



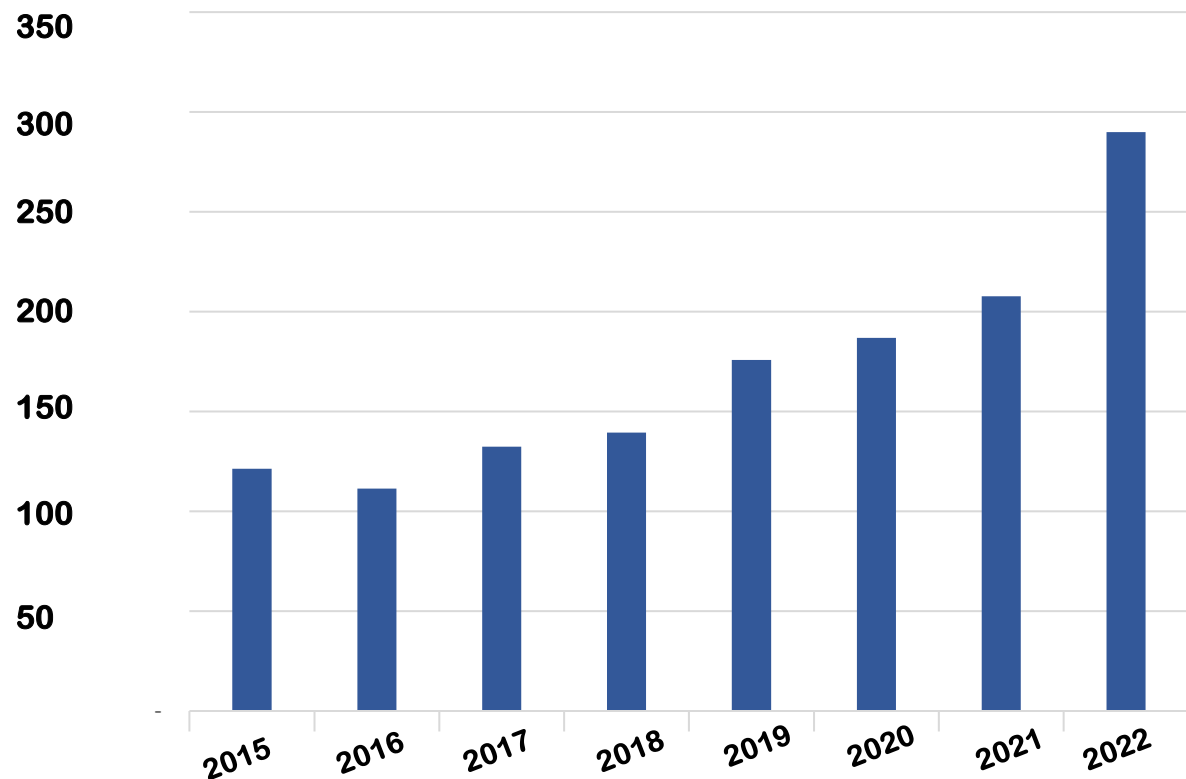
APPALTI PUBBLICI L'EVEREST DELLE PICCOLE IMPRESE

A cura del Dipartimento Relazioni