



CONFINDUSTRIA  
Centro Studi

# APPALTI PUBBLICI E CONCORRENZA

*Progetto Concorrenza di Confindustria  
coordinato da*

Innocenzo Cipolletta, Stefano Micossi e Giangiacomo Nardozzi

Le opinioni e i giudizi espressi in questo lavoro non impegnano la responsabilità di Confindustria.

## Indice

1.	Introduzione.....	3
2.	Dati e stime sulla dimensione economica .....	4
2.1.	Il confronto a livello europeo.....	4
2.2.	L'articolazione per settori e livelli istituzionali a scala nazionale .....	9
2.2.1.	La Pubblica Amministrazione .....	10
2.2.2.	L'insieme del Settore Pubblico .....	13
2.3.	Dalla dimensione economica al funzionamento dei mercati di <i>public procurement</i> .....	15
3.	L'impatto della regolamentazione comunitaria sullo sviluppo della concorrenza a livello europeo.....	16
3.1.	L'accesso delle imprese ai mercati esteri.....	17
3.2.	Gli effetti sui prezzi .....	21
3.3.	Altri elementi considerati: clausole ambientali e sociali e costi di transazione .....	24
4.	Criticità rilevanti nella concorrenza a livello nazionale .....	25
4.1.	Le limitazioni allo sviluppo del mercato negli appalti pubblici di lavori .....	26
4.1.1.	Il rispetto degli obblighi di informazione al mercato.....	26
4.1.2.	Le potenzialità elusive della concorrenza nell'utilizzo di modalità e procedure negoziate di selezione.....	28
4.1.3.	La segmentazione territoriale del mercato dei lavori pubblici.....	32
4.2.	I risultati dell'introduzione di procedure telematiche negli appalti per forniture di beni e servizi.....	36
4.3.	La dimensione d'impresa e l'accessibilità al mercato degli appalti pubblici	43
4.4.	Le distorsioni del ruolo pubblico negli appalti: l'elusione della concorrenza tramite l' <i>in house providing</i> .....	48

## La dimensione economica e il funzionamento del mercato degli appalti pubblici

Giuseppe Mele (\*)

### 1. Introduzione

Gli appalti pubblici (o *public procurement*) rappresentano lo strumento attraverso il quale un ente pubblico, in senso lato, acquisisce dal mercato beni e prestazioni da destinare, direttamente o indirettamente, al soddisfacimento dei bisogni della collettività; sul piano della politica economica, essi svolgono una rilevante funzione, connessa alla quantità e alla qualità delle risorse pubbliche impiegate a tale scopo. Tale funzione si esplicita soprattutto in due direzioni:

- come determinazione della domanda pubblica, in termini di selezione e quantificazione dei bisogni da soddisfare, in modo diretto (dotazioni di beni pubblici, servizi per la comunità, ...) e indiretto (funzionamento della PA), tramite acquisizione di beni e servizi fruibili dalla collettività o strumentali all'azione pubblica;
- come orientamento per i mercati di produzione direttamente dipendenti dalla domanda pubblica, ai quali la committenza pubblica si rivolge per acquisire i beni e servizi necessari allo svolgimento delle sue funzioni.

Anche con particolare riferimento a quest'ultimo profilo, assume un ruolo essenziale la regolamentazione delle procedure in base alle quali si svolgono i rapporti tra gli enti pubblici e le imprese fornitrici, soprattutto riguardo all'efficienza complessiva e specifica con la quale tali enti svolgono l'attività di acquisizione di beni e servizi sul mercato.

Proprio in relazione all'efficienza, è fondamentale che la regolamentazione sia in grado di promuovere una genuina concorrenza tra le imprese, sia ai fini specifici della migliore acquisizione possibile delle prestazioni e dei relativi risultati richiesti alle imprese, sia a quelli più generali connessi allo sviluppo competitivo del sistema industriale ed alla crescita della produttività complessiva.

Proprio la logica concorrenziale, non disgiunta da considerazioni di benessere collettivo connesse al *public procurement*, ha favorito la progressiva inclusione di questa materia nel più ampio contesto dell'integrazione economica europea e ne è diventata uno dei capitoli fondamentali nello sviluppo del mercato interno, nei rapporti tra l'UE e altri organismi di integrazione economica e commerciale e negli accordi sul commercio internazionale.

Le motivazioni di una regolamentazione europea del *public procurement* sono riconducibili soprattutto alla notevole dimensione economica e finanziaria che esso riveste in tutti i Paesi dell'Unione, che determina la sua importanza nella costruzione e nel funzionamento del mercato interno e, al tempo stesso, l'esigenza di superare i "tendenziali" atteggiamenti protezionistici indotti dalla natura quasi esclusivamente nazionale delle risorse pubbliche impiegate<sup>1</sup>.

---

(\*) Centro Studi Confindustria.

<sup>1</sup> Circa la "natura" delle risorse pubbliche impiegate nel *public procurement*, va tenuto conto di un peso non irrilevante di quelle "comunitarie", cioè di risorse provenienti dal bilancio dell'UE e riallocate sugli Stati membri per varie finalità comuni (sviluppo regionale, competitività, ricerca, coesione sociale, ecc.), il cui

## 2. Dati e stime sulla dimensione economica

### 2.1. Il confronto a livello europeo

In effetti, la dimensione del *public procurement* nelle economie nazionali ed europea risulta particolarmente cospicua<sup>2</sup>. Negli ultimi anni (1995-2003), il loro valore in rapporto al PIL è stato mediamente di poco superiore al 16% nell'UE a 15 e nel 2003 è stimabile in circa 1.525 miliardi di euro (16,2% del PIL). Nel periodo considerato, a livello comunitario si è verificato un andamento inizialmente discendente, durato fino al 2000 (con il 15,6% sul PIL, rispetto al 17% del 1995), per poi manifestare una costante tendenza alla ripresa e alla stabilizzazione intorno ai valori medi annui rilevati sull'intero periodo (Tab. 1).

