



REGIONE DEL VENETO

DATI DI SINTESI



IL MERCATO
DEGLI
APPALTI
IN VENETO

2012

**IL MERCATO
DEGLI
APPALTI
IN VENETO**
■ ■ ■ ■ ■
2012

Il Rapporto è stato realizzato dalla Regione del Veneto Assessorato ai Lavori Pubblici, all'Energia, alla Polizia Locale e alla Sicurezza e da Promo P.A. Fondazione

REGIONE DEL VENETO

*Assessore ai Lavori Pubblici
Segretario Regionale per l'Ambiente
Dirigente vicario della Direzione Lavori Pubblici e
Dirigente dell'U.C. Osservatorio Regionale Appalti
Direzione
Coordinamento
Fornitura dati e grafica copertina*

Massimo Giorgetti
Mariano Carraro
Stefano Talato
Stefano Talato e Morena Quaresimin
Morena Quaresimin
Claudio Grassi

Con la collaborazione della Direzione Sistema Statistico Regionale

*Dirigente della Direzione Sistema Statistico Regionale
Dirigente del Servizio Sistema Informativo Statistico
Gruppo di Lavoro*

Maria Teresa Coronella
Pierantonio Belcaro
Nicola Di Blasi
Diego Gasparini
Lorenzo Mengotti

PROMO P.A. FONDAZIONE

*Supervisione scientifica
Coordinamento e project management
Gruppo di Lavoro*

Gaetano Scognamiglio
Annalisa Giachi
Francesca Vannucci
Elisa Pasqualetti
Simone Borra
Cristina Bedini

Si ringraziano per il supporto fornito e la collaborazione
all'indagine qualitativa:

AZIENDA U.L.S.S. DI VICENZA
AZIENDA U.L.S.S. DI ROVIGO
COMUNE DI VERONA
COMUNE DI PADOVA
COMUNE DI VENEZIA
COMUNE DI SAN MICHELE AL TAGLIAMENTO
ETRA SPA

1. I Contratti Pubblici nel Veneto nel 2012

LE DINAMICHE ECONOMICO-PRODUTTIVE DEL VENETO NEL 2012

Sostenuta da un tessuto produttivo relativamente più solido, il Veneto ha retto meglio del resto d'Italia l'urto della congiuntura economica sfavorevole e il clima di incertezza che caratterizza i mercati nazionali e di oltre frontiera, rafforzando così la sua posizione di **terza regione italiana dopo Lombardia e Lazio**. Negli ultimi tre anni il PIL, come anche molti dei principali indicatori macroeconomici, ha evidenziato performance migliori dei corrispondenti valori nazionali ed è arrivato nel 2012 a rappresentare il 9,3% di quello dell'intero Paese (contro l'8,2% del peso demografico della regione). Se il quadro comparativo restituisce qualche elemento di conforto, non può tuttavia far distogliere l'attenzione da una fase recessiva che si è abbattuta pesantemente anche in Veneto e che ha avuto proprio nel 2012 (per il quale si stima una caduta del Pil dell'1,9% contro il 2,1% nazionale) il suo anno più nero e che come vedremo, a differenza di molti anni difficili del passato, non ha potuto contare sul sostegno alla domanda interna da parte della spesa pubblica. Spesa che resterà contenuta e che anzi prevedibilmente si contrarrà ulteriormente in un prossimo futuro non impedendo tuttavia una ripresa attesa per la prima metà dell'anno in corso e che produrrà, secondo le previsioni, i primi effetti tangibili nel 2014 (+1,7 del PIL).

Quadro macroeconomico, Veneto e Italia: variazioni percentuali su valori concatenati (con anno di riferimento 2000) - 2009-2012

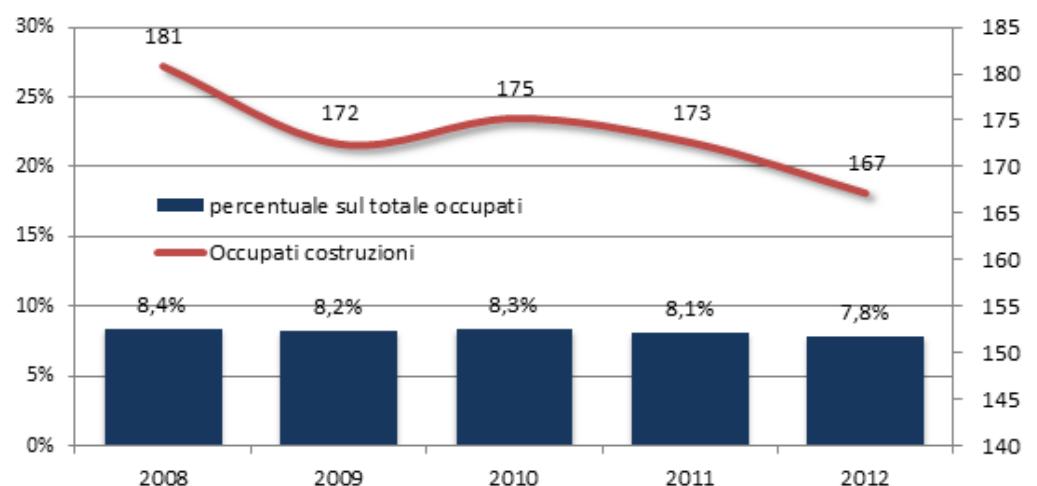
	2009		2010		2011		2012 (a)	
	Italia	Veneto	Italia	Veneto	Italia	Veneto	Italia	Veneto
Prodotto interno lordo	-5,5	-5,9	1,8	3,2	0,6	1,6	-2,1	-1,9
Spesa per consumi finali delle famiglie	-1,6	-1,8	1,2	1,4	0,1	0,4	-4,0	-4,0
Spese per consumi finali della PA	0,8	3,9	-0,6	-0,6	-0,8	-0,6	-1,0	-1,0
Investimenti fissi lordi	-11,7	-16,4	1,7	3,3	-1,3	-1,8	-9,0	-8,5
Importazioni(b)	-22,1	-22,5	23,4	25,1	9,3	6,3	-3,7	-6,9
Esportazioni (b)	-20,9	-21,5	15,6	16,2	11,4	10,3	3,2	0,3

(a) Previsioni; (b) Valori correnti

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto – Direzione Sistema Statistico Regionale

Fra i settori più in sofferenza, in Veneto come altrove, vi è il settore delle costruzioni, più di ogni altro legato al volume della spesa pubblica. Secondo le recenti stime dell'Anc, il 2012 ha portato un ridimensionamento degli investimenti, pubblici e privati, pari al 7,4%. Si tratta solo dell'ultimo dato negativo di una serie che in cinque anni ha determinato una flessione che sfiora il 30%. Sul fronte dell'occupazione, l'Istat registra in Veneto tra il 2008 e il 2012 una perdita di 14.000 posti di lavoro in edilizia e, parallelamente, una pur lieve flessione tendenziale dell'incidenza percentuale del settore sul totale nazionale, sceso dall'8,4% del 2008 al 7,8% del 2012.

Occupati nel settore delle costruzioni, Veneto (migliaia di occupati) - 2008-2012



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

LA DINAMICA DELLA DOMANDA PUBBLICA SECONDO I CODICI IDENTIFICATIVI DI GARA (CIG)

La spesa pubblica rappresenta una componente rilevante della domanda interna anche per la sua capacità di fare da "volano" allo sviluppo. Nel medio e lungo periodo, quando orientata alla creazione di infrastrutture e più in generale ad investimenti a vantaggio, diretto o indiretto, della collettività, essa svolge anche una funzione fondamentale di sostegno allo sviluppo ed alla competitività del territorio, accrescendone così anche il patrimonio e la ricchezza.

Del suo utilizzo quale strumento per controbilanciare e compensare cadute della domanda interna si è molto abusato in Italia ed oggi forse, per la prima volta, ci si trova di fronte ad una crisi che, causa l'esigenza di un rigore finanziario imposto dal dissesto dei conti pubblici, non può più contare sul salvataggio della spesa pubblica.

Gli effetti della crescente indisponibilità di risorse di tutti gli enti ai vari livelli dell'amministrazione della cosa pubblica e di una "spending review" che impone anche una maggiore attenzione all'efficienza della spesa, si leggono chiaramente nei dati che illustreremo di seguito sul funzionamento di un comparto economico, come quello pubblico, in grado di coprire, con la sola voce dei propri acquisti intesi in senso lato, una quota del PIL regionale compresa tra il 4 e il 5%.

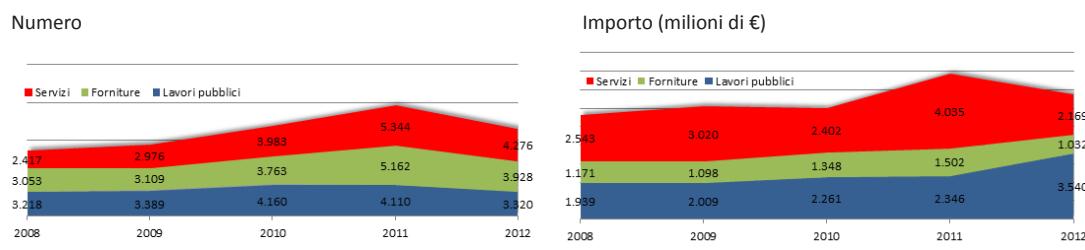
La misura migliore, per quanto sempre affetta da un inevitabile margine di approssimazione, della domanda pubblica di lavori, forniture e servizi, è oggi fornita dalla fonte relativa ai **Codici Identificativi di Gara (CIG)**, che devono essere richiesti all'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici per tutte le fattispecie contrattuali di cui al D.Lgs. 163/2006, indipendentemente dalla procedura di scelta del contraente adottata e dall'importo del contratto. È su tale codice che si incarna il sistema della tracciabilità dei pagamenti di cui alla 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 e che ne dispone l'obbligatorietà.

Al lordo di una leggera sovrastima dovuta al fatto che alcune procedure di affidamento possano non giungere ad esito positivo per annullamento della gara o per gare andate deserte, **nel 2012 in Veneto sono stati richiesti 11.524 CIG per un valore complessivo di 6,74 miliardi di €**. In un'ottica di

tendenza, e limitandosi ai CIG di importo superiore ai 40 mila €, tutti i tre settori, dopo aver toccato il massimo storico nel 2011, tendono a contrarsi bruscamente, allineandosi a livelli simili al 2009, anno tuttavia per il quale l'obbligo di richiesta del Codice, non ancora obbligatorio ai fini della tracciabilità, non si ha certezza che fosse altrettanto pienamente rispettato.

Dal punto di vista del valore reale dell'appalto, nell'ultimo anno si assiste ad una netta diminuzione dei servizi e delle forniture, mentre aumenta la domanda regionale per gli appalti di lavori. Quella del valore delle Opere Pubbliche è tuttavia una impennata determinata dalla presenza di alcuni "maxi bandi" di project financing e di concessioni di lavori per la cui realizzazione si può fare affidamento ad un massiccio apporto di capitale privato.

CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila €, per settore, numero e importo, Veneto (importi in milioni di €) - 2008-2012



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

Ricordando che il dato ricomprende anche i contratti di stazioni appaltanti nazionali ed interregionali operanti sul territorio regionale, la fotografia degli Enti "più performanti" dal punto di vista degli importi dei CIG richiesti vede la **Regione Veneto**, con quasi 3 miliardi di €, in prima posizione, grazie al suo maxi bandi di project financing di circa 1,9 miliardi di €. A seguire molti dei primi posti della graduatoria sono occupati da aziende del sistema sanitario nazionale che, spesso fungendo da centrali di committenza per acquisti con modalità di convenzioni o accordo quadro, sostengono e coprono gran parte degli acquisti di beni, ovvero del settore forniture. Tra le amministrazioni comunali, si segnala in particolare il **Comune di Verona** che, con circa 131 milioni di € di CIG perfezionati (gran parte dei quali nel comparto dei servizi), risulta essere l'Amministrazione locale più dinamica e attiva per volume di spesa gestito.

CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila €: classifica dei primi 5 Enti e dei primi 5 Comuni per importo complessivo (importo in migliaia di €) - 2012

	lavori		forniture		servizi		totale	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
PRIME 5 STAZIONI APPALTANTI								
Regione Veneto	135	2.248.394	14	9.889	74	80.185	223	2.338.468
Azienda U.L.S.S. n.9 Treviso	2	561	237	73.192	41	94.817	280	168.571
Comune di Verona	71	26.159	9	811	94	104.494	174	131.463
Azienda U.L.S.S. n.6 Vicenza	17	22.052	214	56.097	34	45.881	265	124.030
Azienda Ospedaliera Universitaria Integrata 'Istituti Ospitalieri di Verona'	1	107	210	72.267	38	20.258	249	92.632

	lavori		forniture		servizi		totale	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
PRIMI 5 COMUNI PER IMPORTO COMPLESSIVO								
Verona	71	26.159	9	811	94	104.494	174	131.463
Padova	118	17.835	8	1.008	50	65.858	176	84.702
Venezia	54	21.437	4	832	39	41.044	97	63.313
Treviso	11	4.480	5	1.751	22	29.912	38	36.143
Vicenza	40	9.843	9	1.104	30	13.003	79	23.950

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

2. L'indagine qualitativa sulle stazioni appaltanti

Il Rapporto 2012 introduce per la prima volta un approfondimento di tipo qualitativo finalizzato da un lato, a rafforzare e validare i risultati raggiunti con le elaborazioni statistiche e, dall'altra parte, a supportare tali risultati con una survey diretta alle stazioni appaltanti in grado di fornire un quadro più ampio e completo del mercato veneto degli appalti. Di seguito i risultati principali emersi.

1 Specializzazione delle competenze, innovazione negli strumenti e nuovo assetto organizzativo quali leve chiave per affrontare la crisi

Nonostante l'**impatto delle norme sulla spending review** e il ridimensionamento complessivo della domanda pubblica, le stazioni appaltanti venete hanno cercato di garantire una certa continuità degli approvvigionamenti e di dotarsi di una struttura organizzativa adeguata e delle competenze necessarie a gestire un settore sempre più complesso e in continuo cambiamento, nella consapevolezza che i risultati positivi si possono raggiungere solo **affiancando alle competenze giuridico-normative**, che sono fondamentali, **competenze di carattere economico-gestionale** e **competenze "trasversali"**, legate alla capacità di gestire gruppi di lavoro complessi e interagire con il mondo delle imprese. In particolare gli Enti pubblici più dinamici stanno puntando su quattro fattori chiave: forte specializzazione delle competenze, rapporto di fiducia con i fornitori, razionalizzazione e contenimento delle spese, uso delle tecnologie di e-procurement e degli strumenti di negoziazione telematici.

2 Il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA): un'opportunità e un percorso ad ostacoli

L'analisi svolta ha fatto emergere **una generale difficoltà a far decollare la pratica degli acquisti Consip** (se si esclude qualche fornitura per ufficio e per carburanti), nonostante lo sforzo compiuto dal legislatore negli ultimi anni per incentivare il ricorso agli strumenti della società del Tesoro. La stessa **obbligatorietà del ricorso al Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) di Consip**, pur essendo ritenuta un'opportunità sia per le imprese del territorio che per le stazioni appaltanti, sta tuttavia creando un po' di disorientamento presso le imprese locali, che non sono preparate all'utilizzo di questo strumento e rischiano di essere così tagliate fuori da importanti appalti.

3 Partenariato e reti di imprese: un'opportunità per rafforzare la competitività delle imprese venete sul mercato degli appalti pubblici

Le imprese venete partecipano alle gare principalmente da sole. In generale si registra una generale difficoltà a costruire reti e partenariati con altre imprese, che invece potrebbero rappresentare un elemento di grande vantaggio competitivo, per la possibilità di partecipare a un numero maggiore di gare, aumentare le competenze e lo scambio di conoscenze, offrire prodotti e servizi di maggiore qualità.

4 Semplificazione normativa e burocratica: una priorità sia per le imprese che per le pubbliche amministrazione

La predisposizione della documentazione nel rispetto e nel rigoroso dettaglio della normativa vigente è fonte di continue preoccupazioni, soprattutto per i timori di ricorsi da parte delle imprese partecipanti: emerge con chiarezza che l'**“ipertrofia” normativa a cui sono soggette le stazioni appaltanti induce il responsabile della funzione a concentrarsi sulla formalità dei processi piuttosto che sulla qualità delle forniture**, con conseguenze negative ai fini dell’effettiva valorizzazione del ruolo del buyer pubblico. Le questioni legate al continuo aggiornamento della normativa (basti pensare che lo stesso Codice dei Contratti Pubblici è stato oggetto di ben 44 modifiche, la prima a distanza di soli tre mesi dalla sua entrata in vigore e l’ultima nel novembre 2012 con la cosiddetta Legge Anticorruzione) rappresentano una criticità quotidiana principalmente negli enti piccoli e meno strutturati, in cui non vi è un vero e proprio Ufficio appalti in cui la preparazione di gare rappresenta un’attività secondaria e non abituale rispetto al settore di riferimento principale. In questo senso Le **stazioni uniche appaltanti a livello regionale**, rese obbligatorie per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, potrebbero rappresentare uno strumento utile per affrontare un settore sempre più complesso come quello degli approvvigionamenti.

3. Il mercato dei bandi di gara

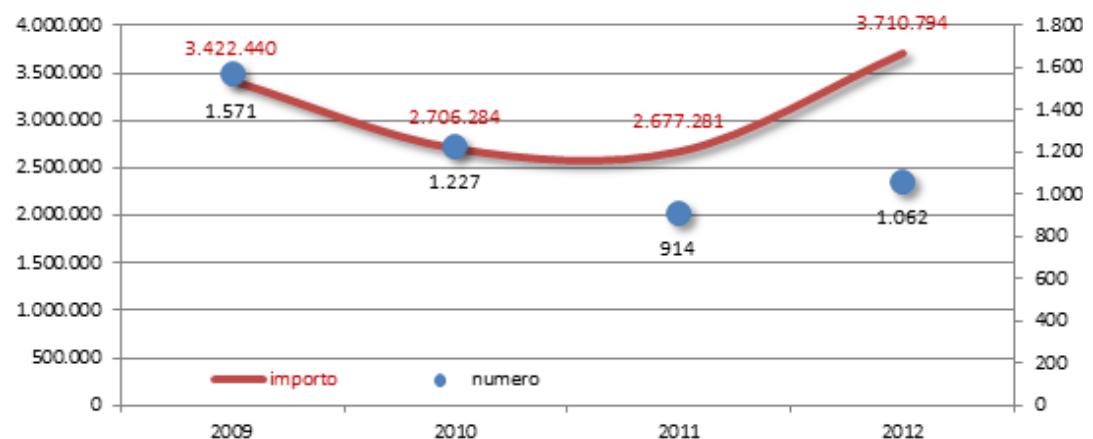
Entrando più nello specifico delle dinamiche del mercato dei contratti pubblici, uno spaccato parziale ma significativo, per la sua rilevanza nel più ampio contesto delle procedure di affidamento, è rappresentato dalle gare di appalto che prevedono un bando di gara.

Per essi si può fare affidamento a quelli pubblicati sull'**Albo Pretorio online della Regione Veneto, in collegamento con il Servizio Contratti Pubblici del Ministero delle Infrastrutture** ed in adempimento all’obbligo di cui all’art.66 del Codice dei Contratti Pubblici e che dunque raccoglie informazioni sui contratti che prevedono una procedura di pubblicazione del bando di gara limitata, nel caso dei lavori pubblici, ai contratti di importo pari o superiore a 500 mila €.

Nel 2012 si assiste infatti ad un aumento complessivo dei bandi pubblicati, soprattutto nel settore delle forniture e dei servizi, mentre solo i lavori sperimentano una dinamica opposta passando dai 301 bandi del 2011 ai 239 nel 2012. Sono invece proprio le opere pubbliche a sostenere la parallela ripresa del valore complessivo, per merito del maxi bando della Regione Veneto per la realizzazione dell’Autostrada Medio Padana Veneta Nogara-Mare Adriatico.

Merita sottolineare come la dinamica dei bandi non sia in contraddizione con quella generale dei CIG, dalla quale differisce solo per un più elevato ricorso a procedure con bando nel settore delle forniture e dei servizi.

Bandi di gara pubblicati, per numero e importo (migliaia di €) - 2009-2012



Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti-Albo Pretorio on line e SCP Ministero delle Infrastrutture

Bandi di gara pubblicati, per settore, numero e importo (migliaia di €) - 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
NUMERO BANDI				
Lavori pubblici	567	489	301	239
Servizi	598	493	469	510
Forniture	406	245	144	313
Totale	1.571	1.227	914	1.062
IMPORTO				
Lavori pubblici	1.286.845	1.221.563	1.304.262	2.643.878
Servizi	1.498.396	1.147.908	1.181.764	762.505
Forniture	637.199	336.813	191.255	304.411
Totale	3.422.440	2.706.284	2.677.281	3.710.794

Fonte: Elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Osservatorio Regionale Appalti-Albo Pretorio on line e SCP Ministero delle Infrastrutture

4. Il mercato dei lavori pubblici

LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DELLE OPERE

Relativamente al comparto dei lavori un importante segnale anticipatorio della dinamica del mercato è fornito dall’elaborazione dei dati contenuti nei Programmi Triennali delle Opere Pubbliche che le Amministrazioni sono tenute a redigere ed a pubblicare ai sensi dell’art. 128 del Codice dei Contratti Pubblici.

