

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Intervento pubblico e concorrenza nei servizi IT di mercato

Osservazioni e Proposte

Assemblea

25 gennaio 2007

INDICE

1.	Argomenti prioritari.....	2
	1.1 Premessa.....	3
2.	Servizi innovativi di mercato.....	4
	2.1 Servizi innovativi.....	4
	2.2 Il focus sulle Tecnologie Informatiche (IT)	5
3.	Osservazioni.....	8
4.	Proposte.....	9

Iter del documento.

Il documento di osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

E' stato approvato dalla Commissione V per le Grandi opere, reti infrastrutturali, per le politiche energetiche e i servizi a rete nella riunione del 21/11/2006 e dalla Commissione I per la Politica economica e la competitività del sistema produttivo nella riunione dell'11/1/2006.

E' stato approvato all'unanimità / a maggioranza in via definitiva dall'Assemblea del Cnel nella seduta del

1. Argomenti Prioritari

Il Gruppo di Lavoro "Tecnologie e Informatica" della V Commissione ha ritenuto di affrontare prioritariamente alcuni temi dell'ICMT, che considera di rilevanza primaria:

Digital Divide, che rappresenta un rischio di ulteriori emarginazioni nel Paese, se non si cura lo sviluppo di infrastrutture immateriali, servizi e strumenti mirati agli utilizzatori italiani tali da rendere accessibili a tutti i cittadini, imprese ed amministrazioni ed ovunque nelle diverse regioni e province italiane l'accesso alle nuove tecnologie.

Intervento pubblico e concorrenza nei servizi IT di mercato, riducendo e regolando la presenza, dello Stato centrale e di Regioni ed Enti Locali dalla produzione di servizi IT per i propri stessi fabbisogni attraverso proprie aziende create ad hoc, verso le quali le suddette istituzioni effettuano affidamenti in house, ovvero senza ricorrere a gare, che alimentino la libera concorrenza, anziché monopoli impropri.

Competitività e Risorse nei Media: L'equilibrio nella raccolta pubblicitaria è fondamentale per consentire uno sviluppo pluralistico del sistema dei media, onde garantire il diritto di informare e di essere informati. Inoltre numerose sono le misure di supporto (molte a costo zero) che dovrebbero essere razionalizzate ed adottate per adeguare le condizioni di base del settore.

Sistema fiscale: alcuni interventi sul regime fiscale sono particolarmente importanti per settori ad alta intensità di lavoro, quali IT e Media e per settori, in cui va particolarmente incentivata la capacità di ricerca in collaborazione con il sistema universitario.

Il primo documento su: "**Le reti a larga banda ed il divario digitale in Italia**", presentato dalla Commissione, è stato **approvato all'unanimità dall'Assemblea del 25 ottobre**.

Lo schema di Osservazioni e Proposte: "**Intervento pubblico e concorrenza nei servizi IT di mercato**", riguarda il secondo degli argomenti allo studio del Gruppo di lavoro, che è anche comune a tutti i servizi innovativi di mercato: *Tecnologie informatiche, Ingegneria, Consulenza, Comunicazione*.

1.1 Premessa

Il nostro Paese deve essere in grado di trarre pieno giovamento dal fatto di essere in Europa e dalla strategia di Lisbona, che, per quanto lenta nella sua attuazione, sta comunque compiendo i primi passi. I tanti casi di successo, anche a livello internazionale, da cui emergono elevate doti imprenditoriali e lavorative, indicano che in Italia esistono le basi progettuali su cui fondare una nuova fase di sviluppo.

Fra le misure più importanti vi è la Direttiva UE per la liberalizzazione dei servizi in Europa, approvata dal Parlamento Europeo il 16 novembre u.s., che risponde all'esigenza di creare un grande mercato unico dei servizi, liberalizzando un settore che in Europa (a 15 membri) rappresenta poco meno del 70% in termini di prodotto e occupazione e che, tra il 1997 e 2002 ha generato il 96% di tutti i nuovi posti di lavoro.

