

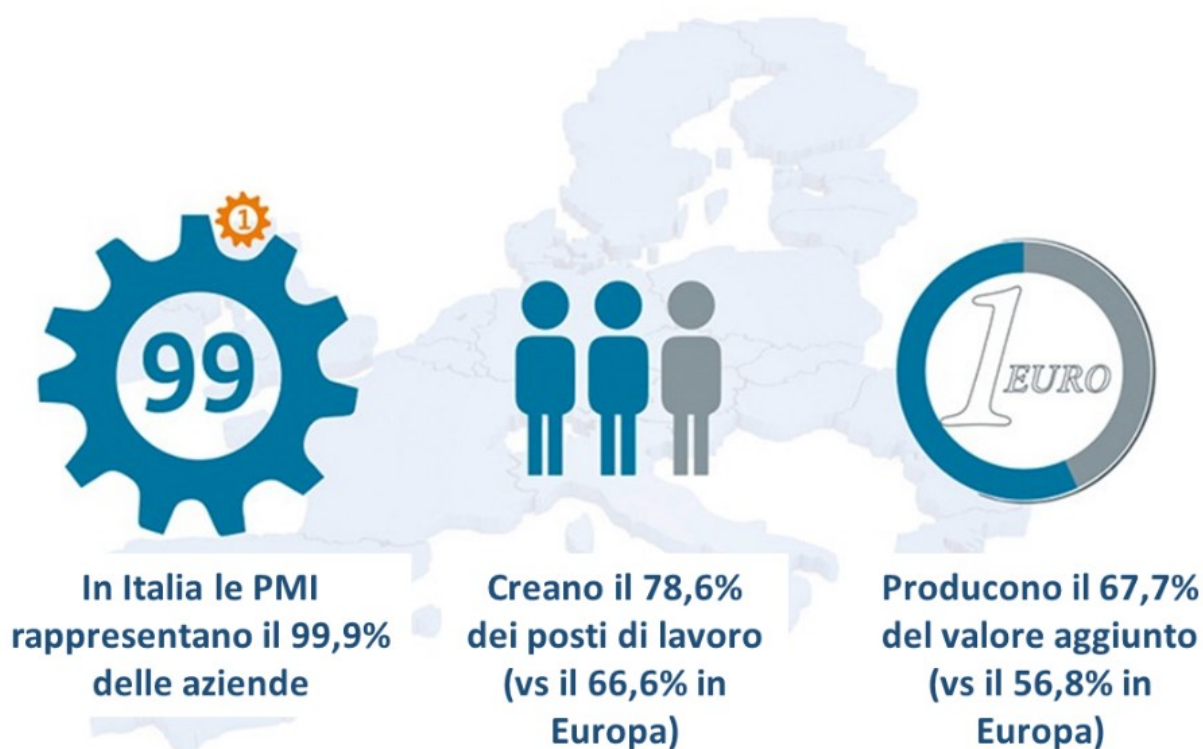
## PMI e appalti pubblici nell'era dell'eProcurement

**Author :** Federico Maffezzini

**Date :** 8 giugno 2018



Il ruolo strategico delle PMI (Piccole e Medie Imprese) nell'economia italiana è dimostrato dai numeri pubblicati annualmente dalla Commissione Europea attraverso lo Small Business Act for Europe<sup>[1]</sup>



Come si vede, nel confronto con l'Europa, le PMI italiane creano ancora più posti lavoro rispetto agli altri Paesi (+12%) e più valore aggiunto (10,9%).

Se però guardiamo la quota di appalti pubblici aggiudicati alle PMI, in Italia si raggiunge solo il 20% (rispetto al 29% della media dei Paesi Europei), che rappresenta un valore lontanissimo dal 67,7% di valore aggiunto prodotto.

Non vogliamo addentrarci in questa sede nella disamina di tutte le barriere che rendono difficile l'accesso delle PMI agli appalti pubblici, ma proviamo ad affrontare una domanda in continuità con un precedente articolo[2]: l'eProcurement, come tecnica di gestione delle gare, può contribuire ad aumentare l'interesse delle PMI per il settore pubblico, anche attraverso una competizione più trasparente?

