



OSSERVAZIONI CNA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

A due anni dalla riforma del codice

La suddivisione in lotti

luglio 2018

OSSERVAZIONI



FINALITÀ DELLA RIFORMA DEGLI APPALTI

Le traiettorie fondamentali lungo cui avrebbe dovuto articolarsi la riforma degli appalti, in coerenza con i principi delle Direttive comunitarie in materia, avrebbero dovuto essere: **semplificazione e trasparenza, riduzione degli oneri a carico delle imprese, e, soprattutto, facilitazione dell'accesso per micro, piccole e medie imprese.**

In questo senso, l'*iter* di attuazione delle nuove disposizione, spesso rimandate ad interventi di cosiddetta *soft law* richiamati nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 ("Codice degli appalti") e nel successivo decreto correttivo del 19 aprile 2017, n. 56, non appare ancora definitivo e sempre rispondente alle richiamate finalità.

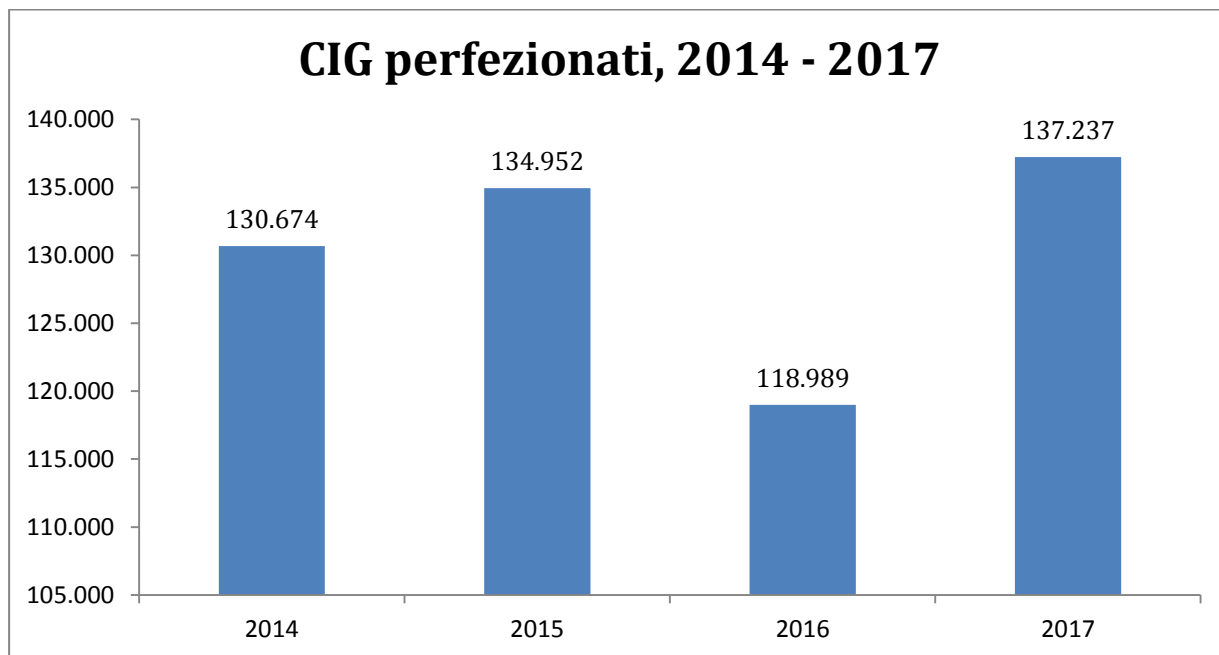
I PRIMI DUE ANNI DI APPLICAZIONE DEL CODICE DEGLI APPALTI

Dopo circa due anni dall'entrata in vigore della riforma in questione, è possibile effettuare un primo bilancio degli effetti determinati dalla nuova regolamentazione.

