



OSSERVATORIO
BUROCRAZIA

APPALTI PUBBLICI L'EVEREST DELLE PICCOLE IMPRESE



SINTESI

A CURA DEL

Dipartimento Relazioni Istituzionali
e Affari Legislativi



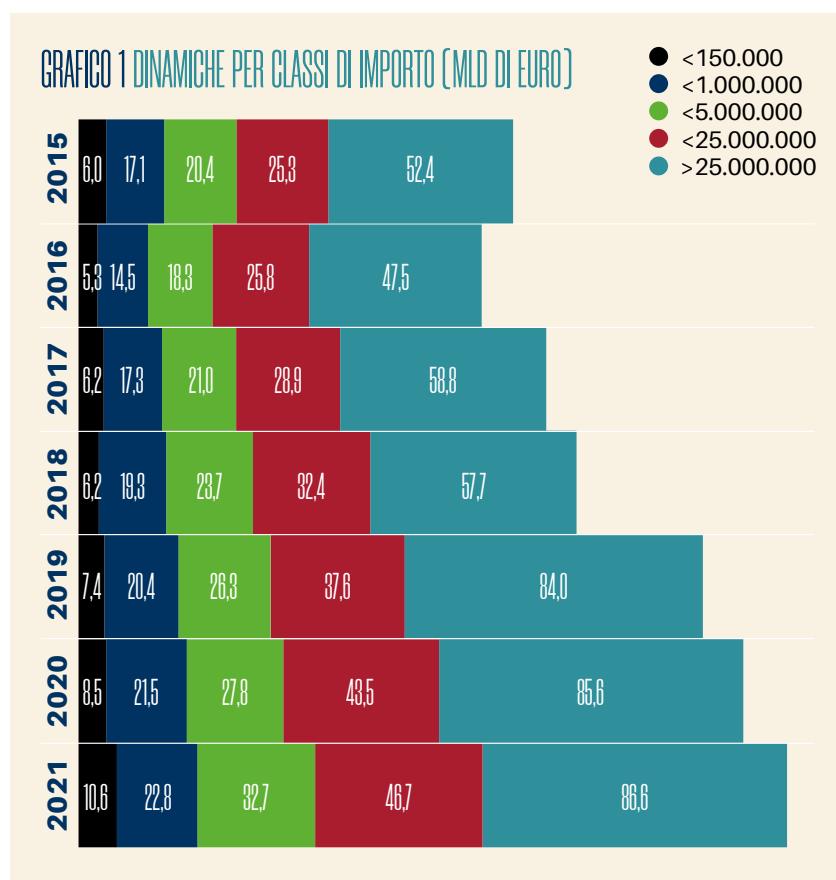
L'OSSERVATORIO "COMUNE CHE VAI, BUROCRAZIA CHE TROVI" È GIUNTO ALLA QUARTA EDIZIONE

opo la misurazione degli oneri connessi all'avvio d'impresa, al consumo sul posto di alimenti e bevande e alla transizione ecologica per le imprese della moda e dell'installazione e manutenzione di impianti, l'analisi si concentra sugli appalti pubblici o, meglio, sugli adempimenti e sul labirinto di disposizioni connessi alla partecipazione delle piccole imprese alle gare d'appalto di lavori.

L'economia generata dal mercato degli appalti pubblici si stima raggiunga un valore pari al 13% del Pil europeo. In Italia, nel 2021 l'importo totale degli affidamenti sopra i 40mila euro è stato di 199,4 miliardi di euro, con un aumento del 6,6% rispetto al 2020 e del 13,4% rispetto al 2019 (grafico 1).

La materia è regolamentata dal decreto legislativo n. 50 del 2016, che ha recepito nel nostro ordinamento le direttive comunitarie finalizzate a semplificare il quadro normativo, garantire maggiore trasparenza e favorire l'accesso al mercato a micro, piccole e medie imprese.

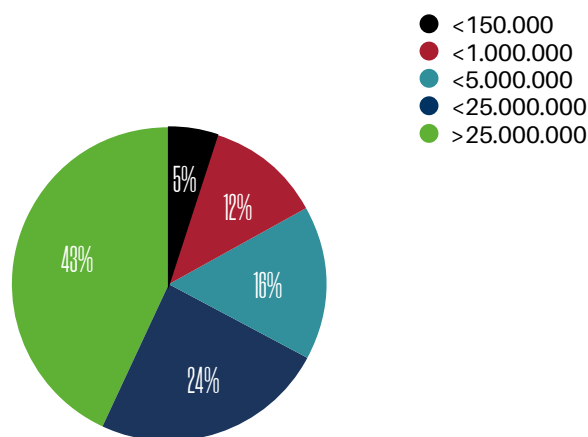
Le dinamiche del mercato degli appalti nel nostro Paese dimostrano, però, che persistono evidenti difficoltà nella partecipazione delle piccole imprese alle procedure di gara. Se da un lato si nota una costante crescita del mercato degli appalti, dall'altro l'analisi delle dinamiche per classi di importo, ne conferma, purtroppo, una polarizzazione verso l'alto, come ben evidenziato dal grafico sottostante, che rappresenta la distribuzione del mercato per classi di importo dal 2015 al 2021 nei tre settori ordinari (forniture, lavori e servizi).



Elaborazione CNA su dati ANAC

Tali dinamiche ci consegnano, anche per il 2021, la fotografia di un mercato concentrato per oltre due terzi del totale su bandi di importo superiore a cinque milioni, ma in cui la fetta più ampia è sopra i 25 milioni. Si tratta di evidenze che attestano come il 67% delle procedure di gara sia, di fatto, prerogativa riservata alle sole imprese di maggiori dimensioni. Si ha la sensazione, quindi, che il Paese con il maggiore patrimonio di piccole imprese, anziché mettere in atto politiche in grado di favorire una loro maggiore partecipazione al mercato degli appalti, al pari di quanto avviene negli altri Stati industrializzati, si adoperi, al contrario, per ridimensionarne il peso e il valore. In altri termini, analizzando le classi di importo delle gare del 2021, le micro imprese (oltre il 96% del totale) possono potenzialmente accedere solo al 17% del mercato degli appalti pubblici e la quota che riescono effettivamente ad aggiudicarsi fatica a superare il 5% del valore complessivo di questo mercato (grafico 2).

