia rispetto a quella di quelle lombarde (18,0%) che seguono. Quanto alla tipologia, nelle forniture e servizi domina la **spesa sanitaria** con quella per farmaci e apparecchiature (16,6%) e per servizi sanitari e di assistenza sociale (15,0%). Nel comparto lavori invece ad assorbire la maggiore fetta di aggiudicazioni sono le **opere di edifici civili e industriali** (24,5).

Tab. 12.2.1 – Padova, quadro di sintesi (importi in migliaia di €)

		2013		2014		Euro pro capite 2013-2014	
		numero	importo	numero	importo	Padova	Veneto (a)
Totale contratti	Bandi di gara	345	270.541	429	250.315	278	404
	Contratti (Cig: >40 mila €)	2.074	705.162	2.015	724.086	763	690
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	1.316	370.791	843	275.077	345	326
Lavori pubblici	Interventi nell'elenco annuale OO.PP.	391	340.092	436	416.859	404	642
	Bandi di gara	45	78.348	223	57.089	72	80
	Contratti (Cig: >40 mila €)	590	200.645	600	208.166	218	192
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	392	141.171	276	126.479	143	113
Forniture	Bandi di gara	189	65.611	45	98.251	88	122
	Contratti (Cig: >40 mila €)	677	227.697	652	237.597	248	173
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	340	76.107	236	39.300	62	82
Servizi	Bandi di gara	111	126.582	161	94.975	118	203
	Contratti (Cig: >40 mila €)	807	276.820	763	278.324	296	325
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	584	153.513	331	109.298	140	132

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti, (a) al netto interventi non riconducibili a una singola provincia

Tab. 12.2.2. - Padova, i cinque contratti di maggior importo aggiudicati nel 2014 (importi in €)

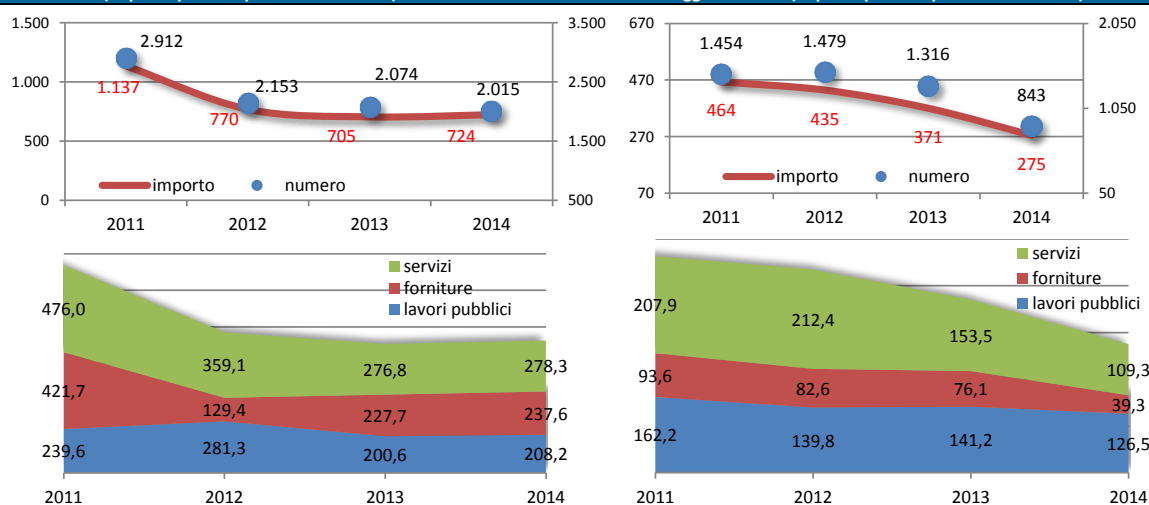
Stazione appaltante	oggetto	importo agg.
FIERA DI PADOVA IMMOBILIARE SPA	Costruzione, progettazione e sicurezza nella fase di progettazione del Palazzo dei Congressi nell'area della Fiera di Padova	19.304.933
ENERGIA TERRITORIO RISORSE AMBIENTALI ETRA SPA	Attività di pronto intervento notturno e diurno, realizzazione di lavori di manutenzione nei Comuni delle aree di Vigonza e Rubano	16.500.000
AZIENDA U.L.S.S. N. 16 - PADOVA	Servizio integrazione scolastica per l'Azienda ULSS N. 16 di Padova	14.956.033
ENERGIA TERRITORIO RISORSE AMBIENTALI ETRA SPA	Adeguamento e riqualificazione funzionale dell'impianto di depurazione di Cittadella - Opere di secondo stralcio - Interventi area impianto	9.737.113
CONSORZIO DI BONIFICA BACCHIGLIONE	Costruzione dello scolmatore di piena dei collettori Limenella-Fossetta per la difesa idraulica della zona Nord del Comune di Padova	8.847.743

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

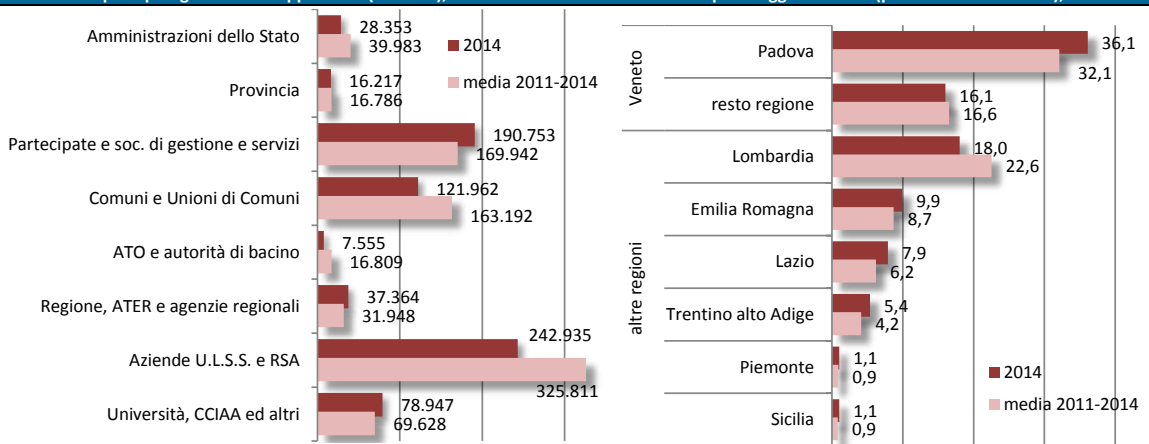


12 - I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI

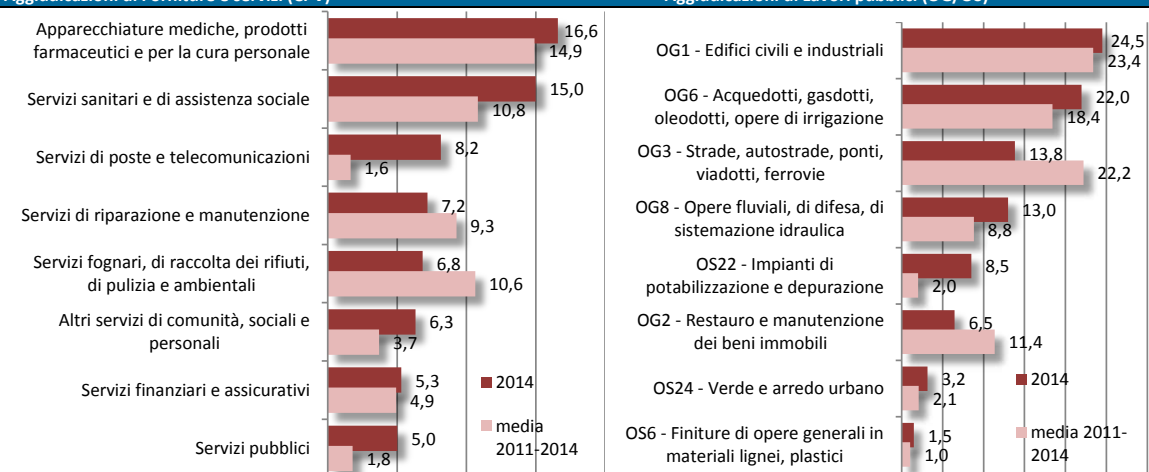
**Graf. 12.2.1. Padova, dinamica: numero e importo totale e per settore (milioni di €)**  
**CIG richiesti (importo pari o superiore a 40 mila €)**      **Aggiudicazioni (importo pari o superiore a 40 mila €)**



