

**Piccola Industria**

## **Proposte per il miglioramento delle condizioni di accesso delle PMI al mercato degli acquisti della Pubblica Amministrazione**

di Giulia Di Pierro<sup>1</sup> e Gustavo Piga<sup>2</sup>

*Aprile 2015*

---

<sup>1</sup> European Bank for Reconstruction and Development, Dipartimento Technical Cooperation

<sup>2</sup> Università di Roma Tor Vergata, Dipartimento Impresa, Governo e Filosofia

## Indice

|                                                                                                                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUZIONE.....                                                                                                                                                                                             | 3  |
| 1. Assicurare un livello adeguato di trasparenza degli appalti pubblici in tutte le fasi del processo di acquisto .....                                                                                       | 7  |
| 2. Preservare l'integrità degli appalti pubblici tramite una serie di standard generici e programmi di formazione per le stazioni appaltanti e per i fornitori .....                                          | 7  |
| 3. Facilitare l'accesso alle opportunità di gare d'appalto pubbliche per operatori economici di ogni dimensione .....                                                                                         | 8  |
| 3.1 Suddivisione degli appalti in lotti .....                                                                                                                                                                 | 9  |
| 3.2 Requisiti finanziari .....                                                                                                                                                                                | 11 |
| 3.3 Tempi di pagamento ai fornitori.....                                                                                                                                                                      | 11 |
| 4. Riconoscere l'importanza di bilanciare il raggiungimento di obiettivi secondari con gli obiettivi primari degli appalti pubblici .....                                                                     | 12 |
| 5. Favorire una partecipazione trasparente ed efficace dei vari stakeholder in fase di cambiamento e modernizzazione del sistema degli appalti pubblici.....                                                  | 13 |
| 6. Sviluppare procedure miranti ad una maggiore efficienza del processo di acquisto nel soddisfare i bisogni del governo e dei cittadini .....                                                                | 14 |
| 7. Migliorare il sistema degli appalti pubblici valorizzando le opportunità derivanti dall'uso delle tecnologie digitali per supportare una maggiore implementazione degli appalti elettronici .....          | 15 |
| 8. Consolidare una forza lavoro competente e con la capacità di garantire l'ottenimento del miglior rapporto qualità-prezzo in modo efficiente ed efficace.....                                               | 15 |
| 9. Assicurare un miglioramento continuo delle performance degli acquisti pubblici tramite una valutazione dell'efficacia del sistema appalti condotta a vari livelli governativi .....                        | 16 |
| 10. Integrare strategie di risk management per individuare e mitigare il rischio -lungo tutto il processo di acquisto .....                                                                                   | 17 |
| 11. Sviluppare meccanismi di supervisione e controllo miranti a garantire le responsabilità di ogni operatore economico coinvolto nell'appalto, includendo adeguati processi per i reclami e le sanzioni..... | 18 |
| 12. Integrare gli appalti pubblici nella gestione generale della finanza pubblica e budgeting .....                                                                                                           | 19 |

## INTRODUZIONE

L'Italia è tra i Paesi dell'Unione Europea (UE) con la percentuale più elevata di Micro, Piccole e Medie Imprese (MPMI)<sup>3</sup>. Circa il 99,9% delle imprese Italiane, infatti, sono MPMI, di cui ben il 94% è rappresentato da microimprese con meno di 10 dipendenti, contro una media europea di microimprese del 92%. Le MPMI svolgono, pertanto, un ruolo chiave nello scenario sociale ed economico italiano, specialmente per il contributo all'occupazione, impiegando oltre l'80% degli italiani<sup>4</sup> (di cui 46,1% solo nelle microimprese), ed alle esportazioni, considerando che il 54% dell'export italiano è attribuibile alle MPMI. La recente crisi ha innescato uno dei cicli economici recessivi più lunghi e severi degli ultimi decenni, con conseguenze particolarmente negative per le MPMI italiane, specie per le microimprese. Esse, infatti, hanno subito una stagnazione sia in termini numerici che di valore aggiunto rispetto alla media del settore delle PMI e sono ancora in fase di ripresa. Tra il 2008 e il 2010 le esportazioni italiane all'interno dell'UE, infatti, sono scese in totale del 12% per tutte le imprese, portando il rapporto esportazioni/importazioni a circa il 104% nel 2010.

In questo scenario, sia di tipo strutturale (l'importante presenza di piccole imprese nell'economia italiana) che congiunturale (il lungo periodo di recessione) e al fine di tutelare le PMI, creare le condizioni necessarie per favorirne lo sviluppo e valorizzarne il potenziale di crescita, produttività ed innovazione, l'Italia ha recepito l'iniziativa europea "*Small Business Act*" (SBA, 2008) nella legge n. 180 dell'11 Novembre 2011, il cd. *Statuto delle Imprese*. La Commissione Europea (CE) effettua ogni anno una valutazione<sup>5</sup> sul grado di attuazione dello SBA da parte di ogni Paese Membro, mettendo a confronto le varie performance e pubblicando un report annuale. Analizzando i risultati ottenuti in Italia nel periodo quinquennale che va dal 2008 al 2013, emergono alcuni progressi importanti in relazione allo SBA. Si evidenzia, infatti, un tasso di crescita positivo di

---

<sup>3</sup> Secondo la Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione Europea, la categoria delle "*microimprese*" è costituita da imprese che occupano meno di 10 impiegati; la categoria "*piccole imprese*" è costituita da imprese che hanno tra i 10 e 49 impiegati e "*medie imprese*" quelle che occupano tra i 50 e 249 dipendenti.

