



consip

quaderni consip

ricerche, analisi e prospettive

# I [2015]

Piccole e medie imprese tra opportunità e sfide:  
Consip e altri aggregatori,  
nuovi canali di accesso alla domanda pubblica



**consip**

**quaderni consip**

ricerche, analisi e prospettive

Domenico Casalino

# I [2015]

Piccole e medie imprese tra opportunità e sfide:  
Consip e altri aggregatori,  
nuovi canali di accesso alla domanda pubblica

I 'Quaderni Consip' sono una testata registrata presso il Tribunale Civile di Roma  
versione cartacea iscr. n. 11 del 16 gennaio 2009  
versione elettronica iscr. n. 14 del 16 gennaio 2009

Direttore responsabile  
Alessandro Grilli

Redazione  
Consip S.p.A.  
Via Isonzo, 19/e  
00198 Roma  
T + 39 06 85449.1

[comunicazione@consip.it](mailto:comunicazione@consip.it)

I Quaderni Consip sono pubblicati all'indirizzo:  
[www.consip.it](http://www.consip.it)

# Indice

---

1. Premessa	5
2. PMI in Italia: quante sono e cosa fatturano alla PA	7
3. Small Business-Act, storia ed attualità	9
4. PMI ed aggregatori della domanda	12
5. Consip e la partecipazione delle PMI	15
6. Uno sguardo al futuro: le nuove direttive appalti per le PMI	18
7. Conclusioni	22

# 1. Premessa

---

L'apertura del mercato del public procurement, soprattutto nei settori a maggior rischio di concentrazione, è uno degli assi di sviluppo che il Consiglio europeo – nella seduta straordinaria del 23 e 24 marzo 2000 – ha individuato con l'**Agenda di Lisbona**<sup>1</sup>. L'obiettivo era di fare, entro il 2010, dell'Europa "l'economia, basata sulla conoscenza, più competitiva e dinamica del mondo".

Nel giugno 2005, lo stesso Consiglio, evidenziando che gli obiettivi fissati nel 2000 erano ancora ben lontani dall'essere raggiunti, ha deciso per un rilancio della Strategia di Lisbona perfezionando le procedure di esecuzione e coinvolgendo più direttamente la Commissione nei lavori. È stata, inoltre, stabilita una programmazione triennale della Strategia, alla scadenza della quale rifocalizzare gli obiettivi in coerenza con i risultati raggiunti.

Nel 2010, con il completamento del ciclo decennale della Strategia di Lisbona, le Istituzioni europee e gli Stati membri hanno avviato il dibattito per il post 2010, attraverso una verifica dei risultati e l'analisi dei limiti riscontrati. La nuova strategia "**Europa 2020**" dovrà rafforzare la dimensione sociale, coniugare in maniera efficace e coerente la ripresa economica, la crescita e l'occupazione, lo sviluppo sostenibile e l'attenzione al green.

In questo scenario di obiettivi e re-indirizzamenti, il tema del coinvolgimento delle Piccole e Medie Imprese (PMI) nel settore degli appalti pubblici, quale volano per crescita e occupazione dell'intera economia europea, è ancora da considerarsi un work in progress. Mentre gli USA hanno adottato da decenni un impianto normativo esplicitamente rivolto all'attribuzione di quote minime degli appalti pubblici alle PMI, il dibattito tra i Policy Makers europei sulle strategie da adottare non è mai apparso risolutorio e volto a fornire una soluzione univoca.

Orientando la discussione su aspetti "pratici", l'istituto della centrale di committenza può svolgere un ruolo cruciale, per sostenere l'accesso delle imprese – con particolare attenzione a quelle di piccola/media e micro dimensione – al mercato della domanda pubblica.

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c10241\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_it.htm)

Gli Aggregatori della domanda – attraverso strumenti regolamentari di partecipazione e accessibilità [es. (i) disciplina dei consorzi e dei raggruppamenti temporanei d’impresa, (ii) regole per il subappalto, (iii) divisione in lotti, (iv) formule di aggiudicazione, etc.], nonché soluzioni tecnologiche di trasparenza e legalità [es. (i) mercati elettronici, (ii) fatturazione elettronica, etc.] – rappresentano un luogo d’incontro privilegiato tra domanda e offerta nel quale non solo le piccole e medie imprese, ma anche le micro imprese, possono diventare fornitori della Pubblica Amministrazione.

## 2. PMI in Italia: quante sono e cosa fatturano alla PA

È ormai assodato che il sistema produttivo europeo e italiano sia costituito da realtà aziendali di medio-piccole dimensioni (cfr. **imprese: 99,9% sono PMI**), ma eclatante è il dato che il sistema economico, in Italia più che in Europa, sia sostenuto da quelle stesse realtà sia come occupazione (cfr. **dipendenti: 80% impiegato in PMI**) sia come plusvalore (cfr. **valore aggiunto: 68% da PMI**)<sup>2</sup>.