Istituzionali e Affari Legislativi

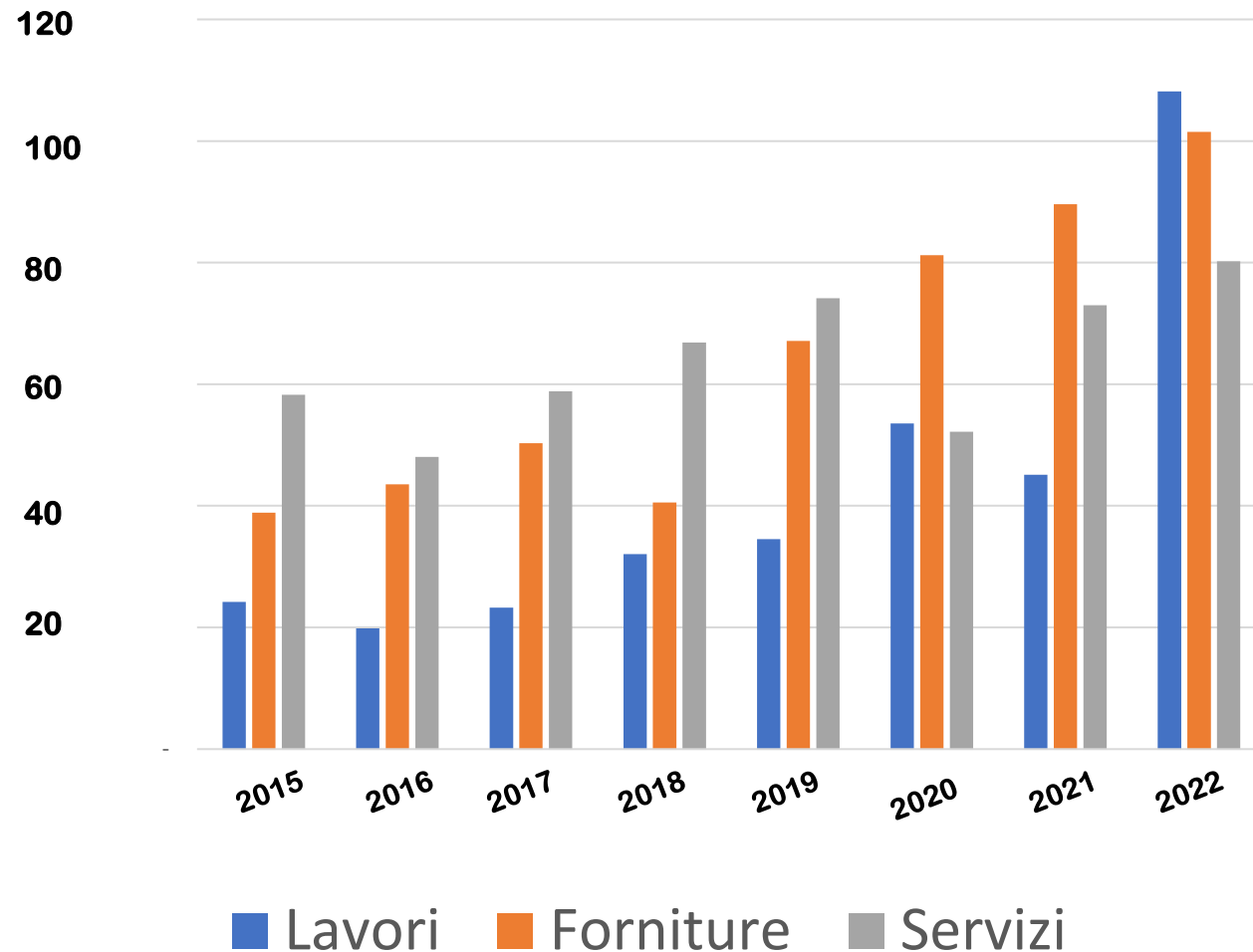


LE DINAMICHE 2015 – 2022 (in miliardi di euro)