<sup>4</sup> Ministero dello Sviluppo Economico (Mise), Rapporto SBA 2014

<sup>5</sup> La metodologia statistica utilizzata dalla CE raggruppa e rende omogenea un serie di indicatori predefiniti per ogni area tematica e raccolti in uno specifico database.

cinque sui dieci indicatori sintetici<sup>6</sup> calcolati sulla base dei principi guida definiti dalla Commissione Europea nello SBA, tra cui:

- Favorire il Mercato Unico (ITA 14,3%<sup>7</sup>; media UE 1,1%);
- Promuovere l'imprenditorialità (ITA 1,9%; media UE 1,5%);
- Concedere una "seconda opportunità" alle PMI in caso di fallimento non fraudolento (ITA 1,6%; media UE 1,0%);
- Rendere la Pubblica Amministrazione (PA) più recettiva ai bisogni delle PMI (ITA 0,2%; media UE 1,9%);
- Supportare l'internazionalizzazione delle PMI (ITA 1,1%; media UE 0,7%)

Tali variazioni positive si devono interpretare come un maggiore impegno del nostro Paese nel promuovere e supportare misure specifiche a favore delle PMI in ciascuno dei suddetti principi guida dello SBA.

Alquanto negativi, invece, sono i risultati ottenuti per le restanti politiche guida, in cui emerge non solo un andamento decrescente nel periodo analizzato, ma anche un gap notevole con gli altri Stati Membri e, in generale, con la media europea. La variazione percentuale dell'accesso ai finanziamenti alle piccole decresce del 4,9%, rispetto alla media UE in aumento del 0,4%.

Un altro aspetto critico della performance SBA dell'Italia riguarda gli appalti pubblici. L'indicatore relativo alla capacità della PA di incoraggiare la partecipazione delle PMI negli appalti pubblici registra un -7,5%, allontanandosi dalla media UE pari al -0,9% e, in particolare, da altri paesi membri come Regno Unito (4%) o Francia (1,2%). Una delle cause maggiori di tale risultato negativo è il tempo medio necessario per ricevere i pagamenti dalle PA, che in Italia risulta molto più lungo rispetto agli altri paesi UE, ammontando a 90 giorni contro una media europea di soli 29 giorni. Le MPMI sono le principali "vittime" di tali ritardi nei pagamenti, essendo caratterizzate da una maggiore vulnerabilità finanziaria e considerando che spesso sono subappaltatrici di contratti pubblici e non sono pagate direttamente dalla PA. Questi dati sono piuttosto preoccupanti se si considera sia la forte rilevanza che le MPMI assumono nell'economia reale italiana sia la funzione cruciale svolta dagli appalti pubblici.

---

<sup>6</sup> Gli indicatori si riferiscono ai dieci principi guida dello SBA ([http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review/files/supporting-documents/2014/annual-report-smes-2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review/files/supporting-documents/2014/annual-report-smes-2014_en.pdf) ).

<sup>7</sup> Le variazioni percentuali sono frutto di elaborazioni del Ministero dello Sviluppo Economico italiano sulla base dei dati raccolti dalla Commissione Europea.

Le nuove Direttive Europee sugli appalti pubblici, entrate in vigore nell'aprile 2014, rappresentano una grande opportunità per il legislatore italiano per promuovere misure a favore delle MPMI ed eliminare, o quantomeno attenuare, le maggiori barriere che ne scoraggiano la partecipazione dalle gare di appalto pubbliche. Ad oggi, le principali aree di criticità riscontrate dalle MPMI che richiederebbero un immediato intervento normativo nel Codice dei Contratti sono:

- Oneri amministrativi eccessivi, dovuti al numero dei documenti e certificazioni richieste nel processo di selezione e qualificazione degli operatori economici nella gara d'appalto;
- Dimensione del contratto e rispetto di requisiti finanziari sproporzionati o particolarmente elevati per le MPMI;
- Difficoltà nell'ottenere informazioni riguardo alle opportunità di gare e mancanza di chiarezza in merito ai requisiti di partecipazione alle gare d'appalto;
- Tempo ristretto per la preparazione dei documenti di gara;
- Ritardo nei pagamenti da parte delle amministrazioni pubbliche.

Il *paper* analizza gli aspetti più importanti ed innovativi delle nuove Direttive europee in relazione alla raccomandazione C(2015)2 dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), pubblicata il 18 Febbraio 2015, che elenca i dodici pilastri per una gestione ottimale degli appalti pubblici, ovvero:

1. Assicurare un livello adeguato di trasparenza degli appalti pubblici in tutte le fasi del processo di acquisto;
2. Preservare l'integrità degli appalti pubblici tramite una serie di standard generici e programmi di formazione per le stazioni appaltanti e per i fornitori;
3. Facilitare l'accesso alle opportunità di gare d'appalto pubbliche per operatori economici di ogni dimensione;
4. Riconoscere l'importanza di bilanciare il raggiungimento di obiettivi secondari (maggiore sostenibilità ambientale, innovazione, politiche di inclusione sociale) con gli obiettivi primari degli appalti pubblici (fornitura dei beni o servizi richiesti in modo puntuale, efficiente ed economico)
5. Favorire una partecipazione trasparente ed efficace dei vari stakeholder in fase di cambiamento e modernizzazione del sistema degli appalti pubblici;

6. Sviluppare procedure miranti ad una maggiore efficienza del processo di acquisto nel soddisfare i bisogni del governo e dei cittadini;
7. Migliorare il sistema degli appalti pubblici valorizzando le opportunità derivanti dall'uso delle tecnologie digitali per supportare una maggiore implementazione degli appalti elettronici;
8. Consolidare una forza lavoro competente e con la capacità di garantire l'ottenimento del miglior rapporto qualità-prezzo in modo efficiente ed efficace;
9. Assicurare un miglioramento continuo delle performance degli acquisti pubblici tramite una valutazione dell'efficacia del sistema appalti condotta a vari livelli governativi;
10. Integrare strategie di *risk management* per individuare e mitigare il rischio lungo tutto il processo di acquisto;
11. Sviluppare meccanismi di supervisione e controllo miranti a garantire le responsabilità di ogni operatore economico coinvolto nell'appalto, includendo adeguati processi per i reclami e le sanzioni;
12. Integrare gli appalti pubblici nella gestione generale della finanza pubblica e budgeting.

L'obiettivo principale del documento consiste nel dimostrare come un corretto recepimento di alcune disposizioni delle nuove direttive europee possa alleviare le maggiori aree di criticità riscontrate dalle PMI nella partecipazione alle gare d'appalto pubbliche e possa creare un contesto normativo ed economico ad esse più favorevole.