**Graf. 12.2.2 Padova, domanda**      **Graf. 12.2.3 Padova, offerta**  
**CIG richiesti per tipologia stazione appaltante (mil. di €), 2011-2014**      **Provenienza impresa aggiudicataria (percentuale sul totale), 2011-2014**



**Graf. 12.2.4 Padova, principali categorie per importo (percentuale sul totale), 2014 e media 2011-2014**  
**Aggiudicazioni di Forniture e servizi (CPV)**      **Aggiudicazioni di Lavori pubblici (OG/OS)**



## 12 - I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI

## 12.3. La provincia di Rovigo

La provincia di Rovigo si caratterizza nel 2014 per **90 bandi pubblicati (69 milioni di €), 490 CIG richiesti (148 mln. di €) e 180 aggiudicazioni (40 mln. di €)**. Gli interventi di lavori pubblici nell'elenco annuale 2014 sono stati 179 per una spesa programmata di 190 milioni. Rispetto al 2013 si registra un lieve aumento del numero delle procedure avviate (CIG) ma il loro valore continua a flettere verso il basso. Le aggiudicazioni proseguono nel loro calo tendenziale sia in numero che, soprattutto, negli importi. L'importo pro capite 2014 dei CIG è pari a 643 €, al di sotto della media regionale (690) come quello delle aggiudicazioni che si ferma a 269 € rispetto ai 335 regionali. Ad avere il maggior numero sia di CIG che di contratti affidati è il comparto dei **servizi** (rispettivamente 171 CIG e 70 aggiudicazioni), mentre i lavori guidano la classifica degli importi, con 68 milioni di € di CIG richiesti e 17 milioni di € di aggiudicazioni. Il contratto di maggiore importo è quello per **l'acquisto di pattugliatori da parte della Polizia dello Stato-sede di Rovigo** che vale quasi 2,9 milioni di €. Un appalto dello stesso Ente occupa anche la seconda posizione. Fra gli Enti, sono le **imprese partecipate** ad aver richiesto CIG per importo maggiore con quasi 48 milioni di €, seguite dalle aziende U.L.S.S. che invece prevalgono con riferimento all'intero quadriennio. Il mercato è prevalentemente locale poiché quasi **la metà (47,8%)** dell'aggiudicato resta nelle casse delle imprese di **Rovigo** ed un ulteriore 26,2% in quelle delle aziende delle altre province del Veneto. Ad assorbire maggiormente la spesa di acquisti di beni e servizi sono i **servizi sanitari e di assistenza sociale (19,1%)** seguiti dai prodotti farmaceutici (16,3%). Nei lavori a guidano invece la classifica le opere di **acquedotti, gasdotti e oleodotti** e quelle relative alle opere **fluviali e di difesa del suolo** (entrambe per circa il 20%).

Tab. 12.3.1 – Rovigo, quadro di sintesi (importi in migliaia di €)

		2013		2014		Euro pro capite 2013-2014	
		numero	importo	numero	importo	Rovigo	Veneto (a)
Totale contratti	Bandi di gara	58	67.418	90	68.538	279	404
	Contratti (Cig: >40 mila €)	454	166.135	490	147.600	643	690
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	286	91.061	180	40.145	269	326
Lavori pubblici	Interventi nell'elenco annuale OO.PP.	159	136.630	179	190.293	670	642
	Bandi di gara	6	11.460	31	8.636	41	80
	Contratti (Cig: >40 mila €)	132	41.021	166	68.223	224	192
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	90	36.594	67	17.006	110	113
Forniture	Bandi di gara	27	24.614	14	29.413	111	122
	Contratti (Cig: >40 mila €)	134	33.943	153	19.002	108	173
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	85	18.995	43	11.045	62	82
Servizi	Bandi di gara	25	31.344	45	30.489	127	203
	Contratti (Cig: >40 mila €)	188	91.171	171	60.375	310	325
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	111	35.472	70	12.094	97	132

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti, (a) al netto interventi non riconducibili a una singola provincia

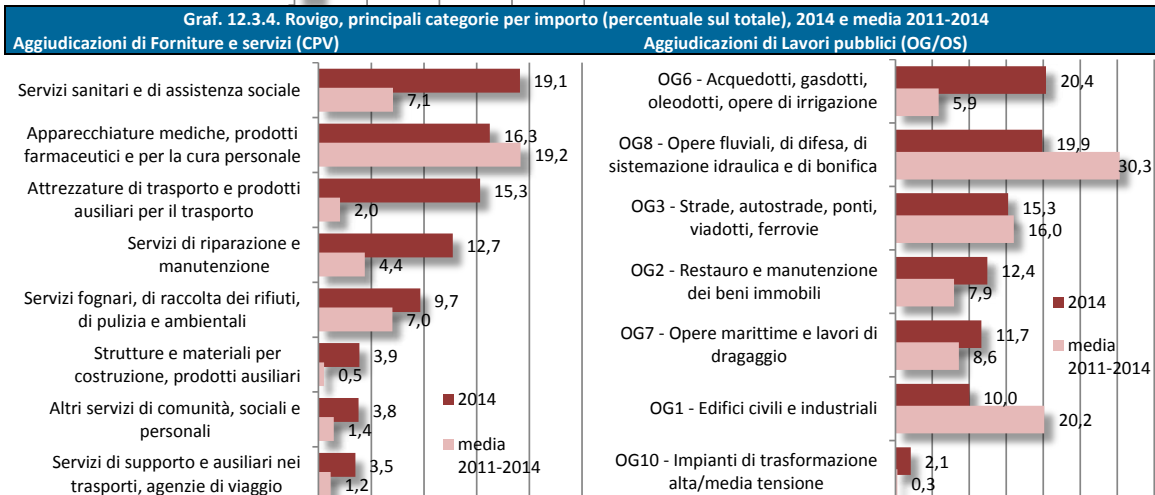
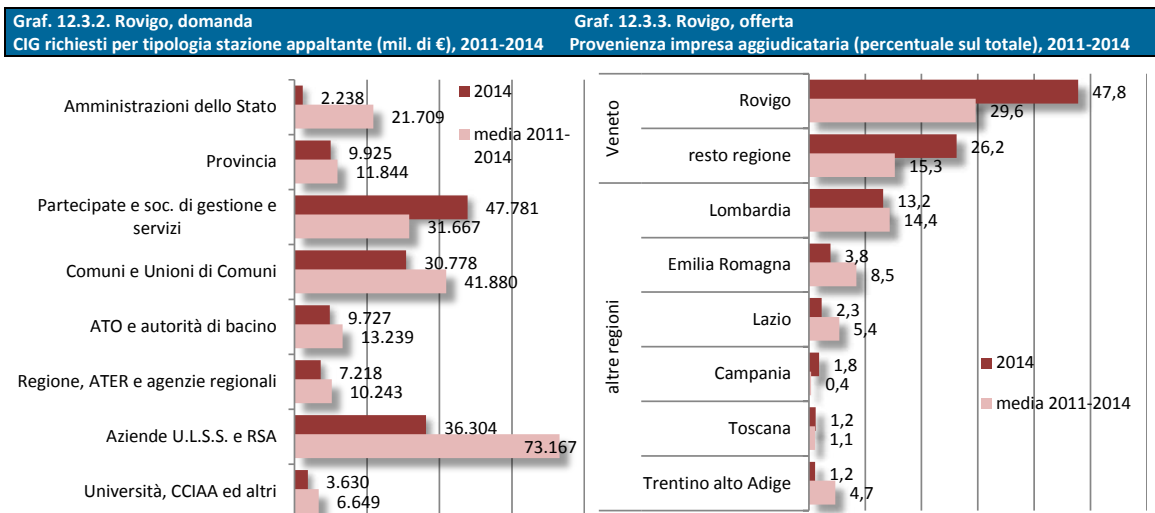
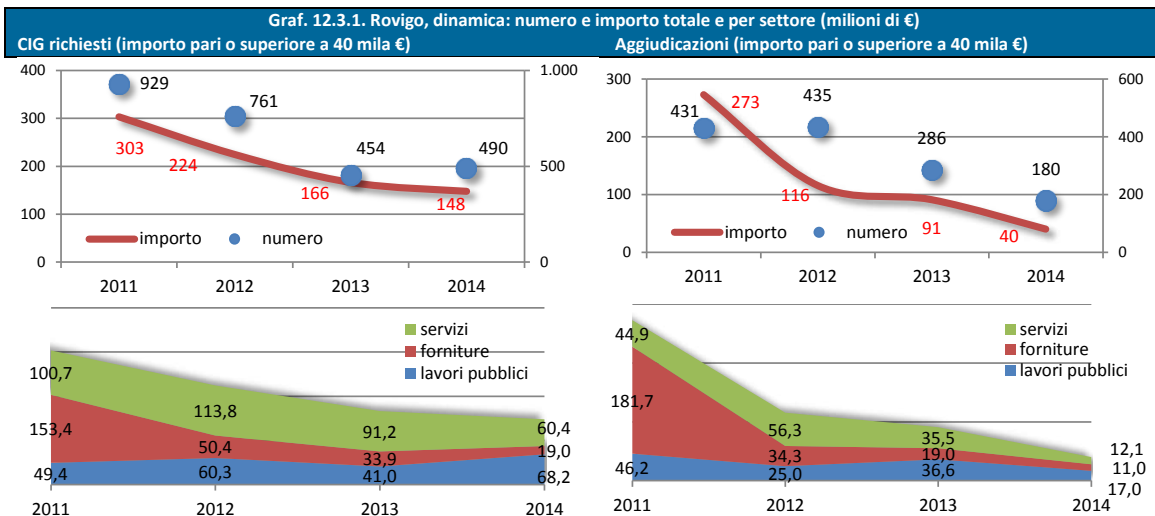
Tab. 12.3.2. – Rovigo, i cinque contratti di maggior importo aggiudicati nel 2014 (importi in €)