Anche l'Italia ha registrato una tendenza discendente, ma più breve (dal 12,6% del 1995 al 12% del 1997), per poi assumere una contenuta dinamica di crescita, anche se con qualche cedimento (nel 2002 si è ritornati al 12% sul PIL, rispetto al 12,7% dell'anno precedente), e poi di sostanziale stabilizzazione sui livelli medi del periodo. Anche se sensibilmente inferiore a quella media europea, la dimensione economica del *public procurement* nel nostro Paese è comunque rilevante, sia in rapporto al PIL (in media il 12,3% nel periodo 1995-2003), sia in valore assoluto (nel 2003 è stimabile in 159 miliardi di euro, pari al 12,2% del PIL).

In alcuni importanti Paesi europei la dimensione economica del *public procurement* risulta ben più significativa rispetto all'Italia ed all'UE a 15 nel suo complesso, e (in base ai valori medi annui del periodo in esame) nei casi più rilevanti supera di poco il 20% del PIL (Svezia e Paesi Bassi).

Secondo le stime in valori assoluti, la Germania risulta di gran lunga il paese con la maggiore dimensione del *public procurement*, con 363 miliardi di euro (17% in media annua rispetto al PIL, nel periodo 1995-2003), seguita dal Regno Unito con 288 miliardi (18,8% sul PIL), dalla Francia con 262 miliardi (16,6% rispetto al PIL) e dai Paesi Bassi con 106 miliardi (ma con ben il 20,8% sul PIL). Nel solo 2003, il potenziale "mercato" europeo (sempre dell'UE a 15) degli appalti pubblici risulta formato, per cita-

---

impiego è vincolato, per definizione, al rispetto della disciplina comunitaria (da notare che le risorse comunitarie sono spesso vincolate al finanziamento congiunto degli Stati membri, per cui quest'obbligo si estende anche alle risorse nazionali di cofinanziamento).

2 Occorre preliminarmente ricordare che i dati qui utilizzati (e quindi le relative analisi e stime effettuate) risentono delle metodologie seguite dalle istituzioni che li hanno raccolti ed elaborati. In particolare, l'UE (Eurostat e DG Mercato Interno) include anche gli acquisti effettuati dalle *public utilities* (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni), contrariamente ad altre organizzazioni (OCSE). Alcune limitazioni sull'attendibilità dei dati possono derivare dal diverso approfondimento possibile a livello di singolo Stato (completezza dei livelli amministrativi e operativi che sono presi in considerazione); sensibili differenze negli assetti istituzionali tra Paesi o più accentuate variazioni temporali della dimensione economica in alcuni tra essi possono attribuirsi alla capacità di stima delle diverse categorie di *procurement* incluse nell'aggregato complessivo (lavori, forniture di beni e prestazioni di servizi); rilevanti possono risultare le scelte di politica economica, che incidono sugli andamenti della spesa pubblica destinata al settore o sulle relative modalità di allocazione. Altro caso significativo di differenziazione può essere dato dagli appalti relativi al settore della difesa, la cui regolamentazione è lasciata all'autonomia degli Stati membri; tuttavia, l'UE riesce ad includere nell'aggregato "*procurement* pubblico totale" almeno una parte di queste spese (quelle cosiddette "non specifiche", cioè potenzialmente commerciabili), mentre l'OCSE esclude dall'analogo aggregato complessivo tutta la spesa relativa alla difesa.

re le quote più significative, per il 23,8% dalla Germania, per il 18,9% dal Regno Unito, per il 17,2% dalla Francia e per il 10,4% dall'Italia.

Tab. 1 – Valore complessivo dei contratti di fornitura pubblica in rapporto al PIL (%)

Paesi	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Media 1995-2003
Belgio	14,43	14,62	14,35	14,40	14,74	14,78	14,98	15,26	15,28	14,76
Danimarca	16,29	16,23	16,54	16,91	17,26	17,41	18,34	19,06	18,75	17,42
Germania	17,59	17,52	17,07	16,82	16,80	16,76	16,64	16,78	16,79	16,97
Grecia	13,62	12,91	12,85	13,07	13,56	15,45	14,54	14,27	13,86	13,79
Spagna	13,85	12,77	12,74	12,95	12,94	12,45	12,33	12,59	12,45	12,78
Francia	17,06	17,13	17,02	16,27	16,23	16,24	16,13	16,46	16,53	16,57
Irlanda	13,58	12,91	12,15	11,95	12,04	12,16	13,11	13,27	13,23	12,71
<b>Italia</b>	<b>12,60</b>	<b>12,16</b>	<b>11,96</b>	<b>12,09</b>	<b>12,24</b>	<b>12,37</b>	<b>12,68</b>	<b>12,00</b>	<b>12,23</b>	<b>12,26</b>
Lussemburgo	15,24	15,84	14,79	14,43	14,75	13,27	14,52	15,55	15,52	14,88
Paesi Bassi	20,75	20,55	20,18	20,15	20,24	20,13	20,89	21,84	22,19	20,77
Austria	18,16	17,94	17,11	17,10	17,01	16,28	15,40	15,78	15,89	16,74
Portogallo	14,15	14,54	14,60	13,85	14,28	14,00	14,02	13,49	12,70	13,96
Finlandia	16,25	16,67	16,59	16,00	16,02	15,40	15,70	16,45	16,52	16,18
Svezia	22,06	20,86	19,78	20,41	20,19	19,17	19,86	20,38	19,37	20,23
Regno Unito	19,69	18,32	16,05	15,75	15,72	15,33	15,88	16,66	18,03	16,83
<b>UE 15</b>	<b>17,02</b>	<b>16,61</b>	<b>15,92</b>	<b>15,70</b>	<b>15,73</b>	<b>15,61</b>	<b>15,77</b>	<b>15,99</b>	<b>16,18</b>	<b>16,06</b>

Fonte: Stime su dati Eurostat e Commissione Europea – DG Mercato Interno.

Si tratta, quindi, di dimensioni economiche molto rilevanti, sulle quali l'interesse europeo ad una comune visione, sul piano della politica economica e dell'integrazione, riguarda almeno due importanti obiettivi: l'efficienza della spesa pubblica (anche ai fini della convergenza e della stabilità delle finanze pubbliche) e l'ampliamento del mercato interno.

Sul piano delle misure comuni di regolazione del *public procurement* europeo, per entrambe le finalità indicate sono individuabili orientamenti ampiamente convergenti. In effetti, le esigenze di equilibrio e di efficacia della spesa pubblica possono trovare un contributo significativo proprio nelle procedure di acquisto della committenza pubblica, grazie alla determinazione di migliori condizioni di trasparenza e concorrenza e di impulso alla modernizzazione e riorganizzazione dei modelli operativi.