Oggi i servizi rappresentano solo il 20% degli scambi intra-Ue e, in molti Stati membri fra cui l'Italia, il mercato dei servizi è ancora molto arretrato sul piano della concorrenza, con ricadute pesanti in termini di prezzi e qualità delle prestazioni.

Nella politica comunitaria, i Servizi innovativi (o di terziario avanzato) alle imprese e alle pubbliche amministrazioni, i cosiddetti Business Services, sono visti come servizi di mercato per l'innovazione e sono ormai considerati la leva strategica per promuovere la nuova fase di sviluppo dell'economia, l'ammodernamento degli apparati pubblici, il recupero di competitività delle imprese e lo strumento più idoneo per migliorare i servizi ai cittadini.

Secondo la Commissione Europea, hanno generato nel 2001 in Europa un fatturato intorno ai 1.300 miliardi di euro, pari a circa l'8% del fatturato totale dell'Ue, mentre nel 2004 l'occupazione è passata a rappresentare il 6,4% di quella totale, ma contando su percentuale più elevata, pari al 10%, per quanto riguarda la forza lavoro specializzata.

Sempre la Commissione Europea sottolinea, nella sua "Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali" del 9/2/2004 a Bruxelles, che i servizi professionali e innovativi "hanno un ruolo importante da svolgere ai fini del miglioramento della competitività dell'economia europea ..." e rappresentano quelle attività "a cui le imprese ricorrono di più per incrementare la loro competitività", ma che hanno un impatto diretto anche sui consumatori. Inoltre la Commissione nella stessa relazione riferisce che, secondo l'Autorità Italiana Garante della Concorrenza e del Mercato, l'incidenza dei servizi professionali italiani sui costi delle imprese esportatrici è stimata "in media il 6%" e pertanto almeno il doppio della media europea.

Nell'audizione al Senato del 11 luglio 2006, il Presidente dell'Antitrust, richiamando l'attualità della relazione della Commissione Europea di cui sopra, conferma, in difesa del "Decreto legge n. 223 del 2006 recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale ... ed a beneficio delle imprese e dei consumatori", che i servizi professionali "rappresentano circa il 7% del costo di produzione, risultando sensibilmente superiore a quello sostenuto per altri fattori della produzione (quali energia, telecomunicazioni, servizi finanziari)".

Ancora la Commissione Europea raccomanda ai Paesi membri di promuovere una politica di liberalizzazione del mercato per stimolare la concorrenza nei Business Services al fine di migliorarne prestazioni e soluzioni, diminuirne i costi e salvaguardarne la qualità.

2. Servizi innovativi di mercato

2.1 Servizi innovativi

In Italia, i Servizi Innovativi di Mercato sono costituiti prevalentemente (*dati Istat 2005*) dai Servizi ICMT: Tecnologie dell'informatica e della telematica (*circa 370.000 addetti*), Media e TLC (*circa 165.000 addetti*); i servizi di Ingegneria (*circa 200.000 addetti*), Consulenza e Qualità (*circa 300.000 addetti*), Comunicazione e Marketing (*circa 200.000 addetti*).

Da una storica e forte presenza del settore pubblico in molti e disparati settori, si è giunti oggi ad una situazione di maggior liberalizzazione e privatizzazione rispetto agli inizi degli anni '90, anche se con molti problemi tutt'ora in discussione, particolarmente nel campo dei servizi e delle reti di pubblica utilità.

Un nuovo tipo di intervento pubblico nell'economia si è sviluppato negli ultimi dieci anni con la creazione da parte di Enti locali, Regioni, ex aziende municipalizzate di aziende pubbliche, operanti nel campo dei servizi innovativi di mercato, segnatamente di Tecnologie informatiche e Telecomunicazioni (IT e TLC). Queste aziende concorrono a sottrarre alla concorrenza una parte consistente della domanda pubblica di servizi privati di mercato attraverso i cosiddetti affidamenti "in house", ovvero affidamenti diretti senza alcuna gara pubblica. Né, del pari, si sono manifestati evidenti e significativi vantaggi per l'utente/consumatore in termini di qualità e/o di prezzo della prestazione ricevuta.

