



OSSERVATORIO  
BUROCRAZIA

# APPALTI PUBBLICI L'EVEREST DELLE PICCOLE IMPRESE



GENNAIO 2023

A CURA DEL

Dipartimento Relazioni Istituzionali  
e Affari Legislativi

---

## “CIÒ CHE NON RIGENERA, DEGENERA”

Edgar Morin

---



# SOMMARIO

8 INTRODUZIONE

## CAPITOLO 1

12 QUADRO NORMATIVO ITALIANO ED EUROPEO

13 LE MODIFICHE INTRODOTTE  
DURANTE L'EMERGENZA SANITARIA

16 MODALITA' DI SVOLGIMENTO DELL'ANALISI

---

## CAPITOLO 2

22 IL MERCATO DEGLI APPALTI

28 IL RAPPORTO TRA CONCORRENZA  
E MICRO E PICCOLE IMPRESE

29 LA SUDDIVISIONE DEGLI APPALTI IN LOTTI

37 LE STAZIONI APPALTANTI

44 LA DIGITALIZZAZIONE

## CAPITOLO 3

53 IL CASO DEGLI EDIFICI SCOLASTICI

73 IL CASO DELLE PISTE CICLABILI  
E DELLA MANUTENZIONE DELLE STRADE

93 IL CASO DEGLI ALLOGGI POPOLARI

103 CRITERI AMBIENTALI MINIMI

---

## CAPITOLO 4

108 CONCLUSIONI

111 LE PROPOSTE DI CNA

## INTRODUZIONE

L'Osservatorio "Comune che vai, burocrazia che trovi" è giunto alla quarta edizione. Dopo gli 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, lo studio si concentra sugli appalti pubblici.

Ancora una volta CNA intende dimostrare, mediante un'analisi quali-quantitativa, che la certezza del diritto si infrange sul terreno delle modifiche normative e della discrezionalità, spesso vera e propria arbitrarietà, che caratterizza l'agire dei soggetti pubblici chiamati a dare attuazione alle norme. Contesto che non favorisce la partecipazione delle imprese, specialmente quelle di piccole dimensioni, al mercato degli appalti.

Le ripetute incursioni del legislatore nel codice dei contratti pubblici, sebbene avvenute con proposito di semplificare, snellire e velocizzare, hanno comportato una stratificazione normativa che ne 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 incessante di norme e regimi emergenziali.

La materia negli anni si è arricchita di complicazioni. Basti pensare che l'attuale codice approvato solo 6 anni fa è già stato modificato 818 volte (16 volte il solo articolo 36) per poi essere sostituito da uno nuovo, ancora in fieri, che entrerà in vigore da aprile 2023.

Invero, misure in favore delle piccole imprese sono entrate a far parte del codice del 2016, attraverso specifiche previsioni, dai contratti sotto soglia alla suddivisione in lotti, ma si sono dimostrate inefficaci in fase attuativa. L'auspicato recepimento sic et simpliciter delle direttive comunitarie è stato disatteso e, per molti versi, sostituito da previsioni normative che hanno finito per depotenziarne l'impianto originario ampiamente condivisibile.

Non è difficile, quindi, comprendere l'arduo compito richiesto agli operatori del settore, stazioni appaltanti e imprese senza distinzioni, in primis di conoscenza della materia, poi di interpretazione delle norme contenute nei bandi e disciplinari e infine di corretta esecuzione della prestazione.

Il rapporto, come si vedrà dalle pagine che seguono, prende in considerazione il quadriennio 2018-2021 e mette in luce quali sono gli adempimenti richiesti alle imprese, su tutto il territorio nazionale, per partecipare alle procedure aperte di appalto relative a lavori e servizi di ammontare compreso tra 150.000 e 5 milioni di euro.

Il lungo e labirintico lavoro di indagine ha permesso di scandagliare aspetti cruciali delle procedure di affidamento e restituisce tre grandi riflessioni. La prima relativa alle fonti. La materia che regola aspetti importanti della no-



stra vita quotidiana (strade, ospedali, scuole, uffici pubblici, musei, chiese, ecc.) è caratterizzata da troppe fonti di diritto diverse: regolamenti, direttive europee, normativa statale primaria, secondaria, leggi regionali, linee guida e sentenze del Consiglio di Stato. Per questo è necessario ridare ordine ed organicità al settore secondo principi ben definiti e trasversali.

La seconda sul tempo. Lo studio dei bandi e dei disciplinari dal 2018 al 2021 evidenzia che al momento coesistono tre codici sugli appalti (codice del 2016, norme emergenziali e PNRR). È lo specchio dell'Italia pre e post pandemia fatta di norme sospese, norme prorogate, rinvii a norme precedenti, norme emergenziali, i cui effetti si sono esauriti, e deroghe provvisorie che stanno per scadere.

La terza inerente ai comportamenti. L'Osservatorio guarda da vicino gli appalti, come si svolgono e quali differenze si rinvencono nei territori relativamente alle procedure di aggiudicazione. Confrontando i risultati ottenuti si comprendono le diverse modalità di comportamento delle stazioni appaltanti e, nel dettaglio, quali sono gli elementi essenziali e quelli non necessari che vengono richiesti comunque agli operatori economici. I principali ostacoli segnalati riguardano la difficoltà di reperire informazioni, gli oneri amministrativi eccessivi, la mancanza di conoscenza della procedura e gli alti costi di preparazione delle offerte per partecipare alle gare.

Questi aspetti sono stati tratteggiati nei tre capitoli che seguono e possono concretamente dare l'idea della dimensione della sfida che hanno di fronte il nuovo Governo e Parlamento nella riforma del codice appalti. Certamente una delle riforme più importanti tra quelle individuate nel PNRR, i cui effetti saranno determinanti anche per l'attuazione di molte parti del Piano.

L'Osservatorio, quindi, rappresenta uno strumento particolarmente utile per contribuire fattivamente, con analisi e proposte concrete, al dibattito sul miglioramento della disciplina sugli appalti.



# CAPITOLO

# 1



## QUADRO NORMATIVO ITALIANO ED EUROPEO

Secondo il sociologo Teubner il diritto, oltre ad essere oggetto riflesso, diviene esso stesso specchio della società.

Una società in continuo cambiamento è quella raccontata attraverso la normativa sugli appalti pubblici, un corpus multiforme, che dal 1865 ad oggi non ha ancora trovato stabilità.

La prima legge sulle opere pubbliche risale al 1865 (Legge 20 marzo 1865, n. 2248), affiancata poi dal Regio decreto n. 2440 del 18 novembre 1923 (legge di contabilità di stato ancora in vigore) e dal suo regolamento attuativo (RD 827 del 23 maggio 1924) con il quale si voleva garantire l'interesse pubblico attraverso la scelta del migliore offerente.

Negli anni 90 è stata sostituita dalla legge quadro sui lavori pubblici, legge 109/1994, meglio conosciuta come legge Merloni e, sotto la spinta delle direttive comunitarie (97/37/CEE; 92/50/CEE; 93/36/CEE; 90/53/CEE; 93/38/CEE) il legislatore ha tentato la definizione di una normativa unitaria ed omogenea, in armonia per l'epoca, sul piano territoriale, con le varie legislazioni regionali e comunitarie.

Dopo gli anni di tangentopoli e l'emanazione del regolamento 443/2001, è intervenuto il Codice dei contratti 11 aprile 2006, n. 163<sup>1</sup>, che per la prima volta ha raccolto in un unico testo tutta la normativa sugli appalti. Codice che recepiva le direttive 2004/18 e 2004/17 CE, e accorpava in un unico testo tutta la normativa sui contratti<sup>2</sup>.

Questo ha segnato il primo assestamento in materia di appalti pubblici, concluso con l'entrata in vigore del D.P.R. 207/2010<sup>3</sup>, che sotto certi aspetti costituisce ancora un riferimento procedurale per gli operatori.

Sul leit motiv della ricerca della qualità e della tutela della concorrenza osannate nella direttiva 2014/24/UE, è stato disegnato il nuovo codice (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50). Seguendo le best practice internazionali e in aderenza ai principi sul procurement l'impianto normativo è stato costituito da un codice e dalla soft law (linee guida e decreti) senza procedere con un regolamento attuativo.

Il legislatore pur ispirandosi a criteri di semplificazione in nome dell'efficienza amministrativa ha dovuto trovare il giusto equilibrio tra discrezionalità e procedure predeterminate di gara. Ma vuoi per un'entrata in vigore improvvisa (ex abrupto) delle norme, vuoi per la necessità di licenziare un testo in tempi brevi, sono state necessarie numerose e continue correzioni<sup>4</sup> alla disciplina per dirsi completa e funzionale per operatori e pubbliche amministrazioni (PA).

<sup>1</sup> Al decreto sono state apportate varie modifiche con i seguenti provvedimenti legislativi: d. l. 12.05.2006 n. 173 convertito nella L. 12.07.2006 n. 228; d. l. 04.07.2006 n. 223 convertito nella L. 04.08.2006 n. 248; L. 27.12.2006 n. 296 (legge finanziaria 2007); d.lgs. 26.01.2007 n. 6; d.lgs. 31.07.2007 n. 113; L. 03.08.2007 n. 123; Regolamento (CE) del 04.12.2007 n. 1422.

<sup>2</sup> Occorre citare altre leggi di riforma del settore appalti che hanno rappresentato un importante riferimento: il DM 145/2000 ha introdotto il nuovo capitolato generale d'appalto e il DPR 34/2000 ha definito il sistema di qualificazione delle imprese e altre normative di carattere tecnico. Nel 2004 l'Unione Europea emana la direttiva 2004/18/CE (abrogata dalla nuova direttiva 2014/24/UE) che riunisce le procedure per l'aggiudicazione degli appalti nei tre settori dei lavori, dei servizi e delle forniture quale obiettivo di semplificazione e snellimento delle procedure. È proprio con il d.lgs. 163/2006, il cosiddetto "Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture", che vengono recepite nell'ordinamento italiano le direttive europee.

<sup>3</sup> Il nuovo regolamento abroga le precedenti normative in materia di appalti e quindi il D.P.R. 554/1999, il D.P.R. 34/2000 e gran parte del D.M. 145/2000.

<sup>4</sup> d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, art. 5, sui motivi di esclusione dalla partecipazione ad una procedura di appalto o concessione allineando il testo del codice a quello della direttiva 2014/24/UE; legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1 comma 912, sull'applicazione fino a 350.000 euro delle modalità di affidamento ordinariamente previste per i lavori di importo compreso tra i 40.000 e i 150.000. Dopo poco, il comma 9-bis dell'art. 1 del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. milleproroghe), ha prorogato, dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021, il termine a decorrere dal quale scatta l'obbligo, per i titolari di concessioni, già in essere alla data di entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici (cioè alla data del 19 aprile 2016), di affidare, mediante procedure ad evidenza pubblica, una quota pari all'80% dei contratti di lavori e servizi.

Tanto è vero che per ovviare a problemi di compatibilità tra le norme che andavano in conflitto, il decreto legge 18 aprile 2019, n. 32 (Sblocca cantieri) da un lato ha sospeso l'efficacia di alcune disposizioni del codice e dall'altro ha previsto un regolamento unico<sup>5</sup> (mai emanato) in esecuzione ed integrazione del codice in luogo della soft law.

## LE MODIFICHE INTRODOTTE DURANTE L'EMERGENZA SANITARIA

I mesi, poi divenuti anni, dell'emergenza sanitaria hanno segnato definitivamente uno scollamento tra la disciplina prevista nel codice del 2016 e la realtà.

Riprendendo le parole dell'ex Presidente del Consiglio, Mario Draghi, "la lentezza del legislatore è stata superata dal paradosso dell'effettività": le regole ordinarie sono state in larga misura bypassate dagli acquisti effettuati in via d'urgenza e dall'apertura di nuovi canali di produzione e commercializzazione diretta, per cui tutti i processi sono stati velocizzati attraverso la sospensione delle norme più onerose.

Ed ecco che con l'intento di arginare la pandemia si sono stratificate, in assenza di un disegno unitario, diverse procedure d'urgenza e derogatorie: con il fine o la scusa di mutare le norme per renderle sempre più adeguate, si è creato l'effetto perverso della loro instabilità e di incertezza del diritto. In primis, il decreto legge 32/2019 "Sblocca cantieri", ha previsto l'emanazione, entro 180 giorni dall'approvazione, di un regolamento unico di attuazione, esecuzione ed integrazione del Codice del 2016 con lo scopo di sostituirsi alle linee guida emanate dall'ANAC. Regolamento tanto atteso ma mai emanato.

Dopo, il decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. decreto-legge cura Italia), e il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, (c.d. decreto semplificazioni) sono intervenuti sul tema dell'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia, ai fini dell'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale, per agevolarle.

<sup>5</sup> Il nuovo comma 27-octies dell'art. 216 del Codice (introdotto dalla lettera gg), numero 4, del comma 20 dell'art. 1 del D.L. 32/2019) prevede l'emanazione, entro 180 giorni, di un regolamento "unico" di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice in materia di:

- a) nomina, ruolo e compiti del responsabile del procedimento;
- b) progettazione di lavori, servizi e forniture, e verifica del progetto;
- c) sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori di lavori e dei contraenti generali;
- d) procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie europee;
- e) direzione dei lavori e dell'esecuzione;
- f) esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali;
- g) collaudo e verifica di conformità;
- h) affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici;
- i) lavori riguardanti i beni culturali.

Con il decreto-legge 77/2021<sup>6</sup>, sulla base delle indicazioni previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in via di urgenza sono stati prorogati i termini di applicazione delle norme derogatorie-semplificatorie previste dal D.L. 76/ 2020 dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2023<sup>7</sup>.

In parallelo, sempre in attuazione del PNRR si è provveduto all'approvazione di una legge delega per la revisione del Codice dei contratti pubblici, pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 24 giugno scorso (legge n. 78/2022) dopo la quale si attende il decreto legislativo (marzo 2023).

Le riforme di sistema, perché siano efficaci e quindi durature, richiedono a loro volta tempi di approfondimento, visione, chiarezza, armonia nelle correlazioni tra le diverse parti.

Il nodo critico, infatti, come sosteneva il giurista Carnelutti, non sembra risiedere solo nell'alto numero degli atti legislativi in vigore di per sé, quanto piuttosto in combinato con gli altri profili problematici del nostro ordinamento (dalla progressiva disgregazione del nostro sistema delle fonti allo scarso coordinamento tra le leggi e frammentazione del loro contenuto) che rischiano di favorire la commissione di errori e alimentare incertezza.

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

- I decreti ministeriali abrogati dalla riforma;
- 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, approvvigionamenti militari;
- Codice dei contratti;
- a queste si aggiungono nuove deroghe introdotte dai vari decreti legge in fase di post pandemia;
- Disposizioni attuative del PNRR.

<sup>6</sup> Il d.l. 73/2021 contiene norme volte a fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione. Ulteriori disposizioni sono state introdotte dall'art. 29 del d.l. 4/2022 in relazione alle procedure di affidamento diretto di contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016, i cui bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge in questione, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi. Il d.l. 17/2022 reca disposizioni finalizzate a fronteggiare nel primo semestre dell'anno 2022, in relazione ai contratti in corso di esecuzione, gli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione. A tal fine viene previsto (al comma 1) l'incremento di 150 milioni di euro per il 2022 della dotazione del "Fondo per l'adeguamento dei prezzi" (istituito dall'art. 1-septies, comma 8, del D.L. 73/2021). L'art. 23 del d.l. 21/2022 prevede, al comma 1, che il MIMS, in relazione alle domande di accesso al succitato Fondo per l'adeguamento dei prezzi, può riconoscere, nel limite complessivo del 50% delle risorse del medesimo Fondo un'anticipazione pari al 50% dell'importo richiesto. Ulteriori disposizioni sono recate dagli articoli 26 e 27 del D.L. 50/2022. Ulteriori disposizioni sono contenute nell'art. 7, commi 2-bis e 2-ter, del D.L. 36/2022, che reca una disposizione di interpretazione autentica dell'art. 106, comma 1, lett. c), n. 1, del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016), stabilendo che tra le circostanze che possono dar luogo a modifiche o varianti dei contratti di appalto in corso di validità, senza dover procedere ad una nuova procedura di affidamento, debbano essere annoverate anche le circostanze imprevedute ed imprevedibili che alterino in maniera significativa il costo dei materiali necessari alla realizzazione dell'opera. In tali casi, la stazione appaltante o l'aggiudicatario possono proporre varianti in corso d'opera che assicurino, a determinate condizioni, risparmi da utilizzare in compensazione per far fronte alla variazione del costo dei materiali.

Il D.L. 115/2022 all'articolo 34, ai commi 1 e 2, incrementa di complessivi 1.300 milioni di euro il fondo per l'avvio di opere indifferibili. Ulteriori misure

Questo vuol dire che se una micro impresa italiana, al pari di una omologa impresa europea, volesse affacciarsi al mercato degli appalti credendo che le fonti a disposizione siano quelle sopra elencate si sbaglierebbe di grosso perché a queste si aggiungerebbero altre leggi, una che sospende l'altra, una che deroga l'altra. Senza contare la valutazione che si richiede ad operatori e funzionari circa la compatibilità delle linee guida (la cui sospensione è stata prevista nel decreto Sblocca cantieri) con la disciplina comunitaria o con le altre leggi interne. In tal modo nessun imprenditore è invogliato a partecipare alle procedure di gara.

Negli ultimi anni, con l'intento di agevolare l'utilizzo dei finanziamenti del PNRR e far ripartire il mercato, si è generato un significativo aumento delle soglie entro le quali è ammesso il ricorso a procedure negoziate.

Sebbene non sia comunque precluso il ricorso alle procedure ordinarie, nel 2021 c'è stato un notevole aumento di affidamenti diretti: le procedure aperte indette nel 2021 sono state circa il 18,5% delle totali, mentre nel 2020 il 37,1% e nel 37,6% dei casi (per un totale di 74,7%) le stazioni appaltanti sono ricorse rispettivamente a procedure negoziate senza pubblicazione del bando e all'affidamento diretto<sup>8</sup>.

Secondo una stima approssimativa si fa ricorso 4 volte su 10 alle gare. Negli altri casi si utilizza la procedura negoziata o l'affidamento diretto. Preferenza, quest'ultima, di cui bisognerà necessariamente tener conto nel dibattito sulla riforma dei sistemi di affidamento, nonostante la richiesta della Commissione europea di conformare la normativa italiana sugli appalti pubblici a quella europea (lettera 6 aprile 2022) che predilige la gara pubblica.

Ciò pone, nell'ottica di una organica riscrittura del codice degli appalti, il delicato problema del bilanciamento tra il progressivo abbandono del regime derogatorio di affidamento degli appalti e l'esigenza di rendere più inclusivo per le piccole imprese il sistema del procurement.

sono recate dal D.L. 144/2022 (in corso di conversione). L'articolo 29 estende, anche agli enti locali attuatori degli interventi del piano complementare, l'applicazione della procedura di assegnazione del contributo prevista, per gli enti locali titolari di interventi PNRR, dai commi 2 e 3 dell'art. 7 del succitato D.P.C.M. 28 luglio 2022 (recante "Disciplina delle modalità di accesso al Fondo per l'avvio di opere indifferibili"). L'articolo 10 della legge 23 dicembre 2021, n. 238 (legge europea 2019-2020) reca una serie di modifiche al Codice dei contratti pubblici d.lgs. n. 50/2016, al fine di conformarsi a quanto indicato nella procedura di infrazione europea n. 2018/2273. In primo luogo, viene modificato l'articolo 80, commi 1 e 5, del Codice, in materia di motivi di esclusione dalla partecipazione di un operatore economico ad una procedura per l'assegnazione di un appalto pubblico, al fine di eliminare la possibilità che un operatore economico possa essere escluso da una procedura di gara, quando la causa di esclusione riguarda non già l'operatore medesimo, bensì un suo subappaltatore, nei casi di obbligo di indicare la terna di subappaltatori in sede di offerta o, indipendentemente dall'importo a base di gara, che riguardino le attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa.

<sup>7</sup> In relazione agli appalti sotto soglia, per le forniture e servizi viene innalzato a 139.000 euro il limite per l'affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori economici inoltre, per i lavori oltre i 150.000 euro e fino a un milione e per forniture e servizi, da 139 mila euro fino alle soglie comunitarie, si prevede, la procedura negoziata con cinque operatori, mentre per i lavori di importo pari o superiore ad un milione e fino a soglia comunitaria l'invito viene limitato ad almeno dieci operatori (in luogo dei quindici originariamente previsto). Per gli appalti sopra soglia alla proroga fino al 30 giugno 2023 vengono ancorate le deroghe di cui all'art. 8 comma 1 del d.l. Semplificazioni, (i) consegna dei lavori in via d'urgenza, sempre consentita; (ii) sopralluogo obbligatorio, solo ove strettamente indispensabile; (iii) applicazione generalizzata delle riduzioni dei termini procedurali per ragioni di urgenza e (iv) possibilità di prevedere affidamenti anche nel caso in cui questi non siano stati preventivamente inseriti in programmazione, a condizione che si provveda ad aggiornare i documenti programmatici. Invece, per le proroghe dei termini e per ulteriori modifiche del d.l. 32/19 (Sblocca cantieri), l'art. 52, in estrema sintesi, estende al 30 giugno 2023 il regime sperimentale di sospensione di varie norme del codice dei contratti pubblici e stabilisce che fino al 30 giugno 2023 si applichi anche ai settori ordinari la norma prevista dall'art. 133, co. 8, del D. Lgs. n. 50/2016, per i settori speciali, la c.d. "Inversione procedimentale". Inoltre, fino al 31 dicembre 2023 si sospendono (i) l'applicazione del comma 6 dell'articolo 105 e del terzo periodo del comma 2 dell'articolo 174 (relativi alla c.d. "terna dei subappaltatori"), nonché (ii) le verifiche in sede di gara, di cui all'articolo 80 del medesimo codice, in capo al subappaltatore.

## GRAFICO 1 BANDI ESAMINATI



## MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DELL'ANALISI

Alla luce delle evoluzioni normative in ambito di contratti pubblici e del susseguirsi di decreti mirati a sostenere una rapida ripresa degli investimenti, l'indagine è rivolta ad esaminare i principali profili delle procedure di gara relative alla realizzazione di opere pubbliche (edifici scolastici, edilizia residenziale pubblica, manutenzione ordinaria e straordinaria di strade e realizzazione di piste ciclabili) sotto l'aspetto degli adempimenti richiesti alle imprese e del diverso comportamento delle stazioni appaltanti.

Sono stati estratti 6704 bandi attraverso la piattaforma telematica "Telemat". Di questi circa 1000 analizzati in quanto rispondenti ai requisiti fissati per rendere omogenee e comparabili le informazioni raccolte.

In particolare, l'indagine si riferisce a 913 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 base a questi parametri, sono state analizzate le informazioni sulle gare già concluse e aggiudicate nel quadriennio 2018 - 2021 con un ammontare ricompreso tra 150.000 e 5 milioni di euro suddivise in quattro soglie:

- 150.000 – 500.000 euro;
- 500.000 – 1.000.000 euro;
- 1.000.000 – 2.000.000 euro;
- 2.000.000 – 5.000.000 euro.

Il campione può dirsi rappresentativo dell'intero territorio nazionale. In particolare, 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 3 categorie è stato scelto un oggetto specifico:

OG1: edifici scolastici

OG3: manutenzione strade e piste ciclabili

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, con un particolare focus sulla tipologia di investimenti effettuati in opere pubbliche nel periodo di pre e post pandemia.

<sup>8</sup> «La norma in rilievo non ha inteso conculcare la scelta delle amministrazioni pubbliche (...) di operare mediante la disciplina ordinaria dell'evidenza pubblica con gare aperte in luogo dell'affidamento diretto» (T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, sentenza n. 1536/2021)



Nel merito, l'analisi ha avuto ad oggetto la 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

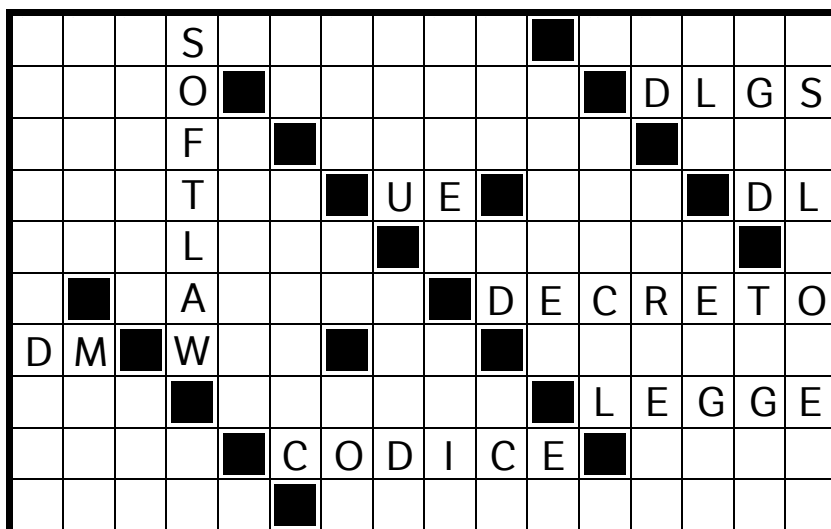
<b>Determina di aggiudicazione</b>		<b>Verbali di gara</b>		<b>Scheda tecnica</b>	
<b>Patto di integrità</b>		<b>Bando di gara</b>		<b>Elenco prezzi</b>	
<b>Cronoprogramma lavori</b>			<b>Allegati tecnici da compilare</b>		
<b>Codice di comportamento della stazione appaltante</b>				<b>Verbali di gara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

Inoltre, l'indagine dà contezza dei risultati della continua decretazione d'urgenza e affronta questioni più specifiche relative al grado di digitalizzazione delle procedure e alla diversa tutela del favor participationis delle micro e piccole imprese agli appalti pubblici.

In particolare, per ogni gara sono estati presi in considerazione gli aspetti di seguito rappresentati.

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

## L'ENIGMISTICA GIURIDICA DELLA NORMATIVA SUI CONTRATTI PUBBLICI



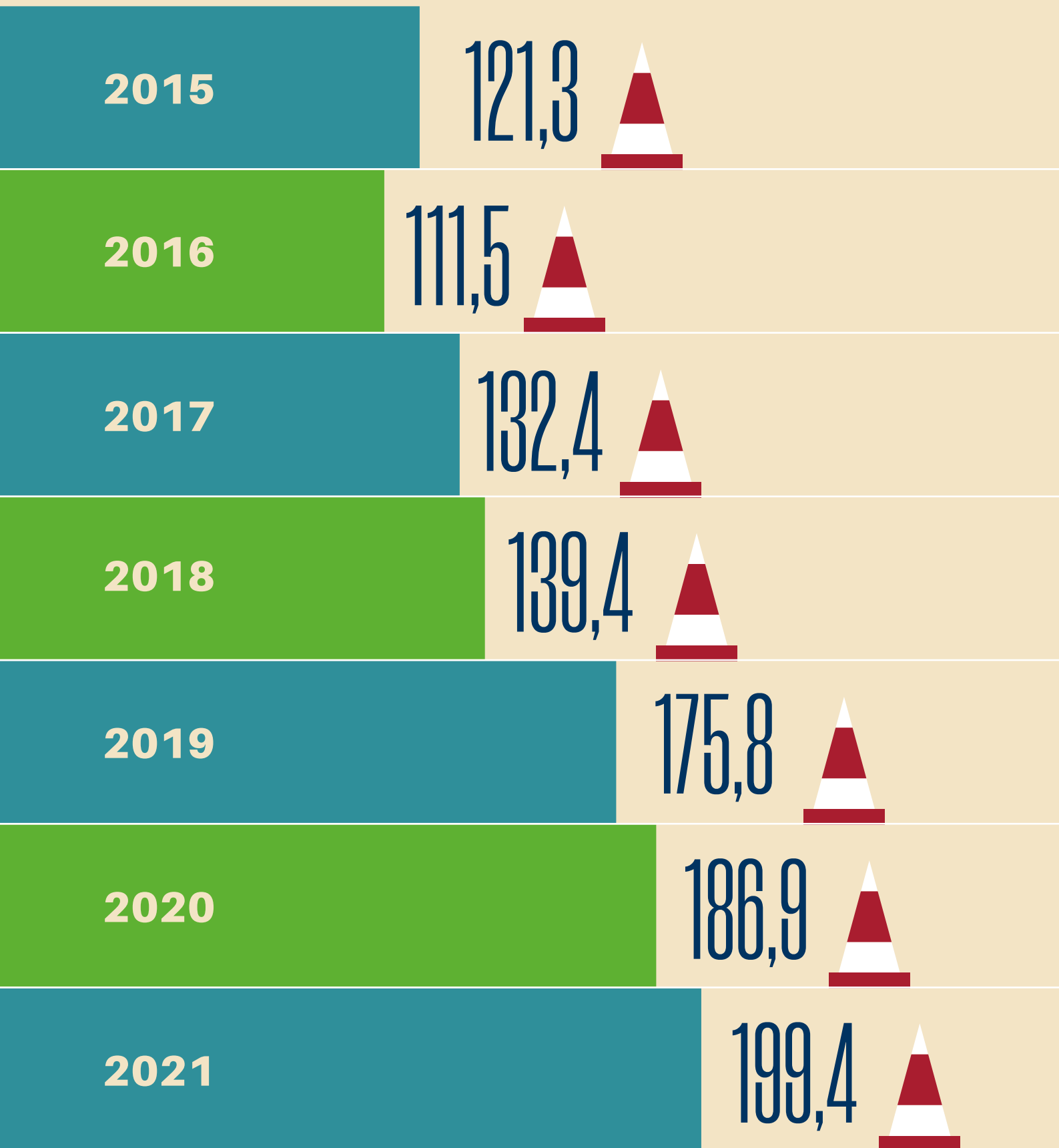
1. Legge n. 5026 del 1869
2. Legge sulla contabilità dello Stato R.D. 2440/1923
3. Legge Merloni 109/94 sugli appalti
4. Direttive CE 2004
5. Codice appalti d. lgs. 163/2006 modificato 223 volte
6. Regolamento attuativo del codice DPR 207/2010
7. Direttive comunitarie 2014
8. Codice appalti d.lgs. 50/2016 modificato 818 volte
9. Linee guida ANAC vincolanti e non vincolanti
10. Decreti ministeriali
11. Decreto correttivo al codice appalti d.lgs. 56/2017
12. Regolamenti delle singole amministrazioni sull'acquisto di beni e servizi
13. Trattati sui principi fondamentali in materia di concorrenza, lavoro, ambiente, sicurezza
14. Decisioni Corte di Giustizia UE con forza giuridica pari a quella della legge
15. Leggi speciali che regolano settori particolari (beni culturali, antimafia, approvvigionamento militare)
16. Normativa tecnica
17. Mini riforma Sblocca Cantieri DL 32/2019
18. DL Cura Italia 18/2020
19. DL Semplificazioni 70/2020
20. PNRR
21. DL Infrastrutture 121/2021
22. DL Semplificazioni PNRR 77/2021
23. DL Sostegni bis 73/2021
24. DL Infiltrazioni mafiose 152/2021
25. Legge europea 2019-2020 n. 238/2021
26. DL Sostegni ter 4/2022
27. DL Proroga termini 228/2021
28. DL Energia 17/2022
29. DL Ucraina 21/2022
30. DL PNRR 36/2022
31. DL Aiuti 50/2022
32. DL Semplificazioni fiscali 73/2022
33. Legge delega per la riforma del codice appalti n. 78/2022
34. Schema di decreto legislativo sul nuovo codice appalti pubblici (entrata in vigore a marzo)



# CAPITOLO

# 2

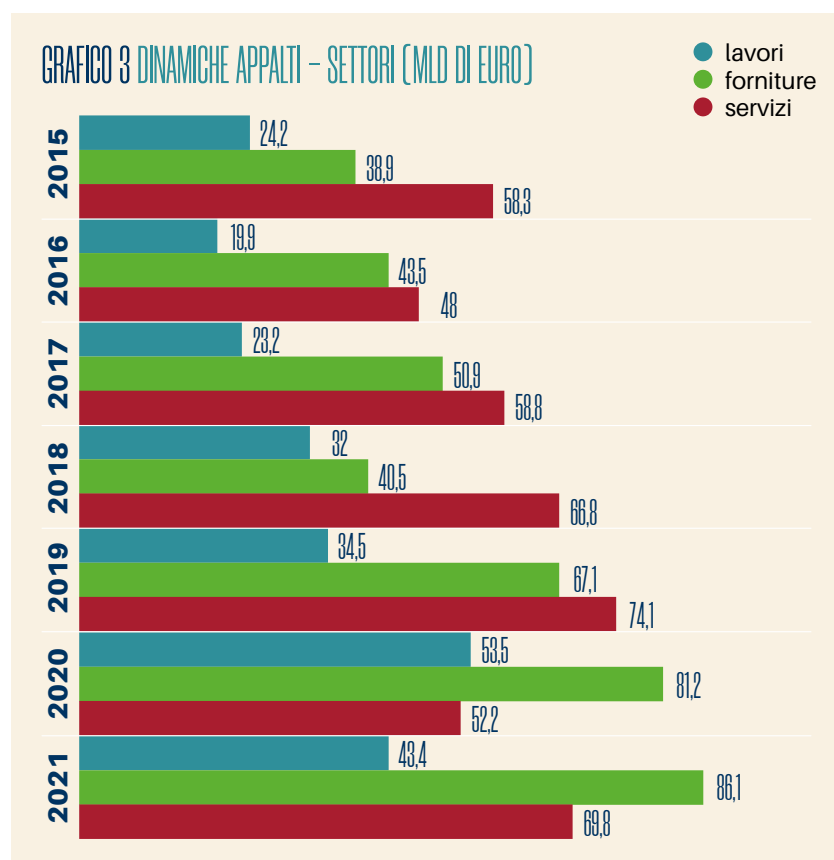
## GRAFICO 2 DINAMICHE APPALTI (VOLUMI MLD €)



## IL MERCATO DEGLI APPALTI

economia generata dal mercato degli appalti pubblici si stima raggiunga un valore pari al 13% del PIL europeo. Numero che si traduce nel concreto in opere e servizi realizzati con gli appalti che comportano significative ricadute nella vita dei cittadini dal punto di vista sociale, ambientale, e della sicurezza. In Italia, nel 2021 l'importo totale degli affidamenti sopra i 40.000 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.

