

# Tavoli Operativi

*Piccole e Medie Imprese*

15/07/2025



# Tavoli Operativi

## Piccole e Medie Imprese - Approfondimento

---

- **Criteri di premialità oggettivi e progressivi**
- **Polizze e garanzie proporzionate e accessibili**
- **Allineamento delle tariffe ai benchmark di mercato**
- **Programma formativo per le PMI sul procurement pubblico**
- **Ridisegno dei lotti e riserve per PMI**
- **Fatturazione collaborativa come modello replicabile**



# Tavoli Operativi

## Piccole e Medie Imprese - Approfondimento

### Tema

#### Criteri di premialità oggettivi e progressivi 1/2

### CONTRIBUTI RICEVUTI

- Negli ultimi anni nei Capitolati d'oneri di numerosi accordi quadro, Consip ha introdotto criteri premiali che riconoscono **punti extra all'offerta tecnica in presenza di PMI** (anche non "innovative") con meno di 5 anni dalla costituzione e/o di Startup innovative come definite dalla legge (Dlgs. 179/2012, art. 25).
- L'introduzione di questi criteri premiali da parte di Consip ha avuto un impatto significativo sulla partecipazione delle PMI e delle Startup innovative agli Accordi Quadro incentivandone la presenza. Grazie a tali criteri, **la quota di mercato ad appannaggio delle PMI si è attestata mediamente intorno 5% delle quote complessive di partecipazione**. Questo fenomeno ha contribuito a rendere il public procurement più accessibile e inclusivo.
- **Potrebbe valutarsi l'introduzione di ulteriori criteri premiali**, che attribuiscono punteggi aggiuntivi alle offerte tecniche che prevedano un coinvolgimento delle PMI, **introducendo punteggi differenziati crescenti e commisurati alle quote di partecipazione delle PMI all'interno del Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI)**.
- A titolo di esempio, ipotizzando che venga reiterato un punteggio 'fisso' per il coinvolgimento nel RTI di PMI innovative e/o start up, potrebbe prevedersi un **ulteriore punteggio aggiuntivo** qualora le PMI e/o le start up partecipino al RTI con una quota almeno pari ad una certa percentuale.

# Tavoli Operativi

## Piccole e Medie Imprese - Approfondimento

### Tema

#### Criteri di premialità oggettivi e progressivi 2/2

### CONTRIBUTI RICEVUTI

- Nell'ambito delle procedure di gara pubbliche andrebbe premiato lo sforzo organizzativo e manageriale sostenuto dalle imprese che attivano percorsi di aggregazione, specie attraverso il ricorso al contratto di rete (sia nella forma della rete priva di soggettività giuridica che in quella con soggettività). **Si potrebbe valutare di attribuire premialità crescenti laddove le imprese, operanti in forma di rete o aggregata, siano esse start-up e piccole imprese.**
- **Estendere ai contratti di rete il riferimento ai criteri di premialità oggettivi e progressivi riferiti ai RTI**
- Riguardo all'esigenza di "favorire meccanismi inclusivi attraverso strumenti già disponibili", nell'ambito di tali strumenti **fare espresso riferimento**, a titolo esemplificativo, **alle reti di imprese.**

# Tavoli Operativi

## Piccole e Medie Imprese - Approfondimento

### Tema

## Polizze e garanzie proporzionate e accessibili 1/3

### CONTRIBUTI RICEVUTI

#### Introduzione di una soglia minima di ordinativi negli accordi quadro

Un aspetto cruciale per le PMI, specialmente in caso di Accordi Quadro multiaggiudicatario, è l'incertezza legata agli ordini effettivamente ricevuti. Gli aggiudicatari potrebbero ricevere ordini per meno del 10% del quantitativo previsto ma siano obbligati ad impegnarsi per quote che vanno dal 50% al 100% del quantitativo stimato e a rendere garanzie sul totale del quantitativo stimato.

Per mitigare questo rischio, **sarebbe opportuno introdurre delle soglie minime garantite di ordini nell'ambito degli accordi quadro, a seconda del posizionamento in graduatoria**, e che consenta ai fornitori di pianificare correttamente gli investimenti e di coprire i costi fissi (inclusi quelli legati alle garanzie).