## **1. Assicurare un livello adeguato di trasparenza degli appalti pubblici in tutte le fasi del processo di acquisto**

Avere un accesso libero alle informazioni rilevanti in merito alle varie opportunità di gare d'appalto pubbliche è di cruciale importanza per le MPMI. Lo sviluppo dell'uso degli strumenti ICT negli appalti pubblici facilita il raggiungimento di tale obiettivo. In più occasioni, la Commissione Europea è intervenuta sul tema sostenendo la necessità di una progressiva introduzione dell'*e-procurement*, confermato dall'introduzione della norma dedicata ai "Cataloghi Elettronici"<sup>8</sup> nella nuova Direttiva europea. Gli appalti elettronici contribuiscono a migliorare l'accesso alle gare di appalto, aumentandone la trasparenza e stimolando la competizione transfrontaliera, l'innovazione e la crescita nel mercato unico.

Inoltre, l'utilizzo di un unico portale o sito web accessibile liberamente, in cui vengono pubblicate i bandi di gare d'appalto pubbliche o da cui si possono scaricare direttamente i documenti necessari per la partecipazione alle gare stesse, è particolarmente utile per le PMI. Tale pratica permetterebbe di attenuare una delle maggiori aree di criticità per le PMI nella partecipazione alle gare pubbliche, ovvero la difficoltà nell'ottenere informazioni riguardo alle opportunità di gare e mancanza di chiarezza in merito ai requisiti di partecipazione alle gare d'appalto.

### *Best Practices*

In Lettonia ed Estonia, tutti i bandi di gara sono pubblicati su un unico portale, accessibile gratuitamente ed aggiornato su base quotidiana. Anche la Lituania, ha un unico sito web per tutte i bandi di gara, con la differenza che il portale ha un'interfaccia anche in inglese per favorire la partecipazione di imprese straniere.

## **2. Preservare l'integrità degli appalti pubblici tramite una serie di standard generici e programmi di formazione per le stazioni appaltanti e per i fornitori**

La mancanza o insufficienza di informazioni relative ad una gara d'appalto può rendere spesso complicato per le potenziali imprese partecipanti, specie se PMI, capire i bisogni della stazione appaltante e, conseguentemente, decidere come meglio rispondere al bando di gara. Dal punto di vista della stazione appaltante, invece, la mancanza di programmi di formazione e/o sensibilizzazione alla situazione delle PMI, può comportare scelte di procedure di gara ed dei

---

<sup>8</sup> Articolo 36, Direttiva 2014/24/UE

relativi criteri per la selezione e aggiudicazione del contratto non particolarmente favorevoli alle PMI. Al fine di risolvere tale “asimmetria informativa” tra stazione appaltante e piccole imprese, è fondamentale la creazione di un “Ambasciatore della piccola impresa”, ovvero un rappresentante delle PMI presso le grandi stazioni appaltanti che ne difenda le esigenze, monitori la scrittura dei capitolati d'appalto facilitandone la partecipazione alla gara, e identifichi, di volta in volta, in modo più rapido ed efficace gli aspetti più onerosi per le PMI e le potenziali opportunità di miglioramento.

E' altresì essenziale che le stazioni appaltanti più rilevanti condividano con le piccole imprese dei momenti di formazione comune, dove il confronto potrà generare, a valle, miglioramenti negli standard operativi e nei capitolati delle stazioni appaltanti così da aumentare la partecipazione alle gare di appalto per le MPMI.

#### *Best Practices*

Gli Stati Uniti hanno istituito la figura di un **Procurement Center Representative** (in seguito PCR), ovvero un rappresentante delle PMI, che affianca ed aiuta le piccole imprese ad aggiudicarsi un contratto pubblico. Il PCR opera esattamente come un “ambasciatore della piccola impresa” all'interno dei vari uffici della Small Business Authority<sup>9</sup> e delle più importanti stazioni appaltanti, monitorando le loro attività con l'obiettivo di aumentare la quota di contratti federali aggiudicati dalle piccole imprese. In particolare, il PCR cerca di coordinare gli acquisti delle diverse PA, revisionando le loro strategie di acquisto e raccomandando, ove opportuno, di riservare una quota dei contratti pubblici alle PMI (cd. *Set-asides*).

La Regione Sardegna ha avviato il progetto formativo-consulenziale “Sportello Imprese P.A.” rivolto a stazioni appaltanti e imprese locali con lo scopo specifico di aumentare la quota di gare vinte dalle imprese sarde, nel rispetto della normativa.

### **3. Facilitare l'accesso alle opportunità di gare d'appalto pubbliche per operatori economici di ogni dimensione**

Le nuove Direttive europee accentuano molto l'importanza di adattare le gare d'appalto pubbliche ai bisogni delle PMI, essendo queste considerate la “spina dorsale” dell'economia europea. Nei

---

<sup>9</sup> La Small Business Authority è un'Agenzia indipendente istituita nel 1953, il cui obiettivo principale consiste nell'aiutare, assistere e proteggere gli interessi delle piccole imprese e preservare un sistema imprenditoriale libero e competitivo.



paragrafi seguenti sono presentate alcune novità introdotte dalle Direttive in esame al fine di favorire la partecipazione delle PMI grazie ad appropriate pratiche messe in atto delle amministrazioni aggiudicatrici dei singoli Stati Membri.

### **3.1 Suddivisione degli appalti in lotti**

L'elevata dimensione dei contratti pubblici è una maggiore barriera alla partecipazione delle MPMI alle gare d'appalto pubbliche, a causa dei loro vincoli produttivi o di insufficienti risorse finanziarie o limiti nella capacità tecniche e/o dimensionali.

Le nuove Direttive europee introducono una norma<sup>10</sup> specifica in cui le stazioni appaltanti sono incoraggiate a dividere sempre gli appalti in più lotti, richiedendo una giustificazione in caso di mancata suddivisione. Il legislatore comunitario, inoltre, concede agli Stati Membri la facoltà di rendere obbligatorio tale suddivisione in presenza di condizioni da stabilire in conformità al diritto nazionale ed europeo. L'entità e l'oggetto dei lotti possono essere determinati a discrezione dall'amministrazione aggiudicatrice e possono essere effettuate sia su base quantitativa, corrispondendo meglio alle capacità produttive delle PMI, sia su base qualitativa, adattandosi meglio ai settori specializzati delle PMI. Quest'ultime, infatti, sono spesso aziende altamente specializzate in una determinata attività e possono risultare più efficienti nella fornitura di un certo bene o servizio rispetto alle grandi aziende.