GRAFICO 2 DINAMICHE 2021



Elaborazione CNA su dati ANAC

Questa peculiarità è evidente anche nell'ambito dei lavori. Eppure, il numero di imprese attive nel settore delle costruzioni in Italia (all'interno del quale sono ricomprese non solo le imprese edili ma anche le imprese specializzate nella installazione di impianti) è di circa 500mila di cui oltre il 95% è rappresentato da microimprese, con un numero di addetti pari a 845mila su un totale di un milione e 356mila, vale a dire più del 62% del totale. Le ripetute incursioni del legislatore nel codice dei contratti pubblici, sebbene avvenute con proposito di semplificare, hanno comportato una stratificazione normativa e interpretativa che ha reso ancor più complesso il funzionamento. Per questo, l'Osservatorio si pone nella prospettiva di artigiani e piccole imprese e cerca di capire come essi si orientano in un tale susseguirsi di norme e regimi emergenziali.

Questi ultimi hanno sostanzialmente moltiplicato gli atti regolativi. Basti pensare che l'attuale codice, approvato solo sei anni fa, è già stato modificato 818 volte (16 volte il solo articolo 36).

A dispetto della certezza delle fonti, a regolare la materia dei contratti pubblici intervengono:

- i decreti ministeriali;
- le linee guida vincolanti;
- linee guida non vincolanti;
- vecchio regolamento attuativo;
- regolamenti delle singole amministrazioni relativamente all'acquisto di beni e servizi;
- trattati sui principi fondamentali in materia di concorrenza, ambiente, sicurezza sociale
- direttive comunitarie;
- decisioni CGUE con forza giuridica pari a quella della legge;
- leggi speciali che regolano settori particolari quali: beni culturali e approvvigionamenti militari;
- codice dei contratti.

A queste norme si aggiungono, altresì, nuove deroghe introdotte dai vari decreti legge in fase di post pandemia, nonché le disposizioni attuative del PNRR. In questo senso è più che mai realistico l'aforisma del filosofo e giurista francese Montesquieu per cui una cattiva legge obbliga sempre il legislatore a produrne molte altre per evitarne gli effetti negativi o per soddisfarne le finalità.

MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DELL'ANALISI

Il rapporto prende in considerazione il quadriennio 2018-2021 e mette in luce la complessità degli adempimenti richiesti alle imprese per partecipare alle procedure aperte di appalto relative a lavori di ammontare compreso tra 150mila e cinque milioni di euro.

L'indagine esamina i principali profili delle procedure di gara relative alla realizzazione di opere pubbliche (edifici scolastici, edilizia residenziale pubblica, manutenzione ordinaria e straordinaria di strade, realizzazione di piste ciclabili) sotto l'aspetto degli adempimenti richiesti alle imprese e del diverso comportamento delle stazioni appaltanti.

Da un campione iniziale di 6.704 bandi, reperiti attraverso la piattaforma telematica "Telemat", ne sono stati analizzati circa mille per rendere omogenee e comparabili le informazioni raccolte.

Si tratta di bandi di gara con procedura aperta relativi alle categorie di lavori OG 1 (edifici civili e industriali), OG 3 (lavori stradali), ai servizi OS 28 (impianti termici e di condizionamento) e OS 30 (impianti interni, elettrici), settori chiave per artigiani e piccole imprese che partecipano agli appalti e che CNA in larga parte rappresenta.

In particolare, sono state analizzate le informazioni sulle gare già concluse e aggiudicate nel quadriennio 2018 - 2021 suddivise in quattro soglie:

- 150mila – 500mila euro;
- 500mila – un milione di euro;
- un milione – due milioni di euro;
- due milioni – cinque milioni di euro.

Il campione può dirsi rappresentativo dell'intero territorio nazionale. I bandi esaminati riguardano 28 città, sia capoluoghi di provincia che piccoli comuni, in 12 regioni del nord, centro e sud Italia.

Al fine di ottenere omogeneità e comparabilità dei dati, oltre che per chiarezza espositiva, per ciascuna delle tre categorie è stato scelto un oggetto specifico:

1. OG1: edifici scolastici
2. OG3: manutenzione strade e piste ciclabili
3. OG1, OS28-30: alloggi popolari

Si è ritenuto opportuno effettuare un approfondimento che permettesse di far emergere nel dettaglio le differenze su scala regionale/locale delle stazioni appaltanti.

Nel merito, l'analisi si focalizza sulla documentazione posta a base di gara allo scopo di evidenziarne le differenze e di quantificarne gli oneri. Documentazione costituita per ogni bando da:

TAVOLA 1 DOCUMENTAZIONE DI GARA ESAMINATA

Determina di aggiudicazione		Verbali di gara		Scheda tecnica	
Patto di integrità		Bando di gara		Elenco prezzi	
Cronoprogramma lavori			Allegati tecnici da compilare		
Codice di comportamento della stazione appaltante				Verbali di gara	
Disciplinare		DGUE	PSC	FAQ	
Elaborati progettuali richiesti			Schema del contratto		
Capitolato dei lavori		Modalità di formulazione delle offerte (buste)			

Lo studio dà contezza delle differenti pratiche adottate dalle 111 stazioni appaltanti esaminate, in merito alla trasparenza della documentazione di gara, al grado di digitalizzazione delle procedure e alla diversa tutela del favor participationis di micro e piccole imprese agli appalti pubblici (suddivisione in lotti, eventuale motivazione in caso contrario o misure di carattere premiale).

In particolare, per ogni gara sono stati presi in considerazione i seguenti aspetti:

Città	Anno	Oggetto	Risorse	Ribasso
Stazione appaltate	Importo di gara	Categoria lavori	Scadenza del bando	
Suddivisioni in lotti	Motivazione mancata	Durata del contratto	Data di aggiunta	
DUVRI	PASSOE	DGUE	RTI	ATI
Oneri di sicurezza	Costi di manodopera	Minor prezzo	Importo aggiudicato	
Soglia di anomalia	Sorteggio delle offerte	Richieste di SOA	Patto di integrità	
Procedura telematica o cartacea		Iscrizione in camera di commercio		
Concorsi	Subappalto	Garanzia	Contratto	
Procura notarile	Anticipo pagamento	Allegati al bando	Offerte pervenute	
Impresa vincitrice	Certificazioni UNI		Protocollo di legalità	
Codici di comportamento	Obblighi ambientali piani di sicurezza		Sorteggio delle offerte	
Suddivisione lotti funzionali o territoriali		Offerta economicamente più vantaggiosa		
Imposta di bollo	Contributo ANAC	Spese di pubblicazioni	Oneri contrattuali	
Piattaforma disciplinare telematico		Chiarimento (pec, telefono, piattaforma)		
Sopralluogo	Trasparenza	GEIE	Varianti	

Il lavoro ha dimostrato che il percorso per le piccole imprese si presenta difficile già in partenza, in quanto rileva una forte discrezionalità in capo alle stazioni appaltanti nelle varie fasi del procedimento.