Dal punto di vista dei vantaggi dell'adozione dell'eProcurement per le PMI, in letteratura esistono numerosi studi[3] che convergono sui seguenti aspetti: costi inferiori delle transazioni, tempi più veloci di aggiudicazione e ordine, maggiore accessibilità per i fornitori alle gare, processi di acquisto più standardizzati ed efficienti e riduzione della documentazione e degli oneri amministrativi.

Questi vantaggi valgono naturalmente per tutte le aziende, non solo per le PMI, che tuttavia sono quelle meno in grado di sostenere nel tempo i costi, i tempi, il personale dedicato a seguire le procedure di appalto, e che quindi possono maggiormente beneficiare di questi vantaggi.

Per verificare più nel concreto se i benefici per le PMI producono dei risultati concreti, ci riferiamo ad uno studio relativo alle PMI nel settore delle costruzioni in Portogallo[4].

Una premessa: il caso del Portogallo è particolarmente interessante per due motivi. Innanzi tutto il ruolo delle PMI nel Paese è molto simile a quello dell'Italia:

- Il 99,8% delle imprese sono PMI
- Il 78,1% degli occupati lavora in una PMI
- Il 68,5% del valore aggiunto è prodotto dalle PMI

In secondo luogo, il Portogallo ha introdotto l'obbligatorietà dell'utilizzo dei sistemi telematici per il 100% delle procedure di gara aperte, già nel 2009[5] e tuttora è il Paese più avanzato in Europa.

Lo studio ha preso in esame un campione di 9 PMI operanti nel settore dei lavori per un totale di circa 1.800 dipendenti; sono state realizzate interviste con gli operatori e analisi dei dati che hanno portato a qualificare i principali impatti positivi dell'eProcurement sul loro business:

- La dematerializzazione dell'intero processo di acquisto, aumenta la *rapidità di accesso* alle informazioni, la *competitività* e *allarga l'ambito geografico* in cui si opera
- Si riducono i *costi delle transazioni*, e in particolare i costi della documentazione e i costi di viaggio
- Si sviluppano *nuove strategie commerciali* verso il mercato pubblico, che viene percepito più trasparente e accessibile
- I nuovi strumenti hanno richiesto dei cambiamenti organizzativi e alcuni investimenti in

tecnologia, che hanno generato un *incremento di produttività del personale* e, a parità di costi, *volumi di vendita più elevati* e più contratti

Allo stesso tempo sono stati identificate alcune delle difficoltà più ricorrenti:

- La *complessità delle normative* è un problema costante, soprattutto per le aziende più piccole che non possono permettersi un supporto legale strutturato
- Le aziende hanno la necessità di essere qualificate e di operare su *molteplici piattaforme telematiche*, in alcuni casi anche molto diverse tra loro
- L'utilizzo della *firma digitale* non sempre è risultato efficace
- L'*integrazione dei dati* provenienti dalle piattaforme telematiche con i sistemi interni (es. ERP) deve essere migliorata e standardizzata

In sintesi lo studio sembra indicare una prevalenza di vantaggi percepiti dalle PMI, anche se siamo ancora nei primi anni di adozione e i risultati si potranno giudicare più efficacemente nel tempo.

E in Italia cosa sta succedendo? Detto che l'adozione degli strumenti di eProcurement è ancora limitato[6] al 20-30% del volume degli acquisti pubblici, si possono indicare degli esempi virtuosi di facilitazione della partecipazione delle PMI agli appalti elettronici.

Il più noto è probabilmente il caso del MEPA (Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione), un mercato digitale sviluppato e gestito da Consip (società posseduta dal MEF), dove le Amministrazioni registrate e le Imprese abilitate possono effettuare negoziazioni sotto la soglia comunitaria, mediante ordini diretti a catalogo o tramite richieste di offerta.

A partire dalla sua introduzione questo strumento si è subito dimostrato di grande interesse e accessibilità per le PMI che rappresentano il 99,1% delle 92.244 imprese abilitate a fine 2017[7] (erano meno di 7.000 fino al 2011). Se consideriamo che le PMI in Italia sono oltre 3,7 milioni, stiamo parlando di una quota del 2,5% di partecipanti, ma il dato è in continua crescita a ritmi sostenuti.