	IMPRESE			DIPENDENTI			VALORE AGGIUNTO		
	Italia		Ue-27	Italia		Ue-27	Italia		Ue-27
	#	%	%	#	%	%	mld	%	%
Micro	3.491.826	94,4%	92,1%	6.930.947	46,1%	28,7%	185	29,8%	21,1%
Piccole	183.198	5,0%	6,6%	3.236.764	21,5%	20,4%	136	21,9%	18,3%
Medie	19.265	0,5%	1,1%	1.861.089	12,4%	17,3%	101	16,3%	18,3%
<b>PMI</b>	<b>3.694.288</b>	<b>99,9%</b>	<b>99,8%</b>	<b>12.028.799</b>	<b>80,0%</b>	<b>66,5%</b>	<b>422</b>	<b>68,0%</b>	<b>57,6%</b>
Grandi	3.196	0,1%	0,2%	3.013.012	20,0%	33,5%	198	32,0%	42,4%
<b>TOTALE</b>	<b>3.697.484</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>15.041.812</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>620</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

La frammentazione dimensionale porta, però, come conseguenza anche un sistema produttivo caratterizzato da “tratti somatici” del tutto peculiari, con differenti pro e contro.

Sono tratti sicuramente positivi delle PMI italiane la capacità di flessibilità e adattamento ai mutevoli scenari economici, una redditività (reale, non sempre riflessa nei bilanci) spesso al di sopra della media europea e non ultimo un valore intrinseco connesso alla diffusione del brand “made in Italy” (evidente soprattutto nei settori dove vi è la disponibilità di prodotti e servizi con elevato appeal internazionale). Ma il tessuto di piccole e medie imprese italiane sconta anche vari fattori negativi, quali sovente la carenza di competenze manageriali, la limitata capitalizzazione e liquidità finanziaria, ulteriormente peggiorata dall’insufficiente supporto del sistema bancario, e molto spesso la mancanza di esperienza internazionale.

Ulteriori elementi sono meritori di analisi sulla “domanda” del settore pubblico.

Il public procurement rilevando per circa il 19% del PIL europeo<sup>3</sup>, rappresenta una opportunità naturale per il mondo delle Piccole e Medie Imprese. I mercati interni giocano un ruolo cruciale: la naturale vocazione all’export della nostra economia si è sempre fondata anche su di una solida base interna. A fronte di una importante, ma ristretta cerchia di imprese ben posizionate oltre confine, l’economia interna è formata da innumerevoli aziende che, in assenza di un mercato interno, rischiano di entrare in “stallo”.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2013/italy\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2013/italy_it.pdf)

<sup>3</sup> EUROSTAT

E il mercato in Italia, come negli altri paesi, è soprattutto la Pubblica Amministrazione. Una Pubblica Amministrazione che ha la necessità, da un lato, di ridurre in maniera sensibile la spesa, che ha superato – in una accezione estesa – la soglia del 50% del PIL, ma che, dall'altro, deve tenere anche presente gli effetti di politiche di contrazione della spesa. Ad oggi, le medie imprese ottengono in Italia il 62% dei loro ricavi, le piccole circa il 75% e le micro arrivano all'80%<sup>4</sup>.

Ma, allo stato dell'arte, le PMI, e in particolare le micro imprese, incontrano molteplici ostacoli nell'accedere al mercato della domanda pubblica, tra cui: mancanza di conoscenza sulle procedure di gara, valori di gara elevati, costi di partecipazione, ritardi nei pagamenti pubblici.

Fin dai primi anni '90 in Italia è stata posta particolare attenzione verso questa rilevante fetta della nostra economia, disegnando soluzioni di procurement "PMI-friendly". Il rationale di avvio è da individuarsi nella profonda trasformazione delle amministrazioni con l'obiettivo di ottenere un ridisegno complessivo del settore pubblico. In tale contesto, anche i processi di approvvigionamento sono stati oggetto di ripensamento e, in particolare, partendo dall'esperienza del settore privato, si è considerato l'eProcurement come una delle leve strategiche per l'efficienza del Sistema Paese.

Gli strumenti d'acquisto telematici, resi disponibili da Consip fin dal 2000, costituiscono la prova più immediata di come un'innovazione di processo (prima) e tecnologica (subito dopo) possa contribuire non solo all'atteso ed evidente ammodernamento delle amministrazioni pubbliche, ma anche a quello del sistema delle imprese italiane. Il valore dell'utilizzo degli strumenti telematici d'acquisto (negozi elettronici, mercato elettronico, gare telematiche) è sicuramente legato al cambiamento dei processi di natura amministrativa, ma gli strumenti in sé – agendo sulle attività di approvvigionamento – generano effetti positivi che sono connaturati alla quantità di innovazione. La "natura elettronica" degli strumenti rende effettivi i potenziali vantaggi dall'interazione tra domanda e offerta, e questi ultimi saranno tanto maggiori quanto più amministrazioni ed imprese riusciranno a sfruttare le potenzialità degli stessi.