Stazione appaltante	oggetto	importo agg.
MINISTERO INTERNO – DIP.DELLA P.S.	Acquisto pattugliatori	2.855.620
MINISTERO INTERNO – DIP.DELLA P.S	Lavori per il ripristino di 3 motovedette per lo Stato della Libia	2.449.227
AZIENDA ULSS N. 18 - ROVIGO	Servizio di attività sociale, assistenziale ed educativa per persone con disabilità presso i Centri Diurni dell'Azienda ULSS 18 - anno 2014	1.584.000
ENEL RETE GAS SPA	Interventi su impianti di distribuzione gas metano da eseguirsi nell'ambito della zona gas Nord Est - Area Rovigo	1.365.450
ENEL RETE GAS SPA	Interventi su impianti di distribuzione gas metano da eseguirsi nell'ambito dell'area gas Rovigo – DTG Nord Est	1.183.815

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



12 - I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI



## 12 - I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI

## 12.4. La provincia di Treviso

Il mercato dei contratti della provincia di Treviso nel 2014 si caratterizza per **267 bandi di gara pubblicati per un ammontare complessivo di 584 milioni di €; 1.208 CIG richiesti per 428 mln. di € e 626 aggiudicazioni di 144 milioni**. Sono **324 i lavori pubblici ricompresi nell'elenco annuale 2014** per 630 milioni. Sia i CIG che le aggiudicazioni (numero e importo) seguono un andamento al ribasso rispetto al 2013: nel secondo caso è la conseguenza di un ridimensionamento costante sull'intero periodo 2011-2014 mentre per i CIG il calo dell'importo fa seguito alla parziale ripresa sperimentata nel 2013. L'importo pro capite dei CIG è pari a 687 €, in quasi perfetta linea con la media regionale mentre lo stesso indice, calcolato sull'importo delle aggiudicazioni, colloca Treviso un po' al di sotto del Veneto (296 € contro 326). La maggior parte delle procedure di affidamento si concentra nel settore dei **servizi** sia dal punto di vista numerico (426) che dell'importo (170 milioni di €), mentre fra le aggiudicazioni la quota maggiore è assorbita dai lavori (243 per 64 mln.). Nell'anno, l'aggiudicazione di importo maggiore (circa 5,3 milioni €) è risultata quella di **Veneto Strade** per la **realizzazione di interventi stradali connessi al Passante di Mestre**. A Treviso i centri di spesa più rilevanti nel 2014, stando al valore dei CIG perfezionati, sono state **le Aziende U.L.S.S. con circa 131 milioni di € di CIG**, seguite da Comuni e Unioni di Comuni (90 mln.) e "partecipate" (79 mln.). La fetta maggiore dell'importo aggiudicato va alle imprese di casa (42,2%; 27,8% in media nel quadriennio), mentre un ulteriore 17% resta comunque in regione. Fra quelle di fuori la quota maggiore (17,4% è ancora appannaggio delle aziende lombarde). Quanto al tipo di prodotto o servizio, quello che ha assorbito maggiore spesa è quello delle **forniture farmaceutiche** (32,7%), mentre anche qui l'**edilizia** è il comparto che concentra il maggiore importo aggiudicato (41,3%).

Tab. 12.4.1 – Treviso, quadro di sintesi (importi in migliaia di €)

		2013		2014		Euro pro capite 2013-2014	
		numero	importo	numero	importo	Treviso	Veneto (a)
Totale contratti	Bandi di gara	177	288.505	267	584.004	491	404
	Contratti (Cig: >40 mila €)	1.598	792.198	1.208	428.186	687	690
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	1.103	382.353	626	143.846	296	326
Lavori pubblici	Interventi nell'elenco annuale OO.PP.	343	395.120	324	629.780	577	642
	Bandi di gara	27	47.711	120	45.293	52	80
	Contratti (Cig: >40 mila €)	426	135.378	389	131.546	150	192
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	339	92.765	243	63.537	88	113
Forniture	Bandi di gara	66	18.495	28	274.264	165	122
	Contratti (Cig: >40 mila €)	611	131.919	393	126.807	146	173
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	456	97.006	219	41.639	78	82
Servizi	Bandi di gara	84	222.298	119	264.447	274	203
	Contratti (Cig: >40 mila €)	561	524.901	426	169.833	391	325
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	308	192.582	164	38.669	130	132

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti, (a) al netto interventi non riconducibili a una singola provincia

