

# il **public procurement** come leva di rilancio dell'economia

# Indice

## **Premessa**

1. *La nostra visione* ..... 3

## **Parte I: Il contesto di riferimento**

2. *La domanda pubblica e il PNRR: un'occasione imperdibile* ..... 5
3. *L'accesso delle imprese al mercato pubblico è frenato da numerosi ostacoli* . . . 8
4. *Il caso delle PMI italiane* ..... 10

## **Parte II: le priorità di intervento**

5. *La vera riforma è attuare le regole* ..... 13
6. *Investire nella qualità della spesa pubblica* ..... 15
7. *La concorrenza è il motore dello sviluppo* ..... 19
8. *Procedure semplici e tempi certi (anche della giustizia amministrativa)* . . . . . 21
9. *Digitalizzare per semplificare* ..... 23
10. *Innovazione e collaborazione tra pubblico e privato* ..... 24

## **Explicit**

11. *Le proposte di Unindustria: tavola sinottica* ..... 26
12. *Conclusioni* ..... 28



## Premessa

### 1. La nostra visione

Il presente documento è stato predisposto nell'ambito delle attività del Gruppo Tecnico Politiche Industriali di Unindustria, che segue la tematica della **Domanda Pubblica come leva di rilancio dell'economia**.

È una tematica di grande rilevanza strategica per il Paese e per tutto il sistema delle imprese, in particolare in questa fase storica in cui *"l'Italia ha bisogno di un enorme **piano di investimenti pubblici, un suo New Deal**, pensato per sostenere la produttività delle imprese italiane con migliori infrastrutture, materiali e immateriali, aumentando la domanda alle imprese e il PIL"* come ha acutamente osservato il Prof. Piga in un suo recente libro<sup>1</sup>.

L'Unione Europea, dal canto suo, ha risposto alla crisi pandemica con il Next Generation EU (NGEU). È un programma di portata e ambizione inedite, che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale e rende disponibili agli Stati Membri risorse finanziarie straordinarie. Per l'Italia, come vedremo nel seguito, questo significa oltre 235 miliardi di euro nel periodo 2021-2026, che si aggiungono alle risorse ordinarie destinate alle procedure di gara pubbliche (quasi 200 miliardi di euro all'anno).

Per questo abbiamo ritenuto di sviluppare e rendere pubblico il nostro contributo alle discussioni in corso in merito alle riforme necessarie a valorizzare ed utilizzare pienamente le risorse a disposizione, anche attraverso un Convegno intitolato **"Il public procurement come leva di rilancio dell'economia"**, alla presenza del Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili **Enrico Giovannini**.

Le priorità che ci hanno mosso a predisporre una analisi sintetica dell'attuale contesto degli appalti pubblici (Parte I del documento) e soprattutto nell'esposizione di alcune proposte concrete di riforma (Parte II) sono le seguenti:

- **La crescita del nostro Paese**, non solo la crescita economica delle persone e delle imprese, ma la crescita della qualità della vita attraverso la sostenibilità ambientale delle infrastrutture, dei prodotti e dei servizi
- **La qualità della spesa pubblica**, che richiede competenze e professionalità degli Enti responsabili delle procedure, criteri di selezione che premiano le migliori soluzioni, collaborazione con le imprese anche in fase di progettazione, capacità di verificare e dare trasparenza ai risultati raggiunti in fase di esecuzione dei contratti
- **L'apertura del mercato pubblico a tutte le imprese**, in un regime di concorrenza virtuosa. Come è stato autorevolmente ricordato, *«la concorrenza non è mai un lusso»*;

---

<sup>1</sup> Gustavo Piga *"L'interregno – Una terza via per l'Italia e l'Europa"* – Hoepli, Milano 2021



occorre favorire la partecipazione delle imprese a procedure di gara competitive e limitare la pratica degli affidamenti alle società pubbliche in-house

Il nostro auspicio è che le proposte qui contenute, diverse delle quali condivise da importanti soggetti istituzionali e accademici, possano trovare attenzione da parte dell'Amministrazione Pubblica (sia a livello nazionale che nel territorio regionale) e contribuire alla ripresa economica così urgente per il nostro Paese.

## Parte I: Il contesto di riferimento

### 2. La domanda pubblica e il PNRR: un'occasione imperdibile

**Gli investimenti pubblici realizzati attraverso il Public Procurement rappresentano**, come ci ricorda la Commissione Europea, **“il 14% del Prodotto Interno Lordo dei Paesi dell’Unione**, vale a dire circa 2 trilioni di € all’anno, e costituiscono un elemento fondamentale del nostro ecosistema<sup>2</sup>”

Dagli acquisti pubblici, i cittadini si aspettano che le proprie tasse servano a produrre servizi pubblici di qualità, i genitori desiderano che i propri figli possano frequentare scuole efficienti e sicure, le persone che hanno bisogno di cure vogliono ricevere assistenza, diagnosi efficaci e medicinali che migliorino la loro salute, chi ha bisogno di muoversi quotidianamente chiede infrastrutture sicure e innovative e città più sostenibili dal punto di vista ambientale, le imprese hanno bisogno degli investimenti pubblici per creare lavoro, ricerca e innovazione.

Questi pochi esempi bastano a sottolineare **la rilevanza strategica della domanda pubblica**, non solo dal punto di vista dimensionale e dell’impatto sulla crescita economica, ma soprattutto per il suo **impatto sulla qualità della vita delle persone** che ne beneficiano.

In Italia *“nel 2020 il valore complessivo degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 euro, per entrambi i settori ordinari e speciali, si è attestato attorno ai 178,8 miliardi di euro<sup>3</sup>”*.

Come indicato nella Figura 1, il valore degli appalti risulta più che raddoppiato nel corso degli ultimi 8 anni, a riprova di un ruolo crescente della domanda pubblica nel quadro economico nazionale.

È da notare che l’unico anno in controtendenza in questa serie storica è rappresentato dal 2016, anno di entrata in vigore dell’attuale Codice Appalti (D. Lgs. 50/2016). Torneremo più avanti (cfr. par. 5) sulla correlazione che si può ipotizzare tra interventi legislativi e volume della spesa; in questa sede teniamo aperta la considerazione che ogni modifica rilevante alle regole del gioco negli appalti tende a generare periodi di incertezza nella loro interpretazione e di conseguenza possibili ritardi nell’attuazione dei piani di investimento.

---

2 *“Making Public Procurement work in and for Europe”* – Communication from the Commission COM (2017) 572 Strasbourg 3.10.2017

3 ANAC *“Relazione annuale 2020”* Camera dei Deputati Roma 18.6.2021



Figura 1. Andamento degli appalti pubblici in Italia 2013-2020

Rimane l'evidenza quantitativa che, nonostante le tante difficoltà espresse dalle diverse parti in causa (*in primis* stazioni appaltanti e imprese che partecipano alle procedure di gara), **il volume degli acquisti pubblici continua a crescere.**

Nel solo anno 2020 sono stati perfezionati oltre 174.000 CIG (Codice Identificativo di Gara), vale a dire procedure di gara, da parte di oltre 30.000 stazioni appaltanti che si stima operino annualmente in Italia (nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti – AUSA - gestita dall'ANAC ne vengono riportate 36.800).

Per disporre di un quadro completo degli appalti occorrerebbe aggiungere le procedure di gara di importo inferiore ai 40.000 euro, per le quali non sono disponibili dati ufficiali.

L'unico riferimento che possiamo citare è il volume degli acquisti effettuati sul Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione – MEPA – gestito dalla Consip (società interamente posseduta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze) che nell'anno 2020 ha raggiunto la cifra di 5,5 miliardi di euro e superato la quota di 621.000 transazioni<sup>4</sup>.

Considerando che il MEPA è solo uno degli strumenti, seppure probabilmente il più diffuso, a disposizione delle Amministrazioni per effettuare gli acquisti sotto-soglia comunitaria, non dovrebbe essere lontana dal vero una stima degli appalti in Italia intorno ai **200 miliardi di euro.**

Al volume ingente degli investimenti pubblici indicati sinora, si aggiungono, a partire dal 2021, i fondi straordinari derivanti dal **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** collegato al programma **Next Generation EU (NGEU)**, "programma di portata e ambizione inedite, che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e

<sup>4</sup> Consip "Bilancio 2020"

digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale<sup>5</sup>”.

Come noto il PNRR si articola su sei Missioni: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

Il Governo stima che gli investimenti previsti nel Piano avranno un impatto significativo sulle principali variabili macroeconomiche. Nel 2026, anno di conclusione del Piano, il Prodotto Interno Lordo sarà di 3,6 punti percentuali più alto rispetto all’andamento tendenziale.

Dall’analisi dei principali documenti di riferimento si desume che le risorse disponibili dal PNRR e dagli altri Fondi complementari attivati raggiungano la **cifra complessiva di 235,5 miliardi di euro nel periodo 2021-2026**.