Considerando che nel 2012 il 71%<sup>11</sup> dei bandi di gara pubblicati in Europa si riferiva a contratti mono lotto, l'introduzione di questa norma è un chiaro segnale della volontà del legislatore comunitario di tutelare la partecipazione delle PMI al sistema degli appalti pubblici.

La norma in esame non rappresenta una novità assoluta nello scenario normativo italiano. L'articolo 2, comma 1bis<sup>12</sup>, del Codice dei Contratti pubblici, infatti, prevede che le stazioni appaltanti devono dividere gli appalti in lotti funzionali<sup>13</sup>, ove economicamente conveniente, e fornire una motivazione in caso di mancata suddivisione. Tuttavia, questa fase di recepimento

---

<sup>10</sup> Articolo 46 della Direttiva 2014/24/EU ed Articolo 65 della Direttiva 2014/25/EU

<sup>11</sup> PWC, Ecorys and ICF *"SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in EU"*, February 2014

<sup>12</sup> Comma introdotto dall'art. 44, comma 7, d.l. n. 201 convertito in legge n. 214 del 2011 e poi modificato dall'art. 1, comma 2, d.l. n. 95 convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135 e successivamente modificato dal decreto legge 21 giugno 2013 convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98

<sup>13</sup> Per lotto funzionale deve intendersi una frazione delle prestazioni da affidare, dotata di una propria autonomia funzionale, ovvero idonea ad essere utilizzata autonomamente senza il completamento delle restanti frazioni.

delle Direttive europee e conseguente revisione del Codice dei contratti, è un'occasione per rendere più dettagliata la norma e chiarire alcune problematiche.

Una prima riflessione riguarda l'obbligo per la stazione appaltante di fornire un'adeguata motivazione in caso di mancata suddivisione in più lotti. Pur essendo già previsto nell'ordinamento italiano tale obbligo di motivazione, non è chiara l'insindacabilità nonché il livello di dettaglio richiesto. È sufficiente affermare che la suddivisione "non è economicamente conveniente" o si deve fornire una prova più specifica? Ulteriori disposizioni sono necessarie al riguardo per rendere la norma sulla suddivisione in lotti realmente efficace. Il rischio potenziale è, infatti, un'eccessiva discrezionalità delle stazioni appaltanti, che non si sentono vincolate a suddividere un contratto in lotti come normale prassi, ma solo ove ciò si riveli la modalità a loro più congeniale per l'esecuzione del contratto pubblico.

Un secondo aspetto da considerare in fase di recepimento, è la necessità di includere un riferimento alle pratiche passate delle stazioni appaltanti riguardo alla decisione del numero e dimensione dei lotti. La nuova norma europea richiede infatti paradossalmente di giustificare un comportamento pro-partecipazione di una stazione appaltante che nel passato acquistava un certo quantitativo di beni o servizi o lavori con un lotto l'anno ed ora effettua un singolo lotto della metà del valore, quindi più accessibile alle PMI, ogni semestre. Non sarà invece da giustificare il comportamento di quelle stazioni appaltanti che nel passato effettuavano quattro piccoli lotti ogni sei mesi ed ora passano a due grandi lotti ogni anno, anche se con tale scelta diminuisce la partecipazione delle PMI e con essa il livello generale della competizione.

Le nuove Direttive europee introducono la possibilità di offerte "associate" o "combinatorie"<sup>14</sup> nelle quali l'offerente subordina il proprio impegno contrattuale all'ipotesi in cui risulti aggiudicatario di due o più lotti. La norma consente, da un lato, ai potenziali fornitori di presentare offerte per uno solo, alcuni o tutti i lotti; dall'altro, alle amministrazioni aggiudicatrici di limitare la partecipazione dei concorrenti e l'aggiudicazione del contratto ad un numero massimo di lotti, eventualmente stabilendo i criteri per l'affidamento allo stesso concorrente di un numero superiore al massimo. Tale disposizione ha l'obiettivo, quindi, di incoraggiare le stazioni appaltanti a suddividere un contratto in più lotti, senza aver il timore di scoraggiare la partecipazione delle grandi aziende, che potrebbero non avere incentivi sufficienti a competere quando il contratto "è troppo piccolo".

---

<sup>14</sup> Vedi nota 9.

In fase di recepimento della suddetta norma, il legislatore nazionale dovrà precisare le condizioni necessarie a garantire un maggiore equilibrio tra economicità dell'acquisizione e concorrenza delle PMI. Questa pratica, infatti, permetterebbe alle PMI di essere competitive in un mercato senza precludere alle stazioni appaltanti di valorizzare le economie di scala.

Due rischi sono intrinseci all'utilizzo di gare combinatorie:

- i. le gare multi lotto possono essere oggetto di accordi collusivi tra gli operatori economici e tra questi e le stazioni appaltanti, soprattutto in mercati ristretti ad un numero limitato di operatori economici dominanti;
- ii. l'utilizzo erraneo od abusivo dell'eventuale disciplina delle offerte associate da parte delle amministrazioni aggiudicatrici. È necessario fornire, quindi, un'indicazione delle condizioni in cui le offerte associate possono effettivamente determinare benefici in termini di economicità dell'appalto, senza tuttavia ledere l'obiettivo del più ampio accesso delle piccole e medie imprese al mercato degli appalti pubblici, nonché di assicurare un livello adeguato di concorrenza tra gli operatori economici.

### **3.2 Requisiti finanziari**

Un'altra rilevante area di criticità per la partecipazione delle PMI alle gare d'appalto pubbliche riguarda i requisiti finanziari richiesti. Le recenti Direttiva europea modifica la previgente disciplina relativa ai requisiti di fatturato minimo richiesto nella fase di selezione dei fornitori al fine di aumentare le possibilità per le PMI di accedere alle gare d'appalto. La nuova norma europea<sup>15</sup> prevede, infatti, che le stazioni appaltanti richiedano un fatturato minimo proporzionato all'oggetto dell'appalto e che non superi, al massimo, il doppio del valore stimato dell'appalto, salvo in alcuni casi specificatamente giustificati nei documenti di gara.