<sup>4</sup> Relazione Assemblea Annuale Unindustria, 16 luglio 2014

### 3. Small Business-Act, storia ed attualità

La struttura del sistema produttivo e le principali caratteristiche quantitative ci forniscono, quindi, il razionale di sostegno all'attenzione riservata alle PMI nelle citate politiche comunitarie (dalla "Strategia di Lisbona" alla "Europa 2020") degli ultimi 14 anni.

In particolare, attuando le conclusioni del Consiglio Europeo del 2006, l'Unione Europea e gli Stati membri – vista l'importanza economica, strategica e sociale delle PMI – hanno migliorato il quadro normativo e tecnico a supporto delle PMI, arrivando nel giugno 2008 alla definizione dello "Small Business Act" (SBA).

Lo Small Business Act è, in sintesi, un pacchetto di proposte per valorizzare le piccole e medie imprese, attraverso la semplificazione del quadro legislativo e amministrativo dell'Unione Europea e degli Stati membri. Lo Small Business Act è basato su dieci principi per guidare la formulazione delle politiche comunitarie e nazionali e su misure pratiche per la loro attuazione: dall'accesso al credito alla semplificazione amministrativa, dagli interventi fiscali all'innovazione tecnologica, dall'efficienza energetica all'ambiente, dal sostegno agli investimenti alla formazione, fino alla facilitazione della partecipazione delle PMI agli appalti pubblici.

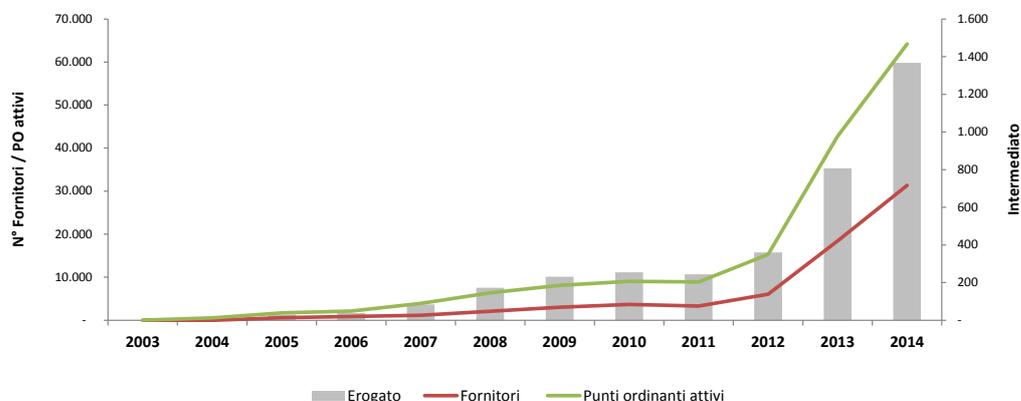
#### SMALL BUSINESS ACT EUROPEO - PRINCIPI GUIDA

1. Dar vita a un contesto in cui imprenditori e imprese familiari possano prosperare e che sia gratificante per lo spirito imprenditoriale
2. Far sì che imprenditori onesti, che abbiano sperimentato l'insolvenza, ottengano rapidamente una seconda possibilità
3. Formulare regole conformi al principio "Pensare anzitutto in piccolo"
4. Rendere le pubbliche amministrazioni permeabili alle esigenze delle PMI
5. Adeguare l'intervento politico pubblico alle esigenze delle PMI: facilitare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici e usare meglio le possibilità degli aiuti di Stato per le PMI
6. Agevolare l'accesso delle PMI al credito e sviluppare un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali
7. Aiutare le PMI a beneficiare delle opportunità offerte dal mercato unico
8. Promuovere l'aggiornamento delle competenze nelle PMI e ogni forma di innovazione
9. Permettere alle PMI di trasformare le sfide ambientali in opportunità
10. Incoraggiare e sostenere le PMI perché beneficino della crescita dei mercati

In Italia, la direttiva (della Presidenza del Consiglio dei Ministri) di attuazione dello SBA è stata approvata il 4 maggio del 2010 e nel corso degli ultimi anni hanno preso corpo molteplici iniziative: da “semplificazione amministrativa” a “politica energetica”, da “revisione del codice appalti” a “liberalizzazioni del mercato interno”, da “aggregazioni di impresa” a “internazionalizzazione”, fino a misure su “finanza e credito”, “formazione”, “innovazione”<sup>1</sup>.