Figura 2. Risorse disponibili dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza 2021-2026

I numeri riportati rendono evidente la portata della sfida che ha di fronte a sé il nostro Paese e rappresentano un’occasione imperdibile per realizzare la “strategia di ammodernamento del Paese” indicata dal Presidente Draghi.

Una delle condizioni perché questa sfida sia vinta è legata alla capacità di spesa della Pubblica Amministrazione e alla sua qualità, allo scopo di contribuire al miglioramento delle condizioni di economiche e sociali dei cittadini e delle imprese.

5 Presidenza del Consiglio “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Italia domani” – Aprile 2021



### 3. L'accesso delle imprese al mercato pubblico è frenato da numerosi ostacoli

La possibilità che i fondi disponibili per i prossimi anni (fondi ordinari e PNRR) generino un impatto economico sulle imprese richiede, innanzitutto, che le imprese partecipino effettivamente alle procedure di gara pubbliche.

La stessa Commissione Europea, infatti, nel documento *"Making Public Procurement work in and for Europe"* del 2017 ha sottolineato che *"il numero dei bandi di gara che hanno ricevuto una sola risposta è cresciuto dal 17% del 2006 al 30% del 2016"*. Inoltre, nello stesso periodo, *"il numero medio di offerte presentate per ciascun bando di gara è sceso da 5 a 3"*.

Unindustria ha stimato<sup>6</sup> che nel periodo 2016-2020 le imprese che in Italia si sono aggiudicate un appalto di valore superiore a 40.000 euro, sono meno di 40.000 all'anno e complessivamente circa 96.000 imprese se consideriamo l'intero periodo.

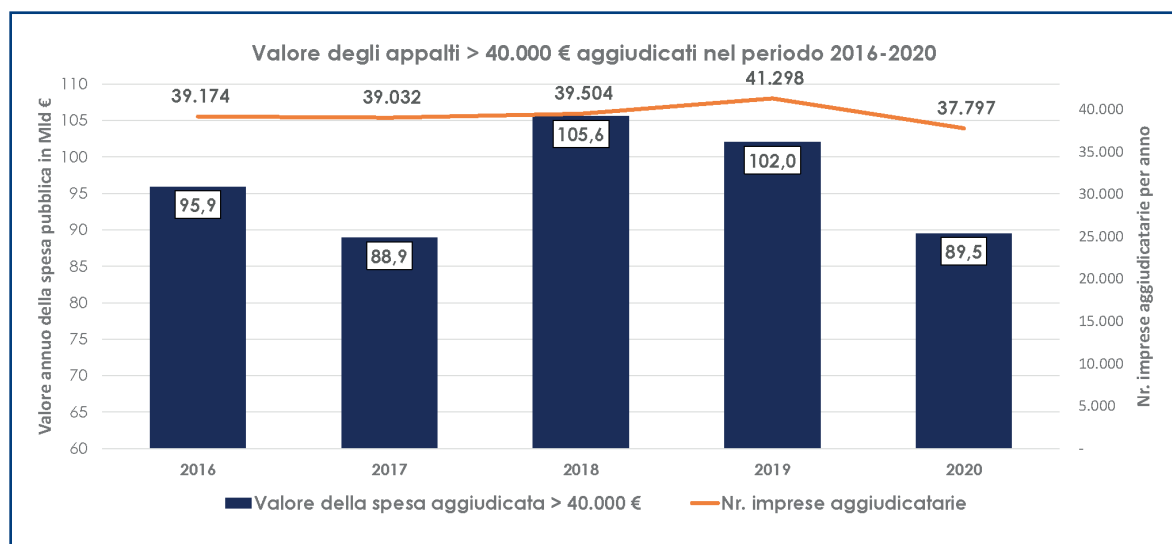


Figura 3. Numero di imprese aggiudicatarie di un appalto nel periodo 2016-2020

Se confrontiamo questi valori con il totale di oltre 4,3 milioni di imprese censite dall'ISTAT<sup>7</sup>, si può stimare che **ogni anno si aggiudica una gara pubblica circa l'1% delle imprese**. In mancanza di un dato ufficiale sulle partecipazioni alle procedure di gara, riteniamo questo valore indicativo di un **mercato della domanda pubblica ancora troppo chiuso**.

Unindustria ritiene urgente una riflessione sulle ragioni che tengono lontane la gran parte delle

<sup>6</sup> L'analisi di Unindustria è basata sui dati pubblicati dalla piattaforma [www.ContrattiPubblici.org](http://www.ContrattiPubblici.org) consultata nel mese di luglio 2021. I valori della spesa pubblica indicati sono diversi da quelli mostrati nel Par. 2 in quanto riferiti ai prezzi di aggiudicazione e non alla base d'asta. Inoltre, non per tutti i contratti vengono correttamente comunicati dalle Amministrazioni i dati relativi alle aggiudicazioni.

<sup>7</sup> Dati riportati sul sito ISTAT e consultati nel mese di luglio 2021

imprese dal mercato pubblico, a cominciare dalle PMI come vedremo nel paragrafo successivo.

Da diversi anni l'Associazione è impegnata a rilevare i **principali ostacoli alla partecipazione delle imprese al mercato degli appalti**.

Il più ricorrente di questi ostacoli è certamente legato alla **complessità ed onerosità delle procedure di gara**. A titolo esemplificativo, e non esaustivo, nella figura seguente sono riportati i principali oneri, costi interni e spese vive, che un'impresa si può trovare a sostenere in fase di partecipazione ad una gara d'appalto e in fase di stipula del contratto.

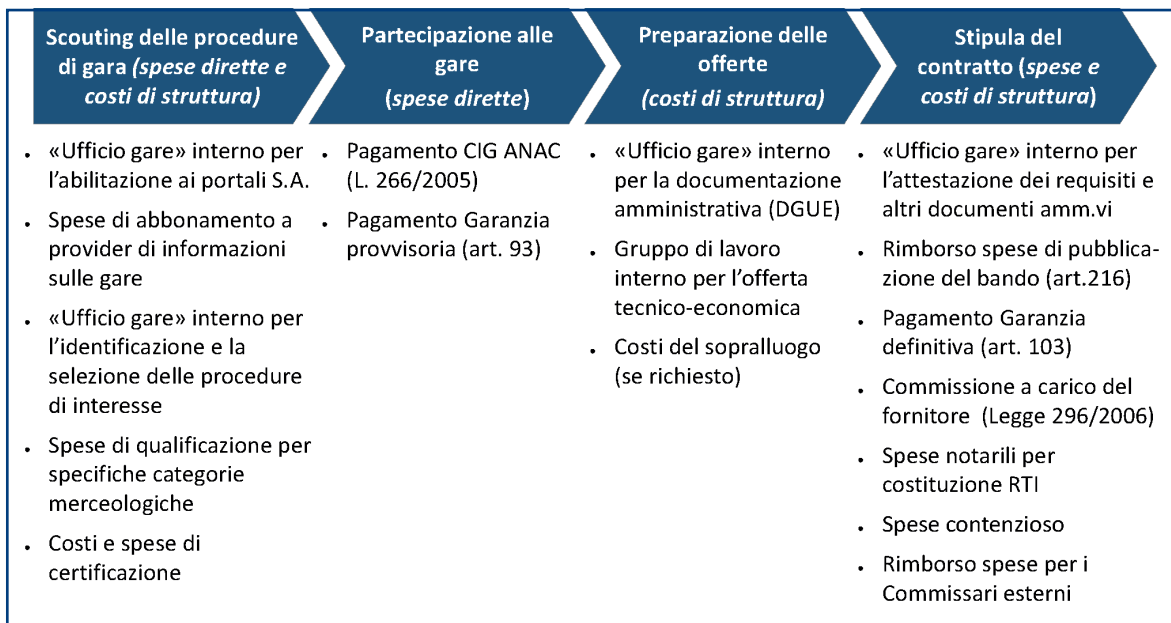


Figura 4. Oneri di partecipazione ad una procedura di gara pubblica

Un aspetto rilevante che emerge da questo elenco è che non si tratta solo di far fronte alle spese vive, ma, soprattutto, di **investire in personale con competenze amministrative e tecniche**, dedicato ad eseguire attività che, almeno in parte, come vedremo nel seguito, potrebbero essere semplificate o addirittura eliminate.

Una seconda difficoltà segnalata dalle imprese è relativa alla **durata eccessiva delle procedure di gara** che comporta diverse tipologie di problemi:

- Onerosità aggiuntiva delle procedure, ad esempio per la durata delle garanzie fidejussorie;
- Difficoltà, se non impossibilità, di programmazione delle attività operative da svolgere in caso di aggiudicazione;
- Variazione dei costi connessi con l'esecuzione del contratto;
- Rischi di parziale obsolescenza delle soluzioni proposte, nei settori maggiormente soggetti ad una rapida evoluzione (es. ICT).