Tuttavia sarà necessario anche evidenziare e regolare la pratica dei requisiti di fatturato specifici, spesso fonte principale di barriera all'entrata.

### **3.3 Tempi di pagamento ai fornitori**

Un'altra barriera rilevante per le PMI riguarda il tempo medio necessario per ricevere i pagamenti dalle PA, che in Italia risulta molto più lungo rispetto agli altri paesi UE, ammontando a 90 giorni contro una media europea di soli 29 giorni. Tali ritardi nei pagamenti hanno conseguenze negative

---

<sup>15</sup> Articolo 58 della Direttiva 2014/24/EU

soprattutto per le MPMI, essendo caratterizzate da maggiore vulnerabilità finanziaria e considerando che spesso sono subappaltatrici di contratti pubblici e non sono pagate direttamente dalla PA. Il subappalto, infatti, rappresenta uno degli strumenti contrattuali che le amministrazioni aggiudicatrici mettono in pratica al fine di favorire la partecipazione delle PMI alle gare d'appalto pubbliche.

La nuova Direttiva<sup>16</sup> europea concede agli Stati membri la facoltà di prevedere che l'amministrazione aggiudicatrice trasferisca i pagamenti dovuti direttamente al subappaltatore dal contraente principale, su richiesta del subappaltatore stesso e se la natura del contratto lo consente. Tale norma incoraggia la partecipazione delle PMI e, al tempo stesso, le tutela dal rischio di ritardi eccessivi nei pagamenti o di mancato pagamento.

Il pagamento diretto ai subappaltatori è già previsto nel Codice dei contratti italiano<sup>17</sup>, ma in una modalità diversa, in quanto è la stazione appaltante ad indicare se provvederà a corrispondere direttamente al subappaltatore la cifra dovuta, e non il subappaltatore stesso a richiedere tale pagamento diretto.

#### **4. Riconoscere l'importanza di bilanciare il raggiungimento di obiettivi secondari con gli obiettivi primari degli appalti pubblici**

Rappresentando il 99,9% di tutte le imprese italiane, le PMI sono sempre più considerate come *key drivers* per la crescita e la competitività dell'Italia. Creare un migliore accesso per le PMI al mercato degli appalti pubblici, avrà un impatto positivo nello scenario socio-economico nazionale. Le PMI svolgono, infatti, un ruolo fondamentale nel raggiungimento dei cd. *obiettivi secondari* delle politiche pubbliche, quali:

- *Innovazione*. La maggior parte delle PMI sono aziende altamente specializzate in un determinato settore e permettono di rispondere ai cambiamenti di mercato in modo più rapido ed innovativo rispetto alle grandi aziende;
- *Occupazione*. Le PMI impiegano oltre l'80% degli italiani, di cui il 46,1% solo nelle microimprese;
- *Inclusione e coesione sociale*;
- *Sviluppo regionale*.

---

<sup>16</sup> Articolo 71 della Direttiva 2014/24/EU

<sup>17</sup> Articolo 118, comma 3, DL. 163/2006

## **5. Favorire una partecipazione trasparente ed efficace dei vari stakeholder in fase di cambiamento e modernizzazione del sistema degli appalti pubblici**

La modernizzazione delle nuove Direttive europee sugli appalti pubblici è *per se* frutto di un lungo processo di consultazioni e dibattiti tra i diversi operatori economici interessati, iniziato nel gennaio 2011 con la pubblicazione da parte della Commissione Europea del “*Green Paper on the modernization of EU public procurement policy*” e terminato nel Febbraio 2014 con l’approvazione definitiva da parte del Parlamento e Consiglio Europeo.

Ad oggi, la maggiore sfida per l’Italia è l’implementazione tempestiva delle Direttive, da completare entro Aprile 2016, in modo efficace e al tempo stesso efficiente, evitando il pericoloso fenomeno del “*gold plating*”, consistente in un mero e diretto recepimento delle nuove clausole delle Direttive senza una loro armonizzazione con lo scenario legislativo, sociale ed economico del Paese. A tal fine, gli organi preposti al recepimento della Direttiva devono impegnarsi nel coinvolgere ed instaurare un dialogo continuo e trasparente con tutti gli operatori economici interessati, ed in particolare con i rappresentanti delle PMI. Come emerge nel corso del paper, infatti, le nuove Direttive hanno introdotto diverse disposizioni miranti alla creazione di un contesto più favorevole alla partecipazione di PMI nel settore dei contratti pubblici, i.e. suddivisione degli appalti in lotti; semplificazione del processo di acquisti pubblici o riduzione dei costi delle gare d’appalto. In questa fase di recepimento delle Direttive europee e contestuale revisione del Codice dei Contratti pubblici, è essenziale quindi un piano di consultazioni dirette e tavoli tecnici riservati ai principali attori delle PMI, per poter discutere sulle maggiori criticità del Codice riscontrate dalle piccole imprese sinora e sulle opportunità presentate nelle nuove disposizioni europee su come potenzialmente superare tali criticità.

È opportuno sottolineare come le suddette consultazioni siano efficaci ed utili solo se hanno poi effetti sul piano operativo.

### *Best Practices*

Il Regno Unito è il primo Paese in Europa ad avere concluso il processo di recepimento delle Direttive europee con la pubblicazione del *Public Contracts Regulations* nel Febbraio 2015. Il successo di questo recepimento così tempestivo, è in gran parte dovuto all’intensità e frequenza delle consultazioni informali portate avanti dal Cabinet Office inglese sin dalla fine del 2013. Una

consultazione<sup>18</sup> finale e formale è stata poi pubblicata tra Settembre – Ottobre 2014, a seguito quindi della pubblicazione definitiva delle Direttive europee, destinata a vari stakeholders tra cui imprese (di ogni dimensione), amministrazioni centrali e locali, sindacati, ecc. E' interessante notare come questa consultazione, formata da 20 quesiti, dedichi quasi la metà di essi alle maggiori problematiche relative alla partecipazione delle PMI negli appalti pubblici, i.e. suddivisione in lotti e possibilità di presentare offerte combinate per due o più lotti; subappalto; termini di pagamento; Questionari di Prequalificazione<sup>19</sup>; trasparenza e migliore accesso alle informazioni sulle opportunità di gara.

