



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

Roma, 20 aprile 2017

Sintesi per la stampa

Tavola rotonda dal titolo "Mercato Pubblico, centralizzazione e tutela della concorrenza"

Le PMI soffrono e denunciano in ogni sede, anche attraverso le associazioni di categoria rappresentative dei relativi interessi, una crescente difficoltà a prendere parte alle procedure di gara ad evidenza pubblica, a causa della progressiva centralizzazione degli acquisiti e del crescente valore degli appalti, con richiesta di requisiti di fatturato sproporzionati rispetto alle esigenze di massima apertura del mercato pubblico propugnate dall'Unione Europea.

Ciò è in larga parte dovuto alle varie leggi di Stabilità e di contenimento della spesa pubblica che si sono succedute nel tempo, soprattutto dal 2007 in poi, che, in attuazione di una erronea politica di centralizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, hanno comportato un fenomeno di aggregazione della domanda, che spesso prescinde da una doverosa analisi degli effetti che ne conseguono sulla struttura del mercato.

La politica della centralizzazione, così come attuata in Italia, non è dunque in linea con le esigenze di tutela della concorrenza – di cui è diretta espressione il principio di massima partecipazione, anche in via individuale, delle PMI alle gare d'appalto - , indicate invero come priorità assoluta dall'Unione Europea, dapprima con lo *Small Business Act* della Commissione UE del 3 marzo 2010 (recepito in Italia con il cd. Statuto delle imprese) e oggi, a seguito del recepimento delle nuove direttive europee, in modo chiaro dal codice degli appalti pubblici e delle concessioni (D.Lgs. 19 aprile 2016, n. 50).

In occasione delle audizioni delle categorie interessate da parte dell'VIII Commissione sui Lavori Pubblici del Senato, sia la Confcommercio che la FNIP - Federazione Nazionale delle Imprese di Pulizia, servizi e multiservizi, hanno denunciato gli scarsi risultati ottenuti a tal proposito con l'introduzione, nell'abrogato codice, di diverse disposizioni a tal fine dirette. L'ostacolo più rilevante era da rinvenirsi, secondo le associazioni, nel perdurante valore sproporzionato dei lotti nei quali continuavano ad essere suddivise le grandi gare d'appalto per l'acquisto di beni e servizi, nonostante la riforma del codice del 2011; con la conseguenza, ad esempio, che ai fini della partecipazione a tutta una serie di gare di *Facility*, indette da Consip SpA tra il 2012 e il 2015 (Pulizia nelle scuole, FM 4 e Pulizia in ambienti sanitari), erano richiesti requisiti di fatturato enormi, di valore sproporzionato rispetto alle esigenze di massima apertura del mercato alle PMI, con valori peraltro idonei ad assorbire una rilevantissima quota di mercato (circa 7 miliardi della spesa pubblica programmata per i prossimi quattro anni).

La non corretta applicazione della disciplina vigente e le storture che ne derivano nei mercati di riferimento sono state per di più confermate sia dall'Autorità per la Concorrenza e il Mercato, che ha



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

accertato l'esistenza di accordi collusivi tra i più grandi player del mercato nell'ambito della partecipazione alle grandi gare Consip, che dal giudice amministrativo, che ha di recente annullato un'importante gara di servizi indetta dalla medesima Consip, proprio per gli effetti restrittivi che avrebbe generato.

Se è pur vero che il nuovo codice degli appalti pubblici ha in qualche misura rimediato alla palese inefficienza, sul punto, di quello previgente, è altrettanto vero che la maggiore attenzione dedicata ad altri argomenti - primo fra tutti, proprio quello della centralizzazione degli acquisiti e della riduzione delle stazioni appaltanti - non consente alle associazioni maggiormente rappresentative del mondo delle PMI di poter affermare di essere soddisfatte.