La Corte di Giustizia Europea negli ultimi anni ha assunto sentenze che sono sempre di più avverse agli affidamenti in house, che alimentano il fenomeno della presenza pubblica nella produzione di servizi di mercato.

2.2 Il focus sulle tecnologie informatiche (IT)

Il settore, dal punto di vista dimensionale, è fortemente frazionato. Fra le oltre 80.000 imprese che lo compongono, circa 25.000 sono società di capitali (*con mediamente 10 addetti*), a cui si aggiungono 31.000 imprese individuali, 22.000 di persone, 2.000 altre forme di attività.

Le imprese operanti in Italia nell'IT hanno prodotto nel 2005 un fatturato finale nei confronti degli utilizzatori di circa 19.500 milioni di Euro (*Rapporto Assinform 2006*) ed hanno prodotto un valore aggiunto medio per dipendente di poco superiore a 42.000 Euro, in diminuzione rispetto ai dati forniti dall'ISTAT per il 2004 per cui il valore aggiunto medio è pari a 42.600 Euro.

L'occupazione, più che raddoppiata fra il 1991 ed il 2001, ha seguito una richiesta di prodotti e servizi comunque in crescita per poi rallentare negli ultimi anni fino a giungere al regresso del 5% nel 1° semestre 2005 e alla lieve ripresa (+0,9%) del primo semestre 2006 (370.000 addetti, dati ISTAT per il 2005).

I ritardi nazionali nell'adottare strumenti e metodologie IT per l'ammodernamento del Paese si riscontrano nei dati di mercato: la spesa complessiva in IT, che per il nostro Paese ammonta all'1,9% del Pil, contro il 3,8% degli Stati Uniti e il 3% della media europea (*Rapporto Assinform 2005*).

La difficoltà a partecipare come attori all'innovazione mondiale nell'IT si evidenzia inoltre nella bilancia dei pagamenti, con un passivo nel 2004 di 519 milioni di euro e ancora in

peggioramento nel 2005, che segna un deficit IT di 718 milioni di euro (*Banca d'Italia, bilancia dei pagamenti*).

Inoltre in Italia di particolare rilievo è la presenza pubblica nell'economia dei servizi IT: in particolare a livello locale, molte sono le aziende pubbliche create ad hoc, che assorbono circa il 55% della domanda della stessa pubblica amministrazione locale (*in allegato: analisi sui bilanci 2004 e 2005 delle principali 30 aziende pubbliche regionali e locali - Rapporto Assinform 2006*); inoltre queste aziende provocano altre distorsioni sul mercato, quando tentano di espandersi anche su altri mercati diversi da quelli per cui sono state costituite (su questo punto è intervenuto l'art 13 della legge n. 249 del 4/8/2006 ed un emendamento nella legge finanziaria per il 2007, che ne attenua i termini di esecutività).

Dai bilanci aziendali 2005 delle aziende a capitale pubblico, che operano a livello locale e prevalentemente su affidamenti "in house", si rileva che gli addetti sono di poco superiori alle 5.000 unità pari al 1,4% del totale degli addetti del settore in Italia, la quota assorbita della domanda di mercato è pari al 3,8% del totale nazionale.