È interessante sottolineare che alcune delle difficoltà che incontrano le stazioni appaltanti nel corso di una procedura di gara (e che incidono sui tempi) sono le medesime che si traducono per le imprese in maggiore onerosità. A titolo esemplificativo, basti pensare alla documentazione richiesta in sede di gara e che richiede tempi anche molto lunghi per i controlli amministrativi di dati e informazioni che la Pubblica Amministrazione spesso già possiede.

Tra le barriere più ricorrenti, va segnalata anche la tendenza delle Amministrazioni a far prevalere il **metodo di valutazione del prezzo più basso**, che comporta una minore economicità delle commesse per le imprese e il rischio di una minore qualità in fase di esecuzione del contratto.

Ulteriori ostacoli spesso segnalati dalle imprese includono:

- la **discrezionalità e variabilità tra le Amministrazioni** nel fissare le regole delle gare, ad esempio relativamente ai requisiti di partecipazione e ai documenti richiesti per la loro prova;
- la **numerosità degli Albi Fornitori da gestire** in termini di abilitazione e aggiornamento dei dati, aggravata dalla **eterogeneità dei requisiti e degli strumenti di gestione**. Un'impresa che vuole partecipare alle gare a invito da Albo, molto presenti nei Settori Speciali, si trova costretta a gestire anche diverse centinaia di portali che ogni giorno possono riportare informazioni rilevanti;
- la **presenza di diverse piattaforme telematiche** per la gestione delle procedure di gara, ognuna con le proprie funzionalità e caratteristiche tecnologiche e senza alcuna possibilità di utilizzare dati comuni (ad esempio per l'identificazione dell'impresa);
- i **tempi di pagamento** ancora lunghi, seppure in sensibile miglioramento, e soprattutto disomogenei tra tipologie di amministrazione e dislocazione geografica delle stesse.

Se non si affrontano, e risolvono, in modo sistematico questi ostacoli, il nostro Paese rischia di non utilizzare pienamente i fondi a disposizione per facilitare una ripartenza diffusa delle nostre imprese e di mantenere inalterate le diseguaglianze dimensionali e territoriali che caratterizzano il nostro sistema economico.

Prima di iniziare a indicare le azioni che Unindustria ritiene prioritarie per il rilancio della domanda pubblica in questo momento storico, è necessario riportare un approfondimento sulla situazione delle PMI italiane nei confronti della domanda pubblica.

#### **4. Il caso delle PMI italiane**

Un recente studio<sup>8</sup> della Commissione Europea focalizzato sulla partecipazione delle SME's (Small and Medium Enterprises) alle procedure di Public Procurement in Europa, ha evidenziato che circa il **50% delle imprese europee coinvolte nella ricerca non ha mai partecipato ad una gara** d'appalto.

<sup>8</sup> Commissione Europea "SME needs analysis in in Public Procurement" - February 2021

Tra le motivazioni evidenziate da queste imprese, al primo posto viene segnalata la “mancanza di fiducia (low trust) nel Procurement Pubblico e negli acquirenti pubblici, che sono percepiti come lontani dalla realtà del mercato e come cattivi pagatori”.

Prima ancora delle motivazioni “tecniche”, simili a quelle già evidenziate nel paragrafo 3 (ad esempio l’onerosità delle gare o la difficoltà di venire a conoscenza delle opportunità offerte), emerge un atteggiamento che tende a far **scartare “a priori” il settore pubblico dalle proprie prospettive di crescita.**

Nello studio viene anche sottolineato che questa tendenza è più marcata nelle start-up (con un tasso di partecipazione inferiore al 30%), nelle aziende più “giovani” e nelle microimprese. Questo significa che una componente importante e spesso innovativa del mercato delle imprese contribuisce solo in minima parte alla qualificazione della spesa pubblica.

Detto che le difficoltà delle PMI a beneficiare della domanda pubblica sono comuni anche agli altri Paesi europei, la situazione dell’Italia è ancora più critica.

Come illustrato nel grafico seguente, basato sui dati raccolti annualmente dalla Commissione Europea - Direzione Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs<sup>9</sup> - **la quota di appalti aggiudicati in Italia alle PMI è stimata pari al 14,35%** nell’anno 2018, rispetto ad una **media europea del 51,35%** e una quota della Germania del 64,17%.

Anche nel confronto con gli altri Paesi UE, **la quota di appalti aggiudicati alle PMI italiane risulta essere largamente al di sotto delle medie nazionali.**

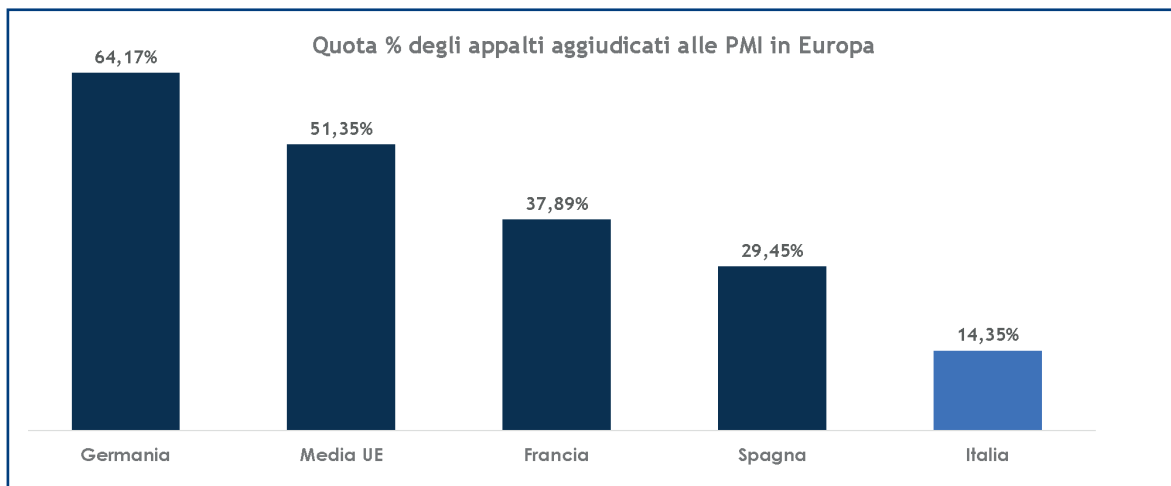


Figura 5. Appalti aggiudicati alle PMI – Dati riferiti all’anno 2018

Se consideriamo che nello stesso anno 2018 il contributo delle PMI in termini di **posti di lavoro era pari al 78,1%** (rispetto alla media EU del 66,6%) e il **valore aggiunto**

9 Commissione Europea “Country SBA Fact Sheet 2019”

**creato era pari al 66,9%** (rispetto alla media EU del 56,4%), la sproporzione tra il ruolo giocato dalle PMI nel sistema economico italiano e la quota di domanda pubblica di cui hanno beneficiato è davvero considerevole.

Gli **ostacoli specifici che le PMI devono affrontare in materia di appalti pubblici**, in aggiunta a quelli già citati nel paragrafo 3 e che certamente gravano sulle PMI in misura ancora maggiore, sono diversi:

- Le **dimensioni dei contratti** che generano come conseguenza dei requisiti di partecipazione alle gare (ad esempio il fatturato complessivo, il fatturato specifico, i contratti pregressi) irraggiungibili per molte PMI;
- Le limitate **capacità di ricerca e collaborazione con dei partner** per rafforzare sia la possibilità di partecipare che di vincere le gare. Tale difficoltà sembra emergere sia nei confronti di altre PMI che soprattutto delle grandi imprese;
- Le **difficoltà di accesso al credito**, che limitano le possibilità di stipulare le garanzie fidejussorie richieste in fase di gara e di stipula del contratto;
- La mancanza di **competenze amministrative e giuridiche** interne con la conseguente maggiore onerosità nell'acquisirle esternamente.

Unindustria ritiene fondamentale che questa tendenza venga al più presto invertita attraverso un intervento strutturato che riparta da quanto previsto dalla L. 180/2011 (Statuto delle imprese) che prevedeva l'istituzione del **Garante per le MPMI**, con la finalità, fra l'altro, di monitorare l'impatto dell'attività normativa sulle MPMI e l'emanazione di una **Legge annuale per le MPMI**, al fine di attuare lo Small Business Act. Per poter svolgere adeguatamente questo ruolo, il Garante deve poter disporre di una struttura professionale di supporto e di strumenti efficaci per operare, prendendo spunto da esempi virtuosi come la **Small Business Administration** negli Stati Uniti.

Riteniamo che diverse proposte che verranno espone nel seguito del documento (ad esempio gli interventi di semplificazione delle procedure al par. 8 e le proposte di digitalizzazione del ciclo degli acquisti al par. 9) possano avere un impatto positivo sulle PMI, come conseguenza di una facilitazione di accesso alla domanda pubblica per tutte le imprese, ma potrebbe non bastare.