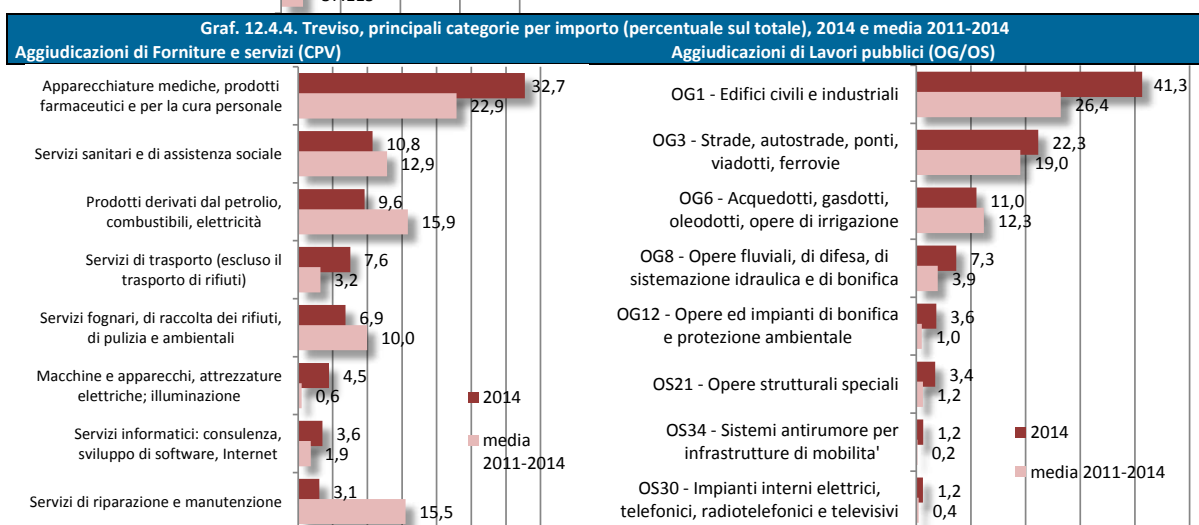
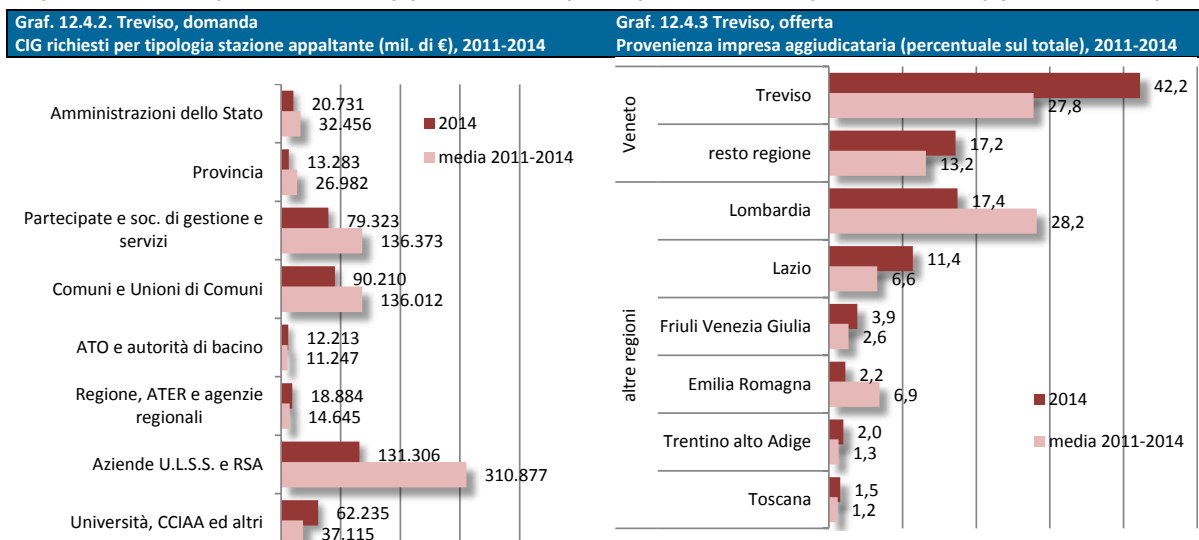
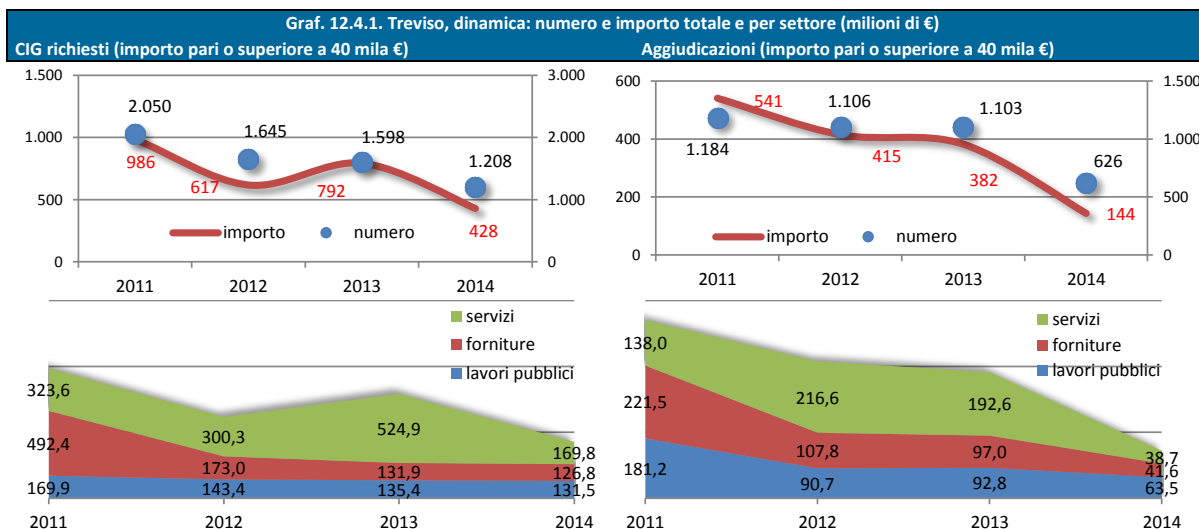
Tab. 12.4.2. - Treviso, i cinque contratti di maggior importo aggiudicati nel 2014 (importi in €)

Stazione appaltante	oggetto	importo agg.
VENETO STRADE S.P.A.	Opere Complementari al Passante di Mestre, Interventi fascia A CPASS3: Intervento 31 'Terraglio Est - primo stralcio - Lotto A' - Provincia di Treviso Comuni di Casier e Casale sul Sile	5.314.351
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI TREVISO	Nuova palestra polifunzionale in Comune di Pieve di Soligo: concessione per l'affidamento della redazione della progettazione esecutiva, della realizzazione e gestione	5.256.105
ALTO TREVIGIANO SERVIZI S.R.L.	Fornitura di energia elettrica	5.003.236
ISTITUTO PER SERVIZI DI RICOVERO E ASSISTENZA AGLI ANZIANI	Demolizione e ricostruzione del complesso "ex Casa Cronici" C/O istituto Menegazzi	3.419.150
AZIENDA U.L.S.S. N. 9 - TREVISO	N. 2 Acceleratori lineari e relativi lavori accessori	3.129.000

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



12 - I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI



## 12 - I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI

## 12.5 La provincia di Venezia

Per il capoluogo, nel 2014, si contano **465 bandi di gara** pubblicati per un valore complessivo di **1.163 milioni di €**; **1.936 CIG** richiesti per 1.111 mln. e **991 aggiudicazioni per 554 mln.** Gli **interventi di lavori pubblici** nell'elenco annuale 2014 sono stati 504 per una spesa prevista di **623 milioni, in leggero rialzo rispetto al 2103.** La dinamica temporale sia dei CIG e che delle aggiudicazioni descrive Venezia come la provincia che meno risente della fase di generale contrazione della spesa pubblica: l'importo delle procedure di affidamento è più o meno stabile da circa un triennio e quello delle aggiudicazioni conosce una flessione meno marcata che altrove. Nel 2014 l'importo pro capite dei CIG (1.304 €) e delle aggiudicazioni (677 €) si attesta in entrambi i casi su una cifra circa doppia della corrispondente regionale (690 e 326). Il dettaglio dei tre settori mette in luce come la maggior parte dei CIG si concentrino nel comparto dei **servizi** sia dal punto di vista del numero (756) che dell'importo (440 milioni di €). Anche per le aggiudicazioni il maggior numero è quello degli appalti di servizi (756), mentre il maggior valore complessivo è quello dei lavori (259 mln.). Il contratto con il più elevato importo di aggiudicazione è quello **dell'Aeroporto di Venezia Marco Polo**, relativo ai lavori di ampliamento del Terminal passeggeri (45,3 mln. di €). Quanto alla tipologia delle stazioni appaltanti, sono le **imprese partecipate** a richiedere il maggior importo di CIG (584 mln. di €), sia nell'ultimo anno che sull'intero quadriennio. Le **imprese della provincia** (22,0%) e quelle del resto della regione (21,4%) si dividono quasi equamente la parte maggiore della torta dell'importo aggiudicato nel 2014, mentre fuori dai confini regionali si distinguono quelle dell'Emilia Romagna (13,7%). Fra le tipologie di beni e servizi il primato della spesa dell'anno va alle strutture e ai materiali da costruzione (17,5%), mentre ancora gli **edifici civili e industriali** (46,7%) predominano su quella per opere pubbliche.