Il conseguimento di maggiori risparmi per le finanze pubbliche attraverso un'opportuna regolamentazione della materia di appalti pubblici è possibile sia dal lato della domanda (maggiore trasparenza, rapidità di svolgimento, riduzione dei costi di transazione, incentivazione dell'utilizzo della IT) sia dal lato dell'offerta (sviluppo della concorrenza nei mercati di riferimento).

L'armonizzazione a livello comunitario delle procedure di appalto ha, quindi, rappresentato la soluzione più coerente (data la rilevanza del *public procurement*) per contribuire alla rimozione delle barriere alla formazione di un mercato interno europeo e, allo stesso tempo, per conseguire una più "sana ed efficiente" gestione della spesa pubblica.

In tal senso, l'evoluzione della normativa europea sugli appalti pubblici si è concentrata soprattutto su due fondamentali profili<sup>3</sup>:

- la trasparenza (ricorso preferenziale a procedure aperte o ristrette e criteri di selezione delle offerte);
- l'obbligo di pubblicità (in particolare a livello europeo, tramite pubblicazione dei bandi di gara il cui valore supera soglie prestabilite<sup>4</sup>).

Proprio il secondo profilo indicato è quello che notoriamente viene utilizzato come indice del grado di apertura potenziale dei mercati nazionali del *public procurement*, cioè la pubblicità delle gare tramite la Gazzetta ufficiale della Comunità Europea, e i dati disponibili sul periodo qui considerato evidenziano una crescita costante di questo aggregato, sia in termini assoluti che relativi (Tab. 2).

Al 2003, il valore complessivo nell'UE a 15 del *public procurement* "europeo" ammonta a 333,7 miliardi di euro, pari al 21,9% del *public procurement* complessivo, mentre nel 1995 tale quota era appena dell'8,5%; in Italia, il valore del *procurement* europeo ammonta a 35,6 miliardi di euro nel 2003, pari al 22,4% di quello totale, mentre nel 1995 era solo del 9,8%.

Gli altri Paesi europei che, oltre all'Italia, hanno superato nel 2003 la quota media comunitaria di *procurement* europeo sono il Regno Unito (41%) e la Grecia (35,7%), la Spagna (27,5%) e la Francia (22,6%). Le quote più basse si rilevano nei Paesi Bassi (8,1%) e in Germania (10,8%); in quest'ultimo Paese si rileva, tra l'altro, la quota media annua più bassa su tutto il periodo considerato (appena il 6,5%). Si tratta di situazioni che trovano le più disparate motivazioni<sup>5</sup>, ma certamente rappresentano un indi-

---

3 Un altro profilo fondamentale di regolamentazione comunitaria riguarda la certezza della giurisdizione sulle procedure di appalto (con particolare riguardo alla rapidità dei ricorsi amministrativi avverso le decisioni della committenza pubblica lesive del diritto comunitario).

4 Gli appalti sotto-soglia sono comunque tenuti al rispetto dei principi del Trattato (parità di trattamento economico degli operatori, trasparenza delle procedure di gara, riconoscimento reciproco) e delle normative nazionali.

5 Il primo elemento da considerare riguarda la dimensione finanziaria degli affidamenti, che può essere anche correlata, in parte, al grado di decentramento territoriale della spesa per appalti pubblici. La disciplina comunitaria si applica agli appalti il cui valore unitario supera determinate soglie, che, nel periodo qui considerato, erano di 5 milioni di DSP (diritti speciali di prelievo, equivalenti a circa 6,2 milioni di euro) per i lavori (Direttiva 93/37/CEE) e di 200.000 euro per servizi (Direttiva 92/50/CEE) e forniture (Direttiva 93/36/CEE). Soglie parzialmente diverse sono state determinate per i cosiddetti "settori esclusi" (cioè energia, acqua, trasporti e telecomunicazioni). Più recentemente è stato operato un aggiornamento delle soglie con l'approvazione delle nuove Direttive sui settori ordinari (2004/18/CE) e sugli ex settori esclusi (2004/17/CE), ora "speciali" (come energia, acqua, servizi postali e di trasporto, estrazione di combustibili fossili). Al di sopra di tali soglie sussiste l'obbligo di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del bando o dell'avviso di gara, mentre è lasciato alla disponibilità degli Stati membri di utilizzare tale procedura per bandi e avvisi al di sotto di tali soglie. Ciò può spiegare, almeno in parte, i motivi per cui una quota di *procurement* europeo possa divenire particolarmente elevata (ad esempio per il Regno Unito nel 2003). Motivi più legati alla dimensione media degli affidamenti potrebbero essere adottati per quei Paesi interessati da rilevanti programmi di opere pubbliche (come Grecia, Spagna e anche Portogallo, che hanno beneficiato di grandi trasferimenti di risorse comunitarie per la realizzazione di importanti progetti infrastrutturali). Al contrario, le situazioni di Paesi che hanno un forte decentramento della spesa a livello locale e, quindi, un maggior numero di affidamenti il cui valore unitario è tendenzialmente al di sotto delle soglie, possono spiegare quote più basse di *procurement* europeo (tale può essere, ad esempio, il caso della Germania), come pure le situazioni altri Paesi che hanno una maggiore diffusione della presenza pubblica nell'economia, in particolare nei cosiddetti settori "speciali" o nei quali è diffuso il fenomeno degli affidamenti "interni" (o *in house*, cioè aziende o imprese dipendenti direttamente dall'amministrazione ag-

ce significativo di apertura dei mercati nazionali del *procurement* alla concorrenza su scala comunitaria.