È per questo che la qualificazione delle stazioni appaltanti diventa fondamentale per ridurre le disomogeneità in termini di digitalizzazione, innovatività, trasparenza, buone prassi.

EDIFICI SCOLASTICI

2 bandi su 10



vengono suddivisi in **lotti**



in 15 bandi su 100



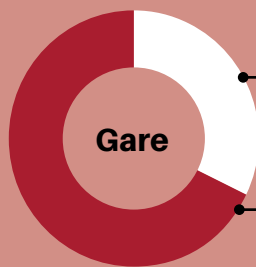
le stazioni appaltanti motivano la **mancata suddivisione in lotti**

Trasparenza

▶ 1 stazione appaltante su 3 non diffonde le informazioni circa l'**esito di gara** come richiesto dalla legge

▶ 2 stazione appaltante su 3 non diffondono la documentazione di gara secondo le **prescrizioni normative**

▶ 1 contratto su 5 viene stipulato in **forma elettronica**



32%

gare svolte in **forma cartacea**

68%

gare svolte in **modalità telematica**



fino a **92 allegati**

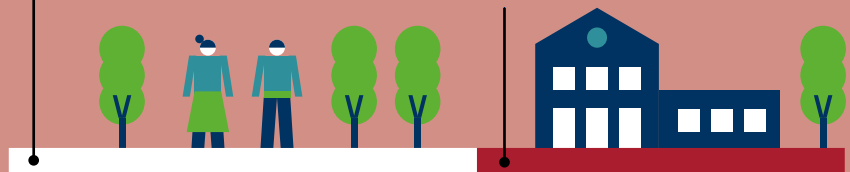
ai **bandi** relativi ad interventi edilizi su edifici scolastici

56%

dei bandi prevede come criterio di aggiudicazione dell'appalto il **minor prezzo**

44%

dei bandi prevede l'**offerta economicamente più vantaggiosa**



4 bandi su 10

richiedono il **sopralluogo** obbligatorio sul posto pena l'esclusione dalla gara

3% dei bandi

inserisce **clausole** di territorialità per tutelare le imprese del territorio

10 bandi su 100

contengono i **CAM**



IL CASO DEGLI EDIFICI SCOLASTICI

Nella categoria OG 1, in base ai parametri scelti, è stata presa a riferimento l'edilizia scolastica, infrastruttura strategica per il Paese che, come noto, necessita di importanti interventi di riqualificazione ed è destinataria di significative risorse, a partire da quelle messe a disposizione dal PNRR.

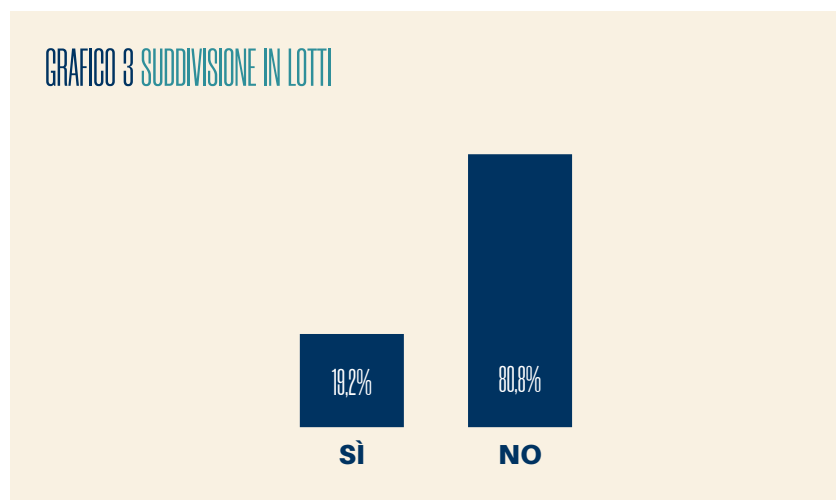
L'analisi è stata condotta su 130 bandi riferiti a 12 regioni e 28 tra città metropolitane, province e comuni. Per ogni attività sono stati esaminati gli aspetti delle procedure di gara relativi alla suddivisione in lotti, alla tipologia di procedura utilizzata (cartacea o telematica), al criterio di aggiudicazione, al livello di trasparenza delle informazioni, alle certificazioni e agli allegati richiesti.

SUDDIVISIONE IN LOTTI

L'opzione di suddividere gli appalti in lotti è sempre rimessa alla discrezionalità delle stazioni appaltanti, le quali sono tenute a operare una corretta ponderazione degli interventi e a valutare se le singole parti di un appalto posseggano sufficiente autonomia in rapporto alla realizzazione dell'opera. Solo 25 bandi su 130, meno del 20%, sono stati suddivisi in lotti, come indicato nell'art. 51 del codice degli appalti (grafico 3).



il 18% degli edifici scolastici italiani è stato dichiarato vetusto



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

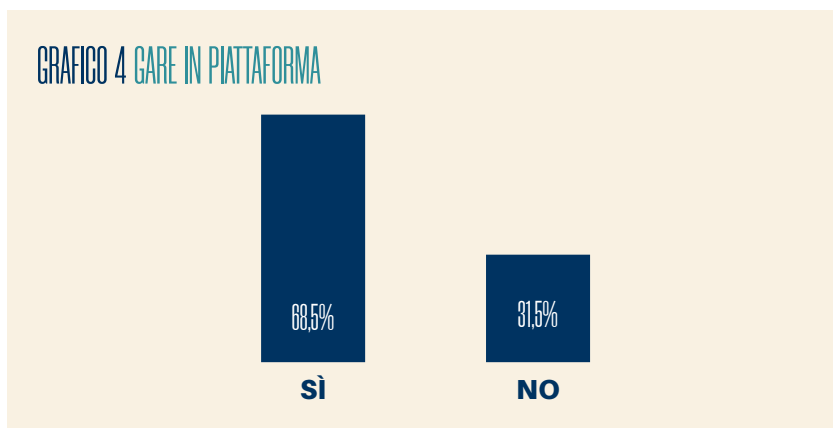
Oltre alla suddivisione in lotti, è importante indagare i motivi che hanno spinto le stazioni appaltanti a procedere con un bando unico. Tuttavia, soltanto il 15% delle stazioni appaltanti si preoccupa di dare una motivazione come richiesto dal codice.