Va poi considerato che il volume ordinato attraverso il MEPA nel 2017 è stato di oltre 3,2 Miliardi € attraverso 600.000 transazioni (ca. 5.300 € medi per transazione) e anche questo è un dato in grande crescita, se si pensa che nel 2011 l'ordinato era pari a 243 Milioni € (per 74.000 transazioni).

Per facilitare l'accesso delle imprese locali, in particolare delle PMI, alle iniziative realizzate dal Programma per la razionalizzazione degli acquisti, e tramite questo alla domanda pubblica, Consip ha attivato oltre 350 Sportelli in Rete sull'intero territorio nazionale, con l'obiettivo di accompagnare le PMI nella conoscenza e nell'utilizzo degli strumenti di eProcurement.

Un secondo esempio è rappresentato dalla piattaforma di eProcurement della Provincia Autonoma di Bolzano[8], che è tra le regioni più all'avanguardia nell'adozione degli strumenti telematici di acquisto con oltre l'80% del valore degli appalti (ca. 1,2 miliardi € su 60.000 procedure) aggiudicati attraverso la piattaforma.

In questo contesto, le PMI (sia locali che fuori Provincia), rappresentano la netta prevalenza delle oltre 18.000 imprese (erano poco più di 1.000 nel 2011) che partecipano alle procedure di gara telematiche.

Anche in questo caso, a fronte di tassi di crescita molto elevati delle procedure telematiche di gara, le PMI si sono dimostrate pronte a cogliere le nuove opportunità che si presentavano e hanno adottato rapidamente le misure adeguate per competere.

Questi esempi positivi per le PMI, non possono naturalmente nascondere le difficoltà, anche nuove, che vanno affrontate per utilizzare al meglio l'eProcurement pubblico. Tra le altre, ne vanno sottolineate tre che sono in parte emerse anche nel caso del Portogallo sopra citato: la registrazione delle imprese sulle diverse piattaforme, la pubblicità delle procedure e la semplificazione.

Il notevole aumento delle procedure telematiche registrato in questi anni sia nelle Amministrazioni (oltre a Consip e alla Provincia di Bolzano, ci sono altre Regioni come Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia, che hanno acquistato prevalentemente on-line) che nelle imprese pubbliche, comporta la necessità, per le imprese private interessate a questi appalti, di registrarsi a numerosi Portali delle gare e spesso anche di qualificarsi nei diversi Albi Fornitori.

Questo significa non solo dover consultare quotidianamente tante fonti di informazioni tra loro scollegate, ma anche dover aggiornare periodicamente i dati relativi alla propria azienda che hanno una scadenza periodica (es. le visure camerali o i dati sulla regolarità contributiva). A questo si aggiungono anche i tempi e i costi (a volte rilevanti) per la qualificazione dell'azienda, in particolare per i settori speciali.

Se aggiungiamo il fatto che le piattaforme telematiche (pubbliche e private) messe a disposizione dalle Amministrazioni e dalle imprese pubbliche sono diverse tra loro, si comprende come la "capacità commerciale" di un'impresa privata, soprattutto se PMI, di seguire i clienti rischia di essere limitata.

La stessa conoscenza delle gara pubblicate dalle stazioni appaltanti rimane un problema irrisolto. Il Codice Appalti prevede la pubblicazione di tutti gli avvisi e i bandi "*...sulla piattaforma digitale dei bandi di gara presso l'ANAC, in cooperazione applicativa con i sistemi informatizzati delle regioni e le piattaforme regionali di e-procurement*[\[9\]](#)", ma a più di due anni di distanza di questa piattaforma non si vede traccia. L'unico servizio disponibile è quello del Portale della Trasparenza[\[10\]](#), che risulta tuttavia largamente incompleto (anche sui dati consuntivi delle aggiudicazioni) e di difficile utilizzo.

Rimane il terzo aspetto della semplificazione delle procedure grazie alla dematerializzazione, che richiederebbe una disamina più articolata di quella che possiamo fare in questa sede. Ci limitiamo ad accennare alla persistente mancanza di due strumenti fondamentali:

- La Banca Dati Nazionale degli Operatori Economici (BDOE), che l'art. 81 del Codice degli Appalti assegna al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Tramite la BDOE, dovrebbero essere "*resi disponibili dati e documenti relativi ai requisiti di carattere*

*generale, tecnico-professionale ed economico-finanziario per la partecipazione degli operatori economici alle procedure disciplinate dal codice e per il controllo, in fase di esecuzione del contratto, della permanenza degli stessi*<sup>[11]</sup>. La Banca Dati dovrebbe consentire di attuare finalmente il principio c.d. “Once Only”, enunciato nel eGovernment action plan 2016-2020 dell’Unione Europea, garantendo che i documenti siano forniti dai Data Provider e non debbano essere prodotti dagli Operatori Economici in sede di partecipazione alla gara.