Dopo la flessione del 2016, certamente determinata anche dalle difficoltà di orientamento delle Stazioni Appaltanti di fronte alle novità introdotte dal decreto legislativo n. 50 del 2016, il mercato ha iniziato a crescere già dal 2017, con un aumento in termini di volumi pari al 19% sull'anno precedente.



Elaborazione CNA su dati ANAC

L'incremento più significativo si è avuto nel 2019, pari al 26% sul 2018, dato che si è ulteriormente consolidato nel 2020 e nel 2021, arrivando a sfiorare i 200 miliardi di euro, rispetto ai 111 del 2016: un aumento di poco inferiore all'80%. Dinamiche di crescita che hanno coinvolto, pur in modo disomogeneo, tutti e tre i settori, più costante per le Forniture, almeno dal 2019, mentre pare evidente che la discesa dei Servizi nel 2020, con una coda anche nel 2021, sia da attribuire agli effetti della pandemia su alcune delle attività ricomprese in questo settore.

In merito ai lavori, occorre evidenziare come il forte incremento del 2020, con un balzo di oltre il 55% sull'anno precedente, sia stato caratterizzato dalla presenza di gare "importanti" (ben il 45,8% sopra i 25 milioni di euro). Nel 2021 la situazione questo dato si attenua leggermente, le gare di importo superiore ai 25 milioni di euro si riducono del 43% (passando da 28,4 miliardi a 16,2 miliardi), mentre aumentano del 21,2%, complessivamente, i bandi di gara per gli importi compresi da 40mila fino a 5 milioni di euro.

Si tratta, in ogni caso, di dati rilevanti se relazionati al numero di imprese attive nel settore delle costruzioni nel nostro paese, all'interno del quale sono ricomprese non solo le imprese edili ma anche le imprese specializzate nella installazione di impianti (elettrici, idraulici, ecc.). Sono, infatti, complessivamente poco meno di 500mila e di queste oltre il 95% è rappresentato da microimprese. Il numero di addetti, inoltre, in media impiegato proprio dalle microimprese del settore edile rappresenta, nel 2020, oltre il 62% del totale.

TABELLA 1 NUMERO DI IMPRESE ATTIVE IN ITALIA NEL 2020

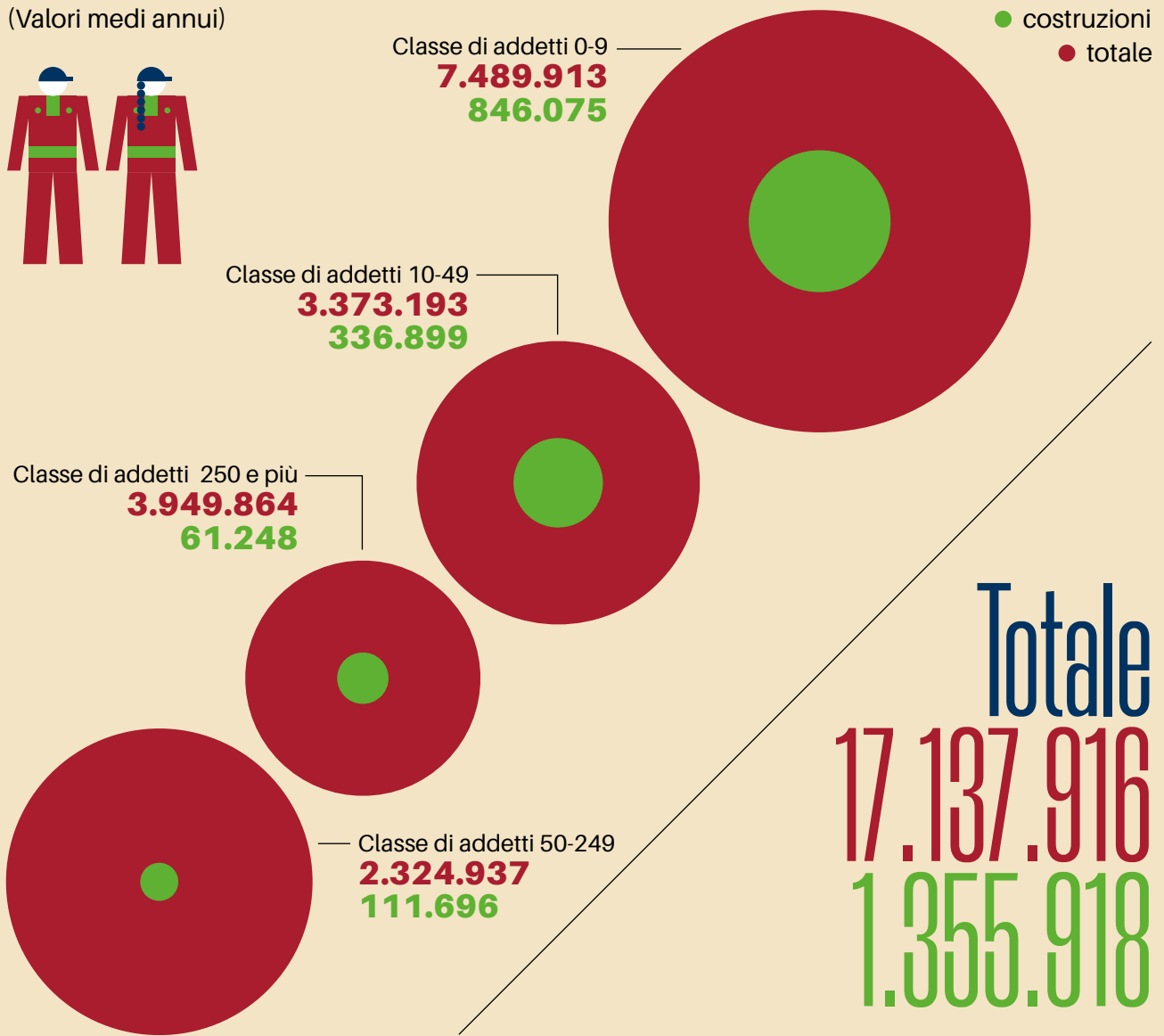
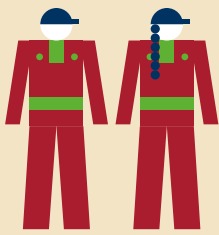
Classe di addetti	0-9	10-49	50-249	250 e più	totale
Totale	4.211.615	187.674	23.831	4.187	4.427.307
Costruzioni	476.534	19.805	1.271	99	497.709
A. Costruzione di edifici	102.488	5.090	290	11	107.879
B. Ingegneria civile	4.728	1.421	274	40	6.463
C. Lavori di costruzione specializzati (inclusa l'installazione di impianti elettrici, idraulici ed altri lavori di costruzione ed installazione)	369.318	13.294	707	48	383.367

Elaborazione CNA su dati Istat



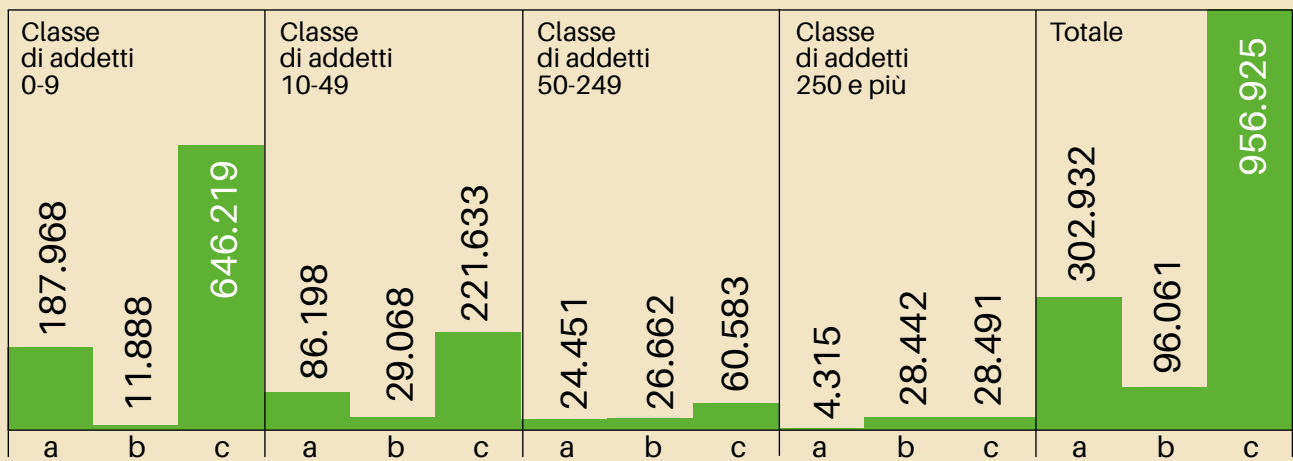
# TABELLA 2 NUMERO DI ADDETTI DELLE IMPRESE ATTIVE ANNO 2020

(Valori medi annui)



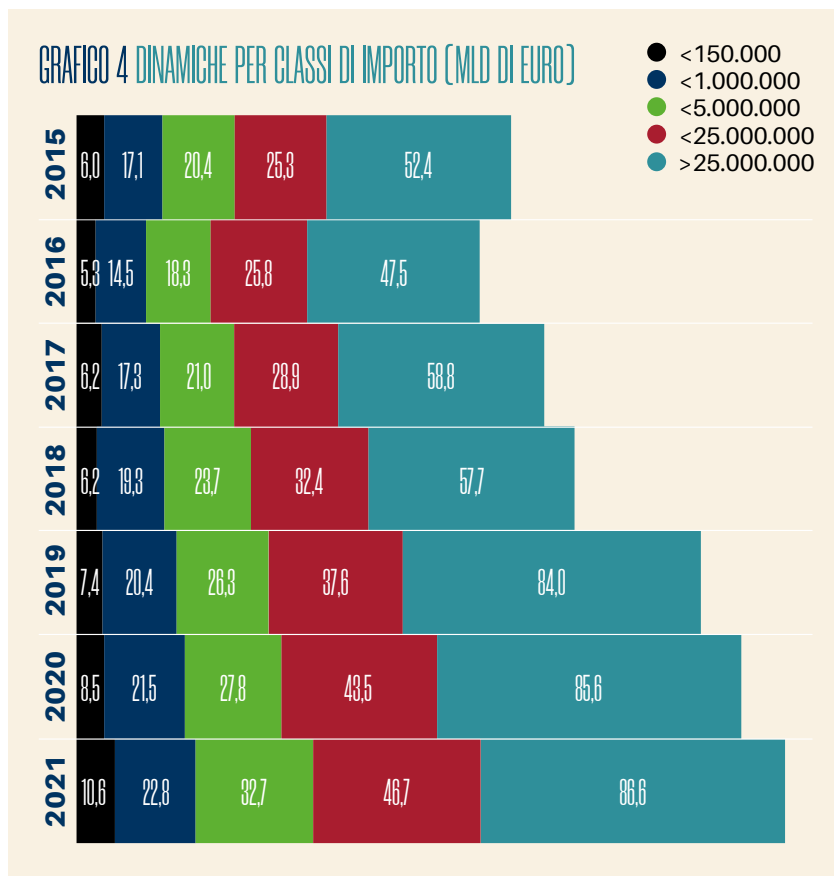
dettaglio costruzioni

a. costruzione di edifici      b. ingegneria civile      c. lavori di costruzione\*



\*inclusa l'installazione di impianti elettrici, idraulici ed altri lavori di costruzione ed installazione

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 (grafico 4).



Elaborazione CNA su dati ANAC

Tale dinamica ci consegna, anche per il 2021, la fotografia di un mercato concentrato per oltre 2/3 del totale su bandi di importo superiore a 5 milioni, ma in cui la fetta più ampia, il 43% del totale, è sopra i 25 milioni (grafico 5).

# +13,4%

è la crescita totale degli affidamenti sopra i 40.000 euro nel 2021 rispetto al 2019

# 67%

delle procedure di gara è, di fatto, prerogativa riservata alle sole imprese di maggiori dimensioni

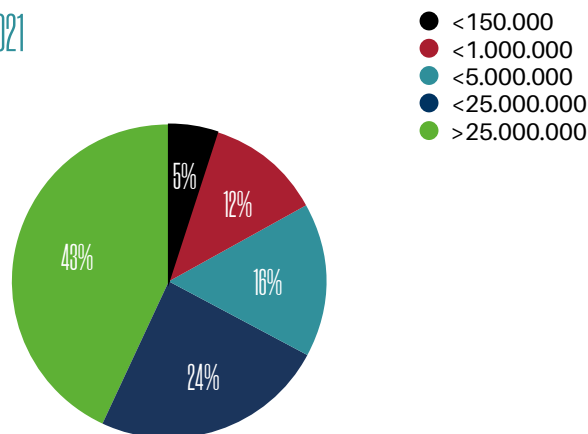
# 2/3

del mercato si concentra su bandi di importo superiore a 5 milioni

# 17%

la quota di mercato delle micro imprese

## GRAFICO 5 DINAMICHE 2021



Elaborazione CNA su dati ANAC

Si tratta di evidenze che attestano come, ancora oggi, ben il 43% delle procedure di gara sia, di fatto, prerogativa riservata solo alle imprese di maggiori dimensioni.

Si ha la sensazione, quindi, che il Paese che vanta il più grande patrimonio di piccole e piccolissime 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 paesi industrializzati, si adoperi, al contrario, per ridimensionarne il peso ed il valore (tabella 3).

In altri termini, analizzando le classi di importo delle gare del 2021, le micro imprese, oltre il 96% del totale, possono accedere solo al 17% del mercato degli appalti pubblici.

### TABELLA 3 MERCATO POTENZIALE APPALTI PER LE MICRO E PICCOLE IMPRESE NEL 2021

Operatori economici	Volume fatturato	Numerosità operatori economici (%)	Mercato di riferimento 2021 (%)	Mercato potenziale 2021 (%)
Micro	fino a 2 mln	96,9	17	17
Piccoli	fino a 10 mln	2,4	16	33
Medi	fino a 50 mln	0,6	24	57
Grandi	oltre 50 mln	0,1	43	100

Elaborazione CNA su dati ANAC

## RAPPORTO TRA CONCORRENZA E MICRO E PICCOLE IMPRESE

Negli ultimi anni, l'aumento dell'importo a base di gara è stato costante, provocando l'oggettiva emarginazione da questo mercato di micro e piccole imprese.

C'è stata una lieve flessione dell'importo medio negli ultimi due anni, verosimilmente generata da alcune semplificazioni nell'ambito del cosiddetto sotto soglia, ma si rimane comunque poco al di sotto di 1 milione di euro, cifra che, come già sottolineato, allontana la quasi totalità del nostro tessuto imprenditoriale.

Una dinamica che deriva inequivocabilmente dalla messa in campo di centrali di acquisto a livello nazionale e regionale, e dalla spinta alla riduzione e all'accorpamento delle stazioni appaltanti.

Al contrario, invece, le autorità pubbliche sono chiamate a prevedere condizioni di accesso non discriminatorie all'attività economica per favorire la concorrenza, in quanto, come sosteneva l'economista Bentham, il benessere economico collettivo è da intendersi come progresso materiale in condizioni di eguaglianza.

Laddove il concetto di eguaglianza presuppone il riconoscimento delle differenze, che vanno preservate, come prescritto nella nostra Costituzione all'articolo 3. In questo senso, il principio di concorrenza<sup>9</sup> stesso va inteso in senso ampio sia come garanzia di imparzialità della PA che come eguaglianza sostanziale tra gli operatori.

Da qui discende l'obbligo per la stazione appaltante di stabilire regole chiare, eque e proporzionate<sup>10</sup>, pubblicizzate con modalità tali da porre i potenziali concorrenti della gara nella stessa condizione di partenza e applicabili in modo uniforme.

Anche i dati della nostra indagine hanno confermato che, a seconda delle categorie prese a riferimento, la soglia critica per le micro e piccole imprese è fissata a 1 milione di euro. Questo per due ordini di motivi: il primo relativo alla dimensione e il secondo alla mancanza di suddivisione in lotti degli appalti di elevato valore.

Quanto alla dimensione, per poter partecipare alle gare di appalto un operatore economico deve dimostrare di avere un fatturato pari al doppio dell'importo della gara stessa, ad esempio per gare superiori ad 1 milione di euro, l'operatore deve avere almeno 2 milioni di fatturato. Quindi, nel caso di importi elevati, l'esclusione delle piccole realtà è quasi automatica perché queste sono impossibilitate a presentare un'offerta per l'intero contratto.

Quanto alla suddivisione in lotti, la direzione adottata in ambito europeo è quella per cui le stazioni appaltanti sono obbligate già in fase di programmazione a stabilire o meno la suddivisione in lotti dell'appalto.

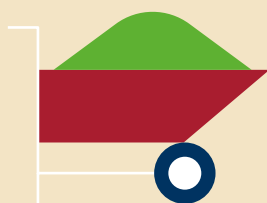
<sup>9</sup> La tutela della concorrenza come principio ispiratore della contrattualistica pubblica è stata più volte ribadita dalla Corte di Giustizia e riconosciuta nell'ordinamento interno dalla Corte Costituzionale che con sentenza n. 401/2007, ha ribadito il superamento del principio contabilistico dei contratti pubblici e ha confermato la competenza assoluta dello stato centrale nelle politiche di concorrenza.

<sup>10</sup> Già Mortati sottolineava la legittimità delle deroghe dettata dalle leggi costituzionali e dalla natura delle cose.

<sup>11</sup> Le Direttive del 2014 hanno inteso, tra gli altri, realizzare tre obiettivi a) semplificare, snellire e rendere flessibili le procedure; b) promuovere un utilizzo strategico delle Direttive medesime; c) favorire la crescita e lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI).

<sup>12</sup> Secondo l'articolo 30 "i criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le microimprese, le piccole e le medie imprese". L'art. 83, comma 2 richiama il favor participationis delle PMI nella parte in cui prevede che i criteri per la selezione dell'affidamento di lavori devono essere disciplinati secondo una logica che favorisca l'accesso da parte delle PMI.

L'art. 95, comma 13, sui criteri di aggiudicazione dell'appalto, sancisce che "compatibilmente con



## LA SUDDIVISIONE DEGLI APPALTI IN LOTTI

Il legislatore europeo ha più volte chiarito che nel contesto del public procurement vanno tutelate le PMI con misure ad hoc. Già attraverso lo Small Business Act e il codice europeo di buone pratiche, con l'intento di facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici, viene promossa l'imprenditorialità attraverso regole conformi al principio "pensare anzitutto in piccolo", adattando cioè le politiche pubbliche alle esigenze delle PMI.

Finché, nelle Direttive 23 e 25/2014/UE<sup>11</sup> è stato stabilito chiaramente che le amministrazioni aggiudicatrici vanno incoraggiate a suddividere i grandi appalti in lotti.

Nonostante le previsioni normative, le politiche europee non sembrano aver prodotto un impatto rilevante nel nostro ordinamento. Il Fact Sheet relativo allo Small Business Act europeo, del 2021, ha evidenziato che l'Italia è posizionata al di sotto della media europea con riferimento alla quota di appalti pubblici aggiudicati alle PMI.

Il decreto legislativo 50/2016, attuale codice degli appalti, ha previsto una serie di norme in favore delle imprese più piccole<sup>12</sup>, tra queste all'articolo 51 ha introdotto l'obbligo di suddivisione degli appalti in lotti. Tuttavia, è comunque consentito alla stazione appaltante, nella sua sfera di discrezionalità, di derogarvi per giustificati motivi puntualmente motivati nei bandi o nelle lettere di invito.

La motivazione non è da intendersi come un mero adempimento formale, considerato esaurito attraverso l'apposizione di formule generiche o di rito, bensì deve contenere le ragioni tecniche ed economiche che giustificano un affidamento unitario per la realizzazione dell'opera.

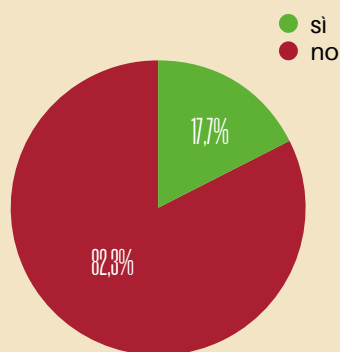
Si tratta di una scelta di carattere tecnico-economico<sup>13</sup> che resta sempre delimitata dai principi di proporzionalità e ragionevolezza oltre che dall'obbligo di motivazione (Consiglio di Stato VI, 2 gennaio 2020, n.25). In concreto, dall'Osservatorio emerge che tale obbligo sia rispettato solo in minima parte dalle stazioni appaltanti, le quali per lo più si limitano genericamente a specificare che non intendono procedere alla suddivisione in lotti, sebbene "colui che non si adegua dovrebbe giustificarsi per evitare la sanzione provando di trovarsi in una delle condizioni eccezionali previste dalla legge" (Consiglio di Stato sez. V n. 6402/2021).

In base ai bandi verificati, 378, solo 67 vengono ripartiti in lotti (grafico 5) e in 62 casi viene motivata la mancata suddivisione (grafico 6). Si passa da un semplice "no" in una casella barrata del bando di un piccolo comune ad una più articolata riflessione sul fatto che il progetto è unico data l'opportunità di mantenere una omogeneità ai fini manutentivi e gestionali.

---

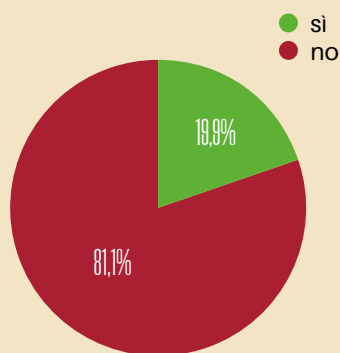
il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, le amministrazioni aggiudicatrici indicano nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta (...) per agevolare la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e delle imprese di nuova costituzione alle procedure di affidamento".

GRAFICO 6 SUDDIVISIONE IN LOTTI



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

GRAFICO 7 MOTIVAZIONE MANCATA SUDDIVISIONE IN LOTTI



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

Dall'analisi, si evince che nella maggior parte dei casi la suddivisione in lotti funzionali non è ritenuta opportuna per:

- la peculiarità dell'intervento dal punto di vista tecnico;
- l'ampia partecipazione a micro, piccole e medie imprese (mPMI) già garantita dal valore dell'appalto;
- garantire un unico soggetto responsabile in termini di rispetto degli standard di sicurezza.

Nelle casistiche esaminate le motivazioni fanno sempre riferimento alla necessità di risparmio mediante la creazione di economie di mercato (c.d. *spending review*). Il che, a ben vedere, certamente può avere un senso nel caso di forniture di beni o servizi, per cui è realmente possibile creare economie di scala (fornire 10mila dispositivi medici non è come fornirne 10 o 100), ma è meno giustificabile nel caso di un settore come quello dei lavori in cui l'offerta è molto variegata.

Al contrario, con adeguata programmazione molti degli interventi esaminati avrebbero potuto essere suddivisi in lotti, eventualmente anche tramite accordi quadro per ambito di attività (ad es. manutenzione strade, manutenzione edifici scolastici e comunali) in ossequio al principio della maggiore concorrenza, economicità e trasparenza negli affidamenti. Per le opere puntuali, ad esempio in un appalto di costruzione di un edificio scolastico, si potrebbero aggiudicare separatamente la realizzazione della palestra e quella del resto dell'edificio.

Sebbene dal campione analizzato emerga una difficoltà di fondo delle stazioni appaltanti di programmazione dell'attività, l'eterogenea casistica giurisprudenziale ha sviluppato tesi di diversa natura, che legittimano l'agire delle amministrazioni e ne giustificano la mancata lottizzazione accettando ogni tipologia di motivazione fornita a riguardo.

Dalle considerazioni che precedono emerge chiaramente la difficoltà di scelta delle stazioni appaltanti tra favorire una maggiore partecipazione delle imprese più piccole e conseguire risparmi economici. La decisione va presa caso per caso osservando le caratteristiche specifiche dell'appalto (numero di aziende operanti nel mercato, aspetti tecnici e qualitativi, velocità del cambiamento tecnologico, eventuali collusioni, dipendenza da un solo fornitore).

Su queste premesse bisogna porsi alcuni interrogativi. Il primo è che tipo di cambiamento porterà sul punto la prossima riforma del codice degli appalti. Il secondo è cosa fare per rendere la disciplina più utile, poiché molto spesso le norme esistono già ma non riescono ad essere efficaci a causa della loro interpretazione difforme.

Sul primo punto, si ricorda che la tendenza del legislatore va nel senso di accorpate le stazioni appaltanti per lasciare spazio a quelle più qualificate. Tuttavia, occorre sottolineare che l'aggregazione della domanda e l'aumento delle centrali di committenza potrebbero costituire un fattore di limitazione

<sup>13</sup> In merito alla sindacabilità della scelta di non suddividere l'appalto la giurisprudenza ha affermato che la suddivisione o meno in lotti si presta ad essere sindacata in sede di giurisdizione amministrativa (Consiglio di Stato sez. V, 6 marzo 2017 n. 1038).

della partecipazione delle mPMI a causa della scarsa lottizzazione. Per rispondere alla seconda domanda, si prospettano varie soluzioni: inserire criteri di carattere premiale volti a favorire l'aggiudicazione alle imprese del territorio (cosiddetti appalti a km zero) ovvero prevedere a monte una suddivisione obbligatoria di fette di mercato in base alle dimensioni delle imprese secondo il modello statunitense.

## SUDDIVISIONE IN LOTTI: CRITERI DI CARATTERE PREMIALE

La Commissione europea ha più volte ribadito l'importanza di riconoscere particolare attenzione alla tutela delle micro, piccole e medie imprese perché ritenute colonna portante dell'economia dell'Unione.

Una delle modalità suggerite è la previsione di criteri che facilitino l'accesso delle micro imprese agli appalti in modo da sfruttare al massimo il loro potenziale per la creazione di posti di lavoro, la crescita, l'innovazione e lo sviluppo dei territori.

Il riferimento è a criteri di aggiudicazione di carattere premiale come la clausola di territorialità. Per il diritto dell'UE si tratta di un criterio non arbitrario ma conforme alla normativa, mentre nel diritto italiano è molto controverso e contrastato soprattutto dalla giurisprudenza costituzionale.

Secondo la Corte Costituzionale l'inserimento di una riserva di partecipazione a favore delle imprese già operanti a livello locale al momento della presentazione dell'offerta costituisce un restringimento della platea dei concorrenti e si pone in contrasto con i principi di parità di trattamento, non discriminazione e tutela della concorrenza.

E, infatti, incostituzionale è stata dichiarata la legge 16 aprile 2019 n. 18 della regione Toscana, (sentenza Corte Costituzionale 5 maggio 2020 n. 98) nella parte in cui introduce una riserva regionale del 50% in favore delle mPMI con sede legale e operativa nel territorio regionale<sup>14</sup> che intendessero partecipare alle procedure negoziate.

Tale riserva risulta illegittima per violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera e) della Costituzione e dell'articolo 30, comma 1, del codice dei contratti pubblici d.lgs. 50/2016, che impone il rispetto dei principi di libera concorrenza e non discriminazione. Invero, però, il vizio non risiede nella previsione di una riserva verso micro e piccole imprese, bensì nella riserva per quelle locali, discriminando, a parere della Corte, le imprese degli altri territori.

Altra parziale illegittimità deriva da quelle clausole inserite nei bandi che assegnano un punteggio premiale più alto alle imprese dotate di una sede operativa sul territorio, poiché rendono vana la partecipazione alla procedura competitiva degli operatori che non ne fossero muniti.

Discorso diverso, invece, vale per la clausola intesa come condizione di esecuzione di un contratto, quale, ad esempio, quella di assumere l'impegno

<sup>14</sup> Legge Regionale 16 aprile 2019, n. 18, Art.10 comma 4 "In considerazione dell'interesse meramente locale degli interventi, le stazioni appaltanti possono prevedere di riservare la partecipazione alle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale per una quota non superiore al 50 per cento e in tal caso la procedura informatizzata assicura la presenza delle suddette imprese fra gli operatori economici da consultare."

di dotarsi di una sede operativa sul territorio una volta aggiudicato l'appalto e di essere facilmente reperibile per effettuare le prestazioni nel caso di accordi quadro. Tali clausole non sono vietate in quanto l'interesse pubblico sotteso all'esigenza che l'operatore sia provvisto di una sede operativa locale diviene attuale secondo la giurisprudenza solo al momento dell'aggiudicazione, per cui operano sul piano della valutazione delle offerte e non su quello dell'ammissione alla procedura.

A tal proposito, nell'analisi si possono annoverare alcuni tentativi da parte delle stazioni appaltanti di tutelare le imprese del territorio.

- Il comune di Modena che per un accordo quadro per rifacimento di nidi ed edifici comunali ha richiesto all'appaltatore, per tutta la durata dell'appalto, almeno una sede operativa in Provincia di Modena, comprendente locali per il ricovero delle attrezzature, attività lavorative, veicoli e materiali, così da poter effettuare gli interventi.
- L'Istituto autonomo case popolari della provincia di Brindisi relativamente all'affidamento dei lavori di recupero edilizio su palazzine, ha stabilito che, in caso di aggiudicazione, l'impresa reperisca prioritariamente manodopera e maestranze locali ai sensi dell'art. 50 del codice ed in misura pari ad almeno il 30%.<sup>15</sup>
- La Centrale unica di committenza tra le città di Aulla e Montignoso (Carrara) in una procedura di affidamento di lavori di adeguamento antincendio edifici ha richiesto all'appaltatore la disponibilità, entro e non oltre la data di stipulazione del contratto (pena l'escussione della cauzione provvisoria e l'improcedibilità alla stipula) da mantenere per tutta la durata dell'Accordo Quadro, di un organico minimo operativo di almeno n.6 addetti da impiegare negli appalti, di cui almeno 2 unità con qualifica di operaio specializzato; almeno 2 unità con qualifica di operaio qualificato; ciascuno in possesso di almeno due anni di anzianità di servizio maturata nell'ambito dei lavori sedili categoria OG1.

Pertanto, non è difficile arrivare alla conclusione che la Corte Costituzionale vietando riserve di partecipazione e clausole equivalenti<sup>16</sup>, in quanto contrastanti con il diritto interno, rende di fatto vuoto il principio di favor verso le mPMI e i conseguenti effetti positivi sull'imprenditoria locale e sullo sviluppo della stessa regione che si avrebbero privilegiando, se possibile, le imprese del territorio.

Lo stesso TAR del Piemonte (16 luglio 2019 n. 811) ha specificato che non si può generalizzare, bensì ammettere che nello stabilire la legittimità di una clausola di territorialità si operi uno scrutinio attento alle esigenze relative alla prestazione oggetto del contratto di appalto perché l'ubicazione della sede operativa nel territorio regionale in alcuni casi potrebbe essere essenziale per la natura della prestazione. Per cui, tanto la presenza di una sede

<sup>15</sup> Con deliberazione Consiglio Comunale n. 91 del 19/12/2014 e deliberazione Giunta Comunale n.345 del 03/08/2015 questa Amministrazione, richiamando la Direttiva Comunitaria 2004/18/CE, ha deliberato di inserire nei bandi di gara una clausola sociale di promozione per l'occupazione per le persone con particolare difficoltà di inserimento, di lotta contro la disoccupazione. Le imprese aggiudicatrici che devono reperire nuova manodopera per l'esecuzione dell'appalto devono attingere la stessa dagli iscritti negli elenchi predisposti dalla stazione appaltante.

<sup>16</sup> Clausole di territorialità, criteri premianti per imprese del territorio cd. appalti a "KM 0", l'indicazione dei territori nei quali vanno predisposte le sedi operative, clausole che impongono oneri incomprensibili o sproporzionati rispetto ai contenuti della procedura, previsioni che rendono la partecipazione difficoltosa, disposizioni abnormi che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla gara o prevedono abbreviazioni irragionevoli dei termini di presentazione dell'offerta, condizioni negoziali che rendono il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente, clausole impositive di cauzioni pari all'intero importo dell'appalto, bandi con formule errate che non permettono di presentare correttamente l'offerta, atti di gara che omettono le indicazioni relative ai costi inerenti alla sicurezza non soggetti a ribasso, che prevedono l'utilizzo di prodotti a km zero come titolo preferenziale per l'aggiudicazione (Consiglio di Stato, sez. III, 3 ottobre 2011, n. 5421; sez. III, 23 gennaio 2015, n. 293, sez. II, 19 febbraio 2003, n. 2222, Corte Costituzionale 3 luglio 2013, n. 209).



operativa sul territorio, quanto la distanza di quest'ultimo dal luogo di esecuzione della prestazione oggetto del contratto acquisiscono rilievo in relazione alla quantificazione dei costi di servizio e alle esigenze relative ad una efficace ed efficiente gestione del servizio.

A ben vedere, però, non vi è alcuna contrapposizione ontologica tra tutela della concorrenza e promozione delle imprese locali, difatti la stessa Corte Costituzionale contesta gli strumenti utilizzati finora nella prassi in quanto hanno prodotto effetti distorsivi e pratiche illegittime, ma non ritiene illegittime tout court le clausole che prevedono una riserva per le mPMI.

È necessario, pertanto, ripensare agli strumenti messi in campo sino ad oggi partendo da una più ampia lettura ed interpretazione del principio di tutela della concorrenza, che di per sé non esclude interventi promozionali, nel rispetto del riparto delle competenze previsto dall'articolo 117 della Costituzione e del principio di coesione territoriale, espressamente riconosciuto dalla Corte Costituzionale<sup>17</sup> e dall'articolo 174 TFUE relativo ad interventi speciali atti a promuovere lo sviluppo di determinate regioni.

## MISURE DI PREFERENZA PER LE PICCOLE IMPRESE

Considerate le difficoltà di introdurre misure premiali, vale la pena di interrogarsi sull'efficacia del modello italiano e chiedersi se sia arrivata l'ora di intraprendere misure più penetranti anche guardando l'esperienza di altri Paesi che, invece, adottano in modo efficace misure di set aside (preferenza). Occorre, infatti, prevedere criteri che realizzino l'uguaglianza sostanziale, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della Costituzione, tutelando i soggetti più deboli, in questo caso le micro imprese, e rimuovendone gli ostacoli<sup>18</sup> che ne impediscono il pieno ed effettivo esercizio dei diritti di libertà e partecipazione<sup>19</sup>.