Relativamente al triennio 2012-2014, l’Albo pretorio on line ha raccolto 250 “programmi” per realizzare i quali gli Enti hanno destinato un ammontare di risorse pari a 8,6 miliardi di €. L’analisi degli

interventi ricompresi in tali elenchi – secondo disposizioni di legge limitato a quelli di importo pari o superiore ai 100 mila € - è stata svolta, al fine di garantire la comparabilità con gli anni precedenti, su un campione selezionato di Enti più “stabili” nell’attività di programmazione, comprendendo, in particolare, la Regione, le Società e gli Enti regionali, le Province, i Comuni sopra i 5.000 abitanti e le Unioni di Comuni, gli Enti per l’edilizia residenziale, i Consorzi di bonifica, le Aziende U.L.S.S. e le RSA.

L’analisi restituisce una **fotografia interessante dell’andamento delle intenzioni di investimento negli anni che conferma la notevole riduzione delle risorse pubbliche e la contrazione dei budget delle amministrazioni che si è verificata a partire dalla programmazione 2011-2013**. L’ammontare complessivo delle risorse a disposizione degli Enti per la realizzazione del programma di interventi passa dai 10,4 miliardi di € nel triennio 2011-2013 agli 8,6 miliardi di € nel triennio 2012-2014. Anche gli **interventi** che si intendono realizzare subiscono una notevole flessione (da 6.879 nel triennio 2011-2013 a 5.541 nel triennio 2012-2014). Un andamento analogo si registra per il **costo complessivo degli interventi** che passa da 19,2 miliardi di € nel triennio 2011-2013 a 17,6 miliardi nel triennio 2012-2014. Analoga flessione conoscono sia il numero che l’importo **degli interventi ricompresi nell’elenco annuale**, ovvero quelli che si prevede di “cantierare” nella prima annualità e per i quali è già stata individuata la necessaria copertura finanziaria. Il loro importo cala dai 7,6 miliardi del 2011 ai 6,5 del 2012.

Programmi triennali 2012-2014: quadro di riepilogo (importi in migliaia di €)

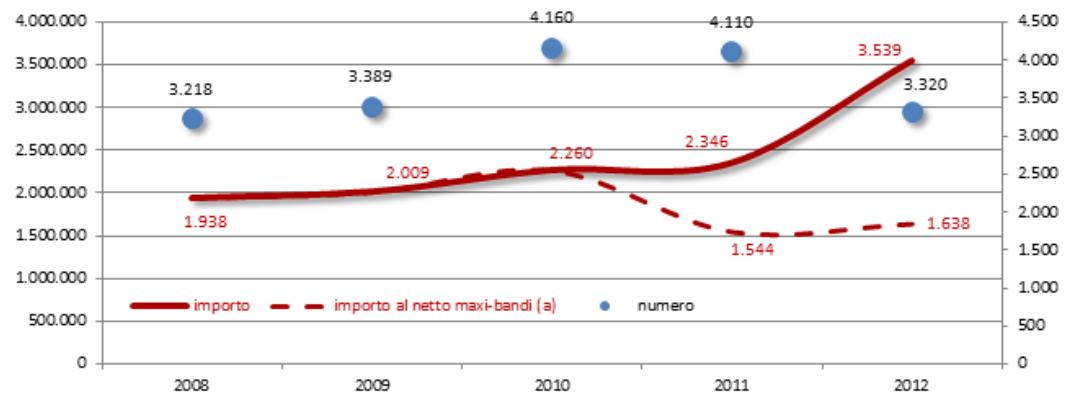
stazione appaltante	programmi		interventi PT		interventi elenco annuale	
	numero programmi	disponibilità finanziarie	numero interventi	stima costi	numero interventi	importo interventi
TRIENNIO 2012-2014						
Regione, Società ed Enti regionali	16	2.480.080	539	10.162.275	249	2.884.291
Province	7	465.869	351	457.779	190	248.359
Comuni e Unioni di Comuni	162	3.196.713	3.181	3.346.273	1.483	1.730.868
- di cui con oltre 30 mila abitanti	16	1.876.954	1.233	1.887.684	635	1.255.382
Enti per l’edilizia residenziale	7	263.821	188	342.214	70	92.826
Consorzi di bonifica	11	1.078.467	655	1.583.674	202	429.863
Aziende U.L.S.S. e RSA	47	1.132.207	627	1.784.186	405	1.162.441
Totale	250	8.617.157	5.541	17.676.400	2.599	6.548.648

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

L’ANDAMENTO DEI CIG DELLE OPERE

Le stazioni appaltanti venete e quelle nazionali operanti sul territorio hanno richiesto nel 2012 **3.320 Codici Identificativi di Gara**, per un valore complessivo di **3,5 miliardi di €**. Il numero dei contratti è in diminuzione rispetto allo scorso anno, quando erano stati richiesti 4.110 CIG e conferma la situazione di contrazione generale del mercato degli appalti, che interessa tutti i settori e quello delle opere in particolare. Dall’altro lato, la dinamica degli importi conosce, come già rilevato, una notevole crescita grazie ad alcuni bandi di project financing di grande taglio e dunque di opere per la cui realizzazione si può contare sulla disponibilità di risorse private.

CIG perfezionati di lavori di importo pari o superiore a 40 mila € per classi di importo, numero e importo (importi in migliaia di €) - 2008-2012 (a)

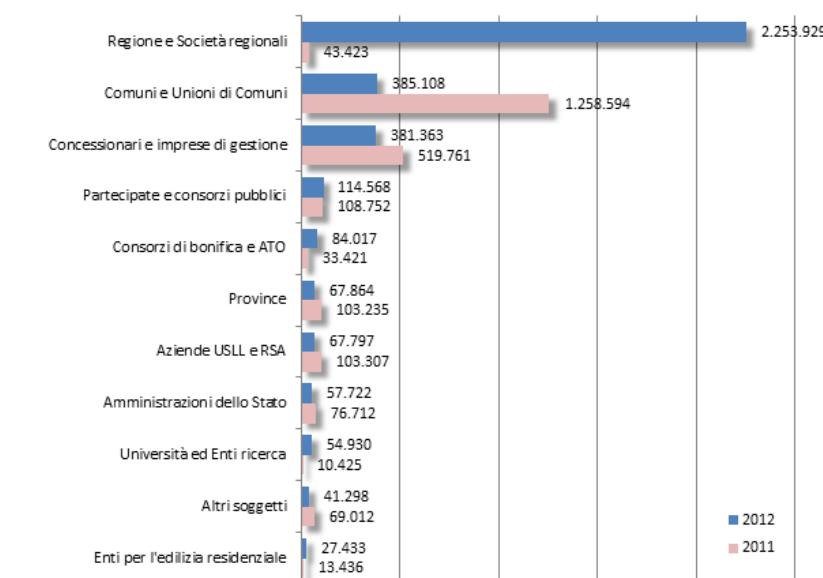


(a) La linea tratteggiata indica l’importo calcolato al netto di maxi-band quali, per il 2011, il project financing del Comune di Verona per la realizzazione del Traforo delle Torricelle e, per il 2012, il project financing della Regione Veneto per la progettazione, realizzazione e gestione dell’autostrada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

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

L’analisi dei CIG per **tipologia di stazione appaltante** mette in evidenza il dinamismo dei Comuni nella richiesta di CIG (1.488, il 44% del totale), mentre, in termini di importo, è la **Regione Veneto** ad occupare il primo posto in classifica, sempre in virtù del citato intervento relativo alla realizzazione del nuovo tratto dell’Autostrada Medio Padana Veneta Nogara-Mare Adriatico.

CIG perfezionati di lavori per stazione appaltante (importi in migliaia di €) - 2011-2012

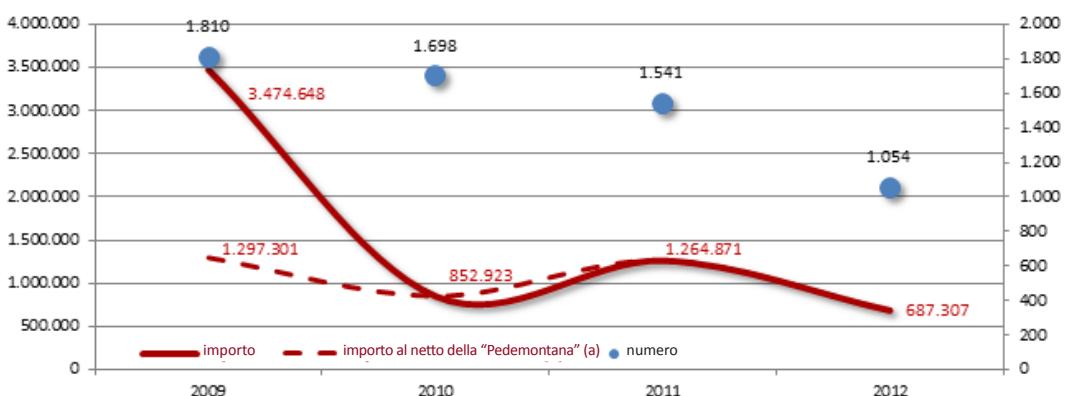


Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell’Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

LE AGGIUDICAZIONI DI OPERE

Se ci spostiamo ad analizzare il dato sulle aggiudicazioni, comunicate al sistema Simog dell'Autorità di Vigilanza e della sezione regionale del Veneto, ai sensi del comma 8 dell'art. 7 del D.Lgs.163/06, ne contiamo nel 2012 in Veneto, relativamente a quelle di importo superiore a 150 mila €, un numero pari a **1.054 per un valore di 687 milioni di €**. L'analisi della serie storica 2009-2012 conferma la contrazione del mercato nell'ultimo biennio, dopo la crescita che si era verificata tra il 2010 e il 2011.

Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €, per numero e importo - 2009-2012 (b)



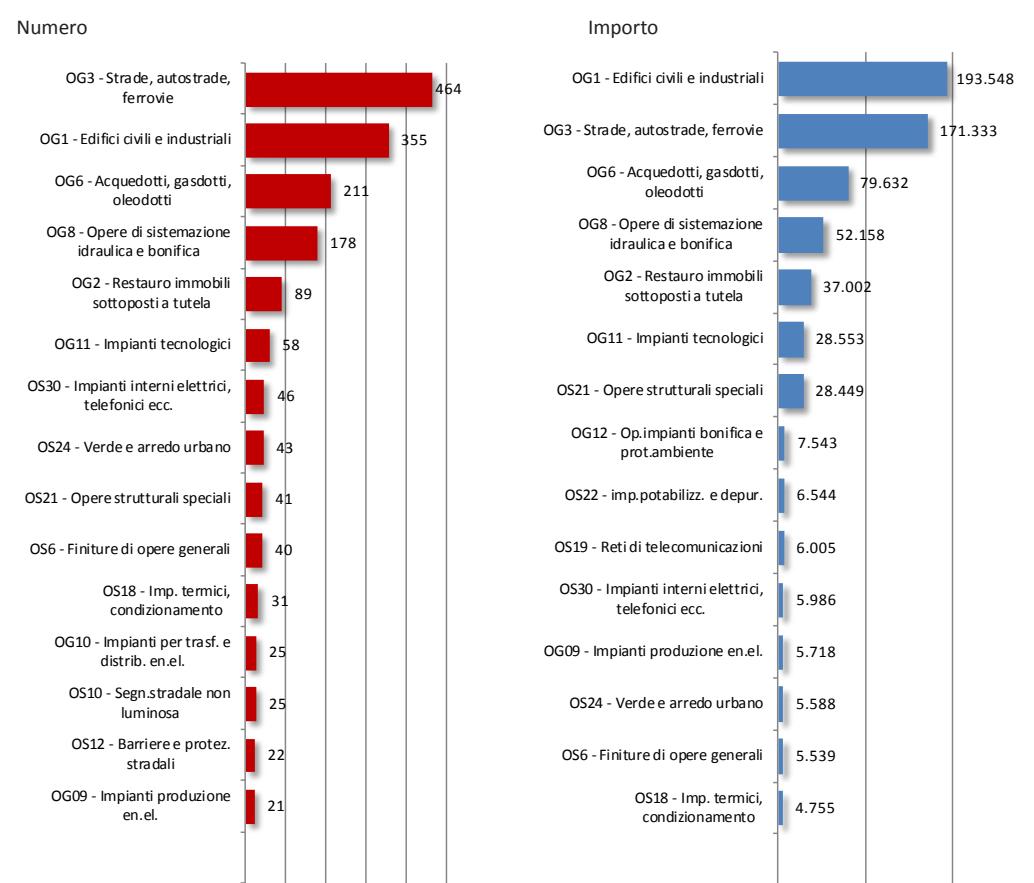
(a) Al netto dell'affidamento in concessione della progettazione definitiva ed esecutiva della superstrada a pedaggio "Pedemontana" nonché sua realizzazione e gestione, aggiudicata nel 2009 per un importo pari a 2,177 milioni di €.

(b) L'aggiudicazione definitiva dei lavori per la realizzazione del Trafoto delle Torricelle è avvenuta all'inizio del 2013 e per questa ragione non è riportata nel grafico.

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

Prevalgono, fra le tipologie di intervento, le opere di edilizia e le infrastrutture stradali .

Appalti di opere aggiudicate per settore di qualificazione, numero e importo (importi in migliaia di €) - 2012



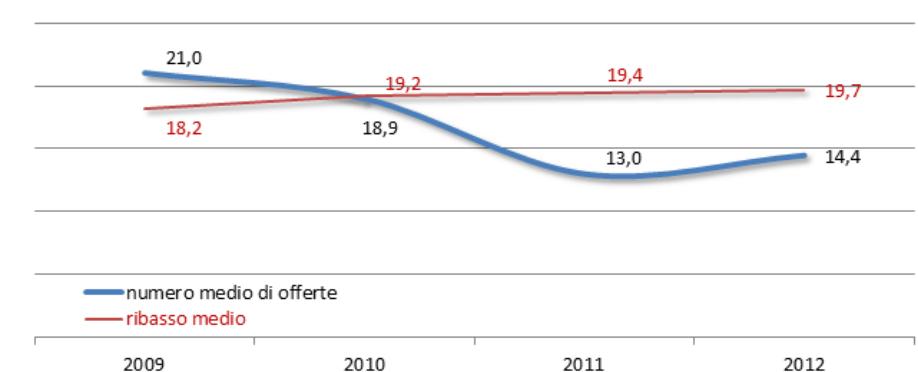
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Osservatorio Regionale degli Appalti

LA CONCORRENZA: I RIBASSI E IL NUMERO DI PARTECIPANTI

La crisi economica e la conseguente crescente necessità di garantirsi livelli minimi di fatturato anche rinunciando a maggiori margini di profitto, costringe le imprese ad innalzare il livello delle proprie offerte di ribasso pur di prendere la commessa. È quanto sta accadendo ovunque, in Italia, e quanto si osserva anche nel comparto veneto dei lavori pubblici, dove continua la pur lenta ma altrettanto inarrestabile crescita del ribasso medio praticato dalle imprese aggiudicatarie che costituisce una costante degli ultimi dieci anni.

L'innalzamento del **ribasso medio**, che nel 2012 ha toccato il **19,7%** - un valore calcolato sugli interventi di importo pari o superiore a 150 mila € ed al netto degli affidamenti diretti ed in economia in cui manca una competizione fra i concorrenti – sarebbe stato probabilmente superiore se non fosse stato forse frenato dalla diminuzione, rilevata nell'ultimo biennio, del numero medio di partecipanti, un fenomeno da ascrivere alla progressiva diffusione di procedure, come le negoziate, "a invito", ovvero con un numero di partecipanti predeterminato dalla stazione appaltante.

Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €: numero medio di offerte e ribasso medio - 2012 (a)



(a) Sono esclusi affidamenti diretti ed in economia

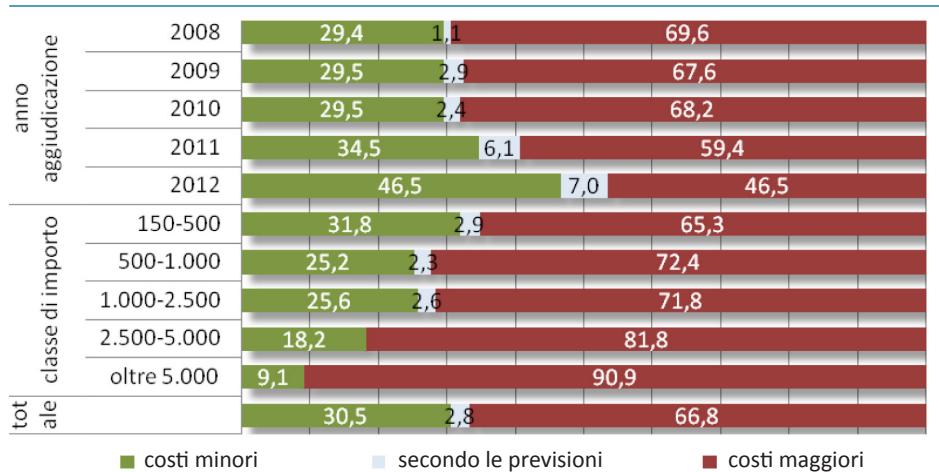
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

L'ESECUZIONE DELLE OPERE

Le elaborazioni degli archivi Simog sono in grado di fornire alcune limitate ma preziose indicazioni anche relativamente all'esecuzione dell'opera se pur circoscritte agli interventi di importo pari o superiore a 150 mila € ricadenti negli obblighi di cui al citato comma 8, art. 7 del "Codice". Lo sono in particolare quelle relative al rispetto dei termini contrattuali.

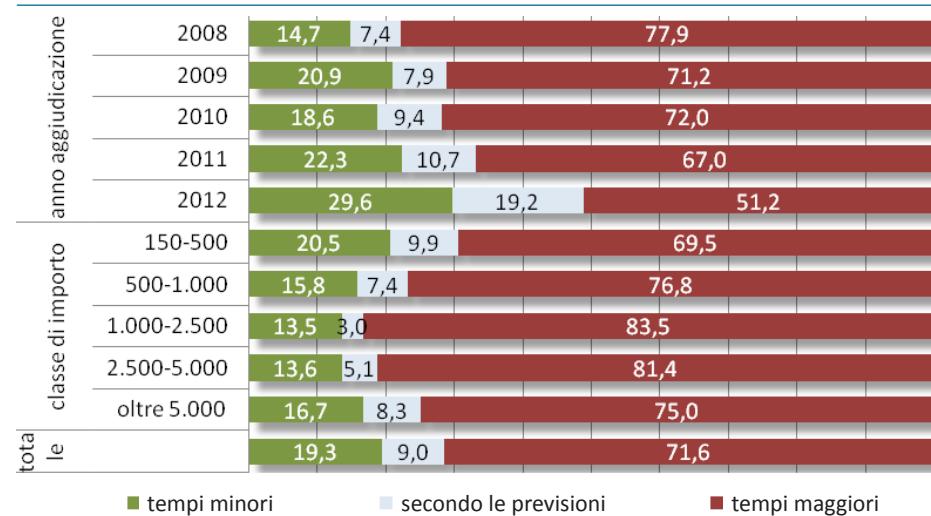
Nel quadriennio 2009-2012, la percentuale di lavori completati con costi superiori al previsto ha raggiunto il 66,8%. Il dato migliora nel 2012, dove il **46,5% dei lavori si è concluso con costi minori**, un altro 46,5% con costi superiori, mentre solo il 7% dei casi non ha comportato variazioni. Nello stesso periodo di tempo, il 71,6% degli interventi conclusi ha avuto un ritardo nei tempi di realizzazione, mentre il 9% è stato realizzato secondo la tempistica prevista.

Appalti di opere concluse di importo pari o superiore a 150 mila €, per rispetto dei costi previsti (valori percentuali) - 2008-2012



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

Appalti di opere concluse di importo pari o superiore a 150 mila €, per rispetto dei tempi di esecuzione previsti (valori percentuali) - 2008-2012



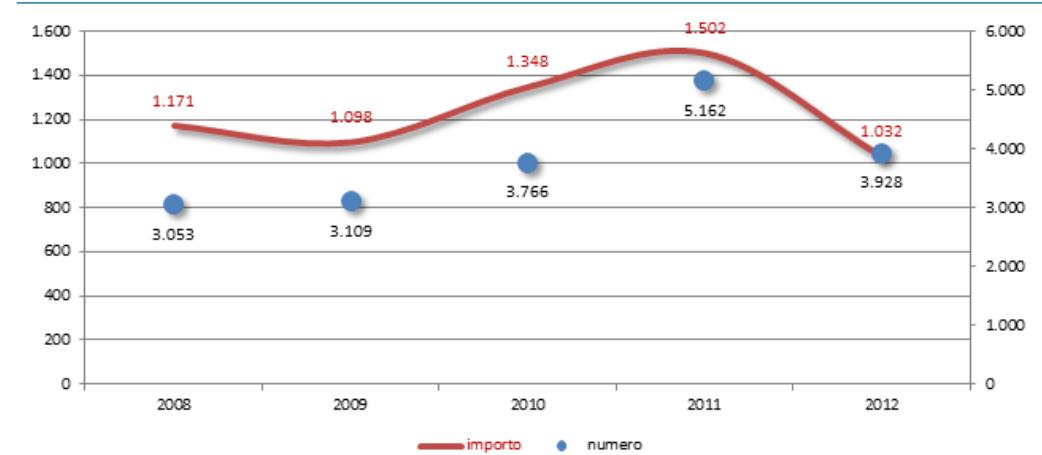
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