Tab. 2 – Quota dei contratti affidati tramite procedure ad evidenza pubblica europea sul totale dei contratti di fornitura pubblica (%)

Paesi	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Media 1995-2003
Belgio	6,9	7,6	10,9	13,8	15,5	15,6	18,6	15,7	17,3	13,5
Danimarca	16,4	13,4	13,4	13,5	14,3	20,9	15,8	14,5	12,6	15,0
Germania	5,1	5,7	6,3	6,5	5,2	5,6	5,7	7,5	10,8	6,5
Grecia	34,1	37,7	42,4	44,9	37,3	27,9	31,4	40,4	35,7	36,9
Spagna	8,5	11,0	11,5	11,5	16,9	25,1	23,1	23,1	27,5	17,6
Francia	5,5	6,8	8,4	11,0	11,7	14,6	16,8	19,0	22,6	12,9
Irlanda	11,4	16,3	19,3	16,2	16,9	21,5	19,4	18,2	18,1	17,5
<b>Italia</b>	<b>9,8</b>	<b>9,9</b>	<b>11,3</b>	<b>10,8</b>	<b>13,2</b>	<b>17,5</b>	<b>15,3</b>	<b>18,8</b>	<b>22,4</b>	<b>14,3</b>
Lussemburgo	5,3	7,1	9,3	14,3	12,8	12,1	10,5	13,0	14,4	11,0
Paesi Bassi	4,8	5,1	5,6	5,2	5,9	10,8	12,4	8,7	8,1	7,4
Austria	4,5	7,5	7,6	8,5	7,2	13,9	15,1	15,8	16,7	10,8
Portogallo	15,5	17,7	15,1	15,5	14,6	15,0	17,6	19,2	19,4	16,6
Finlandia	8,0	9,2	8,2	9,2	9,8	13,3	15,1	13,9	15,5	11,3
Svezia	10,6	10,7	11,6	11,7	12,6	18,2	23,5	19,2	19,1	15,2
Regno Unito	16,6	17,5	20,4	19,1	17,1	24,3	24,1	23,2	41,0	22,6
<b>UE 15</b>	<b>8,5</b>	<b>9,4</b>	<b>10,9</b>	<b>11,3</b>	<b>11,4</b>	<b>15,3</b>	<b>15,7</b>	<b>16,6</b>	<b>21,9</b>	<b>13,4</b>

Fonte: Stime su dati Eurostat e Commissione Europea – DG Mercato Interno.

Ma in generale, va anche considerato che gli obblighi di pubblicazione hanno avuto un generalizzato andamento crescente nel tempo, per le maggiori difficoltà di eludere la disciplina comunitaria. Ciò è ancor più evidente dai dati sul *procurement* europeo in rapporto al PIL (Fig. 1) che, per l'UE a 15, nel periodo 1995-2003, è più che raddoppiata, passando dall'1,44% al 3,55%; un andamento analogo a quello medio comunitario è rilevabile anche in Italia, dove il *procurement* pubblicizzato a livello comunitario in rapporto al PIL è aumentato dall'1,23% al 2,74%, con un andamento quasi costantemente positivo (ad eccezione del 2001).

Si tratta di una tendenza riscontrabile nella quasi totalità dei Paesi dell'UE 15, nei quali il valore del *procurement* europeo ha avuto una dinamica molto più spinta del *procurement* complessivo. Confrontando i rispettivi tassi medi annui di variazione (sui valori assoluti a prezzi correnti), il rapporto mediamente riscontrabile è quasi di 5 a 1, e in alcuni casi anche superiore<sup>6</sup>.

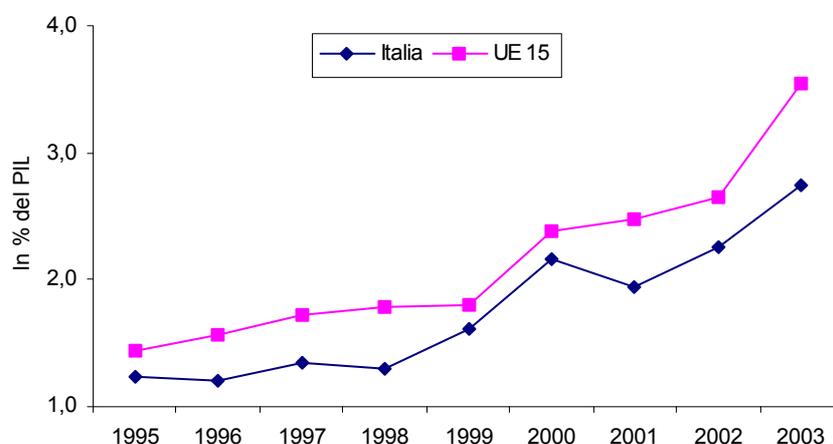
---

giudicataria dell'appalto, in base ad un rapporto di cosiddetta "delegazione interorganica"), sui quali la Corte di Giustizia è ripetutamente intervenuta (cfr. succ. par. 4.4). In questi ultimi casi, gli obblighi di pubblicità o di ricorso al mercato sono derogati o sensibilmente limitati.

6 Nell'UE a 15 il *procurement* europeo è cresciuto, sempre nel periodo 1995-2003, ad un tasso medio annuo del 14,9%, mentre quello complessivo del 3,4%; in alcuni Paesi, il rapporto tra le due dinamiche è stato anche superiore (Germania, Austria e Francia), mentre in Italia il rapporto tra i tassi di variazione medi annui è stato invece di circa 3:1 (con il 14,8% nel *procurement* europeo ed il 4,6% in quello complessivo).

I dati disponibili a livello comunitario evidenziano, in sostanza, che in tutti gli Stati membri – a fronte di una dimensione finanziaria cospicua, ancorché stabilizzatasi nel tempo in termini reali, del *public procurement* complessivamente inteso – il processo di integrazione comunitaria ha assunto un ruolo sempre più penetrante nel favorire la concorrenza potenzialmente conseguibile, con la tendenziale omogeneizzazione delle discipline nazionali in materia, ma soprattutto attraverso grazie a un aumento della trasparenza (sia pure limitato da soglie di dimensione finanziaria), conseguita prevalentemente con l'applicazione degli obblighi di pubblicità su scala europea della domanda di beni, servizi e forniture espressa dalle amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri.

Fig. 1 – Valore dei contratti di fornitura pubblica affidati tramite procedure ad evidenza pubblica europea in rapporto al PIL



Fonte: Stime su dati Eurostat e Commissione Europea – DG Mercato Interno.

L'analisi di questi dati evidenzia anche che l'apertura (sia pure variabile) dei mercati nazionali di *procurement* europeo ha avuto un andamento progressivo, quasi di "emersione", presumibilmente dovuta all'esposizione di questa parte del *public procurement* alle potenziali sanzioni amministrative e giurisdizionali della vigilanza sul mercato interno<sup>7</sup>.