Dal 2014 è prevista l'obbligatorietà per le Pubbliche Amministrazioni centrali e periferiche, Regioni, enti regionali e loro consorzi o associazioni, enti del Servizio Sanitario Nazionale, di ricorrere a Consip o altro Soggetto Aggregatore per le relative procedure di acquisto per individuate categorie di beni e servizi.

Tra le maggiori criticità della disciplina vigente - che invero non riguardano tanto il nuovo codice, quanto le leggi sul contenimento della spesa pubblica e sulla centralizzazione degli acquisiti - si segnalano:

- Il volume delle gare pubbliche risente dell'andamento delle gare di maggiore dimensione. A causa della maggiore centralizzazione, la dimensione delle gare d'appalto è cresciuta notevolmente rendendo ancora più difficile la vita alle PMI. E questo in un quadro in cui la Commissione UE chiede di garantire spazi per le piccole e medie imprese.
 - Il risparmio dichiarato in questi ultimi mesi dalle Centrali di committenza, in primis Consip, che deriverebbe da questa concentrazione delle gare è, a nostro giudizio, vero solo sulla carta. I contratti conseguiti con Consip comportano prezzi con una quota ridotta relativa alla esecuzione del servizio se confrontati agli stessi precedenti contratti. Infatti buona parte del prezzo è relativa a servizi di anagrafica, informatica ed altro, svilendo il servizio.
 - l'inesistenza di criteri legislativi stringenti, utili ad una maggiore perimetrazione della scelta, rimessa dalla legge ad un Decreto del Presidente del Consiglio, degli appalti di beni e servizi per i quali è obbligatorio l'acquisto attraverso i soggetti aggregatori. Da tale ambito dovrebbero ad esempio essere sottratti gli appalti di servizi *labour intensive*, per i quali non sono conseguibili le economie di scala cui mirano gli acquisiti centralizzati l'obbligatorietà dell'acquisto tramite centrali di committenza anche quando il prezzo del bene o del servizio che la singola amministrazione potrebbe spuntare sul mercato possa essere inferiore a quello Consip
 - l'attribuzione ad un organo del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori del compito di emanare le linee guida sulle *best practices*, per una corretta suddivisione in lotti, utile ad una maggiore apertura del mercato pubblico in favore delle PMI. Tale compito andrebbe piuttosto



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

attribuito all'Anac, così come avviene in genere per la soft law prevista dal codice, e non certo ad un organo rappresentativo dei soggetti destinatari delle stesse linee guida e delle stesse *best practices*.

- Necessità di verificare la possibilità che i soggetti aggregatori operino su base regionale per la creazione di benchmark di riferimento per categorie di prodotti omogenei e di servizi alla P.A. nell'ottica della semplificazione dei processi di acquisizione e della tutela della concorrenza.
 - **Finalità della suddivisione degli appalti in lotti è quella di favorire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese (art. 51 D.lgs. 50/2016).**

La suddivisione deve tener conto:

1. della «**funzionalità**», (articolo 3, comma 1, lettera qq), suddividendo un servizio generale in parti la cui esecuzione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti;

2. della tipologia di **prestazione** (articolo 3, comma 1, lettera ggggg), ovvero del «**lotto prestazionale**», definito su base qualitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti. Una suddivisione in lotti di importo **logicamente determinato**, i cui requisiti proporzionati garantiscano l'accesso ad un maggior numero di operatori di mercato, riuscirebbe al contempo a tutelare tanto l'accesso delle PMI che l'interesse pubblico.

- Riguardo alla procedura di cui all'art. 66 del D Lgs 50/2016, recepire e valorizzare il ruolo delle Associazioni di categoria affinché per le stesse sia prevista l'audizione da parte delle S.A. e/o la partecipazione alla fase preliminare della stesura degli atti di gara, al fine di offrire non solo un "apporto tecnico" utile alla redazione dei capitolati speciali ma anche una panoramica sulla composizione del mercato.
- Possibilità di procedura di gara in ambito sanitario attraverso Centrali regionali, in luogo di procedure di livello nazionale se non per non per prodotti di largo consumo non specialistici.