Tab. 12.5.1 – Venezia, quadro di sintesi (importi in migliaia di €)

		2013		2014		Euro pro capite 2013-2014	
		numero	importo	numero	importo	Venezia	Veneto (a)
Totale contratti	Bandi di gara	436	607.748	465	1.163.338	1.032	404
	Contratti (Cig: >40 mila €)	2.305	1.125.368	1.936	1.111.286	1.304	690
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	1.611	617.240	991	544.005	677	326
Lavori pubblici	Interventi nell'elenco annuale OO.PP.	588	605.518	504	623.304	716	642
	Bandi di gara	57	201.338	245	201.364	235	80
	Contratti (Cig: >40 mila €)	547	260.098	602	360.450	362	192
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	437	149.432	311	259.316	238	113
Forniture	Bandi di gara	221	266.225	73	255.675	304	122
	Contratti (Cig: >40 mila €)	791	247.838	578	310.848	326	173
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	593	176.310	298	133.109	180	82
Servizi	Bandi di gara	158	140.185	147	706.299	493	203
	Contratti (Cig: >40 mila €)	967	617.432	756	439.988	616	325
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	581	291.498	382	151.581	258	132

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti, (a) al netto interventi non riconducibili a una singola provincia

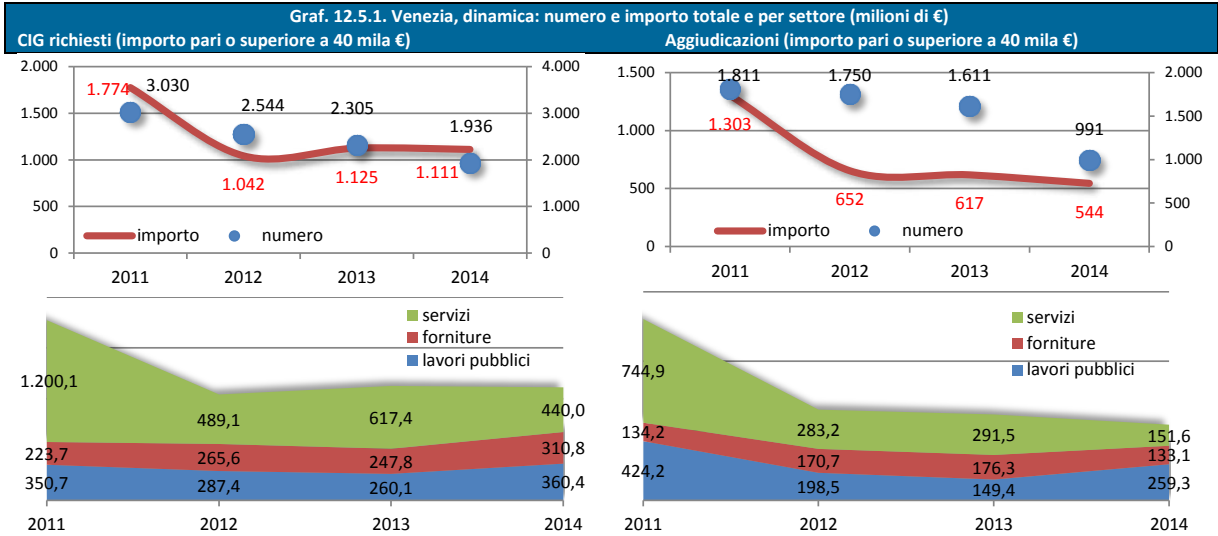
Tab. 12.5.2. - Venezia, i cinque contratti di maggior importo aggiudicati nel 2014 (importi in €)

Stazione appaltante	oggetto	importo agg.
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	Appalto di lavori per la realizzazione dell'Ampliamento Terminal passeggeri - Lotto 1	45.345.322
POLYMNIA VENEZIA S.R.L.	Procedura aperta per l'affidamento dell'appalto concernente la realizzazione dell'intervento denominato M9-Polo Culturale e Museo del Novecento, Mestre-Venezia.	30.212.429
CONSORZIO VENEZIA NUOVA	Procedura aperta sopra soglia per l'affidamento della fornitura di paratoie metalliche in acciaio per la Bocca di porto di Malamocco.	25.950.000
VENEZIA TERMINAL PASSEGGERI S.P.A.	Servizi di portabagagli, movimentazione di provviste e dotazioni di bordo per navi da crociera in area portuale.	23.762.500
AEROPORTO DI VENEZIA MARCO POLO S.P.A. - SAVE	Appalto di lavori per la realizzazione del Percorso pedonale assistito (Moving Walkway) Darsena-Terminal	23.726.895

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

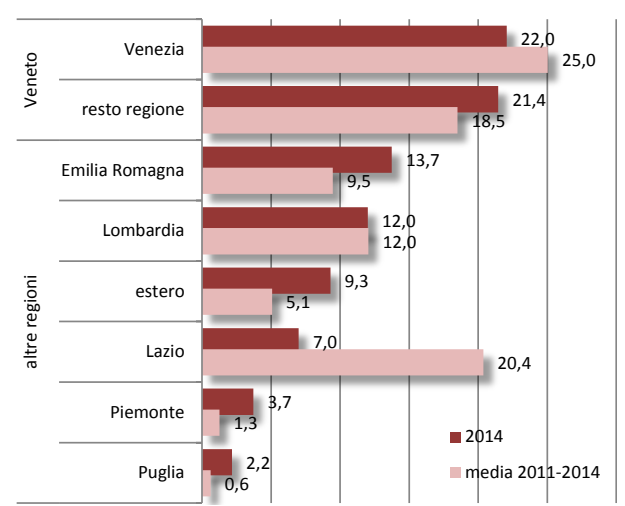
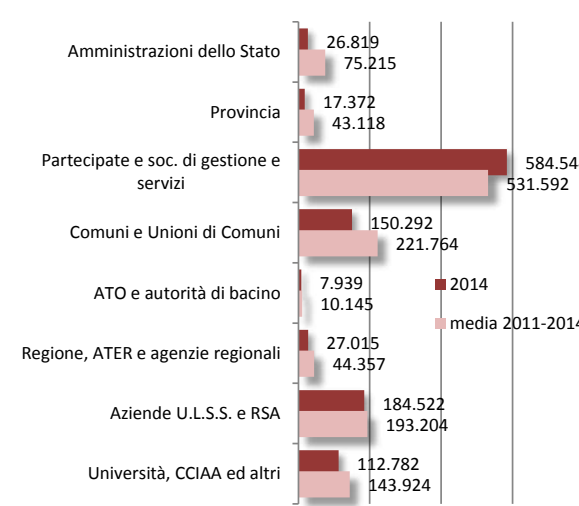