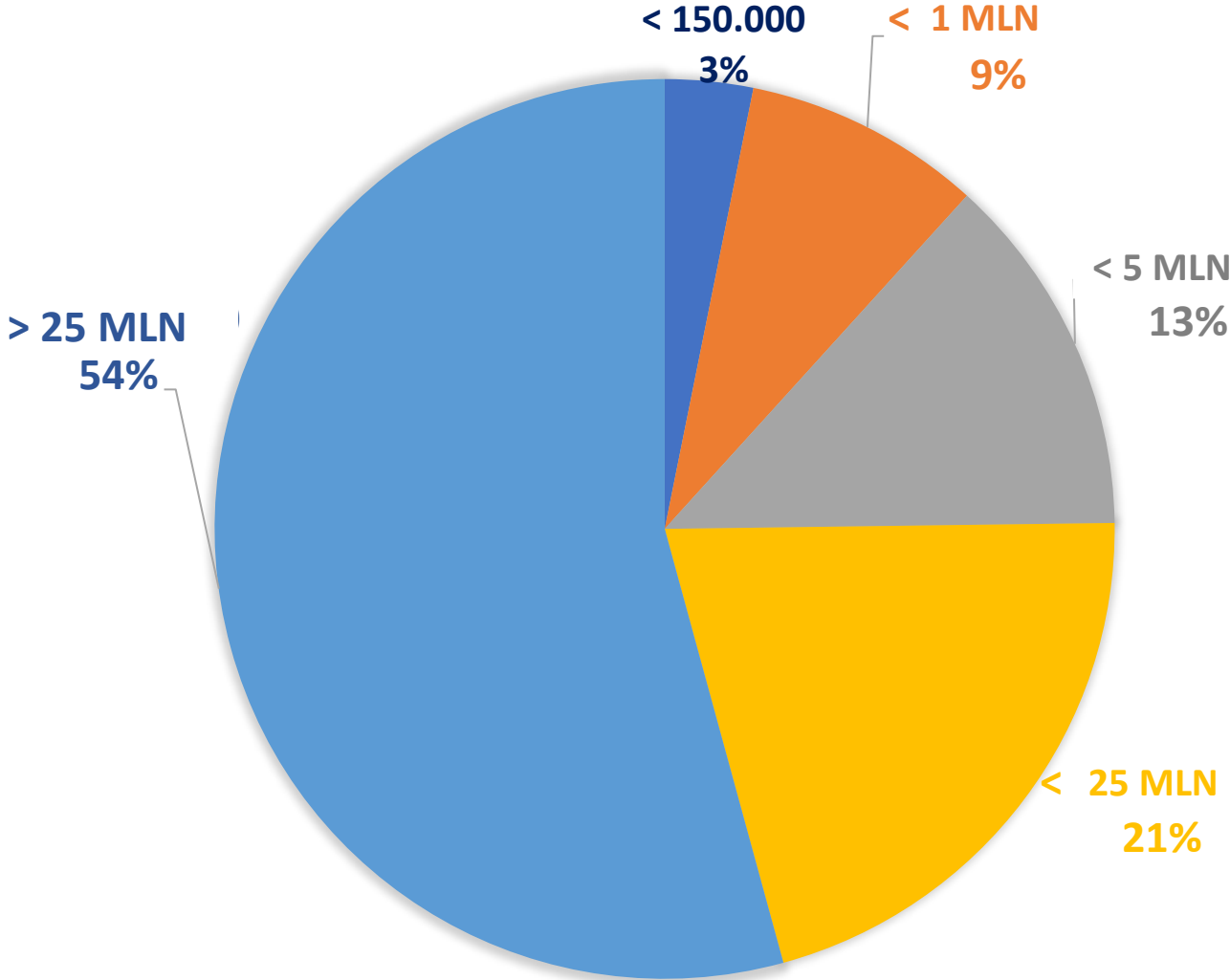
Dinamiche complessive



Dinamiche per settore



LE DINAMICHE PER CLASSI DI IMPORTO 2022



Imprese	Numerosità	Mercato potenziale
Micro	96,8%	12%
Piccole	2,5%	25%
Medie	0,6%	46%
Grandi	0,1%	100%

IL MERCATO DEGLI APPALTI

- Il **75%** del mercato è prerogativa delle **grandi imprese**
- **2/3** del mercato si concentra su bandi di importo **superiore a 5 milioni di euro**
- solo il **12%** del mercato degli appalti pubblici è accessibile alle **micro imprese**



In generale gli importi a base di gara per eseguire lavori superiori a 25 milioni di euro costituiscono il 64% del mercato. Non sono accessibili alle **micro imprese** perché non frazionati

SUDDIVISIONE IN LOTTI - L'ESPERIENZA INTERNAZIONALE



FRANCIA

Quota di riserva minima a favore delle PMI stabilita nella misura del **10%** del valore stimato di un contratto pubblico



STATI UNITI

Quota di riserva minima a favore delle PMI nella misura del **23%**



SPAGNA

Suddivisione in lotti obbligatoria

L'OSSERVATORIO

Quarta edizione dell'Osservatorio Burocrazia CNA



Perché gli appalti?

