

Appalti, meno barriere per le PMI

di Dario Immordino

Data di pubblicazione: 9-10-2026

Fatturato massimo dimezzato, lotti costruiti anche in funzione dell'accesso delle imprese minori, meno vincoli per i raggruppamenti e verifiche digitali dei requisiti. La proposta europea prova a spostare il sostegno alle PMI dalle dichiarazioni di principio alla progettazione concreta delle gare.

Le **piccole e medie imprese non hanno bisogno di gare riservate**, ma di **gare alle quali possano realmente partecipare**. È questa la scelta che emerge dalla **proposta di nuovo regolamento europeo sugli appalti**: ridurre le barriere che favoriscono gli operatori di maggiori dimensioni senza rinunciare alla verifica della capacità necessaria per eseguire il contratto. Il cambiamento più evidente riguarda il fatturato minimo, che non potrà normalmente superare il 50% del valore annuale stimato dell'appalto. Ma la riforma interviene contemporaneamente sulla dimensione dei lotti, sui requisiti dei raggruppamenti, sull'esperienza richiesta, sui costi amministrativi della partecipazione e perfino sulla liquidità necessaria per eseguire il contratto.

La **logica è diversa da quella di una semplice politica di favore per le PMI**. Il problema che la proposta prova ad affrontare è la presenza di condizioni di gara che possono escludere imprese capaci di eseguire la prestazione soltanto perché non hanno la dimensione economica necessaria per superare requisiti sovradimensionati o per concorrere a contratti eccessivamente aggregati. La **proporzionalità, in questa prospettiva, non opera soltanto come limite giuridico al potere della stazione appaltante: diventa uno strumento per allargare la concorrenza**.

Il **punto di partenza è significativo**. Le PMI sono tutt'altro che marginali nel mercato europeo degli appalti: secondo i dati richiamati dalla Commissione, ottengono circa il 71% dei contratti. La loro presenza, tuttavia, diminuisce quando aumenta il valore delle commesse, mentre cresce negli affidamenti di dimensione più contenuta e quando il contratto viene suddiviso in lotti.

Il problema si inserisce in un **quadro più ampio di riduzione della concorrenza**. La valutazione delle direttive del 2014 pubblicata dalla Commissione mostra che il numero medio delle offerte è sceso da 5,4 nel periodo 2006-2010 a 3,4 nel 2017-2024 ed è aumentata l'incidenza delle procedure con un solo offerente.

Una delle soluzioni individuate dalla proposta di regolamento riguarda i **requisiti economico-finanziari**. La direttiva 2014/24 consente oggi, come regola generale, di chiedere un fatturato annuo minimo fino al doppio del valore stimato dell'appalto. La proposta capovolge questa proporzione: il fatturato minimo richiesto non potrà superare, di norma, la

metà del valore annuale stimato del contratto. Una soglia superiore sarà possibile soltanto in casi debitamente giustificati, ad esempio quando lo richiedano particolari rischi connessi alla natura dei lavori, dei servizi o delle forniture, e la stazione appaltante dovrà esplicitarne le ragioni.

Il salto è notevole. Per un contratto annuale da 10 milioni, il sistema vigente consente in linea generale di arrivare a un requisito di fatturato di 20 milioni; la nuova regola assumerebbe invece come limite ordinario 5 milioni. Naturalmente **fatturato e valore dell'appalto non sono grandezze perfettamente sovrapponibili e, nei contratti pluriennali, la proposta assume come riferimento il valore annuale stimato**. Ma proprio per questo il cambiamento non è soltanto quantitativo. Viene ridimensionata la funzione del fatturato come filtro preliminare del mercato.