Occorre un deciso cambio di passo nell'attenzione (che non significa protezione) alle specificità delle PMI, una comprensione dettagliata delle barriere all'ingresso nella domanda pubblica, e un programma di interventi strutturato e monitorato nel tempo che porti rapidamente a miglioramenti visibili nella loro partecipazione agli appalti pubblici.



## Parte II: le priorità di intervento

### 5. La vera riforma è attuare le regole

All'inizio di questa seconda parte del documento, che ha l'obiettivo di illustrare gli interventi che riteniamo prioritari per rilanciare la domanda pubblica come leva di crescita dell'economia italiana, preme sollevare una questione di **metodo di lavoro**.

È stato osservato da più parti, e citiamo a titolo esemplificativo il Politecnico di Milano<sup>10</sup>, che *"la regolamentazione dei contratti pubblici prevede una molteplicità di provvedimenti attuativi che non sono adottati o sono stati recepiti con estremo ritardo. Di conseguenza, il quadro normativo di riferimento risulta permanentemente incompiuto e difficilmente valutabile in termini di efficienza ed efficacia"*.

In sostanza, il legislatore ha definito, ormai cinque anni fa, un quadro organico di regole, ma alla prova dei fatti ha mancato nell'attuazione di alcune delle componenti più qualificanti del quadro stesso, rendendo di fatto impossibile vedere all'opera, e giudicare, quelle regole.

Non solo. Già l'anno successivo viene pubblicato un primo Decreto Correttivo del Codice (D. Lgs. 56/2017), a cui faranno seguito numerosi altri interventi: dal Decreto "Sblocca cantieri" al Decreto "Semplificazioni" (prorogato di recente con il D.L. 77/2021). È stato calcolato che gli interventi normativi intervenuti sul Codice degli appalti dopo la sua approvazione siano stati 28. Si tratta di un metodo che *"traumatizza le stazioni appaltanti, non in grado di tenere il passo con tante novità, e gli stessi operatori economici"*<sup>11</sup>.

È stato profondamente modificato persino l'approccio complessivo immaginato dal Legislatore nel 2016. Era apparsa una grande novità l'idea di affidare all'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) la produzione di norme prive di efficacia vincolante diretta (c.d. **soft law**), in sostituzione di un Regolamento di attuazione degli appalti, che vigeva nella legislazione precedente.

Al di là delle perplessità suscitate dall'affidamento ad una Istituzione che svolge il ruolo di controllore il compito di scrivere le regole, con il rischio di accentuare la pesantezza degli adempimenti rispetto all'efficienza degli appalti, lo strumento scelto poteva sulla carta risultare più rapido e flessibile.

Il radicale cambiamento di direzione deciso a partire dal 2019 ha lasciato il sistema letteralmente in mezzo al guado. Per citare nuovamente il Politecnico di Milano *"Il risultato finale è una normativa che non è solo incompleta e instabile ma anche estremamente frammentaria e spesso incoerente."*

---

10 Osservatorio Agenda Digitale Politecnico di Milano *"Procurement ed eProcurement in ambito pubblico"* – Milano, 2020

11 M. Clarich *"Basta martoriare il codice degli appalti"*, in Formiche.it, 25 maggio 2021.

**La proposta di Unindustria è di semplificare l'iter legislativo dei provvedimenti sugli appalti, legando l'entrata in vigore delle norme alla presenza obbligatoria di disposizioni attuative immediate, tempi certi e verifiche a posteriori dei risultati ottenuti**

Riteniamo che l'approccio alla normativa proposto sia coerente anche con il principio, affermato nel Disegno di Legge Delega della riforma del Codice Appalti, approvato nello scorso mese di luglio, che prevede il "perseguimento di obiettivi di stretta aderenza alle direttive europee, mediante l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse". La volontà ribadita dal Legislatore è quella di eliminare il cosiddetto *gold plating*, vale a dire la pratica di una eccessiva regolazione rispetto a quanto necessario a garantire il funzionamento del sistema appalti.

Il costo delle incertezze interpretative e dei tempi necessari all'attuazione dei provvedimenti sugli appalti pubblici è troppo alto sia per le stazioni appaltanti che devono applicarli, che per le imprese che ne devono tenere conto. Per questo si ritiene utile predisporre norme «autoconsistenti» che non rimandino a futuri decreti e allo stesso tempo si definisca una "roadmap" con tempi certi per attuare le norme ancora mancanti.

A titolo esemplificativo, nel documento di illustrazione del PNRR in materia di semplificazione dei contratti pubblici vengono citate quattro misure urgenti che "non richiedono un provvedimento legislativo", e quindi non sono comprese nelle "misure urgenti" – attuate successivamente con il D.L. 77/2021 – e nemmeno nelle "misure a regime ... che saranno oggetto di un disegno di legge delega che sarà sottoposto al Parlamento entro il 2021".

Si tratta di tematiche di grande impatto e che sono attese dal mondo degli appalti da oltre cinque anni:

- Avvio dei lavori della **Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica** già istituita presso la Presidenza del Consiglio in attuazione dell'art. 212 del codice dei contratti pubblici;
- Riduzione del numero e **qualificazione delle stazioni appaltanti**;
- Potenziamento del **database di tutti i contratti tenuto dall'Autorità nazionale anticorruzione** (atti organizzativi dell'Autorità);
- **Semplificazione e digitalizzazione delle procedure** dei centri di committenza ed interoperabilità dei relativi dati.

Probabilmente il testo del PNRR non era lo strumento più adeguato a descrivere i dettagli di queste misure e le tempistiche di attuazione, ma a tutt'oggi non è dato sapere come e quando si intenda affrontare concretamente questi tasselli così decisivi della normativa sugli appalti pubblici.

C'è poi un ulteriore aspetto, sempre metodologico, che merita attenzione. Nell'attuazione della delega in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, il Governo

ha stabilito di potersi avvalere, per la stesura dei testi, del Consiglio di Stato, il quale può a sua volta avvalersi di magistrati di tribunale amministrativo regionale, esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura generale dello Stato.

Il coinvolgimento del Consiglio di Stato può rappresentare un fattore positivo, specie rispetto all'obiettivo di assicurare la stretta aderenza alle Direttive europee. Al contempo, *“nei decreti legislativi potrebbe risultare preponderante la visione giuridica e la tradizione giurisprudenziale in una materia in cui, invece, i profili organizzativi e tecnologici suggeriscono un approccio multidisciplinare”*<sup>12</sup>.

In particolare, si ritiene importante valorizzare il ruolo dei **soggetti “tecnici” sia dal lato della domanda** (ad esempio rappresentanti delle grandi Centrali di Committenza nazionali e regionali, delle Stazioni Appaltanti di piccole-medie dimensioni e delle grandi imprese pubbliche) **che dal lato dell'offerta** (ad esempio rappresentanti delle Associazioni delle imprese).

**Il valore di questi soggetti**, che potrebbe risultare di grande utilità in fase di revisione delle norme, è dato dalla loro **profonda esperienza nell'applicazione quotidiana di quelle norme** che si stanno ridiscutendo, attraverso il loro lavoro di predisposizione delle procedure di gara e di partecipazione alle gare stesse.

**La proposta di Unindustria è di coinvolgere nell'intero iter legislativo di revisione della normativa sugli appalti i rappresentanti tecnici delle stazioni appaltanti e delle imprese. Riteniamo che il coinvolgimento debba essere più sostanziale rispetto al meccanismo delle audizioni, e potrebbe essere realizzato con una modalità analoga a quella prevista dall'Art. 3 del D.L. 77/2021 (Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale)**

Tale organismo, se costituito ai fini della revisione della normativa degli appalti, potrebbe anche agire con **funzioni consultive della Cabina di regia prevista dall'art. 212 del Codice Appalti**.

## 6. Investire nella qualità della spesa pubblica

*“Si impone, a un Governo che abbia veramente voglia di ridare slancio all'Italia, di battersi per una **rivoluzione organizzativa** delle stazioni appaltanti, centrata sulla creazione di una **carriera professionale dell'acquirente pubblico**, ben remunerata e dove vengano formati, con competenze interdisciplinari, le future classi dirigenti degli acquisti pubblici”*<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> L. Donato *“Ok del governo alle linee di riforma degli appalti pubblici: verso l'attuazione del PNRR e oltre”*, in Requadro.com, 13 luglio 2021.

<sup>13</sup> *“L'interregno – Una terza via per l'Italia e l'Europa”* op. cit.

Con queste parole il Prof. Gustavo Piga, Ordinario di Economia Politica presso l'Università di Roma Tor Vergata, descrive una delle priorità che occorre affrontare per poter "spendere meglio, per spendere di più".