Gli appalti sono la cartina di tornasole delle difficoltà burocratiche che incontrano artigiani e piccole imprese

OBIETTIVI DELL'INDAGINE

➤ Focus sulla cattiva burocrazia

➤ Analisi delle criticità

Normativa, adempimenti, comportamenti Stazioni Appaltanti

➤ Proposte di semplificazione

➤ Appalti pubblici accessibili alle piccole imprese



ANALISI

Oltre 6000 bandi

estratti attraverso la
piattaforma telematica
TELEMAT

01

Circa 400 bandi

analizzati nel
quadriennio
2018-2021

02

**3 categorie di
lavori**

edifici scolastici, strade
e piste ciclabili, edilizia
residenziale pubblica

03

**Oltre 100
stazioni appaltanti**

Nord-Centro-Sud

04

**4 soglie di
importo**

da 150mila a
5 milioni di Euro

05

**Oltre 40
parametri**

esaminati sulla
documentazione di gara
dal 2018 al 2021

06

DA DOVE SIAMO PARTITI

• **818 modifiche**

al codice dei contratti pubblici dal 2016 al 2022

• **Modificato 16 volte l'Art 36**

sui contratti sotto soglia

• **Oltre 100 fonti**

dal Regio Decreto 5026/1869 ai decreti PNRR

FOCUS AREA

1

**STRUMENTI DI ACCESSO DELLE PICCOLE IMPRESE
AGLI APPALTI PUBBLICI**

2

COMPORTAMENTI STAZIONI APPALTANTI

3

**DIGITALIZZAZIONE E TRASPARENZA DELLE
PROCEDURE**

STRUMENTI DI ACCESSO DELLE PICCOLE IMPRESE AGLI APPALTI PUBBLICI

1



CONFRONTO TRA I RISULTATI DELL'INDAGINE E LA REALTÀ DI BOLOGNA

SUDDIVISIONE IN LOTTI IN ITALIA



I RISULTATI DELL'INDAGINE

- **solo il 10% dei bandi** prevede la suddivisione in lotti
- **8 bandi su 10** non motivano le ragioni del mancato frazionamento
- **la motivazione** laddove presente risulta spesso un adempimento di carattere formale
- **solo il 3% dei bandi** prevede clausole di territorialità



SUDDIVISIONE IN LOTTI

BOLOGNA

- Meno del **10% dei bandi** viene **suddiviso in lotti**
- Dal 2020 in poi le stazioni appaltanti **motivano in caso di mancato frazionamento**

Esempio

«Il progetto di cui trattasi non è suddivisibile in lotti in considerazione della natura unitaria e integrata dell'intervento, della necessità di garantire un coordinamento unico vista la complessità dell'opera, nonché del **conseguimento di economie di scala**, visto l'ingente investimento; inoltre anche **al fine di rispettare le scadenze imposte dalla tipologia del finanziamento PNRR.**»
(Importo lavori superiore a 5 milioni di euro)

Esempio

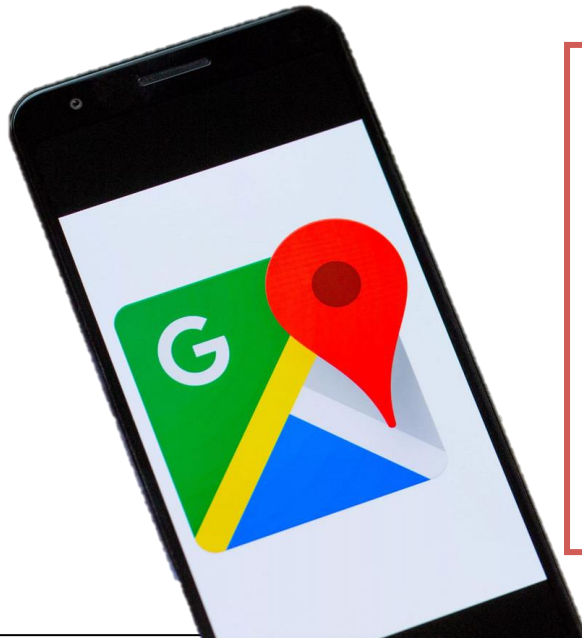
«Non è stata prevista la suddivisione in lotti poiché il valore dell'importo dei lavori è tale da poter garantire la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese.» (Importo lavori superiore a 2 milioni di euro)