Nell'ambito di questa generale tendenza all'apertura, le rispettive quote nazionali di *procurement* europeo restano comunque molto differenziate; le motivazioni possono essere le più svariate (dalla dimensione prevalente degli appalti unitari all'assetto istituzionale ed al grado di decentramento della spesa pubblica, dal grado di penetrazione del settore pubblico nell'economia) e non escludono comportamenti "difensivi" (ad esempio di elusione/evasione, più o meno indotti da pratiche opportunistiche di sotto-

7 Il fenomeno dell'espansione del *procurement* europeo è verificabile anche dall'andamento dell'attività di pubblicazione sulla GUCE: dal 1995 al 2002 gli avvisi pubblicati sono quasi raddoppiati (da 54.751 a 106.346) e i contratti affidati a seguito della pubblicazione a loro volta sono più che raddoppiati (da 28.551 a 58.513), sempre nello stesso periodo (cfr. Commissione Europea, DG Mercato Interno, MAPP-*Multidimensional public procurement data base*).

dimensionamento da parte delle pubbliche amministrazioni<sup>8</sup>), ma anche di maggiore “apertura” (ad esempio di ampliamento del ricorso alla pubblicità al di sotto delle soglie previste) nei confronti degli obblighi comunitari.

L’informazione disponibile su scala europea non consente, infatti, di poter individuare con più precisione le reali motivazioni sottostanti la dimensione economica del *public procurement* e della sua apertura alla potenziale concorrenza su base sovranazionale, ma soprattutto non permette di disaggregare sia quest’entità sia quella del complessivo *public procurement*<sup>9</sup>.

Per certi versi, i dati raccolti a livello comunitario riescono certamente a definire la potenziale apertura al mercato internazionale degli appalti di una quota del *public procurement* nazionale complessivo (essendo sottoposto agli obblighi di pubblicità europea ed alla conseguente non discriminazione dei potenziali affidatari anche ai sensi degli accordi sul commercio mondiale); ma la più o meno rilevante quota residuale può essere solo teoricamente rappresentativa del mercato più strettamente nazionale, in assenza di altre importanti specificazioni che possono riguardare l’eventuale articolazione in mercati su base nazionale (regionali o locali) e, soprattutto, settoriale, almeno con riferimento alla distinzione generale tra lavori, servizi e forniture.

Avendo come finalità generale quella di valutare, in un’ottica di efficacia per la collettività e di efficienza del sistema produttivo, le potenziali maggiori aperture alla concorrenza del *public procurement* complessivo, risulta certamente utile tentare un’analisi basata su una maggiore articolazione dei dati aggregati utilizzati a livello comunitario. Questo tentativo può essere effettuato concentrando l’attenzione su scala nazionale, ma con l’avvertenza non irrilevante che i dati disponibili presentano una certa disomogeneità o non consentono di andare oltre determinati livelli di disaggregazione.

## 2.2. L’articolazione per settori e livelli istituzionali a scala nazionale

Un’indagine più approfondita e specifica sulla dimensione economico-finanziaria degli appalti pubblici a livello nazionale presenta notevoli difficoltà. Nel caso del nostro Paese è, infatti, possibile pervenire ad una disaggregazione parziale, che si ferma ai principali livelli istituzionali (cioè con riferimento al complesso delle amministrazioni appaltanti) e settoriali (lavori, servizi e forniture).

È questa l’informazione offerta dai dati di contabilità economica, riferiti al “settore pubblico”, e da altre fonti informative più specifiche (quali quelle riguardanti alcuni soggetti di rilevante dimensione imprenditoriale e organizzativa o alcune categorie di aziende e di imprese vincolate all’utilizzo, in forma più o meno estesa, delle procedure di appalto). Si tratta di dati relativi alla spesa sostenuta, comunque capaci di offrire un quadro più articolato della dimensione economica.

---

8 Meccanismi di questa natura sono individuabili, ad esempio, nella frammentazione strumentale degli appalti per pervenire ai valori sotto-soglia, ma anche nel ricorso ai già citati affidamenti *in house*, che saranno trattati più approfonditamente in seguito (cfr. succ. par. 4.4).

9 I dati Eurostat e Mercato Interno UE qui utilizzati fanno, infatti, riferimento ad aggregati di contabilità economica sulla spesa del *procurement* del settore pubblico e delle *utilities*.

### 2.2.1. La Pubblica Amministrazione

Con riferimento all'ambito soggettivo (cioè agli enti sottoposti alla disciplina che regola la stipula dei contratti che aggiudicano l'esecuzione di lavori, servizi e forniture) considerato nel settore pubblico, l'aggregato più importante è senza dubbio quello che fa riferimento alle pubbliche amministrazioni e alla loro articolazione in amministrazioni centrali, territoriali, sanitarie e previdenziali<sup>10</sup>.

Tab. 3 – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche:  
Stima della spesa impiegata negli appalti pubblici per voce di spesa

Voci di spesa	2000	2001	2002	2003	2004
Valori assoluti (miliardi di euro)					
Acquisti di beni e servizi	27,5	31,3	33,1	33,9	36,3
Consumi intermedi	58,2	62,3	63,4	67,0	66,8
Investimenti fissi lordi (a)	27,8	31,2	33,1	35,2	36,0
TOTALE	113,5	124,8	129,6	136,1	139,0
Distribuzione percentuale					
Acquisti di beni e servizi	24,2%	25,1%	25,5%	24,9%	26,1%
Consumi intermedi	51,3%	49,9%	48,9%	49,2%	48,0%
Investimenti fissi lordi (a)	24,5%	25,0%	25,6%	25,8%	25,9%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
In percentuale del PIL					
Acquisti di beni e servizi	2,4%	2,6%	2,6%	2,6%	2,7%
Consumi intermedi	5,0%	5,1%	5,0%	5,1%	4,9%
Investimenti fissi lordi (a)	2,4%	2,6%	2,6%	2,7%	2,7%
TOTALE	9,7%	10,2%	10,3%	10,5%	10,3%

(a) Al netto delle dismissioni immobiliari (rilevate nel conto economico in termini negativi come riduzione patrimoniale).

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e della Relazione generale sulla situazione economica del Paese (vari anni).

Della spesa sostenuta si dispone di dati abbastanza specifici, nell'ambito della classificazione (SEC 95) del conto economico della amministrazioni pubbliche, ai quali fare riferimento per l'analisi<sup>11</sup>.