5. Il mercato delle forniture

L'ANDAMENTO DEI CIG DELLE FORNITURE

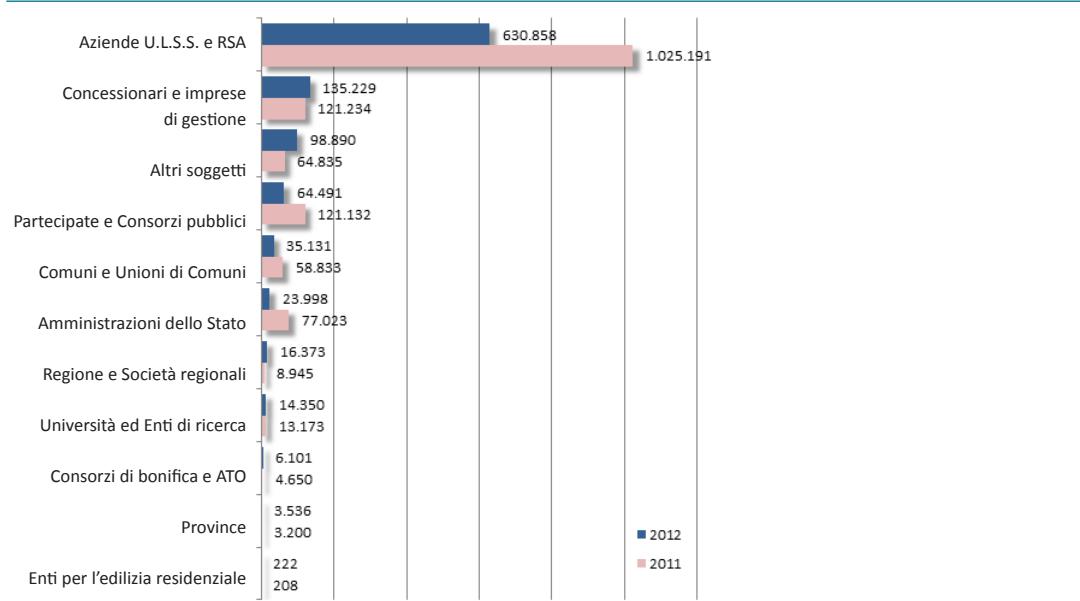
Nel 2012 in Veneto nel settore delle forniture risultano essere stati richiesti, per contratti di importo superiore a 40 mila €, **3.928 CIG per un importo complessivo di circa 1 miliardo di € (1.031.725)**. La flessione rispetto al 2011 è evidente, più significativa nel numero ma di ampia portata anche negli importi. È importante qui sottolineare che il CIG è un codice che identifica ciascun lotto e non ciascuna "gara" al cui interno possono essere ricompresi più lotti. Sono frequenti, in particolare per gli acquisti di prodotti farmaceutici e sanitari, gare con numerosi lotti e ciò condiziona molto il dato complessivo, essendo proprio le Aziende U.L.S.S. i maggiori centri di spesa nel campo delle forniture, in grado di coprire da sole, con i 2.739 CIG del 2012, il 66% del totale dei contratti censiti.

CIG perfezionati di forniture di importo pari o superiore a 40 mila € per numero ed importo (importi in milioni di €) - 2008-2012



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

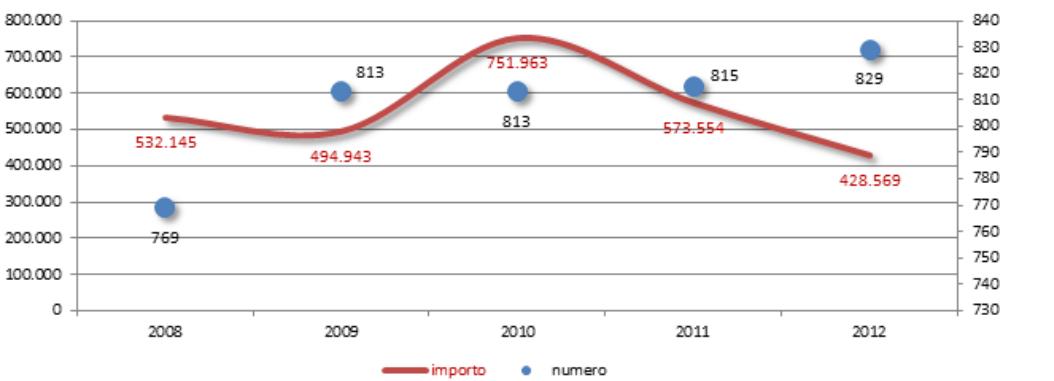
CIG perfezionati di forniture: classifica per tipologia di Ente (importi in migliaia di €) - 2011-2012



LE AGGIUDICAZIONI DI FORNITURE

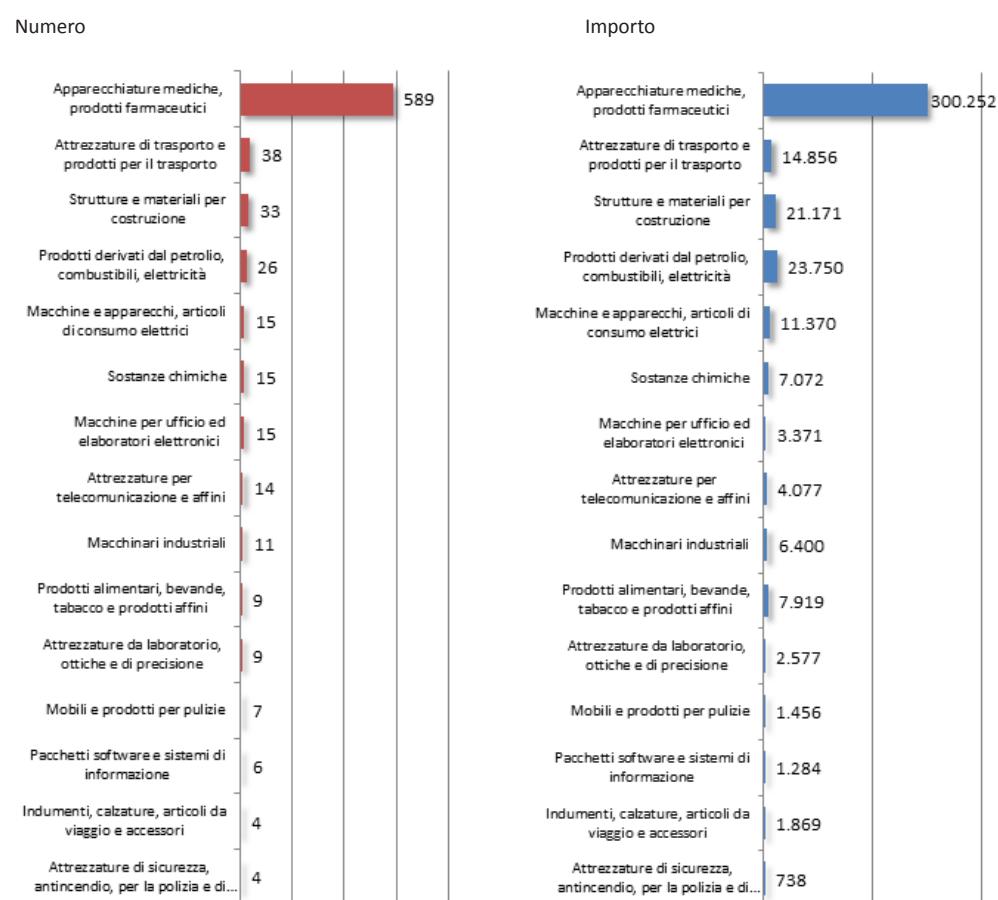
Con riferimento a quelli di importo superiore a 40 mila € soggetti agli obblighi di comunicazione all'Avcp, nel 2012 in Veneto sono stati aggiudicati **2.225 contratti di forniture per un valore di 646,8 milioni di €**. Analogamente ai CIG anche le aggiudicazioni sperimentano una contrazione del mercato che interessa tutte le classi di importo. Nella dinamica tendenziale ricostruita per l'intero periodo 2008-2012 relativamente ai soli contratti di importo pari o superiore a 150 mila €, a fronte di una sostanziale stabilità nel numero, l'andamento oscillatorio del quadriennio precedente è interrotto proprio dalla flessione del 2011 che interviene a ribadire quella già sperimentata nel 2011.

Appalti di forniture aggiudicati in Veneto di importo superiore a 150 mila € (importi in migliaia di €) - 2008-2012



La suddivisione delle aggiudicazioni rispetto alla tipologia di fornitura ripropone la netta prevalenza degli **approvvigionamenti del comparto medico-ospedaliero**, sia in termini di numero che di importo.

Appalti di forniture aggiudicati per settore di qualificazione, numero e importo (importi in migliaia di €) - 2012

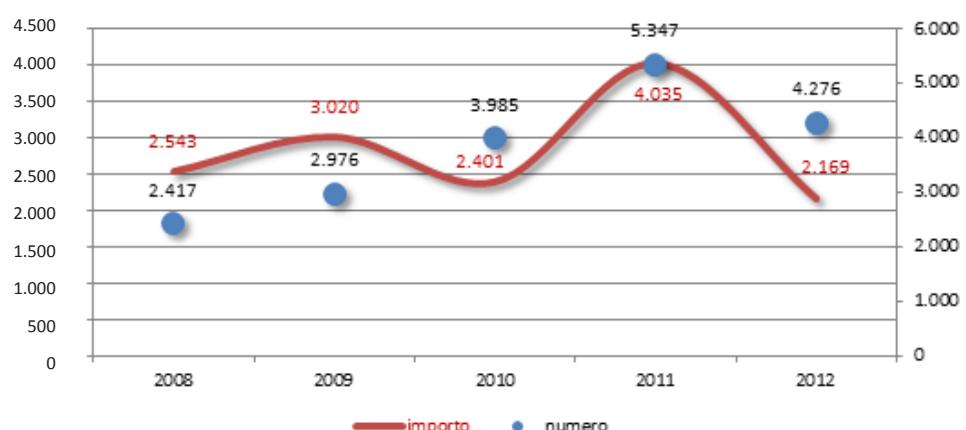


6. Il mercato di servizi

L'ANDAMENTO DEI CIG DEI SERVIZI

Sul fronte dei servizi, la dimensione del mercato del 2012 si misura in **numero di 4.276 CIG, per un importo di poco superiore a 2 miliardi di €**. Analogamente agli altri due settori, anche il comparto dei servizi registra un forte ridimensionamento rispetto al 2011, che si sostanzia in una flessione di circa il 20% in termini di contratti e di ben il 46% in termini di valore complessivo. L'analisi della serie storica dal 2008 vede nella contrazione dell'ultimo anno un'inversione rispetto al trend crescente che aveva caratterizzato il precedente periodo 2008-2011.