Venendo al settore degli appalti pubblici, oltre agli interventi regolatori, da un punto di vista organizzativo l’istituto giuridico della centrale di committenza può svolgere – attraverso strumenti e appositi accorgimenti di gara – un ruolo cruciale per sostenere ancor di più l’accesso delle PMI al mercato della domanda pubblica. E, in particolare, lo sviluppo di mercati elettronici del settore pubblico rappresenta una “pietra miliare” nel percorso di facilitazione dell’incontro tra domanda e offerta (e specificatamente delle PMI), in cui ciascun operatore del mercato, indipendentemente dalle dimensioni, riesce ad esporre i propri prodotti e a proporre la propria offerta anche al di là della presenza fisica sul territorio.

In termini di risultati ciò è rappresentato da un’ampia partecipazione delle imprese. Prendendo ad esempio il Mercato Elettronico della PA, gestito da Consip, a fine 2014 ammontano a 31.363 le imprese abilitate (il 99% sono Piccole, Medie e Micro Imprese) e a 32.834 le amministrazioni attive, mentre l’intermediato è pari 1.367 mln di euro.



<sup>1</sup> [www.mise.gov.it/images/stories/pubblicazioni/RapportoSBA2013-1.pdf](http://www.mise.gov.it/images/stories/pubblicazioni/RapportoSBA2013-1.pdf)

Il successo del Mercato Elettronico della PA è, quindi, riconducibile alla capacità intrinseca di consentire alle imprese di media, piccola e micro dimensione di accedere, attraverso un canale preferenziale, alla domanda pubblica in assenza di barriere all'ingresso (burocratiche, fisiche, etc.) e di costi di intermediazione (compressione della catena commerciale).

Tale modello evidenzia come il Sistema Paese, attraverso il Mercato Elettronico della PA, già risponde pienamente alle proposte avanzate in sede europea (punti 3, 4, 5, 8, 10 dello SBA europeo), rappresentando quindi una delle leve di attuazione in coerenza con le previsioni del legislatore italiano.

## 4. PMI ed aggregatori della domanda

---

È sempre vivo il dibattito sugli effetti «indiretti» dell'azione di procurement.

Uno di essi è quello sulla struttura dei mercati. È evidente come l'aggregazione della domanda pubblica possa avere un impatto rilevante sulle quote di mercato delle imprese e, conseguentemente, sulla struttura stessa del mercato. Ciò è tanto più vero quanto maggiore è il livello di aggregazione della domanda, nonché quanto maggiore è la quota della domanda pubblica rispetto alla domanda complessiva. Una ottimale gestione delle iniziative di procurement aggregato, pertanto, deve tener conto del fatto che, se una maggiore competizione consente nel breve migliori condizioni d'acquisto, dall'altra, nel medio termine, rischia di generare effetti indesiderati sul mercato e nuocere alla competitività del sistema.

Il tema più dibattuto, a tal proposito, è quello delle PMI, il cui ruolo è unanimemente riconosciuto come determinante per lo sviluppo e la competitività dell'economia italiana ed europea. La **limitazione della partecipazione delle PMI** al mercato pubblico è probabilmente la critica più rilevante mossa alle politiche di aggregazione della domanda.

Un innalzamento delle dimensioni degli appalti e la conseguente imposizione di requisiti di partecipazione alle gare più stringenti in termini di fatturato possono costituire barriere all'entrata per le PMI. Non è un caso, quindi, se nell'ambito dei recenti provvedimenti di spending review, si sia rafforzato il ruolo dell'aggregazione della domanda ai fini del contenimento della spesa e, al contempo, cercato di porre un freno alla possibilità, da parte delle stazioni appaltanti, di inserire requisiti di partecipazione legati al fatturato<sup>5</sup>.

Ancora, è noto che le piccole imprese fondano la competitività sulla qualità, sull'innovazione, sulla capacità di rispondere in modo flessibile alle esigenze dei clienti. Vi sono dunque segmenti di mercato su cui le PMI possono competere ad armi pari – se non da una posizione di vantaggio – con le grandi imprese. In questi casi, un livello eccessivo di aggregazione della domanda può risultare negativo per le amministrazioni, in quanto si limita la partecipazione di operatori più piccoli che sarebbero stati in condizioni di offrire soluzioni più efficaci e innovative o, comunque, un miglior rapporto qualità/prezzo.

---

<sup>5</sup> Come da art. 1, comma 2 del d.l. 95/2012 s.m.i.

Infine, dal punto di vista delle imprese, soprattutto PMI, fattori di allontanamento dal mercato pubblico sono la complessità delle pratiche burocratiche legate alla partecipazione alle gare e il cronico ritardo nei pagamenti da parte delle amministrazioni. Tali fattori tendono senza dubbio a favorire i grandi attori del mercato, solitamente dotati di una più robusta struttura organizzativa, di più elevate capacità finanziarie, di maggiori possibilità di accesso al credito.

A fronte di tali problematiche è indispensabile l'**adozione di strumenti non solo volti a limitare i rischi, ma anche a trasformarli in opportunità**, facendo del procurement, in particolar modo quello gestito da aggregatori della domanda, una leva in grado di favorire partecipazione e apertura dei mercati, anche e soprattutto nei riguardi delle PMI<sup>6</sup>.