10 Sono ricompresi nelle amministrazioni centrali lo Stato, l'ANAS, e altri enti come ENEA, CNR, INFN. Le amministrazioni territoriali fanno capo alle Regioni, alle Province, ai Comuni e ad altri enti territoriali (Camere di Commercio, Comunità Montane, ecc.). Gli enti sanitari comprendono le ASL e le Aziende ospedaliere (e anche gli Istituti di Ricovero e Cura a carattere scientifico e i Policlinici Universitari), mentre gli enti previdenziali aggregano l'INPS, l'INPDAP e l'INAIL.

11 Nell'ambito della classificazione SEC 95, le voci del conto delle pubbliche amministrazioni che possono maggiormente coinvolgere appalti di servizi e forniture sono rinvenibili nella spesa per consumi finali (cioè quella sostenuta per beni e servizi utilizzati per soddisfare i bisogni individuali e collettivi che possono essere prodotti direttamente dalle Amministrazioni pubbliche), della quale può essere presa in considerazione quella relativa a: consumi intermedi (valore dei beni e servizi consumati quali *input* nel processo produttivo); acquisto di beni e servizi (prodotti da produttori *market* e messi a disposizione direttamente ai beneficiari). Nell'ambito della spesa in conto capitale è stata invece considerata solo quella relativa agli investimenti fissi lordi (acquisizioni di beni materiali o immateriali che rappresentano il prodotto dei processi di produzione, utilizzati più volte o continuamente nei processi di produzione per più di un anno), che può essere ampiamente rappresentativa degli appalti di lavori. Si tratta, ovviamente, di una scelta metodologica che può presentare margini di parziale sovrastima, ma che consente una ragionevole approssimazione degli aggregati a cui fare riferimento per un'analisi più specifica. Si tratta, del resto, dello stesso approccio sostanzialmente seguito da Eurostat per i dati precedentemente esaminati. Dato il livello di aggregazione, si tratta comunque di dati che "stimano" la dimensione economica degli appalti pubblici, poiché una parte di essi (sia pure non rilevante) può non essere sottoposta alla relativa disciplina.

La stima globale della spesa a prezzi correnti impiegata dalle pubbliche amministrazioni negli appalti pubblici ammonta nel 2004 a 139 miliardi di euro. La dinamica risulta sostanzialmente omogenea a quella della spesa complessiva, ma con andamenti specifici dei tre principali aggregati piuttosto diversificati (Tab. 3)<sup>12</sup>.

*Tab. 4 – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche:  
Stima della spesa impiegata negli appalti pubblici per livello amministrativo*

Livello amministrativo	2000	2001	2002	2003	2004
Valori assoluti (miliardi di euro)					
Stato	18,3	19,3	18,0	21,9	19,3
Altri enti delle Amministrazioni Centrali	5,9	6,4	6,8	6,3	4,6
Amministrazioni regionali	6,2	7,3	8,2	8,0	8,9
Amministrazioni provinciali	3,5	4,4	5,1	5,6	6,0
Amministrazioni comunali	30,9	33,5	33,9	34,8	36,5
Enti sanitari locali	40,9	45,4	48,4	50,1	54,3
Altri enti delle Amministrazioni Locali	5,3	5,9	6,5	6,8	7,2
Enti di Previdenza (a)	2,5	2,8	2,8	2,4	2,2
TOTALE	113,5	124,8	129,6	136,1	139,0
Distribuzione percentuale					
Stato	16,1%	15,4%	13,9%	16,1%	13,9%
Altri enti delle Amministrazioni Centrali	5,2%	5,1%	5,3%	4,6%	3,3%
Amministrazioni regionali	5,4%	5,8%	6,3%	5,9%	6,4%
Amministrazioni provinciali	3,1%	3,5%	3,9%	4,1%	4,3%
Amministrazioni comunali	27,2%	26,8%	26,1%	25,6%	26,3%
Enti sanitari locali	36,1%	36,4%	37,3%	36,8%	39,1%
Altri enti delle Amministrazioni Locali	4,7%	4,8%	5,0%	5,0%	5,2%
Enti di Previdenza (a)	2,2%	2,2%	2,1%	1,8%	1,6%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(a) Al netto delle dismissioni immobiliari (rilevate nel conto economico in termini negativi come riduzione patrimoniale).

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e della Relazione generale sulla situazione economica del Paese (vari anni).

La quota più rilevante è attribuita ai consumi intermedi, che nel periodo considerato (2000-2004) si è situata in media annua poco al disotto del 50% dell'aggregato complessivo; il resto risulta quasi equamente ripartito tra acquisti di beni e servizi (25,2%) e investimenti fissi lordi (25,4%).

Passando all'analisi per livello amministrativo (Tab. 4), emerge il peso notevole della spesa degli enti sanitari, che nel 2004 ha superato i 54 miliardi di euro (pari al 39% delle amministrazioni pubbliche).

Altrettanto cospicua è stata la spesa per appalti pubblici delle amministrazioni comunali, con 36,5 miliardi (26,3%), mentre più contenuta è stata la spesa dello Stato con 19,3 miliardi (13,9%).

Gli andamenti dei valori assoluti in termini nominali risultano costantemente crescenti per le amministrazioni comunali, gli enti sanitari e gli altri enti delle amministrazioni locali, mentre per gli altri livelli amministrativi risultano più altalenanti; le dinami-

<sup>12</sup> La quota si è mantenuta costantemente intorno al 21% della spesa complessiva della amministrazioni pubbliche; il tasso medio annuo di variazione della spesa per appalti pubblici risulta infatti del 4,1% rispetto al 3,9% di quella complessiva, con una dinamica più spinta negli acquisti (5,7%) e negli investimenti (5,3%) e più bassa nei consumi intermedi (2,8%).

che risultano alquanto diversificate, ma con caratterizzazioni molto nette rispetto ai valori medi complessivi<sup>13</sup>.

Sia pure con le dovute cautele, questi dati confermano anche la tendenza di fondo della finanza pubblica al sensibile decentramento della spesa verso il livello locale, sia pure con oscillazioni sensibili nel tempo. Tra valori iniziali e valori finali del periodo considerato, la spesa riferita al blocco delle amministrazioni e degli enti centrali (compresi gli enti previdenziali) si riduce dal 23,5% al 18,8%, mentre quella degli enti territoriali e locali (regioni, province, comuni ed altri enti) cresce dal 38,4% al 42,2%; gli enti sanitari (anch'essi a carattere locale) crescono anch'essi dal 36,1% al 39,1%.