MISURE DI CARATTERE PREMIALE

BOLOGNA

- **1 bando su 20** contiene criteri di carattere premiale per la valutazione delle offerte nelle gare aggiudicate con OEPV



ESEMPIO

«L'Appaltatore per tutta la durata dell'appalto dovrà disporre di almeno una sede operativa in Provincia di Bologna, comprendente locali per il ricovero delle attrezzature, attività lavorative, veicoli e materiali, così da poter effettuare gli interventi secondo i criteri stabiliti dal Capitolato speciale d'appalto.»



REQUISITI RICHIESTI AGLI OPERATORI

BOLOGNA

- **L'80% dei bandi** prevede specifici requisiti per i consorzi di imprese artigiane

ESEMPIO

«Per i consorzi fra imprese artigiane costituiti ai sensi della Legge n. 443/1985 i requisiti di idoneità professionale (es. SOA) devono essere posseduti dal consorzio.»





Nuovo Codice appalti

DLGS 36/2023 - SUDDIVISIONE IN LOTTI

Art. 58

... le stazioni appaltanti **motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti.**
Nel caso di suddivisione in lotti, **il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese.**

Allegato I.1 Art. 3

«**lotto quantitativo**», uno **specifico oggetto di appalto** o concessione funzionalmente autonomo, definito su base **meramente quantitativa, adeguato alla capacità economico-finanziaria delle medie e piccole imprese.**



Nuovo Codice appalti

DLGS 36/2023 – CLAUSOLE PREMIALI

Art. 58

Per garantire la **effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese, anche di prossimità** gli appalti sono suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture.

Art. 10

....le stazioni appaltanti e gli enti concedenti **possono introdurre requisiti speciali, di carattere economico-finanziario e tecnico-professionale, favorendo l'accesso al mercato e la possibilità di crescita delle micro, piccole e medie imprese.**

Nuovo Codice appalti

DLGS 36/2023 – CONSORZI TRA IMPRESE ARTIGIANE

Art. 67

I consorzi di cooperative e i consorzi tra imprese artigiane possono partecipare alla procedura di gara, fermo restando il disposto degli articoli 94 e 95, utilizzando requisiti propri e, nel novero di questi, facendo valere i mezzi nella disponibilità delle consorziate che li costituiscono.

L'affidamento delle prestazioni da parte dei soggetti di cui all'articolo 65, comma 2, lettere b) e c) (consorzi di cooperative e tra imprese artigiane), ai propri consorziati non costituisce subappalto.

Nuovo Codice appalti

DLGS 36/2023 – ACCESSO AL MERCATO CON AFFIDAMENTO DIRETTO

Art. 50

- Il Codice Appalti del 2016 consentiva l'affidamento diretto per importi fino a 40mila euro.
- Le norme introdotte per far fronte alla pandemia hanno aumentato la soglia a 150mila euro, ma solo fino a giugno 2023 e per i lavori finanziati dal PNRR e dal PNC.
- Il nuovo Codice Appalti porta la soglia dell'affidamento diretto a 150mila euro per tutti i lavori (140.000 per servizi e forniture)

Per gli importi da 150mila euro alle soglie comunitarie (5,3 milioni di euro per i lavori), si può ricorrere alla procedura negoziata senza bando, consultando un numero di operatori via via crescente.

Per importi superiori alle soglie comunitarie è obbligatorio bandire le gare d'appalto.