**La qualità della spesa pubblica è direttamente correlata alla qualità dell'organizzazione** dedicata agli acquisti e **alla qualità e alle competenze delle persone** che hanno la responsabilità di acquistare beni, servizi e forniture alle migliori condizioni possibili, in conformità con la disciplina dei contratti pubblici.

Partendo dall'evidenza che non tutte le stazioni appaltanti esistenti in Italia (come già anticipato l'ANAC ne ha mappate oltre 36.000) hanno le dimensioni, i volumi di spesa e l'organizzazione adeguata, il legislatore ha introdotto, già a partire dalla Legge Finanziaria dell'anno 2000, il concetto di *aggregazione della spesa* con l'attribuzione alla **Consip** (società interamente posseduta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze) del Programma di Razionalizzazione della spesa pubblica.

Il percorso è proseguito negli anni successivi sino all'emanazione del D.L. 66/2014 con cui è stato istituito presso ANAC un elenco di **Soggetti Aggregatori** (con un tetto massimo di 35) che possono stipulare Convenzioni su categorie merceologiche definite attraverso dei Decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (ad oggi se ne contano due per un totale di 25 merceologie sanitarie e di spesa comune per un valore di circa 18 miliardi di euro).

L'incidenza sulla gestione della spesa pubblica e la professionalità che alcuni Soggetti Aggregatori regionali, oltre a Consip, hanno saputo realizzare in questi anni, dimostrano la validità di un modello organizzativo che facilita lo sviluppo di competenze e l'utilizzo della tecnologia per la digitalizzazione dei processi di acquisto. Permangono tuttavia grandi differenze sul territorio italiano, con diversi Soggetti Aggregatori, sia nelle Regioni che nelle Città Metropolitane, che svolgono un'attività di acquisto molto limitata e non dispongono delle risorse professionali e tecnologiche adeguate a realizzare pienamente il loro ruolo.

In questa traiettoria si è inserito il disposto dell'art. 38 del Codice Appalti, che prevede l'istituzione, sempre presso ANAC, di un "elenco delle **stazioni appaltanti qualificate** di cui fanno parte anche le centrali di committenza. La qualificazione è conseguita in rapporto agli ambiti di attività, ai bacini territoriali, alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo".

La ratio di questa norma va collegata al principio che non tutte le stazioni appaltanti possono gestire qualsiasi tipo di gara, e per questo si richiede la comprova di determinati requisiti tecnico-organizzativi per essere ammessi all'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, "in applicazione dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione".

A cinque anni di distanza, questi requisiti non sono mai stati definiti (erano attesi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del Codice Appalti), rendendo del tutto inattuata una parte qualificante del Codice stesso.

**La proposta di Unindustria è di dare immediata attuazione al principio della qualificazione delle stazioni appaltanti attraverso la revisione e l’emanazione dei requisiti tecnico-organizzativi necessari alla qualificazione e la definizione dei relativi ambiti di attività, dei bacini territoriali, della tipologia e delle soglie dei contratti**

Come già ricordato nel paragrafo 5, questa riforma è richiamata nel documento di presentazione del PNRR, è riaffermata nei 19 principi e criteri direttivi ai quali deve attenersi la legge delega di riforma del Codice, ma non è ancora stata fissato un termine per la sua attuazione.

Eppure, come autorevolmente ricordato negli scorsi mesi, *“Il progetto di qualificazione delle stazioni appaltanti rimane tuttora fondamentale, vieppiù in presenza della mole dei programmi di investimenti del PNRR<sup>14</sup>”*. Non andrebbe quindi perso tempo ulteriore.

Tra gli elementi di revisione, ci limitiamo in questa sede a sottolineare l’incongruenza contenuta nell’attuale formulazione dell’art. 38 dove, al comma 4, si considera come requisito premiante la *“disponibilità di tecnologie telematiche nella gestione di procedure di gara”*. Considerata l’obbligatorietà stabilita dall’art. 40 dello stesso codice dell’uso *“dei mezzi di comunicazione elettronici nello svolgimento di procedure di aggiudicazione”*, tale requisito risulta indispensabile (e non premiante) per la qualificazione.

Riprendendo la citazione iniziale del Prof. Piga, la rivoluzione organizzativa deve essere accompagnata dalla **professionalizzazione dell’acquirente pubblico**. La stessa Commissione Europea ha sottolineato<sup>15</sup> come *“il basso livello di professionalità dei buyers pubblici è un problema per molti Stati Membri”* e di conseguenza *“il miglioramento delle competenze di acquisto in tutte le fasi del processo, incluse le tecnologie di eProcurement, è di vitale importanza”*.

**La proposta di Unindustria è di riconoscere la complessità, la specializzazione e l’unicità del ruolo del personale impegnato nel settore degli appalti e di creare dei percorsi di formazione continua di alto livello e di certificazione delle competenze dei buyer pubblici nel quadro della riforma della Pubblica Amministrazione e dell’adeguamento delle competenze del personale previsto all’interno del PNRR**

Riteniamo che un investimento sulle persone nell’ambito degli appalti si traduca rapidamente in un **miglioramento sostanziale della qualità della spesa pubblica** e possa favorire un rilancio più rapido della nostra economia.

<sup>14</sup> Simona Dell’Omo, Francesco De Peppo, Luigi Donato e Matteo Mirrione *“Prospettive di riforma per gli appalti pubblici tra esigenze di attuazione del PNRR e ricerca del new normal”* – Astrid, Maggio 2021

<sup>15</sup> *“Making Public Procurement work in and for Europe”* – Communication from the Commission COM (2017) 572 Strasbourg 3.10.2017



Disporre di migliori competenze negli acquisti consente anche di poter esercitare la necessaria discrezionalità nella valutazione delle offerte e di saper **valorizzare le soluzioni più innovative e più capaci di rispondere ai bisogni** delle Amministrazioni e dei cittadini. Diventa possibile quindi porre la giusta attenzione ai criteri di aggiudicazione degli appalti, e limitare i casi in cui le stazioni appaltanti possano ricorrere al criterio del prezzo più basso d'offerta, senza penalizzare i tempi di esecuzione delle gare.

Parallelamente alla qualificazione delle stazioni appaltanti e alla professionalizzazione dei buyer, riteniamo fondamentale l'avvio di un **sistema di qualificazione degli operatori economici** in grado di valutare le capacità operative di realizzare le opere oggetto di gara, e le competenze tecniche e professionali di cui dispongono le imprese.

La qualità della spesa pubblica non dipende solo da chi compra, ma anche (e forse soprattutto) da chi poi è chiamato ad eseguire i contratti pubblici aggiudicati.

L'art. 83 del Codice Appalti prevede l'istituzione presso l'ANAC del "sistema del rating di impresa e delle relative premialità, per il quale l'Autorità rilascia apposita certificazione agli operatori economici, su richiesta". Il fine dichiarato era quello di valutare **l'affidabilità dell'impresa**.

Anche in questo caso la definizione dei requisiti reputazionali e dei criteri di valutazione degli stessi non è stata attuata e il sistema rimane incompiuto.

**La proposta di Unindustria è di dare attuazione in tempi certi, anche tramite il coinvolgimento dei rappresentanti delle Stazioni Appaltanti e delle imprese, al sistema di rating e di certificazione degli operatori economici e di introdurre le necessarie procedure di trasparenza e monitoraggio sull'esecuzione dei contratti necessarie all'aggiornamento del rating stesso**

Crediamo che l'introduzione del sistema di rating debba essere accompagnato da un **sistema trasparente di controllo della fase di esecuzione dei contratti**, facendo leva sulla digitalizzazione e comunicazione delle informazioni relative ai collaudi.

La qualità della spesa pubblica non si può esaurire nella fase di aggiudicazione dei contratti. Qualità vuol dire puntualità, completezza, adeguatezza rispetto alle specifiche, sicurezza: elementi che possono essere verificati solo in fase di consegna dei beni, di erogazione dei servizi e di esecuzione dei lavori. Occorre quindi integrare l'attenzione alle procedure di gara, con una analoga se non superiore **attenzione alla fase esecutiva**, anche utilizzando metodologie e prassi consolidate nell'ambito degli acquisti privati.

## 7. La concorrenza è il motore dello sviluppo

Le proposte di riforma elaborate di recente dall'AGCM<sup>16</sup> sono significativamente introdotte da un paragrafo intitolato *“La concorrenza per tornare a crescere”*, dove si afferma che *“... anche quando il sistema economico si trova in difficoltà la concorrenza non è un lusso”*.

Ci sembra importante sottolineare questo aspetto perché nel sistema italiano degli appalti troppo spesso **si tende a contrapporre la concorrenza** - generata dalle procedure competitive di selezione dei fornitori – **all'esigenza di velocità e di semplificazione** dei processi di spesa pubblica.

