

# Appalti per MPMI 4.0

---

## Executive Summary

In collaborazione con



Con il contributo di



## SINTESI DEI RISULTATI DELLA RICERCA

### *Prima parte*

La ricerca “Appalti per MPMI 4.0” si è posta l’obiettivo di indagare, a partire da un’analisi quali-quantitativa sulla competitività delle PMI sul mercato delle opere pubbliche del Lazio, le condizioni per una maggiore presenza delle micro, piccole e medie imprese regionali nel sistema degli appalti pubblici.

Lo studio prende in considerazione tre tipologie dimensionali di MPMI: le **micro-imprese (MiPi)**, ricomprendendo in questa categoria le aziende **fino a 19 dipendenti** e € 2,5 milioni di fatturato, quindi aumentando leggermente la soglia dei dipendenti e quella del fatturato rispetto alla classificazione europea; le **medio-piccole imprese (MePi)**, ricomprendendo in questa categoria le aziende tra **20 e 49 addetti** con un fatturato compreso tra i € 2,5 e i 7,5 milioni; le **medio-grandi imprese (MeGr)**, ricomprendendo in questa categoria tutte le altre imprese, che hanno **più di 50 addetti** e oltre € 7,5 milioni di fatturato.

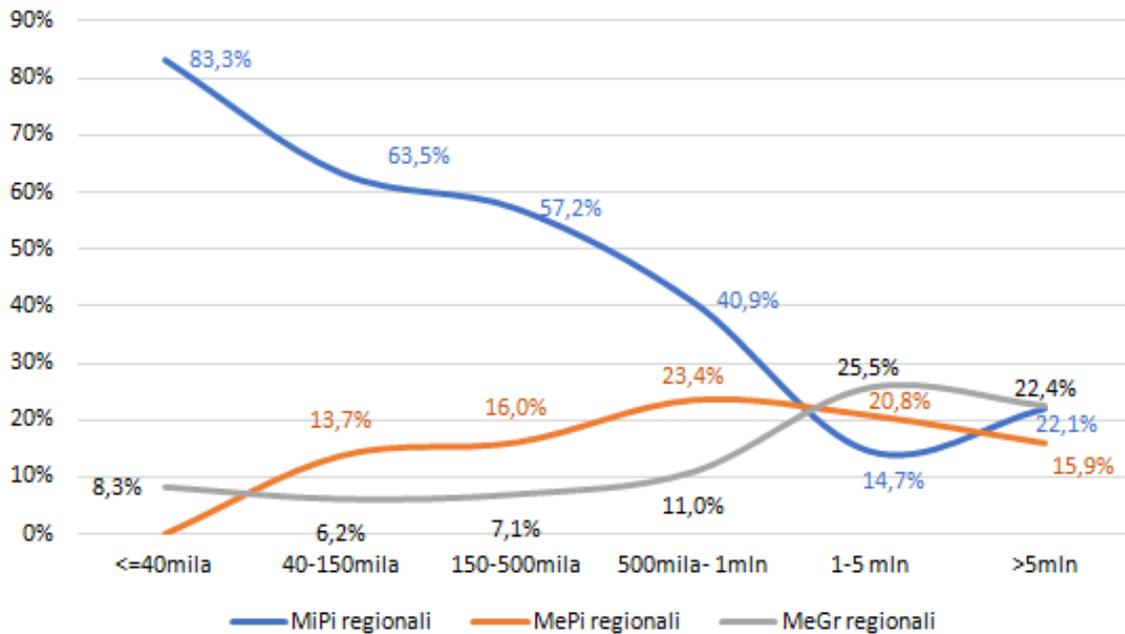
Osservando i dati riferiti alle imprese del territorio laziale, dall’indagine emerge che nel periodo 2014-2020 **le micro-piccole imprese regionali (MiPi) si sono aggiudicate soltanto il 29,7% degli importi messi a gara nel settore preso in esame. Ancora più preoccupante la performance delle medio-piccole che si aggiudicano appena il 13,8% degli importi.** Invece, le medio-grandi imprese (MeGr) sopra i 50 addetti riescono a sfiorare il 20% degli importi a gara, il rimanente viene quindi aggiudicato alle grandi imprese.