## **6. Sviluppare procedure miranti ad una maggiore efficienza del processo di acquisto nel soddisfare i bisogni del governo e dei cittadini**

Un altro ostacolo rilevante alla partecipazione delle piccole imprese negli appalti pubblici consiste negli oneri amministrativi derivanti dalla necessità di soddisfare numerosi requisiti e fornire particolari certificazioni o documenti relativi ai criteri di esclusione e di selezione.

Le nuove direttive europee per gli appalti pubblici hanno introdotto un'importante novità in tale ambito. Le stazioni appaltanti, in sede di presentazione delle domande di partecipazione o delle offerte, potranno accettare il cd. Documento di Gara Unico Europeo (DGUE), ovvero un'autocertificazione aggiornata in cui si dichiara che un operatore economico soddisfa i requisiti richiesti dal bando di gara. Tale DGUE ottimizza notevolmente la procedura, riducendone i costi ed i tempi, e comportando una rilevante semplificazione delle pratiche amministrative a vantaggio sia delle stazioni appaltanti che degli operatori economici. I vantaggi del DGUE consistono, in particolare, nel fatto che esso sostituisce i certificati rilasciati da autorità pubbliche o terze parti, può essere utilizzato in più di una procedura d'appalto ed è fornito esclusivamente in forma elettronica. Solo all'aggiudicatario sarà poi richiesto di fornire la documentazione in originale, salva la possibilità per la stazione appaltante di chiedere integrazioni documentali agli offerenti, qualora sia necessario per assicurare il corretto svolgimento della procedura.

Nell'ottica di sviluppare misure pro-partecipazione delle PMI e che permettano una ottimizzazione del processo degli acquisti pubblici, le nuove direttive promuovono anche il ricorso all'*e-procurement*, come emergerà nelle pagine successive (Raccomandazione 7). La direttiva da,

---

<sup>18</sup> Maggiori informazioni: <https://www.gov.uk/government/consultations/transposing-the-2014-eu-procurement-directives>

<sup>19</sup> Vedi paragrafo *Best Practice* nella raccomandazione 6.

inoltre, un nuovo impulso alle comunicazioni elettroniche al fine di creare un sistema degli appalti pubblici basato sull'immediatezza, sulla sicurezza e sulla standardizzazione dei processi comunicativo-informativi, inclusa la presentazione delle offerte e delle domande di partecipazione. La semplificazione andrebbe a vantaggio sia delle stazioni appaltanti, sia dei fornitori (in particolare delle PMI), anche in termini di minori oneri economici.

## **7. Migliorare il sistema degli appalti pubblici valorizzando le opportunità derivanti dall'uso delle tecnologie digitali per supportare una maggiore implementazione degli appalti elettronici**

Lo sviluppo ed utilizzo degli strumenti ICT negli appalti pubblici è un obiettivo della politica europea. In più occasioni, la Commissione UE è intervenuta sul tema sostenendo la necessità di una progressiva introduzione dell'*e-procurement*<sup>20</sup>, obbligatorio da Settembre 2018. Gli appalti elettronici possono contribuire a migliorare l'accesso alle gare di appalto per le PMI.

Il legislatore comunitario, oltre ad incoraggiare le comunicazioni elettroniche, ha introdotto *ex novo* una disposizione<sup>21</sup> di attuazione facoltativa che consente agli Stati membri di rendere obbligatorio l'uso di cataloghi elettronici per alcuni tipi di appalti. Il considerando 68 della nuova direttiva definisce i cataloghi elettronici come *“un formato per la presentazione e organizzazione delle informazioni in un modo comune per tutti gli offerenti e che si presta al trattamento elettronico”*. Si tratta di una nozione molto ampia che potrebbe anche riferirsi, nell'esempio dello stesso considerando, ad offerte presentate in forma di foglio elettronico. L'impiego di cataloghi elettronici tende ad eliminare, o quantomeno a ridurre, alcune barriere all'entrata che ostacolano l'accesso delle PMI al loro diretto mercato di riferimento. Le PMI che presentano il catalogo online, infatti, hanno la possibilità di valorizzare al meglio la propria impresa, dandone massima visibilità sul mercato e concorrendo su un territorio molto più ampio.

## **8. Consolidare una forza lavoro competente e con la capacità di garantire l'ottenimento del miglior rapporto qualità-prezzo in modo efficiente ed efficace**

Negli ultimi anni, è emersa una forte tendenza in Italia ad aggregare la domanda per gli acquisti pubblici da parte della PA al fine di usufruire dei vantaggi derivanti dalle economie di scala, tra cui

---

<sup>20</sup> Ulteriori informazioni: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/documents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/documents/index_en.htm)

<sup>21</sup> Articolo 36 della Direttiva 2014/24/EU

prezzi più bassi e minori costi di transazione, e di una maggiore professionalità delle amministrazioni aggiudicatrici ottenuta, accentrando le competenze per la gestione degli appalti pubblici. I benefici di una maggiore centralizzazione degli acquisti pubblici, tuttavia, devono essere calibrati con i relativi rischi di un'eccessiva concentrazione del potere di acquisto della PA, di pratiche collusive, nonché della creazione di barriere di accesso al mercato degli appalti pubblici per le PMI. È serio, in particolare, il rischio di limitare l'aggiudicazione degli appalti da parte delle PMI che non possono garantirsi importanti economie di scala in relazione alla dimensione dell'affidamento a causa dei loro vincoli dimensionali e produttivi.