DIVERSO COMPORTAMENTO DELLE STAZIONI APPALTANTI

2



CONFRONTO TRA I RISULTATI DELL'INDAGINE E LA REALTÀ DI BOLOGNA

DIVERSO COMPORTAMENTO DELLE STAZIONI APPALTANTI



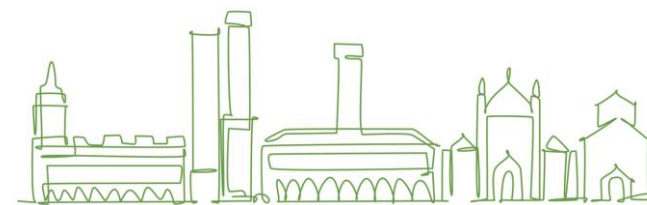
I RISULTATI DELL'INDAGINE

- Bandi relativi alla **manutenzione stradale – Realizzazione di una pista ciclabile**
- Stesso oggetto diversa modalità di aggiudicazione



CITTA' METROPOLITANA DI FIRENZE

- Importo compreso tra 500 mila- 1 milione di euro
- Gara espletata in **modalità cartacea**
- Criterio di aggiudicazione **minor prezzo**
- 130 **allegati** al bando (oltre 100 elaborati grafici)
- Requisiti degli **operatori economici**



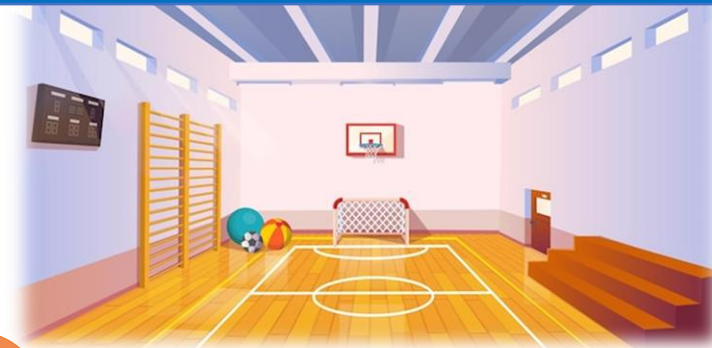
CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA

- Importo compreso tra 500 mila- 1 milione di euro
- Gara espletata in **modalità cartacea**
- Criterio di aggiudicazione **OEPV**
- 40 **allegati** al bando
- Requisiti dell'**offerta tecnica**

DIVERSO COMPORTAMENTO DELLE STAZIONI APPALTANTI



- **Bandi PNRR in tema di edilizia scolastica – Realizzazione di una palestra**
- Stesso oggetto diversa modalità di aggiudicazione



Città metropolitana di Bologna

- Importo lavori **4 milioni di euro**
- **Nessuna** suddivisione in lotti
- Criterio di aggiudicazione **OEPV** (80-20)
- Piattaforma utilizzata **SATER**
- **Nessun** criterio premiale previsto

Provincia di Rimini

- Importo lavori **4 milioni di euro**
- **Suddiviso** in 2 lotti
- Criterio di aggiudicazione **Minor Prezzo**
- Piattaforma utilizzata **Tuttogare**
- Obbligo relazione di genere per imprese che occupano un numero pari o inferiore a 50 dipendenti

DIVERSO COMPORTAMENTO DELLE STAZIONI APPALTANTI



- **Bandi PNRR in tema di rigenerazione urbana**
- Stesso oggetto diversa modalità di aggiudicazione



Comune di Bologna

- Importo lavori **4.5 milioni di euro**
- **Nessuna** suddivisione in lotti
- Criterio di aggiudicazione **OEPV** (80-20)
- Piattaforma utilizzata **SATER**
- **Attestazione principio DNSH** (*do not significant harm*)
- Criteri specifici per i **consorzi artigiani**

C.U.C. Terre dell'Acqua

- Importo lavori **4.5 milioni di euro**
- **Nessuna** suddivisione in lotti
- Criterio di aggiudicazione **OEPV** (90-10)
- Piattaforma utilizzata **SATER**
- **Nessun** criterio premiale
- **Nessuna specifica** per i consorzi artigiani

Nuovo Codice appalti

DLGS 36/2023 – QUALIFICAZIONE STAZIONI APPALTANTI

Artt. 62 e 63

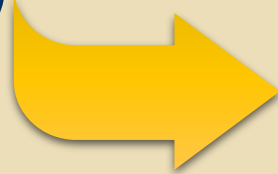
È prevista la **qualificazione per procedure di importo superiore alle soglie per l'affidamento diretto di forniture e servizi e per importi superiori a 500.000** euro per l'affidamento di lavori.