Se prendiamo ad esempio il c.d. Decreto Semplificazioni (D.Lgs. 120/2020) introdotto lo scorso anno e recentemente prorogato sino al 30 giugno 2023 e modificato dal D.L. 77/2021, il testo fa proprie le *“esigenze di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, nonché di far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del COVID-19”* e come azione concreta consente *“l'affidamento diretto per lavori di importo inferiore ai 150.000 euro e per servizi e forniture di importo inferiore a 139.000 euro”*.

Come osservato dall'Avv. Giuseppe Busia, presidente di ANAC, in occasione della presentazione al Parlamento della Relazione Annuale 2020<sup>17</sup>, le Amministrazioni hanno utilizzato diffusamente questa norma generando *“un aumento del 242% dell'affidamento diretto di lavori fino a 150.000 euro nel secondo semestre del 2020.... occorre anche evidenziare che una tanto ampia sospensione della concorrenza fra imprese inciderà sull'assetto del mercato, riguardando il 58% degli affidamenti di lavori e il 53% di quelli per servizi e forniture, nei quali opera un tessuto di micro, piccole e medie imprese, tanto rilevanti per l'assetto produttivo del nostro Paese”*.

Se è vero che si genera un effetto di incremento della spesa pubblica, peraltro relativo a bisogni di una portata contenuta (una infrastruttura o un servizio pubblico hanno costi ben superiori alle soglie sopra indicate), il rischio è che in questo modo **le Amministrazioni tendano a favorire solo le imprese già conosciute a scapito della vera concorrenza e della trasparenza**, limitando ulteriormente la partecipazione potenziale di tutte le imprese al mercato della domanda pubblica.

Riteniamo che la giusta preoccupazione di semplificare e velocizzare le procedure di gara debba affrontare con decisione e tempestività le reali problematiche amministrative e tecniche e non aggirare le regole della **concorrenza, che non dovrebbe essere considerata un ostacolo ma una risorsa per migliorare la qualità e la competitività degli acquisti pubblici**.

<sup>16</sup> AGCM *“Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza”* Roma, 22 marzo 2021

<sup>17</sup> ANAC *“Relazione annuale 2020 – Presentazione del Presidente Giuseppe Busia”* Roma 18 giugno 2021

Per questo continuiamo a chiedere un intervento strutturato del Legislatore per **facilitare la partecipazione delle imprese, e in particolare delle PMI, al mercato della domanda pubblica**. In questa sede ci limitiamo ad alcune proposte esemplificative che vanno in questa direzione.

**Unindustria propone di elaborare, anche con il contributo di rappresentanti delle Stazioni Appaltanti e delle Imprese, e attuare un sistema di premialità per le Associazioni Temporanee di Impresa che prevedano una quota significativa del valore degli appalti assegnata alle PMI**

A differenza del subappalto, la partecipazione diretta delle PMI alle gare, ne facilita il percorso di crescita sia per il contatto diretto con l'Amministrazione che per la collaborazione con aziende più strutturate e allo stesso tempo consente alla Pubblica Amministrazione di valorizzare il contributo di specializzazione e di innovazione che possono portare aziende che altrimenti non avrebbero i requisiti per partecipare.

Una seconda proposta che riteniamo importante è quella di accompagnare le imprese, e in particolare le PMI, nella comprensione delle regole degli appalti pubblici e nella formazione alla predisposizione delle migliori offerte amministrative, tecniche ed economiche.

Abbiamo già sottolineato nei paragrafi 3 e 4 che l'onerosità e la complessità delle procedure di gara sono tra i motivi principali della mancata partecipazione. Per favorire realmente la concorrenza, occorre affrontare questi limiti e **favorire la crescita professionale delle imprese** (non solo delle stazioni appaltanti e dei buyer).

**La proposta di Unindustria è di sviluppare e incentivare dei percorsi di formazione alle imprese per favorire la partecipazione agli appalti pubblici, con particolare attenzione alle PMI. Tali percorsi dovrebbero essere sviluppati preferibilmente a livello territoriale (regionale e/o provinciale) e prevedere momenti di informazione e di dialogo che coinvolgano sia le imprese che le stazioni appaltanti del territorio**



Un esempio virtuoso che vogliamo segnalare in questa sede è rappresentato dallo **Sportello Appalti Imprese creato da Sardegna Ricerche con il supporto della Regione Sardegna**, con l'obiettivo di fornire assistenza agli operatori economici sardi che intendono entrare e consolidarsi nel mercato degli appalti pubblici.

Si tratta di uno **sportello fisico e virtuale** che mette a disposizione strumenti, competenze e conoscenze di natura economica, giuridica e tecnica. È anche una **community** nella quale interagiscono le imprese operanti nel mercato degli appalti o interessate a farlo, le stazioni appaltanti della Sardegna e tutti gli stakeholder territoriali. È una **porta di accesso**

**ai servizi** che agevolano e ottimizzano l'attività degli operatori economici interessati al mercato degli appalti pubblici.

Attualmente sono coinvolte in questa community **492 stazioni appaltanti, 803 imprese e 423 esperti** e il risultato raggiunto in questi anni è che le imprese che ne fanno parte:

- partecipano a più gare rispetto alle imprese non coinvolte (52% contro il 37%);
- hanno fatto più formazione;
- hanno una maggiore propensione a realizzare a partenariati;
- hanno maggiore propensione all'innovazione nel procurement (es. appalti pre-commerciali);
- hanno una maggiore proattività verso il mercato degli appalti pubblici (es. iscrizione all'Albo Fornitori sia in Regione che fuori Regione, scouting attraverso le piattaforme regionali).

## 8. Procedure semplici e tempi certi (anche della giustizia amministrativa)

Rendere semplici (o meglio più semplici rispetto ad oggi) le procedure di gara è un'affermazione talmente ripetuta da rischiare di sembrare vuota o generica. Eppure, è una strada indispensabile se vogliamo davvero migliorare la capacità di spesa della Pubblica Amministrazione e favorire la concorrenza e la partecipazione delle imprese agli appalti pubblici.

Volendo concentrare le nostre proposte su alcuni aspetti concreti della possibile semplificazione degli appalti, ci preme porre l'attenzione sugli **adempimenti documentali richiesti alle stazioni appaltanti e alle imprese** in fase di partecipazione e di aggiudicazione delle procedure di gara.

Prendiamo ancora spunto dalle parole dell'Avvocato Giuseppe Busia<sup>18</sup>: *“Nel settore dei contratti pubblici è necessario creare un sistema di raccolta delle informazioni, a partire dal casellario giudiziario, delle attestazioni di regolarità fiscale rilasciate dall'agenzia delle entrate e di regolarità contributiva rilasciate dall'INPS al fine di affermare il principio once only ovvero non richiedere al cittadino più volte le stesse certificazioni, attestazioni, dichiarazioni o altri atti o documenti già conosciuti e disponibili”*.

Il reperimento da parte delle imprese delle informazioni richieste per partecipare ad una gara d'appalto, e il successivo controllo da parte delle stazioni appaltanti sia in fase di gara che in fase stipula del contratto, rappresentano per entrambe le parti un onere rilevante che incide, anche considerevolmente, sulla tempistica di esecuzione di una procedura d'appalto.

Il paradosso è che la gran parte di queste informazioni sono già nella disponibilità della Pubblica Amministrazione; il problema è che risiedono in “silos” separati e non comunicanti, così che diventa più facile (o più comodo) richiederli tutte le volte.

---

<sup>18</sup> Giuseppe Busia, Presidente ANAC “Audizione alla Camera dei Deputati” Roma, 2 febbraio 2021

Per la verità le basi per risolvere questo problema sono già state poste cinque anni fa, nel momento in cui AgID, in attuazione di quanto disposto dall'art. 58 del Codice Appalti, ha emanato la Circolare n. 3 del 6 dicembre 2016 denominata "Regole Tecniche aggiuntive per garantire il colloquio e la condivisione dei dati tra sistemi telematici di acquisto e di negoziazione". In quell'ambito sono state delineate **le modalità attraverso cui garantire l'interoperabilità dei dati**. Il problema è che anche in questo caso non sono seguite le azioni conseguenti e risulta difficile capire a che punto siamo.

Anche il già citato D.L. 77/2021 è intervenuto con alcune disposizioni che riteniamo molto importanti e rilevanti ai fini della semplificazione degli adempimenti amministrativi. In particolare, l'art. 53 consolida in un'unica **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici** gestita dall'ANAC anche le informazioni che in precedenza erano incluse in una Banca Dati degli Operatori Economici affidata al Ministero delle Infrastrutture; istituisce il **Fascicolo virtuale dell'operatore economico** con la possibilità di utilizzare i dati e i documenti in esso contenuti anche per gare diverse; ribadisce la centralità delle Linee Guida AgID in materia di interoperabilità.