Il fatturato può fornire informazioni sulla consistenza economica dell'operatore, ma non dimostra automaticamente la sua capacità di eseguire quella specifica prestazione. Quando il livello richiesto supera quanto occorre per fronteggiare il rischio effettivamente assunto dall'amministrazione, il requisito finisce per selezionare le imprese in base alla loro dimensione anziché alla loro affidabilità. **Un'impresa con ricavi elevati non è necessariamente più qualificata per quel contratto; allo stesso modo, un'impresa più piccola non è meno affidabile soltanto perché il suo volume d'affari è inferiore.**

La proposta prova quindi a separare due elementi che nella pratica delle gare possono sovrapporsi: **solidità dell'operatore e dimensione dell'operatore**. La prima può essere legittimamente verificata; la seconda non dovrebbe diventare, da sola, una condizione di accesso. Restano infatti **possibili altri strumenti di valutazione economico-finanziaria, come le informazioni sui bilanci, il rapporto tra attività e passività e un adeguato livello di copertura assicurativa professionale**. Ciò che cambia è la **possibilità di utilizzare il fatturato come barriera dimensionale generalizzata**.

Lo stesso principio emerge ancora più chiaramente nella **disciplina dell'esperienza professionale**. La stazione appaltante potrà continuare a richiedere risorse umane, mezzi tecnici ed esperienza adeguati alla corretta esecuzione del contratto. Non potrà invece, salvo che lo giustifichino la complessità o la natura della prestazione, pretendere una precedente esperienza specificamente maturata in contratti pubblici. Anche questa è una barriera particolarmente insidiosa per le PMI e per i nuovi entranti: un'impresa può possedere una solida esperienza nel mercato privato ed essere perfettamente capace di eseguire la prestazione, ma restare esclusa se l'amministrazione trasforma l'aver già lavorato per il settore pubblico in un requisito autonomo. La relazione illustrativa presenta espressamente questa limitazione, insieme alla riduzione dei requisiti di fatturato, come parte della nuova disciplina dei criteri di selezione.

La **seconda leva** è la **suddivisione in lotti**. Anche qui non si tratta di una novità assoluta: la direttiva del 2014 utilizza già il principio del *"divide or explain"*. La proposta, però, rende **più esplicita la funzione concorrenziale della scelta**. La stazione appaltante dovrà valutare se dividere il contratto e, nel farlo, considerare espressamente il possibile contributo della suddivisione all'aumento della partecipazione delle PMI, insieme alla riduzione della

dipendenza da un solo fornitore, alla resilienza della catena di approvvigionamento e all'innovazione. **Se ritiene inopportuna la divisione, dovrà indicarne le principali ragioni.**

Non basta, però, dividere formalmente una grande commessa. La proposta richiede che **dimensione, numero, contenuto e natura dei lotti siano proporzionati all'oggetto e alla complessità del contratto. È un passaggio importante perché sposta l'attenzione dalla mera esistenza dei lotti alla loro concreta accessibilità.** Un appalto da cento milioni suddiviso in due lotti da cinquanta può continuare a produrre la stessa barriera per una parte consistente del mercato. **La questione non è quindi soltanto se dividere, ma come dividere.**

Gli Stati membri potranno inoltre stabilire ipotesi nelle quali la suddivisione sia obbligatoria. Rimane anche la possibilità di limitare sia il numero di lotti per i quali un operatore può presentare offerta sia quello dei lotti che possono essere aggiudicati allo stesso concorrente. Sono strumenti che consentono di evitare che la suddivisione esista soltanto sulla carta e che, all'esito della procedura, tutti i lotti tornino a concentrarsi sul medesimo operatore.

Fatturato e lotti agiscono così sullo stesso problema sotto due profili differenti. Il limite al fatturato impedisce che una PMI venga esclusa da una commessa compatibile con le sue capacità perché le viene richiesta una dimensione economica sproporzionata. La disciplina dei lotti cerca di evitare che sia la stazione appaltante, aggregando prestazioni e volumi, a costruire una commessa che soltanto pochi grandi operatori possono affrontare.

È anche una correzione all'idea secondo cui l'aggregazione della domanda pubblica produca necessariamente maggiore efficienza. Centralizzare e aggregare può generare economie di scala, ridurre il numero delle procedure e rafforzare il potere contrattuale dell'acquirente pubblico. Oltre una certa soglia, però, gli stessi vantaggi possono essere controbilanciati dalla riduzione del numero dei concorrenti. Il risparmio ottenuto sul costo amministrativo della gara può essere pagato con un mercato più concentrato e, nel tempo, con una minore pressione concorrenziale.