Nel complesso è possibile affermare che le piccole imprese, ossia la fascia caratterizzante il tessuto economico imprenditoriale del territorio e del Paese “resistono”, cioè rimangono competitive rispetto al numero di gare, **ma sono drasticamente penalizzate sul fronte degli importi**, dove le medio grandi imprese sia regionali che extraregionali si aggiudicano oltre il 44% degli importi per appalti nel settore.

Nel 2020 nel **settore dei lavori pubblici** sono state avviate nel Lazio **3.338 procedure di gara**, per un importo complessivo di circa **3 miliardi di euro: il Lazio è la seconda regione italiana per importo delle procedure avviate, dopo la Lombardia.** L’analisi della serie storica evidenzia un incremento del 16% degli importi rispetto al 2019, dato significativo che dimostra come il settore

dei lavori pubblici abbia complessivamente “tenuto”, nonostante lo stallo dovuto alla pandemia e alle misure di contenimento conseguenti.

Per comprendere meglio come le difficoltà delle piccole imprese si riflettono sulla loro capacità di aggiudicarsi gare con importi rilevanti, si riporta nella figura successiva la tabella che illustra l’andamento delle aggiudicazioni per fascia di importo delle gare.



In particolare, le **micro-piccole imprese fino a 19 addetti** riducono la propria competitività all’aumentare della fascia di importo e passano da una quota di aggiudicazione dell’83% nel caso di gare piccole sotto i 40.000€, ad una quota di appena il **14,7%** nel caso di gare **da 1 a 5 milioni di euro**. Le **medio-piccole imprese fino a 50 addetti** aumentano gradualmente le quote di aggiudicazione fino ad arrivare alle gare di importo intorno al milione di euro (23,4%), e cominciano invece a perdere competitività nelle fasce di importo superiore, fermandosi al **15,9%** per le gare di importo superiore ai 5 milioni di euro. Le medio-grandi imprese, infine, **con più di 50 addetti**, hanno invece un andamento opposto e la loro capacità di vincere le gare aumenta con l’aumentare della dimensione delle stesse, quando la gestione dell’appalto richiede, come ovvio, strutture organizzative stabili e competenze qualificate, anche di carattere giuridico.

**Meno positivo l'andamento degli importi, dove si assiste ad un "crollo" delle micro-piccole (MiPi) imprese laziali che passano da una quota di spesa aggiudicata del 29% nel 2014 ad una del 14% nel 2019.**

Ma quali sono le **stazioni appaltanti che aggiudicano più gare di lavori nel Lazio?** Le aggiudicazioni di lavori da parte dei **gestori dei servizi pubblici**, cioè le aziende pubbliche o a partecipazione pubblica che gestiscono i servizi infrastrutturali, ambientali e di trasporto sono quasi un terzo del totale complessivo (**30,6%**) e incidono per ben il 47% sul valore di spesa totale, confermandosi tra **le stazioni appaltanti più importanti per quanto concerne i lavori pubblici nel Lazio. Una quota simile di aggiudicazioni, il 31%, proviene dai Ministeri e gli Enti centrali**, le cui aggiudicazioni rappresentano però solo il 14,4% del totale della spesa, mentre meno rilevante la spesa aggiudicata dai Comuni, Unioni e CUC.

**Quanto di queste aggiudicazioni sono intercettate dal sistema delle piccole imprese?** I Ministeri, i Comuni e le Unioni di Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Autorità e i Consorzi di bacino lavorano principalmente con il sistema delle piccole imprese regionali, a cui corrisponde **oltre il 50% dell'importo aggiudicato da questi Enti, ma solo per quanto concerne i piccoli lavori**, le manutenzioni stradali, la piccola edilizia e tutte le tipologie di lavoro tipiche di queste tipologie di Enti.