**La proposta di Unindustria è di definire tempi certi di attuazione dell'interoperabilità dei dati gestiti dalle diverse Banche Dati Pubbliche. Riteniamo sia anche necessario assicurare una piena trasparenza nella comunicazione sullo stato di avanzamento e sui contenuti principali delle diverse soluzioni in corso di implementazione affinché il principio "once only" sia compiutamente e velocemente applicato nel contesto di contratti pubblici**

Una seconda priorità che va sottolineata, e che ha un rilevante impatto sull'interesse e sulla convenienza delle imprese a partecipare agli appalti pubblici, è quella della **certezza dei tempi di esecuzione di tutte le fasi della gara**.

Il Disegno di Legge Delega per la riforma del Codice Appalti riafferma il principio della "certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti, alla realizzazione delle opere pubbliche, anche attraverso la piena digitalizzazione e informatizzazione delle stesse procedure".

La dichiarazione è positiva ed è auspicabile una sua attuazione efficace. In tal senso, si ritiene utile porre l'attenzione su alcune necessità.

Evitare di attribuire la Responsabile Unico del Procedimento (RUP) la **responsabilità per danno erariale in caso di mancato rispetto dei termini**, come previsto dal Decreto Semplificazioni. Questa norma ha generato diversi casi di "fuga dalla firma", soprattutto per le gare più complesse, con la conseguenza di limitare, anziché incentivare le iniziative di spesa pubblica. Sappiamo bene che il RUP non ha il governo totale del processo di acquisto (o delle risorse dedicate ad una specifica gara) e di conseguenza con questi provvedimenti si rischia solo di penalizzare un ruolo già oggi poco ambito.



**Non penalizzare i tempi di risposta degli operatori economici** in fase di predisposizione della documentazione amministrativa, tecnica ed economica. “Risparmiare tempo” in questo caso mette a repentaglio sia la concorrenza, perché non tutte le imprese sono in grado di rispondere rapidamente, che la qualità e la completezza delle offerte.

Includere nella **certezza dei tempi anche gli eventuali interventi della giustizia amministrativa**. Occorre porre attenzione ai metodi di risoluzione delle controversie alternativi a quello giurisdizionale, nella logica di ridurre i tempi di esecuzione dei contratti, con particolare attenzione ai tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

Semplificare i **nodi strutturali che sono più a monte del processo realizzativo**, cioè le **procedure decisionali e autorizzative** le quali, terminata la fase di emergenza, torneranno a produrre i ritardi e i rallentamenti di sempre.

Infine, occorre sottolineare un ulteriore profilo di criticità che riguarda il **doppio regime cui potrebbero essere sottoposte imprese e stazioni appaltanti**. Infatti, per i progetti PNRR sarà utilizzato il regime “semplificato” previsto nel DL n. 77/2021, mentre per le opere “non” PNRR (ordinarie), ovvero per i progetti “post-PNRR”, sarà applicato il Codice come poi modificato dai decreti legislativi attuativi della delega.

Quest’ultimo, quindi, troverà durante il periodo della sua prima applicazione il pieno dispiegarsi degli effetti di norme derogatorie appena introdotte. Pertanto, sembrano necessarie norme transitorie sulla differenziata gestione temporanea delle due discipline e sul ritorno all’unicità regolatoria post-PNRR, che però al momento non si rinvengono nel Disegno di Legge di riforma del Codice Appalti.

## 9. Digitalizzare per semplificare

La **digitalizzazione degli acquisti è la vera semplificazione su cui occorre investire**.

La Commissione Europea lo ha affermato chiaramente già nel 2012<sup>19</sup>: *“gli appalti elettronici possono contribuire a migliorare l’accesso alle gare di appalto e la loro trasparenza, in particolare per le PMI, in modo da stimolare la concorrenza transfrontaliera, l’innovazione e la crescita nel mercato unico. Possono anche contribuire a ridurre i tassi di errore e consentire notevoli riduzioni dei costi, sia riducendo il prezzo che il settore pubblico paga per acquistare beni, servizi e lavori, sia riducendo i costi di transazione per il settore pubblico e per gli operatori economici”*.

Eppure, nonostante l’obbligo di digitalizzazione delle procedure di gara stabilito dall’art. 40 del Codice Appalti, l’ANAC<sup>20</sup> ci ricorda che *“in base ai dati in possesso dell’Autorità, pur con differenze significative tra aree territoriali, tipologie di stazioni appaltanti e settori merceologici, circa 1/3 delle gare oggi viene ancora svolto in modalità cartacea”*.

<sup>19</sup> Commissione Europea “Una strategia per gli appalti elettronici” COM (2012) 179, Bruxelles, 20 aprile 2012

<sup>20</sup> ANAC “Strategie e azioni per l’effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell’Autorità”, Roma, 27 maggio 2020

Si attende ancora, fra l'altro, che il Legislatore definisca attraverso un Decreto "le modalità di digitalizzazione delle procedure di tutti i contratti pubblici, anche attraverso l'interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni" (art. 44 del Codice Appalti). Il Decreto doveva essere pubblicato entro un anno dall'entrata in vigore del Codice e la sua mancata attuazione non fa che alimentare incertezza e limitare gli effetti positivi attesi dalla digitalizzazione.

I ritardi nella digitalizzazione degli acquisti non sono però esclusivi del nostro Paese. Sempre la Commissione Europea ha evidenziato<sup>21</sup> che "la trasformazione digitale del public procurement procede a rilento. In uno studio del 2016 è emerso che solo quattro Stati Membri utilizzano le tecnologie digitali in tutte le fasi principali del processo di acquisto. Gli Stati Membri non stanno utilizzando le nuove tecnologie come un'opportunità per semplificare e velocizzare le loro procedure di acquisto".

**La proposta di Unindustria è di definire un percorso che preveda la piena digitalizzazione dei processi di procurement pubblico in tutte le sue fasi e per tutte le tipologie di procedure di gara. In particolare, la digitalizzazione dovrebbe supportare non solo la fase negoziale ma anche le fasi di autorizzazione, di programmazione degli acquisti e di esecuzione dei contratti. Il percorso dovrebbe prevedere tempi certi di attuazione e fondi da investire in risorse umane e tecnologiche necessarie all'effettiva digitalizzazione degli acquisti**

All'interno del percorso sopra indicato, Unindustria sostiene la necessità di due interventi utili a facilitare l'accesso delle imprese al mercato della domanda pubblica:

- Implementare la **piattaforma digitale dei bandi di gara presso l'ANAC**, come previsto dall'art. 73 del Codice Appalti e che possa svolgere il compito di Portale Unico di accesso alle informazioni sulle opportunità in essere;
- **Uniformare e rendere interoperabili i requisiti di accesso, di abilitazione e di aggiornamento degli Albi Fornitori** delle Amministrazioni e delle Imprese pubbliche, per ridurre (se non eliminare) gli adempimenti amministrativi degli operatori economici che oggi sono costretti a gestire le informazioni richieste da ogni singolo portale.

## 10. Innovazione e collaborazione tra pubblico e privato

**"Gli appalti per l'innovazione possono migliorare la ripresa economica dell'UE dopo la crisi del COVID-19 con investimenti pubblici migliori. Si tratta di uno strumento importante per promuovere la trasformazione della nostra economia verso un'economia verde e digitale"**<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> "Making Public Procurement work in and for Europe", op. cit.

<sup>22</sup> Commissione Europea "Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione" C (2021) 4320 Bruxelles 18 giugno 2021

Così si è espressa recentemente la Commissione Europea, in uno studio che ha analizzato le modalità per mettere a punto un quadro strategico in materia di appalti per l'innovazione, per attrarre gli innovatori e per attrarre l'innovazione, in un contesto ancora molto lontano dagli obiettivi comunitari.

È stato infatti calcolato che *“l'ammontare complessivo degli acquisti in Ricerca & Sviluppo nei Paesi dell'Unione ammonta a circa lo 0,58% del totale degli acquisti pubblici (0,1% del PIL Europeo)<sup>23</sup>”,* valore ben al di sotto del 3% che rappresenta l'obiettivo ambizioso della Commissione.

L'Italia in questo benchmark è poco sopra lo 0,2% a conferma di una difficoltà strutturale a investire in innovazione.

Unindustria considera strategico porre attenzione alle **procedure semplificate per gli investimenti in tecnologie verdi e digitali e per l'innovazione e la ricerca**, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU e con l'obiettivo di stimolare il processo di sviluppo tecnologico delle imprese attraverso il potenziamento di strumenti tesi a promuovere la domanda pubblica di innovazione.

È da tempo che la stessa Confindustria promuove un cambio di passo in questa direzione e, a titolo esemplificativo, nel 2018 ha stipulato con AgID e con la Conferenza delle Regioni/Itaca un Protocollo di intesa con l'obiettivo di avviare una serie di azioni, tra cui percorsi di formazione e sensibilizzazione, oltre che attività di supporto tecnico operativo, per incentivare la partecipazione delle imprese alle procedure di gara e migliorare la capacità degli operatori di mercato di rispondere alle esigenze d'innovazione espresse dalle Pubbliche amministrazioni, anche nell'ottica di ottimizzare la spesa pubblica.