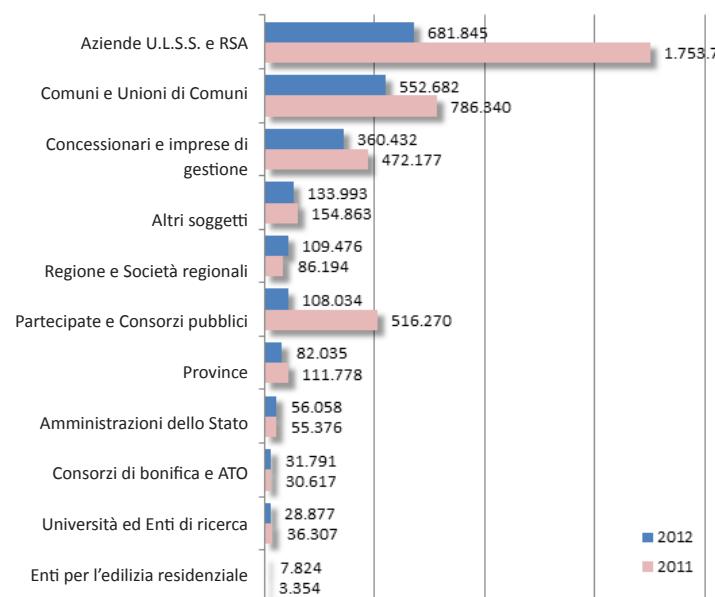
CIG perfezionati di servizi di importo pari o superiore a 40 mila € per numero ed importo (importi in milioni di €) - 2008-2012



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

L'analisi dei CIG per **tipologia di stazione appaltante** mette in luce il particolare dinamismo dei **Comuni** che con i loro 1.102 CIG hanno coperto nel 2012 il 26% del totale dei contratti. In termini di importo sono invece le **Aziende U.L.S.S.** a prevalere, con una spesa di 681 milioni di €, per quanto questa risulti più che dimezzata rispetto al 2011.

CIG perfezionati di servizi di importo pari o superiore a 40 mila € per stazione appaltante (importi in migliaia di €) - 2011-2012

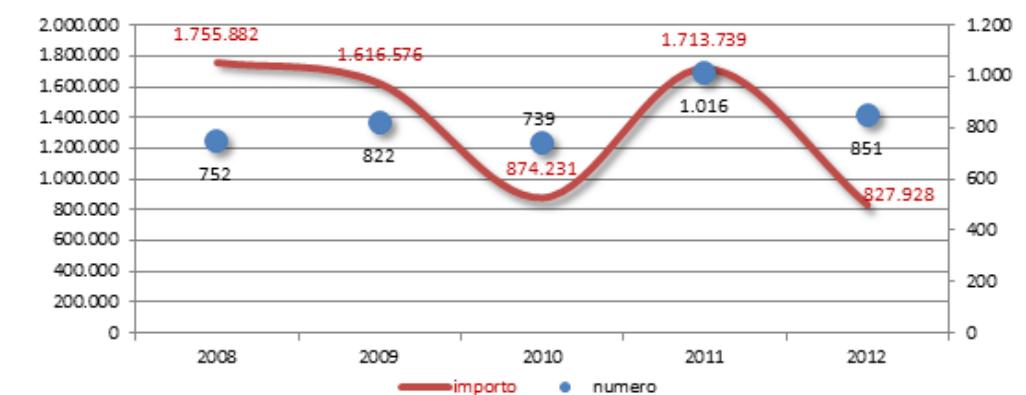


Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

LE AGGIUDICAZIONI DI SERVIZI

In Veneto nel 2012 sono stati aggiudicati **1.998 contratti di servizi per un importo equivalente di poco più di 900 milioni di €**. È qui che si rileva il crollo di maggiori proporzioni rispetto all'anno precedente: in un anno risultano essersi perse quasi 600 aggiudicazioni mentre l'importo si è esattamente dimezzato. Restringendo l'analisi ai contratti di importo pari o superiore a 150 mila € in modo da poter ricostruire la dinamica sull'intero arco degli ultimi cinque anni la flessione annua risulta solo di poco più contenuta in termini di numero (dunque sono state tagliate soprattutto le aggiudicazioni di piccolo importo), mentre resta evidente nell'importo. E coerentemente all'andamento dei CIG, l'ultimo anno interviene a contraddirre un trend di medio periodo che, al netto della caduta del valore del 2010, non appariva negativo.

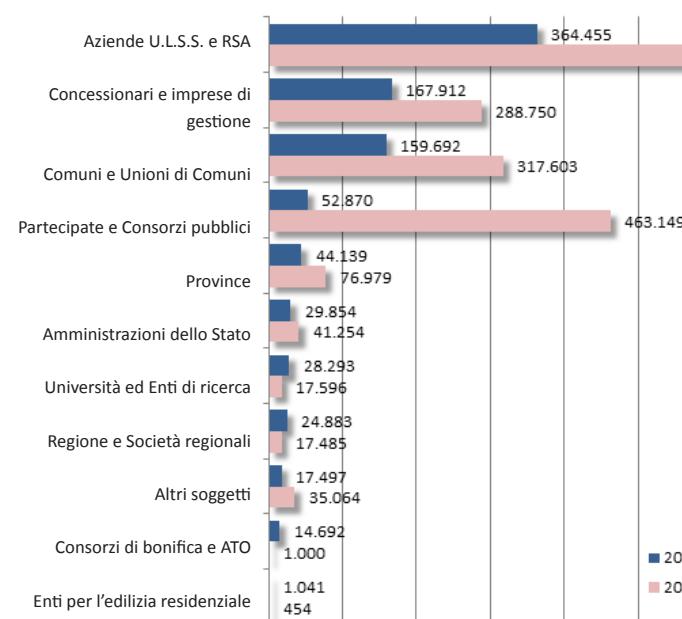
Appalti di servizi aggiudicati in Veneto di importo pari o superiore a 150 mila € (importi in migliaia di €) - 2008-2012



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

L'analisi tipologica delle **stazioni appaltanti** evidenzia come nel 2012 sono le **imprese concessionarie di servizi pubblici** ad aggiudicare il più alto numero di gare di servizi (661); di seguito, ma a distanza, le Aziende U.L.S.S., con 404 gare, davanti ai Comuni che hanno aggiudicato 239 gare. Dal punto di vista degli importi sono invece le **Aziende U.L.S.S. a prevalere**, con un importo totale aggiudicato di 364 milioni di €, che rappresenta in valori percentuali il 39,8% del totale.

Appalti di servizi aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: classifica per tipologia di Ente (importo in migliaia di €) - 2011-2012



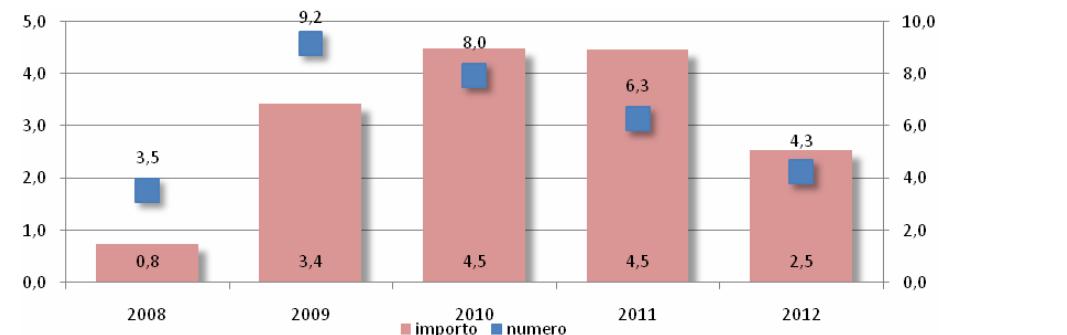
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

I SERVIZI ARCHITETTONICI E DI INGEGNERIA

Della generale dinamica negativa non poteva non risentire anche il segmento specifico dei servizi architettonici e di ingegneria, rilevanti ai nostri fini anche come segnale anticipatorio di una domanda di lavori pubblici che dunque vede la ripresa ancora lontana.

Con riferimento ai contratti in fase di affidamento, dopo aver toccato il picco massimo nel 2010 e 2011, con più di 300 CIG perfezionati, i servizi in oggetto subiscono una brusca riduzione nel 2012. In termini di numero, l'incidenza percentuale di questa tipologia di servizi nel 2012 è del 4,3% sul totale (era il 6,3% nel 2011), mentre in termini di importo l'incidenza è ancora più ridotta in quanto pari al 2,5% (contro i 4,5 del 2011).

CIG perfezionati di servizi architettonici e di ingegneria di importo pari o superiore a 40 mila €, numero e importo (incidenza percentuale sul totale dei contratti di servizi) - 2008-2012

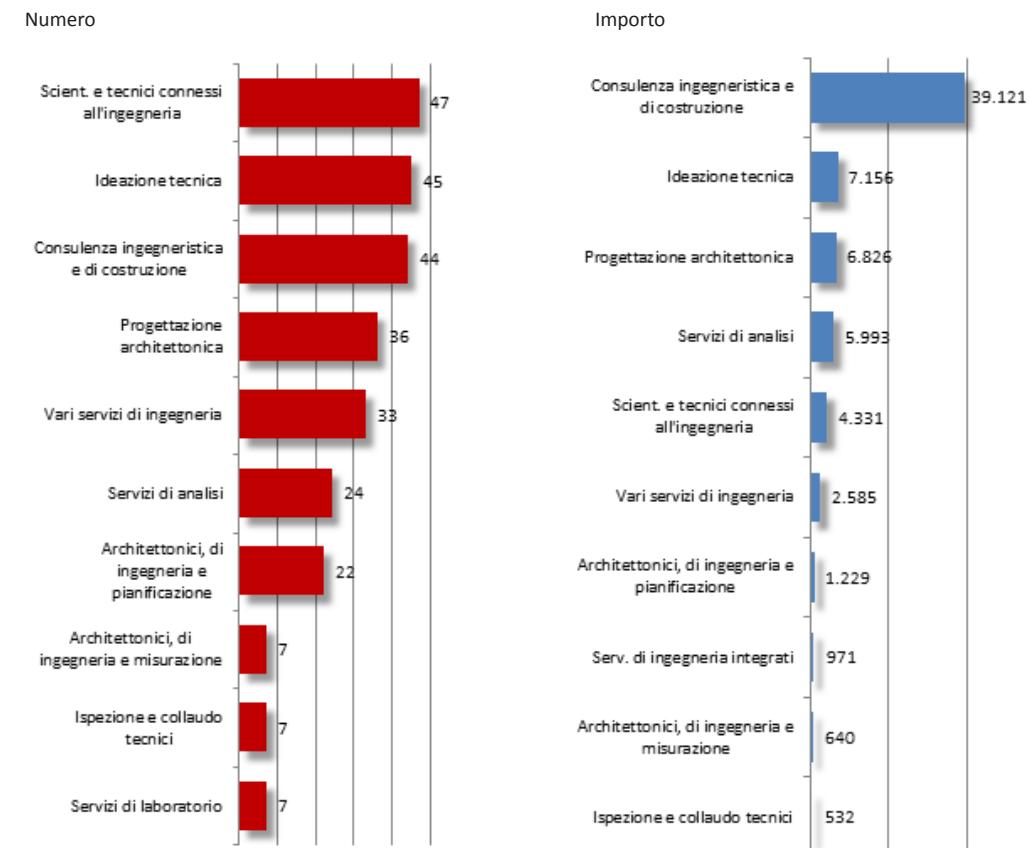


Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

Lo stesso andamento, sempre rilevato con riferimento ai contratti di importo superiore a 40 mila €, riguarda le aggiudicazioni dove la flessione è del 41% tra il 2011 e il 2012.