### FRANCIA

La normativa francese ha saputo tutelare le esigenze delle piccole imprese introducendo criteri ad hoc per favorirne l'accesso alle procedure di appalto. Come accade nel nostro ordinamento, anche l'articolo R.2113-1 del Code de la Commande Publique francese prevede che le amministrazioni aggiudicatrici debbano necessariamente indicare, nei documenti di gara, se gli operatori economici possono presentare offerte relative all'aggiudicazione di uno o più lotti. Possono poi derogare alla lottizzazione ai sensi degli artt. R.2113-2 e 2113-3, a condizione che la scelta sia adeguatamente motivata. Tuttavia, per favorire ancor più l'accesso delle PMI alle procedure di evidenza pubblica è stata introdotta la riserva di una quota minima di esecuzione

<sup>17</sup> Sentenze 72/2019; 172/2018 e 143/2017.

<sup>18</sup> Il concetto di ostacolo non è statico nel tempo. Si parla di dinamicità adattiva ulteriormente rafforzata dal riferimento finalistico all'effettiva partecipazione di tutti persone e imprese all'organizzazione politica, economia e sociale.

<sup>19</sup> Corte Costituzionale sentenza 26 marzo 1993, n. 109

ne del contratto che il contraente si impegna ad affidare alle piccole e medie imprese o agli artigiani per gli appalti pubblici che derogano alla regola della lottizzazione<sup>20</sup>. Quota minima stabilita dal Decreto n. 2021 – 357 del 30 marzo 2021 fissata ad un minimo del 10% del valore stimato di un contratto pubblico (Art. R. 2171-23).

In aggiunta, il codice prevede che il tasso minimo di subappalto garantito alle PMI deve costituire un criterio di selezione in sede di aggiudicazione, per incoraggiare le imprese ad andare oltre la quota minima fissata dal legislatore<sup>21</sup>.

## SPAGNA

La Ley de Contratos del Sector Público n. 9 del 2017 individua già all'interno dei propri principi direttivi, all'art. 1, comma 3, nonché all'art. 28, comma 2, la facilitazione dell'accesso alla contrattazione pubblica non solo da parte delle piccole e medie imprese, ma anche da parte delle imprese del terzo settore. Le piccole e medie imprese (pequeñas y medianas empresas, PYME) costituiscono quasi il 99% delle imprese, di cui il 95% sono microimprese e generano il 72% dell'impiego nazionale.

Nel merito, le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di programmare l'attività di contrattazione secondo piani pluriennali ed annunci oltre che di pubblicare il fascicolo di gara completo. In entrambi i casi le pubbliche amministrazioni devono avvalersi di un'unica piattaforma nazionale, la c.d. Plataforma de Contratos del Sector Público, in modo tale che le PMI interessate possano essere permanentemente e facilmente informate (articoli 28 e 63). Inoltre, la capacità economica e finanziaria nei contratti di lavori e di forniture di valore inferiore alla soglia di € 500.000, oltre che delle imprese costituite da non più di cinque anni, può essere verificata secondo criteri diversi<sup>22</sup> dal fatturato (articoli 88 e 89).

Infine, oltre alla suddivisione in lotti, è previsto il pagamento anticipato del prezzo, e che la prestazione della garanzia definitiva possa essere assolta mediante ritenuta sul pagamento del prezzo fino a concorrenza dell'importo garantito operata dall'amministrazione.

Con riferimento al subappalto, si consente alle stazioni appaltanti di prevedere nei documenti di gara la possibilità di effettuare pagamenti diretti ai subappaltatori per conto del subappaltante, nonché di permettere ai primi di cedere i propri diritti di credito a terzi allo stesso modo dell'appaltatore principale.

<sup>20</sup> Art. 131 della "Loi de l'accélération et simplification de l'action publique" ("ASAP") dell'8 dicembre 2020 che ha modificato il CCP.

<sup>21</sup> Nel merito si richiama l'articolo 2152-9 nella parte in cui sancisce che "il committente tiene conto, tra i criteri di aggiudicazione degli appalti globali di cui all'articolo L. 2171-1, della parte di esecuzione dell'appalto che l'offerente si impegna ad affidare alle piccole e medie imprese o agli artigiani.

<sup>22</sup> a) indicazione del personale tecnico o dell'organismo tecnico di cui l'operatore economico intenda avvalersi nell'esecuzione del contratto;

b) titoli accademici e professionali dell'imprenditore, dei dirigenti dell'impresa e degli addetti ai lavori;

c) indicazione delle misure di tutela ambientale che l'operatore economico intenda impiegare nella fase esecutiva del contratto;

d) dichiarazione relativa all'organico medio annuo dell'impresa e relativa al numero dei dirigenti degli ultimi tre anni;

e) dichiarazione relativa ai macchinari, ai materiali e allequippe tecnica impiegati per l'esecuzione.

REGNO UNITO 

Al fine di incentivare le offerte da parte di piccole e medie imprese (SMEs) viene richiesto alle stazioni appaltanti di individuare criteri<sup>23</sup> di selezione dei partecipanti proporzionati all'oggetto contrattuale, come requisiti minimi di idoneità tecnica ed economico-finanziaria.

I requisiti di pre-qualification sono stati abrogati per i contratti pubblici di lavori di importo inferiore a 250.000 sterline, nonché per i contratti aventi ad oggetto servizi e forniture di valore inferiore a 125.000 sterline; i pre-qualification questionnaires (PQQs) sono stati eliminati per tutte le procedure di gara indette dal governo centrale fino ad un importo pari a 100.000 sterline.

Mentre, la divisione in lotti dei contratti pubblici presenta un duplice obiettivo, di ordine quantitativo e qualitativo: da un lato, infatti, la dimensione dei singoli lotti corrisponde maggiormente alla capacità produttiva delle PMI, mentre, dall'altro, l'esecuzione di parti di contratto richiede spesso una specializzazione superiore che può essere offerta dalle imprese in commento.

La contrattazione pubblica che si realizza tramite piattaforma digitale (e-procurement), la quale consente un accesso più rapido e semplice alle informazioni, alle opportunità offerte dalle pubbliche amministrazioni, alla documentazione di gara e alle comunicazioni durante la procedura di aggiudicazione. Nel "Contracts Finder" website le procedure relative ai contratti di importo superiore alla soglia di 10.000 sterline vengono pubblicizzate, in un'ottica di maggiore trasparenza.

Da ultimo, sono incentivati i "Meet the buyer" events in cui le piccole e medie imprese possono incontrare le stazioni appaltanti con l'obiettivo di incrementare le loro opportunità relative alla contrattazione pubblica.

STATI UNITI 

Già dal 1953 (anno di approvazione dello Small Business Act) gli Stati Uniti hanno compreso il ruolo cruciale delle piccole e medie imprese per la crescita economica del Paese e per lo sviluppo della competitività nel mercato globale. A tal fine hanno creato la Small Business Administration<sup>24</sup> con l'obiettivo principale di aiutare, assistere e proteggere gli interessi delle piccole imprese e preservare un sistema imprenditoriale libero e competitivo. Nel dettaglio, l'ordinamento statunitense prevede strumenti in favore delle PMI molto più incisivi di "positive action": i cosiddetti "set aside" vere e proprie riserve in favore delle PMI.

La Federal Acquisition Act (FAR)<sup>25</sup> richiede alle stazioni appaltanti di riservare (set-aside) una quota dei contratti pubblici alle PMI. Ad oggi, è stato fissato l'obiettivo di attribuire il 23% dei contratti alle PMI, di cui il 5% a piccole aziende controllate da donne, il 3% a veterani di guerra con handi-

<sup>23</sup> Public Contracts Regulations del 2015 successivamente arricchito dallo Small Business, Enterprise and Employment Act, entrato in vigore nello stesso anno, e, da ultimo, attraverso il National Procurement Policy Statement di giugno 2021.

<sup>24</sup> È un'Agenzia indipendente il cui capo è nominato dal Presidente degli Stati Uniti e confermato dal Senato. Opera all'interno della pubblica amministrazione statunitense, garantendo un flusso informativo diretto, ma allo stesso tempo mantiene una sua autonomia decisionale dal processo politico. Si occupa di: assistenza finanziaria, assistenza negli appalti pubblici, assistenza nella gestione aziendale (internazionalizzazione ed altro), assistenza nel ridurre il peso della regolamentazione.

<sup>25</sup> La Federal Acquisition Regulations è stata emanata nel 1995 e consiste nell'insieme di leggi che regolano tutti gli appalti pubblici delle Agenzie federali.

cap, per il 5% ad imprese svantaggiate ed il 3% ad imprese situate in aree geografiche svantaggiate (le cd. HUB Zone). La FAR prevede che tale set-aside possa essere parziale o totale a seconda della dimensione del contratto. Più precisamente, queste scattano automaticamente nei contratti con un valore che oscilla tra i 3.500 e 150.000 dollari. Laddove esistano almeno due piccole medie imprese in grado di offrire un determinato prodotto o servizio, i governi devono riservare alle PMI anche i contratti aventi un valore tra i 150.000 e 700.000 dollari.

Dato il valore elevato degli appalti, è inoltre previsto che le PMI siano affiancate da un Procurement Center Representative (PCR) per aiutarle ad aggiudicarsi un contratto di tale valore. PCR che opera come un ambasciatore all'interno dei vari uffici della SBA e delle più importanti stazioni appaltanti, monitorando le loro attività con l'obiettivo di aumentare la quota di contratti federali aggiudicati dalle piccole imprese. Nel caso in cui una stazione appaltante rifiuti di conformarsi a quanto raccomandato dal PCR, quest'ultimo può, in primis, fare una richiesta formale (il cd. "Form 70").

Al contempo, se l'appalto ha un valore compreso tra 100.000 e 500.000 dollari e l'aggiudicatario è una grande azienda, questa dovrebbe sub-appaltare il lavoro alle PMI. Se, invece, l'appalto supera il valore di 500.000 dollari, l'impresa aggiudicataria è obbligata a fornire alla stazione appaltante il proprio piano di subappalti previsto in favore di PMI. A tal proposito è stato istituito il cd. Commercial Market Representative (CMR), con il compito di verificare il rispetto dell'obbligo di subappalto e di consulenza alle PMI su come ottenere un subappalto.

## LE STAZIONI APPALTANTI

Quella delle stazioni appaltanti rappresenta uno dei principali nodi della riforma sugli appalti pubblici del 2016.

Il cuore della modifica era la riduzione del numero di stazioni appaltanti, l'aumento della loro professionalizzazione e della procurement capacity. Finalità con l'indubbio vantaggio di accorpare la domanda pubblica e, di conseguenza, ottimizzare i prezzi migliori, svolgere le gare in maniera più corretta e veloce, ridurre il più possibile il contenzioso. Ma il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente l'individuazione dei requisiti minimi che le stazioni appaltanti debbano possedere per bandire gare non è stato mai approvato<sup>26</sup>.

Dopo sei anni il fatto che questa riforma sia rimasta solo su carta lascia operatori e pubbliche amministrazioni in una terra di mezzo bloccati tra il passato lento e opaco e il futuro che si fa fatica a raggiungere.

Bisogna anzitutto fare i conti con una domanda variegata, costituita da 42.657 stazioni appaltanti esistenti, di cui 36.000 operative con 100.000 centri di spesa diversi<sup>27</sup>.

Tale situazione produce una grande frammentazione del processo di procurement e come si evince dall'indagine, ha creato bad e good practice a livello locale mettendo in luce evidenti differenze di comportamento sia in fase di indizione che di aggiudicazione della gara: a stazioni appaltanti con scarsa professionalità ed esperienza corrispondono realtà molto strutturate e digitalizzate. Si pensi ad esempio alle gare aggiudicate con il criterio del minor prezzo ed esclusione automatica una volta oltrepassata la soglia di anomalia. Molti piccoli comuni sono privi delle competenze necessarie per effettuare le valutazioni sull'anomalia per questo si affidano a software esterni oppure ad altre centrali di committenza per il calcolo dell'algoritmo.

Possedere competenze interne diminuisce la percentuale di errore. Nel 2019 l'Ater (azienda territoriale per l'edilizia residenziale) della provincia di Terni ha annullato una gara relativa all'efficientamento energetico di alloggi popolari in via di autotutela in quanto "il calcolo della soglia di anomalia era stato effettuato dalla piattaforma di gestione del sistema informatico per le procedure telematiche con criteri non applicabili all'affidamento in oggetto, non risultando garantito il rispetto del principio di massimo favore di partecipazione ed economicità dell'appalto".

Il discorso, però, non può essere generalizzato, in quanto anche le più piccole realtà, se in possesso di un organico qualificato, possono gestire commesse di importo elevato o con un oggetto complesso.

Le differenze non si conoscono a priori ma vanno valutate in base alle performance<sup>28</sup>. Poiché fino ad ora non è stata data effettiva attuazione alla riforma del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, si perpetra il sistema previgente basato sulla mera iscrizione delle stesse all'anagrafe delle stazioni appaltanti senza la dimostrazione del possesso dei requisiti.

<sup>26</sup> L'art. 38 del decreto legislativo 50/2016 prevedeva l'adozione (entro novanta giorni dall'entrata in vigore del medesimo ma non ancora emanato) di un DPCM che definisse i requisiti tecnico-organizzativi per l'iscrizione delle stazioni appaltanti in un elenco, in applicazione dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale, nonché le modalità attuative del sistema delle attestazioni di qualificazione e di eventuale aggiornamento e revoca e, infine, la data a decorrere dalla quale sarebbe entrato in vigore il nuovo sistema di qualificazione.

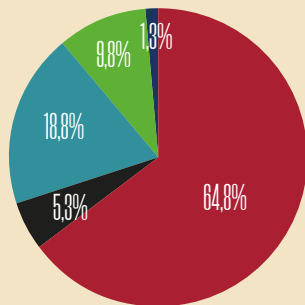
<sup>27</sup> In UE il numero delle stazioni appaltanti è variegato. Se ne contano 270.000 in tutta Europa, di cui la metà in Francia, 5000 in Inghilterra, 37000 in Italia e Germania e 10000 negli stati più piccoli.

<sup>28</sup> Attualmente sono da considerarsi qualificate solo le stazioni appaltanti inserite, per espressa previsione di legge, di diritto nell'elenco: il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, CONSIP, INVITALIA, Difesa servizi Spa, l'Agenzia del demanio, i soggetti aggregatori regionali e, dal 1° gennaio 2020, la società Sport e salute Spa.

<sup>29</sup> Per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che tramite le centrali di committenza, anche attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia.

## GRAFICO 8 TIPOLOGIA STAZIONI APPALTANTI

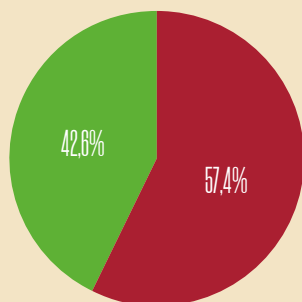
- comuni, città, province, enti per le case popolari
- federazioni di comuni e unioni
- cuc
- sua
- regioni



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

## GRAFICO 9 CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE

- minor prezzo
- oepv



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

Il codice del 2016 ha previsto un sistema di qualificazione di stazioni appaltanti e centrali di committenza basato sulla valutazione delle attività che hanno caratterizzato i processi di acquisizione di beni, servizi e lavori in relazione alla capacità di progettazione, di affidamento, di verifica sull'esecuzione e di controllo dell'intera procedura, ivi inclusi collaudo e messa in opera. Nel caso in cui le stazioni appaltanti non sono in possesso della qualificazione alla luce dei predetti requisiti, devono procedere all'acquisizione di forniture, servizi e lavori mediante una centrale di committenza qualificata.

Nel 2021 con il decreto Semplificazioni (d.l. 31 maggio 2021, n. 77) è stata attuata la prima opera di riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti per gli appalti relativi al PNRR con particolare riferimento ai comuni<sup>29</sup>. Il sistema immaginato è dinamico, nel senso che permette ad ogni amministrazione di migliorare la sua posizione attraverso incrementi di personale o a monitorare l'esecuzione del contratto secondo un processo continuo di professionalizzazione.

Viene così previsto un sistema graduale che individua per diverse classi di appalto quali sono i requisiti dimensionali e di competenza adeguati. Mentre, ai soggetti che non riescono a qualificarsi viene proposto di associarsi o consorziarsi con altre stazioni appaltanti ottenendo un livello di qualificazione attraverso la sommatoria dei requisiti. L'aggregazione della domanda dovrebbe consentire alla pubblica amministrazione di acquisire beni e servizi, ovvero di realizzare opere con costi interni ridotti e a prezzi più competitivi, oltre che con una qualità superiore, con il rischio, tuttavia, di generare una concentrazione del mercato e discriminare le mPMI.

È stato poi stipulato un Protocollo di intesa tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e Autorità Nazionale Anticorruzione che mette in campo una collaborazione tra i due soggetti finalizzata all'attuazione generalizzata del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza (Protocollo del 17 dicembre 2021) in attesa del prossimo decreto legislativo.

Attualmente, sono in fase di ultima definizione le Linee guida elaborate dall'ANAC (delibera n. 141 del 30 marzo 2022) che elencano una serie di requisiti base per la collocazione delle amministrazioni nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate<sup>30</sup>. Tra essi, i più importanti riguardano il numero di gare espletate, il numero di dipendenti stabilmente impegnati nelle procedure di acquisto e la loro competenza e professionalità, valutate anche sulla base dei percorsi di formazione seguiti<sup>31</sup>.

Nelle more della piena operatività della riforma, bisogna fare i conti con una forte discrezionalità conferita alle PA in alcune fasi del procedimento. Discrezionalità che, in concreto, si traduce nella possibilità o meno di discostarsi rispetto alle linee guida emanate dall'Anac, nella suddivisione o meno in lotti, nella pubblicazione del materiale di gara (bando e aggiudicazione), nella richiesta o meno di alcuni adempimenti alle imprese e, come si vedrà nel prossimo paragrafo, nella modalità di svolgimento della procedura. In tale contesto, l'indagine CNA può dare un ausilio per monitorare alcune best

<sup>30</sup> Le Linee guida distinguono differenti livelli di qualificazione, in base all'importo delle procedure espletabili. Per i lavori, ci si può qualificare per:

a) il livello base (L3), che consentirebbe di progettare ed espletare affidamenti per importi pari o superiori a 150 mila euro e inferiori a un milione di euro; b) il livello medio (L2), che consentirebbe invece affidamenti per importi pari o superiori a un milione di euro e inferiori alle soglie di rilevanza comunitaria; c) il livello alto (L1), per importi pari o superiori alle soglie di rilevanza comunitaria.

Nell'ambito delle forniture e dei servizi, ci si può qualificare per:

a) il livello base (SF3) per progettare ed espletare procedure di affidamento per importi pari o superiori a 139 mila euro e inferiori a 750 mila euro;

b) il livello medio (SF2) per importi pari o superiori a 750 mila euro e inferiori a cinque milioni di euro;

c) il livello alto (SF1) per importi pari o superiori a cinque milioni di euro.

Per quanto attiene ai servizi di ingegneria e architettura di valore pari o superiore a 139 mila euro, le stazioni appaltanti potranno procedere all'acquisizione degli stessi se in possesso della qualificazione corrispondente all'importo stimato dei lavori posti a base di gara per i quali vengono richiesti i predetti servizi.

pratiche regionali e comunali e comprendere come fissare benchmark per standardizzare le procedure e condividere le migliori pratiche tra autorità. Con riferimento alle 12.329 amministrazioni aggiudicatrici complessivamente operanti negli appalti di lavori e servizi e forniture oggetto dell'indagine, sono stati presi a riferimento 113 enti riportati nel grafico 8 e nella tavola 2: comuni, città metropolitane, unioni di comuni, federazioni di comuni, province, regioni, CUC, SUA<sup>32</sup>.

Riveste da sempre un'importanza fondamentale nella materia degli affidamenti pubblici, al fine di valutare il comportamento delle stazioni appaltanti, la disciplina dei criteri di scelta del contraente, in ossequio ai principi di trasparenza, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

In base all'articolo 95, comma 2, del d.lgs. 50/2016, il legislatore ha deciso di voler assegnare una netta preferenza al criterio di selezione basato sull'OEPV, riducendo il prezzo più basso a criterio residuale. Nella realtà fattuale, invece, la scelta è rimessa alle stazioni appaltanti in base alle proprie competenze interne.

Su 378 bandi analizzati, 217 sono stati aggiudicati con il criterio del minor prezzo e 161 con quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (grafico 9).

Le stazioni appaltanti prese a riferimento non assolvono sempre agli obblighi di pubblicazione del bando e dell'aggiudicazione. Questo aspetto non è di poco conto in quanto la mancata verifica dei dati sull'aggiudicazione ha reso non confrontabili le informazioni contenute in circa 5000 bandi<sup>33</sup>. In questa materia pubblicità equivale a trasparenza, come prescritto dalla legge 241/90<sup>34</sup>.

L'estrinsecazione del principio di trasparenza si realizza tramite il diritto di accesso e gli obblighi di pubblicazione posti a carico delle stazioni appaltanti a beneficio indiscriminato di tutti gli interessati, entrambi strumenti previsti e disciplinati dal legislatore per garantire la massima trasparenza dell'agire amministrativo.

Le imprese di minori dimensioni, che si aspettano strumenti più efficienti per migliorare la propria capacità di individuare le opportunità offerte dal mercato, invece, incontrano ancora difficoltà nell'accesso a causa della mancata comunicazione o pubblicazione di alcuni dati fondamentali sulle piattaforme informatiche di supporto, nazionali ed europee.

In particolare, ai fini del presente contributo, l'articolo 73 del Codice Appalti ha previsto una disciplina particolare e di dettaglio sulla pubblicazione degli avvisi e dei bandi in ambito nazionale, ulteriore rispetto al regime di pubblicità in ambito europeo.

Per quanto riguarda la qualificazione per la fase di gestione e controllo dell'esecuzione, collaudo e messa in opera, le Linee guida hanno previsto per il momento un unico livello di qualificazione, al fine di garantire a tutte le stazioni appaltanti la possibilità di dar seguito ai contratti aggiudicati. Ciò non toglie che, a seguito della consultazione pubblica e della valutazione dei dati acquisiti con la stessa, l'Autorità possa prendere in considerazione la possibilità di individuare differenti livelli di qualificazione anche per questo ambito.

<sup>31</sup> I requisiti si distinguono in necessari e premianti (ad esempio) presenza di sistemi di gestione della qualità conformi alla norma UNI EN ISO 9001 negli uffici e nei procedimenti di gara per l'implementazione futura del sistema di qualificazione.

<sup>32</sup> Si intende per centrale unica di committenza (CUC), ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera i) del d.lgs. 50/2016 una amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che forniscono attività di centralizzazione delle committenze e, del caso, attività di committenze ausiliarie. Ai sensi dell'articolo 37, comma 4 del d.lgs. 50/2016 i comuni non capoluogo di provincia per le acquisizioni di lavori, beni e servizi devono far ricorso a strutture aggregatrici quale la CUC per importi pari o superiori a 40.000 euro. La Stazione unica appaltante (SUA) è una centrale di committenza che cura l'aggiudicazione dei contratti pubblici per la realizzazione di lavori, la prestazione di servizi e l'acquisizione di forniture per conto degli enti aderenti in ambito regionale. È istituita al fine di assicurare la trasparenza e prevenire il rischio di infiltrazione mafiosa.

<sup>33</sup> Procedure annullate, revocate, sospese, documentazione mancante, non rispondenza ai parametri fissati.

<sup>34</sup> "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi

## TAVOLA 2 ELENCO STAZIONI APPALTANTI ANALIZZATE

**Piemonte**

Comune di Torino  
 Città metropolitana di Torino  
 ATC Torino (agenzia territoriale per la casa del Piemonte centrale)  
 Comune di Novara  
 SUA Provincia di Novara  
 ATC Novara

**Lombardia**

Comune di Milano  
 CUC comuni in provincia di Milano  
 ALER Milano  
 Comune di Brescia  
 SUA Provincia di Brescia  
 CUC Unione di comuni in provincia di Brescia  
 ALER Brescia  
 Comune di Bergamo  
 SUA provincia di Bergamo

**Emilia Romagna**

Comune di Bologna  
 Città metropolitana di Bologna  
 Unione dei comuni dell'Appennino Bolognese  
 ACER Bologna  
 Comune di Modena  
 CUC Unione dei comuni in provincia di Modena  
 CUC Unione dei comuni modenesi  
 ACER Modena  
 Comune di Ravenna  
 Unione dei Comuni Romagna Faentina  
 Provincia di Ravenna  
 ACER Ravenna

**Puglia**

Comune di Bari  
 Città metropolitana di Bari  
 Provincia di Bari  
 ARCA Puglia centrale Bari  
 Comune di Brindisi  
 Provincia di Brindisi  
 ARCA Salento nord Brindisi

**Veneto**

Comune di Padova  
 Provincia di Padova  
 CUC Comuni in provincia di Padova  
 ATER Padova  
 Comune di Vicenza  
 SUA Comuni in provincia di Vicenza  
 Provincia di Vicenza  
 ATER Vicenza

**Toscana**

Comune di Firenze  
 Città metropolitana di Firenze  
 CUC Comuni in provincia di Firenze  
 Firenze CASA SPA  
 Comune di Massa Carrara  
 CUC Comuni in provincia di Massa Carrara  
 Provincia di Massa Carrara  
 ERP Massa Carrara (edilizia residenziale pubblica Massa Carrara)

**Marche**

Comune di Ancona  
 Provincia di Ancona  
 CUC Comuni in provincia di Ancona  
 ERAP Ancona (ente regionale per l'abilitazione pubblica nelle Marche)  
 Comune di Pesaro  
 Provincia di Pesaro Urbino  
 SUA provincia di Pesaro Urbino  
 ERAP Pesaro Urbino

**Sicilia**

Comune di Palermo  
 Provincia di Palermo  
 CUC Comuni in provincia di Palermo  
 IACP Palermo (Istituto Autonomo Case Popolare)  
 Comune di Ragusa  
 Provincia di Ragusa  
 CUC Comuni in provincia di Ragusa  
 IACP Ragusa  
 Comune di Catania  
 CUC Comuni in provincia di Catania  
 IACP Catania  
 Regione Sicilia

**Lazio**

Città metropolitana di Roma  
 Roma Capitale  
 Provincia di Roma  
 ATER Roma (azienda territoriale per l'edilizia residenziale)  
 Comune di Viterbo  
 Provincia di Viterbo  
 CUC Comuni in provincia di Viterbo  
 ATER Viterbo  
 Comune di Frosinone  
 SUA Provincia di Frosinone  
 ATER Frosinone

**Campania**

Comune di Napoli  
 Città metropolitana di Napoli  
 Provincia di Napoli  
 Regione Campania  
 IACP Napoli (Istituto Autonomo Case Popolare)  
 Comune di Salerno  
 Provincia di Salerno  
 CUC Comuni in provincia di Salerno  
 IACP Salerno  
 Comune di Caserta  
 Provincia di Caserta  
 IACP Caserta

**Umbria**

Comune di Perugia  
 Provincia di Perugia  
 CUC Comuni in provincia di Perugia  
 ATER Perugia  
 Comuni di Terni  
 Provincia di Terni  
 ATER Terni

**Basilicata**

Comune di Potenza  
 Provincia di Potenza  
 CUC Comuni in provincia di Potenza  
 ATER Potenza  
 Comune di Matera  
 Provincia di Matera  
 ATER Matera

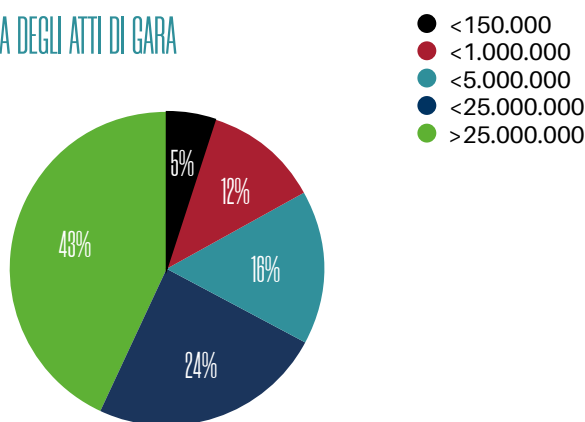


Pertanto ad oggi, nelle more della piena operatività della Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici<sup>35</sup>, i bandi e gli avvisi di gara sono pubblicati attraverso i seguenti canali:

- sul profilo della stazione appaltante (presso le sezioni “Albo Pretorio” o la pagina “Bandi, Gare e Contratti”)
- sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea
- sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana
- sui quotidiani locali e nazionali
- tutti gli atti delle procedure per l’affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria sono soggetti agli obblighi di pubblicazione sul sito del MIMS.

Alla luce di quanto rappresentato nel presente contributo, ancora diverse sono le incertezze riscontrabili in ragione della mancata attuazione di tutte le previsioni in materia di obblighi di pubblicazione dei documenti di gara. Solo in 107 bandi su 378 le stazioni appaltanti danno informazioni in merito alla pubblicazione del materiale di gara. In più, particolari problemi sono stati riscontrati per le aggiudicazioni in quanto le indicazioni sono diverse fra loro e in taluni casi deficitarie. Mancano date di aggiudicazione delle gare, percentuali di ribasso, totale delle offerte ricevute e quante provenienti da micro imprese. Dato non aggiornato neppure sulla banca dati ANAC, ferma al 2019. Solo il 20% dei bandi esaminati, ad esempio, consente di conoscere le date dell’aggiudicazione e quante imprese hanno presentato l’offerta. Tali evidenze insegnano una importante riflessione: la mancanza di trasparenza e di uniformità delle informazioni da un lato ha reso il lavoro di analisi più complicato, ma dall’altro ha messo ancor più in luce le differenze esistenti nei vari territori.

GRAFICO 10 TRASPARENZA DEGLI ATTI DI GARA



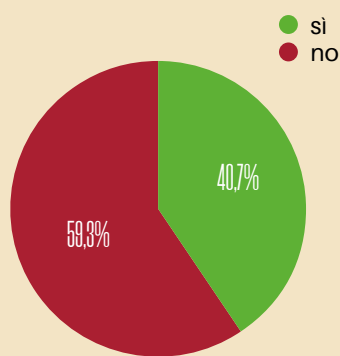
Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

dell’ordinamento comunitario.” (Articolo 1, comma 1).

<sup>35</sup> Ai sensi del comma 2 del citato art. 29, del Codice degli Appalti, d.lgs. 50/2016, tutte le informazioni inerenti agli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione, alla scelta del contraente, all’aggiudicazione e all’esecuzione di lavori, servizi e forniture relativi all’affidamento, inclusi i concorsi di progettazione e i concorsi di idee e di concessioni, devono essere pubblicate nella Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici.

<sup>36</sup> In base all’articolo 71 del Codice degli Appalti, del d.lgs. 50/2016, tale motivazione deve essere particolarmente circostanziata qualora sia presente un bando-tipo che esplicita i criteri di valutazione delle offerte.

GRAFICO 11 OBBLIGO DI SOPRALLUOGO



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

Quanto alla possibilità delle stazioni appaltanti di discostarsi rispetto alle regole da inserire in bandi e contratti tipo, questa decisione va motivata<sup>36</sup> adeguatamente adottando un apposito atto che indichi le ragioni sottese a tale deroga.

A chiarirlo è la stessa ANAC in una nota di richiamo alla città metropolitana di Firenze per una procedura riguardante i lavori del corridoio Mezzana- Perfetti Ricasoli. L'ANAC ha ritenuto non sussistente una discrezionalità valutativa nell'affidamento dell'incarico. Lo scostamento sia dal Codice dei contratti sia dalle linee guida è avvenuto ignorando il bando tipo che indicava esplicitamente i criteri per le offerte.

Le linee guida, i bandi tipo, i contratti tipo e gli altri strumenti previsti garantiscono la promozione dell'efficienza dell'attività delle stazioni appaltanti, nonché l'omogeneità di procedimenti amministrativi.

Ne consegue che qualora le Stazioni appaltanti, in applicazione della loro discrezionalità valutativa, intendano derogare a singole disposizioni delle linee guida è necessario che le stesse, oltre a non potersene discostare in modo irragionevole e abnorme, motivino attraverso l'adozione di un apposito atto le ragioni di opportunità sottese a tale deroga. La motivazione, peraltro, a norma dell'art. 71 del codice dei contratti pubblici, dovrà essere maggiormente circostanziata qualora sia presente, come nel caso di specie, un bando-tipo che esplicita chiaramente i criteri di valutazione delle offerte. Altra particolarità è stata rilevata in merito agli allegati richiesti a corredo dei bandi.

Si va da un minimo di 5 ad un massimo di 130 allegati al bando del comune di Firenze per la realizzazione di una pista ciclabile.

A tal proposito, va ricordato che non si tratta di appalti complessi, ma relativi ad una sola attività e che il numero degli allegati talvolta non è proporzionale al valore dell'appalto.

Altra peculiarità delle stazioni appaltanti è la previsione o meno dell'obbligatorio sopralluogo prima di effettuare l'offerta (pena l'esclusione dalla gara). Il sopralluogo, regolamentato dall'art. 79, comma 2, del D. Lgs. 50/2016<sup>37</sup>, permette ai concorrenti partecipanti ad una procedura di selezione, di acquisire una conoscenza appropriata dei luoghi presso cui dovrà svolgersi l'appalto o la concessione pubblica, così da poter formulare un'offerta più precisa e puntuale, nonché garantire l'Amministrazione, in fase di esecuzione contrattuale, da successive richieste di modifiche e varianti. La prescrizione del sopralluogo obbligatorio negli atti di gara diviene, dunque, una possibilità a disposizione della stazione appaltante, applicabile, secondo la nuova normativa, già nella fase di selezione dei concorrenti (indagine di mercato), tanto nei lavori quanto nei servizi.