Tra le motivazioni addotte dalle stazioni appaltanti si segnalano:

- l'appalto non è stato suddiviso in lotti in quanto costituente un lotto funzionale unitario non frazionabile o ulteriormente suddivisibile senza compromettere l'efficacia complessiva dell'opera;
- l'appalto è costituito da un unico lotto poiché il lavoro è unico e indivisibile per area geografica in quanto riguardante un singolo territorio comunale di estensione relativamente ridotta, inoltre la realizzazione dei lavori, la progettazione e l'esecuzione dell'opera, pur essendo prestazioni tra loro differenti, non sono indipendenti;
- l'appalto si ritiene non frazionabile in quanto le lavorazioni che lo compongono risultano caratterizzate da una sostanziale omogeneità tecnico-operativa;
- l'appalto è costituito da un unico lotto poiché è difficile ed economicamente poco conveniente suddividerlo in lotti.

DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE

Per quanto concerne la digitalizzazione delle procedure, l'indagine evidenzia che, accanto ad alcuni esempi virtuosi, una quota rilevante delle stazioni appaltanti, oltre il 31%, opera ancora con modalità cartacea o mista (grafico 4).



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

La richiesta della documentazione cartacea è varia, come si nota dagli esempi riportati di seguito:

- presentazione della documentazione su supporto informatico cd o dvd non riscrivibile in pdf dell'offerta tecnica e inserimento del codice a barre su tutte le buste;
- l'offerta tecnica non potrà superare 10 (dieci) facciate di testo numerate, in formato A4 (margini non inferiore a 2 cm per lato), scrittura arial, altezza carattere 11, interlinea singola e massimo 50 righe;
- nella redazione dell'offerta per cartella si intende una pagina di testo dattiloscritta di dimensioni standard (A4) e per pagina si intende un foglio formato A4 fronte/retro;
- la documentazione di gara può essere rilasciata su pendrive e/o altro supporto informatico (cd) dal Settore Lavori Pubblici e Manutenzione del Comune nei giorni feriali dal lunedì al venerdì, dalle ore 9 alle ore 12.

CLAUSOLE DI TERRITORIALITÀ

Al fine di garantire una rapida manutenzione dei plessi scolastici oggetto di appalto alcune stazioni appaltanti, nel tentativo di tutelare le imprese locali, hanno richiesto per tutta la durata dell'appalto una sede operativa in provincia comprendente locali per il ricovero delle attrezzature, attività lavorative, veicoli e materiali.

Un'altra stazione appaltante ha aggiunto tra i requisiti la disponibilità di una sede operativa ubicata a una distanza il cui tempo di percorrenza non superi i 60 minuti. Per il calcolo del tempo impiegato va utilizzata la funzione "calcola percorso stradale" di "Google Maps" e tra quelli risultanti deve essere scelto il percorso più veloce tra la sede operativa ed il punto di riferimento individuato dalla stazione appaltante nell'edificio più distante.

Tra i comportamenti delle stazioni appaltanti si segnala la richiesta all'impresa aggiudicataria di reperire prioritariamente manodopera e maestranze locali in misura pari ad almeno il 30%.

TRASPARENZA DELLA DOCUMENTAZIONE DI GARA

Quanto alla trasparenza, che dell'azione amministrativa è il baluardo, nel settore degli appalti pubblici si concretizza nell'obbligo di rendere disponibile a tutti il materiale oggetto delle gare:

pubblicazione del bando di gara e relativa documentazione sulle fonti previste dalla legge;

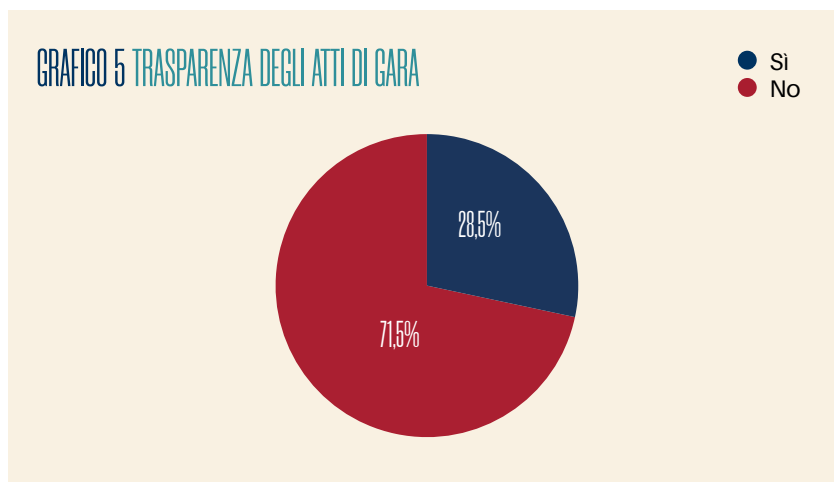
pubblicazione delle informazioni relative all'aggiudicazione (data di aggiudicazione, numero di offerte pervenute, percentuale di ribasso aggiudicata, soglia di anomalia, ammontare dell'anticipazione del prezzo, notizie sulle imprese escluse).

Anche in questo caso si riscontra un comportamento non uniforme da parte delle diverse stazioni appaltanti.

Relativamente alla pubblicazione del bando solo nel 28,5% dei casi viene fornito un elenco dettagliato delle fonti (grafico 5).

Inoltre, nel 33% dei bandi non viene indicata la percentuale di ribasso aggiudicata o l'importo ribassato aggiudicato.

Dai dati analizzati emerge chiaramente un ritardo delle stazioni appaltanti sul fronte della trasparenza sia nella fase di pubblicazione del bando che in quella dell'aggiudicazione.