12 - I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI

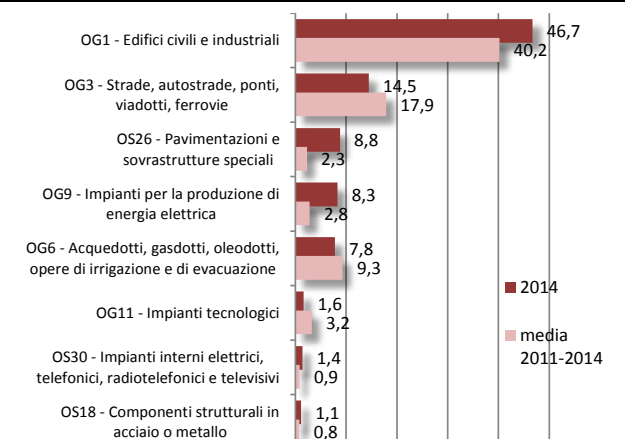
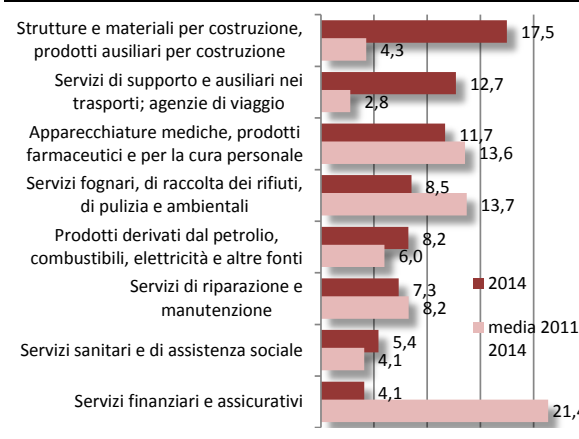


**Graf. 12.5.2. Venezia, Domanda**  
CIG richiesti per tipologia stazione appaltante (mil. di €), 2011-2014

**Graf. 12.5.3. Venezia, offerta**  
Provenienza impresa aggiudicataria (percentuale sul totale), 2011-2014



**Graf. 12.5.4. Venezia, principali categorie per importo (percentuale sul totale), 2014 e media 2011-2014 (milioni di €)**



## 12 - I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI

## 12.6. La provincia di Verona

In provincia di Verona nel 2014 sono stati pubblicati **354 bandi di gara corrispondenti a un importo base complessivo di 372 milioni di €**; richiesti **1.946 CIG, per 696 milioni**; aggiudicati **901 contratti per 271 mln**. La spesa prevista per i **459 lavori ricompresi nell'elenco annuale 2014** della programmazione triennale si è circa dimezzata rispetto al 2013 (da 1.178 a 616 milioni). L'andamento temporale conferma il declino in atto sull'intero quadriennio sia per i CIG che per le aggiudicazioni, ma è più attenuato, sia nel numero che nell'importo, nel primo caso: gli affidamenti crollano infatti sia in numero (da 1.600 a 901) che in valore (da 523 a 272 milioni di €). L'importo pro capite dei CIG (827 € per abitante) e delle aggiudicazioni (431) risulta ampiamente superiore alla media regionale (690 e 326). I **servizi** sono il settore prevalente sia come numero che come importo e sia delle procedure avviate che di quelle aggiudicate. Il contratto aggiudicato con l'importo maggiore nel 2014 è quello dei **servizi di pulizia dell'Azienda U.L.S.S. n. 20 di Verona**, che vale circa 9 milioni di €. Anche a Verona sono le **imprese partecipate** a fornire il maggior contributo alla spesa pubblica locale in quanto a importo delle procedure di affidamento avviate (260 milioni di €), seguite dai Comuni (189 mln). Le **imprese di Verona** si accaparrano nel 2014 la quota maggiore dell'aggiudicato spuntandola però di un soffio (25,8 su 25,5%) su quelle lombarde. Il primato delle prime è tuttavia più marcato sull'intero quadriennio 2011-2014 (31,6%). Il 14,8% della spesa di beni e servizi si concentra nelle forniture energetiche (14,8%) seguite dalle **apparecchiature mediche (14,4%)**. L'**edilizia (19,3%)** è invece ancora il comparto trainante della spesa per lavori, anche se nel triennio sono le **infrastrutture** ad aver assorbito la gran parte delle aggiudicazioni.

Tab. 12.6.1 – Verona, quadro di sintesi (importi in migliaia di €)							
		2013		2014		Euro pro capite 2013-2014	
		numero	importo	numero	importo	Verona	Veneto (a)
Totale contratti	Bandi di gara	344	530.765	354	371.994	490	404
	Contratti (Cig: >40 mila €)	2.290	828.015	1.946	696.415	827	690
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	1.600	522.549	901	271.392	431	326
Lavori pubblici	Interventi nell'elenco annuale OO.PP.	539	1.177.545	459	616.086	973	642
	Bandi di gara	41	63.710	80	32.510	52	80
	Contratti (Cig: >40 mila €)	526	177.992	546	209.774	210	192
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	421	117.660	223	70.511	102	113
Forniture	Bandi di gara	141	270.165	72	85.308	193	122
	Contratti (Cig: >40 mila €)	880	270.770	597	169.001	239	173
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	672	189.849	331	88.125	151	82
Servizi	Bandi di gara	162	196.890	202	254.176	245	203
	Contratti (Cig: >40 mila €)	884	379.253	803	317.640	378	325
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	507	215.040	347	112.757	178	132