L'obbligo di sopralluogo ha infatti "un ruolo sostanziale, e non meramente formale, per consentire ai concorrenti di formulare un'offerta consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto. "L'obbligo di sopralluogo, strumentale a una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi, è infatti funzionale alla miglior valutazione degli interventi da effettuare in modo da

<sup>37</sup> In precedenza, il sopralluogo era disciplinato dall'articolo 106 del d.P.R. n. 207/2010 (Regolamento di attuazione ed esecuzione del d.lgs. n. 163/2006), oggi abrogato dal vigente Codice dei contratti pubblici, d.lgs 50/2016, il quale lasciava ampia discrezionalità alla stazione appaltante in ordine alla rilevanza da assegnare al sopralluogo in relazione alla prestazione richiesta all'operatore economico. In particolare, prevedeva che l'offerta da presentare in gara per l'affidamento di appalti e concessioni pubbliche dovesse essere accompagnata dalla dichiarazione di essersi recati sul luogo di esecuzione dei lavori, di avere preso conoscenza delle condizioni locali, della viabilità di accesso, di aver verificato le capacità e le disponibilità, compatibili con i tempi di esecuzione previsti, delle cave eventualmente necessarie e delle discariche autorizzate, nonché di tutte le circostanze generali e particolari suscettibili di influire sulla determinazione dei prezzi, sulle condizioni contrattuali e sull'esecuzione dei lavori e di aver giudicato i lavori stessi realizzabili, gli elaborati progettuali adeguati ed i prezzi nel loro complesso remunerativi e tali da consentire il ribasso offerto.

formulare, con maggiore precisione, la migliore offerta tecnica” (Cons. Stato, Sez. V, 19 febbraio 2018 n. 1037).

Dei 378 bandi analizzati 154 prevedono il sopralluogo come condizione per poter effettuare l’offerta (grafico 11).

Data la “strumentalità” del sopralluogo, il Consiglio di Stato (Sez. V, 26 luglio 2018, n. 4597) ha sancito l’esenzione dall’obbligo del sopralluogo per il gestore uscente del servizio, che già conosce perfettamente lo stato dei luoghi.

Per altro verso, il Tar Lazio, Sez. I, 2 aprile 2019, n. 4304 ha ribadito nel tempo che “l’effettuazione del sopralluogo, oltre il termine indicato negli atti di gara, non costituisce causa di esclusione dalla procedura e inoltre qualora il bando non lo preveda esplicitamente, non vi è obbligo di sopralluogo a carico di tutti i componenti del raggruppamento temporaneo di imprese, essendo sufficiente che tale obbligo sia adempiuto dall’impresa mandataria”.

In contrasto con quanto stabilito dalla giurisprudenza, l’ANAC consente l’obbligatorietà del sopralluogo soltanto quando l’oggetto del contratto abbia una stretta e diretta relazione con le strutture edilizie e non considera legittima la scelta di prevedere il sopralluogo in un momento antecedente la formulazione delle offerte<sup>38</sup>.

Tanto è vero che la scelta di prevedere il sopralluogo obbligatorio preliminare non risulta legittima quando fuoriesce dal perimetro applicativo dell’articolo 79, comma 2, che collega il sopralluogo alla formulazione delle offerte; e quando determina, in violazione dei principi di proporzionalità e libera concorrenza, un significativo ostacolo per gli operatori economici, sotto il profilo organizzativo e finanziario.

<sup>38</sup> “Indicazioni alle stazioni appaltanti sul tema del sopralluogo obbligatorio nella fase della manifestazione di interesse nelle procedure negoziate” del 18 luglio 2018

## LA DIGITALIZZAZIONE

Altro obiettivo realizzato solo in parte con la riforma del 2016 è la digitalizzazione delle procedure di gara e di controllo, intesa come gestione unitaria del procedimento e come accessibilità e trasparenza dei dati.

Digitalizzazione che presenta vantaggi sia dal punto di vista economico che giuridico. Dal punto di vista economico, infatti, l'uso delle tecnologie informatiche in tutto il processo di approvvigionamento permetterebbe un aumento di efficienza e un risparmio in generale pari a 200 miliardi di euro annui<sup>39</sup>. Mentre, dal punto di vista giuridico, l'utilizzo delle tecnologie digitali consente l'attuazione dei principi di trasparenza e tracciabilità delle operazioni di gara e di riduzione del contenzioso oltre che minor rischio di corruzione. I risultati dell'indagine dimostrano anzitutto che il regime di asimmetrie informative e regolamentari nel quale ci troviamo impone una più profonda riflessione e rivalutazione del corrente contesto politico, giuridico e tecnologico al fine di evitare che tali imprese siano quasi avulse dalla normativa vigente.

Invero, l'e-procurement costituiva già un obiettivo delle Direttive del 2004, poi rimarcato in quella del 2014 in materia di contratti pubblici, in quanto idoneo a "semplificare notevolmente la pubblicazione degli appalti e accrescere l'efficacia e la trasparenza delle procedure di appalto", oltre che funzionale a consentire un forte aumento delle possibilità per gli tutti gli operatori economici, anche i più piccoli, "di partecipare a procedure d'appalto nell'ambito del mercato interno", come si legge nel Considerando n. 63 della Direttiva 2014/24/EU<sup>40</sup>.

Nonostante i sei anni trascorsi dall'entrata in vigore del codice del 2016, l'e-procurement non ha ancora trovato piena attuazione, ma prevalentemente ostacoli che ne hanno impedito o ritardato l'effettiva applicazione. Sarebbe stato sicuramente più efficiente se accompagnato alla riforma delle stazioni appaltanti.

L'attuazione dell'obbligo di digitalizzazione di derivazione comunitaria è, infatti, avvenuta con difficoltà in molte delle oltre 36.000 stazioni appaltanti, soprattutto in quelle con dimensioni ridotte e carenti di strumenti, personale e competenze adeguati a far fronte alle innovazioni tecnologiche. Per queste ultime l'e-procurement si è configurato non come un'opportunità di sviluppo ma come un mero adempimento normativo fonte di complicazioni e criticità.

Tanto è vero che nella prima fase di applicazione, stazioni appaltanti ed operatori economici lamentavano problemi operativi e criticità del sistema di verifica dei requisiti di qualificazione delle imprese con AVCPass quali, fra gli altri, la carenza di supporto informatico, un aggravio del procedimento a causa di verifiche lente ed incomplete e ritardi di caricamento dei documenti da parte degli enti certificanti.

Al proposito, l'indagine ha messo in luce che negli ultimi 4 anni l'espleta-

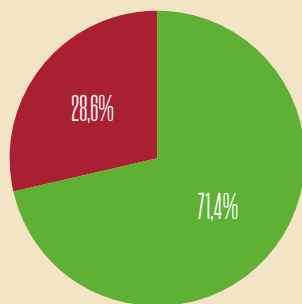
<sup>39</sup> Indagine Agid, "La spesa ICT nella PA italiana 2021- Principali trend e percorsi in atto".

<sup>40</sup> L'art. 22 della Direttiva 2014/24/UE ha pertanto previsto l'obbligo di ricorrere ai mezzi di comunicazione elettronici, poi recepito a livello nazionale dal comma 2 dell'art. 40 del d.Lgs. 50/2016, efficace a partire dal 18 ottobre 2018.

<sup>41</sup> Determinazione n. 4 del 10 ottobre 2012 dell'AVCP, recante "Indicazioni generali per la redazione di bandi di gara"

## GRAFICO 12 BANDI CON OFFERTA TELEMATICA E CARTACEA

- Gara con offerta telematica
- Gara con offerta cartacea



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

mento delle gare elettroniche sta aumentando. Infatti, secondo i dati forniti dall'ANAC (relazione 2021) la procedura telematica è quella più utilizzata (60,8 %), ma il 24,7% ancora viene gestito in modalità cartacea (grafico 11).

Dall'analisi dei dati da noi raccolti su 378 bandi, 108 si sono svolti in modalità cartacea. La strada verso la digitalizzazione è ancora piena di alti e bassi. Da una scorsa dei repertori giurisprudenziali, riemergono infatti gli echi di sentenze incentrate sulle modalità di sigillatura dei plichi di offerta (ad es. utilizzo del nastro adesivo anziché della cera lacca) e di corretta apposizione delle controfirme sui lembi di chiusura dei plichi. Problematiche estremamente formali in gran parte, ma che ancora residuano in alcune realtà. Il riferimento è al bando della CUC Area Sele Picentini (SA) per la riqualificazione di edifici. Viene specificato che la gara si svolge in modalità tradizionale o cartacea e che il plico va inviato sigillato tramite raccomandata. Laddove per "sigillatura" deve intendersi una chiusura ermetica recante un qualsiasi segno o impronta, apposto su materiale plastico come striscia incollata o ceralacca o piombo, tale da rendere chiusi il plico e le buste, attestare l'autenticità della chiusura originaria proveniente dal mittente, nonché garantire l'integrità e la non manomissione del plico e delle buste<sup>41</sup>. Viene specificato che il progetto esecutivo ed il capitolato sono caricati su pendrive o altro supporto dal funzionario dell'ufficio previo appuntamento.

Il Comune di Nocera Superiore (SA), in base alla normativa vigente sul copyright, è titolare dei diritti di proprietà intellettuale e di utilizzo-diffusione relativi ai diversi elementi contenuti nel progetto di cui al bando e ne autorizza l'uso solo ai fini della partecipazione alla gara d'appalto. I documenti relativi alla parte tecnico-qualitativa dell'offerta e quelli relativi alla parte economica e temporale dell'offerta devono essere inseriti in buste separate, debitamente sigillate, contenute all'interno del plico generale (esterno). La mancata separazione dell'offerta economica e dell'offerta tecnico-qualitativa è causa di esclusione dalla gara, in quanto comporta la violazione del principio di segretezza delle offerte<sup>42</sup>.

In più, la città metropolitana di Torino ha richiesto espressamente che l'invio dell'offerta in plico raccomandato avvenga soltanto attraverso la Società Poste Italiane. A questo si aggiungono la città di Roma e la provincia di Vicenza che reca l'orario entro cui consegnare il plico (dalle 9 alle 12).

Il comune di Modena ha precisato che i plichi esterni non devono essere trasparenti, ma controfirmati sui lembi di chiusura e idoneamente sigillati e devono recare all'esterno, le informazioni relative all'operatore economico concorrente (denominazione o ragione sociale, codice fiscale, indirizzo, numero di telefono, fax e/o posta elettronica certificata per le comunicazioni) e le indicazioni relative all'oggetto.

Il comune di Milano, invece, non ha ammesso offerte a mezzo di posta elettronica certificata ma unicamente mediante consegna direttamente presso

<sup>42</sup> Si trattava di una gara aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nella quale le buste richieste erano 4 (documentazione, offerta tecnica, economica e a tempo).

la sede della stazione appaltante, con mezzi liberi, purché idoneamente sigillata con ceralacca o nastro adesivo e precisa che sui lembi di chiusura delle buste sigillata.

La provincia di Roma ha richiesto che i plichi contengano al loro interno due buste, a loro volta sigillate con ceralacca o nastro collato e controfirmate sui lembi di chiusura, recanti l'intestazione del mittente e la dicitura, rispettivamente: "A - Documentazione Amministrativa" "B - Offerta economica".

Il comune di Viterbo ha precisato che la sigillatura del plico deve essere effettuata con ceralacca o nastro adesivo antistrappo, almeno per quanto riguarda i lembi incollati dal concorrente dopo l'introduzione del contenuto, e non è necessaria per i lembi preincollati in sede di fabbricazione delle buste.

Il comune di Catania ha richiesto espressamente che nella sigillatura si eviti la ceralacca in quanto sostanza cancerogena che, peraltro, vetrificandosi, a seguito di urti e pressioni, può facilmente staccarsi e non arrivare integra a destinazione.

Per la provincia di Padova il plico contenente l'offerta poteva essere inviato mediante servizio postale (a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento), mediante corrieri privati o agenzie di recapito debitamente autorizzate, oppure consegnato a mano da un incaricato dell'impresa. Soltanto in tale ultimo caso può essere rilasciata apposita ricevuta con l'indicazione dell'ora e della data di consegna.

La provincia di Pesaro-Urbino ha richiesto la presentazione delle offerte in buste cartacee sigillate nelle more della definizione della piattaforma dedicata.

Nella redazione dell'offerta il comune di Modena ha ricordato che per cartella si intende una pagina di testo dattiloscritta di dimensioni standard (A4) e per pagina si intende un foglio formato A4 fronte/retro. Gli elaborati relativi alle migliorie/varianti/integrazioni vanno redatti in analogia a quanto già progettato dall'Amministrazione e recare, relativamente ad ogni proposta, un indice dettagliato delle stesse, suddivise secondo il dettaglio sopra indicato. Tutte le migliorie/varianti/integrazioni proposte devono comprendere tutti gli oneri relativi alla loro realizzazione (prove, materiali, manodopera, noli, ponteggi, lavorazioni speciali, collaudi necessari al fine del rilascio di pareri etc.), nulla escluso, al fine di dare la miglior/variante/integrazione realizzabile interamente, "finita a regola d'arte" e "collaudabile". Tutti i documenti vanno presentati in duplice copia, una cartacea ed una su supporto informatico. E, ai sensi dell'art. 52, comma 1, lettera c) del D. Lgs. 50/2016, non sono ammessi mezzi di comunicazione elettronici, in quanto la stazione appaltante non dispone di idonee attrezzature specializzate per il loro utilizzo.

Il comune di Bari ha chiesto per ogni subcriterio qualitativo di valutazione una relazione descrittiva costituita da non più di 5 (cinque) pagine in formato A4 scritte su una sola facciata, con non più di n.25 righe per facciata allegando non più di 5 (cinque) elaborati grafici, redatti secondo le scale dei progetti esecutivi nonché il relativo computo metrico e l'elenco prezzi delle categorie di lavoro utilizzate.

Tuttavia, nonostante i casi particolari, il passaggio dal cartaceo al digitale è in atto e la situazione appare migliorata dal 2019 (anno di inizio dell'indagine) al 2021.

Oltre al discorso sulla corretta sigillatura delle buste che per ovvie ragioni nella procedura telematica viene meno, le piattaforme utilizzate per esperienze le gare d'appalto sono differenti in base al territorio e all'amministrazione appaltante in alcuni casi e anch'esse presentano alcune peculiarità.

La centrale unica di committenza del comune di Tito (PZ) ha precisato che ciascun file inserito nella piattaforma può avere una dimensione massima di 15 Mb e che le singole Buste (Amministrativa ed Economica) non devono superare 50 Mb.

L'ERAP Marche ha previsto una riduzione del termine per la presentazione delle offerte. L'accuratezza della misura del tempo è garantita dall'uso, su tutti i server del protocollo NTP che tipicamente garantisce una precisione nella sincronizzazione dell'ordine di 1/2 millesecodi. Le scadenze temporali vengono sempre impostate a livello di secondi. La piattaforma telematica prevede il caricamento e l'invio dell'offerta contenente le buste digitali A E B.

Il comune di Palermo ha richiesto agli operatori la presentazione delle offerte in forma di cataloghi elettronici o includere un catalogo elettronico. Il documento dovrà essere inviato in formato 7pm ed essere sottoscritto con firma digitale.

Il comune di Padova per espletare l'appalto si è avvalso della piattaforma di e-procurement della regione Lombardia (Aria spa-Sintel).

Le differenze sono numerose e si possono leggere anche nelle pagine che seguono, ma ciò che salta agli occhi è la mancanza di omogeneità.

Per questo è necessario adottare sistemi quanto più uniformi possibile e far confluire a livello centrale tutte le informazioni sui contratti pubblici in un sistema unico di raccolta (registro nazionale dei contratti pubblici). Con riferimento al primo profilo, il DM 148/2021 ha elencato le caratteristiche e le funzionalità che devono possedere le piattaforme per la piena digitalizzazione delle gare.

In sostanza i sistemi devono essere in grado di gestire l'intero ciclo di vita dell'appalto, supportando stazioni appaltanti e operatori economici nella gestione di tutte le fasi<sup>43</sup> della procedura di gara, dalla redazione degli atti alla gestione del fascicolo informatico, dallo scambio delle comunicazioni, all'accesso ai documenti.

Il decreto elenca, inoltre, alcune best practices da tenere in considerazione ai fini della realizzazione delle piattaforme (ad es., integrazione con i sistemi

<sup>43</sup> Il DM 12 agosto 2021 n. 148 è attuativo dell'articolo 44 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016), in materia di digitalizzazione delle procedure. Le piattaforme di e-procurement dovranno supportare le seguenti funzionalità: acquisizione del CIG e redazione della determina a contrarre; redazione e pubblicazione del bando e degli atti di gara; compilazione e presentazione delle offerte; svolgimento delle comunicazioni relative alla costituzione della commissione di gara; svolgimento delle attività della commissione giudicatrice, mediante possibilità per i commissari di consultare le offerte; svolgimento di sedute pubbliche in modalità telematica; redazione o acquisizione dei verbali delle sedute; calcolo dei punteggi tecnici ed economici, nonché delle soglie di anomalia; redazione, acquisizione e notifica dei provvedimenti di esclusione dei concorrenti; verifica dei requisiti di partecipazione tramite l'interazione con la banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP); formazione della graduatoria definitiva, acquisizione del provvedimento di aggiudicazione e assolvimento degli obblighi di post-informazione; redazione e acquisizione del contratto; il gestore del sistema telematico dovrà garantire la continuità operativa e il disaster recovery.

di gestione documentale; integrazione con strumenti per la pianificazione degli acquisti e la raccolta dei requisiti utili all'indizione delle gare; scambio di dati in interoperabilità con i sistemi contabili), rimettendo una più articolata definizione delle migliori pratiche ad apposite Linee Guida dell'Agid, aggiuntive rispetto a quelle sopra menzionate contenenti le regole tecniche. Un'ulteriore spinta verso l'e-procurement è poi arrivata con la pubblicazione sulla G.U. del Bando tipo n. 1/2021, che promuove l'applicazione uniforme e standardizzata di misure di digitalizzazione, riflettendo le previsioni del D.M. 148/2021 (ad esempio, in materia di identificazione dell'utente, di integrità dei dati e segretezza delle offerte, di pubblicità delle sedute).

Le piattaforme di e-procurement dovranno inoltre operare in sinergia con il fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE)<sup>44</sup>, che sostituisce l'abrogato AVCPass, il quale consente l'acquisizione dei documenti e delle certificazioni comprovanti i requisiti, riutilizzabili per le varie gare. In questo modo, si avrà una disponibilità in tempo reale delle certificazioni in formato digitale, mediante interoperabilità.

Sembra dunque che finalmente siamo sulla strada giusta, anche se manca ancora l'ultimo miglio: il nuovo codice.

---

<sup>44</sup> Approvato con Delibera ANAC n. 464 del 27 luglio 2022, operativo dal 25 ottobre presso la Banca Dati ANAC. Dal 9 novembre è obbligatorio per imprese e amministrazioni pubbliche per partecipare alle gare di appalto. E' facoltativo per le procedure di importo inferiore a 40 mila euro l'utilizzo del sistema.







# CAPITOLO

# 3.

# EDIFICI SCOLASTICI

2 bandi su 10



vengono suddivisi in **lotti**



in 15 bandi su 100



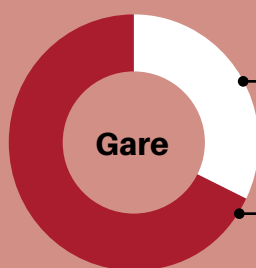
le stazioni appaltanti motivano la **mancata suddivisione in lotti**

## 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**

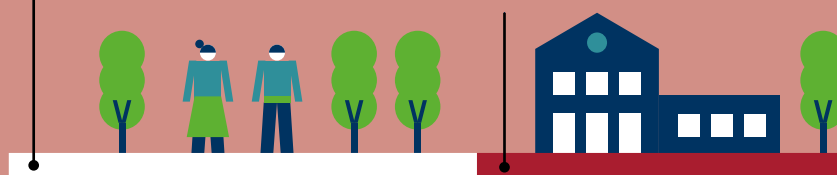
**68%** gare svolte in **modalità telematica**



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 in quanto, a causa dell'emergenza sanitaria, è stata l'infrastruttura che più si è dovuta rinnovare per consentire un ritorno in sicurezza degli studenti e confrontare con i singoli territori. Nel 2018 il 18% degli edifici scolastici italiani (circa 40.000) è stato dichiarato vetusto secondo i criteri elaborati dal Ministero dell'Istruzione<sup>45</sup>, per questo gli stanziamenti per l'edilizia scolastica statale sono destinati ad aumentare nel corso dei prossimi anni. Un incremento di risorse che sarà fondamentale monitorare alla luce degli obiettivi del PNRR. Il Piano prevede il potenziamento dell'edilizia scolastica in modo da ridurre i divari territoriali oggi esistenti e da contrastare l'abbandono scolastico.

Lo stato del patrimonio edilizio relativo alle scuole è variegato: esistono molti istituti sottoposti a un vincolo sismico, culturale e idrogeologico, ma nell'analisi che segue sono state prese in considerazione fattispecie non soggette a lavorazioni particolari, bensì che afferissero solo alla categoria OG1. Fatta questa premessa, si può entrare nel vivo dell'indagine condotta su 130 bandi (grafici 13 e 14), suddivisi in 12 regioni e 28 tra città metropolitane, province e comuni. Di questi, 18 sono accordi quadro.

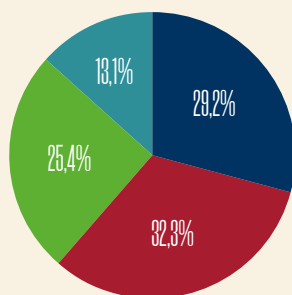
“

il 18% degli edifici scolastici italiani è stato dichiarato vetusto

”

GRAFICO 13 BANDI RIPARTITI PER SOGLIA

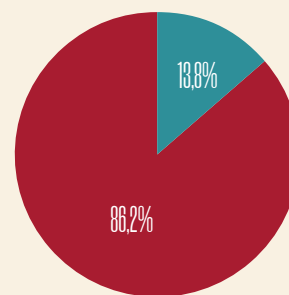
- 150 - 500
- 500 - 1 mil
- 1 - 2 mil
- 2 - 5 mil



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

GRAFICO 14 NUMERO ACCORDI QUADRO

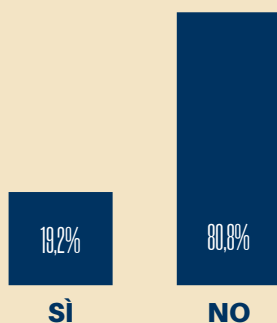
- procedura aperta - accordo quadro
- procedura aperta



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

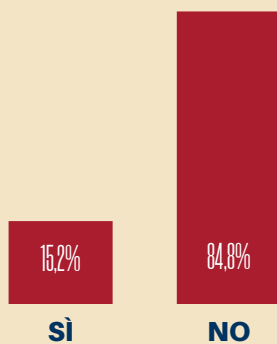
<sup>45</sup> Le regioni con edifici scolastici esistenti da 50 anni sono Piemonte 43,7% (Alessandria 62,34% e Vercelli 59,75%), Liguria 37,5% e Valle d'Aosta 27,9%. I comuni con maggiore incidenza di edifici vetusti sono: Torino (42,5%), Genova (37%) e Milano (29,2%). Le percentuali diminuiscono al di sotto del 10% a Catania (8,4%), Roma (6,6%), Napoli (1,2%) e Firenze (0,7%).

GRAFICO 15 SUDDIVISIONE IN LOTTI



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

GRAFICO 16 MOTIVAZIONE DELLA MANGATA SUDDIVISIONE IN LOTTI



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

## SUDDIVISIONE IN LOTTI E MOTIVAZIONI

L'opzione di suddividere gli appalti in lotti è rimessa alla discrezionalità delle stazioni appaltanti, le quali sono tenute ad operare una corretta ponderazione degli interventi e a valutare se le singole parti di un appalto possiedono una certa autonomia in rapporto alla realizzazione dell'opera.

Su 130 solo 25 bandi sono stati suddivisi in lotti, come richiederebbe il codice degli appalti all'articolo 51 (grafico 15). Considerando le quattro fasce di importo, le stazioni appaltanti che procedono più spesso al frazionamento sono i comuni di Torino, Milano, Brescia e Bari.

I dati dimostrano una diffusa riluttanza delle stazioni appaltanti al frazionamento dei lotti in misura maggiore negli importi elevati (1-5 milioni di euro). Oltre alla lottizzazione, è importante indagare i motivi che hanno spinto la stazione appaltante a procedere con un bando unico. Tuttavia, dei 105 bandi non frazionati soltanto 16 stazioni appaltanti si preoccupano di dare una motivazione come richiesto dal Codice (tabella 4 e grafico 16).

Si riportano in dettaglio alcune delle motivazioni addotte dalle stazioni appaltanti:

- 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 o del lavoro da attuare (impossibilità oggettiva). In più verrebbe violato quanto prescritto dall'art. 35 comma 6 del d.lgs. n. 50/2016 s.m.i. (CUC Valmontone, 831.000 euro).
- 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: la fattibilità del lavoro alle condizioni individuate dal progetto non può prescindere dalla progettazione e realizzazione degli interventi ivi previste (SUA Provincia di Pesaro-Urbino, 1.125.200 euro).
- L'appalto si ritiene non frazionabile ai sensi dell'art. 51, comma 1, del Codice in quanto le lavorazioni che lo compongono risultano caratterizzate da una sostanziale omogeneità tecnico-operativa, tale da non consentirne una suddivisione in distinti lotti funzionali (Comune di Perugia 1.200.000 euro).
- L'appalto è costituito da un unico lotto poiché è difficile ed economicamente poco conveniente suddividere gli appalti in lotti funzionali (Comune di Castel San Giorgio, provincia di Salerno, 1.185.000 euro).
- L'appalto è costituito da un unico lotto poiché trattasi di opere con categoria di lavorazioni omogenee (CUC area vasta Comune Marone - Brescia 2.460.000 euro).



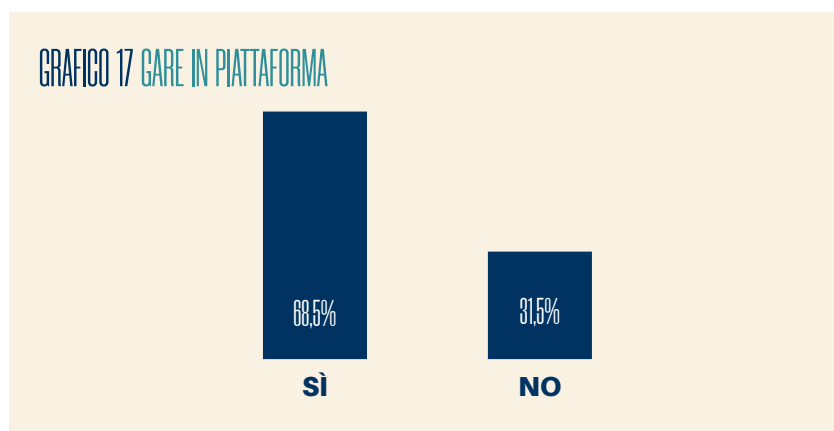
TABELLA 4 ELENCO DELLE STAZIONI APPALTANTI CHE HANNO SUDDIVISIONE IN LOTTI E MOTIVATO IN CASO DI LOTTO UNICO

	Soglia 150-500mila	Soglia 500-1milione	Soglia 1-2milioni	Soglia 2-5milioni
<b>SA che hanno lottizzato</b>	Comune di Torino, comune di Milano, comune di Brescia, Bari, Pr. Salerno (comune), comune di Brindisi	Comune di Torino, comune di Milano, comune di Ancona, comune di Bari, città metropolitana di Napoli, provincia di Palermo	Comune di Torino, comune di Milano, comune di Brescia, comune di Ancona, Roma capitale, Roma (sua città metro), città metropolitana di Napoli, comune di Bari, comune di Brindisi	Comune di Firenze
<b>SA che non hanno nè lottizzato nè motivato</b>	Provincia di Novara, provincia di Milano, provincia di Brescia, comune di Bologna, comune di Modena, comune di Ravenna, provincia di Ravenna, comune di Padova, comune di Firenze, comune di Massa Carrara, comune di Ancona, provincia di Pesaro-Urbino, provincia di Pesaro Urbino, città metropolitana di Roma, provincia di Viterbo, provincia di Perugia, comune di Terni, comune di Brindisi, città metropolitana di Napoli, regione Campania, provincia di Salerno, comune di Matera, comune di Palermo, provincia di Ragusa, comune di Catania.	Provincia di Novara, provincia di Brescia, provincia di. Bologna, provincia di Modena, provincia di Ravenna, provincia di Padova, provincia di Firenze, provincia di Massa Carrara, provincia di Pesaro Urbino, città metropolitana di Roma, provincia di Viterbo, comune di Terni, comune di Bari, provincia di Brindisi, città metropolitana di Napoli, provincia di Salerno, provincia di Matera, provincia di Potenza, provincia di Palermo, provincia di Catania	Comune di Torino, comune di Novara, comune di Modena, provincia di Vicenza, comune di Padova, città metropolitana di Firenze, comune di Massa Carrara, provincia di Ancona, provincia di Pesaro-Urbino, provincia di Viterbo, comune di Terni, provincia di Salerno, provincia di Matera, provincia di Potenza, provincia di Palermo, comune di Catania	Comune di Torino, comune di Novara, comune di Brescia, comune di Bologna, comune di Massa Carrara, provincia di Pesaro, Pesaro-Urbino, comune di Perugia, comune di Terni, provincia di Bari, comune di Brindisi, comune di Palermo, comune di Catania
<b>SA che non hanno lottizzato ma hanno motivato</b>	Provincia di Bari, comune di Bologna, provincia di Viterbo	Città metropolitana di Bologna, città metropolitana di Firenze, provincia di Roma, provincia di Potenza	Città metropolitana di Bologna, provincia di Pesaro-Urbino, comune di Perugia, provincia di Salerno, comune di Palermo, comune di Ragusa	Provincia di Brescia, comune di Ravenna, provincia di Potenza

Sebbene la questione del frazionamento dell'appalto potrebbe sembrare in apparenza cara solo in funzione alla partecipazione delle piccole imprese, in realtà rappresenta uno degli indici di misurazione del funzionamento delle stazioni appaltanti nella programmazione e progettazione dell'opera, peraltro le fasi più importanti della gara<sup>46</sup>. Lo stesso codice del 2016 ha focalizzato l'attenzione più sulla fase di affidamento che su quelle di programmazione del contratto da affidare e di progettazione dell'opera. È stato ricalcato lo schema previsto nelle direttive comunitarie che si preoccupano degli istituti che hanno rilevanza nel mercato unico e non nei singoli mercati interni. La stessa ANAC si è espressa sull'opportunità per le stazioni appaltanti di effettuare una corretta programmazione e progettazione dei lavori. La provincia di Salerno ha, infatti, estremamente parcellizzato gli appalti di lavori di manutenzione affidando direttamente a singoli soggetti importi inferiori ad euro 40.000. Con adeguata programmazione, invece, la Provincia di Salerno avrebbe potuto porre in essere una o più procedure ad evidenza pubblica, anche pluriennali, suddividendole se opportuno in lotti al fine di consentire la partecipazione di piccole imprese (manutenzione edifici scolastici).

## TIPOLOGIA DI PROCEDURA UTILIZZATA

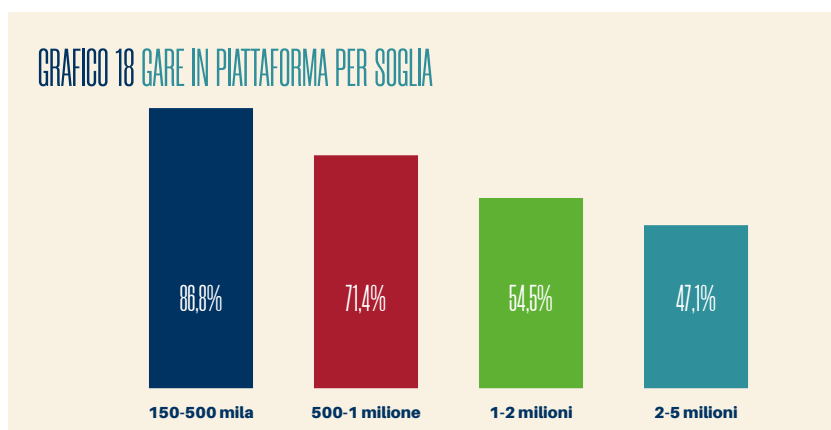
Sono 89 gli appalti svolti su piattaforma cioè in modalità telematica mentre sono 41 quelli che prevedono l'invio della domanda cartacea tramite raccomandata o brevi manu. Altre volte, ancora, i documenti vengono caricati online sulla pagina del comune, ma la procedura resta cartacea (grafico 17).



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

<sup>46</sup> Il rapporto della Banca d'Italia del 19 dicembre 2019, n. 538, "Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti", ha stimato che per la programmazione si impiega un anno, per la progettazione le stazioni appaltanti impiegano in media 362 giorni, contro i 276 dell'aggiudicazione.





Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

Dalla fotografia sull'andamento degli appalti in Italia dal 2018 al 2021 scattata dall'Osservatorio CNA, si evince che l'anno di transizione dal sistema pienamente cartaceo a quello telematico è il 2019 (grafico 18). Rispetto a questa data, l'analisi ha registrato esempi virtuosi di stazioni appaltanti che già in precedenza avevano implementato un sistema telematico di aggiudicazione come il comune di Milano, il comune di Brescia, la provincia di Massa Carrara e il comune di Frosinone. Accanto a questi esempi virtuosi, si segnalano alcune stazioni appaltanti che procedono ancora con la modalità cartacea. È il caso del comune di Potenza (bando del 2020) e la città metropolitana di Roma (bando del 2021).