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

STRADE E PISTE CICLABILI

1 bando su 5



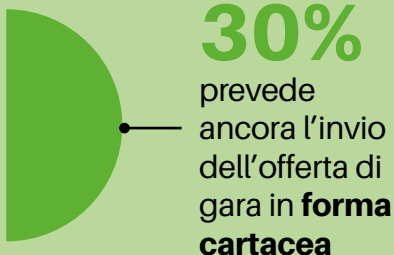
viene suddiviso in **lotti**



in 19 bandi su 100



le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione in **lotti**



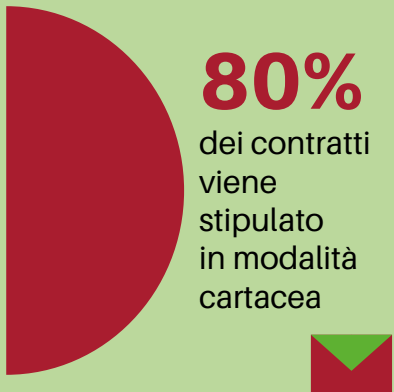
30% prevede ancora l'invio dell'offerta di gara in **forma cartacea**

fino a **130 allegati**

presenti in un **bando** per realizzare una pista ciclabile

7 su 10

stazioni appaltanti non diffondono la **documentazione** di gara secondo le prescrizioni normative



80% dei contratti viene stipulato in modalità cartacea



4 su 10

stazioni appaltanti non diffondono le informazioni circa l'esito di **gara** come richiesto dalla legge

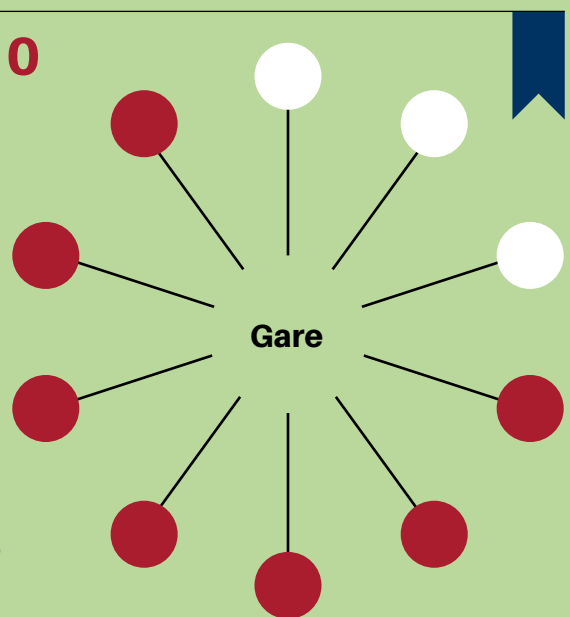
7 gare su 10

si svolgono con il criterio di aggiudicazione del **minor prezzo**



3 su 10

si svolgono con il criterio di **offerta economicamente più vantaggiosa**



70% l'invio della richiesta di chiarimenti alle stazioni appaltanti avviene tramite **piattaforma**, mentre nel **30%** attraverso **pec/mail/tel/fax**

3 bandi su 10

prevedono il sopralluogo obbligatorio pena l'**esclusione dalla gara**



IL CASO DELLE PISTE CICLABILI E DELLA MANUTENZIONE DELLE STRADE

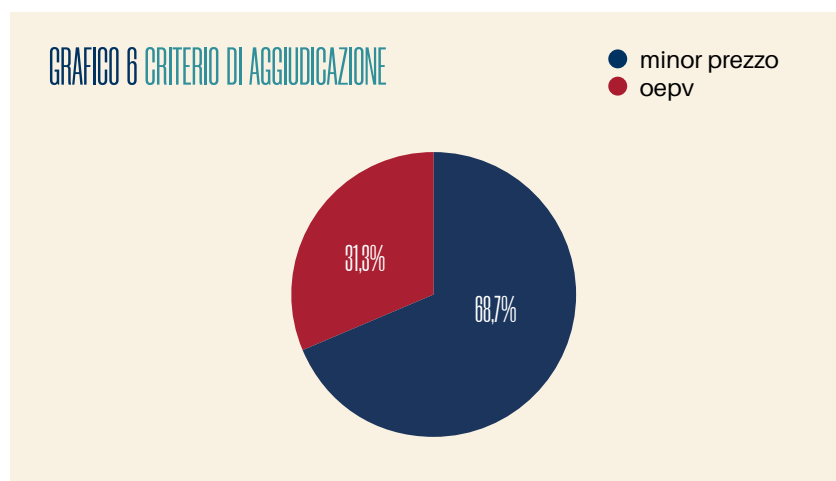
Il secondo approfondimento dell'Osservatorio riguarda gli interventi di pavimentazioni di vie, strade e piazze, manutenzione ordinaria e straordinaria strade, importanti per garantire una mobilità sicura, efficiente e sempre più sostenibile dal punto di vista ambientale.

CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

Per quanto riguarda il criterio di aggiudicazione utilizzato, su un totale di 131 bandi 90 risultano aggiudicati con il minor prezzo e 41 con l'offerta economicamente più vantaggiosa (grafico 6).



Le procedure di gara per la manutenzione stradale coinvolgono enti diversi

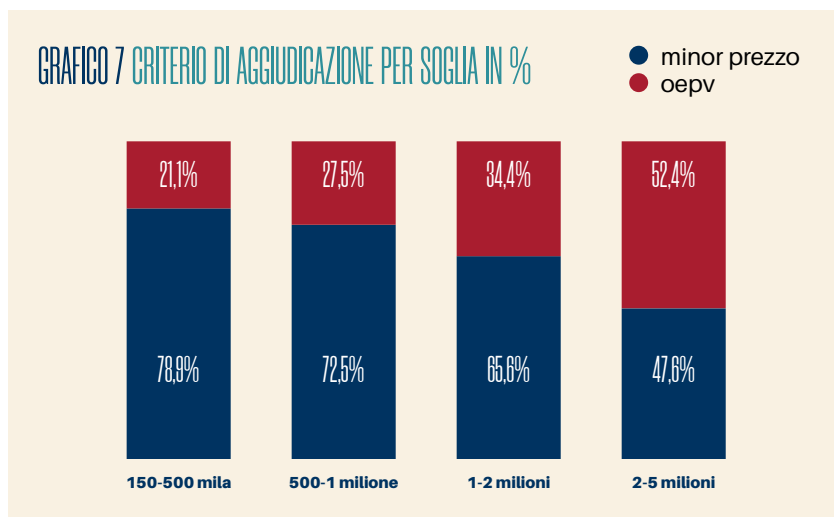


Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

La riforma del 2016 del codice aveva operato secondo due criteri fondamentali: la richiesta di un maggiore utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in luogo del minor prezzo e una applicazione più estensiva delle procedure aperte. Dall'Osservatorio emerge la preferenza delle stazioni appaltanti per l'affidamento diretto (agevolato in gran parte dopo la pandemia) e per il criterio del minor prezzo. Quest'ultimo è un criterio oggettivo e di facile comprensione, specialmente in presenza di una corretta progettazione e di prezziari di riferimento aggiornati, che permette di aggiudicare la gara all'impresa che non supera una determinata soglia di anomalia.

