

*Proposte di Valore Impresa per la 2° edizione degli Stati Generali  
Tavolo dedicato alle REGOLE DEL MERCATO: Valore Impresa un modello per la  
crescita dell'economia reale del Paese*

## **LE REGOLE DEL MERCATO E LE PMI**

### **1. LA TUTELA DELLE PMI E LA PREVISIONE NORMATIVA DI UNA QUOTA DI APPALTI RISERVATI ALLA PICCOLA E MEDIA IMPRESA.**

Nel corso degli ultimi dieci anni le PMI sono state sostanzialmente espulse dal mercato degli appalti pubblici in ragione dell'ingiustificato ampliamento della dimensione dei lotti messi a gara dalle Stazioni Appaltanti e della richiesta alle imprese di requisiti di partecipazione sproporzionati rispetto alla tipologia delle attività oggetto di procedura di evidenza pubblica.

A titolo esemplificativo, nel periodo 2009/2011, le PMI italiane sono riuscite ad aggiudicarsi complessivamente il 20% del valore degli appalti pubblici banditi dalle Stazioni Appaltanti italiane mentre alle grandi imprese, nel medesimo periodo, è stato aggiudicato l'80% del valore dei contratti complessivamente messi a gara.

Nel corso dell'anno 2015 allo stesso modo è diminuito il numero dei lotti messi a gara ed è aumentato del 20% l'importo medio dei lotti, con conseguente espulsione dal mercato delle commesse pubbliche delle imprese di dimensioni minori.

Nel medesimo ambito si registra l'aumento della durata degli appalti – e il conseguente importo – con conseguente blocco in entrata di nuovi concorrenti che, seppure più efficienti, non possono accedere al mercato perché privi di requisiti dimensionali richiesti dalle Stazioni Appaltanti.

Quanto sopra, a fronte di risparmi sostanzialmente irrilevanti per la Pubblica Amministrazione, ha portato all'impoverimento del tessuto produttivo italiano – da sempre basato sulla piccola e media impresa – e alla fortissima diminuzione della concorrenza fra imprese.

Quando le piccole imprese saranno definitivamente espulse dal mercato e saranno rimasti solo pochissimi imprenditori di grandi dimensioni, quale forma di concorrenza si potranno aspettare le PPAA? Per avere un'idea di quelle che saranno le conseguenze è forse sufficiente vedere quanto accertato dalla Autorità per la Concorrenza e per il Mercato e dalle Procure nell'ultimo anno nell'ambito delle gare di valore superiore al miliardo di euro.

Consentire l'effettiva partecipazione delle PMI al mercato delle commesse pubbliche, in forma singola o consorziata, genera al contrario il rafforzamento della piccola e media imprenditoria e il raggiungimento di un regime di concorrenza effettiva.

Pur prendendo atto dei tentativi posti atto dal legislatore con la recente riforma del Codice degli Appalti di operare nel senso dell'ampliamento delle possibilità di partecipazione della

PMI al mercato degli appalti pubblici, va registrato il fatto che le Stazioni Appaltanti operano tuttora in modo tale da restringere, di fatto, l'accesso al mercato pubblico delle piccole e medie imprese.

A quanto sopra va aggiunto che dal correttivo al Codice Appalti D. Lgs. 56/17 è stata eliminata la pur timida riserva prevista per le PMI, relativamente alle procedure negoziate di valore inferiore al milione di euro.

L'introduzione di una **specifico disciplina per i consorzi fra PMI** che consenta loro di partecipare in maniera agevolata alle gare di evidenza pubblica consentirebbe di raggiungere l'obiettivo della crescita delle imprese medio piccole, garantendo contestualmente alle Stazioni Appaltanti l'affidabilità propria di una struttura di ampie dimensioni.