Il sistema di qualificazione entrerà in vigore il 1° gennaio 2024.

L'ANAC stabilisce i requisiti e le modalità attuative del sistema di qualificazione rilasciando la qualificazione, nonché stabilire ulteriori casi di qualificazione con riserva.

DIGITALIZZAZIONE E TRASPARENZA DELLE PROCEDURE

3



CONFRONTO TRA I RISULTATI DELL'INDAGINE E LA REALTÀ DI BOLOGNA

DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE

I RISULTATI DELL'INDAGINE

- **30% delle procedure** si svolge ancora in **modalità cartacea**, ma quelle su piattaforma non sono omogenee
- **Buste sigillate** inviate tramite **raccomandata**



ESEMPIO BOLOGNA 2018

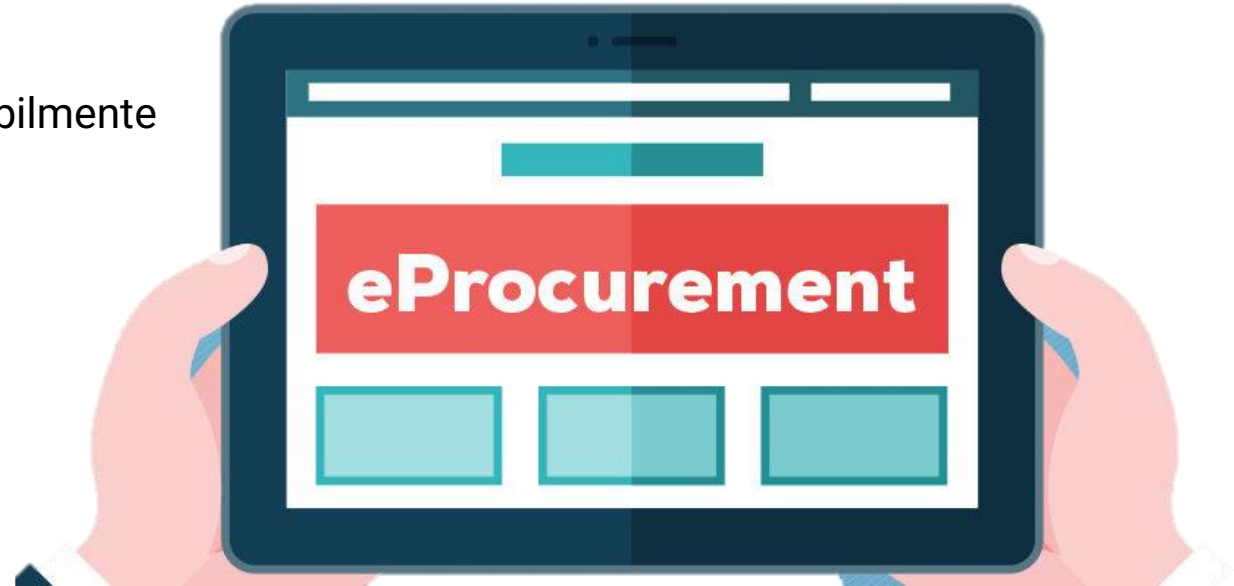
Il plico contenente l'offerta dev'essere debitamente chiuso e sigillato (**preferibilmente con nastro adesivo applicato sui lembi, anziché con ceralacca**), timbrato e controfirmato sui lembi di chiusura



DIGITALIZZAZIONE

BOLOGNA

- Dal 2020 le gare vengono espletate con piattaforma telematica
- Esistono diverse piattaforme a seconda delle SA, ognuna con le sue **specifiche tecniche**
- Laddove si utilizza SATER le specifiche si riducono sensibilmente



TRASPARENZA DELLE PROCEDURE

I RISULTATI DELL'INDAGINE

3 stazioni appaltanti su 10



garantiscono la **piena trasparenza** delle informazioni di gara (fonte di pubblicazione del bando)

4 stazioni appaltanti su 10



non pubblicano **tutti i dati relativi all'aggiudicazione** (data di aggiudicazione, totale delle imprese che ha presentato le offerte, percentuale di ribasso aggiudicata, soglia di anomalia)



Potenziare la trasparenza equivale ad accrescere la semplificazione del processo di public procurement!