La proposta non contrappone quindi PMI e grandi imprese, né impone di frammentare artificialmente ogni contratto. Chiede piuttosto che la **dimensione della gara diventi una scelta da verificare e giustificare, tenendo conto anche della struttura del mercato.** **L'aggregazione resta possibile quando produce efficienza;** perde però la sua apparente neutralità quando determina un restringimento evitabile della platea dei concorrenti.

Questo disegno sarebbe incompleto se l'impresa minore potesse partecipare soltanto individualmente. Per questo **la proposta interviene anche sui raggruppamenti di operatori economici.** In linea generale, non **potranno essere stabiliti per i raggruppamenti criteri di selezione diversi da quelli applicabili agli altri concorrenti.** Il requisito si considera soddisfatto quando la capacità tecnica, professionale, economica o finanziaria necessaria è posseduta da uno dei componenti oppure può essere raggiunta combinando le capacità di più membri, purché la somma produca effettivamente il livello richiesto.

Le deroghe sono ammesse per compiti critici e devono essere giustificate dalla **natura del**

contratto e dal principio di proporzionalità. La proposta aggiunge una prescrizione particolarmente significativa: le amministrazioni devono evitare barriere ingiustificate o sproporzionate legate alla dimensione degli operatori che partecipano al raggruppamento, con particolare attenzione alle PMI.

Il collegamento con le altre misure è evidente. Se una PMI non possiede individualmente la scala economica o organizzativa richiesta dalla commessa, l'aggregazione con altre imprese dovrebbe consentirle di raggiungerla. Sarebbe contraddittorio ridurre le barriere dimensionali nei requisiti individuali e poi ricostruirle imponendo al raggruppamento condizioni che ciascun componente deve possedere separatamente o che rendono inutilizzabile la somma delle capacità. La proposta cerca di impedire proprio questo effetto.

Ma l'accessibilità di una gara non dipende soltanto da chi possiede i requisiti. Conta anche quanto costa dimostrarli. Su questo versante il **nuovo regolamento interviene attraverso la digitalizzazione. L'Impact Assessment individua nell'elevato carico amministrativo uno dei problemi del sistema attuale sia per le amministrazioni sia per le imprese, comprese le PMI, e collega a questo costo anche le difficoltà della partecipazione transfrontaliera.**

Il nuovo **electronic eligibility service** dovrebbe consentire di **verificare digitalmente cause di esclusione e criteri di selezione, utilizzando dati e credenziali già disponibili nei sistemi pubblici.** Il principio è quello del **once-only**: l'impresa non dovrebbe essere costretta a produrre nuovamente informazioni che l'amministrazione può acquisire attraverso banche dati interoperabili. La proposta prevede infatti un ecosistema digitale comune e un servizio elettronico di verifica dell'idoneità basato su credenziali aziendali digitali e profili dell'impresa.

Per una grande impresa dotata di un ufficio gare strutturato, ripetere certificazioni, dichiarazioni e controlli produce soprattutto un costo amministrativo. Per una piccola impresa può diventare una vera barriera all'ingresso. La differenza è importante: lo stesso adempimento formale pesa in modo molto diverso in relazione alle dimensioni dell'organizzazione che deve sostenerlo.

L'Impact Assessment attribuisce infatti alla digitalizzazione, e in particolare al **once-only**, una parte rilevante dei risparmi attesi. Per i benefici che la Commissione è riuscita a quantificare, il pacchetto prescelto produrrebbe circa un miliardo di euro l'anno di risparmi per gli operatori economici e 220 milioni per le amministrazioni; considerando anche i costi della riforma, la riduzione media dei costi per l'operatore è stimata intorno all'8,9% per procedura. Sono stime, quindi non misurano automaticamente l'effetto che il regolamento produrrà nella pratica, ma danno la dimensione economica del problema che la Commissione intende affrontare. L'Impact Assessment considera espressamente le PMI tra i principali beneficiari attesi, proprio perché rappresentano una quota elevata degli aggiudicatari e sopportano in misura relativamente maggiore gli oneri amministrativi.

