

Le micro e piccole imprese e il mercato degli appalti Pubblici

Executive Summary

1. Obiettivi e impianto dell'indagine

Il progetto analizza la capacità delle micro, piccole e medie imprese, con un focus specifico sulle micro e piccole imprese, di aggiudicarsi appalti pubblici a livello nazionale e regionale. L'indagine mira a identificare le principali barriere all'accesso, a comprendere il ruolo delle competenze e dell'organizzazione interna e a formulare proposte di semplificazione e governance per rendere il mercato più aperto e competitivo.

Il disegno di ricerca integra tre componenti: un'indagine desk sulle aggiudicazioni 2022-2024, basata sull'incrocio tra OpenData ANAC e archivio AIDA; un'indagine quantitativa CATI su 1.500 micro e piccole imprese; un'indagine qualitativa con 80 interviste in profondità. La lettura congiunta dei dati consente di affiancare alla misurazione quantitativa del fenomeno la percezione diretta delle imprese sulle difficoltà operative, normative e organizzative.

La ricerca, realizzata dall'Università di Roma Tor Vergata e dalla Fondazione Promo PA, è stata finanziata nell'ambito del progetto PNRR GRINS, (M4C2I1.3).

2. Evidenze principali

2.1 Un mercato numericamente aperto, ma economicamente concentrato

L'universo osservato comprende 90.761 MPMI risultate aggiudicatrici di almeno una procedura nel triennio 2022-2024, pari al 3,4% delle imprese presenti nell'archivio AIDA. La probabilità di presenza nel mercato pubblico cresce in modo netto con la dimensione aziendale: dal 5% delle microimprese al 16,4% delle piccole, fino al 26,2% delle medie e al 40% delle grandi imprese.

Il dato conferma l'esistenza di un mercato fortemente sbilanciato verso operatori più strutturati. Le MPMI ottengono una quota elevata del numero di aggiudicazioni, ma la loro incidenza si riduce quando si considera il valore economico. Nel 2024 il 72% delle aggiudicazioni tra 5.000 e 40.000 euro va alle MPMI; sopra i 40.000 euro, nel triennio 2022-2024, la quota scende al 68%. Tuttavia, guardando agli importi sopra i 40.000 euro, alle MPMI va solo il 41% del valore aggiudicato.

La dinamica è ancora più marcata per micro e piccole imprese, incluse le ditte individuali: esse ottengono il 66% delle aggiudicazioni tra 5.000 e 40.000 euro e il 53% delle procedure sopra i 40.000 euro, ma solo il 21% del valore economico complessivo. Ne deriva una distanza strutturale tra accesso formale al mercato e capacità effettiva di intercettare commesse economicamente rilevanti.

2.2 La soglia dimensionale delle procedure e il fattore settoriale

La soglia dei 150.000 euro rappresenta uno spartiacque. Fino a questo livello le micro e piccole imprese mantengono

un buon posizionamento competitivo; oltre tale soglia emergono barriere crescenti, che diventano particolarmente evidenti nelle procedure di importo elevato. Le imprese minori sono dunque presenti, ma prevalentemente nelle fasce basse del mercato.

La competitività varia anche per comparto. Le micro e piccole imprese risultano più forti nei lavori pubblici e nei servizi di ingegneria, mentre sono del tutto minoritarie nelle forniture sanitarie. Nei servizi, nelle forniture non sanitarie e nell'informatica il peso delle imprese medie e grandi rimane prevalente. Le barriere appaiono quindi connesse non solo alla dimensione economica delle gare, ma anche alla struttura dei mercati, ai requisiti tecnici, alla standardizzazione degli acquisti e al grado di centralizzazione.

I raggruppamenti temporanei di imprese rappresentano un canale di accesso rilevante: il 48,3% delle aggiudicazioni in RTI ha come capofila una micro o piccola impresa e il 61% delle imprese aggiudicatrici in RTI appartiene a questa classe dimensionale. Tuttavia, il dato suggerisce anche che molte MicPI rafforzino la propria posizione aggregandosi a imprese medio-grandi, non sempre con un ruolo guida. Il RTI è quindi uno strumento utile, ma non sufficiente a riequilibrare il mercato.

2.3 Organizzazione, competenze e fabbisogni

La capacità di partecipare stabilmente al mercato pubblico dipende in misura significativa dall'organizzazione interna. Tra le micro e piccole imprese che partecipano a gare, il 49% dispone di un ufficio gare strutturato; tra le imprese che operano solo tramite affidamenti diretti la quota si ferma al 42%. La presenza di strutture dedicate e più elevata nei settori sanità e lavori, dove la complessità delle procedure e dei requisiti rende più necessario un presidio specialistico.