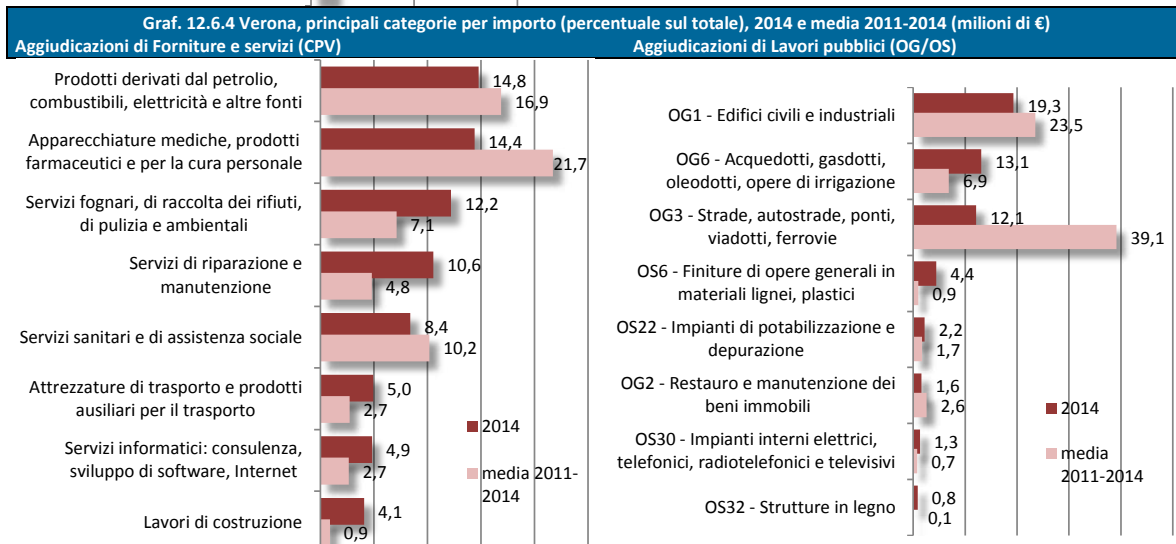
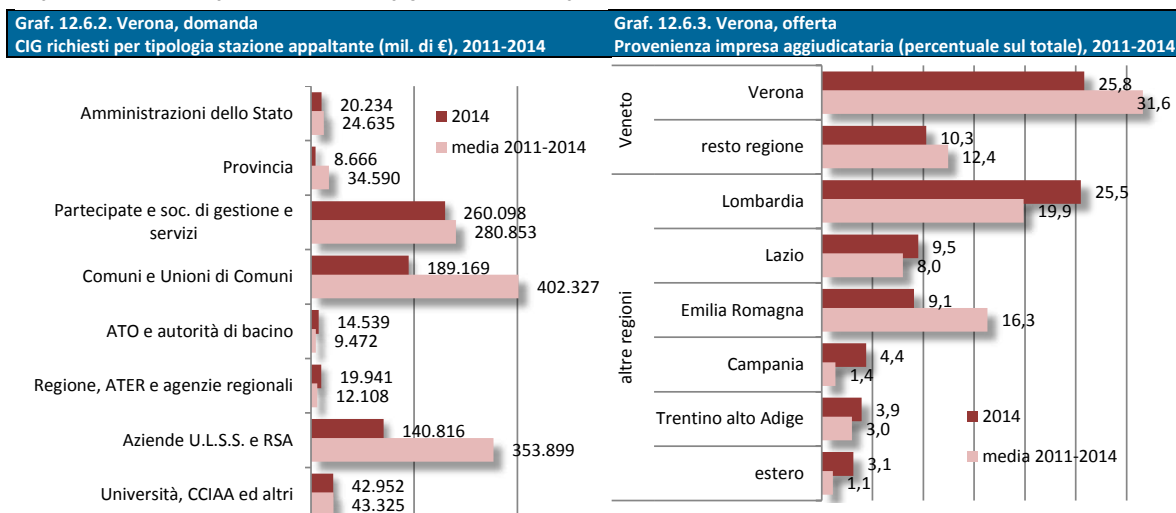
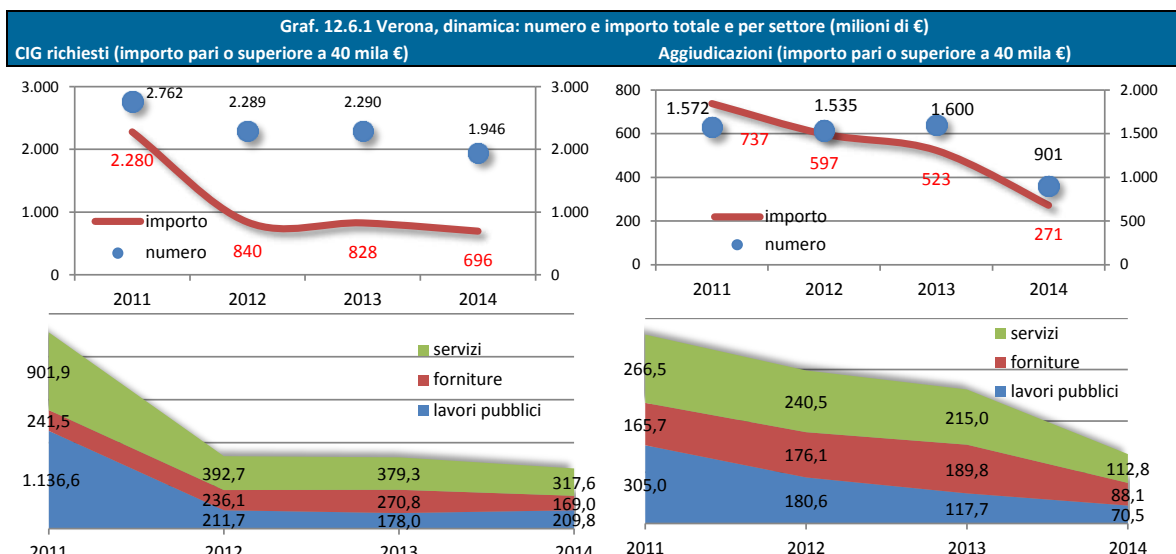
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti, (a) al netto interventi non riconducibili a una singola provincia

Tab. 12.6.2. – Verona, i cinque contratti di maggior importo aggiudicati nel 2014 (importi in €)		
Stazione appaltante	oggetto	importo agg.
AZIENDA U.L.S.S. N. 20 - VERONA	Appalto del servizio di pulizia dell'ULSS n.20 per un periodo di tre anni con possibilità di rinnovo biennale.	9.122.191
AGSM VERONA S.P.A.	Fornitura e posa in opera di impianti elettromeccanici in relazione al nuovo impianto idroelettrico di Belfiore	7.520.000
AUTOSTRADA DEL BRENNERO S P A	Servizio di manutenzione ordinaria della segnaletica stradale (lotto 2, dal km 159+000 al km 313+000, tratta Rovereto nord-Modena)	7.351.078
ACQUE VERONESI S.C.A R.L.	Affidamento della fornitura di Energia Elettrica per l'anno 2014 e 2015 - Lotto 3 - BMT / Bassa Tensione >200Mwh e media tensione - Quota parte Acque Veronesi	7.033.502
RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA	Esecuzione dei lavori per la manutenzione delle opere civili della sede ferroviaria e relative pertinenze di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. di giurisdizione della Direzione Territoriale Produzione di Verona	6.859.300

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti



12 - I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI



## 12 - I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI

## 12.7. La provincia di Vicenza

Il mercato dei contratti pubblici di Vicenza si è caratterizzato nel 2014 per **221 bandi di gara del valore complessivo di 139 milioni di €, 1.580 procedure di affidamento avviate (CIG) di 439 mln. e 874 aggiudicazioni di 225 mln.** Il numero di opere ricomprese nell'elenco annuale 2014 della programmazione triennale, cresce di poco in numero (474) ma resta stabile in valore previsto (464 milioni contro 461 del 2013). La dinamica sia dei CIG che delle aggiudicazioni segue a ritmi costanti, per numero e importo, la contrazione tendenziale già evidenziata negli ultimi anni. L'importo pro-capite provinciale si attesta per i CIG (597 €) quasi cento euro al di sotto della media regionale, mentre per le aggiudicazioni (356 €) la supera di circa 30. Quanto alla ripartizione della spesa per settore, il maggior numero (593) e il maggior importo (132 milioni di €) di CIG è quello dei servizi. A prevalere nelle aggiudicazioni sono invece le forniture in numero (332) e ancora i servizi in valore (83 mln.). Nel 2014 il contratto aggiudicato con l'importo più elevato è stato quello per la **Progettazione esecutiva e realizzazione delle opere di laminazione delle piene del fiume Agno-Gua attraverso l'adeguamento dei bacini demaniali di Trissino e Tezze di Arzignano** (12 milioni di €). Le **partecipate e le aziende sanitarie** sono le stazioni appaltanti che più delle altre, nel 2014, hanno richiesto CIG (133 e 120 milioni di €). Le **imprese vicentine** vantano nel 2014 una quota di appropriazione del mercato pari al 28,1% dell'importo aggiudicato, mentre un ulteriore 22,1% resta alle aziende delle altre province della regione. Fra quelle oltre i confini prevalgono le lombarde (18,7%). **Prodotti farmaceutici e apparecchiature mediche** assorbono il maggior valore dell'aggiudicato (13,5%) fra forniture e servizi. Fra i lavori, le **opere fluviali e idriche** (23,6%), superano le opere edili (18,9%).