Il più importante di questi strumenti è senza dubbio la divisione in lotti – non a caso, pratica incoraggiata dalla nuova direttiva appalti. Suddividere un contratto in più lotti non solo abbassa i requisiti di partecipazione e riduce il rischio d'impresa degli aggiudicatari, ma può favorire operatori di minori dimensioni maggiormente specializzati su singoli segmenti di mercato (se lotti «merceologici») o a forte caratterizzazione territoriale (se lotti «geografici»).

L'effetto della divisione in lotti può essere rafforzato inserendo nella documentazione di gara un vincolo al numero massimo di lotti che un singolo partecipante può aggiudicarsi nella stessa procedura. Tale pratica, già utilizzata in alcuni paesi UE, tra cui l'Italia, è peraltro esplicitamente prevista nella nuova direttiva appalti. Limitare i lotti aggiudicabili a un singolo partecipante aumenta il numero atteso di vincitori di una gara, così da aumentare le probabilità di vittoria delle PMI e, comunque, evitare fenomeni di concentrazione su poche imprese.

Ancora, è possibile favorire la partecipazione delle PMI al mercato pubblico incentivando i raggruppamenti temporanei di imprese (vedi esempio a pag.16) e il subappalto. Quest'ultimo strumento, a livello internazionale, è inteso come buona pratica in grado di sostenere la partecipazione delle PMI al mercato pubblico mentre, nel caso dell'Italia, è spesso visto con «sospetto», quale veicolo per le infiltrazioni della criminalità (negli appalti).

<sup>6</sup> [www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2014/sestito-16062014.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2014/sestito-16062014.pdf)

Infine, è centrale ribadire come, al di là di strumenti specifici, per garantire opportunità di accesso alle PMI e, più in generale, apertura del mercato pubblico, sia imprescindibile la qualità dell'intero processo di procurement. L'aumento della trasparenza, lo snellimento e la semplificazione delle procedure, la semplificazione e il miglioramento della qualità delle documentazioni di gara, il corretto disegno dei criteri di aggiudicazione e la valutazione delle offerte, il rispetto dei tempi di pagamento, sono indubbiamente i fattori su cui scommettere.

L'aggregazione della domanda, attraverso la valorizzazione delle competenze e degli strumenti, può fornire un contributo determinante in tal senso.

## 5. Consip e la partecipazione delle PMI

Il processo di razionalizzazione della spesa pubblica ha avuto inizio con l'art. 26 della Finanziaria 2000 (legge 488/99), che assegnava alla Consip il compito di stipulare convenzioni-quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi per la PA, con la finalità di creare economie di scala, ottimizzare i processi e ridurre i costi derivanti della parcellizzazione delle procedure.

Nel corso del tempo, l'ambito di azione della Consip è stato caratterizzato da profonde innovazioni nelle modalità e nei meccanismi di funzionamento, volte a favorire lo sviluppo complessivo dell'e-Procurement nazionale, attraverso la diffusione di metodologie innovative di acquisto ad elevato impatto sui processi di amministrazioni ed imprese.

In tale agire non poteva non essere riservata la necessaria attenzione alla tematica del coinvolgimento e dell'integrazione all'interno del processo di razionalizzazione delle Piccole e Medie Imprese, elemento portante dell'intero apparato economico-produttivo.

### SPORTELLI IN RETE PER LE IMPRESE

Il Progetto "Sportelli in Rete" nasce con il fine di agevolare l'accesso delle imprese, in particolare delle PMI, al Programma di razionalizzazione della spesa per la P.A. e, tramite questo, alla domanda pubblica.

L'iniziativa, svolta in collaborazione con le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale, prevede l'attivazione, presso le Associazioni presenti sul territorio italiano, di sportelli di supporto alle imprese che forniscano informazioni e formazione per l'utilizzo degli strumenti del Programma e, in particolare, del Mercato Elettronico.

Le Associazioni territoriali che aderiscono all'iniziativa svolgono un ruolo attivo, supportando le imprese anche nelle fasi operative di abilitazione agli strumenti, nonché di creazione e gestione dei cataloghi elettronici, e costituiscono un polo strategico di divulgazione sul territorio delle iniziative inerenti il Programma di Razionalizzazione degli Acquisti.

Nel corso del 2014 è stata rafforzata la collaborazione con le organizzazioni di rappresentanza del sistema imprenditoriale (Confindustria, Confcommercio, Confesercenti, Cna, Confartigianato, Federlazio, Confapi, CNA, Alleanza delle Cooperative italiane), del sistema camerale (Unioncamere nazionale e territoriale) e con Rete Imprese Italia (Cna, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti e Casartigiani).

Ad oggi si contano 242 strutture di supporto, di cui: 212 Sportelli, 30 Punti informativi.