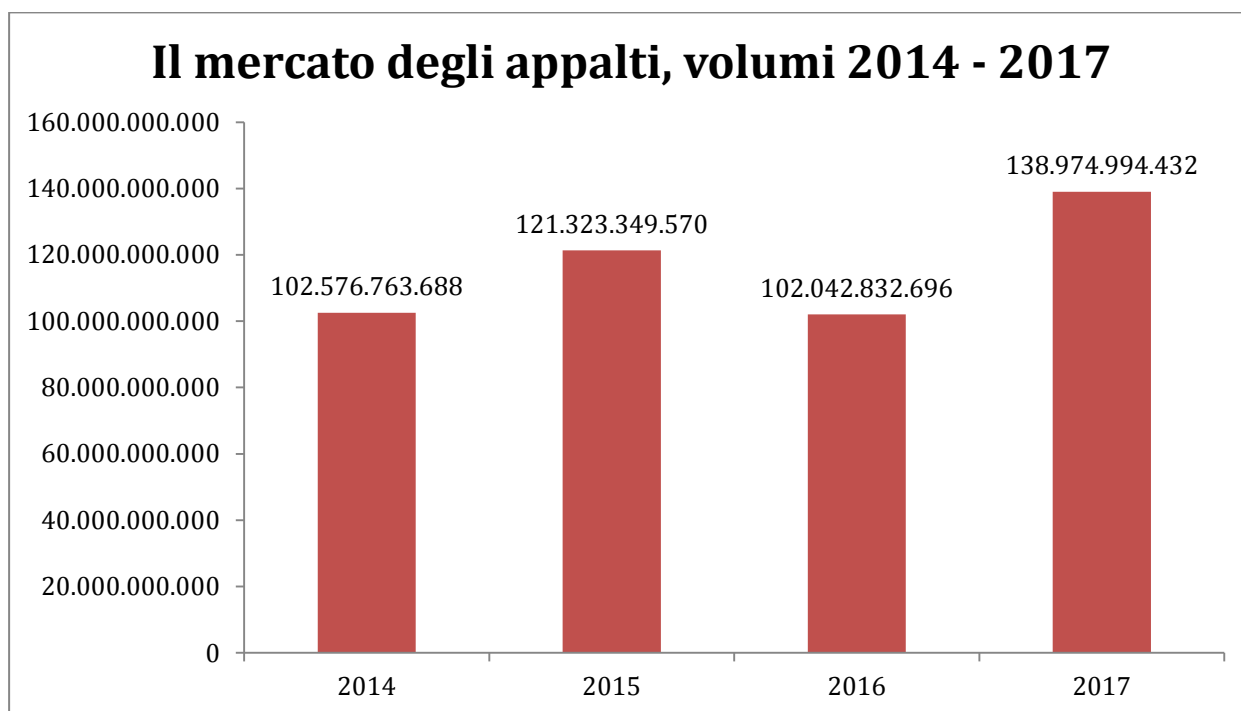
I dati riportati nel testo e i relativi grafici, sono elaborazioni del Centro Studi CNA su dati ANAC, riferiti a procedure di affidamento di importo superiore a 40.000 euro.

Dopo una prima fase caratterizzata da molte incertezze operative, che hanno contribuito a determinare una caduta del mercato degli appalti pubblici nel 2016, a partire dal secondo quadrimestre del 2017 si è manifestata una chiara ripresa.