La riforma guarda, infine, a un ostacolo meno visibile ma altrettanto importante: la **liquidità necessaria dopo l'aggiudicazione.** Rendere accessibile la gara serve poco se l'impresa che la vince deve poi anticipare per mesi risorse che non possiede. Per questo la **proposta**

consente alle amministrazioni di prevedere pagamenti anticipati, indicando espressamente tra le finalità quella di favorire la partecipazione delle PMI. Rafforza inoltre l'attenzione alla tempestività dei pagamenti lungo la catena contrattuale e prevede, a richiesta del subappaltatore e quando la natura del contratto lo consente, il pagamento diretto delle somme dovute per le prestazioni eseguite.

È un'estensione coerente della stessa impostazione. Il problema della PMI non viene considerato soltanto al momento dell'ammissione, ma lungo l'intero ciclo economico del contratto. Una gara può essere formalmente aperta e tuttavia restare sostanzialmente riservata agli operatori dotati di maggiore capacità finanziaria se richiede di sostenere a lungo il costo dell'esecuzione prima di ricevere il corrispettivo. Lo stesso considerando dedicato alle PMI collega espressamente suddivisione in lotti, riduzione degli oneri, pagamenti tempestivi e anticipazioni come strumenti destinati a rafforzarne l'accesso al mercato.

Ne emerge un cambiamento più ampio della politica europea sulle PMI. Il regolamento non introduce una corsia separata né abbassa gli standard necessari per eseguire il contratto. Cerca invece di **eliminare la parte dei requisiti e dei costi di partecipazione che non misura realmente la capacità dell'impresa, ma finisce per misurarne soprattutto la dimensione.**

È probabilmente questo l'aspetto più rilevante anche per il sistema italiano. Il Codice dei contratti già attribuisce rilievo all'accesso delle micro, piccole e medie imprese, alla suddivisione in lotti e alla proporzionalità dei requisiti. La proposta europea rende però più stringente il rapporto tra questi principi e le singole decisioni di gara: pone un limite molto più basso al fatturato, impone di considerare espressamente l'effetto dei lotti sulla partecipazione delle PMI, disciplina le condizioni dei raggruppamenti in modo da evitare barriere dimensionali e limita la possibilità di pretendere una precedente esperienza nel settore pubblico.

Per le stazioni appaltanti questo significa che la progettazione della gara acquista ancora maggiore importanza. Non sarà sufficiente affermare genericamente che i requisiti sono proporzionati o che la mancata suddivisione risponde a esigenze organizzative. Occorrerà collegare la dimensione economica richiesta, la struttura dei lotti e le eventuali deroghe alle caratteristiche effettive del contratto e ai rischi che l'amministrazione intende evitare.

Per le imprese, invece, la riforma potrebbe ampliare soprattutto il mercato contendibile. Non perché una PMI acquisti un diritto all'aggiudicazione o a condizioni meno rigorose, ma perché dovrebbe diminuire il numero delle gare dalle quali resta esclusa prima ancora che la qualità della sua offerta possa essere valutata.

Resta però un **rischio. Nessuna delle singole misure garantisce da sola maggiore concorrenza.** Un limite più basso al fatturato produce poco se vengono introdotti requisiti tecnici altrettanto selettivi; la suddivisione non favorisce le PMI se i singoli lotti restano sovradimensionati; consentire il cumulo delle capacità nei raggruppamenti serve poco se le condizioni poste ai componenti riproducono indirettamente le barriere eliminate; il *once-only* riduce gli adempimenti, ma non corregge una gara costruita per pochi operatori.

Per questo **il risultato della riforma** non potrà essere misurato contando quante disposizioni richiamano le PMI. Dovrà essere **verificato guardando al mercato prodotto dalle nuove regole**: quante imprese effettivamente capaci di eseguire il contratto riescono a presentare un'offerta, quante gare attraggono più concorrenti e quanto diminuisce la distanza tra l'accessibilità formale e quella reale delle commesse pubbliche. È su questo terreno che fatturato, lotti, raggruppamenti, digitalizzazione e pagamenti anticipati diventano parti di un'unica politica: non favorire le imprese perché piccole, ma evitare che siano escluse soltanto perché piccole.