L'analisi tipologica delle categorie di servizi nell'intero biennio 2011-2012 evidenzia come la maggior parte delle aggiudicazioni abbia riguardato i servizi scientifici e tecnici connessi all'ingegneria (47 aggiudicazioni, di cui 25 nel 2012). In termini di importo, ad aggiudicarsi il primo posto sono i servizi di consulenza ingegneristica e di costruzione.

Appalti di servizi architettonici e di ingegneria aggiudicati di importo pari o superiore a 40 mila €: prime dieci tipologie per numero e importo (in migliaia di €) - 2011-2012



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

7. I mercati provinciali degli appalti

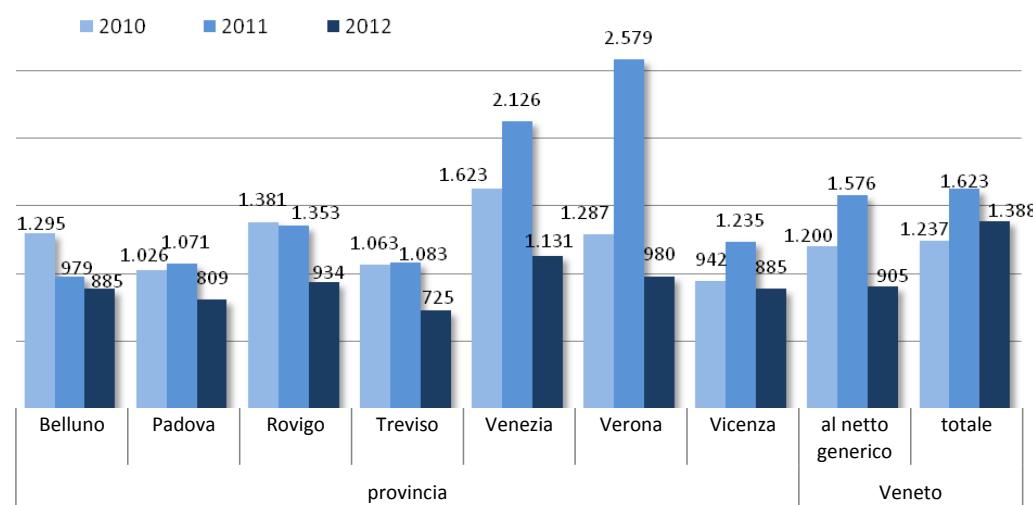
L'ANDAMENTO DEI CIG

La ripartizione provinciale dei contratti rilevati attraverso la richiesta di CIG per importi superiore a 40 mila €, evidenzia come la provincia più beneficiata nel 2012, con una spesa media per abitante pari a 1.131 €, sia stata quella Venezia, seguita da quella di Verona con 980 €. Sono qui considerati solo gli interventi interamente localizzabili all'interno della provincia e non dunque le grandi infrastrutture di rete.

La distribuzione territoriale del 2012 si profila molto più omogenea rispetto a quella dell'anno precedente, caratterizzata da picchi in corrispondenza di Venezia e Verona, se pur di diversa entità, determinati dalla presenza di alcune gare di grande taglio che evidentemente amplificano la propria portata se valutati all'interno di un ristretto ambito territoriale.

Ciò deve indurre a considerare con una qualche cautela una differenziazione geografica della spesa che troppo spesso condizionata da valori "occasionali" e che al netto di questi, più che dalle risorse e capacità economiche delle stazioni appaltanti locali dipende piuttosto dalla presenza o meno dei principali centri di spesa (non a caso concentrati nel capoluogo che tende a prevalere anche osservando valori relativi come quelli pro-capite).

CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila €, per provincia, Veneto (importo pro capite) - 2010-2012



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

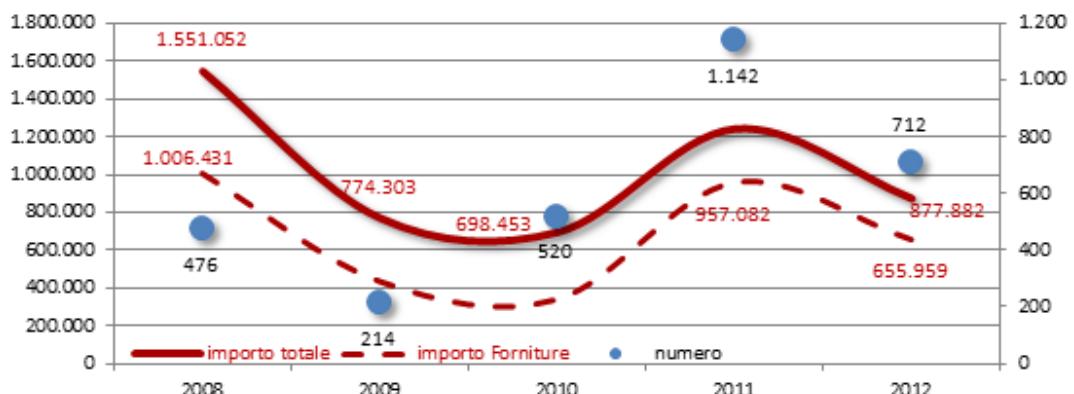
8. Approfondimenti

ACCORDI QUADRO, CONVENZIONI, ADESIONI

Nei risultati illustrati sinora non sono compresi i contratti di accordi quadro e convenzioni per lo più facenti capo a centrali di committenza (sanitarie ma non solo), stante il fatto che il computo delle adesioni a detti contratti avrebbe determinato una duplicazione del dato. Ma il fenomeno merita, anche per la rilevanza che va assumendo a seguito dell'impulso della normativa a queste tipologie contrattuali, almeno un breve approfondimento.

Nel 2012 in Veneto sono stati richiesti CIG per **712 contratti e per un importo prossimo ai 900 milioni**. Si tratta di valori che testimoniano la portata della spesa pubblica che transita attraverso questo canale, naturalmente specializzato nel campo degli acquisti di beni, settore che nell'ultimo anno ha coperto da solo quasi esattamente i tre quarti del volume complessivo. Volume che, come per il numero, risulta in flessione rispetto al 2011, assecondando l'andamento generale e diffuso della contrazione del mercato.

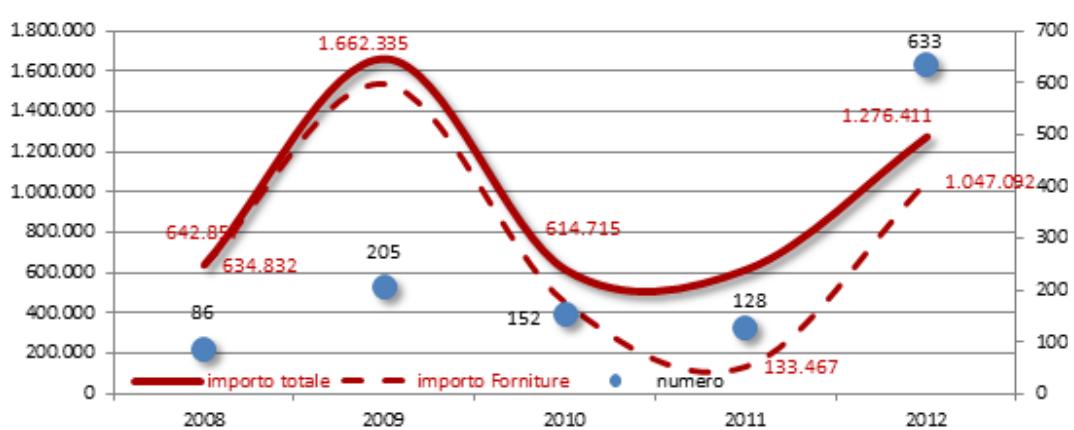
CIG perfezionati di accordi quadro e convenzioni, importo pari o superiore a 40 mila € (importi in migliaia di €) - 2008-2012



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

Più in particolare, guardando anche alla dinamica delle aggiudicazioni, nel 2012 risultano aggiudicati **633 accordi quadro e convenzioni**, in forte crescita rispetto al 2011, sia come numero che come importo, con una impennata di dimensioni tanto anomale da ritenere che sia l'effetto ritardato degli obblighi di trasmissione dei dati all'Autorità di vigilanza, estesi esplicitamente alle fattispecie in oggetto solo a partire dal 2011. L'82% di queste aggiudicazioni sono forniture di grandi dimensioni, soprattutto nel settore sanitario.

Appalti aggiudicati tramite accordi quadro e convenzioni di importo pari o superiore a 150 mila € (importi in migliaia di €) - 2008-2012



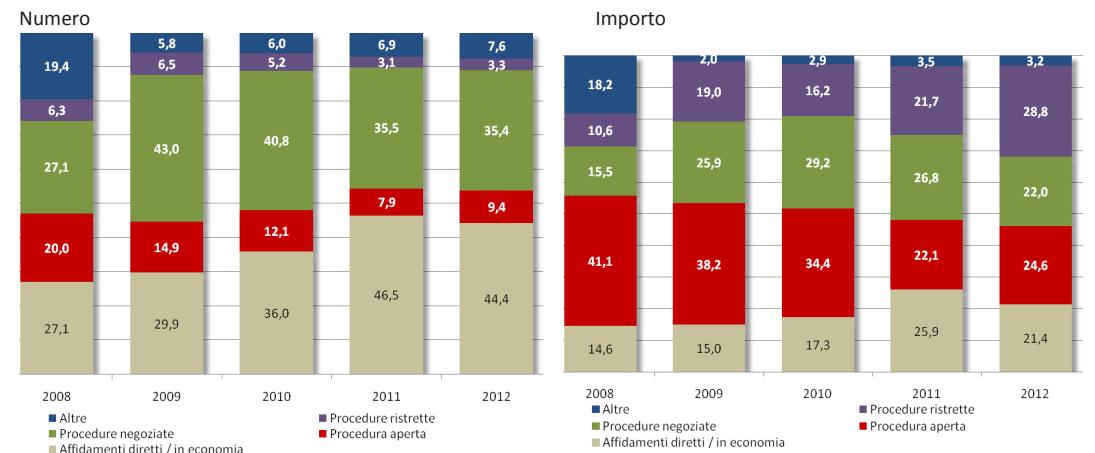
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

LE PROCEDURE DI GARA

Delle modalità con le quali si procede all'affidamento merita parlare soprattutto in quanto esse condizionano indirettamente molti dei fenomeni esaminati.

Su questo tema negli ultimi anni le abitudini sono sensibilmente mutate, grazie soprattutto ad interventi normativi che, al fine di garantire maggiore snellezza ed efficienza, anche in termini di risparmio dei tempi, alle procedure di gara, hanno progressivamente elevato la soglia minima del riscorso alle "negoziate" ed agli affidamenti diretti, così determinando un effetto di sostituzione rispetto alle procedure aperte che ben si legge dai grafici sottostanti relativi alla composizione, per numero ed importo, dei CIG di contratti di importo superiore a 40 mila € richiesti dal 2008 ad oggi.