Lo sviluppo del **Mercato Elettronico della PA** – ovvero un mercato telematico per effettuare acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario, in cui ciascun operatore del mercato, indipendentemente dalle dimensioni, riesca ad esporre i propri prodotti ed a proporre la propria offerta anche al di là della presenza fisica sul territorio – ha rappresentato una “pietra miliare” nel percorso di coinvolgimento del mercato della fornitura. I risultati di tale azione sono evidenziati, tra l’altro da:

- Una crescita esponenziale delle principali grandezze, che hanno fatto segnare, a fine 2014, 31.363 imprese abilitate (+70% vs 2013), 32.834 amministrazioni attive (+35% vs 2013), mentre l’intermediato si attesta a 1.367 milioni di euro (+69% vs 2013)
- Un coinvolgimento sempre più “spinto” delle PMI, che hanno fatto segnare, a fine 2014, una segmentazione fatta per il 99% di PMI (77% micro, 18% piccole, 4% medie) e per l’1% di grandi imprese
- Un valore medio unitario dell’ordinato in linea con la capacità di risposta delle PMI, che è pari, a fine 2014, a circa 1.300 euro per ogni “ordine diretto”, mentre coinvolge 100 PMI per ogni “richiesta di offerta”.

L’azione su **convenzioni e accordi quadro**, ha gradualmente posto in essere una serie di accorgimenti volti a favorire la partecipazione delle PMI alle iniziative, attraverso l’allargamento delle procedure di selezione anche ad aziende di dimensioni minori, senza perdere di vista gli obiettivi di razionalizzazione.

Tra le azioni più significative si segnalano: (1) quantità massime di beni e servizi oggetto di gara tali da creare il minor impatto possibile sugli equilibri di mercato; (2) durata contrattuale limitata nel tempo; (3) ricorso alla suddivisione della fornitura in lotti separati sia per zone geografiche che per tipologia di prodotto; (4) definizione di condizioni minime per la partecipazione alle gare sempre più accessibili per le PMI partecipanti.

#### UN ESEMPIO CONCRETO: FACILITY MANAGEMENT 4

Al fine di incentivare la partecipazione delle PMI, in caso di RTI – fermo il possesso dei requisiti in misura maggioritaria in capo alla mandataria (art. 275 co. 2, DPR. 207/2010) – si è scelto di non avvalersi della facoltà, prevista dal medesimo articolo, di individuare specifiche misure in cui i requisiti devono essere posseduti da parte dei singoli componenti del RTI. Con la mancata previsione di quote percentuali minime in capo ai singoli partecipanti in RTI, non si è, quindi, introdotta una limitazione alla partecipazione delle PMI in raggruppamento.

Ulteriori misure finalizzate ad incentivare la partecipazione delle PMI di settore riguardano:

- aumento del numero di lotti (da 12 a 18)
- in caso di partecipazione in forma associata, possibilità di soddisfare il requisito tecnico (possesso dell'iscrizione nel Registro delle Imprese o all'Albo delle Imprese artigiane - fascia F) anche attraverso la somma dei relativi singoli importi di fatturato
- dimezzamento degli importi delle cauzioni provvisorie e definitive a carico del concorrente rispetto alle percentuali minimi richieste dal Codice dei contratti pubblici.

Tutta la documentazione della gara è stata preventivamente sottoposta al vaglio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che, nel suo precipuo ruolo istituzionale di garante delle regole sulla concorrenza tra imprese, non ha sollevato alcun rilievo sui requisiti di partecipazione prescritti.

Infine, si rileva che le precedenti edizioni della gara hanno visto un'ampia partecipazione di operatori economici, anche PMI, e in particolare:

- gara FM 2: hanno partecipato 130 imprese, diversamente raggruppate e consorziate, di cui: il 77% PMI (17% "micro", 27% "piccole", 34% "medie") e il 23% "grandi" imprese
- gara FM 3: hanno partecipato 120 imprese, diversamente raggruppate e consorziate, di cui: il 72% PMI (16% "micro", 21% "piccole", 35% "medie") e il 28% "grandi" imprese.

## 6. Uno sguardo al futuro: le nuove direttive appalti per le PMI

Il 15 gennaio 2014 il Parlamento europeo ha approvato i testi delle tre nuove Direttive in materia di: appalti del settore ordinario (servizi, lavori e forniture); appalti del settore speciale (acqua, energia, trasporti e postali); concessioni. Le nuove Direttive sono entrate in vigore il 17 aprile e dovranno essere recepite da tutti i Paesi membri entro marzo 2016.

Concentrando l'attenzione sulla Direttiva per gli appalti del settore ordinario, il nuovo corpo normativo modifica ampiamente le norme attuali sugli appalti pubblici: rispetto alla Direttiva 2004/18/CE, circa il 70% dei paragrafi risultano nuovi o modificati, seppur non stravolgendone la struttura di fondo.