L'offerta economicamente più vantaggiosa è senza alcun dubbio un criterio di scelta più articolato perché offre una valutazione completa in base agli elementi di natura tecnica, economica e ambientale, ma concede una ampia scelta discrezionale alla stazione appaltante, che rischia di penalizzare le piccole imprese.

Peraltro, tale riflessione è confermata dal comportamento delle stazioni appaltanti, come si evince dal grafico sottostante, che attesta come, nei casi esaminati, l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa aumenti con l'innalzamento del volume dell'importo della gara (grafico 7).



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

REQUISITI DI QUALIFICAZIONE E RICHIESTE DELLE STAZIONI APPALTANTI

Solitamente, oltre al possesso della SOA, viene richiesto alle imprese il possesso di alcune certificazioni di qualità. Di base è necessaria la certificazione relativa all'intero sistema di qualità UNI EN ISO 9000, ma possono essere richieste, a discrezione della stazione appaltante, ulteriori certificazioni, purché non siano sproporzionate o incongrue.

Al proposito, si segnala un caso in cui la stazione appaltante, oltre alla UNI EN ISO 9000, ha richiesto agli operatori economici certificazioni in merito alla gestione di sicurezza e salute nonché alla gestione ambientale e alla sicurezza stradale.

La gara in questione è andata deserta, e non è stata aggiudicata, e la stazione appaltante, a fronte di richieste di chiarimento effettuate dagli operatori in merito alla possibilità di dimostrare con altre modalità il possesso dei requisiti per effettuare i lavori, non ha ritenuto opportuno rispondere.

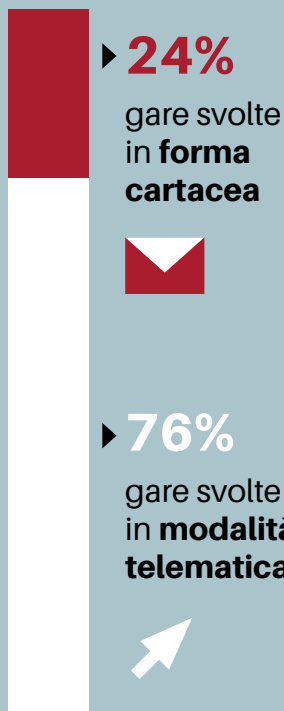
Su questo ed altri casi simili, è intervenuta ANAC, specificando che le certificazioni richieste dalla stazione appaltante costituiscono requisiti ulteriori rispetto a quelli di capacità economiche, finanziarie, tecniche e professionali coperti dalla qualificazione SOA, quindi in generale non sono incongrue o sproporzionate. Tuttavia, qualora queste certificazioni fossero di tipo obbligatorio, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, i concorrenti che ne sono privi possono dimostrare attraverso altre modalità il rispetto degli standard richiesti.

ALLOGGI POPOLARI

1 bando su 10



viene suddiviso in **lotti**



3 su 4

stazioni appaltanti non motivano la mancata suddivisione in **lotti**

fino a 80 allegati

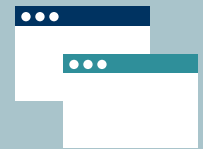
al bando per la realizzazione e l'**adeguamento energetico** di case popolari

3 su 10

stazioni appaltanti diffondono la **documentazione** di gara secondo le prescrizioni normative

4 su 10

stazioni appaltanti non diffondono le **informazioni** circa l'esito di gara come richiesto dalla legge

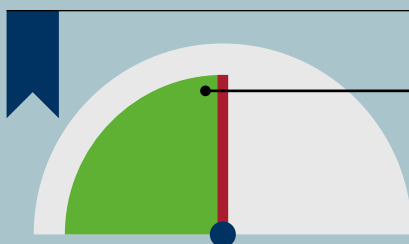


1 contratto su 4

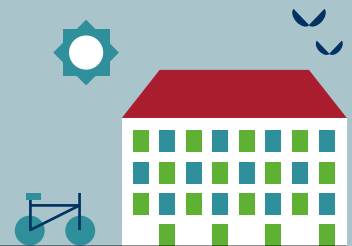
è stipulato in **modalità elettronica**

46% dei bandi prevede come criterio di aggiudicazione dell'appalto il **minor prezzo**

54% dei bandi prevede come criterio di aggiudicazione dell'appalto l'**offerta economicamente più vantaggiosa**



Meno della metà dei bandi richiede il **sopralluogo** obbligatorio sul posto pena l'esclusione dalla gara



20% dei bandi

viene inserita la **clausola** sull'anticipazione del prezzo



IL CASO DEGLI ALLOGGI POPOLARI

Da ultimo, sono stati analizzati gli investimenti per l'edilizia residenziale pubblica con un'attenzione particolare alla riqualificazione di aree già esistenti nell'ottica di un minore consumo di suolo e di una maggiore sostenibilità economica e ambientale.