Si può, quindi, ipotizzare una tendenza sensibile alla riduzione dei valori medi unitari degli appalti pubblici, pur parzialmente contrastata (ma solo negli anni finali del periodo considerato e con effetti ancora limitati) da programmazioni degli investimenti maggiormente orientate sulle dimensioni medio grandi (vedi legge obiettivo, n. 443/2001, sulle grandi infrastrutture strategiche) e sul maggior utilizzo di forme di affidamento complesse e strutturate, come le concessioni e l'affidamento a contraente generale, o dall'introduzione di centrali di committenza per servizi e forniture, sia a livello centrale sia, soprattutto in prospettiva, a livello regionale e locale (vedi oltre).

La riduzione della dimensione media degli appalti è un fenomeno strettamente coerente con la limitazione della concorrenza, in quanto tende a rafforzare la difesa dei mercati nazionale e, in particolare, locali dalla concorrenza esterna, con evidenti effetti negativi sull'evoluzione organizzativa e sulla capacità competitiva delle imprese, ma anche sul piano dell'efficienza complessiva, della qualità della spesa impiegata e della correttezza dei rapporti tra amministrazioni appaltanti e operatori economici.

Per altri versi, lo sviluppo e la difesa dei mercati locali consente ad una struttura imprenditoriale, quale quella nazionale fortemente caratterizzata dalle PMI, di alimentarsi e di consolidarsi, ma su livelli organizzativi meno efficienti e qualità dell'offerta più scadente.

Queste prime considerazioni sull'analisi dei contenuti concorrenziali del mercato degli appalti trova ulteriori conferme incrociando voci di spesa e livelli amministrativi. Dai valori medi annui calcolati sul periodo preso in esame, emerge come l'acquisto di beni e servizi si concentri negli enti sanitari in misura preponderante (95%), mentre i consumi intermedi hanno una distribuzione più equilibrata tra livello centrale (30,5%, comprensivo degli enti previdenziali), ed enti sanitari (23,8%), ma con una maggiore concentrazione nelle regioni e negli enti locali (45,7%), un dato che diventa ancor più rilevante negli investimenti fissi lordi (69,2%).

---

13 La dinamica in termini di variazione media annua risulta molto più spinta per le Province (+11,4%), le Regioni (+7,5%), gli enti sanitari (+5,8%) e gli altri enti delle amministrazioni locali (+6,3%). Addirittura negativa risulta dinamica degli altri enti delle amministrazioni centrali (-5%) e degli enti di previdenza (-2%).

*Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche:  
distribuzione per voci di spesa e livello amministrativo sui valori medi annui*

Voci di spesa	Stato e Amministrazioni centrali (a)	Regioni ed enti locali	Enti sanitari	Totale
Distribuzione per livello amministrativo				
Acquisto di beni e servizi	1,1%	4,0%	94,9%	100,0%
Consumi intermedi	30,5%	45,7%	23,8%	100,0%
Investimenti fissi lordi	24,9%	69,2%	5,9%	100,0%
Totale	21,7%	41,1%	37,2%	100,0%
Distribuzione per voci di spesa				
Acquisto di beni e servizi	1,3%	2,4%	64,4%	25,2%
Consumi intermedi	69,6%	54,8%	31,6%	49,4%
Investimenti fissi lordi	29,2%	42,7%	4,0%	25,4%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(a) Compresi gli enti previdenziali, al netto delle dismissioni immobiliari (rilevate nel conto economico in termini negativi come riduzione patrimoniale).

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e della Relazione generale sulla situazione economica del Paese (vari anni).

Passando alla distribuzione per voci di spesa, rispetto alla distribuzione media precedentemente indicata il livello centrale risulta fortemente caratterizzato dai consumi intermedi (69,6%), con una quota importante di investimenti (29,2%). Più equilibrata tra queste due voci è la spesa di regioni ed enti locali (rispettivamente 54,8% e 42,7%), anch'essa con una quota marginale di acquisti (2,4%), che al contrario risulta preponderante negli enti sanitari (64,4%), nei quali si rileva anche una quota importante di consumi intermedi (31,6%) e molto ridotta di investimenti (4%).

## 2.2.2. L'insieme del Settore Pubblico

Per completare la ricognizione sulla dimensione economica degli appalti nel settore pubblico occorre considerare un secondo importante aggregato che le rilevazioni ufficiali inquadrano nella nozione di "imprese pubbliche"<sup>14</sup>, ma che comprende un complesso di soggetti molto eterogenei fra loro e che sono, in varia misura e diverse modalità, sottoposti alla disciplina degli appalti pubblici in termini sostanzialmente meno vincolanti.

L'applicazione di quest'ultima risulta, innanzitutto, condizionata dal settore nel quale operano<sup>15</sup> e, in secondo luogo, coinvolge prevalentemente la loro attività di investimento. Il trattamento riservato a questi soggetti cerca, in sostanza, di contemperare le esigenze di pubblico interesse con quelle più strettamente imprenditoriali, un approccio che non raramente penalizza, alternativamente o congiuntamente, le une e le altre, con ripercussioni sulla concorrenza e sul benessere della collettività.

14 Sono ricomprese in questa nozione le imprese che fanno capo alle ex partecipazioni statali, il cui capitale è in parte detenuto dallo Stato e sulle quali gli organi di governo esercitano un controllo dominante (come ENI, Fintecna, Finmeccanica), imprese a totale capitale pubblico o misto pubblico privato, che svolgono servizi pubblici o di pubblico interesse (come ENEL, Ferrovie dello Stato, Poste e imprese che operano nei servizi pubblici locali, come trasporti, acqua, energia, ecc.).

15 Hanno rilevanza in quest'ambito soprattutto le norme sui già citati "settori speciali", che vincolano soprattutto ad obblighi di trasparenza.

L'integrazione coi dati riferiti a questo aggregato (riguardanti quasi esclusivamente gli investimenti, cioè gli appalti di lavori) con quelli precedenti sulle pubbliche amministrazioni, porta ad un dimensionamento economico degli appalti pubblici (158,3 miliardi di euro nel 2004, pari all'11,7% in rapporto al PIL) piuttosto vicino ai dati rilevati a livello comunitario sul *public procurement* complessivo (Tab. 5)<sup>16</sup>.