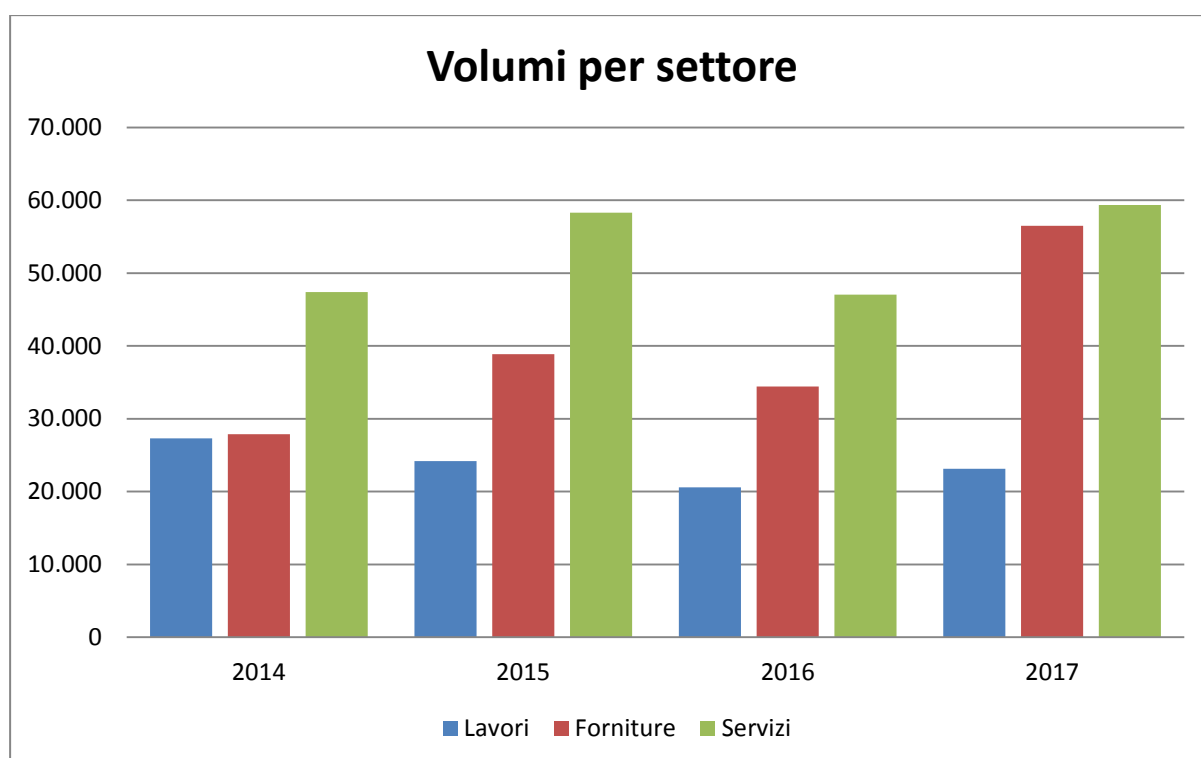
Una ripresa che si evince innanzitutto dall'aumento del numero di CIG (Codice Identificativo di Gara), che identificano tutte le procedure di selezione.



L'aumento in termini di volumi, è stato ancora più significativo, non solo nei confronti del 2016 (+ 36,2%), ma anche rispetto al 2015 (+ 13,8%), anno in cui si era registrato il picco più alto degli ultimi anni.



Scorporando le dinamiche nei tre settori, emerge come a crescere siano stati soprattutto il settore delle forniture (+ 64% sul 2016 e + 45,2% sul 2015) e quello dei servizi (+ 26,2% sul 2016, pressoché identico al picco del 2015), ma si registra finalmente anche un dato positivo per i lavori (+ 12,5% sul 2016), dopo un triennio caratterizzato da soli segnali negativi.



A fronte di questi dati, si potrebbe dedurre che l'effetto della nuova regolamentazione sia stato assorbito, in termini di familiarità con le nuove norme, e che la macchina della pubblica amministrazione nel suo complesso sia ripartita, con effetti positivi sul sistema delle imprese.

Il perdurare di segnalazioni di insoddisfazione da parte del sistema delle imprese, specie di quelle di più piccole dimensioni, porta ad approfondire questi dati, per verificarne la reale portata.

In particolare, le imprese si lamentano del costante aumento dell'importo a base di gara, che, inevitabilmente, tende ad emarginare le micro e le piccole imprese.