TRASPARENZA DELLE PROCEDURE

BOLOGNA

- **9 stazioni appaltanti su 10** rispettano gli obblighi di pubblicazione della documentazione di gara (su quotidiani, Gazzetta, ecc)
- **Le determine di aggiudicazione** variano nella forma e nel contenuto a seconda della stazione appaltante
- **4 stazioni appaltanti su 10** non pubblicano **tutti i dati relativi a:** data di aggiudicazione, partecipanti, offerte presentate, percentuale di ribasso aggiudicata, soglia di anomalia, sospensioni, revoche

Nuovo Codice appalti

DLGS 36/2023 – DIGITALIZZAZIONE

Art. 19

Le attività e i procedimenti amministrativi connessi al ciclo di vita dei contratti pubblici sono svolti digitalmente, mediante le piattaforme e i servizi digitali infrastrutturali delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti.

Art. 88

I documenti di gara sono resi disponibili in forma digitale, in modo gratuito, illimitato e diretto. Ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo, non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, ma è reso disponibile dal sistema informativo ricevente.

Art. 109

E' istituito presso l'ANAC, che ne cura la gestione, un sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni, quale elemento del fascicolo virtuale degli operatori.

Nuovo Codice appalti - Entrata in vigore

- Il nuovo codice entra in vigore il 1° aprile 2023 ma le sue disposizioni acquistano efficacia dal **1° luglio 2023**
- E' previsto un periodo transitorio in cui coesisteranno i 2 codici che terminerà il **1° gennaio 2024**
- A decorrere dal **1 luglio 2023** le disposizioni del d.lgs. 50/2016 continuano ad applicarsi esclusivamente ai procedimenti in corso (per i quali gli avvisi e i bandi sono già stati pubblicati)
- Per le procedure di affidamento e i contratti riguardanti gli investimenti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse PNRR e PNC e i programmi cofinanziati da fondi UE si applicano anche **dopo il 1 luglio 2023** le disposizioni di cui al decreto legge 77/2021

Entrata in vigore

- Fino al **31 dicembre 2023** coesisteranno le attività relative a:
 - redazione o acquisizione degli atti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione dei contratti
 - trasmissione dei dati e documenti relativi alle procedure
 - accesso alla documentazione di gara
 - presentazione del documento di gara unico europeo
 - presentazione delle offerte
 - apertura e la conservazione del fascicolo di gara
 - controllo tecnico, contabile e amministrativo dei contratti anche in fase di esecuzione e la gestione delle garanzie
- Dal **1 gennaio 2024** acquistano efficacia le disposizioni relative a:
 - Principi e diritti digitali, ciclo di vita digitale dei contratti pubblici, FVOE, Banca dati nazionale dei contratti pubblici
 - Norme su trasparenza, pubblicazione di bandi e accesso agli atti
 - Subappalto a cascata
 - Qualificazione stazioni appaltanti

GLI APPALTI OGGI

813

modifiche al codice dal 2016

17



linee guida ANAC

45



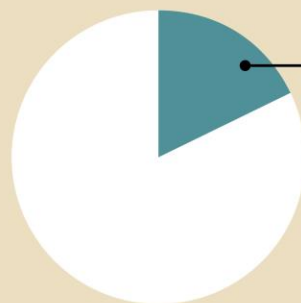
decreti ministeriali

150

allegati ai bandi di gara che devono consultare le imprese

36.000

stazioni appaltanti che si comportano diversamente sul territorio nazionale



18%

dei bandi prevede la suddivisione dell'appalto in lotti



1 su 5 stazioni

appaltanti motiva le ragioni della mancata suddivisione in lotti



20% delle stazioni

appaltanti pubblica i dati sulle aggiudicazioni (partecipanti, % ribasso, data aggiudicazione)



30%

delle procedure si svolge ancora in modalità cartacea



3 su 10 stazioni

appaltanti che garantiscono la piena trasparenza delle informazioni



1 bando su 10

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





Grazie per l'attenzione