TABELLA 5 TIPOLOGIA DI PROCEDURA UTILIZZATA

	Soglia 150-500mila	Soglia 500-1milione	Soglia 1-2milioni	Soglia 2-5milioni
<b>Telematico</b>	<p>Comune di Torino (2020), comune di Novara (2020), comune di Milano (2020), comune di Milano (2019), comune di Brescia (2021), comune di Brescia (2019), comune di Bologna (2019), comune di Modena (2019), comune di Ravenna (2020 e 2019), comune di Padova (2018 e 2021), provincia di Massa Carrara (2019), comune di Ancona (2020), Provincia di Pesaro Urbino (comune 2021), città metropolitana di Roma (2020), provincia di Viterbo (2019 e 2020), provincia di Perugia (2020), comune di Terni (2019), comune di Bari (2020), provincia di Bari (2019), comune di Brindisi (2019 e 2020), città metropolitana di Napoli (2021), regione Campania (2018), provincia di Salerno (2020), provincia di Matera (comune 2019), comune di Palermo (2020), provincia di Ragusa (2019), comune di Catania (2019 e 2020)</p>	<p>Comune di Milano (2018 e 2021), provincia di Brescia (2018), comune di Brescia (2020), città metropolitana di Bologna (2021), provincia di Modena (2019 e 2020), provincia di Ravenna (2021), provincia di Padova (2021), città metropolitana di Firenze (2020), provincia di Massa Carrara (2018), comune di Ancona (2020), provincia di Pesaro Urbino (2019 e 2020), città metropolitana di Roma (2019 e 2020), provincia di Viterbo (2021), comune di Terni (2019 e 2020), comune di Bari (2018 e 2020), provincia di Brindisi (2020), città metropolitana di Napoli (2019 e 2021), provincia di Salerno (2021), provincia di Matera (2020), provincia di Potenza (2019), comune di Palermo (2021), provincia di Catania (2019 e 2021).</p>	<p>Comune di Torino (2020), comune di Brescia (2018), SUA Provincia di Bergamo (2020), città metropolitana di Bologna (2021), città metropolitana di Firenze (2018), comune di Massa Carrara (2019), comune di Ancona (2021), comune di Pesaro Urbino (2021), comune di Viterbo (2021), comune di Perugia (2020), comune di Terni (2020), comune di Bari (2020), comune di Brindisi (2021), comune di Salerno (2021), comune di Palermo (2021), comune di Catania (2020), comune di Ragusa (2020).</p>	<p>Comune di Brescia (2020), città metropolitana di Bologna (2019), comune di Pesaro Urbino (2019), comune di Bari (2020), comune di Brindisi (2021), comune di Catania (2020).</p>
<b>Cartaceo</b>	<p>comune di Torino (2018), comune di Firenze (2019), comune di Pesaro Urbino (2018), provincia di Salerno (2018), comune di Palermo (2018)</p>	<p>comune di Torino (2018), provincia di Novara (2018), provincia di Bologna (2018), provincia di Modena (2018), provincia di Ravenna (2018), provincia di Firenze (2018), città metropolitana di Roma (2018), provincia di Roma (2018), provincia di Salerno (2018), comune di Brindisi (2018), comune di Potenza (2020), provincia di Palermo (2018)</p>	<p>comune di Torino (2019), comune di Novara (2018), comune di Milano (2020), provincia di Modena (2018), provincia di Vicenza (2019), comune di Padova (2019), comune di Ancona (2018), provincia di Pesaro Urbino (2018), Roma capitale (2018 e 2021), città metropolitana di Napoli (2018), comune di Potenza (2018), comune di Matera (2018), comune di Palermo (2018), comune di Catania (2018)</p>	<p>comune di Torino (2018), comune di Novara (2018), comune di Ravenna (2018), città metropolitana di Firenze (2018), comune di Massa Carrara (2018), comune di Pesaro Urbino (2018), comune di Perugia (2018), comune di Terni (2018)</p>

## OFFERTE NON TELEMATICHE

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

- Il comune di Milano ha richiesto la 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.
- La SUA Città metropolitana di Roma Capitale ha richiesto la lista delle categorie di lavorazioni e forniture previste per l'esecuzione dei lavori, messa a disposizione del concorrente dalla stazione appaltante sottoscritta digitalmente e completata in ogni sua parte, in base alla quale è determinato il prezzo complessivo presunto offerto nonché i prezzi unitari offerti.
- Il comune di Padova precisa che 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. In allegato alla sezione 1.2 possono essere prodotte un massimo di 2 (due) tavole in formato A1, che non andranno ad incidere sul limite di facciate A4 concesso.
- Per il comune di Ravenna le facciate devono essere 7 e numerate progressivamente. In caso di relazioni con copertina, indice ed eventuali rappresentazioni grafiche, queste non concorrono a determinare il numero massimo di facciate richiesto, ma le facciate ulteriori a quelle massime ammesse saranno stralciate ed i relativi contenuti non saranno in alcun modo presi in considerazione (in caso di una o più facciate in formato A3 anziché A4, ogni facciata in formato A3 vale due facciate formato A4).
- Modena (CUC - Castelli Di Vignola) ha specificato che ai fini della 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. Gli elaborati relativi alle migliorie/varianti/integrazioni dovranno essere redatti in analogia a quanto già progettato dall'Amministrazione e recare, relativamente ad ogni proposta, un indice dettagliato delle stesse, suddivise secondo il dettaglio sopra indicato. Tutte le migliorie/varianti/integrazioni proposte devono comprendere tutti gli oneri relativi alla loro realizzazione (prove, materiali, manodopera, noli, ponteggi, lavorazioni speciali, collaudi necessari al fine del rilascio di pareri etc.), nulla escluso, al fine di dare la migliorie/variante/integrazione realizzabile interamente, "finita a regola d'arte" e "collaudabile". Tutti i documenti sopra richiesti dovranno essere presentati in duplice copia, una cartacea ed una su supporto informatico.
- Il comune di Anghi (SA) ha stabilito che la documentazione di gara può essere rilasciata su pendrive e/o altro supporto informatico (cd) dal Set-

tore Lavori Pubblici e Manutenzione del Comune di Angri nei giorni feriali dal lunedì al venerdì, dalle ore 9:00 alle ore 12:00. Sarà possibile prendere visione di tutta la documentazione di gara per la formulazione dell'offerta, presso gli Uffici U.O.C. LL.PP. della stazione appaltante, nei giorni feriali dal lunedì al venerdì, dalle ore 9:00 alle ore 12:00, previo appuntamento.

Da ultimo si fa riferimento al comune di Pesaro che ha richiesto all'affidatario dell'appalto anche il rispetto degli obblighi derivanti dalle disposizioni internazionali. Una richiesta insostenibile per una piccola impresa che volesse partecipare ad una gara senza avvalersi di esperti.

## OFFERTE TELEMATICHE

Quanto alle piattaforme utilizzate, per la maggior parte si evidenziano sistemi comunali e regionali: Sintel, Sater, Tuttogare le principali.

Al riguardo, si notano anche delle differenze all'interno della stessa regione. In Emilia Romagna ad esempio la città metropolitana di Bologna, il comune di Modena e l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna utilizzano Sater, mentre il comune di Ravenna utilizza la piattaforma telematica del suo comune.

In Puglia, il comune di Bari utilizza la propria piattaforma, il comune di Brindisi utilizza Studio Amica, quello di Giovinazzo EmPulia.

Da ultimo si annovera il caso di Padova che ha usufruito della piattaforma della regione Lombardia Sintel per espletare una gara.

## CLAUSOLE DI TERRITORIALITÀ

Al fine di garantire una rapida manutenzione dei plessi scolastici oggetto di appalto alcuni comuni, nel tentativo di tutelare le imprese locali come accennato nel capitolo precedente, 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, così da poter effettuare gli interventi richiesti (comune di Modena) ovvero la simultanea messa a disposizione di non meno di quattro squadre di lavoratori composte ciascuna da almeno due addetti ai lavori e le relative attrezzature e mezzi (comune di Padova).

Massa Carrara (CUC comuni di Carrara – Aulla e Montignoso), invece aggiunge la disponibilità, entro e non oltre la data di stipulazione del contratto (pena l'escussione della cauzione provvisoria e l'improcedibilità alla stipula), da mantenere per tutta la durata dell'Accordo Quadro, di una sede operativa (presa servizio delle maestranze e dislocazione dei mezzi operativi da impiegare negli appalti) ubicata ad una distanza dalla città di Carrara 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 è scelto il percorso più veloce tra la sede operativa ed il punto di riferimento individuato dalla stazione appaltante nell'edificio più distante. La sede operativa deve essere costituita da ufficio servito da linea telefonica/dati, spogliatoi idonei per il personale richiesto, area sosta mezzi operativi, zone di stoccaggio attrezzature e materiali necessari per le lavorazioni.

Il comune di Brindisi, invece, ha richiesto nel disciplinare di gara all'impresa aggiudicataria di reperire prioritariamente manodopera e maestranze locali in misura pari ad almeno il 30%. In più, viene inserita una clausola sociale di promozione per l'occupazione per le persone con particolare difficoltà di inserimento, di lotta contro la disoccupazione (deliberazione del Consiglio Comunale n.91 del 19/12/2014 e della Giunta Comunale n.345 del 03/08/2015). Le imprese aggiudicatarie che devono reperire nuova manodopera per l'esecuzione dell'appalto devono attingere la stessa dagli iscritti negli elenchi predisposti dalla stazione appaltante.

## CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

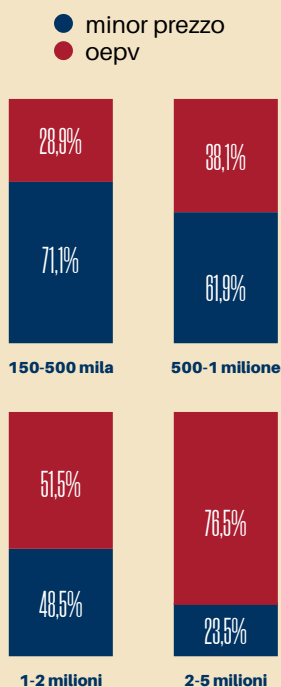
La riforma del 2016 del codice dei contratti aveva operato secondo due criteri fondamentali: la richiesta di un largo utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in luogo del minor prezzo e una applicazione più estensiva delle procedure aperte.

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.

Il minor prezzo 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.

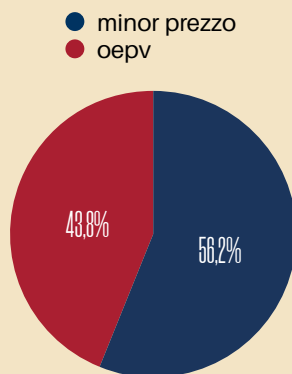
L'offerta economicamente più vantaggiosa è senza alcun dubbio un criterio di scelta più articolato perché offre una valutazione completa in base agli elementi di natura tecnica, economica e ambientale, ma concede una ampia scelta discrezionale alla stazione appaltante. Quest'ultima deve assegnare 100 punti alle offerte, suddivise tra tecnica ed economica. Solitamente il

### GRAFICO 19 CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE PER SOGLIA



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

### GRAFICO 20 CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

punteggio è distribuito in 70 punti all'offerta tecnica e 30 a quella economica. Tuttavia, non si tratta di una formula matematica bensì di tante possibili soluzioni rimesse ad una valutazione discrezionale della stazione appaltante in base agli obiettivi che la stessa intende raggiungere con l'affidamento della procedura di gara.

La casistica in tal senso è variegata, ma dall'analisi effettuata si nota chiaramente che l'offerta economica, che del minor prezzo è il fulcro, rischia di diventare secondaria o addirittura marginale nella valutazione<sup>47</sup> laddove vengono assegnati solo 3, 5 o 7 punti (comunque meno di 30). Quando invece è necessario che nell'assegnazione dei punteggi venga utilizzato tutto il potenziale differenziale previsto per il prezzo, al fine di evitare uno svuotamento di efficacia sostanziale della componente economica dell'offerta in totale vantaggio alla componente tecnica. La migliore offerta economicamente più vantaggiosa non può che nascere dal sapiente utilizzo dei metodi di valutazione dei parametri di natura tecnica e di quelli di natura economica. Secondo la DIR/2014/24/UE, il criterio generale di aggiudicazione di un appalto è costituito dall'offerta economicamente più vantaggiosa, che segue un approccio costo /efficacia, quale il costo del ciclo di vita secondo logiche di prezzo/qualità sulla base del prezzo o del costo.

Dei 130 bandi esaminati, il totale delle gare aggiudicate con il minor prezzo è di 74 (grafici 19 e 20). La tabella 6 successiva scompone i bandi con il criterio del minor prezzo per soglia e per tipologia di stazione appaltante.

Le stazioni appaltanti che utilizzano prevalentemente tale criterio sono: il comune di Torino, il comune e la CUC di Palermo, il comune e la provincia di Catania.

La tabella 7 suddivide i bandi con il criterio OEPV per soglia e per tipologia di stazione appaltante. Il totale numero di gare aggiudicate con offerta economicamente più vantaggiosa è di 56. Le stazioni appaltanti che in base all'analisi procedono con più frequenza all'aggiudicazione mediante offerta economicamente più vantaggiosa sono: il comune di Milano, la provincia di Brescia, la provincia di Pesaro Urbino, la provincia di Viterbo, il comune di Frosinone e la provincia di Salerno.

<sup>47</sup> "L'assegnazione in concreto di pochi punti (solo tre) rispetto ai 30 formalmente previsti per l'offerta economica, in uno all'impossibilità di utilizzare l'intero differenziale potenziale in termini di punteggio per tale offerta (per avere la stazione appaltante, nell'applicare la formula matematica prescelta, omesso di porre a base di raffronto i ribassi percentuali sulle componenti comprimibili della base d'asta), hanno snaturato nella gara in oggetto il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa stabilito dalla legge di gara, determinando una significativa svalutazione dell'incidenza dell'elemento prezzo. A significative differenze dei prezzi offerti corrispondeva, infatti, un ristretto ed esiguo differenziale di punteggio per tale componente". (Consiglio di Stato, sez. V, 10 aprile 2020, n. 2356, su TAR Campania, sez. VI, 04.04.2019, n. 1880).

TABELLA 6 STAZIONI APPALTANTI CHE HANNO AGGIUDICATO CON MINOR PREZZO

Soglia 150-500mila	Soglia 500-1milione	Soglia 1-2milioni	Soglia 2-5milioni
<p>comune di Torino, comune di Novara, provincia di Milano, comune di Brescia, comune di Bologna, comune di Modena, comune di Ravenna, comune di Padova, comune di Firenze, provincia di Massa Carrara, comune di Ancona, città metropolitana di Roma, provincia di Viterbo, provincia di Perugia, comune di Terni, comu- ne di Bari, comune di Brindisi, città metropoli- tana di Napoli e regione Campania, comune di Palermo, provincia di Ragusa, comune di Catania</p>	<p>comune di Torino, provincia di Novara, città metropolitana di Bologna, provincia di Modena, provincia di Ravenna, provincia di Padova, comune di Ancona, provincia di Pesaro-Urbino, città metropolitana di Roma, comune di Terni, comune di Bari provincia di Brindisi, città metropolitana di Napoli, provincia di Matera, comune di Palermo, provincia di Catania</p>	<p>comune di Torino, comune di Novara, SUA Provincia di Bergamo, città me- tropolitana di Bologna, provincia di Vicenza, comune di Padova, città metropolitana di Firenze, comune di Ancona, comune di Terni, comune di Perugia, Roma capitale, provincia di Bari, provincia di Palermo, comune di Catania, comune di Ragusa</p>	<p>provincia di Brescia, comune di Catania, comune di Ragusa</p>

TABELLA 7 STAZIONI APPALTANTI CHE HANNO AGGIUDICATO CON OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

Soglia 150-500mila	Soglia 500-1milione	Soglia 1-2milioni	Soglia 2-5milioni
<p>comune di Milano, comune di Brescia, provincia di Ravenna, comune di Padova, provincia di Pesaro Urbino, provincia di Pesaro Urbino, provincia di Viterbo, provincia di Bari, provincia di Salerno, provincia di Matera</p>	<p>comune di Milano, provincia di Brescia, provincia di Bologna, provincia di Modena, provincia di Ravenna, città metropolitana di Firenze, provincia di Firenze, provincia di Pesaro Urbino, provincia di Roma, provincia di Viterbo, provincia di Salerno provincia di Potenza</p>	<p>comune di Torino, comune di Milano, comune di Brescia, provincia di Modena, comune di Massa Carrara, comune di Ancona, provincia di Pesaro-Urbino, provincia di Roma, provincia di Viterbo, comune di Brindisi, città metropolitana di Napoli, provincia di Salerno, provincia di Matera, provincia di Matera, provincia di Catania</p>	<p>comune di Torino, comune di Novara, città metropolitana di Bologna, comune di Ravenna, città metropolitana di Firenze, comune di Massa Carrara, provincia di Pesaro Urbino, comune di Perugia, comune di Terni, provincia di Bari, provincia di Brindisi, provincia di Potenza</p>

## STESSO OGGETTO DIVERSA MODALITÀ DI AGGIUDICAZIONE

Nella stessa fascia di importo non è infrequente constatare che le stazioni appaltanti procedono ad aggiudicare le gare con il medesimo oggetto in modi diversi. Per la messa in sicurezza di una scuola primaria i comuni di Giovinazzo (BA) e Bagnocavallo (RA) hanno deciso di procedere con l'offerta economicamente più vantaggiosa, mentre Modena e Torino con il minor prezzo.

Differenze ulteriori si riscontrano anche all'interno della categoria OEPV in quanto il comune di Giovinazzo assegna 85 punti all'offerta tecnica e 15 a quella economica, Bagnocavallo 90 e 10. All'interno dell'offerta tecnica non si rinvencono gli stessi criteri. Bagnocavallo demanda alle ditte la presentazione di proposte argomentate sull'organizzazione del cantiere e migliorative sulla finitura e pulizia degli ambienti, mentre Giovinazzo scompone gli 85 punti in ulteriori sotto criteri ai quali assegna un punteggio. Per ogni subcriterio qualitativo di valutazione gli operatori economici devono produrre "una relazione descrittiva costituita da non più di 5 pagine in formato A4 scritte su una sola facciata, con non più di 25 righe per facciata allegando non più di 5 elaborati grafici, redatti secondo le scale dei progetti esecutivi nonché il relativo computo metrico e l'elenco prezzi delle categorie di lavoro utilizzate".

Nella soglia più alta, invece (2-5 milioni), sono stati presi a riferimento due bandi relativi alla costruzione di una scuola di primo grado. I comuni di Ravenna e Pesaro hanno aggiudicato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, mentre Brescia con il minor prezzo.

Ancora, si possono confrontare le procedure di Pesaro e di Ravenna in quanto entrambe cartacee: Ravenna assegna 75 punti all'offerta tecnica e 25 a quella economica, mentre Pesaro li ripartisce in: 85 all'offerta tecnica, 5 a quella economica e 10 a quella temporale (le buste da compilare ed inviare per l'offerta non sono 3 ma 4).

Le gare aggiudicate con l'offerta economicamente più vantaggiosa sono chiaramente più complesse sia per la stazione appaltante che per gli operatori, dati gli adempimenti richiesti. Tuttavia, l'ammontare della gara non è proporzionale al numero di adempimenti né di allegati che vengono richiesti alle imprese. Gli esempi di Ravenna e Pesaro sotto questo punto di vista sono virtuosi in quanto gli allegati che contengono sono 10, mentre quelli dei comuni di Giovinazzo e Bagnocavallo sono 30.



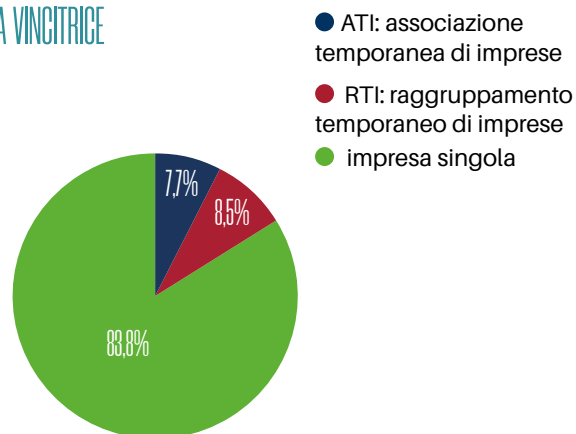
## RAPPORTO TRA CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE E OFFERTE PRESENTATE

Inoltre, il criterio di aggiudicazione influisce sul numero di offerte presentate e sulla tipologia di operatori economici (grafico 21). In generale, si può osservare che laddove venga prescelto il criterio del minor prezzo, vi è una maggiore partecipazione di imprese, indipendentemente dal valore dell'appalto. Al contrario, il numero di offerte diminuisce nelle gare aggiudicate con offerta economicamente più vantaggiosa. Questo è dovuto alla minore complessità per gli operatori nel formulare le offerte. L'evidenza empirica deve indurre il legislatore a riflettere sulle scelte del criterio di aggiudicazione, trovando il giusto equilibrio tra esigenze qualitative (OEPV) e una più agevole accessibilità alle gare per gli operatori (minor prezzo).

Prendendo a riferimento il medesimo ammontare e la stessa tipologia di lavoro, è possibile confrontare alcune fattispecie:

- Per la realizzazione della palestra in un plesso scolastico (soglia 1- 2 milioni di euro), la provincia di Potenza ha aggiudicato con OEPV, mentre la città metropolitana di Bologna con minor prezzo. Nel primo caso, sono state presentate 16 offerte, mentre nel secondo 256.
- Per la realizzazione di un polo scolastico (soglia 2-5 milioni di euro), la provincia di Brescia ha aggiudicato con minor prezzo, mentre la provincia di Pesaro Urbino con l'offerta economicamente più vantaggiosa. Nel primo caso le offerte sono state 83, nel secondo solo 7.

GRAFICO 21 TIPOLOGIA IMPRESA VINCITRICE



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

Dall'esame dei 130 bandi è emerso un ulteriore elemento di valutazione di particolare interesse con riferimento alla tipologia di impresa aggiudicataria. Nello specifico, la gran parte delle gare risulta vinta da imprese singole, 109 per l'esattezza. Tuttavia, 21 gare sono state aggiudicate da raggruppamenti (10 ATI e 11 RTI) allorquando il criterio di aggiudicazione dell'appalto è l'offerta economicamente più vantaggiosa.

## SOPRALLUOGO OBBLIGATORIO

In questo tipo di appalti prima di formulare l'offerta diventa importante anche visionare i luoghi attraverso il sopralluogo, elemento ritenuto dalle stazioni appaltanti obbligatorio o facoltativo in base alle necessità. Il sopralluogo negli edifici scolastici già esistenti è chiaramente più complicato in quanto va organizzato in momenti tassativi in cui non vi sono lezioni e va effettuato dal responsabile dell'impresa<sup>48</sup>. Si richiede molto spesso la presenza del titolare o rappresentante dell'impresa, del direttore dei lavori o di un dipendente munito di delega o procura notarile.

Su 130 bandi analizzati, 59 di questi richiedono come clausola per l'ammissione alla procedura il corretto sopralluogo dei luoghi oggetto dell'appalto (grafico 22).



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

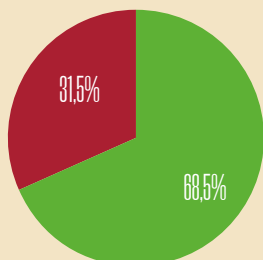
<sup>48</sup> Modena è solita precisare che il sopralluogo della Scuola è obbligatorio pena l'esclusione dalla gara. Il sopralluogo potrà essere effettuato nei soli giorni dal lunedì al venerdì, dalle ore 9.00 alle ore 13.00, oppure il lunedì e il giovedì dalle 15.00 alle 18.00. La richiesta di sopralluogo dovrà essere inoltrata tramite mail al comune e dovrà riportare i seguenti dati dell'operatore economico: nominativo del concorrente; recapito telefonico; recapito fax/indirizzo e-mail; nominativo e qualifica della persona incaricata di effettuare il sopralluogo.

Data, ora e luogo del sopralluogo saranno comunicati ai concorrenti con almeno 2 (due) giorni di anticipo. Il sopralluogo può essere effettuato dal rappresentante legale/procuratore/direttore tecnico in possesso del documento di identità, o da soggetto in possesso del documento di identità e apposita delega munita di copia del documento di identità del delegante.

Il soggetto delegato ad effettuare il sopralluogo non può ricevere l'incarico da più concorrenti. L'Amministrazione contraente provvede a rilasciare attestazione di avvenuto sopralluogo da inserire nella Busta contenente la documentazione amministrativa. In caso di raggruppamento temporaneo o consorzio ordinario già costituiti, G.E.I.E., aggregazione di imprese di rete, RTI, il sopralluogo può essere effettuato da un rappresentante legale/procuratore/direttore tecnico di uno degli operatori economici raggruppati, aggregati in rete o consorziati o da soggetto diverso, purché munito della delega del mandatario/capofila. In caso di raggruppamento temporaneo o consorzio ordinario non ancora costituiti, aggregazione di imprese di rete non ancora costituita in RTI, il sopralluogo va effettuato da un rappresentante legale/procuratore/direttore tecnico di uno degli operatori economici raggruppati, aggregati in rete o consorziati o da soggetto diverso, purché munito della delega di tutti detti operatori. In alternativa l'operatore raggruppando/aggregando/consorziando può effettuare il sopralluogo singolarmente. In caso di consorzio di cui il sopralluogo va effettuato da soggetto munito di delega conferita dal consorzio oppure dall'operatore

### GRAFICO 23 MODALITÀ DI RICHIESTA DI CHIARIMENTO

- Tramite piattaforma
- Tramite pec/mail /telefono/fax



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

## INFORMAZIONI E CHIARIMENTI

Altra tematica affrontata riguarda la gestione delle richieste di chiarimento da parte degli operatori economici prima di effettuare l'offerta. Anche in questa fattispecie tempi e modalità sono diversi e, ovviamente, sono relativi all'utilizzo o meno della procedura telematica.

La tempistica cambia in funzione della tipologia di procedura e di stazione appaltante. I chiarimenti hanno lo scopo di interpretare il testo del bando per renderne chiaro e comprensibile il significato o la ratio delle clausole in esso contenute.

Solitamente i tempi concessi per la richiesta di informazioni vanno da 10 a 5 giorni precedenti rispetto alla data di scadenza del bando e si può comunicare con l'amministrazione in vari modi: pec, mail, numero verde, telefono dell'ufficio del comune, o sistema di help desk direttamente in piattaforma (grafico 23). Si annovera poi il caso del comune di Bari che consente di effettuare quesiti direttamente al RUP e ai comuni di Viterbo e di Torino che non consentono chiarimenti telefonici.

## ALLEGATI AL BANDO

Il numero di allegati in media presenti per ciascuna delle 4 soglie è alto e molto spesso rappresenta un paradosso in quanto, come già accennato, non è proporzionale al valore dell'appalto, ma al contrario aumenta al suo diminuire.

Al riguardo, si segnalano le seguenti fattispecie:

- Per la manutenzione straordinaria di un liceo nella soglia 150-500mila euro il comune di Parabiago ha previsto 50 allegati, mentre la provincia di Napoli 8 (tavola 7).
- Per l'adeguamento sismico in una scuola primaria nella soglia compresa tra 500.000 e 1 milione di euro la centrale unica di committenza dei comuni in provincia di Brescia ha richiesto 6 allegati, mentre il comune di Ravenna 38.
- Per la realizzazione di una palestra in un edificio scolastico nella soglia compresa tra 1 e 2milioni di euro, la provincia di Vicenza ha richiesto 2 allegati, mentre quella di Potenza 55.
- Per la manutenzione ordinaria in una scuola media nella soglia compresa tra 2 e 5milioni di euro, il comune di Palermo ha richiesto 35 allegati, mentre un comune in provincia di Brindisi 7.

economico consorziato indicato come esecutore. La mancata allegazione della presa visione dei luoghi oppure del certificato rilasciato dalla stazione appaltante attestante la presa visione dello stato dei luoghi in cui deve essere eseguita la prestazione è sanabile mediante soccorso istruttorio.

## TAVOLA 3 ALLEGATI A CONFRONTO

## Napoli

## manutenzione straordinaria

1. Protocollo legalità
2. F23 (bollo 16 euro per domanda)
3. Disciplinare
4. DGUE
5. Bando
6. Assolvimento imposta di bollo
7. Modello di domanda e dichiarazioni integrative predisposte dalla SA
8. Relazione metrica
9. Computo metrico estimativo
10. Elenco prezzi
11. Analisi nuovi prezzi
12. Stima incidenza manodopera
13. Piano di sicurezza e coordinamento
14. Capitolato speciale d'appalto
15. Planimetria generale
16. Planimetrie di progetto
17. Planimetria generale\_layout cantiere
18. Particolari montascale
19. Particolari infissi esterni
20. Documentazione fotografica
21. DUVRI standard
22. GANTT

Provincia di Milano  
(Parabiago)

## manutenzione straordinaria

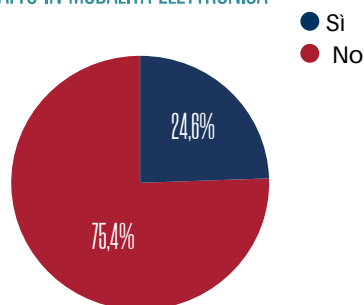
1. Patto di integrità
2. Modalità tecniche di utilizzo della piattaforma Sintel
3. Linee guida per la compilazione del DGUE
4. Schema di formulario DGUE editabile
5. Schema impianto
6. Planimetria impianto
7. Strutture
8. Planimetria illuminazione piano seminterrato
9. Planimetria illuminazione piano rialzato
10. Planimetria forza motrice piano seminterrato
11. Planimetria forza motrice piano rialzato
12. Layout sicurezza
13. Estratti in scala\_1
14. Estratti in scala\_2
15. Planimetrie stato di progetto 1 a 1000
16. Planimetrie stato di fatto e comparativo
17. Relazione tecnica legge n.10/1991
18. Computo metrico estimativo Capitolo idrosanitario
19. Computo metrico estimativo Capitolo termico
20. Relazione tecnico descrittiva
21. Schema elettrico Quadro elettrico piano rialzato
22. Schema elettrico Quadro elettrico piano seminterrato
23. Schema elettrico Origine impianto
24. Schema a blocchi
25. Calcoli illuminotecnici
26. Computo metrico estimativo capitolo elettrico

27. Relazione tecnica
28. Lista delle lavorazioni e forniture
29. Fascicolo dell'opera
30. Piano di sicurezza e coordinamento
31. Diagramma di Gantt
32. Cronoprogramma dei lavori
33. Piano di manutenzione
34. Quadro incidenza sicurezza
35. Quadro incidenza manodopera
36. Elenco prezzi unitario
37. Computo metrico estimativo edile
38. Computo metrico estimativo generale
39. Schema di contratto
40. Capitolato generale
41. Capitolato speciale d'appalto
42. Quadro economico dei lavori
43. Quadro economico finanziario generale
44. Relazione tecnico descrittiva
45. Comunicato presidente anac dell'8/11/2017
46. Bando disciplinare

## STIPULAZIONE DEL CONTRATTO IN MODALITÀ ELETTRONICA

Altro elemento verificato attraverso l'indagine ha riguardato la corrispondenza della stipulazione del contratto in via elettronica rispetto alla tipologia di procedura utilizzata per aggiudicare l'appalto in virtù dell'unicità del procedimento. Ebbene, solo il 24,6% delle stazioni appaltanti conclude la procedura telematica con il relativo contratto elettronico (32 su 130). Negli altri casi quest'ultimo viene stipulato nelle forme tradizionali (grafico 24 e tabella 8).

GRAFICO 24 STIPULA DEL CONTRATTO IN MODALITÀ ELETTRONICA

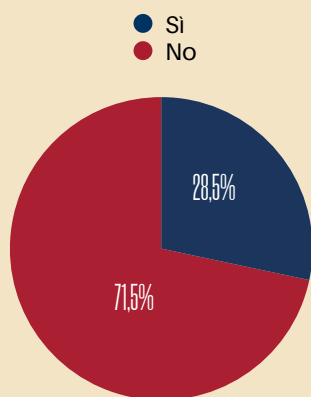


Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

TABELLA 8 ELENCO STAZIONI APPALTANTI CHE PREVEDONO LA STIPULA DEL CONTRATTO IN MODALITÀ ELETTRONICA

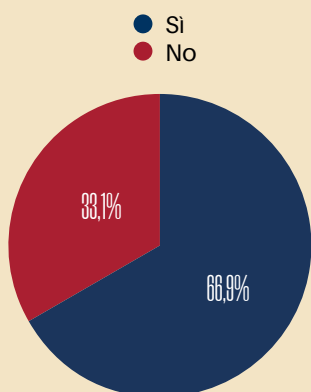
Soglia 150-500mila	Soglia 500-1milione
comune di Torino, città metropolitana di Bologna, comune di Modena, comune di Ravenna, comune di Padova, provincia di Perugia, comune di Brindisi, Napoli (regione Campania), comune di Palermo, comune di Ragusa, comune di Catania	comune di Milano, provincia di Modena, comune di Ancona, provincia di Pesaro-Urbino, città metropolitana di Roma, provincia di Terni, comune di Bari, città metropolitana di Napoli, provincia di Potenza
Soglia 1-2milioni	Soglia 2-5milioni
provincia di Vicenza, provincia di Pesaro-Urbino, provincia di Roma, comune di Perugia, comune di Terni	provincia di Brescia, città metropolitana di Bologna, comune di Ravenna, provincia di Pesaro-Urbino

GRAFICO 25 TRASPARENZA  
DEGLI ATTI DI GARA



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

GRAFICO 26 TRASPARENZA  
SULL'IMPORTO AGGIUDICATO



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

## TRASPARENZA DELLA DOCUMENTAZIONE DI GARA

Quanto alla trasparenza, che dell'azione amministrativa è il baluardo ai sensi della legge 241/90, 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).

Allo stesso modo, come nelle pagine precedenti, si riscontra un comportamento non uniforme da parte delle diverse stazioni appaltanti anche all'interno della stessa regione.

Relativamente alla pubblicazione del bando, come dimostra il grafico, solo in 35 bandi su 130 viene fornito un elenco dettagliato delle fonti (grafico 25 e nel dettaglio tabella 9).

Quanto all'aggiudicazione, sono 87 i bandi in cui viene indicata la percentuale di ribasso aggiudicata o l'importo ribassato aggiudicato (grafico 26).

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. La sfida di dare compiuta pubblicità alle informazioni di gare rappresenta uno dei passaggi più importanti con cui dovrà misurarsi il legislatore nella predisposizione del nuovo codice dei contratti pubblici. Potenziare la trasparenza equivale, infatti, ad accrescere la semplificazione del processo di public procurement.