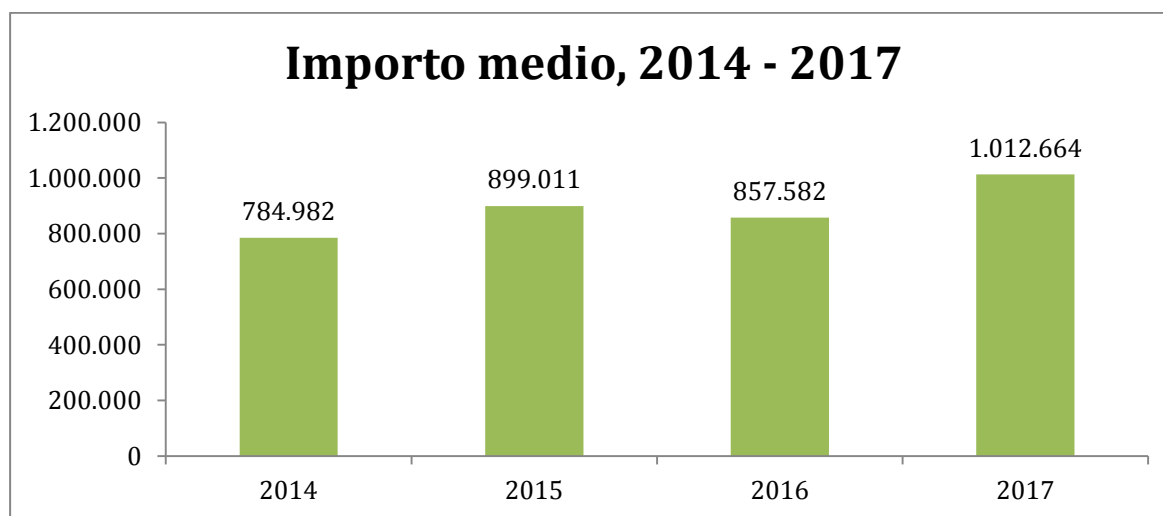
Una dinamica che deriva inequivocabilmente dalla riduzione e dall'**accorpamento delle stazioni appaltanti**. Un processo iniziato da qualche anno e che il nuovo codice ha confermato.

Non si vuole discutere sugli obiettivi della scelta (professionalizzazione, economie di scala e qualità della spesa pubblica), ma ciò che appare assolutamente evidente è che il **processo di aggregazione della domanda ha generato la concentrazione dell'offerta**, danneggiando le imprese di minori dimensioni, e contraddicendo uno dei principi fondamentali delle Direttive europee.

In tal senso, devono essere messe in campo tutte le possibili iniziative atte ad *“evitare eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni, nonché preservare trasparenza, concorrenza e possibilità di accesso per le PMI”* (considerando 59 Direttiva 2014/24/UE).

AGGREGAZIONE DELLA DOMANDA E CONCENTRAZIONE DELL'OFFERTA - LA SUDDIVISIONE IN LOTTI

I dati confermano questo trend. Mettendo in relazione il numero di CIG con il volume generato anno su anno, è possibile individuare il valore medio dei lotti, e verificarne le dinamiche.