### **La proposta di Valore Impresa è pertanto:**

1. L'adozione di misure che portino all'effettiva divisione in lotti delle gare di appalto di maggiori dimensioni e alla corretta commisurazione dei requisiti richiesti rispetto agli appalti messi a gara;
2. L'affidamento ad un'Autorità indipendente della verifica periodica sull'operato delle stazioni appaltanti, al fine di sanzionare: a) l'immotivata concentrazione in lotti di gara di grandi dimensioni opere divisibili; b) la richiesta di requisiti eccessivi rispetto alle opere previste nei bandi.
3. La previsione normativa di una quota di appalti riservati ai consorzi costituiti esclusivamente da PMI, relativamente alle gare di importo superiore ad € 2.000.000,00;
4. La previsione di una disciplina di funzionamento agevolata - sia sotto il profilo fiscale, sia sotto il profilo della partecipazione alle gara - per i consorzi fra PMI.

## **2. LA DEFINITIVA USCITA DAL MERCATO DELLE SOCIETÀ IN HOUSE PER ELIMINARE LE DISTORSIONI DELLA CONCORRENZA.**

Occorre un intervento correttivo sul D. Lgs. 175/2016, al fine di ottenere la definitiva eliminazione della distorsione della concorrenza operata dalle Società “in house” ai danni della PMI.

Il limite del 20% delle attività consentite al di fuori dell’ente controllante è tuttora insufficiente a garantire l’effettiva parità di concorrenza degli operatori del mercato, tenendo anche conto che, grazie al mercato captive garantito dalle Amministrazioni controllanti, le società in house hanno raggiunto dimensioni tali da distorcere i mercati di riferimento.

## **3. LA VERIFICA DELLA FASE DI ESECUZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI QUALE MEZZO CONCRETO PER GARANTIRE L’EFFETTIVA CONCORRENZA FRA LE IMPRESE E LA TUTELA DELLE PMI**

Il sistema delle gare di appalto in Italia è caratterizzato da una fortissima attenzione da parte del Legislatore, dell’Autorità Giudiziaria e della P.A. relativamente alla fase di aggiudicazione delle commesse.

Esaurita detta fase, tuttavia, l’interesse alla verifica che le prestazioni garantite dal concorrente in fase di gara siano effettivamente eseguite in conformità alla proposta che ha portato all’aggiudicazione, sembra dissolversi.

Assistiamo pertanto con continuità:

- a) a commesse di grandi dimensioni che in fase esecutiva vedono l’ampio ricorso al subappalto non autorizzato, con il tacito consenso delle Stazioni Appaltanti;
- b) all’utilizzo da parte degli aggiudicatari di subappaltatori che a propria volta subappaltano a Società che non rispettano le più elementari norme in materia di tutela del lavoro e fiscali;
- c) all’esecuzione di prestazioni diverse da quelle descritte in sede di offerta di gara, con il consenso espresso o tacito della Stazione Appaltante.

Maggiore è l’importo della commessa, minore è la possibilità per le PMI di competere e, soprattutto, minore è la possibilità per le Stazioni Appaltanti di procedere alla verifica effettiva che quanto è stato stato oggetto di competizione in corso di gara, sia effettivamente realizzato dall’aggiudicatario.

Appare invero evidente che, ove si procedesse all’effettivo controllo di quanto viene effettivamente realizzato all’esito dell’aggiudicazione, si avrebbe piena prova che l’ampliamento dimensionale degli appalti non porta ad una diminuzione dei costi per la P.A. ma solo alla contrazione delle possibilità di risparmio offerte dall’effettiva concorrenza.

**La proposta di Valore Impresa è pertanto:**

1. Affidamento ad un'Autorità Indipendente del controllo sistematico sulle modalità esecutive degli appalti;
2. Riconoscimento, a tutti i potenziali concorrenti sulla commessa aggiudicata, del diritto di accesso alla documentazione relativa al periodo di esecuzione del contratto, anche con riferimento alla conformità delle prestazioni realizzate rispetto a quanto offerto in sede di gara.