TABELLA 9 ELENCO STAZIONI APPALTANTI CHE PUBBLICANO LE INFORMAZIONI DI GARA RICHIESTE DALLA LEGGE

	Soglia 150-500mila	Soglia 500-1milione	Soglia 1-2milioni	Soglia 2-5milioni
SA che pubblicano	<p>comune di Torino, comune di Milano, città metropolitana di Bologna, comune di Ravenna, provincia di Massa Carrara, provincia di Viterbo, comune di Catania</p>	<p>provincia di Novara, comune di Milano, città metropolitana di Bologna, provincia di Bologna, provincia di Modena, provincia di Ravenna, provincia di Firenze, provincia di Massa Carrara, provincia di Pesaro Urbino, città metropolitana di Roma, provincia di Viterbo, comune di Brindisi, città metropolitana di Napoli, provincia di Salerno, provincia di Potenza</p>	<p>provincia di Viterbo, comune di Ancona, comune di Perugia, comune di Brindisi, città metropolitana di Napoli</p>	<p>provincia di Brescia, comune di Ravenna, provincia di Pesaro, provincia di Potenza</p>
SA che non pubblicano	<p>provincia di Novara, provincia di Milano, provincia di Brescia, provincia di Ravenna, provincia di Padova, città metropolitana di Roma, provincia di Viterbo, comune di Terni, comune di Bari, comune di Brindisi, regione Campania, provincia di Salerno, provincia di Matera, comune di Palermo, comune di Ragusa</p>	<p>comune di Torino, comune di Brescia, provincia di Modena, provincia di Ravenna, provincia di Padova, città metropolitana di Firenze, comune di Ancona, città metropolitana di Roma, comune di Terni, provincia di Palermo, provincia di Catania, comune di Bari, provincia di Brindisi, provincia di Matera</p>	<p>comune di Torino, comune di Novara, comune di Milano, SUA Provincia di Bergamo, comune di Brescia, città metropolitana di Bologna, comune di Modena, provincia di Vicenza, comune di Padova, città metropolitana di Firenze, comune di Massa Carrara, comune di Ancona, provincia di Pesaro Urbino, Roma capitale, comune di Terni, provincia di Salerno, comune di Bari, provincia di Potenza, provincia di Palermo, comune di Catania, comune di Ragusa</p>	<p>comune di Torino, comune di Novara, provincia di Brescia, città metropolitana di Bologna, città metropolitana di Firenze, comune di Massa Carrara, comune di Perugia, comune di Terni, provincia di Bari, provincia di Brindisi, comune di Palermo, comune di Catania</p>

# STRADE E PISTE CICLABILI

1 bando su 5



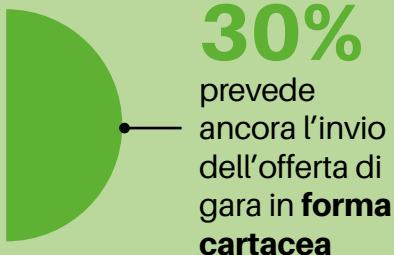
viene suddiviso in **lotti**



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



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

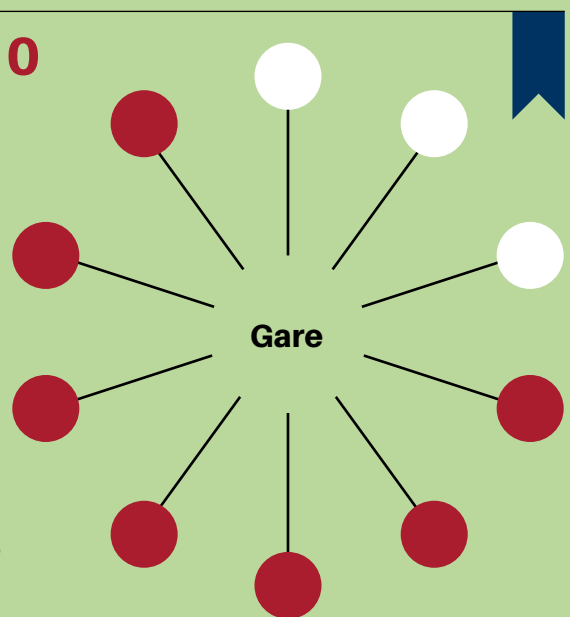
**7 gare su 10**

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



**3 su 10**

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



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. Strade, parcheggi, ma anche percorsi pedonali e ciclabili, rappresentano parte fondamentale del sistema infrastrutturale e della viabilità delle realtà italiane<sup>49</sup>.

In questo settore, le procedure di gara vedono la presenza di diversi enti: regioni, province o comuni. Mentre le regioni svolgono per lo più un ruolo di programmazione e coordinamento per la rete di strade e autostrade di interesse regionale, le province e i comuni, invece, si occupano di gestire rispettivamente strade provinciali e comunali, in coerenza con la programmazione regionale. Nel caso dei comuni, questa comprende attività di costruzione e manutenzione di strade e vie urbane, percorsi ciclabili e pedonali, zone a traffico limitato, parcheggi e aree di sosta a pagamento.

In questa categoria sono 92 i bandi commissionati da comuni, province e città metropolitane corrispondenti al 70% del totale, solo 5 i bandi commissionati invece da unioni o federazioni di comuni, 18 quelli riconducibili alle centrali uniche di committenza e 14 alle sua, mentre sono solo 2 quelli di emanazione regionale (tabella 10).



Le procedure di gara per la manutenzione stradale coinvolgono enti diversi



TABELLA 10 STAZIONI APPALTANTI PRESE A RIFERIMENTO

	150-500	500 - 1 mln	1-2 mln	2-5 mln	TOTALE
<b>Tipologia enti:</b>	<b>38</b>	<b>40</b>	<b>32</b>	<b>21</b>	<b>131</b>
<i>comunità, città e province</i>	29	30	20	13	92
<i>federazioni di comuni e unioni</i>	1	0	3	1	5
<i>cuc - centrale unica di committenza</i>	3	7	6	2	18
<i>sua - stazione unica appaltante</i>	5	3	3	3	14
<i>regioni</i>	0	0	0	2	2

Nel merito, i bandi presi a riferimento secondo i parametri inseriti sono 131, di cui 13 accordi quadro (grafici 27 e 28).

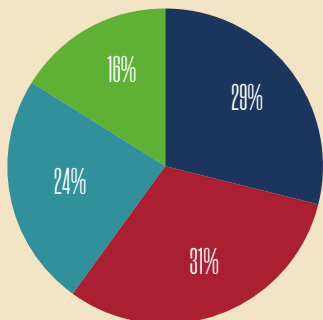
<sup>49</sup> In base ai parametri inseriti, sono stati estratti dati relativi a: interventi straordinari pavimentazioni di vie, strade e piazze, manutenzione ordinaria e straordinaria strade, rappazzatura pavimentazione stradale, realizzazione nuova strada, eliminazione barriere architettoniche, manutenzione straordinaria marciapiedi, segnaletica stradale ed impianti illuminazione, riqualificazione, rifunzionalizzazione e sicurezza dei percorsi pedonali, riqualificazione strada e rifacimento marciapiedi pubblici, nuova realizzazione sedi stradale, ristrutturazione viabilità rurale, riqualificazione vie centro storico, manutenzione ordinaria e straordinaria strade provinciali, realizzazione nuova viabilità

Piste ciclabili: manutenzione straordinaria e messa in sicurezza piste ciclabili, realizzazione pista ciclabile, soppressione passaggio a livello

Altro: completamento opere urbanizzazione, demolizione e costruzione ponticello, lavori di rifunzionalizzazione area urbana degradata, interventi di prevenzione dissesto idrogeologico strade, messa in sicurezza cavalcavia.

GRAFICO 27 BANDI RIPARTITI PER SOGLIA

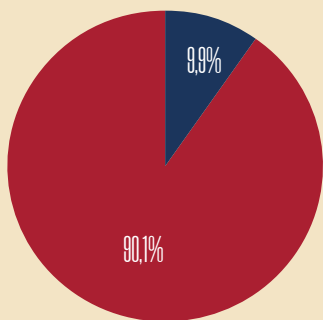
- 150 - 500
- 500 - 1 milione
- 1 - 2 milioni
- 2 - 5 milioni



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

GRAFICO 28 ACCORDI QUADRO

- procedura aperta - accordo quadro
- procedura aperta

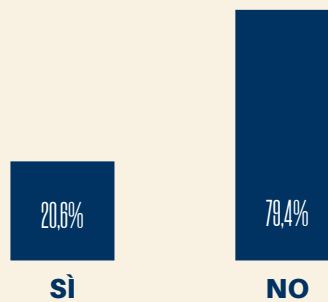


Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

SUDDIVISIONE IN LOTTI E MOTIVAZIONE

Il primo aspetto preso in considerazione è la suddivisione in lotti degli appalti. Anche nei lavori stradali, soltanto un bando su cinque è lottizzato, complessivamente sono 27 bandi (grafico 29).

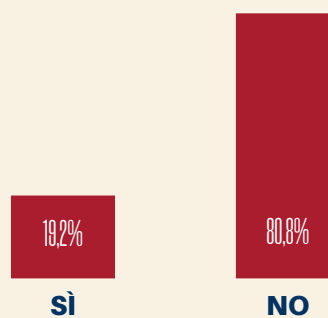
GRAFICO 29 SUDDIVISIONE IN LOTTI



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

Nei restanti bandi, nonostante l'art. 51 comma 1 del D. Lgs. n. 50/2016 imponga alle stazioni appaltanti di motivare la mancata suddivisione in lotti, si riscontra che solo 17 bandi forniscono una giustificazione (grafico 30).

GRAFICO 30 MOTIVAZIONE DELLA MANGATA SUDDIVISIONE IN LOTTI



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

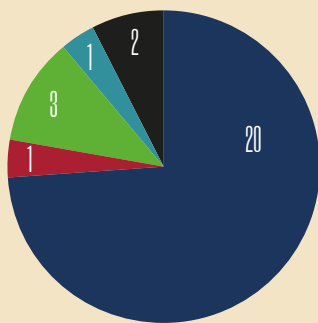
Il comportamento delle stazioni appaltanti non è uniforme, tanto che si assiste ad una varietà di fattispecie che vanno dalla suddivisione in lotti alla mancanza della stessa, a cui si accompagna anche l'assenza di motivazione. Nella tabella 11 un dettaglio delle stazioni appaltanti che hanno suddiviso in lotti, di quelle che non hanno suddiviso e la presenza di una motivazione (grafico 31).

TABELLA 11 ELENCO DELLE STAZIONI APPALTANTI CHE HANNO SUDDIVISO IN LOTTI E MOTIVATO IN CASO DI LOTTO UNICO

	Soglia 150-500mila	Soglia 500-1milione	Soglia 1-2milioni	Soglia 2-5milioni
SA che hanno lottizzato	comune di Torino, comune di Milano, Provincia di Brescia, comune di Bologna, comune di Pesaro, provincia di Viterbo	Torino (comune Torino e città metro), comune di Milano, provincia di Brescia, provincia di Modena, comune di Pesaro Urbino, comune di Perugia, provincia di Bari, città metropolitana di Napoli	comune di Brescia SUA Provincia di Bergamo, provincia di Bologna, Provincia di Padova, provincia di Pesaro-Urbino, provincia di Perugia	provincia di Bologna, provincia di Modena, provincia di Vicenza, comune di Padova, città metropolitana di Napoli, provincia di Bari, regione Sicilia,
SA che non hanno nè lottizzato nè motivato	provincia di Novara, provincia di Milano, comune di Modena, provincia di Ravenna, provincia di Vicenza, comune di Padova, provincia di Massa Carrara, provincia di Ancona, Roma capitale, provincia di Perugia, provincia di Terni, città metropolitana di Bari, provincia di Brindisi, città metropolitana di Napoli, provincia di Salerno, provincia di Potenza, provincia di Catania, provincia di Ragusa	comune di Novara, città metropolitana di Bologna, comune di Modena, comune di Ravenna, provincia di Vicenza, provincia di Padova, comune di Firenze, provincia di Massa Carrara, provincia di Ancona, Roma capitale, comune di Viterbo, provincia di Salerno, provincia di Brindisi, comune di Matera, provincia di Palermo	comune di Torino, comune di Milano, provincia di Modena, provincia di Ravenna, città metropolitana di Firenze, provincia di Massa Carrara, provincia di Ancona, Roma capitale, provincia di Viterbo, provincia di Bari, comune di Caserta, provincia di Matera, provincia di Potenza, città metropolitana di Palermo, provincia di Catania, comune di Ragusa	comune di Torino, comune di Milano, comune di Modena, città metropolitana di Roma, provincia di Perugia, provincia di Salerno, città metropolitana di Palermo (città metro), città metropolitana di Catania
SA che non hanno lottizzato ma hanno motivato	città metropolitana di Bologna, comune di Ravenna, provincia di Pesaro-Urbino	città metropolitana di Bologna, provincia di Frosinone	provincia di Torino, provincia di Milano, comune di Brescia, città metropolitana di Bologna, comune di Ravenna, città metropolitana di Napoli, provincia di Salerno	regione Piemonte, provincia di Caserta

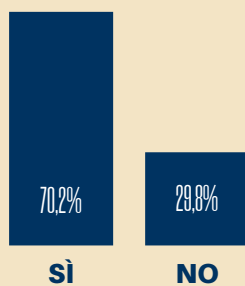
### GRAFICO 31 BANDI LOTTIZZATI PER TIPOLOGIA DI SA, VALORI ASSOLUTI

- comuni, città e province
- CUC
- SUA
- regioni
- federazioni di comuni e unioni



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

### GRAFICO 32 GARE IN PIATTAFORMA



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

Come si può verificare di seguito, le motivazioni inserite nel bando per giustificare la mancata suddivisione in lotti fanno leva sull'antieconomicità della procedura e sull'ampia possibilità di accesso per mPMI. A titolo di esempio:

- la provincia di Ravenna specifica che le lavorazioni insistono su tutto il territorio comunale; Roma Capitale che l'intervento non consente la suddivisione dell'appalto in lotti funzionali, atteso che non è tecnicamente possibile individuare una parte dello stesso realizzabile autonomamente, senza pregiudicarne la funzionalità, né in lotti prestazionali, per l'unicità della categoria di lavori interessati. Inoltre, la natura delle lavorazioni necessita di garantire un unico soggetto responsabile in termini di rispetto degli standard di sicurezza. La provincia di Perugia precisa che si tratta di appalto interamente a misura, quindi, di un lotto unico non frazionabile. La città metropolitana di Catania aggiunge che è impossibile separare le lavorazioni previste in progetto in quanto le stesse costituiscono un insieme coordinato per la cui esecuzione necessita un'organizzazione unica del cantiere;
- La provincia di Brescia, quella di Brindisi e il comune di Pesaro Urbino, ritengono che l'ammontare dell'appalto già garantisca un'ampia partecipazione da parte di PMI e un'ulteriore divisione comporterebbe difficoltà tecniche e ulteriori costi per la stazione appaltante.

## TIPOLOGIA DI PROCEDURA UTILIZZATA

Per la maggior parte dei bandi analizzati le gare avvengono in modalità telematica, ma non mancano procedure ancora cartacee o miste.

Sono 92 su 131 i bandi svolti su piattaforma rispetto ai 39 che ancora prevedono l'invio della domanda cartacea tramite raccomandata (grafico 32).

Spesso si verificano situazioni "miste" nelle quali i siti internet delle stazioni appaltanti vengono utilizzati solamente per effettuare il download della documentazione, mentre la gara prosegue in modalità cartacea. È questo il caso di Torino, Unione Di Comuni Terre Di Pianura, Unione Dei Comuni Bassa Reggiana<sup>50</sup>, Unione Dei Comuni Della Bassa Romagna, Firenze, Padova e Ragusa. Oppure fattispecie nelle quali le stazioni appaltanti richiedono sia documentazione cartacea che su supporto informatico. Sul punto la provincia di Pesaro-Urbino ha precisato che l'appalto si svolge con modalità alternative alla piattaforma elettronica, presentando l'offerta in formato elettronico, su supporto informatico, all'interno di una busta chiusa sigillata e controfirmata. Il comune di Lugo (RA) ha richiesto i documenti in un'unica copia cartacea, nonché su CD (i singoli file di 15.000 kbyte).

In una gara del 2018 la stessa città metropolitana di Bologna richiedeva di

<sup>50</sup> La modulistica editabile predisposta dalla stazione appaltante a disposizione sul profilo del committente può riprodursi in modo non conforme quando elaborata con diversi programmi di video scrittura, con particolare riferimento alle caselle di selezione delle opzioni nelle dichiarazioni, pertanto si suggerisce di compilare dichiarazioni e offerte considerando come riferimento attendibile il formato cd. pdf reso parimenti disponibile.

presentare l'offerta tecnica oltre che in formato cartaceo, anche su supporto informatico non riscrivibile, firmata digitalmente. Sul supporto informatico andavano indicati, con pennarello indelebile, i dati identificativi del concorrente (ragione sociale impresa) e il CIG della gara di cui trattasi. Nella busta 1 con la Documentazione Amministrativa andava inserita una dichiarazione sottoscritta dal legale rappresentante dell'operatore economico/mandatario/eligendo mandatario, attestante che la documentazione presentata su supporto informatico fosse identica alla documentazione presentata in formato cartaceo.

Rispetto al 2019, spartiacque tra l'era cartacea e quella telematica, si conferma il comune di Milano quello più virtuoso: che dal 2018 ha implementato la propria piattaforma per il public procurement.

TABELLA 12 TOPOLOGIA DI PROCEDURA UTILIZZATA

	Soglia 150-500mila	Soglia 500-1milione	Soglia 1-2milioni	Soglia 2-5milioni
<b>Telematico</b>	comune di Torino (2019 e 2020), provincia di Novara (sua 2020), comune di Milano (2020), provincia di Milano (2019), comune di Brescia (2020), provincia di Brescia (2019), città metropolitana di Bologna (2021), provincia di Ravenna (2021), comune di Padova (2019 e 2021), comune di Padova (2019), provincia di Massa Carrara (2021), provincia di Ancona (2019 e 2020), provincia di Pesaro Urbino (2021), provincia di Viterbo (2019 e 2020), provincia di Perugia (2019), provincia di Terni (2019), città metropolitana di Napoli (2021), provincia di Salerno (2021), provincia di Brindisi (2019 e 2020); provincia di Potenza (2019 e 2021), provincia di Catania (2021), città metropolitana di Catania (2019), provincia di Ragusa (comune 2020)	città metropolitana di Torino (2020), provincia di Brescia (2018), città metropolitana di Bologna (2020), comune di Modena (2020), comune di Ravenna (2020), provincia di Padova (2021), provincia di Massa Carrara (2019), provincia di Ancona (2019 e 2020), provincia di Pesaro Urbino (2019), Roma (capitale 2021), comune di Perugia (2021), città metropolitana di Napoli (2018 e 2021), Provincia di Salerno (2019 e 2021), provincia di Bari (2018), provincia di Brindisi (2018 e 2020), comune di Matera (2019), provincia di Catania (2021), città metropolitana di Catania (2019)	comune di Torino (2020), comune di Milano (2020), provincia di Milano (2019), SUA Provincia di Bergamo (2019) comune di Brescia (2019 e 2020), città metropolitana di Bologna (2020), comune di Ravenna (2020), provincia di Padova (2020), provincia di Massa Carrara (2020), provincia di Ancona (2020), provincia di Pesaro-Urbino (2020), Roma (capitale 2019 e 2020), provincia di Viterbo (2021), provincia di Perugia (2019), città metropolitana di Napoli (2021), comune di Caserta (2021), provincia di Salerno (2021), provincia di Bari (2018), provincia di Matera (2019), provincia di Potenza (2021). città metropolitana di Palermo (2021), provincia di Catania (2021), comune di Ragusa 2020	Torino (regione Piemonte 2019), comune di Milano (2018), comune di Modena (2019), provincia di Modena (2019), provincia di Vicenza (2019), città metropolitana di Roma (2019 e 2021) provincia di Perugia (2021), città metropolitana di Napoli (2019), provincia di Caserta(2019), provincia di Salerno (2019), provincia di Bari (2019), città metropolitana di Palermo (2020), città metropolitana di Catania (2020), regione Sicilia 2019,
<b>Cartaceo</b>	comune di Novara (2019), città metropolitana di Bologna (2018), comune di Modena (2018), comune di Ravenna (2018), provincia di Vicenza (2018), comune di Pesaro (2018), Roma (capitale 2020), provincia di Salerno (2019), città metropolitana di Bari (2018)	città metropolitana di Torino (2018), comune di Novara (2018), comune di Milano (2018), città metropolitana di Bologna (2018), provincia di Modena (2018), comune di Ravenna (2018), provincia di Vicenza (2019), comune di Padova (2018), città metropolitana di Firenze (2018), provincia di Ancona (2019), comune di Pesaro (2018), città di Roma (2018), comune di Viterbo (2018), provincia di Perugia (2018), provincia di Catania (2019), provincia di Palermo (2018)	provincia di Torino (2018), provincia di Bologna (2018), provincia di Modena (2018), provincia di Ravenna (2018), città metropolitana di Firenze (2018), provincia di Perugia (2018), caso unico di Pesaro-Urbino (2019) perché offerta in formato elettronico ma in busta chiusa cartacea, comune di Ragusa (2018)	comune di Torino (2018), provincia di Bologna (2018), comune di Padova (2018), comune di Catania (2018).

Dalla lettura della tavola si può osservare un'evoluzione nello svolgimento delle procedure di appalto. Esempio emblematico è la città di Torino che nel 2018 espletava procedure di appalto cartacee, nel 2019 si appoggiava alla piattaforma Sintel della Regione Lombardia e nel 2020 ha implementato la propria piattaforma comunale.

La città di Roma nel 2018 ha bandito gare cartacee mentre dal 2019 si affida al portale "tuttogare" per le procedure telematiche, anche se non manca qualche eccezione. In Emilia Romagna vi sono ulteriori peculiarità, in quanto le città di Modena e Bologna utilizzano la piattaforma regionale Sater, il comune di Ravenna la propria piattaforma, mentre i piccoli comuni anche se riuniti in Unioni come Lugo, utilizzano prevalentemente la modalità cartacea.

## OFFERTA TELEMATICA

Quanto alla procedura telematica, si segnalano di seguito alcune richieste inserite nei disciplinari telematici:

- Per firmare digitalmente, la documentazione di gara, i titolari o legali rappresentanti o procuratori degli operatori economici che intendono partecipare all'appalto devono essere in possesso di un certificato qualificato di firma elettronica che, al momento della sottoscrizione, non risulti scaduto di validità ovvero non risulti revocato o sospeso (Provincia di Massa Carrara).
- L'accesso alla piattaforma telematica è possibile utilizzando un sistema dotato di tutti gli strumenti necessari al corretto funzionamento di una normale postazione (es. tastiera, mouse, monitor, stampante, unità disco di backup, ecc.) ed in particolare dotata dei seguenti requisiti minimi: Memoria RAM 2 GB (o quanta richiesta per il corretto e reattivo funzionamento del sistema operativo), Monitor con risoluzione 1024x768 pixel o superiore, Accesso alla rete Internet con una velocità di almeno 1 Mbs in download e 256Kbs in upload, Dispositivo per la firma digitale (lettore di smart card, token, ecc.). Sulla postazione, deve essere disponibile un browser web per la navigazione su internet fra i seguenti: Mozilla Firefox, Google Chrome, Microsoft Internet Explorer / Microsoft Edge. Il browser deve essere aggiornato per garantire compatibilità, prestazioni e il miglior livello di sicurezza possibile (deve supportare il certificato SSL con livello di codifica a 128bit). Non è garantito il corretto funzionamento della piattaforma telematica con versioni di browser superate/rilasciate da oltre 3 anni (ad esempio Internet Explorer 8). Non è garantita l'effettiva compatibilità con la piattaforma utilizzando browser diversi da quelli elencati (Comune di Torino).
- Per partecipare alla procedura telematica, gli Operatori Economici con-

correnti si dotino a propria cura e spese, della seguente strumentazione tecnica e informatica necessaria: Personal Computer collegato a Internet, una connessione internet con banda consigliata di almeno 1024 kb (1 Mb) e di Personal Computer Standard dotato di un Browser (tra quelli indicati nel punto 2) e collegato ad Internet (Provincia di Perugia).

## 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 relative alla sicurezza sul lavoro o all'ambiente. Di base è necessaria la certificazione relativa all'intero sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000 e alla vigente normativa nazionale, rilasciata da soggetti accreditati. In più possono essere richieste, a discrezione della stazione appaltante, ulteriori certificazioni. Queste possono avere carattere obbligatorio o premiale (ad esempio per ridurre in modo proporzionale l'ammontare della cauzione) purchè non siano sproporzionate o incongrue.

Al proposito, si segnala il caso particolare del bando predisposto dal comune di Padova nel 2019<sup>51</sup>. Ebbene, per la realizzazione di una passerella stradale, oltre alla certificazione UNI EN ISO 9000, sono state richieste agli operatori economici anche l'OHSAS 18001 (gestione sicurezza e salute dei lavoratori), l'ISO 14001 (gestione ambientale) e l'ISO 39001 (gestione sicurezza stradale). La gara in questione è andata deserta e non è stata aggiudicata, ma offre lo spunto per analizzare le richieste di chiarimento effettuate dagli operatori alla stazione appaltante. In sostanza, gli operatori chiedevano se fosse possibile dimostrare l'idoneità ad effettuare i lavori anche in assenza delle specifiche certificazioni richieste nel bando. A fronte del diniego della stazione appaltante, e di altre fattispecie simili, l'ANAC<sup>52</sup> ha fatto chiarezza.

L'Autorità ha spiegato che le certificazioni richieste ai fini della partecipazione attestano i sistemi di gestione per la salute e sicurezza dei lavoratori (OHSAS 18001) e per l'ambiente (UNI EN ISO 14001) e che tali sistemi gestionali costituiscono requisiti ulteriori e diversi rispetto a quelli di capacità economica e finanziaria e tecniche e professionali coperti dalla qualificazione SOA, quindi in linea generale non sono incongrue o sproporzionate. Tuttavia, qualora queste certificazioni fossero di tipo obbligatorio nel bando, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, i concorrenti che ne sono privi possono dimostrare alla stazione appaltante in altro modo di rispettare gli standard richiesti (ad esempio trasmissione di un codice etico approvato dall'operatore economico, trasmissione alternativa dell'una o dell'altra certificazione tesa ad accertare standard simili atti ad offrire garanzie su salute e sicurezza dei lavoratori).

<sup>51</sup> Disciplinare. A.3) Possesso di specifiche certificazioni – max punti 6/100 così suddivisi:

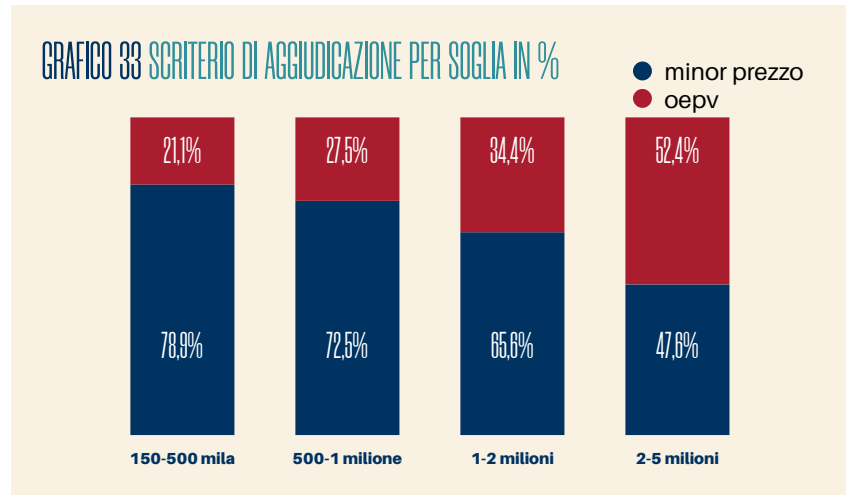
- OHSAS 18001 (gestione sicurezza e salute dei lavoratori) – punti 2/100
- ISO 14001 (gestione ambientale) – punti 2/100
- ISO 39001 (gestione sicurezza stradale) – punti 2/100

In caso di raggruppamenti temporanei, consorzi ordinari o GEIE, la certificazione dovrà essere posseduta da tutte le imprese componenti, ai fini dell'attribuzione del punteggio. In caso di consorzi di cui all'art. 45, c. 2, lett. b), c), d.Lgs. 50/2016, ai fini dell'attribuzione del punteggio, la certificazione dovrà essere posseduta dal consorzio e/o dalle consorziate.

<sup>52</sup> Delibera ANAC n. 1032 del 30 ottobre 2019 sulla legittimità delle certificazioni

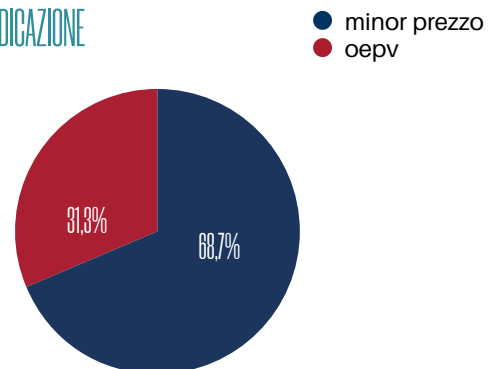
## CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

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 (grafici 33 e 34).



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

**GRAFICO 34 CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE**



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023



Le tavole successive raggruppano i bandi per soglia indicando per ciascuna stazione appaltante il criterio di aggiudicazione scelto per quel tipo di gara. Gli appalti aggiudicati con il minor prezzo sono 90 mentre quelli con l'OE-PV sono 41.

TABELLA 13 SA CHE HANNO AGGIUDICATO CON MINOR PREZZO

Soglia 150-500mila	Soglia 500-1milione
<p>comune di Torino, provincia di Novara, comune di Milano, comune di Brescia, provincia di Brescia, città metropolitana di Bologna, provincia di Vicenza, provincia di Ancona, comune di Pesaro, Roma (capitale), provincia di Viterbo, provincia di Perugia, provincia di Terni, città metropolitana di Napoli, provincia di Salerno, città metropolitana di Bari, provincia di Brindisi, provincia di Potenza, comune provincia di Catania, provincia di Ragusa</p>	<p>comune di Torino, città metropolitana di Torino, comune di Novara, comune di Milano, Provincia di Brescia, città metropolitana di Bologna, Provincia di Padova, città metropolitana di Firenze, provincia di Massa Carrara, provincia di Ancona, provincia di Pesaro, Roma (capitale), comune di Viterbo, comune di Perugia, provincia di Bari, provincia di Brindisi, città metropolitana di Napoli, comune di Matera, Provincia di Palermo, provincia di Catania</p>
Soglia 1-2milioni	Soglia 2-5milioni
<p>provincia di Torino, provincia di Milano, SUA Provincia di Bergamo comune di Brescia, città metropolitana di Bologna, provincia di Padova, provincia di Ancona, provincia di Viterbo, Roma (capitale), provincia di Perugia, città me- tropolitana di Napoli, provincia di Bari, provincia di Potenza, città metropolitana di Palermo, comune di Ragusa</p>	<p>Torino (regione Piemonte), provincia di Bologna, provincia di Vicenza, provincia di Perugia, provincia di Roma, città metropolitana di Napoli, provincia di Salerno, città metropolitana di Palermo, città metropolitana di Catania</p>

TABELLA 14 SA CHE HANNO AGGIUDICATO CON OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

Soglia 150-500mila	Soglia 500-1milione
<p>comune di Modena, provincia di Ravenna, comune di Padova, provincia di Massa Carrara, provincia di Pesaro-Urbino, provincia di Potenza</p>	<p>provincia di Brescia, città metropolitana di Bologna, provincia di Modena, comune di Ravenna, provincia di Vicenza, provincia di Padova, provincia di Ancona, provincia di Salerno</p>
Soglia 1-2milioni	Soglia 2-5milioni
<p>provincia di Modena, comune di Ravenna, città metropolitana di Firenze, provincia di Massa Carrara provincia di Pesaro Urbino, provincia di Viterbo, provincia di Catania, comune di Caserta, provincia di Salerno provincia di Matera</p>	<p>comune di Milano, comune di Modena, comune di Padova, città metropolitana di Roma, comune di Catania, Palermo (regione Sicilia), provincia di Bari, provincia di Caserta, provincia di Salerno</p>

## STESSO OGGETTO DIVERSA MODALITÀ DI AGGIUDICAZIONE

Con riferimento all'aggiudicazione, si riporta l'esempio del PON Città metropolitane 2014-2020 relativo allo sviluppo della mobilità attiva pedonale e ciclabile. Confrontando i bandi delle città metropolitane di Firenze e Bologna si ravvisano alcune differenze.

Gli importi rientrano nella soglia da 500.000 al milione di euro, entrambe sono gare espletate in modalità cartacea, ma quella di Firenze con minor prezzo, mentre quella di Bologna con l'offerta economicamente più vantaggiosa. Il bando è corredato da numerosi allegati, Bologna 40 e Firenze 130 di cui oltre 100 elaborati grafici. Mentre Bologna si sofferma sui requisiti dell'offerta tecnica, Firenze precisa quelli che devono possedere gli operatori economici.

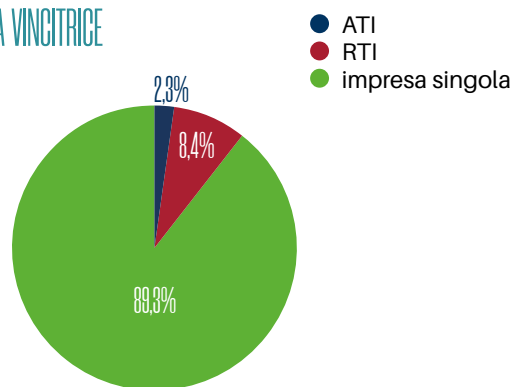
## RAPPORTO TRA CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE E TIPO DI OFFERTE

Anche per i lavori stradali e di realizzazione di una pista ciclabile il criterio di aggiudicazione prescelto dalla stazione appaltante influisce sul numero di offerte presentate dagli operatori, che aumenta con il minor prezzo e diminuisce con l'OEPPV.