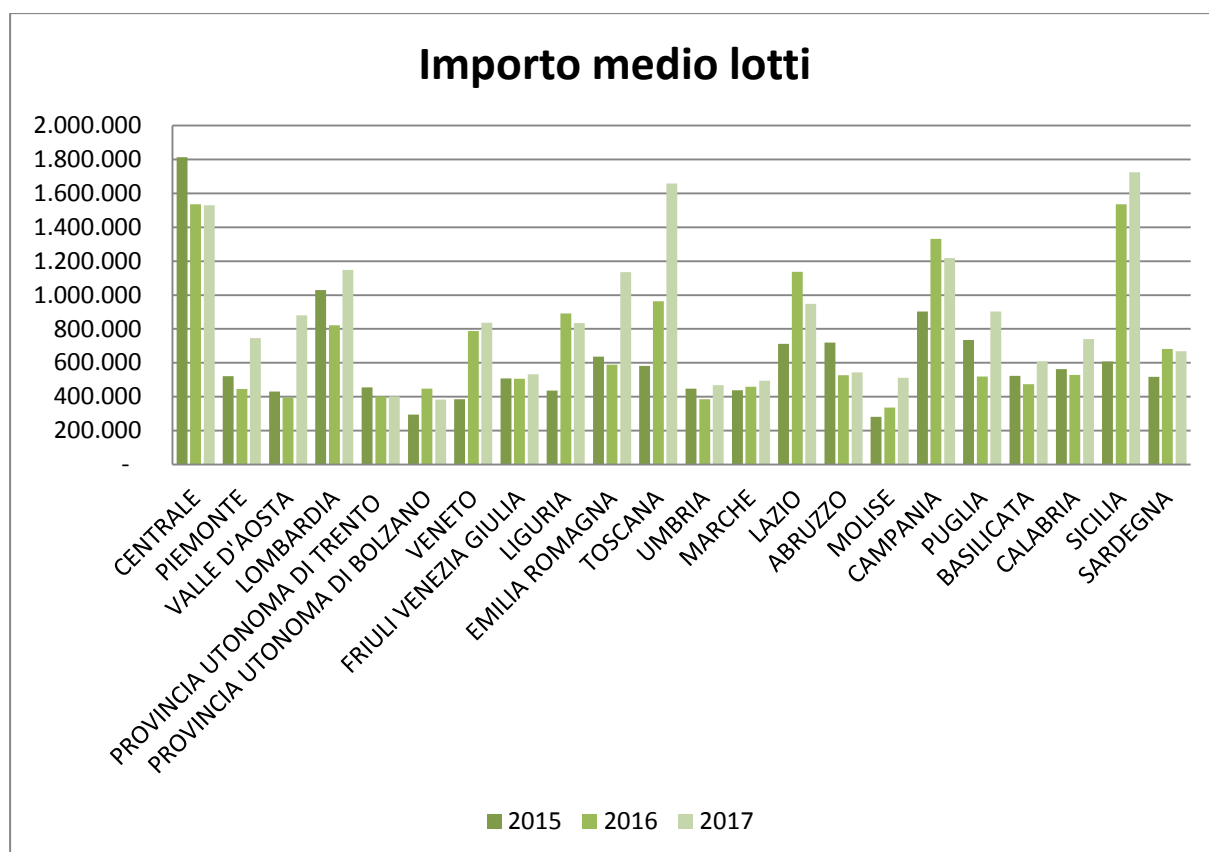
A parte il dato del 2016, la tendenza in aumento dei volumi delle gare è evidente: dal 2014 al 2017 l'aumento è stato del 28,9%.

Ma non è, purtroppo, un fenomeno solo recente. Che fosse in corso tale dinamica era evidente già negli anni precedenti, al punto che già nel 2011 fu introdotta (co. 7, art. 44, co. 7, della l. 214/2011) la possibilità per le stazioni appaltanti, di suddividere gli appalti in lotti *“al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese”*.

Una prescrizione confermata più volte dal legislatore (DL 95/2012, DL 69/2013), ed inserita anche nel nuovo codice, sulla scia di una precisa indicazione contenuta nelle direttive comunitarie.

Tale indicazione è stata del tutto disattesa: nel 2011 il valore medio dei lotti era di circa 601.000 euro, oggi supera il milione: un aumento del 68,5%.

Provando ad analizzare i comportamenti delle stazioni appaltanti sul territorio, anche alla luce dei processi di aggregazione delle stazioni appaltanti che hanno interessato le Regioni e le Città metropolitane, con l'istituzione dei cosiddetti soggetti aggregatori, la crescita del valore medio delle gare risulta altrettanto evidente e pressoché uniforme, poche sono le eccezioni.



Come si può evincere dal grafico, operano con affidamenti mediamente superiori ad 1 milione di euro, oltre all'Amministrazione Centrale (la presenza del più grande soggetto aggregatore, Consip, è determinante), Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Campania e Sicilia, che insieme rappresentano i 2/3 dei volumi di appalti del 2017.

Se a questi aggiungiamo anche Valle d'Aosta, Veneto, Liguria, Lazio e Puglia, la cui media è di poco inferiore al milione, si arriva a 3/4 del mercato degli appalti. Il 75% del mercato, quindi, è orientato verso una taglia "extra-large" dei lotti.