Le Aziende ospedaliere hanno un profilo più differenziato e a fronte di un 47% importo aggiudicato che va alle micro-piccole e medio-piccole imprese, troviamo un altro 40% circa che invece va alle medie gradi aziende regionali e non regionali. In questo caso, come noto, incide la configurazione della spesa sanitaria dove le gare hanno generalmente importi molto elevati e sono spesso appannaggio delle grandi aziende farmaceutiche.

**I soggetti gestori dei servizi pubblici** hanno invece un profilo diverso e affidano alle micro e piccole imprese del territorio laziale **appena il 9% dell'importo aggiudicato**, quota bassa e inferiore a quella che va alle medio-grandi imprese locali o extra locali, che riescono a vincere i grandi appalti, soprattutto in campo infrastrutturale. **Nel periodo 2014-2019 le micro e piccole imprese hanno dunque lavorato soprattutto con i Comuni e i Ministeri, mentre sono stati**

**marginali i rapporti di committenza con i grandi operatori di servizi pubblici, che però concentrano gran parte della spesa regionale**

Focalizzando l'attenzione sui gestori di servizi e le grandi aziende partecipate, e guardando all'importo delle aggiudicazioni, il sistema delle piccole è in effetti molto più penalizzato e talvolta assente. **Ciò significa che le piccole imprese gestiscono per le grandi aziende partecipate o pubbliche gare piccole o molto piccole ma sono tagliate fuori dalla maggior parte della spesa gestita.**

L'analisi qualitativa evidenzia una serie di punti critici che riguardano l'accesso del MPMI alle gare pubbliche. Quasi tutte le aziende hanno un ufficio gare generalmente composto da 1-3 persone. Il tema della **professionalità degli operatori** continua ad essere una delle questioni cruciali per delineare il futuro del mercato degli appalti pubblici nel Lazio. Le imprese evidenziano la **necessità di rafforzare le competenze** del personale tanto rispetto a tecniche per la redazione di progetti, quanto a competenze giuridiche, sia perché tali figure sono numericamente carenti, sia perché esse – pur essendo presenti nell'organico dell'impresa – necessitano di aggiornamento. La **formazione** che le imprese hanno svolto nell'ultimo triennio si concentra, infatti, sull'aggiornamento normativo e sui temi dell'e-procurement e della gestione telematica dei processi di acquisto e di appalto. Inoltre, **un terzo del campione dichiara di non aver fatto formazione** e questo è un dato su cui riflettere considerando che il settore del procurement pubblico presenta un grado di complessità tale da rendere necessario un aggiornamento continuo, sia sul fronte normativo, sia su quello tecnico.

Nella **prospettiva del Recovery Plan**, avere imprese preparate e all'altezza della sfida è un obiettivo altrettanto importante di quello della qualificazione delle stazioni appaltanti: soltanto, infatti, attraverso una sinergia tra domanda e offerta e un innalzamento complessivo delle competenze degli operatori pubblici e privati si riuscirà a realizzare i progetti nei tempi previsti.

**Resta infine molto marginale la capacità delle imprese laziali di "fare sistema" fra di loro.** Sempre con riferimento al gruppo di intervistati la maggior parte di esse dichiara di aver partecipato *raramente* alle gare in partenariato con altre imprese. Solo le medio grandi sembrano più propense a partecipare in forma di partenariato o RTI.