In particolare, nella fascia compresa tra 1 e 2 milioni di euro si notano differenze anche all'interno della stessa regione. In Sicilia, la città metropolitana di Palermo e il comune di Ragusa hanno aggiudicato i lavori con il criterio del minor prezzo e hanno risposto alla richiesta rispettivamente 263 e 309 operatori economici. La centrale unica di committenza dei comuni di Vizzini, Licodia, Eubea, Mineo, Grammichele (Catania) ha invece aggiudicato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa alla quale hanno risposto solo 4 operatori economici.

Più nel dettaglio, si può osservare che la tipologia prevalentemente aggiudicatrice di questo tipo di lavori è l'impresa singola, come dimostra il grafico seguente.

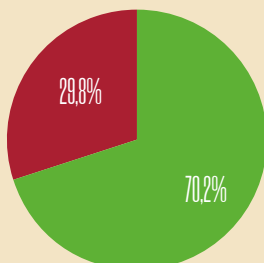
GRAFICO 35 TIPOLOGIA IMPRESA VINCITRICE



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

### GRAFICO 36 MODALITÀ DI RICHIESTA DI CHIARIMENTO

- Tramite piattaforma
- Tramite pec/mail /telefono/fax



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

## INFORMAZIONI E CHIARIMENTI

Quanto alla possibilità di chiedere informazioni e chiarimenti, come già precedentemente segnalato, è possibile mettersi in contatto con la stazione appaltante attraverso mail, pec, fax, telefono o mediante l'help desk inserito in piattaforma. A tal proposito, la provincia di Massa Carrara ha ulteriormente previsto due tipologie di messaggio: chiarimento, a partire dallo stato della procedura "non iniziata" fino e compreso "in corso"; comunicazione, a partire dallo stato della procedura "non iniziata".

Sono 92 bandi su 131 che prevedono l'invio di richieste di chiarimento tramite piattaforma telematica, mentre in 39 bandi queste richieste possono avvenire solo tramite invio di una e-mail o pec o anche tramite fax e telefono.

## ALLEGATI AL BANDO

Un altro aspetto analizzato riguarda il numero di allegati relativi ai singoli bandi. In particolare, dall'analisi si segnalano alcune peculiarità riferite ai lavori di miglioramento e adeguamento di un tratto stradale e realizzazione di una pista ciclabile:

- Nella soglia 150.000/500.000 euro si possono confrontare i bandi del comune di Modena e della provincia di Potenza. Sebbene prevedano entrambi l'aggiudicazione mediante OEPV, nel primo caso si riscontrano 5 allegati, nel secondo 68.
- Nella soglia 500.000/1 milione di euro si paragonano i bandi del comune di Vicenza e quello di Firenze. La prima procedura è aggiudicata con offerta economicamente più vantaggiosa e prevede 7 allegati, nel secondo caso la gara è aggiudicata con minor prezzo e gli allegati sono circa 130 (tavola 14).
- Nella soglia 1-2 milioni di euro si raffrontano i bandi della città metropolitana di Napoli e della provincia di Perugia. Entrambe le procedure sono aggiudicate con minor prezzo ma nel primo caso gli allegati sono 5 nel secondo 67.
- Nella soglia 2-5 milioni di euro si possono comparare i bandi del comune di Torino e quelli della provincia di Vicenza. Il comune di Torino ha aggiudicato con l'offerta economicamente più vantaggiosa e gli allegati al bando sono 50, la provincia di Vicenza con il minor prezzo e gli allegati sono 8.

## TAVOLA 4 ESEMPIO DI ALLEGATI

## Firenze

**a) Bando di gara**  
**b) Disciplinare di gara**  
**c) PROGETTO ESECUTIVO approvato con Deliberazione di Giunta 2017/G/00393 del 11/08/2017 e costituito dai seguenti elaborati:**

A – Relazione tecnico-illustrativa;  
 B – Relazione specialistica opere c.a.;  
 C – Quadro economico dell'opera;  
 D - Computo metrico estimativo;  
 E – Elenco prezzi unitari;  
 F – Analisi dei prezzi;  
 G – Quadro incidenza della manodopera;  
 H - Capitolato speciale d'appalto – PARTE AMMINISTRATIVA come aggiornato dalla citata determinazione n. 2017/DD/06226 del 20/11/2017;  
 I - Capitolato speciale d'appalto – PARTE TECNICA;  
 L – Cronoprogramma dei lavori;  
 M - Piano di manutenzione;  
 N – Piano di sicurezza e coordinamento;  
 O – Computo metrico estimativo Oneri della Sicurezza;  
 P – Fascicolo tecnico dell'opera;  
 Q – Oneri di gestione;  
 Rapporto conclusivo verifica esecutivo

Allegati grafici:

- 1 Inquadramento generale;
- 2a Inquadramento urbanistico Lungarno della Zecca Vecchia;
- 2b Inquadramento urbanistico Ponte San Niccolò;
- 2c Inquadramento urbanistico Lungarno Serristori;
- 2d Inquadramento urbanistico Via Villamagna;
- 2e Inquadramento urbanistico Via Cimitero del Pino;
- 2f Inquadramento urbanistico Via Pampaloni;
- 2g Inquadramento urbanistico Via

Sernesi;

- 2h Inquadramento urbanistico Via Abba;
- 2i Inquadramento urbanistico Via Ruffini;
- 2l Inquadramento urbanistico Via Poliziano;
- 3a Planimetria stato di fatto e sezioni Lungarno della Zecca Vecchia;
- 3b Planimetria stato di fatto e sezioni Ponte San Niccolò;
- 3c Planimetria stato di fatto e sezioni Lungarno Serristori;
- 3d Planimetria stato di fatto e sezione Via Villamagna;
- 3e Planimetria stato di fatto e sezione Via Cimitero del Pino;
- 3f Planimetria stato di fatto e sezioni Via Pampaloni;
- 3g Planimetria stato di fatto e sezioni Via Sernesi;
- 3h Planimetria stato di fatto e sezione Via Abba;
- 3i Planimetria stato di fatto e sezione Via Ruffini;
- 3l Planimetria stato di fatto e sezioni Via Poliziano;
- 4a Planimetria stato di progetto e sezioni Lungarno della Zecca Vecchia;
- 4b Planimetria stato di progetto e sezioni Ponte San Niccolò;
- 4c Planimetria stato di progetto e sezioni Lungarno Serristori;
- 4d Planimetria stato di progetto e sezione Via Villamagna;
- 4e Planimetria stato di progetto e sezione Via Cimitero del Pino;
- 4f Planimetria stato di progetto e sezioni Via Pampaloni;
- 4g Planimetria stato di progetto e sezioni Via Sernesi;
- 4h Planimetria stato di progetto e sezione Via Abba;
- 4i Planimetria stato di progetto e sezione Via Ruffini;
- 4l Planimetria stato di progetto e sezioni Via Poliziano;
- 5a Planimetria stato sovrapposto Lungarno della Zecca Vecchia;
- 5b Planimetria stato sovrapposto Ponte San Niccolò;
- 5c Planimetria stato sovrapposto Lun-

garno Serristori;

- 5d Planimetria stato sovrapposto Via Villamagna;
- 5e Planimetria stato sovrapposto Via Cimitero del Pino;
- 5f Planimetria stato sovrapposto Via Pampaloni;
- 5g Planimetria stato sovrapposto Via Sernesi;
- 5h Planimetria stato sovrapposto Via Abba;
- 5i Planimetria stato sovrapposto Via Ruffini;
- 5l Planimetria stato sovrapposto Via Poliziano;
- 6a Documentazione fotografica e fotoinserimento Lungarno della Zecca Vecchia;
- 6b Documentazione fotografica e fotoinserimento Ponte San Niccolò;
- 6c Documentazione fotografica e fotoinserimento Lungarno Serristori;
- 6d Documentazione fotografica e fotoinserimento Via Villamagna;
- 6e Documentazione fotografica e fotoinserimento Via Cimitero del Pino;
- 6f Documentazione fotografica Via Pampaloni;
- 6g Documentazione fotografica Via Sernesi;
- 6h Documentazione fotografica Via Abba;
- 6i Documentazione fotografica e fotoinserimento Via Ruffini;
- 6l Documentazione fotografica e fotoinserimento Via Poliziano;
- 7a Segnaletica verticale Lungarno della Zecca Vecchia;
- 7b Segnaletica verticale Ponte San Niccolò;
- 7c Segnaletica verticale Lungarno Serristori;
- 7d Segnaletica verticale Via Villamagna;
- 7e Segnaletica verticale Via Cimitero del Pino;
- 7f Segnaletica verticale Via Pampaloni;
- 7g Segnaletica verticale Via Sernesi;
- 7h Segnaletica verticale Via Abba;
- 7i Segnaletica verticale Via Ruffini;
- 7l Segnaletica verticale Via Poliziano;

- 8a Rete fognaria acque bianche Lungarno della Zecca Vecchia;
- 8b Rete fognaria acque bianche Ponte San Niccolò;
- 8c Rete fognaria acque bianche Lungarno Serristori;
- 8d Rete fognaria acque bianche Via Villamagna;
- 8e Rete fognaria acque bianche Via Cimitero del Pino;
- 8f Rete fognaria acque bianche Via Pampaloni;
- 8g Rete fognaria acque bianche Via Sernesi;
- 8h Rete fognaria acque bianche Via Abba;
- 8i Rete fognaria acque bianche Via Ruffini;
- 8l Rete fognaria acque bianche Via Poliziano;
- 9b Impianti semaforici Ponte San Niccolò;
- 9e Impianti semaforici Via Cimitero del Pino;
- 9f Impianti semaforici Via Pampaloni;
- 9i Impianti semaforici Via Ruffini;
- 9l-1 Impianti semaforici Via Poliziano;
- 9l-2 Impianti semaforici Via Poliziano;
- 9l-3 Impianti semaforici Via Poliziano;
- 10a Abbattimento barriere architettoniche (LOGES) Lungarno della Zecca Vecchia;
- 10b Abbattimento barriere architettoniche (LOGES) Ponte San Niccolò;
- 10c Abbattimento barriere architettoniche (LOGES) Lungarno Serristori;
- 10d Abbattimento barriere architettoniche (LOGES) Via Villamagna;
- 10e Abbattimento barriere architettoniche (LOGES) Via Cimitero del Pino;
- 10f Abbattimento barriere architettoniche (LOGES) Via Pampaloni;
- 10g Abbattimento barriere architettoniche (LOGES) Via Sernesi;
- 10h Abbattimento barriere architettoniche (LOGES) Via Abba;

- 10i Abbattimento barriere architettoniche (LOGES) Via Ruffini;
  - 10l Abbattimento barriere architettoniche (LOGES) Via Poliziano;
  - 11 Opere in c.a. – plinti di fondazione;
  - 12a Tracciamenti Lungarno della Zecca Vecchia;
  - 12b Tracciamenti Ponte San Niccolò;
  - 12c Tracciamenti Lungarno Serristori;
  - 12d Tracciamenti Via Villamagna;
  - 12e Tracciamenti Via Cimitero del Pino;
  - 12f Tracciamenti Via Pampaloni;
  - 12g Tracciamenti Via Sernesi;
  - 12h Tracciamenti Via Abba;
  - 12i Tracciamenti Via Ruffini;
  - 12l Tracciamenti Via Poliziano;
  - 13-1 Sottoservizi: rete acqua, elettrica e gas;
  - 13-2 Sottoservizi: rete Fastweb;
  - 14a Fasi di cantierizzazione Lungarno della Zecca Vecchia;
  - 14b Fasi di cantierizzazione Ponte San Niccolò;
  - 14c Fasi di cantierizzazione Lungarno Serristori;
  - 14d Fasi di cantierizzazione Via Villamagna;
  - 14e Fasi di cantierizzazione Via Cimitero del Pino;
  - 14f Fasi di cantierizzazione Via Pampaloni;
  - 14g Fasi di cantierizzazione Via Sernesi;
  - 14h Fasi di cantierizzazione Via Abba;
  - 14i Fasi di cantierizzazione Via Ruffini;
  - 14l Fasi di cantierizzazione Via Poliziano;
- Verbale di validazione;

#### **d) Modulistica per offerta costituita da:**

- Domanda di partecipazione per Operatore con Idoneità individuale (Modulo “Domanda Ind.”);
- Domanda di partecipazione per Operatore con Idoneità plurisoggettiva (Modulo “Domanda Pluri.”);
- Modulo “DGUE” in formato word ed in formato PDF;
- Modulo dichiarazioni impresa consorzata esecutrice o cooptata (Modulo “C”);
- Modulo dichiarazioni impresa ausiliaria (Modulo “AV”);
- Modulo dichiarazioni impresa subappaltatrice art. 105 co. 6 (Modulo “S”);
- Modulo dichiarazione offerta economica paragrafo 17.1 (Modulo “OE” offerta economica).

#### **e) Altra documentazione:**

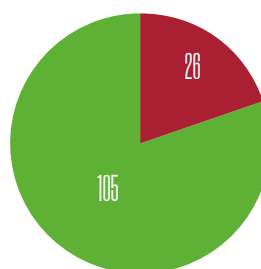
- Schema di contratto di appalto
- Protocollo di legalità

## STIPULAZIONE DEL CONTRATTO IN MODALITÀ ELETTRONICA

Dei 131 bandi analizzati nella categoria OG3 solo 26 prevedono la stipula del contratto in modalità elettronica. Si può ben affermare che per la maggior parte dei casi esaminati la procedura inizia in modo telematico ma si conclude in modo cartaceo o tradizionale. Se poi si considerano le quattro soglie di importo, solo l'Unione di comuni di Bologna e la città metropolitana di Napoli sono riusciti a svolgere una procedura interamente telematica. Nella soglia 150.000-500.000 euro non è stato stipulato alcun contratto in modalità elettronica (grafico 37).

GRAFICO 37 MODALITÀ STIPULA DEL CONTRATTO, VALORI ASSOLUTI

● elettronico  
● cartaceo



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

La tavola che segue riporta per le varie stazioni appaltanti quali sono le modalità di definizione del rapporto contrattuale una volta aggiudicata la gara.

TABELLA 15 ELENCO STAZIONI APPALTANTI CHE PREVEDONO IL CONTRATTO IN MODALITÀ ELETTRONICA

	Soglia 150-500mila	Soglia 500-1milione	Soglia 1-2milioni	Soglia 2-5milioni
Elettronico	Nessuna	città metropolitana di Torino, comune di Novara, provincia di Brescia, provincia di Modena, comune di Ravenna, comune di Firenze, provincia di Massa Carrara, provincia di Ancona, comune di Perugia, provincia di Perugia, provincia di Bari, provincia di Brindisi, città metropolitana di Napoli, provincia di Salerno, provincia di Matera, città metropolitana di Catania	provincia di Bologna (unione comuni), provincia di Pesaro-Urbino, città metropolitana di Napoli, comune di Ragusa	provincia di Bologna (unione comuni), provincia di Vicenza, Roma città metropolitana
Cartaceo	comune di Torino; città metropolitana di Torino, provincia di Novara, comune di Novara, comune di Milano, provincia di Milano, comune di Brescia, provincia di Brescia, città metropolitana di Bologna, comune di Modena, provincia di Ravenna (unione comuni), comune di Ravenna, provincia di Vicenza (cuc), comune di Padova, provincia di Massa Carrara (cuc), provincia di Ancona, provincia di Pesaro-Urbino, comune di Pesaro, Roma capitale, provincia di Viterbo, provincia di Perugia, provincia di Terni, città metropolitana di Bari, provincia di Brindisi, città metropolitana di Napoli, provincia di Potenza, provincia di Palermo, provincia di Catania, città metropolitana di Catania, provincia di Ragusa	comune di Torino, comune di Milano, provincia di Brescia, città metropolitana di Bologna, comune di Bologna, comune di Modena, comune di Ravenna, comune di Vicenza, provincia di Padova, comune di Padova, provincia di Ancona, comune di Pesaro, provincia di Pesaro-Urbino, Roma Capitale, provincia di Viterbo, città metropolitana di Napoli, provincia di Salerno, provincia di Brindisi, provincia di Palermo, provincia di Catania	comune di Torino, provincia di Torino, comune di Milano, provincia di Milano, comune di Brescia, comune di Bologna, provincia di Modena (unione comuni), comune di Ravenna, provincia di Ravenna, provincia di Padova, comune di Firenze, provincia di Massa Carrara, provincia di Ancona, provincia di Pesaro-Urbino (sua), Roma capitale, provincia di Viterbo, provincia di Perugia, provincia di Caserta, provincia di Salerno, provincia di Bari, provincia di Matera, provincia di Potenza, città metropolitana di Palermo	Torino (regione Piemonte), comune di Torino, comune di Milano, comune di Modena, comune di Padova, Roma città metropolitana, provincia di Perugia, Napoli città metropolitana, provincia di Caserta, provincia di Salerno, provincia di Bari, Palermo città metropolitana, Catania città metropolitana, Palermo (regione Sicilia)



## TRASPARENZA DELLA DOCUMENTAZIONE DI GARA

Altro aspetto analizzato attiene alla trasparenza delle informazioni fornite dalle stazioni appaltanti in merito alle procedure. In particolare, è stato verificato l'inserimento di:

- Fonti dove consultare il bando e la documentazione di gara;
- Informazioni relative all'aggiudicazione (data di aggiudicazione, percentuale di ribasso aggiudicata, soglia di anomalia, numero di offerte pervenute).

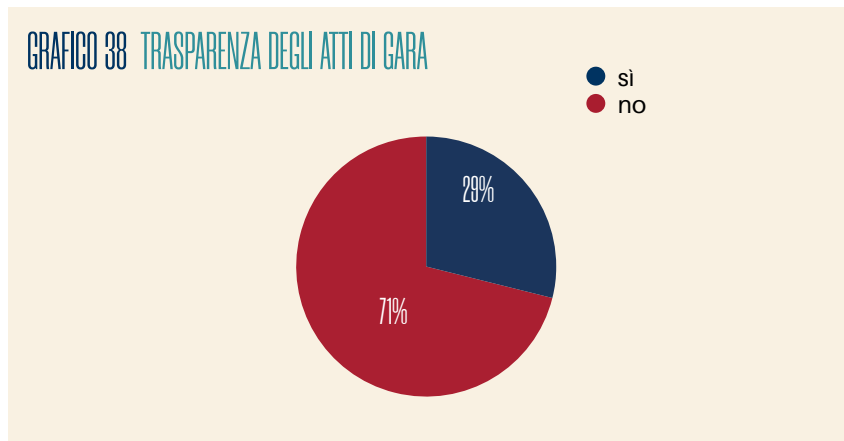
Solo in 38 bandi su 131 viene fornito un elenco dettagliato di dove è pubblicato il bando (in dettaglio, tabella 16).

Alcuni comuni non hanno mai diffuso questo dato, come Ancona, Massa Carrara e Perugia, mentre nei bandi del comune di Torino solo 2 volte su 5 si ritrova questa informazione.

TABELLA 16 LE INFORMAZIONI DI GARA RICHIESTE DALLA LEGGE: I COMPORTAMENTI DELLE STAZIONI APPALTANTI

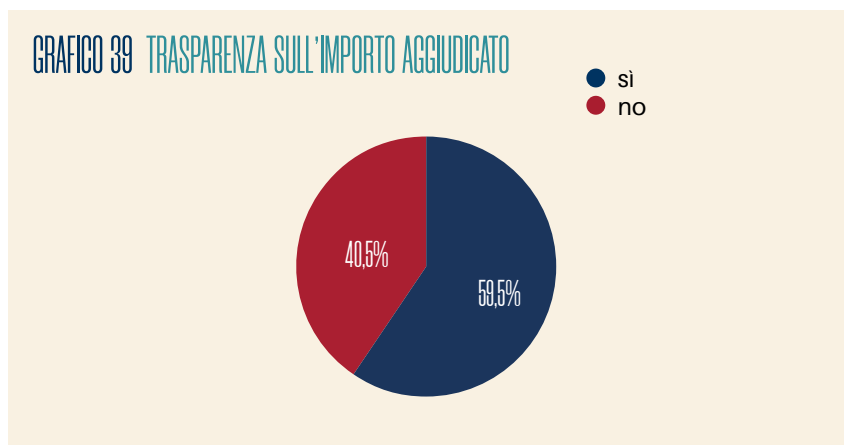
	Soglia 150-500mila	Soglia 500-1milione	Soglia 1-2milioni	Soglia 2-5milioni
SA che pubblicano	comune di Novara, comune di Brescia, comune di Milano, città metropolitana di Bologna, comune di Ravenna, provincia di Pesaro-Urbino, città metropolitana di Bari, provincia di Brindisi, provincia di Potenza	città metropolitana di Torino, comune di Novara, comune di Milano, comune di Bologna, provincia di Modena, provincia di Ravenna, provincia di Vicenza, comune di Ravenna, comune di Padova, comune di Firenze, provincia di Massa Carrara, provincia di Ancona, comune di Roma, provincia di Perugia, città metropolitana di Napoli, provincia di Salerno, comune di Matera, provincia, di Catania	provincia di Torino, provincia di Milano, comune di Brescia, provincia di Modena (unione comuni), provincia di Ravenna (unione comuni), provincia di Padova, provincia di Pesaro-Urbino, provincia di Catania	città metropolitana di Roma, provincia di Salerno
SA che non pubblicano	comune di Torino, città metropolitana di Torino, provincia di Novara, comune di Milano, provincia di Brescia, comune di Bologna, comune di Modena, provincia di Ravenna, provincia di Vicenza, comune di Padova, provincia di Massa Carrara, comune di Ancona, comune di Pesaro, Roma capitale, comune di Viterbo, provincia di Perugia, provincia di Terni, città metropolitana di Napoli, provincia di Salerno, provincia di Potenza, provincia di Catania, città metropolitana di Catania, provincia di Ragusa	comune di Torino, città metropolitana di Torino, provincia di Brescia, comune di Brescia, città metropolitana di Bologna, comune di Ravenna, provincia di Padova, provincia di Ancona, comune di Pesaro, Roma capitale, comune di Viterbo, comune di Perugia, città metropolitana di Napoli, provincia di Salerno, provincia di Bari, provincia di Brindisi, provincia di Palermo, provincia di Catania	comune di Torino, comune di Milano, comune di Brescia, città metropolitana di Bologna, provincia di Bologna, comune di Ravenna, comune di Firenze, provincia di Massa Carrara, provincia di Ancona, provincia di Pesaro-Urbino, Roma capitale, provincia di Viterbo, provincia di Perugia, città metropolitana di Napoli, comune di Caserta, provincia di Salerno, provincia di Bari, provincia di Salerno, provincia di Bari, provincia di Matera, provincia di Potenza, città metropolitana di Palermo, comune di Ragusa	Torino (regione Piemonte), comune di Torino, comune di Milano, provincia di Bologna (unione comuni), comune di Modena, provincia di Modena, provincia di Vicenza, comune di Padova, città metropolitana di Roma, provincia di Perugia, città metropolitana di Napoli, provincia di Caserta, provincia di Salerno, provincia di Bari, città metropolitana di Palermo, città metropolitana di Catania, comune di Catania, Regione Sicilia

Il grafico sotto riporta in percentuale il numero di bandi che dettagliano la pubblicazione 38/131.



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

Sono 78 i bandi in cui viene indicata la percentuale di ribasso aggiudicata o l'importo ribassato aggiudicato. Anche per questa categoria si riscontra poca trasparenza nella documentazione di gare predisposta dalle stazioni appaltanti nelle fasi che precedono e seguono l'aggiudicazione (grafico 39).



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

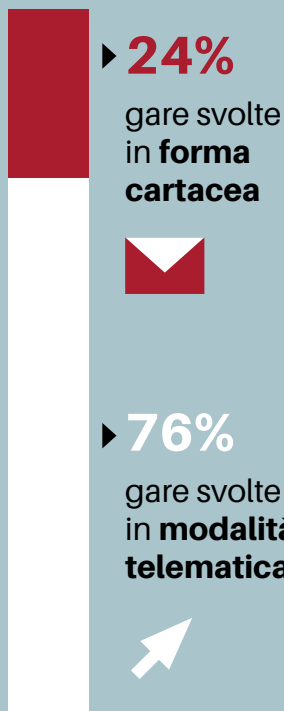


# ALLOGGI POPOLARI

1 bando su 10



viene suddiviso in **lotti**



3 su 4

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

fino a 80 allegati

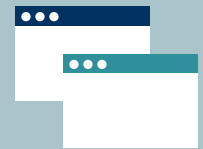
al bando per la realizzazione e l'**adeguamento energetico** di case popolari

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

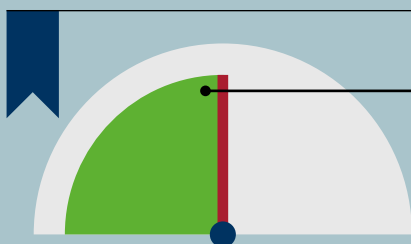


1 contratto su 4

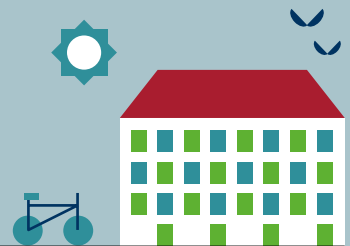
è stipulato in **modalità elettronica**

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<sup>53</sup> 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.

Anche in questo tipo di gare si intrecciano le competenze di numerose istituzioni: statali, regionali, comunali e le aziende per il diritto alla casa. Nello specifico, lo stato fissa i livelli essenziali delle prestazioni in tema di diritto alla casa; le regioni coordinano e programmano gli interventi sul territorio; le aziende per il diritto alla casa (ex istituti autonomi case popolari) gestiscono gli alloggi sul territorio (circa 945.000)<sup>54</sup>. I comuni, oltre alla redazione dei piani regolatori generali, provvedono alla manutenzione e alla ristrutturazione delle case popolari sul loro territorio (finanziando la costruzione di nuovi).

Dei 117 bandi analizzati 8 sono accordi quadro. (grafici 40 e 41)

Per la maggior parte gli appalti sono stati coordinati dagli enti che hanno in gestione gli alloggi popolari.

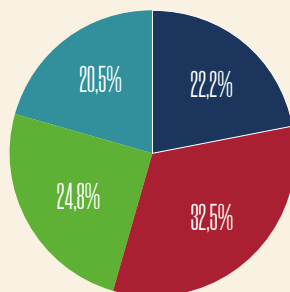


dal 2001 la  
programmazione  
spetta alle regioni



GRAFICO 40 BANDI RIPARTITI PER SOGLIA

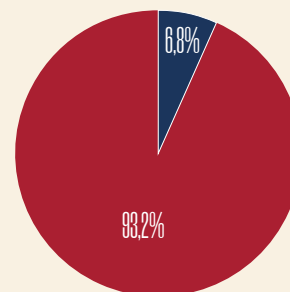
- 150 - 500
- 500 - 1 mil
- 1 - 2 mil
- 2 - 5 mil



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

GRAFICO 41 ACCORDI QUADRO

- procedura aperta - accordo quadro
- procedura aperta



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

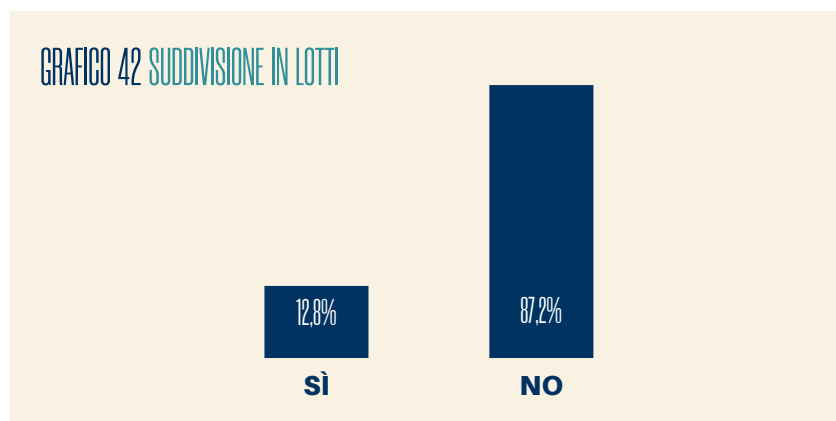
<sup>53</sup> Per la maggior parte dei casi si tratta di lavori di ripristino funzionale, manutenzione straordinaria alloggi, ristrutturazione edilizia per consolidamento strutturale e adeguamento normativo e funzionale, adeguamento energetico.

<sup>54</sup> Il decreto legislativo 112/1998 e poi la riforma costituzionale del titolo V del 2001 hanno delegato la programmazione alle regioni.

Quindi a livello centrale vengono stabiliti solamente gli standard minimi. Con le leggi 449/1997 e 388/2000 gli alloggi di proprietà dello stato sono stati ceduti gratuitamente ai comuni oppure agli istituti case popolari del territorio.

## SUDDIVISIONE IN LOTTI E MOTIVAZIONE

Su 117 bandi suddivisi nelle 4 soglie di importo, solo 15 sono stati suddivisi in lotti. Gli enti che hanno lottizzato con più frequenza rispetto alle quattro soglie analizzate sono Aler Milano, ATC Torino, ATC Novara, Casa SPA di Firenze ed Erap Massa Carrara (grafico 42).



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

Su 102 bandi rimanenti solo 26 sono i casi in cui le stazioni appaltanti motivano la ragione per la quale non si è proceduto a lottizzare (grafico 43).



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

Di seguito alcuni esempi di motivazioni della mancata suddivisione in lotti negli appalti di importo compreso tra 1 e 5 milioni di euro:

Per ALER Milano non si è ritenuto utile suddividere in lotti a causa del carattere unitario dell'intervento.

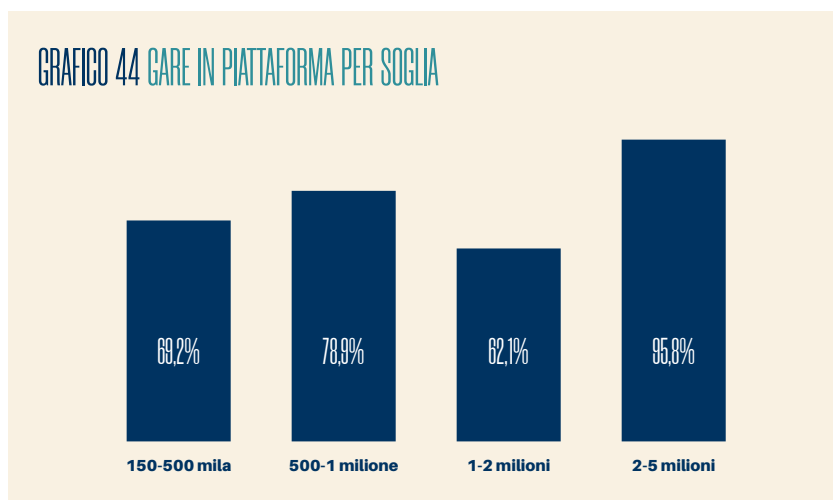
Per ACER Bologna la gara non prevede una suddivisione in lotti funzionali, ex art. 51 del codice, essendosi valutato che il lotto unico assicura un miglior coordinamento ed una più efficace programmazione delle lavorazioni. Per ATER Potenza l'appalto non è suddivisibile in lotti in quanto le scelte architettoniche strutturali adottate ed approvate dall'ente committente sono tali da non consentire la suddivisione in lotti funzionali di cui all'art. 3, comma 1, lett. qq), del Codice.

L'IACP Ragusa precisa che nell'appalto non è possibile la suddivisione in lotti in quanto le lavorazioni oggetto dello stesso sono caratterizzate da una sostanziale omogeneità tecnico-operativa ed è comunque favorito l'accesso anche alle microimprese, piccole e medie imprese.

I restanti enti non hanno mai motivato le ragioni della mancata suddivisione in lotti.

## TIPOLOGIA DI PROCEDURA UTILIZZATA

Per la maggior parte, gli enti che hanno in gestione gli alloggi popolari<sup>55</sup> dispongono la procedura in modalità telematica (grafico 44).

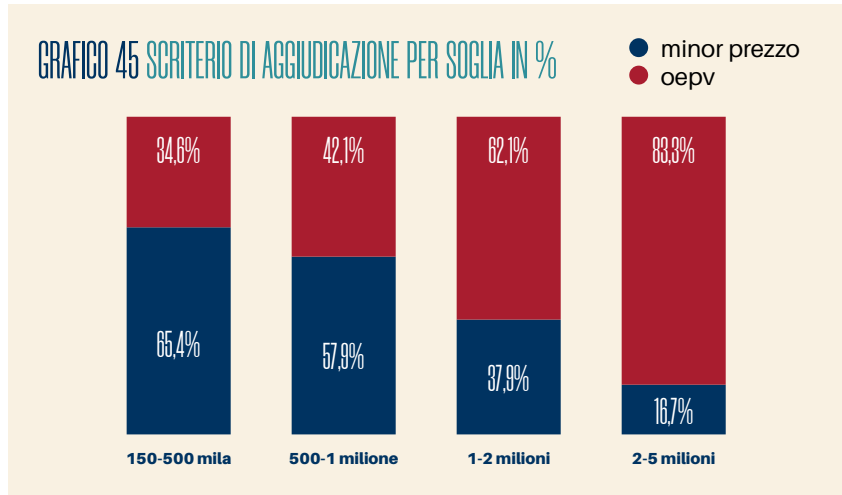


Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

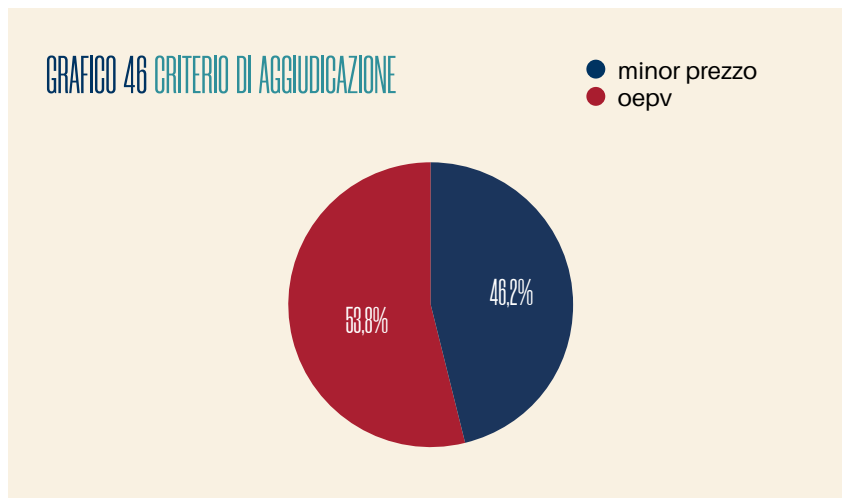
<sup>55</sup> Sono stati analizzati i bandi delle seguenti stazioni appaltanti: Torino ATC (agenzia territoriale per la casa del Piemonte centrale), Novara ATC, Milano ALER (Azienda Lombarda Edilizia Residenziale Milano), Brescia ALER, Bologna ACER (azienda casa dell'Emilia Romagna), Ravenna ACER, Modena ACER, Vicenza ATER, Padova ATER. Firenze CASA SPA, Massa Carrara ERP (edilizia residenziale pubblica massa carrara), Ancona ERAP (ente regionale per l'abitazione pubblica nelle marche), Roma ATER (azienda territoriale per l'edilizia residenziale), Viterbo ATER, Frosinone ATER, Perugia ATER, Terni ATER. Catania IACP (Istituto Autonomo Case Popolare), Palermo IACP, Ragusa IACP, Matera ATER, Potenza ATER, Bari ARCA PUGLIA CENTRALE, Brindisi ARCA SALENTO NORD, Napoli IACP, Caserta IACP, Salerno IACP.

## CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

Dei 117 bandi della categoria OG1, OS28-30 analizzati 63 sono stati aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, mentre 54 con quella del prezzo più basso (grafici 45 e 46).



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

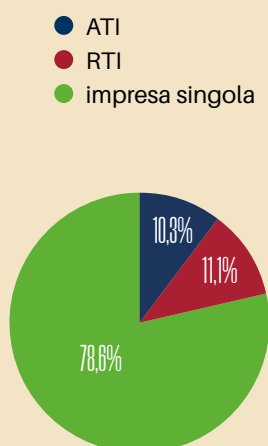


## STESSO OGGETTO DIVERSA MODALITÀ DI AGGIUDICAZIONE

In base ai dati raccolti è possibile confrontare due appalti per ristrutturazione e creazione di alloggi popolari (comprendenti lavori di manutenzione e adeguamento energetico OG1, OS 28 e OS 30) di importo pari a 750.000 euro, banditi dal comune di Padova e da ATER Matera. Nel primo caso viene utilizzata la piattaforma telematica della regione Lombardia Sintel e si procede con offerta economicamente più vantaggiosa. Gli allegati per effettuare l'offerta sono 54.

Diversamente, ATER Matera (nello specifico il comune di Ferrandina) ha espletato una gara cartacea aggiudicata con il criterio del minor prezzo. Gli allegati da compilare per effettuare l'offerta sono 60 e il plico una volta chiuso deve recare la dicitura all'esterno "non aprire - contiene documenti ed offerte per la procedura aperta".

GRAFICO 47 TIPOLOGIA IMPRESA VINCITRICE



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023



## RAPPORTO TRA CRITERI DI AGGIUDICAZIONE E OFFERTE PERVENUTE

È possibile comparare il numero di offerte pervenute in base alla modalità di aggiudicazione per bandi aventi lo stesso oggetto. Se si prendono a riferimento gli interventi di completamento di un edificio comprendente alloggi popolari, per un ammontare pari a 1,5 milioni di euro, ALER Milano ha aggiudicato con il minor prezzo, mentre ACER Bologna con l'offerta economicamente più vantaggiosa. Entrambe le procedure si sono svolte su piattaforma telematica, ma alla prima hanno presentato offerte 107 operatori, alla seconda solo 5.

Relativamente ai lavori di recupero e ricostruzione di fabbricati popolari, di ammontare compreso tra 2 e 5 milioni di euro, l'ATER Frosinone ha aggiudicato la gara con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e le offerte sono state 5, mentre l'IACP di Catania ha aggiudicato la gara con minor prezzo e ha ricevuto 192 offerte.

Più nello specifico, è possibile rappresentare graficamente la tipologia di impresa vincitrice per soglia.

Sebbene l'impresa singola risulti più spesso aggiudicataria di appalti, è possibile analizzare quali sono i casi nei quali è necessario per le imprese partecipare alle gare in raggruppamento. Su 117 bandi, 25 gare sono state aggiudicate da raggruppamenti (12 ATI e 13 RTI) laddove il criterio di aggiudicazione prescelto è l'offerta economicamente più vantaggiosa.

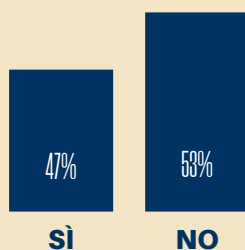
## SOPRALLUOGO OBBLIGATORIO

Il sopralluogo, ai sensi dell'articolo 79, comma 2, del d.lgs. 50/2016, permette ai concorrenti di acquisire una conoscenza appropriata dei luoghi presso cui si svolge l'appalto. Al contempo, però tale visita deve consentire agli operatori di poter formulare l'offerta entro termini congrui<sup>56</sup>. 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.

Ad esempio la città metropolitana di Catania ha previsto che ogni concorrente debba obbligatoriamente effettuare un sopralluogo su almeno 30 impianti di cui almeno 15 al di fuori del perimetro della città di Catania, a sua scelta, ferma restando la facoltà del concorrente di chiedere alla stazione appaltante il sopralluogo di tutti gli impianti. L'accesso a detti impianti va autorizzato previo appuntamento ai contatti telefonici dei funzionari referenti tecnici. Questi ultimi possono disporre modalità e giorni/orari delle visite, eventualmente anche ai fini delle relative attestazioni di avvenuto adempimento da incaricato dell'impresa (nel caso di RTI o consorzio una sola delle imprese raggruppate o consorziate).

Come si evince dal grafico che segue, su 117 bandi analizzati, 55 di questi richiedono come clausola per l'ammissione alla procedura, il corretto sopralluogo dei luoghi oggetto dell'appalto (grafico 48).

GRAFICO 48 OBBLIGO DI SOPRALLUOGO



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

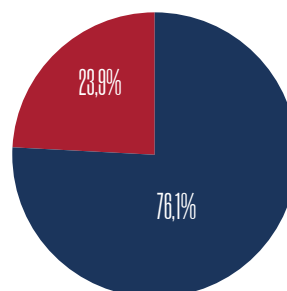
<sup>56</sup> Quando le offerte possono essere formulate solo a seguito di una visita dei luoghi o dopo consultazione sul posto dei documenti di gara e relativi allegati, i termini per la ricezione delle offerte sono stabiliti in modo che gli operatori economici interessati possano prendere conoscenza di tutte le informazioni necessarie per presentare le offerte (TAR Campania, Napoli, 15 dicembre 2017, n. 5911).

## 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 in modo generico sul sito della stazione appaltante (grafico 49).

GRAFICO 49 MODALITÀ DI RICHIESTA DI CHIARIMENTO

● tramite piattaforma  
● pec/mail/telefono/fax



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 fin troppo sintetica e puntuale. Tuttavia non sempre chiara per gli operatori, che hanno diritto a ricevere un'adeguata risposta.

La seconda rispetto agli appalti che contengono più categorie di lavori anche di tipo specialistico per i quali sono necessarie maggiori delucidazioni. Le richieste sottolineano l'importanza che ha tale indicazione in quanto essa condiziona la partecipazione delle imprese alle suddette gare sia in forma singola che associata.

Un esempio a riguardo è costituito dalle risposte ai quesiti pubblicati da Ater Matera (Comune di Ferrandina), relativi alla possibilità per le imprese di partecipare con OG 1 e OG 11 in luogo di OG 1, OS 28 e OS 30. Per risolvere il dilemma la stazione appaltante ha consigliato la lettura del disciplinare.

Nei restanti bandi esaminati, la prassi ha dimostrato la necessità da parte degli operatori economici di chiedere sempre informazioni sull'acquisizione delle qualifiche professionali per partecipare in avvalimento o in subappalto per le categorie di lavorazione OG 1, OS 28 e OS 30 per le quali è richiesta una qualificazione specifica.

## ALLEGATI AL BANDO

Sebbene il numero di allegati al bando non sia proporzionale alla tipologia di procedura né di offerta, l'analisi consente di comparare i bandi per oggetto e soglia e osservare come sono strutturati e quanti allegati contengono.

Con riferimento ai lavori di manutenzione e adeguamento energetico:

- Nella soglia 150.000/500.000 euro Aler Milano ha previsto 29 allegati, mentre Erap Ancona 7. Nel primo caso il criterio di aggiudicazione è l'offerta economicamente più vantaggiosa, nel secondo il minor prezzo.
- Nella soglia 500.000/ 1 milione di euro Ater Terni ha previsto 30 allegati, mentre ATC Novara 8. Nel primo caso il criterio di aggiudicazione è l'offerta economicamente più vantaggiosa, nel secondo il minor prezzo.
- Nella soglia 1-2 milioni di euro Acer Modena 40 allegati mentre Casa SPA Firenze 10. Per entrambe il criterio utilizzato per l'aggiudicazione è l'offerta economicamente più vantaggiosa.
- Nella soglia 2-5 milioni di euro Ater Potenza 43 allegati mentre ATC Torino 11. Per entrambe il criterio utilizzato per l'aggiudicazione è l'offerta economicamente più vantaggiosa (tavola 5)

## TAVOLA 5 ALLEGATI A CONFRONTO

### Torino costruzione alloggi

1. Bando
2. Disciplinare
3. Allegato elementi e criteri per la determinazione della OEV
4. Allegato DGUE editabile
5. Allegato dichiarazioni amministrative
6. Allegato dichiarazioni integrative soggetto ausiliario
7. Modello offerta economica
8. Codice comportamento
9. Elementi guida giustificazioni di offerta
10. Decreto metalmeccanici 4 marzo 2015
11. Decreto edili 29 aprile 2015

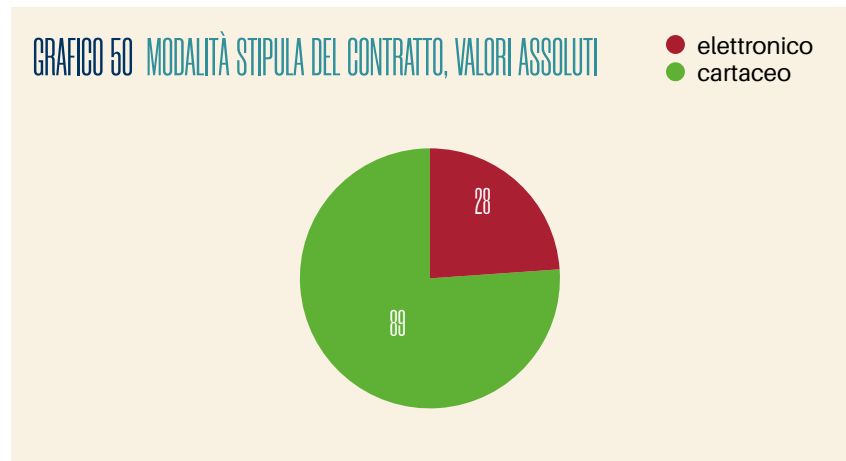
### Potenza costruzione alloggi

1. Relazione generale
2. Localizzazione su ortofoto
3. Planimetria su ru e catastale
4. Planimetria su ru e aerofotogrammetria
5. Rilievo quotato
6. Planimetria di progetto
7. Computo metrico lavori
8. Computo metrico manodopera
9. Computo metrico sicurezza
10. Elenco prezzi lavori
11. Elenco prezzi manodopera
12. Elenco prezzi sicurezza
13. Analisi prezzi
14. Piano di sicurezza e coordinamento
15. Cronoprogramma
16. Piano di manutenzione manuale d'uso
17. Piano di manutenzione manuale di manutenzione
18. Piano di manutenzione sottoprogramma prestazioni controlli interventi
19. Schema contratto
20. Relazione sintetica
21. Relazione tecnica e sui materiali
22. Relazione di calcolo fabbricato A

23. Relazione di calcolo fabbricato B
24. Relazione di calcolo fabbricato C
25. Piano di manutenzione fabbricato A
26. Piano di manutenzione fabbricato B
27. Piano di manutenzione fabbricato C
28. Relazione di calcolo muri di sostegno
29. Pianta fili fissi
30. Carpenteria fondazioni fabbricati A, B e C
31. Carpenteria pali fabbricati A, B e C
32. Domanda di partecipazione
33. Modello DGUE
34. Offerta economica
35. Dichiarazione cauzione definitiva
36. Dichiarazione antimafia
37. Patto di integrità
38. Contratto di avalimento
39. Dichiarazione ditta ausiliaria
40. Bando
41. Capitolato speciale
42. Disciplinare di gara
43. Ulteriori n. 10 allegati (tavole) concernenti l'impianto termico
44. Ulteriori n. 70 allegati relativi al progetto strutturale
45. Ulteriori n. 67 allegati progetto architettonico

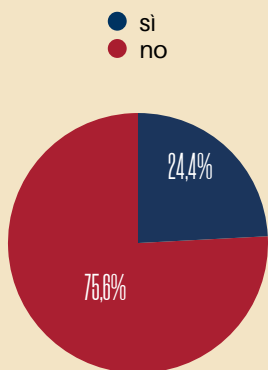
## STIPULAZIONE DEL CONTRATTO IN MODALITÀ ELETTRONICA

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 28 su 117 bandi esaminati, il 24%, prevedono la stipula del contratto in modalità elettronica (grafico 49). I restanti contratti risultano ancora stipulati in via cartacea da ATC Torino, ATC Novara, Firenze Casa SPA, ERAP Ancona, ATER Terni, IACP Napoli, ATER Matera, IACP Catania, IACP Ragusa.



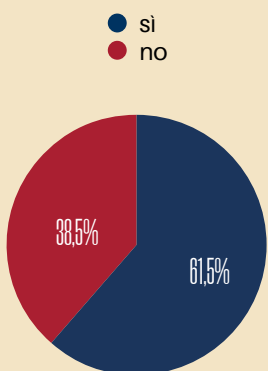
Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

GRAFICO 51 TRASPARENZA DEGLI ATTI DI GARA



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

GRAFICO 52 TRASPARENZA SULL'IMPORTO AGGIUDICATO



Osservatorio Burocrazia CNA, 2023

## TRASPARENZA DELLA DOCUMENTAZIONE DI GARA

Alla luce dell'analisi, 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.

Solo 32 bandi su 117 consentono di verificare la pubblicazione di tutti i dati previsti dalla legge (grafico 51)

Inoltre, in 72 bandi su 117 viene indicata la percentuale di ribasso aggiudicata o l'importo ribassato aggiudicato (grafico 52).

## CRITERI AMBIENTALI MINIMI (CAM)

Un altro aspetto che merita attenzione riguarda l'inserimento dei criteri ambientali minimi (CAM) nella documentazione di gara, come previsto all'articolo 34 del codice dei contratti pubblici d.lgs. 50/2016<sup>57</sup>. Il codice dei contratti pubblici prevede, dunque, l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire, nella documentazione progettuale e di gara, le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei CAM approvati con decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Tali criteri sono definiti minimi in quanto elementi di base di qualificazione delle forniture verdi, in grado di incidere sulla qualità dei prodotti e stimolarne il miglioramento nel tempo (per questo vanno aggiornati periodicamente per rispondere al mutamento tecnologico e a logiche di mercato).

L'introduzione dei CAM, laddove riferiti ad ambiti in cui i criteri siano stati definiti con DM, vale per qualunque importo di lavori, servizi e forniture, e non lascia discrezionalità alle stazioni appaltanti in merito al loro inserimento o meno nei bandi se sono stati adottati per la categoria di riferimento (al momento di categorie normate ne esistono 18). Tale normativa nasce in attuazione della Strategia Europea sugli appalti pubblici verdi (GPP), al fine di ridurre gli impatti ambientali e nell'obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili.

L'indagine attiene ai CAM edilizia, i quali sono stati adottati dapprima con il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dell'11 ottobre 2017 e poi sostituiti con il DM 23 giugno 2022 del Ministero Della Transizione Ecologica.

L'analisi condotta su circa 400 bandi relativi alla categoria OG1 dimostra percentuali di applicazione dei CAM ancora molto basse, difatti sono contenuti solo nel 10% di questi. E laddove sono presenti vengono introdotti nella documentazione di gara in modo diverso e spesso non coerente con i contenuti del DM di riferimento: si alternano indicazioni generiche di rimando agli articoli del codice dei contratti a specifiche tecniche e clausole molto dettagliate.

L'inserimento dei CAM all'interno dei bandi di gara comporta un aumento del prezzo dell'appalto. Ciò significa che non può essere bandita una gara con un prezzo uguale a quello dell'identica gara espletata anteriormente all'adozione dei CAM in quanto sarebbe una previsione illegittima, oltre che un lavoro difficilmente realizzabile alla luce delle migliorie richieste.

Tali difficoltà applicative da parte delle stazioni appaltanti dimostrano che esistono ancora problemi nell'applicazione di questa disciplina.

Il comportamento delle stazioni appaltanti sull'introduzione dei CAM è variegato, in quanto vi sono bandi che li inseriscono tutti, altri nei quali si trovano solo i criteri premianti o casi nei quali ne vengano previsti di ulteriori, laddove esistano condizioni appropriate.

<sup>57</sup> Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

In tal senso, con riferimento alla manutenzione di edifici scolastici (OG1), il bando della CUC dei comuni di Aulla, Carrara e Montignoso, reca una generica clausola nella quale si richiede all'operatore di rispettare durante la durata contrattuale i criteri ambientali minimi attenendosi alla normativa vigente.

Il bando della provincia di Frosinone relativo alla messa in sicurezza di un edificio scolastico (OG 1), contiene criteri premianti, volti cioè a selezionare i lavori con prestazioni ambientali migliori di quelle garantite con specifiche tecniche, ai quali attribuire un punteggio di 5 punti ai fini dell'aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il bando dell'Unione dei comuni Modenesi relativi al rifacimento del refettorio di un edificio scolastico (OG 1), assegna criteri premianti nella valutazione dell'offerta tecnica nel caso di integrazioni tecniche migliorative apportate all'opera appaltata, per un totale di 90 punti.

La stessa tipologia di criterio premiante si ritrova anche nel bando del comune di Modena per la realizzazione di una pista ciclabile (OG3). Questo caso è ancor più particolare in quanto vengono assegnati 5 punti in più nell'offerta tecnica in caso di realizzazione dell'opera in modo da arrecare il minor impatto possibile sull'ambiente e da rispettare i principi di responsabilità sociale. Viene quindi estesa la previsione dei CAM in una categoria, i lavori stradali, nella quale le specifiche tecniche non sono state ancora adottate (l'iter di approvazione è in corso da alcuni anni ma non è ancora concluso).

Anche la Regione Sicilia, per la manutenzione di strade provinciali (OG 3), ha richiesto ai concorrenti di attestare l'esecuzione dell'opera nel rispetto delle disposizioni relative ai CAM ai sensi dell'articolo 34 e 71 del Codice dei contratti pubblici e del Piano di Azione di cui al Decreto Ministeriale 13 febbraio 2014.

Il bando della CUC Comunità montana Castelli Romani relativo a lavori di efficientamento energetico in un edificio scolastico (OG 1, OS 28 e OS 30) assegna 20 punti alle miglurie di carattere ambientale in riferimento ai criteri ambientali minimi edilizia di cui al DM 11 ottobre 2017. Nel capitolato i 20 punti vengono meglio ripartiti e specificati i sub criteri relativi a: specifiche tecniche dei componenti edilizi in termini di disassemblabilità e riciclabilità; isolanti termici ed acustici; riduzione rischi ambientali del cantiere; veicoli e macchinari del cantiere; formazione del personale di cantiere in materia di gestione ambientale.

In generale va osservato che la definizione dei Criteri Ambientali Minimi in molti casi (l'edilizia ne è un esempio, ma lo stesso si può affermare anche su altri settori), ha portato all'individuazione di requisiti eccessivamente stringenti e spesso nemmeno coerenti con gli obiettivi stessi della strategia europea sul Green Public Procurement, arrivando a determinare oggettive situazioni di gold plating e, in ogni caso, prevedendo requisiti non coerenti



con le caratteristiche del nostro sistema economico. Se, infatti, l'obiettivo comunitario era quello di orientare il mercato verso prodotti e servizi "green", la scrittura dei CAM è andata oltre, introducendo requisiti molto ampi che in alcuni casi non hanno nulla a che fare con questo obiettivo e che, al contempo, viziano la necessità di non alterare la concorrenza nel mercato interno. La revisione dei primi CAM ha contribuito a migliorare e a chiarire molti aspetti seppure si riscontrano ancora delle complessità che possono portare inevitabilmente ad una non corretta applicazione e, difficoltà in molti casi, nelle verifiche dei requisiti richiesti, con un conseguente effetto distorsivo sul mercato.

Rispetto alle imprese mappate nell'osservatorio, il tema più delicato è rappresentato dal rischio che questo processo si trasformi in una crescita degli oneri a carico delle stesse e in un ostacolo all'accesso, soprattutto per le micro e piccole imprese, alle procedure di gara.

Ad esempio, l'eccessivo ricorso a certificazioni rischia di diventare un ostacolo alla partecipazione agli appalti di una parte consistente di micro e piccole imprese. Persistono infatti, degli ostacoli oggettivi all'utilizzo di questi strumenti, la cui adozione risulta tuttora complessa e molto costosa, soprattutto per le imprese più piccole.



# CAPITOLO

# 4



## CONCLUSIONI

all'analisi contenuta nei capitoli precedenti emerge che le sfide ambiziose poste dal Codice dei contratti pubblici del 2016, dalla semplificazione ad un più agevole accesso delle piccole imprese al mercato, sono state disattese. Il processo di recepimento delle direttive europee, accompagnato da alte aspettative da parte degli operatori, si è disperso in tanti rivoli che hanno prima affievolito e poi fortemente ridimensionato la portata del nuovo impianto.

L'indagine ha messo in luce diversi aspetti da considerare con la massima attenzione affinché nella predisposizione del nuovo codice vengano poste concretamente le basi per dare attuazione ai principi contenuti nella legge delega. Tra gli aspetti più significativi è opportuno richiamare: la complessità nell'applicazione della disciplina, la difformità di comportamento delle stazioni appaltanti, la mancanza di trasparenza nella pubblicazione di alcuni dati relativi alle gare, lo scarso utilizzo della suddivisione in lotti degli appalti (specialmente quelli di importo elevato) e la mancanza di proporzionalità delle regole, il più delle volte "a taglia unica".

Una considerazione su tutte: non vi è alcuna differenza in termini di oneri, tranne che per l'ammontare della garanzia, tra bandi di 150.000 euro e bandi di 5 milioni!

In questo quadro le micro imprese, come dei moderni "Davide", devono combattere contro il "gigante Golia" per aggiudicarsi una gara senza che ne vengano considerati gli sforzi.

La quantità vince sulla qualità: confusione e sovrabbondanza normativa, inefficienza dei controlli e incompleta digitalizzazione dei procedimenti di procurement, scarsa professionalizzazione delle stazioni appaltanti, nessuna gradualità e proporzionalità dimensionale per le offerte.

Qualità vuol dire anzitutto stabilità delle norme e anche fluidità dei processi a monte di programmazione e progettazione delle opere pubbliche, che devono tradursi nella scelta della procedura più adatta da espletare. Parimenti, qualità significa anche inclusione e trasparenza. Per questo, si ritiene necessario introdurre un obbligo di suddivisione in lotti degli appalti su base quantitativa, in modo che l'entità dei singoli appalti corrisponda alla effettiva capacità delle imprese, o su base qualitativa, in relazione alle varie categorie e specializzazioni presenti o in relazione alle diverse fasi realizzative. Al contempo, dovrebbero essere previste forme di facilitazione alla partecipazione al mercato degli appalti delle diverse forme di aggregazione degli operatori economici, modalità particolarmente funzionale alle esigenze e alle caratteristiche delle piccole imprese, superando innanzitutto alcune criticità che frequentemente vedono penalizzati i consorzi costituiti in forma cooperativa.

Il codice atteso nel 2023, sulla base dei principi contenuti nella legge delega, dovrà misurarsi, tra l'altro, con l'obiettivo della completa digitalizzazione delle piattaforme e la conseguente interoperabilità. Punto, quest'ultimo, dirimente perché soltanto un'amministrazione trasparente ed efficiente è in grado di assolvere alla propria funzione a servizio della comunità, facendo sentire la vicinanza delle istituzioni a cittadini e imprese. In tal senso, la possibilità di monitorare l'attività sull'effettiva realizzazione dell'opera, muovendo da processi definiti e maggiormente standardizzati, costituiscono parte essenziale delle fondamenta su cui costruire la nuova riforma.

Le riflessioni sopra richiamate rendono del tutto evidente che il modello finora prediletto dal legislatore, a cascata, dall'alto verso il basso con un'attuazione lenta e macchinosa si è dimostrato infruttuoso. Serve un cambio di passo, una sferzata, che l'Osservatorio CNA individua nelle dieci proposte di seguito riportate.

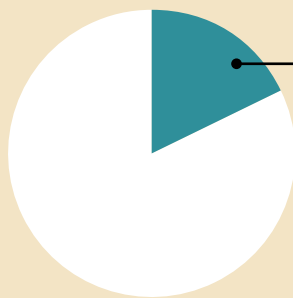
# LA REALTÀ DI OGGI

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

1 su 5

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



45



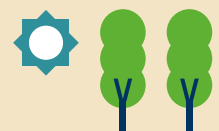
decreti ministeriali

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 ASPETTATIVE PER DOMANI: LE PROPOSTE DI CNA

### 1 - CERTEZZA DELLE FONTI

Nel nostro ordinamento l'inflazione legislativa è particolarmente acuta. Pertanto, il nuovo codice dovrà eliminare le innumerevoli norme di attuazione (di secondo grado o soft law) ed essere autoapplicativo, in modo da costituire un vero e proprio manuale per tutti gli operatori del settore. Dovrà, inoltre, essere improntato su regole chiare, pochi rimandi e adempimenti proporzionati alla dimensione degli operatori economici.

### 2 - SEMPLIFICAZIONE APPALTI SOTTO SOGLIA

Nel nuovo Codice appalti è necessario prevedere misure di semplificazione della disciplina per i contratti sotto soglia, in modo da superare la continua assimilazione alle regole previste dalle direttive comunitarie per i contratti sopra soglia di ammontare elevato. Applicare le stesse procedure previste per gli appalti sopra soglia, senza alcun criterio proporzionale alla dimensione dell'impresa, significa penalizzare pesantemente l'accesso al mercato di micro e piccole imprese. In questo ambito, peraltro, dovrebbero essere individuate le ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere ad automatismi nella valutazione delle offerte e ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo, pur con accorgimenti che evitino l'eccesso di ribasso.

Tale criterio non va demonizzato, ma al contrario valorizzato attraverso analisi statistiche svolte sui prezziari di riferimento aggiornati e sulle percentuali di ribasso aggiudicate. Tale banca dati permetterebbe di effettuare elaborazioni statistiche in grado di assicurare ottimi risultati nell'individuazione dell'anomalia o addirittura individuare fenomeni di corruzione.

Stesso discorso vale per il subappalto, attualmente consentito senza limiti. La rimozione di ogni limite 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. In più, si condanna il mondo della micro e della piccola impresa ad un ruolo di subalternità rispetto alle poche grandi imprese rimaste prive di effettiva capacità realizzativa.

Per questo, va reintrodotta un limite al subappalto, almeno nell'ambito sottosoglia, così da obbligare l'impresa appaltatrice ad avere al proprio interno le risorse per eseguire le opere prevalenti e a ricorrere a risorse esterne solo per quelle specialistiche.

### 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, per favorirne l'accesso al mercato vanno introdotte misure di preferenza (set-aside) nelle procedure di gara. Nello specifico, laddove non sia possibile suddividere i bandi, va introdotto 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.

Attraverso questo meccanismo denominato common level playing field si permetterebbe una leale concorrenza tra operatori (i piccoli gareggerebbero con i piccoli e i grandi con i grandi) e si garantirebbe il pluralismo dell'offerta.

### 4 - INTRODURRE LA FIGURA DELL'AMBASCIATORE DELLE PICCOLE IMPRESE NEGLI APPALTI ALL'INTERNO DELLE STAZIONI APPALTANTI

Se l'obiettivo della normativa e dell'attività amministrativa dei contratti pubblici è il raggiungimento dell'efficienza degli acquisti, è necessario che le procedure di affidamento non siano imbrigliate nell'affermazione di una concorrenza fine a sé stessa e di una trasparenza poco praticata.

Allo scopo di garantire la maggiore tutela del principio di concorrenza e di rendere la fase di aggiudicazione in linea con i principi comunitari, 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 l'accesso delle stesse alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.

Tale modello, mutuato dall'esperienza statunitense, consentirebbe anche di inserire criteri di gara più proporzionati rispetto all'oggetto e al valore dell'appalto, oltre che presidiare l'effettiva suddivisione in lotti.

Come accade in Lituania, dove è previsto un ufficio degli appalti pubblici con il compito di svolgere un'analisi ex ante dei bandi di gara e sulla loro suddivisione in lotti prima che essi siano inviati alla banca dati centrale (TED) per la pubblicazione.



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

Per elaborare risposte adeguate ai bisogni delle imprese è necessario mettere a loro disposizione dati affidabili.

L'indagine ha dimostrato che il 2019 rappresenta l'anno del passaggio al telematico per la maggior parte delle stazioni appaltanti degli enti locali.

Tuttavia, le piattaforme utilizzate adoperano modalità di invio dei dati completamente diverse tra loro, tanto che per ognuna è necessario consultare il disciplinare telematico che viene fornito in accompagnamento ai bandi.

Serve, quindi, 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.

Infine, 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.

Per questo, è necessario cambiare approccio da parte delle stazioni appaltanti. La trasparenza non deve essere intesa in modo negativo come un controllo sul cattivo operato dell'amministrazione, bensì con un'accezione positiva, utile cioè a valorizzare le migliori pratiche e abbandonare quelle più obsolete. In tal senso, vanno 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.

Un processo di effettiva qualificazione delle stazioni appaltanti consentirebbe di raggiungere l'agognato obiettivo della messa a bando di progetti esecutivi, e di superare le frequenti deroghe al cosiddetto appalto integrato, una modalità operativa oggettivamente contraddittoria.

Si può prendere spunto dal modello olandese nel quale presso il ministero degli Affari economici è stata costituita un'agenzia ad hoc, denominata PianoO, il cui compito è migliorare la professionalità delle autorità pubbliche nei loro approvvigionamenti. L'agenzia gestisce un sito Internet che offre informazioni utili e aggiornate su norme e pratiche in materia di appalti pubblici e agevola lo scambio di buone pratiche tra le autorità aggiudicatrici, per le quali organizza periodicamente seminari.

## 8 - FAVORIRE LE 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. Al riguardo, è necessario un chiarimento normativo che ne agevoli l'operatività, eliminando ogni dubbio sul perimetro di applicazione, e che distingua i consorzi artigiani da quelli stabili.

I consorzi artigiani rappresentano da decenni per migliaia di imprese lo strumento per poter partecipare al mercato degli appalti pubblici, e vanno assimilati ai consorzi cooperativi.

Il ruolo mutualistico di tali soggetti si sostanzia nella 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.

Si tratta di un modello associativo che va valorizzato, in quanto dotato di personalità giuridica propria, di autonomia e stabilità, attraverso cui singole imprese consorziate possono accedere agli appalti pubblici attraverso i requisiti di natura "speciale" (ad esempio, le attestazioni SOA) in capo al consorzio.

## 9 - PROPORZIONALITÀ DEI CRITERI AMBIENTALI MINIMI (CAM)

L'analisi ha dimostrato percentuali di applicazione dei CAM ancora molto basse (10 %) e un comportamento delle stazioni appaltanti variegato.

Vi sono bandi che li riportano integralmente, altri nei quali si trovano solo i criteri premianti o casi nei quali ne vengono previsti di ulteriori, laddove esistano condizioni appropriate.

È necessario chiarire le modalità di rispetto di alcuni criteri soprattutto in riferimento alla possibilità di dimostrare comprovate professionalità attraverso strumenti già presenti sul mercato (ad esempio specializzazioni conseguite attraverso la formazione erogata da enti accreditati dalle Regioni) e dare priorità alle certificazioni accreditate disponibili sul mercato rispetto a iniziative volontarie e schemi di certificazione proprietari.

Rispetto alle imprese, 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 le micro e piccole imprese, alle procedure di gara.

Per questo, sarebbe fondamentale proseguire il piano per la necessaria formazione e qualificazione sia delle imprese che delle stazioni appaltanti.

La mancanza di un percorso di accompagnamento, in particolare per le stazioni appaltanti, verso questo cambiamento ha portato nella gran parte dei casi a non applicare o ad applicare in maniera scorretta i criteri ambientali dai bandi predisposti dalle stazioni appaltanti e, di conseguenza, le imprese non hanno percepito la necessità di orientare i propri modelli di offerta verso tali criteri, ovvero sono stati introdotti senza una adeguata valutazione dei possibili effetti distorsivi.

Potrebbe essere utile ampliare il Protocollo di Intesa tra ANAC e Ministero dell'ambiente, che affida all'Autorità, in relazione al tema della formazione, anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza delle imprese.

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

Permane un problema di individuazione corretta nel sistema amministrativo di un centro di responsabilità coeso delle politiche di better regulation (presidenza del consiglio, funzione pubblica, agid).

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 PMI ed effettuare proposte mirate a semplificare la legislazione vigente, eliminando quelle norme eccessivamente onerose per le PMI stesse.

Le stime elaborate dall'Office mostrano chiaramente il successo di tale struttura, che ha ridotto i costi dell'impatto della regolamentazione di 6,62 miliardi di dollari, assicurando risparmi annuali di circa 965 milioni di dollari. Per questo motivo, l'Office statunitense si è ormai affermato come il modello da seguire a livello globale, in termini di organizzazione della struttura (interna alla SBA ma indipendente) e di funzioni da svolgere.