Le imprese attribuiscono un valore strategico elevato non solo alle competenze giuridico-amministrative, ma anche a quelle economiche, tecnico-contabili, digitali e relazionali. L'efficiency gap medio si colloca intorno a 20 punti su scala 0-100 per i partecipanti a gare e poco sopra 21 per gli affidatari diretti. Il fabbisogno più marcato riguarda le competenze amministrative, soprattutto tra gli affidatari diretti, segno che anche le procedure apparentemente più semplici richiedono un rafforzamento delle capacità interne.

La formazione riflette questa differenza: chi partecipa alle gare investe soprattutto su competenze giuridiche e amministrative, mentre gli affidatari diretti dichiarano un maggiore investimento sulle competenze digitali. I partecipanti a gare ricorrono inoltre più spesso a supporti esterni, in particolare per la componente normativa e amministrativa.

3. Barriere all'accesso e valutazione degli strumenti

Le barriere sono percepite in modo molto più intenso dalle imprese che partecipano a gare rispetto agli affidatari diretti. Tra i partecipanti, le principali criticità riguardano i margini di guadagno troppo ridotti, indicati dal 55,7% delle imprese, la scarsità di occasioni adeguate ai propri prodotti o servizi, indicata dal 52,3%, e i ritardi nei pagamenti, segnalati dal 50,5%. Seguono la centralizzazione degli acquisti, la complessità normativa, i requisiti di accesso stringenti e la difficoltà di entrare in mercati percepiti come già consolidati attorno a fornitori abituali.

La fase di accesso alla gara è quella più critica: interpretazione dei bandi e dei capitolati, predisposizione della documentazione, acquisizione dei requisiti e costruzione dell'offerta tecnica ed economica sono gli aspetti che generano maggiore difficoltà. In fase di esecuzione pesano invece la gestione delle varianti, l'avvio del servizio o del cantiere e i rapporti amministrativi con il committente. L'indice medio di criticità è pari a circa 5,9 su 10 tra i partecipanti a gare e a circa 3,3 tra gli affidatari diretti.

La digitalizzazione produce un giudizio ambivalente. Le Piattaforme di Approvvigionamento Digitale sono riconosciute dai partecipanti a gara come potenzialmente utili alla semplificazione complessiva, con un indice pari a 6,2 su 10, ma la facilità d'uso riceve un giudizio insufficiente, pari a 4,9. Questo segnala che la digitalizzazione non coincide automaticamente con la semplificazione: senza interfacce semplici, interoperabilità, assistenza e accompagnamento, le piattaforme possono generare nuovi oneri per le imprese meno strutturate.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici e il Correttivo sono valutati positivamente dai partecipanti a gare, soprattutto per trasparenza, digitalizzazione, semplificazione, innalzamento delle soglie, subappalto e misure a favore delle PMI. Gli affidatari diretti risultano invece più cauti. Le interviste qualitative confermano una percezione ricorrente: partecipare a una gara è spesso vissuto come un'attività autonoma, onerosa e difficilmente sostenibile per strutture piccole, soprattutto quando le gare sono centralizzate o costruite su scale operative non compatibili con la dimensione aziendale.

4. Implicazioni operative e linee di intervento

L'indagine evidenzia che il tema non è solo ridurre gli adempimenti, ma costruire condizioni di mercato più proporzionate e contendibili. Le micro e piccole imprese possono competere quando le procedure sono coerenti con la loro scala produttiva, quando le informazioni sono accessibili, quando i requisiti non risultano eccessivamente selettivi e quando la digitalizzazione è accompagnata da supporto effettivo.

- Progettare lotti più piccoli e funzionali, evitando che la centralizzazione produca gare di dimensione incompatibile con la capacità operativa delle MicPI.
- Rafforzare la trasparenza e la visibilità delle opportunità, in particolare per le imprese che non sono già inserite nei circuiti relazionali delle amministrazioni.
- Sostenere percorsi formativi mirati su competenze giuridico-amministrative, digitali, economico-finanziarie e di project management.
- Accompagnare l'uso delle PAD con strumenti di assistenza, standardizzazione, interoperabilità e semplificazione dell'esperienza utente.
- Valorizzare forme aggregative come RTI e reti di impresa, ma garantendo che esse non diventino l'unico canale praticabile per accedere alle commesse di maggiore valore.

In conclusione, la ricerca mette in luce un paradosso strutturale: le micro e piccole imprese sono presenti in molte procedure, ma restano marginali nella distribuzione del valore economico. La sfida di policy consiste nel passare da una partecipazione numerica a una partecipazione sostanziale, capace di generare accesso effettivo, concorrenza più equilibrata e maggiore qualità della spesa pubblica.