#### Importi garanzie provvisorie

L'art. 106, comma 1, del Codice fissa l'importo della **garanzia provvisoria al 2%** del valore complessivo dell'appalto, senza prevedere una disciplina differenziata per gli accordi quadro e senza distinzione per valore.

Sarebbe maggiormente opportuno sfruttare la previsione contenuta nell'art. **l'art. 106, comma 1, secondo periodo, d.lgs. 36/2023, che consente alle stazioni appaltanti di ridurre l'importo della garanzia fino all'1%, al fine di renderlo proporzionato alla natura delle prestazioni oggetto dell'affidamento e al grado di rischio connesso**. Una ulteriore distinzione potrebbe essere fatta tenendo conto del valore della gara; infatti, partendo dal presupposto che la garanzia provvisoria ha carattere sanzionatorio per il caso in cui la sottoscrizione del contratto non possa avvenire per "colpa" dell'aggiudicatario, pare oltremodo sproporzionata una sanzione di centinaia di migliaia di euro per procedure centralizzate del valore nominale di qualche decina di milioni di euro.

# Tavoli Operativi

## Piccole e Medie Imprese - Approfondimento

### Tema

#### Polizze e garanzie proporzionate e accessibili 2/3

### CONTRIBUTI RICEVUTI

#### Importi garanzie definitive

L'art. 117 del Codice prevede che nei casi di accordi quadro, **la garanzia definitiva è pari al 2% dell'intero importo**, prevedendo poi singole garanzie per ciascun contratto attuativo fino a un massimo del 10%. Spesso, tuttavia, tale percentuale corrisponde ad una misura fissa pari al 10% per tutti i singoli accordi quadro, a prescindere dall'importo.

**Al fine di mitigare tale onere si potrebbe prevedere di sfruttare tutto il range dallo 0 al 10% dato dalla norma e differenziare le percentuali a seconda dell'entità del singolo accordo economico;** molte forniture derivanti da un accordo quadro potrebbero, ad esempio, avere un valore inferiore alle soglie UE e, in questi casi, com'è noto, è prevista la possibilità, per la stazione appaltante di non chiedere la garanzia definitiva. Ancora, potrebbe essere prevista una riduzione progressiva della percentuale della garanzia in ragione dell'aumento del valore dell'appalto.

# Tavoli Operativi

## Piccole e Medie Imprese - Approfondimento

### Tema

## Polizze e garanzie proporzionate e accessibili 3/3

### CONTRIBUTI RICEVUTI

#### **Introduzione di clausole di modifica dei fabbisogni**

Nei casi in cui la stima dei fabbisogni risulta sovradimensionata, vi è un aumento degli oneri per i fornitori senza la garanzia di un ritorno economico adeguato.

**La proposta consiste nell'introduzione, sin dal momento di indizione della gara, di clausole di modifica del prezzo di aggiudicazione a seconda di quanto effettivamente ordinato** (i.e. uno sconto basato sui volumi di vendita che si traduce in un prezzo maggiore per quantitativi inferiori che, via via, decresce per i quantitativi superiori).

In alternativa, potrebbero essere previste clausole che impongono la verifica degli effettivi fabbisogni in corso d'esecuzione che permettano alle amministrazioni e agli operatori economici di adattarsi a cambiamenti significativi nelle necessità di approvvigionamento, specie se in riduzione. Queste modifiche potrebbero avvenire a seguito di una consultazione congiunta tra le parti, con una riduzione proporzionale degli importi garantiti e una modifica delle condizioni di pagamento, quando il fabbisogno reale risulti inferiore alle aspettative iniziali.