<i>Aziende</i>		<i>Valori di bilancio 2005 (importi in milioni di €uro)</i>							
Regione	Società	Fatturato		Costi del Personale		Valore aggiunto		N° dipendenti	
		2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004
<i>Liguria</i>	Datasiel SpA (**)	44,56	48,74	14,51	15,42	17,95	21,90	262	262
<i>Valle d'Aosta</i>	In.Va SpA	17,75	15,69	4,84	4,78	7,09	6,79	141	140
<i>Piemonte</i>	CSI Piemonte	180,01	155,32	53,70	48,27	75,89	67,36	1.124	1.037
<i>Lombardia</i>	Lombardia Informatica SpA	133,95	73,75	4,79	10,38	19,98	18,53	416	175
<i>Veneto</i>	Venis	9,86	8,75	3,16	2,98	4,19	4,27	67	66
<i>Prov. Aut. Bolzano</i>	Brenner-com SpA	16,91	12,53	3,74	3,56	8,98	5,82	76	69
	Informatica Alto Adige SpA	7,25	6,17	3,50	3,22	5,16	4,86	67	59
<i>Prov. Aut. Trento</i>	Informatica Trentina SpA	45,13	39,50	12,23	11,48	18,74	17,28	253	240
<i>Friuli Venezia Giulia</i>	Insiel SpA (**)	86,62	92,37	34,54	35,52	49,24	53,61	665	655
<i>Emilia Romagna</i>	CUP 2000 SpA	23,09	21,84	12,94	11,78	14,44	13,30	482	443
<i>Umbria</i>	Webred SpA (**)	17,66	17,53	6,41	6,24	9,59	9,00	135	133
<i>Marche</i>	T.a.s.k. SrL	0,82	0,83	0,27	0,26	0,42	0,41		
<i>Lazio</i>	Ancitel SpA	14,42	16,01	4,97	4,93	7,07	6,91	96	96
	EurFacility SpA	11,59	2,14	0,89	1,26	0,97	0,07	11	17
	Lazio Service SpA	24,18	10,87	19,72	8,03	20,93	8,91	614	283
	LAIT Spa	37,88	20,64	6,04	2,78	6,60	3,27	171	200
<i>Molise</i>	Molise dati SpA	10,08	8,20	2,24	1,99	3,35	3,33	38	34
<i>Puglia</i>	Tecnopolis Scrl	17,09	15,10	7,48	8,02	11,95	11,82	157	179

	SISPI SpA Palermo	12,44	12,14	5,25	5,00	6,42	6,22	107	104
<i>Diverse</i>	12	27,34	28,59	9,85	10,12	13,90	12,70	135	114
Totale prime 30				7,7%		9,6%		16,5%	
		737,82	605,88	210,78	195,73	302,46	275,96	5.017	4.305
Domanda totale P.A.L.		1.345	1.300			Valore aggiunto / num. dipendenti (€x 1.000)			
aumento % da anno prec. - >		21,8%	13,7%						
incidenza % az. Pubbliche ->		54,9%	46,6%					58.582	62.195
Settore IT Nazionale		19.496	19.320			42.600		<- Media nazionale (ISTAT 2004)	

Fonti: Dati Infocamere: Bilanci 2003-2004-2005; elaborazione AITech-Assinform
(**) rilevate per l'intero dagli EE.LL. negli anni 2004-5

3. Osservazioni

In alcuni settori dei servizi "di mercato", si osserva tuttora un'elevata presenza di imprese pubbliche, che contendono quote rilevanti di domanda alle imprese private, mentre in altri settori permangono situazioni di limitata concorrenza (monopoli e oligopoli pubblici e privati oppure rigide regolamentazioni che ostacolano o addirittura sbarrano l'accesso e l'esercizio di attività imprenditoriali e professionali). In particolare, negli ultimi anni si sta sviluppando una rilevante e crescente presenza di aziende possedute da Enti pubblici (*in particolare Regioni ed Enti Locali*); tali aziende operano in prevalenza per committenti in house, tramite affidamenti diretti, concessi in regime di monopolio. Questi fenomeni discendono oltre che dalla difficile congiuntura economica, anche dalle molte contraddizioni dell'assetto istituzionale.

La possibilità di disporre, da parte delle imprese e dei consumatori, di un'ampia gamma di servizi avanzati, a prezzi diversificati, prestazioni specializzate, interdisciplinari e qualitativamente elevate, è un'esigenza strutturale del processo di sviluppo; tutto ciò può essere favorito solo dal continuo confronto dell'offerta nel quadro di una vera ed aperta concorrenza, a cui anche le imprese italiane siano ammesse a partecipare con benefici sui prezzi e sulla qualità dei servizi in favore dei cittadini e dell'economia italiana e sulla capacità delle imprese di servizi innovativi nazionali a competere sul piano internazionale; ciò è di particolare rilevanza per il settore delle tecnologie informatiche, dove il ruolo della domanda è fondamentale per far crescere un'industria IT capace di creare prodotti competitivi a livello nazionale ed internazionale.