Alcune dinamiche, inoltre, sono davvero eclatanti. **In Sicilia e in Toscana, il volume medio dei lotti dal negli ultimi 3 anni è triplicato, in Emilia Romagna, Valle d'Aosta, Veneto e Liguria, è raddoppiato.**

CONSIDERAZIONI FINALI

Tutto questo, nonostante il nuovo codice, all'art. 51, incoraggi le stazioni appaltanti a **suddividere in lotti i grandi appalti, in modo che l'entità dei singoli contratti corrisponda meglio alla capacità delle imprese.**

Non è un caso, che fra le poche eccezioni vi sia la provincia autonoma di Trento, la quale, con propria legge, ha reso molto più stringente, per le stazioni appaltanti, l'obbligo della suddivisione in lotti.

Un esempio che andrebbe imitato anche a livello nazionale, se si vuole evitare che micro e piccole imprese siano costrette a lavorare esclusivamente attraverso subappalti concessi da imprese più grandi.

Non possiamo non tenere conto delle caratteristiche del nostro tessuto produttivo ed escludere, *ab origine*, attraverso l'emanazione di bandi di gara dall'importo troppo elevato, gran parte delle imprese italiane.

Il codice prevede che le stazioni appaltanti verifichino, tra i requisiti per la partecipazione ad un appalto, anche quello del fatturato. Solitamente si richiede il massimo, ovvero il doppio del valore dell'appalto; questo significa che, stante il

valore medio pari ad 1 milione di euro, per poter entrare in questo mercato, un'impresa deve avere almeno 2 milioni di fatturato.

Oltre il 95% delle nostre imprese non ha questo requisito. Sarà pure la media del pollo di trilussiana memoria, ma senza interventi incisivi sui comportamenti delle stazioni appaltanti, il mercato degli acquisti della PA è riservato a meno del 5% delle imprese italiane, in evidente contraddizione con i principi della libera concorrenza.

Molto spesso, la suddivisione in lotti viene sacrificata in virtù di un ipotetico risparmio, ma l'obiettivo di contenere la spesa pubblica deve essere accompagnato dalla volontà di **rendere gli appalti più accessibili a tutte le categorie di imprese, non solo a quelle di grosse dimensioni.**

Ad ulteriore supporto dell'utilità "collettiva" della suddivisione in lotti, merita citare anche l'analisi statistica pubblicata a dicembre 2017 dal Consiglio di Stato, che evidenzia come **le procedure di maggior importo sono anche quelle più contestate**: le impugnazioni delle procedure sopra il milione di euro rappresentano circa il 50% del totale delle impugnazioni (i grandi appalti CONSIP giungono a far registrare un tasso di impugnazione che sfiora il 30%, a fronte del 2,7% nazionale).

Bisogna individuare, pertanto, delle soluzioni normative che rendano la suddivisione in lotti pressoché obbligatoria, eliminando, al contempo, ogni riferimento al lotto funzionale e al lotto prestazionale.

In questo quadro, può essere utile prendere spunto, come precedentemente accennato, dalla provincia autonoma di Trento, la quale, nella legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2, e, segnatamente, al comma 1, dell'art. 7 (Suddivisione degli appalti in lotti), dispone che:

“1. Per favorire l'accesso delle microimprese, delle piccole e delle medie imprese agli appalti le amministrazioni aggiudicatrici suddividono gli appalti in lotti. I lotti sono parti di un lavoro, di un servizio o di una fornitura privi di autonomia funzionale, in quanto non fruibili direttamente e indipendentemente dalla realizzazione o dall'acquisizione di altri lavori, servizi o forniture. La suddivisione avviene su base quantitativa, in modo che l'entità dei singoli appalti corrisponda meglio alla capacità delle microimprese, delle piccole e delle medie imprese, o su base qualitativa, in relazione alle varie categorie e specializzazioni presenti o in relazione alle diverse successive fasi realizzative. Il progetto di lavori prevede la sola suddivisione in lotti su base qualitativa, secondo la disciplina dei lavori sequenziali previsti dall'articolo 3 bis della legge provinciale sui lavori pubblici 1993.”