CIG perfezionati di importo pari o superiore a 40 mila € per procedura di selezione del contraente, numero e importo (valori percentuali) - 2008-2012



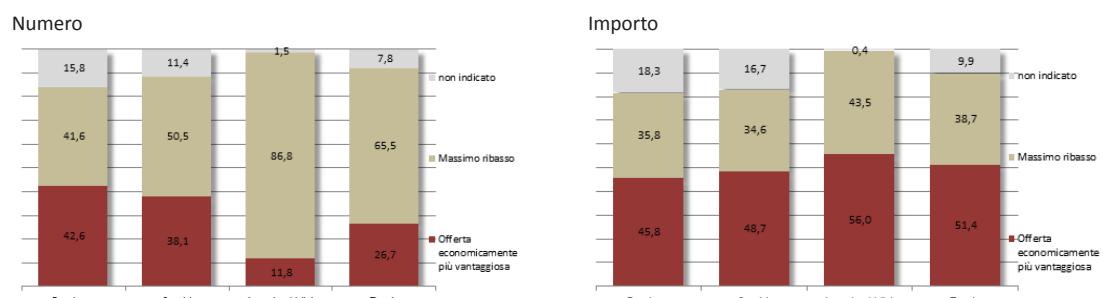
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

L'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

Da più parti si sollecita e si stimola il ricorso all'**offerta economicamente più vantaggiosa**, a fronte del criterio del massimo ribasso, a tutela di una maggiore qualità dei prodotti e delle prestazioni. Ma i dati restituiti dall'analisi delle aggiudicazioni di importo pari o superiore a 150 mila € sono in questo senso abbastanza deludenti. L'**offerta economicamente più vantaggiosa è utilizzata nel 26,7% dei contratti aggiudicati in Veneto nel 2012 e incide per il 51,4% sul totale degli importi**. L'analisi della serie storica mostra un profilo di crescita sostanzialmente piatto. L'incidenza sul numero degli affidamenti non supera mai il 31%, mentre solo nell'importo si registra un picco del 68,9% nel 2009 per poi scendere progressivamente al più ridotto 44%. L'ancora mancata affermazione dell'OEPV si spiega forse con la riduzione tendenziale delle procedure "aperte" - fra le quali per loro natura il criterio è più diffuso - per effetto della loro sostituzione con procedure negoziate e ristrette. Ma in tempi di ristrettezze di bilancio essa potrebbe essere la conseguenza di una mera necessità di risparmiare i pur contenuto costi della "commissione di valutazione".

Lo strumento è fisiologicamente più diffuso nel settore delle forniture e dei servizi e, fra i lavori, fra quelli di importo mediamente più elevato, ovvero laddove più importante è l'elemento qualità del prodotto, della prestazione o dell'opera.

Appalti aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila € per modalità di aggiudicazione per settore, numero e importo (percentuale sul totale) - 2012

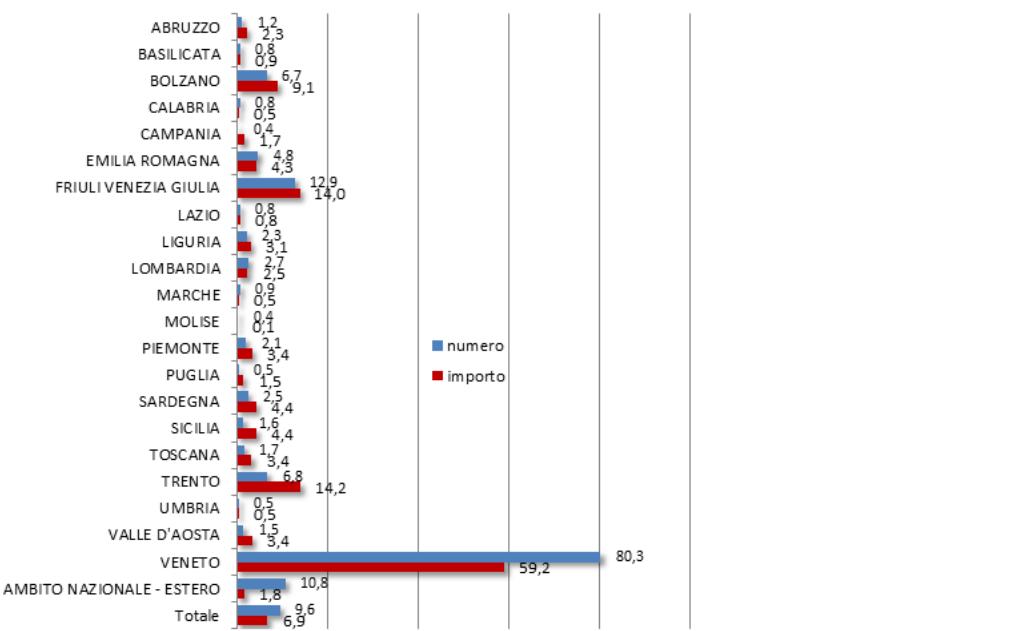


Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

LA MOBILITÀ DELLE IMPRESE VENETE SUL TERRITORIO NAZIONALE

I dati relativi alle aggiudicazioni delle imprese venete fuori dal territorio regionale sono assai significativi per comprendere la capacità competitiva del sistema economico veneto e l'ammontare dei flussi di spesa "in entrata" nella regione per appalti vinto al di fuori dei confini regionali. Le informazioni si riferiscono esclusivamente ai lavori pubblici di importo superiore a 150 mila € e per le sole annualità 2010 e 2011 ma sono non di meno significativi. Il grafico sotto riportato illustra l'**incidenza delle imprese venete sul totale delle gare aggiudicate nelle diverse regioni**: si scopre che le imprese venete vincono il 12,9% delle gare aggiudicate in Friuli Venezia Giulia, il 6,7% di quelle della provincia di Bolzano, il 4,8% di quelle dell'Emilia Romagna. In termini di importo le si aggiudicano invece il 14,2% del valore complessivo aggiudicato a Trento e in Friuli Venezia Giulia, il 4,4% di quello aggiudicato in Sicilia e Sardegna, il 3,4% di quello aggiudicato in Piemonte e Valle d'Aosta. Il dato totale è anch'esso assai significativo e indica la "quota di appropriazione delle imprese venete sul mercato nazionale": essa è pari al 9,6% in numero e al 6,9% in importo. Ciò significa che mediamente le imprese venete si aggiudicano gli appalti di tagli minori, ma comunque significativi. Si tratta a ben vedere di valori in linea con il peso economico (9,3% in termini di Pil) e demografico (8,2%) del Veneto sul totale Paese.

Appalti di opere aggiudicati di importo pari o superiore a 150 mila €, per localizzazione delle aggiudicazioni delle imprese venete (percentuale sugli appalti della regione di riferimento) - 2010-2012



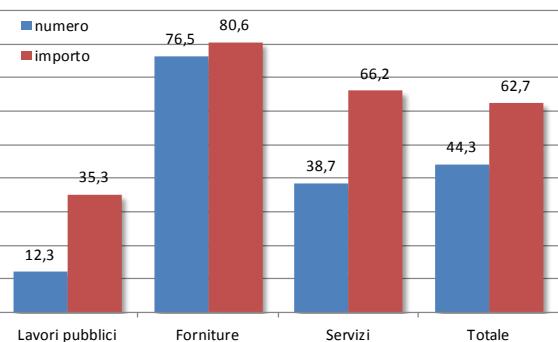
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti pubblici

LE IMPRESE EXTRAREGIONALI NEL MERCATO VENETO

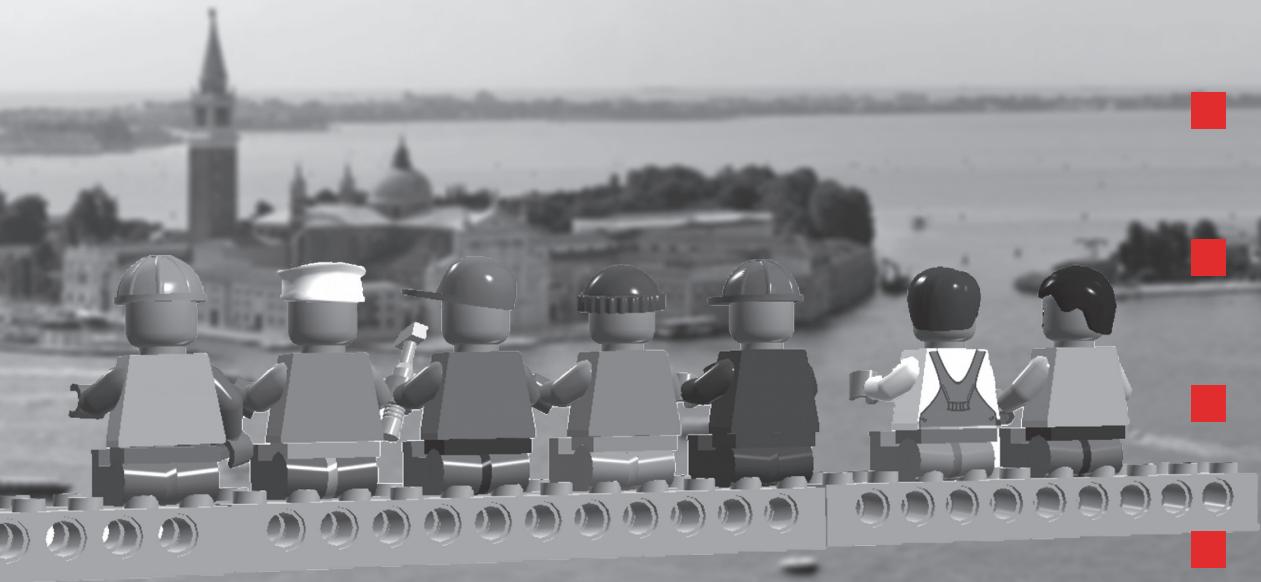
Di contro le imprese venete condividono il mercato regionale con le imprese delle altre regioni in misura che potremmo definire fisiologica se non per il caso particolare delle forniture, settore dominato dalla spesa sanitaria ed inevitabilmente sotto il controllo delle grandi aziende farmaceutiche con sede fuori regione (in particolare in Lombardia).

Il dato relativo alle aggiudicazioni di importo pari o superiore a 150 mila € del biennio 2011-2012 evidenzia soprattutto per il comparto delle opere pubbliche un mercato saldamente in mano alle imprese locali.

Appalti di opere aggiudicati ad imprese non venete di importo pari o superiore a 150 mila €, per settore, numero e importo (percentuale sul totale) - totale 2011-2012



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



ASSESSORATO AI LAVORI PUBBLICI
SEGRETARIA REGIONALE PER L'AMBIENTE
DIREZIONE LAVORI PUBBLICI
OSSEVATORIO REGIONALE DEGLI APPALTI