Gli sforzi vanno, dunque, indirizzati nella direzione di promuovere servizi avanzati italiani originali e capaci, soprattutto nel settore del software e delle metodologie e dei processi per la globalizzazione, di offrire soluzioni innovative alle specifiche problematiche nazionali e di sostenere sbocchi importanti al nostro rilevante patrimonio di professionalità, saperi, conoscenze anche sui mercati esteri.

In questa direzione si sta muovendo il Governo ed il Parlamento come ampiamente illustrato sia nel presente documento, che nel documento generale Liberalizzazioni e Privatizzazioni, a cui si rimanda per i principi generali.

4. Proposte: Intervento pubblico e concorrenza nei servizi di mercato

L'importanza dei servizi innovativi di mercato per lo sviluppo del Paese e per la loro influenza sui cittadini, sulle imprese e sul lavoro obbliga le parti sociali ad affrontare il tema dei rapporti fra democrazia e concorrenza, fra monopoli e mercato, fra prezzi praticati in Italia e prezzi in uso nella Comunità europea.

Il settore partecipa al Consiglio del CNEL fin dalla fine degli anni '80 e, a livello mondiale, è considerato uno dei principali fattori di sviluppo (vedasi ad esempio l'Agenda di Lisbona con riferimento ai cosiddetti Business Services) ed ovunque è affidato al libero mercato.

Il CNEL, nel proprio ruolo di propositivo, anche alla luce delle iniziative legislative del Governo e del Parlamento, ritiene che:

- sia improrogabile che il Governo ed il Parlamento proseguano l'azione che hanno recentemente intrapreso con i provvedimenti in favore delle "liberalizzazioni", particolarmente nel settore dei cosiddetti servizi innovativi;
- occorra adottare la massima trasparenza informativa e promuovere l'adozione generale di apertura alla concorrenza come previsto dalla Comunità Europea e limitare i casi d'intervento pubblico, attraverso aziende controllate da Enti Locali, Regioni o dallo Stato ai casi di reale eccezionalità, che possono essere rilevati solo con la stretta osservanza dei criteri di sussidiarietà, per quei casi e quei comparti in cui sia indisponibile una valida offerta concorrenziale. Di conseguenza dovrebbero essere vere eccezioni i casi di affidamenti diretti (in house);
- i problemi di riservatezza, privacy, sicurezza, che certamente esistono in molti dei servizi richiesti dalla P.A. dovrebbero essere affrontati con sistemi contrattuali stringenti e con processi di controllo della qualità, dei livelli di servizio e di sicurezza/privacy, che siano correttamente e compiutamente regolati. Anche a tal fine dovrebbe essere promossa negli appalti di servizi innovativi l'adozione di criteri legati alla valutazione della qualità e della credibilità delle offerte, della rispondenza delle soluzioni progettuali, dell'affidabilità degli offerenti.

Infine, la rilevanza sul piano economico e sociale dei Servizi innovativi - nonché la pluralità di offerte da parte di imprese pubbliche e private, in specie a livello locale - rende opportuno, ad avviso del CNEL, un monitoraggio costante delle modalità di incrocio di domanda ed offerta in un contesto di mercato aperto alla competizione.

Il CNEL ritiene che tale monitoraggio possa essere attivato attraverso la costituzione di un "tavolo" aperto all'audizione di Istituzioni e delle parti economiche e sociali con il fine d'individuare le politiche necessarie per utilizzare la leva della domanda pubblica, al fine di realizzare:

- una migliore integrazione pubblico – privato nella nuova dimensione della sussidiarietà orizzontale al fine di fornire le migliori risposte alle esigenze ed ai bisogni complessi che le comunità esprimono;
- l'appropriatezza dei costi dei servizi;
- l'aumento della capacità competitiva sul piano internazionale dei servizi innovativi italiani, anche sulla base delle innovazioni realizzate in Italia, come è avvenuto nel passato in altri settori (quali ad esempio. Costruzione di opere pubbliche, automazione industriale, elettronica industriale e per lo spazio).