A tal fine, è opportuno considerare che l'accumulo di competenze in materia di appalti pubblici e lo sviluppo della professionalità delle amministrazioni aggiudicatrici non si ottiene esclusivamente ricorrendo alla centralizzazione degli acquisti pubblici. Come evidenziato nella Raccomandazione 2, infatti, è possibile avviare la carriera professionale delle stazioni appaltanti anche grazie all'organizzazione di corsi di formazione ben strutturati o alla condivisione di *best practices* tra i vari *buyers* pubblici.

#### *Best Practices*

Nei Paesi Bassi, il Ministero dell'Economia ha istituito l'Agenzia "PianoO"<sup>22</sup> composta da esperti nel campo degli appalti pubblici con l'obiettivo di aiutare le i singoli buyers ad operare in modo professionale ed eticamente corretto.

### **9. Assicurare un miglioramento continuo delle performance degli acquisti pubblici tramite una valutazione dell'efficacia del sistema appalti condotta a vari livelli governativi**

Una politica degli appalti pubblici deve essere coordinata dall'alto. Sono necessarie leve decisionali capaci di coordinare e indirizzare in maniera strategica cosa, come e da chi comprare beni, servizi, lavori. Quanto un Paese si debba spingere nel comprare "verde", internalizzando i benefici ambientali tenendo conto del loro possibile maggiore costo, è opera che spetta solo al decisore nazionale. Analogamente per le strutture informatiche che devono "cablare" tutta la Pubblica Amministrazione, avendo riguardo a gestire con attenzione il rischio che viene da legarsi mani e piedi con pochi fornitori per la concorrenza di lungo periodo.

---

<sup>22</sup> Per maggiori informazioni: [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl)



La nuova Direttiva dà anche un maggiore spazio ai criteri sociali nelle aggiudicazioni delle gare: una posizione a livello nazionale e un governo di tali decisioni pare indispensabile, specie in un momento in cui la disoccupazione ha carattere dimensionalmente rilevante, anche se geograficamente differenziata, lasciando spazio per analoghi centri decisionali a livello regionale.

L'Italia è anche il Paese dove maggiore (all'interno dell'Unione europea) pare la differenza del peso delle piccole imprese nell'economia complessiva rispetto a quello negli appalti. Un risultato singolare, data la rilevanza strategica delle PMI proprio nella nostra penisola. Come negli Stati Uniti parrebbe inevitabile identificare un centro decisionale nazionale che verifichi la qualità dei capitolati presso le stazioni appaltanti (specie le centrali di committenza) specie per quanto attiene alla maggiore partecipazione delle imprese dimensionalmente più piccole e che determini se e come riservare quote di appalti alle PMI (europee), specie nel sotto soglia.

Ovviamente una strategia nazionale dovrebbe vedere coinvolte ANAC ed Antitrust, sia per quanto riguarda la condivisione dei dati (con la creazione di un database unico delle gare) ai fini dell'identificazione di meccanismi collusivi e/o corruttivi, sia per permettere un *benchmarking* tra stazioni appaltanti per valutarne la performance e per stabilire i parametri rilevanti ai fini di una professionalizzazione delle stazioni appaltanti basata su merito e performance.

## **10. Integrare strategie di risk management per individuare e mitigare il rischio - lungo tutto il processo di acquisto**

Come anticipato nell'introduzione, la recente crisi ha innescato uno dei cicli economici recessivi più lunghi e severi degli ultimi decenni, con conseguenze molto negative per le MPMI italiane, specie per le microimprese. Nonostante ad oggi le MPMI italiane siano in fase di ripresa, esse continuano ad avere problemi di liquidità e a rivolgersi agli istituti di credito (nel 2014 il numero di finanziamenti alle imprese italiane è aumentato circa del 7%). Spesso queste problematiche delle MPMI portano le stazioni appaltanti a considerarle troppo rischiose e quindi a mettere in atto cautele che finiscono per scoraggiarne la partecipazione. E' necessario dunque attivare politiche che riducano la percezione del rischio dimensionale negli appalti pubblici, a cominciare da quello legato alla liquidità delle MPMI.

Il settore degli appalti pubblici può infatti contribuire a migliorare l'accesso di liquidità per le PMI, tramite una serie di azioni:

- Pagamenti puntuali della PA. Il crescente utilizzo dell'e-procurement è funzionale al diminuire i tempi di pagamento alle imprese, che potrebbe addirittura avvenire anche nello stesso giorno per determinati appalti;
- Pagamenti anticipati alle PMI che si aggiudicano un contratto pubblico ma hanno bisogno di risorse finanziarie per eseguirlo. E' consigliabile che questi pagamenti anticipati non coprano tutto il valore del contratto, ma solo fino ad una certa percentuale (i.e. 50 – 70%). Inoltre, al fine di mitigare il rischio per la PA di pagare anticipatamente e non ottenere nessuna prestazione, o perlomeno non quella contrattata, si dovrebbe richiedere alle PMI di essere garantite da una società di fidejussione.

### **11.Sviluppare meccanismi di supervisione e controllo miranti a garantire le responsabilità di ogni operatore economico coinvolto nell'appalto, includendo adeguati processi per i reclami e le sanzioni**

Nello scenario normativo italiano, precisamente nello Statuto delle Imprese,<sup>23</sup> è stata istituita una nuova figura presso il Ministero dello sviluppo economico, il cd. *“Garante per le micro, piccole e medie imprese”*<sup>24</sup>, le cui principali funzioni sono:

- Monitoraggio dell'attuazione dello Small Business Act;
- Analisi dell'impatto della regolamentazione sulle MPMI, in via preventiva e successiva;
- Supervisione delle leggi regionali di interesse delle MPMI e promozione delle migliori pratiche;
- Coordinamento dei garanti delle MPMI istituiti presso le regioni, mediante la promozione di incontri periodici.

Il garante rappresenta una novità nello scenario italiano, soprattutto per quanto riguarda l'analisi dell'impatto della regolamentazione, mirante a ridurre il peso sulle piccole imprese. Nell'ambito delle sue attività, il Garante monitora principalmente le leggi regionali e diffonde le migliori pratiche, coordinando, inoltre, la rete dei Garanti regionali. Stipula convenzioni con la Banca

---

<sup>23</sup> Articolo 17 della Legge n. 180 dell'11 Novembre 2011 in attuazione dello Small Business Act dell'Unione Europea del 2008.