SOPRALLUOGO OBBLIGATORIO

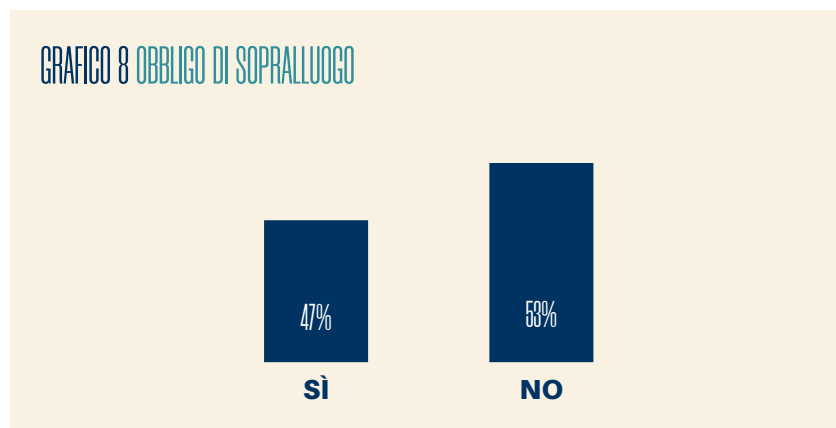
Il sopralluogo permette ai concorrenti di acquisire una conoscenza appropriata dei luoghi dove si svolge l'appalto. Al contempo, tale visita consente agli operatori di poter formulare l'offerta entro termini congrui.

Si è riscontrata differenza tra le stazioni appaltanti nel prevedere il sopralluogo sui luoghi oggetto di appalto. In taluni casi questo è obbligatorio per poter effettuare correttamente l'offerta, in altri non lo si ritiene un elemento necessario. Di certo, nell'ipotesi in cui è previsto, gli operatori economici devono seguire un procedimento ben preciso.

Come si evince dal grafico che segue, su 117 bandi analizzati 55, cioè il 47%, richiedono come clausola per l'ammissione alla procedura il corretto sopralluogo dei luoghi oggetto dell'appalto (grafico 8).



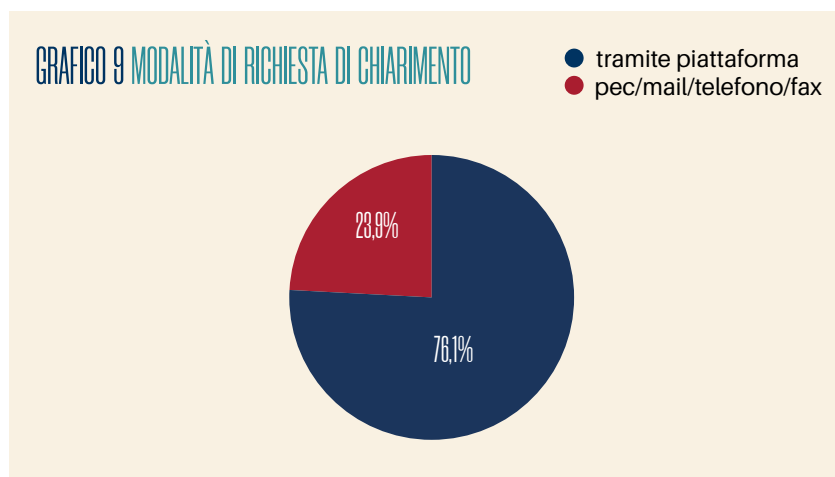
dal 2001 la
programmazione
spetta alle regioni



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

RICHIESTA DI CHIARIMENTI

La stazione appaltante è tenuta a rispondere alle richieste di chiarimenti pervenute dai concorrenti in tempo utile (da 15 a 5 giorni in media) via mail, pec, fax, telefono o tramite piattaforma, prima del termine di presentazione delle offerte. Le risposte ai chiarimenti vengono poi pubblicate, spesso in modo generico, sul sito della stazione appaltante (grafico 9).



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

Dall'analisi si evincono due osservazioni. La prima relativa in generale alla tipologia di risposta da parte delle stazioni appaltanti, che appare spesso troppo sintetica e non sufficientemente chiara per gli operatori, i quali hanno diritto invece a ricevere un'adeguata risposta.

La seconda si riferisce ad appalti che coinvolgono più categorie di lavori, spesso di tipo specialistico, per i quali sono necessarie maggiori delucidazioni. Tali richieste sottolineano l'importanza di alcune indicazioni poiché condizionano la partecipazione delle imprese alle suddette gare sia in forma singola che associata.

In un caso, la risposta della stazione appaltante a un chiarimento in merito alla possibilità di partecipazione con le qualifiche OG 1 e OG 11 in luogo di OG 1, OS 28 e OS 30, è stata il semplice rimando alla lettura del disciplinare.

Utilizzo piattaforme digitali e trasparenza. Nonostante gli enti gestori delle case popolari utilizzino per la gran parte proprie piattaforme e in generale procedure telematiche per espletare le gare d'appalto, solo nel 24 % dei bandi esaminati è prevista la stipula del contratto in modalità elettronica (grafico 10).

Potrà sembrare casuale, ma tali percentuali sono pressoché identiche a quelle verificate in merito alla trasparenza sulla pubblicazione degli atti di gara (grafico 11).

GRAFICO 10 MODALITÀ STIPULA DEL CONTRATTO, VALORI ASSOLUTI

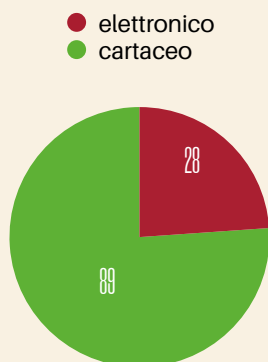
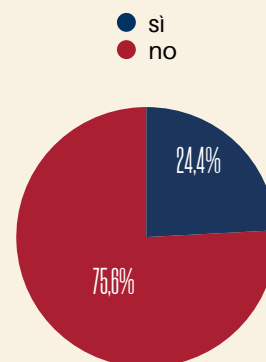


GRAFICO 11 TRASPARENZA DEGLI ATTI DI GARA



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

Restano ancora diverse incertezze in merito alla mancata attuazione di tutte le previsioni in materia di obblighi di pubblicazione dei documenti di gara, specialmente nelle procedure cosiddette sotto soglia. Al riguardo, va tenuta presente anche la trasparenza dei dati richiesta dalla normativa anticorruzione che obbliga le stazioni appaltanti a pubblicare nei propri siti web istituzionali:

- la struttura proponente;
- l'oggetto del bando;
- l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- l'aggiudicatario;
- l'importo di aggiudicazione;
- i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- l'importo delle somme liquidate;
- il contratto.