La rivisitazione appare dettata dall'esigenza di accrescere l'efficienza della spesa pubblica, di favorire la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici, di promuovere la concorrenza, e quindi di garantire il miglior rapporto qualità-prezzo, ponendo trasversalmente l'attenzione su tematiche ambientali, sociali e di innovazione. Nel seguito i principali elementi qualificanti:

Meno burocrazia per gli offerenti. La normativa si impegna a ridurre gli oneri burocratici di partecipazione (per esempio certificati, facendo ricorso a uno strumento che comporterà una riduzione fino all'80% degli oneri: il documento di gara unico europeo (DGUE), una autocertificazione, solo il vincitore produrrà gli originali).

Accesso più facile per le PMI. Al fine di consentire la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici, la nuova direttiva invita le Amministrazioni aggiudicatrici alla suddivisione in lotti, prevedendo i casi in cui sia obbligatoria e obbligando a fornire un chiarimento in caso contrario.

Semplificazione e flessibilità. La nuova disciplina amplia il ventaglio delle procedure utilizzabili, introducendo la "procedura competitiva con negoziazione" e la "partnership innovativa", nonché estendendo l'ambito del "dialogo competitivo" (con l'eliminazione del riferimento agli appalti particolarmente complessi). Si riducono anche i tempi di presentazione delle offerte da parte dei concorrenti (es. nel caso di procedura aperta, si prevede che il termine minimo per la ricezione delle offerte scenda da 52 gg a 35 gg).

Criterio di aggiudicazione meno accentratosi sul prezzo. Enfatizzando il ricorso al criterio di "offerta economicamente più vantaggiosa" nella procedura di aggiudicazione, le amministrazioni saranno in grado di mettere più attenzione su qualità, ambiente, aspetti sociali o innovazione, pur tenendo conto del prezzo e dei costi del ciclo di vita.

Anche Consip, come altre istituzioni e organizzazioni, è stata chiamata a dare il proprio contributo al percorso di recepimento delle direttive appalti e di riforma del Codice dei contratti pubblici.

Il primo contributo va incontro alla necessità di migliorare la qualità, l'efficienza e la professionalizzazione delle stazioni appaltanti di beni, servizi e concessioni. Le misure necessarie a questo scopo sono:

- il miglioramento della programmazione degli acquisti, attraverso l'istituzione del repertorio dei contratti e l'obbligo per le amministrazioni di presentare il proprio Piano acquisti
- la riduzione del numero dei centri d'acquisto e la differenziazione delle norme applicabili alle centrali di committenza e alle altre stazioni appaltanti (nel solco di quanto già avviato con il DL 66/2014)
- la professionalizzazione delle stazioni appaltanti attraverso la qualificazione/specializzazione dei buyer pubblici (da certificare), in particolare per i funzionari incaricati degli acquisti di grande rilievo
- la razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie, attraverso norme che limitino il contenzioso amministrativo

Il secondo contributo tende invece ad aumentare l'efficienza delle procedure di gara e ad ampliare la partecipazione delle aziende, in particolare delle PMI. Due le misure specifiche ritenute utili:

- il recepimento di tutte le facoltà di utilizzo del criterio dell'"offerta economicamente più vantaggiosa" previste nelle direttive
- il pieno recepimento della facoltà di consentire alla stazione appaltante di esaminare le offerte tecnico/economiche prima di verificare l'assenza di motivi di esclusione su elementi di natura amministrativa

Il terzo contributo, infine, ha per obiettivo l'innovazione, la trasparenza, la velocità dei procedimenti e l'inclusione attraverso l'uso delle comunicazioni elettroniche negli appalti. Nel dettaglio essa prevede:

- l'applicazione dell'obbligo, sia per le centrali di committenza che per le altre amministrazioni aggiudicatrici, dell'utilizzo delle comunicazioni elettroniche su tutti gli aspetti della procedura (invito, corrispondenza, offerte, giustificativi)
- la previsione della facoltà di adozione di criteri reputazionali sugli strumenti di negoziazione elettronica per gli acquisti sottosoglia
- l'utilizzo integrale di mezzi elettronici per tutte le procedure di aggiudicazione degli appalti.

A tale proposito è opportuno evidenziare come la Società – ove possibile e per quanto in suo potere – abbia già adottato autonomamente nella sua attività molti dei principi di cui ora si propone il recepimento a livello legislativo.

Ad esempio, la programmazione degli acquisti è uno dei cardini dell'azione di Consip, che rende pubblico il piano delle proprie iniziative di gara e i questionari di consultazione del mercato relativi agli ambiti merceologici che si appresta ad affrontare, consentendo così alle amministrazioni e alle imprese di programmare le loro attività.

Per quanto riguarda l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, esso è ormai da anni lo standard per tutte le gare Consip relative ai servizi e per la maggior parte di quelle concernenti l'acquisto di beni.