**La proposta di Unindustria è di attivare un tavolo di confronto con i soggetti istituzionali più opportuni e i rappresentanti delle stazioni appaltanti e delle imprese per analizzare gli ostacoli che limitano la diffusione degli appalti di innovazione e proporre delle misure che ne favoriscano l'utilizzo a partire dagli investimenti previsti nel PNRR per le transizioni ambientale e digitale**

<sup>23</sup> DG GNECT, F – Digital Single Market “Benchmarking of R&D procurement and Innovation Procurement Investments  
In countries across Europe” Bruxelles, 10 ottobre 2020

## Explicit

### 11. Le proposte di Unindustria: tavola sinottica

Allo scopo di facilitarne la lettura, le proposte di Unindustria descritte nel documento sono riassunte di seguito in una tavola sinottica.

Riferimento	Contenuti delle proposte
La vera riforma è attuare le regole	Semplificare l'iter legislativo dei provvedimenti sugli appalti, legando l'entrata in vigore delle norme alla <b>presenza obbligatoria di disposizioni attuative immediate</b> , tempi certi e verifiche a posteriori dei risultati ottenuti.
	Coinvolgere nell'intero iter legislativo di revisione della normativa sugli appalti i <b>rappresentanti tecnici delle stazioni appaltanti e delle imprese</b> . Riteniamo che il coinvolgimento debba essere più sostanziale rispetto al meccanismo delle audizioni, e potrebbe essere realizzato con una modalità analoga a quella prevista dall'Art. 3 del D.L. 77/2021 (Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale).
Investire nella qualità della spesa pubblica	Dare immediata attuazione al principio della <b>qualificazione delle stazioni appaltanti</b> attraverso la revisione e l'emanazione dei requisiti tecnico-organizzativi necessari alla qualificazione e la definizione dei relativi ambiti di attività, dei bacini territoriali, della tipologia e delle soglie dei contratti.
	Rafforzare il <b>ruolo dei Soggetti Aggregatori</b> nelle Regioni e nelle Città Metropolitane anche attraverso ulteriori investimenti in risorse professionali e tecnologiche.
	Riconoscere la complessità, la specializzazione e l'unicità del ruolo del personale impegnato nel settore degli appalti e di creare dei percorsi di formazione continua di alto livello e di <b>certificazione delle competenze dei buyer pubblici</b> nel quadro della riforma della Pubblica Amministrazione e dell'adeguamento delle competenze del personale previsto all'interno del PNRR.
	Dare attuazione in tempi certi, anche tramite il coinvolgimento dei rappresentanti delle Stazioni Appaltanti e delle imprese, al <b>sistema di rating e di certificazione degli operatori economici</b> e di introdurre le necessarie procedure di trasparenza e <b>monitoraggio sull'esecuzione dei contratti</b> necessarie all'aggiornamento del rating stesso.
La concorrenza è il motore dello sviluppo	Elaborare, anche con il contributo di rappresentanti delle Stazioni Appaltanti e delle Imprese, e attuare un <b>sistema di premialità per le Associazioni Temporanee di Impresa</b> che prevedano una quota significativa del valore degli appalti assegnata alle PMI.

Riferimento	Contenuti delle proposte
	<p>Sviluppare e incentivare dei <b>percorsi di formazione alle imprese</b> per favorire la partecipazione agli appalti pubblici, con particolare attenzione alle PMI. Tali percorsi dovrebbero essere sviluppati preferibilmente a livello territoriale (regionale e/o provinciale) e prevedere <b>momenti di informazione e di dialogo</b> che coinvolgano sia le imprese che le stazioni appaltanti del territorio.</p> <p>Rafforzare il ruolo del <b>Garante per le MPMI</b>, anche attraverso la previsione di una struttura di supporto e di strumenti adeguati, con lo scopo di monitorare l’impatto dell’attività normativa sulle MPMI e proporre interventi che favoriscano la loro partecipazione alle gare pubbliche all’interno della <b>Legge annuale per le MPMI</b>.</p>
<p>La vera riforma è attuare le regole</p>	<p>Definire tempi certi di <b>attuazione dell’interoperabilità dei dati gestiti dalle diverse Banche Dati Pubbliche</b>. Riteniamo sia anche necessario assicurare una piena trasparenza nella comunicazione sullo stato di avanzamento e sui contenuti principali delle diverse soluzioni in corso di implementazione affinché il principio “once only” sia compiutamente e velocemente applicato nel contesto di contratti pubblici.</p> <p>Eliminare la <b>responsabilità per danno erariale</b> prevista per il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) in caso di mancato rispetto dei termini di aggiudicazione delle gare, come previsto dal Decreto Semplificazioni.</p>
<p>Investire nella qualità della spesa pubblica</p>	<p>Definire un percorso che preveda la piena <b>digitalizzazione dei processi di procurement pubblico</b> in tutte le sue fasi e per tutte le tipologie di procedure di gara. In particolare, la digitalizzazione dovrebbe supportare non solo la fase negoziale ma anche le <b>fasi di autorizzazione, di programmazione degli acquisti e di esecuzione dei contratti</b>. Il percorso dovrebbe prevedere tempi certi di attuazione e fondi da investire in risorse umane e tecnologiche necessarie all’effettiva digitalizzazione degli acquisti.</p> <p>Implementare la <b>piattaforma digitale dei bandi di gara</b> presso l’ANAC, come previsto dall’art. 73 del Codice Appalti e che possa svolgere il compito di Portale Unico di accesso alle informazioni sulle opportunità in essere.</p> <p>Uniformare e <b>rendere interoperabili</b> i requisiti di accesso, di abilitazione e di aggiornamento degli <b>Albi Fornitori</b> delle Amministrazioni e delle Imprese pubbliche, per ridurre (se non eliminare) gli adempimenti amministrativi degli operatori economici che oggi sono costretti a gestire le informazioni richieste da ogni singolo Portale.</p>
<p>Innovazione e collaborazione tra pubblico e privato</p>	<p>Attivare un tavolo di confronto con i soggetti istituzionali più opportuni e i rappresentanti delle stazioni appaltanti e delle imprese per analizzare gli ostacoli che limitano la diffusione degli appalti di innovazione e proporre delle misure che ne favoriscano l’utilizzo a partire dagli investimenti previsti nel PNRR per le transizioni ambientale e digitale.</p>



## 12. Conclusioni

Le proposte di Unindustria in merito alla valorizzazione della domanda pubblica come leva di rilancio dell'economia italiana, si possono sintetizzare in tre principi:

- **Cambiamento di metodo.** Riteniamo che in un contesto straordinario di disponibilità di risorse pubbliche e di trasformazione della nostra economia come quello attuale, occorra un grande impegno di concretezza e di collaborazione da parte della Pubblica Amministrazione. Il rilancio della domanda pubblica passa attraverso leggi più semplici e autoconsistenti, tempi certi di attuazione dei provvedimenti, attenzione alle fasi di programmazione degli acquisti e di esecuzione dei contratti, nonché collaborazione con i rappresentanti tecnici delle stazioni appaltanti e delle imprese nella riscrittura delle regole degli appalti.
- **Investimenti nelle strutture, nelle persone e nella digitalizzazione del Public Procurement.** *Per spendere di più e spendere meglio*, è necessario disporre di organizzazioni pubbliche strutturate e dedicate alla materia complessa degli appalti, di personale competente, di tecnologie e sistemi efficienti in grado di gestire dati interoperabili e facilmente accessibili. Molte stazioni appaltanti operanti in Italia sono carenti sotto questi profili, e non è attuabile un vero cambiamento senza investimenti di risorse finanziarie. Il ritorno di queste risorse è certo, sia in termini di quantità e qualità della domanda pubblica che di ottimizzazione dei costi.
- **Crescita della partecipazione delle imprese, a partire dalle PMI, nel mercato della domanda pubblica.** Come sottolineato dalla Commissione Europea, esiste una radicata mancanza di fiducia (*low trust*) nel Procurement Pubblico da parte delle imprese, e in particolare delle PMI, delle start-up e delle imprese più giovani. Per recuperare fiducia occorrono procedure di gara più semplici, tempi certi di esecuzione delle gare e dei contratti, riduzione degli oneri amministrativi, attenzione alla qualità e all'innovazione, supporto alla formazione e al dialogo con le imprese.

Queste sono alcune delle proposte che riteniamo possano contribuire all'accelerazione della ripresa economica del nostro Paese con il contributo essenziale della domanda pubblica.

Questo documento è stato realizzato nell'ambito del  
**GT Politiche Industriali di UNINDUSTRIA**  
**GdL Domanda Pubblica**