- La Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), che l’art. 213 del Codice degli Appalti assegna all’ANAC. In questa Banca Dati confluiscono “*tutte le informazioni contenute nelle banche dati esistenti, anche a livello territoriale, onde garantire accessibilità unificata, trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi a essa prodromiche e successive*”<sup>[12]</sup>. In sostanza attraverso la BDNCP si dovrebbe disporre, facilmente e attraverso un unico portale, di tutte le informazioni che rendono davvero trasparente il mercato degli appalti pubblici.

Considerati i molti elementi in comune di queste due banche dati, è difficile comprendere le motivazioni dello sdoppiamento, e soprattutto del loro affidamento a due soggetti diversi. Ma soprattutto non è ancora chiaro quando saranno davvero disponibili e se riusciranno, come tutti ci auguriamo, a garantire una vera semplificazione delle procedure di gara.

Naturalmente le considerazioni su questi strumenti valgono per tutte le imprese, ma è di tutta evidenza che per le PMI una riduzione degli oneri amministrativi, dei tempi e della complessità delle procedure, costituirebbero un valore aggiunto più che proporzionale alle loro dimensioni e potrebbero aumentare significativamente la loro competitività negli appalti pubblici.

In conclusione si può affermare che la diffusione dell’eProcurement in Italia ha le potenzialità per facilitare una inversione di tendenza nell’accesso delle PMI al mercato degli appalti pubblici, e di aumentare quella quota del 20% che non rappresenta neanche lontanamente il loro ruolo nell’economia nazionale.

E’ però necessario un programma strutturato di azioni, in parte anche già definite ma non attuate, in grado di rimuovere le barriere che oggi ostacolano l’attività delle PMI o rendono troppo onerosa la partecipazione alle procedure di appalto.

Viene da chiedersi, ad esempio, che utilizzo è stato fatto sinora della “Legge annuale per le Micro, le Piccole e le Medie Imprese” prevista dallo Statuto delle Imprese<sup>[13]</sup> e che dovrebbe rappresentare lo strumento adeguato alla tutela e allo sviluppo delle PMI in Italia.

## NOTE

- <sup>[1]</sup> [2017 Italy SBA Fact Sheet & Scorebord](#)
- <sup>[2]</sup> [“eProcurement: un cambiamento dei processi, non solo cataloghi e gare telematiche” - F. Maffezzini Marzo 2018](#)
- <sup>[3]</sup> Neef, D. (2001) *E-procurement: From Strategy to Implementation*, Prentice-Hall/Financial Times, Add Upper Saddle River, NJ.
- <sup>[4]</sup> [Fernandes, T. and Vieira, V. \(2015\) ‘Public e-procurement impacts in small- and](#)

*medium-enterprises', Int. J. Procurement Management, Vol. 8, No. 5*

- [5] Tavares, L.V. (2010) *Public eTendering in the European Union – Trust in eVolution*. European Vortal Academy, Lisbon
- [6] [“L'eProcurement diventa obbligatorio: a che punto siamo?”](#) – F. Maffezzini Gennaio 2018
- [7] *“Il Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A. Il MePA.”* Presentazione pubblica Febbraio 2018
- [8] *Gli appalti pubblici in Alto Adige - 2016*
- [9] *D. Lgs. 50/2016 del 18 aprile 2016 – Art. 73 c.4*
- [10] <http://portaletrasparenza.anticorruzione.it/microstrategy/html/index.htm>
- [11] *Le innovazioni del D. Lgs. 50/2016 di prossima introduzione: la BDOE e il DGUE elettronico – Forum eProcurement Aprile 2018*
- [12] *Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici – Forum eProcurement Aprile 2018*
- [13] *Legge 11 novembre 2011 n.180*

A cura di: **Federico Maffezzini**