Largo anche l'uso delle comunicazioni elettroniche nelle procedure di gara, ove consentite dalla normativa vigente. Su questo aspetto, lo sforzo di Consip verso la trasparenza e la pubblicità delle proprie iniziative fa registrare ogni anno nuovi step. Nel 2014, proprio per facilitare la diffusione delle informazioni sui bandi di gara, Consip ha aperto un account Twitter dedicato alle notizie relative alle procedure di gara in corso, che consente ad amministrazioni, imprese e ad altri soggetti interessati di essere tempestivamente informati sulla pubblicazione di nuovi bandi sul sito istituzionale [www.consip.it](http://www.consip.it) e su tutti gli eventi che riguardano le gare: pubblicazione di chiarimenti, eventuali proroghe o rettifiche, aggiudicazione.

Quanto all'utilizzo dei mezzi elettronici nelle procedure d'acquisto, il 2014 ha fatto registrare un altro passo sostanziale verso la digitalizzazione degli acquisti pubblici e la smaterializzazione delle relative procedure. A partire dal mese di maggio, infatti, sulla piattaforma di e-procurement MEF/Consip, tutti gli acquisti sono possibili solo on line. Anche per le convenzioni, per le quali il sistema prevedeva ancora il possibile uso del fax in fase di emissione dell'ordine, tutte le attività di negoziazione potranno essere effettuate solo da utenti in possesso di firma digitale, eliminando così la possibilità di inviare ordinativi cartacei.

In conclusione, la nuova disciplina comunitaria cambia profondamente l'attuale assetto degli appalti pubblici, ricercando nuove forme di efficienza, di riqualificazione della spesa, di accesso al canale della domanda pubblica.

## 7. Conclusioni

---

In questa breve disamina si è visto come tanto sia stato fatto, ma anche quanto ancora ci sia da fare sulla strada del pieno coinvolgimento delle PMI qualificate nel canale della domanda pubblica. Il ruolo delle PMI negli appalti pubblici non si limita infatti alla flessibilità ed alla peculiare presenza territoriale, ma costituisce per il nostro Paese una irrinunciabile risorsa per portare innovazione ed efficienza nella pubblica amministrazione, creando e mantenendo mercati vitali e competitivi.

Tre i grandi ambiti di intervento dei prossimi mesi, su progetti avviati, il cui prosieguo ha una importanza fondamentale.

Codice degli appalti: il recepimento delle nuove direttive europee sugli appalti, che il Governo ha programmato di effettuare con molto anticipo rispetto al marzo 2016, è un passaggio rilevante. Per sviluppare un valido apporto delle PMI, la nuova normativa dovrà riuscire a coniugare semplicità e trasparenza (es. switch-off degli acquisti sulle piattaforme elettroniche), dovrà promuovere l'utilizzo di tecniche che valorizzino la qualità delle forniture (es. metodologia dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al massimo ribasso), dovrà introdurre criteri reputazionali nella valutazione delle offerte dei concorrenti e dovrà prevenire – in generale - i fenomeni corruttivi e di illegalità nelle procedure, ai quali sono maggiormente esposte le PMI.

Spending review e riduzione delle stazioni appaltanti: la revisione della spesa, soprattutto per il 2015 e gli anni successivi, si sta configurando come uno dei perni a cui ancorare il controllo dei conti pubblici. Grandi appalti gestiti solo da pochi e qualificati soggetti, come Consip. Anche così il Governo ha programmato di uscire dalla logica dei tagli lineari, valorizzando la programmazione degli acquisti e la sinergia tra i "grandi buyer pubblici" che sono gli unici soggetti – per via delle competenze possedute – in grado di bilanciare adeguatamente le esigenze di qualità e di risparmio nelle iniziative.

Pagamenti della pubblica amministrazione: è uno degli elementi che può aprire realmente una stagione nuova di rapporti con chi è fornitore della Pubblica Amministrazione. La crescente riduzione dei tempi di pagamento ci mostra che la migliora il reale coinvolgimento del tessuto produttivo nel settore pubblico.

In questo complesso percorso di riforme, Consip gioca un ruolo chiave portando trasparenza ed efficienza nella Pubblica Amministrazione ed opportunità di sviluppo alle Imprese, riportando la fiducia nello Stato nella gestione degli appalti, ed in generale delle risorse pubbliche.

Consip dunque oltre a permettere una buona allocazione della spesa pubblica per beni e servizi, diventa sempre di più uno strumento di politica industriale del Paese. Tutto questo, grazie alla fiducia che le Istituzioni e le Imprese ripongono in Consip e nelle sue Persone che con professionalità, entusiasmo e passione ne animano la missione: **Acquistiamo valore per il Paese.**



Consip S.p.A.

Via Isonzo, 19e - 00198 Roma  
Telefono 06 854491 Fax 06 85449636

[www.consip.it](http://www.consip.it)