## PICCOLE IMPRESE E SALTO COMPETITIVO

### Seconda parte

#### Condizioni abilitanti e soglie critiche per l'accesso alle gare

##### A. Dimensioni delle gare e tipologie di stazioni appaltanti

- a) **GARE PICCOLE E MOLTO PICCOLE:** in base ai dati raccolti se consideriamo le **medio-piccole imprese il milione di euro è la soglia "critica" oltre la quale si perde competitività rispetto alle medio-grandi.** Tale soglia si abbassa drasticamente per le micro che riescono a reggere soltanto per gli importi sotto i 40.000 euro.
- b) **VALORE GARE AGGIUDICATE DALLE MiPi e MePi IMPRESE:** In termini assoluti, della torta dei circa € 2 miliardi di spesa di lavori aggiudicata attraverso le procedure ristrette e selettive, **le piccole-micro imprese (MiPi) laziali hanno acquisito una fetta minima, pari a circa l'8%,** mentre la fetta più cospicua è andata alle grandi, sia quelle regionali che quelle extra-regionali.
- c) **GARE AGGIUDICATE DAI COMUNI, PROVINCE E DAGLI ENTI CENTRALI.** Per questa tipologia di stazioni appaltanti il 50% delle aggiudicazioni va principalmente alle piccole imprese.
- d) **GARE AGGIUDICATE ATTRAVERSO PROCEDURE APERTE:** i dati dicono che **il 55% delle aggiudicazioni in procedura aperta sono attribuite a micro-piccole imprese e queste coprono il 46% dell'ammontare degli importi di questo tipo di procedura.** Al contrario, le **medio-grandi imprese** prevalgono nelle procedure selettive e ristrette dove si aggiudicano rispettivamente il 54% e il 20% delle gare **coprendo il 65% e il 79% del totale dell'importo aggiudicato.**

##### B. Aspetti di contesto

1. Stabilità normativa e semplificazione delle procedure
2. Formazione delle imprese su aspetti giuridici ma anche di project management
3. Crescita della capacità delle imprese di attivare networking e partenariati
4. Qualificazione delle stazioni appaltanti

#### Condizioni di maggiore criticità e barriere complessive

##### A. Dimensioni delle gare e tipologie di stazioni appaltanti

- a) **GARE DI DIMENSIONE GRANDI E MOLTO GRANDI.** Sopra al milione di euro le micro e piccole imprese sono quasi sempre penalizzate, sia per la necessaria strutturazione dell'ufficio

gare, sia per le competenze di tipo giuridico-amministrativo che spesso le piccole imprese non hanno al loro interno.

- b) **GARE AGGIUDICATE DAI GRANDI SOGGETTI GESTORI DI SERVIZI PUBBLICI.** Questi soggetti, che comunque concentrano la maggior parte della spesa regionale, affidano alle **micro-piccole imprese del territorio solo il 24% dell'importo aggiudicato.**
- c) **GARE INDETTE MEDIANTE PROCEDURE RISTRETTE O SELETTIVE** dove la competizione con le grandi è più elevata.

### **B. Aspetti di contesto**

1. Lunghezza eccessiva di tutto il ciclo dell'appalto
2. Ritardi nei pagamenti e problematiche finanziarie
3. Situazioni di oligopolio in alcuni settori

## **MISURE PER PROMUOVERE LA PARTECIPAZIONE DELLE MPMI AL MERCATO PUBBLICO**

### *Terza parte*

La ricerca evidenzia alcuni ambiti di azione possibile e linee guida utili al legislatore per indirizzare le politiche pubbliche nella direzione di supportare concretamente il sistema delle piccole imprese. Quattro sono le indicazioni:

1. Digitalizzare il ciclo dell'appalto e promuovere l'e-procurement;
2. Ridurre i tempi di pagamento e semplificare i meccanismi finanziari;
3. Promuovere azioni di *capacity building* di sistema (Modello dello Sportello Appalti Imprese della Sardegna);
4. Promuovere la collaborazione tra imprese e i partenariati per la partecipazione alle gare;
5. Introdurre, ove possibile, criteri di accesso "SME's friendly";
6. Semplificazione/superamento del Codice dei Contratti Pubblici;
7. Sistema di quote riservate alle MPMI.