<sup>24</sup> Ulteriori info: <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/impresa/2031344-garante-per-le-micro-piccole-e-medie-imprese>

d'Italia, l'Istat, il sistema camerale, per la fornitura di dati ed analisi. Il Garante istituisce, inoltre, un tavolo di consultazione permanente delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative delle MPMI, con la funzione di organo di partenariato delle politiche di sviluppo delle MPMI, in raccordo con le regioni. Annualmente trasmette al Presidente del Consiglio una relazione sull'attività svolta, con una analisi e valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sulle imprese minori individuando le misure da attuare per favorire la competitività delle imprese

Tuttavia, pur essendo un'istituzione importante, il Garante non è sufficiente a garantire anche la tutela degli interessi delle MPMI nell'ambito degli appalti pubblici, dell'assistenza finanziaria e della gestione aziendale. A tal fine, dovrebbe essere istituita un'Agenzia secondo il modello della Small Business Authority<sup>25</sup> statunitense, che abbia un'area di competenza regionale/nazionale ed il cui obiettivo principale sia l'attuazione di una serie di programmi volti a risolvere le maggiori problematiche che tuttora impediscono, o quantomeno rallentano, lo sviluppo e crescita delle PMI italiane.

#### *Best Practices*

Negli Stati Uniti, sin dal 1976, è stato istituito il cd. ***“Office of Advocacy”***, una Agenzia indipendente collocata all'interno della Small Business Authority, da cui dipende solo amministrativamente. L'Office ha l'obiettivo 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. Da uno studio effettuato proprio dall'Office of Advocacy è emerso, infatti, che la regolamentazione federale per addetto costa circa il 45% di più alle piccole imprese rispetto alle grandi. Il compito principale dell'Office è, quindi, l'abbattimento della regolamentazione economicamente costosa per le piccole. Inoltre, nel caso in cui le Agenzie federali danneggino con il loro operato un numero significativo di PMI, l'Office si può porre in una posizione di *amicus curiae* delle piccole e costituirsi in eventuali processi in tribunale attivati dalle PMI stesse contro le Agenzie.

## **12. Integrare gli appalti pubblici nella gestione generale della finanza pubblica e budgeting**

---

<sup>25</sup> Cfr. nota 8

In linea con quanto discusso nella Raccomandazione 10, numerose MPMI hanno difficoltà ad accedere al credito bancario in quanto non dispongono di sufficienti garanzie. Considerando l'importanza di mettere a disposizione un *pool* di prestiti immediati alle MPMI aggiudicatrici di un contratto pubblico, sarebbe opportuno creare delle partnership o stipulare degli accordi con istituzioni finanziarie pubbliche o banche commerciali al fine di fornire prestiti a tassi di interessi più favorevoli e minori garanzie richieste.

Ad oggi, l'Italia non offre molte iniziative per favorire l'accesso al credito per le PMI al fine assicurare la corretta esecuzione di una commessa pubblica.

Degno di particolare nota è il *Fondo di Garanzia per le PMI*, ovvero una garanzia pubblica fornita dal Mise a sostituzione delle costose garanzie normalmente richieste per ottenere un finanziamento. Il Fondo è destinato alle PMI di ogni settore e per qualunque operazione finanziaria nell'ambito della loro attività imprenditoriale. E' importante sottolineare che il Fondo si limita solo a fornire una garanzia per le PMI, non interviene nel rapporto piccola impresa-banca, e la contrattazione riguardo al tasso di interesse o condizione di rimborso, ecc., è lasciata interamente alla contrattazione tra le parti. Il suo dimensionamento è tuttora limitato, raggiungendo il tredici per cento circa del totale degli impieghi bancari verso le PMI. La questione è dunque come potenziarne l'utilizzo, specie nell'ambito degli appalti pubblici.

Una possibilità consisterebbe nell'automatizzare il meccanismo di domanda, permettendo alla PMI stessa di domandare la garanzia al fondo (e non la banca) e poi confrontandosi con gli istituti di credito, organizzando al suo interno al meglio la pianificazione del fabbisogno finanziario.

Una seconda possibilità è legata alla possibilità di veicolare parte dei fondi comunitari all'interno della dotazione finanziaria del Fondo.

### *Best Practices*

La Small Business Administration svolge un ruolo cruciale nell'assistenza finanziaria alle PMI e si impegna costantemente nel ridurre le barriere al credito che ostacolano la crescita e lo sviluppo delle stesse. Inizialmente era stato istituito un programma di prestiti diretti da parte della SBA alle PMI statunitensi (il cd. *Direct Loan*), grazie al quale si permetteva l'accesso al credito a quelle imprese a cui era stato già negato da almeno altre due aziende bancarie. Nel 1995, tale strumento venne sostituito da un programma di garanzie offerte dalla SBA alle banche. Spesso accadeva che

una banca si rifiutasse di finanziare una piccola impresa a causa dell'elevato rischio del finanziamento stesso. Nel momento in cui, la SBA ha iniziato a condividere il rischio con la banche tramite un predefinito programma di garanzie, esse si sono mostrate molto più propense a finanziare le PMI, anche a lungo termine. Un altro programma che facilita l'accesso ai finanziamenti per le PMI è il cd. *Small Business Investment Act*, e la Divisione Investimenti della SBA che lo gestisce è la Small Business Investment Company (SBIC). La sua istituzione è stato il risultato di uno studio condotto dalla Federal Reserve, da cui è emerso che le piccole imprese non riescono tuttora ad avere il credito necessario per tenersi al passo con il progresso tecnologico. La SBIC stabilisce, quindi, un programma che stimoli il flusso di capitale azionario privato e fondi creditizi di lungo termine, al fine di fornire alle piccole imprese quel finanziamento necessario per la loro gestione, crescita, espansione e modernizzazione. I fondi devono essere investiti in quelle aziende che rientrano nei limiti dimensionali, patrimoniali e reddituali prestabiliti, e possono assumere la forma sia di prestiti che di capitale apportato all'impresa. In quest'ultimo caso, la SBA deve autorizzare un eventuale controllo dell'azienda che duri più di sette anni.