#### **Semplificazione e trasparenza nella determinazione dei fabbisogni**

E' essenziale una maggiore trasparenza e accuratezza nella determinazione dei fabbisogni da parte delle amministrazioni. Le gare "al buio", dove il valore e le quantità stimate sono incerte o sovradimensionate, non solo mettono a rischio l'equilibrio economico degli Accordi Quadro, ma generano anche un ambiente competitivo disincentivante per le PMI. Per evitare tali problematiche, le amministrazioni dovrebbero essere obbligate a rendicontare con chiarezza come sono stati calcolati i fabbisogni e a fornire una stima realistica dei volumi di fornitura con un sistema di penalità in caso contrario.

# Tavoli Operativi

## Piccole e Medie Imprese - Approfondimento

### Tema

#### Allineamento delle tariffe ai benchmark di mercato

### CONTRIBUTI RICEVUTI

- L'atteggiamento delle imprese nella definizione dei prezzi e, quindi, degli sconti offerti rispetto al valore a base d'asta è guidata principalmente da logiche commerciali e la decisione sui ribassi da proporre è fortemente influenzata dalle caratteristiche dell'algoritmo utilizzato per la valutazione delle offerte economiche. Nella propria offerta economica, gli operatori rispondono quindi all'algoritmo e non alle caratteristiche del progetto tecnico richiesto e proposto. Tale atteggiamento determina prezzi offerti palesemente non congrui rispetto ai livelli medi del mercato anche in presenza di basi d'asta adeguate → **sostanziale divergenza fra le tariffe identificate come benchmark rispetto alle tariffe di aggiudicazione.**
- L'eccessiva distanza fra le tariffe di mercato e le tariffe di aggiudicazione (che si rilevano mediamente del 60%-70% più basse del mercato) da un lato impatta sulla qualità dei servizi erogati alle PA, dall'altro rappresenta una **barriera all'innovazione, in particolare da parte delle PMI.**
- In relazione all'**aspetto basi d'asta**, Consip ha prodotto nel tempo alcune gare che esprimevano delle tariffe professionali maggiormente allineate ai valori riconosciuti dal mercato per le diverse figure professionali. L'allineamento delle basi d'asta rispetto alle tariffe medie di mercato potrebbe impiegare questi esempi di gare già bandite come buone pratiche da replicare.
- In relazione alle **formule di valutazione dell'offerta economica**, è apprezzabile l'orientamento di Consip di adottare la formula 'concava a punteggio assoluto' pur rilevando l'importanza di adottare un esponente di potenza (parametro di concavità) che possa conferire alla formula la caratteristica di scoraggiare sconti eccessivi e in grado di far scivolare il mercato verso livelli di tariffe non sostenibili. La reattività del mercato all'algoritmo conduce, di massima, a ribassi medi che vanno dal 50-55% nel caso di parametro di concavità  $n=1,5$  per arrivare a circa il 30% circa nel caso di parametro di concavità  $n=6$ .



# Tavoli Operativi

## Piccole e Medie Imprese - Approfondimento

### Tema

Programma formativo per le PMI sul procurement pubblico.

### CONTRIBUTI RICEVUTI

- Consolidamento e rilancio del **Progetto Sportelli in Rete**, che rappresenta una vera e propria palestra per micro, piccole e medie imprese nell'approccio con il mercato degli appalti.
- Inserire anche le **reti d'impresa tra i destinatari dei programmi formativi**.
- Definire percorsi di formazione sul tema della partecipazione in forma aggregata o di rete al mercato della domanda pubblica, per colmare la scarsa conoscenza delle istanze delle imprese a rete

# Tavoli Operativi

## Piccole e Medie Imprese - Approfondimento

### Ulteriori temi

#### Ridisegno dei lotti e riserve per PMI

- **Ridisegno dei lotti di gara** → Suddividere un appalto in lotti (funzionali/prestazionali), per facilitarne l'accesso e favorire le PMI
- **Riserva di aggiudicazione** → Possibilità di riservare uno o più lotti a determinate categorie di operatori economici, tra cui le PMI, con decisione motivata e nel rispetto del principio di concorrenza e non discriminazione

#### Fatturazione collaborativa come modello replicabile

Sistema di fatturazione elettronica pubblico e certificato, che renda più facili e sicure le operazioni di anticipo fatture per le PMI che vincono gli appalti pubblici.