Tab. 12.7.1 – Vicenza, quadro di sintesi (importi in migliaia di €)

		2013		2014		Euro pro capite 2013-2014	
		numero	importo	numero	importo	Vicenza	Veneto (a)
Totale contratti	Bandi di gara	241	141.054	221	139.208	161	404
	Contratti (Cig: >40 mila €)	2.183	599.299	1.580	439.137	597	690
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	1.506	394.526	874	224.523	356	326
Lavori pubblici	Interventi nell'elenco annuale OO.PP.	402	461.340	474	464.363	532	642
	Bandi di gara	25	46.780	66	37.493	48	80
	Contratti (Cig: >40 mila €)	592	138.034	447	112.783	144	192
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	416	112.262	270	70.596	105	113
Forniture	Bandi di gara	124	40.336	50	43.436	48	122
	Contratti (Cig: >40 mila €)	880	184.214	540	131.517	181	173
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	622	128.455	332	70.864	115	82
Servizi	Bandi di gara	92	53.937	105	58.279	65	203
	Contratti (Cig: >40 mila €)	711	277.051	593	194.837	271	325
	Aggiudicazioni (>40 mila €)	468	153.808	272	83.063	136	132

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti, (a) al netto interventi non riconducibili a una singola provincia

Tab. 12.7.2. - Vicenza, i cinque contratti di maggior importo aggiudicati nel 2014 (importi in €)

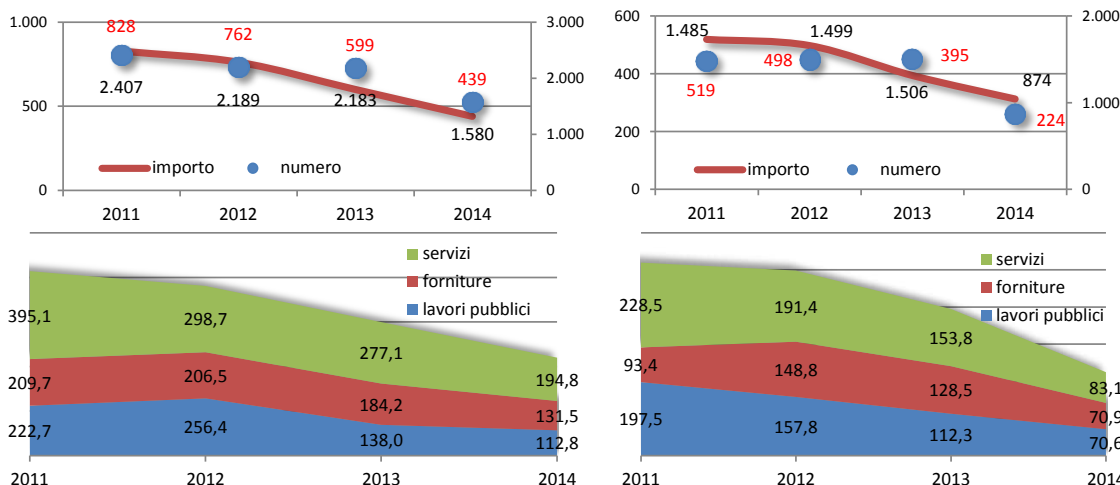
Stazione appaltante	oggetto	importo agg.
CONSORZIO DI BONIFICA ALTA PIANURA VENETA	Progettazione esecutiva e realizzazione delle opere di laminazione delle piene del fiume Agno-Gua attraverso l'adeguamento dei bacini demaniali di Trissino e Tezze di Arzignano	12.452.813
SOCIETA' PER L'AMMODERNAMENTO E LA GESTIONE DELLE FERROVIE TRAMVIE VICENTINE	Fornitura annuale gasolio per autotrazione e da riscaldamento	10.268.098
IPAB DI VICENZA	Affidamento organizzazione e gestione unitaria ed integrata delle attività volte al regolare funzionamento di n. 3 reparti dell'Ente	6.472.099
E.B.S. - ETRA BIOGAS SCHIAVON SOCIETA' AGRICOLA A RESPONSABILITA' LIMITATA	Impianto a biogas	4.561.479
AZIENDA U.L.S.S. N. 6 - VICENZA	Servizio di connettività IP, manutenzione ed aggiornamento sistemi di TLC	4.243.486

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti

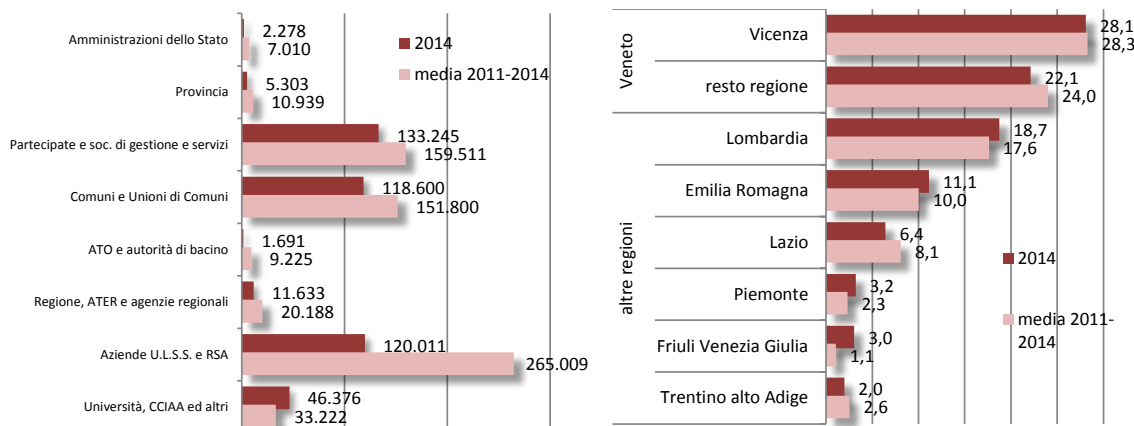


12 - I MERCATI PROVINCIALI DEGLI APPALTI

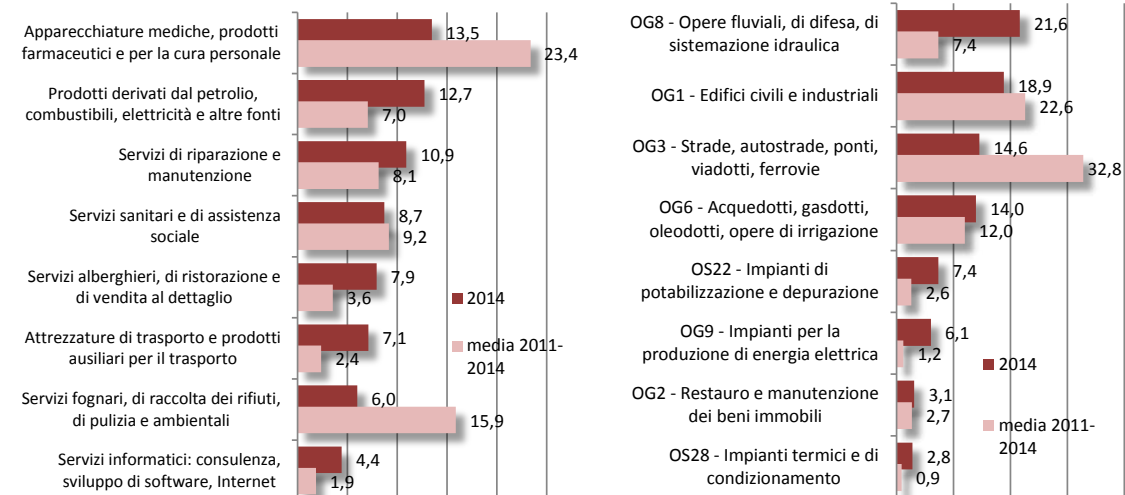
**Graf. 12.7.1 Vicenza, dinamica: numero e importo totale e per settore (milioni di €)**  
**CIG richiesti (importo pari o superiore a 40 mila €)**      **Aggiudicazioni (importo pari o superiore a 40 mila €)**



**Graf. 12.7.2. Vicenza, domanda**      **Graf. 12.7.3. Vicenza, offerta**  
**CIG richiesti per tipologia stazione appaltante (mil. di €), 2011-2014**      **Provenienza impresa aggiudicataria (percentuale sul totale), 2011-2014**



**Graf. 12.7.4. Vicenza, principali categorie per importo (percentuale sul totale), 2014 e media 2011-2014**  
**Aggiudicazioni di Forniture e servizi (CPV)**      **Aggiudicazioni di Lavori pubblici (OG/OS)**



*Finito di stampare  
nel mese di Luglio 2015*





assessorato ai lavori pubblici  
dipartimento lavori pubblici sicurezza urbana polizia locale e raso  
sezione lavori pubblici  
osservatorio regionale degli appalti