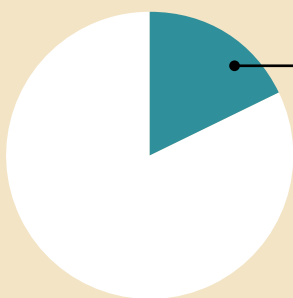
LA REALTÀ DI OGGI

813

modifiche al codice dal 2016

36.000

stazioni appaltanti che si **comportano diversamente** sul territorio nazionale



18%

dei bandi prevede la suddivisione dell'appalto in **lotti**



17



linee guida ANAC

45



decreti ministeriali

1 su 5

stazioni appaltanti motiva le ragioni della **mancata suddivisione in lotti**

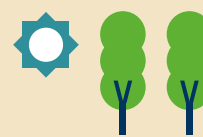


3 su 10

stazioni appaltanti garantiscono la piena **trasparenza** delle informazioni di gara

4 su 10

stazioni appaltanti non pubblicano **alcun dato** relativo all'esito di gara



30% delle procedure si svolge ancora in **modalità cartacea**



fino a 150

allegati ai **bandi** di gara

1 bando su 10

inserisce i **CAM** tra i criteri di gara, spesso con oneri non proporzionati alla dimensione d'impresa



LE PROPOSTE DI CNA

1 - CERTEZZA DELLE FONTI

Il nuovo codice dovrà essere autoapplicativo, in modo da costituire un vero e proprio manuale per tutti gli operatori del settore. In particolare, servono regole chiare e proporzionate alla dimensione degli operatori economici.

2 - SEMPLIFICAZIONE DEL REGIME DEGLI APPALTI SOTTO SOGLIA

Occorre superare la continua assimilazione alle regole previste dalle direttive comunitarie e vincolanti solo per i contratti sopra soglia. Applicare le stesse procedure, senza alcun criterio proporzionale alla dimensione dell'appalto, significa penalizzare pesantemente l'accesso al mercato di micro e piccole imprese. In particolare, con riferimento al subappalto, va reintrodotta un limite, altrimenti si rischia di premiare imprese prive di capacità organizzativa, che traslano sulle imprese più piccole responsabilità ed oneri di cui dovrebbe farsi carico direttamente l'impresa aggiudicataria.

3 - RISERVA OBBLIGATORIA IN FAVORE DELLE PICCOLE IMPRESE SUL MODELLO FRANCESE

Fermo restando la necessità di rendere più incisiva la suddivisione in lotti da parte delle stazioni appaltanti, occorre prevedere una misura di tutela delle piccole imprese anche in caso di lotto unico o di appalti con importo elevato. In tal senso, vanno introdotte misure di preferenza nelle procedure di gara, che si sostanziano in un meccanismo automatico di riserva di una quota dell'appalto in favore delle piccole imprese, in modo da farle comunque partecipare alle gare per un ammontare consono ai loro fatturati.

4 - INTRODUZIONE DELL'AMBASCIATORE DELLE PICCOLE IMPRESE NEGLI APPALTI ALL'INTERNO DELLE STAZIONI APPALTANTI

Allo scopo di garantire la maggiore tutela del principio di concorrenza, mutuando l'esperienza statunitense, si propone di potenziare gli uffici delle stazioni appaltanti con una figura nuova, un ambasciatore delle piccole imprese. Il suo compito è essenzialmente quello di tutelare il loro accesso alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.

5 - PIENA DIGITALIZZAZIONE DELLE BANCHE DATI PER RIDURRE GLI ONERI RICHIESTI ALLE IMPRESE

È necessario un coordinamento a livello centrale, nonché maggiore uniformità nei comportamenti delle stazioni appaltanti per garantire agli operatori chiarezza e semplicità nella procedura, a partire dalla definizione di un bando tipo per le procedure sotto soglia. Inoltre, è indispensabile favorire l'interoperabilità tra le banche dati pubbliche per velocizzare i controlli sulla veridicità dei requisiti da parte degli operatori e non richiedere agli stessi informazioni già presenti nei diversi database pubblici.

6 - TRASPARENZA DEI DATI

L'Osservatorio ha messo in luce un deficit delle stazioni appaltanti sul versante della trasparenza. Spesso gli atti e la documentazione di gara, nonché i dati relativi alla fase dell'aggiudicazione, non sono resi disponibili come richiesto dalla legge. Vanno, invece, resi disponibili tutti gli atti pre e post gara poiché in questo modo è possibile valutare meglio l'efficacia delle politiche in materia di appalti e ottimizzare l'interazione tra sistemi diversi.

7 - QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI E DEGLI OPERATORI ECONOMICI

La qualificazione delle stazioni appaltanti, nonché la migliore professionalizzazione degli operatori appaiono profili essenziali per rendere più efficiente il mercato degli appalti pubblici, nonostante permanga la preoccupazione per la possibile concentrazione del mercato dovuta alla riduzione dell'offerta.

8 - FAVORIRE FORME AGGREGATE TRA IMPRESE

Al fine di promuovere la crescita delle piccole imprese, dovrebbero essere previste facilitazioni alla partecipazione al mercato degli appalti delle diverse forme di aggregazione degli operatori economici, superando alcune criticità che invece penalizzano i consorzi. In particolare, per quanto concerne i consorzi artigiani va chiarita la possibilità per i consorziati di partecipare alle gare utilizzando i requisiti del consorzio, che rappresenta il garante del buon esito della prestazione nei confronti della stazione appaltante.

9 – PROPORZIONALITÀ DEI CRITERI AMBIENTALI MINIMI (CAM)

Il tema più delicato è rappresentato dal rischio che il processo di recepimento dei CAM si trasformi in una crescita degli oneri e in un ostacolo all'accesso, soprattutto per micro e piccole imprese, alle procedure di gara. Per questo, occorre perseguire un piano per la formazione e la qualificazione sia delle imprese che delle stazioni appaltanti.

10 – CABINA DI REGIA PER MONITORARE L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA

Sulla scia dell'americano "Office of Advocacy", una Agenzia indipendente istituita nel 1976, sarebbe opportuno potenziare il ruolo della cabina di regia sull'andamento della riforma del codice dei contratti con la presenza delle associazioni di categoria. Lo scopo della loro partecipazione sarebbe anche quello di misurare i costi diretti della regolamentazione sulle piccole imprese ed effettuare proposte mirate a semplificare la legislazione vigente, eliminando quelle norme eccessivamente onerose per le PMI stesse.