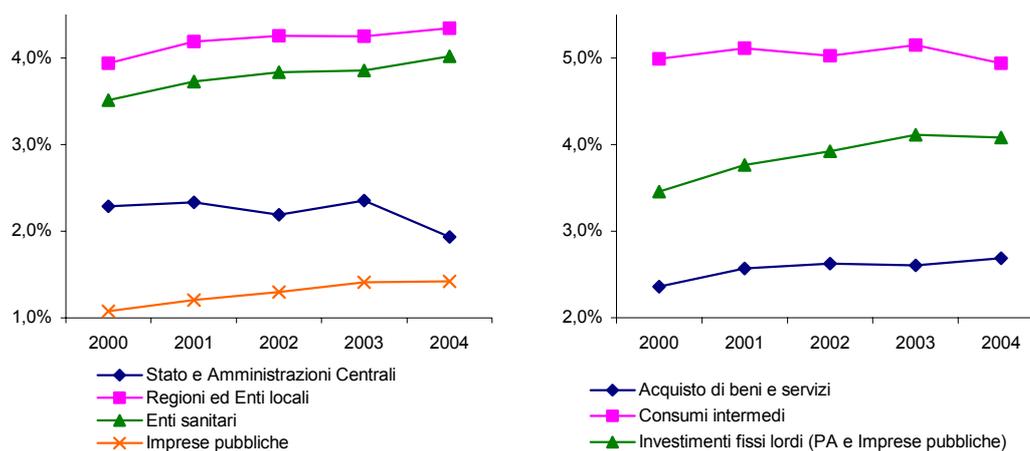
Tab. 5 – Stima complessiva della spesa per appalti del settore pubblico

	2000	2001	2002	2003	2004
Miliardi di euro	126,0	139,5	146,0	154,4	158,3
- di cui Imprese pubbliche	12,6	14,7	16,3	18,4	19,2
In rapporto al PIL	10,8%	11,4%	11,6%	11,9%	11,7%

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e della Relazione generale sulla situazione economica del Paese (vari anni).

Tornando ai dati disaggregati sul settore pubblico ed alla loro rilevanza economica, l'analisi in rapporto al PIL consente di evidenziare alcune tendenze interessanti (Fig. 2). Sul piano dei livelli amministrativi e imprenditoriali, le elaborazioni mostrano che gli enti che presentano la tendenza più stagnante (se non calante) di spesa per appalti sono soprattutto quelli centrali (comprensivi degli enti previdenziali), mentre quelli più dinamici sono quelli regionali e locali, quelli sanitari e le imprese pubbliche. In termini di concorrenza, emerge un contrasto abbastanza evidente tra la spesa per appalti con aperture al mercato relativamente maggiori (quella centrale), rispetto a quella con caratteristiche dimensionali mediamente minori e focalizzate sui mercati locali degli enti territoriali e sanitari o a quella con meno vincoli (imprese pubbliche) all'applicazione della disciplina sugli appalti pubblici.

Fig. 2 – Stima della spesa per appalti pubblici del settore pubblico in rapporto al PIL: per livello amministrativo (grafico a sinistra) e voce di spesa (grafico a destra)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e della Relazione generale sulla situazione economica del Paese (vari anni).

16 Un più soddisfacente completamento dell'analisi dovrebbe, tuttavia, comprendere anche i dati relativi ai concessionari (cioè soggetti realizzatori e gestori di opere pubbliche, come le società autostradali), i quali sono anch'essi sottoposti, almeno in parte, alla disciplina sugli appalti per le attività di investimento che solitamente realizzano anche con il contributo dello Stato.

Passando all'analisi per voce di spesa, le dinamiche risultano molto più diversificate, quasi a configurare una diversa politica per ciascun aggregato. L'acquisto di beni e servizi presenta un andamento prima crescente e poi stagnante, mentre i consumi intermedi, pur con qualche oscillazione, mantengono una tendenza crescente; ma sono soprattutto gli investimenti ad avere una dinamica relativamente migliore<sup>17</sup>.

Sembra di una qualche evidenza la coerenza rilevabile con le scelte adottate negli ultimi anni sul contenimento della dinamica espansiva della spesa corrente (consumi e acquisti) e di relativa espansione di quella in conto capitale, sulle quali sono ipotizzabili effetti derivanti proprio dal funzionamento degli appalti pubblici. Nel primo caso, può essere plausibile il ruolo svolto dall'avvio delle centrali di committenza (che hanno prevalentemente agito sulle amministrazioni centrali), mentre nel secondo non è da sottovalutare l'effetto di *cost overrun* (normalmente rinvenibile a tutti i livelli amministrativi e operativi), in parte prodotto dalle procedure tecnico-amministrative negli appalti di lavori.

### **2.3. Dalla dimensione economica al funzionamento dei mercati di *public procurement***

I dati sulla dimensione economica fanno riferimento ai consuntivi, cioè alla spesa rilevata a seguito della procedura di partecipazione e selezione dei contraenti e della conclusione delle prestazioni affidate. Essi possono, pertanto, offrire un'informazione sintetica *ex post* dell'impatto della regolamentazione sugli appalti a vari livelli, ma non sulle modalità e sull'intensità con cui la stessa regolamentazione ha agito sulla spesa ai vari livelli (istituzionali e settoriali) in cui è articolata.

L'informazione sulla dimensione economica va, quindi, integrata con elementi di funzionalità del sistema degli appalti pubblici, attraverso i quali poter verificare l'impatto sui mercati e individuare i probabili profili di criticità per la concorrenza e l'efficienza delle amministrazioni e delle imprese.

Ulteriori opportunità di informazioni di questa natura, cioè incentrate sull'attività delle amministrazioni appaltanti, richiederebbero la presenza di un'intensa attività di monitoraggio, per ora scarsamente disponibile a livello comunitario e parzialmente attiva a livello nazionale.

A livello comunitario, a parte l'informazione resa disponibile in relazione agli obblighi di pubblicità degli appalti di valore superiore alle soglie prescritte (sia tramite le pubblicazioni ufficiali sia mediante il portale informatico che gestisce il *database* TED, *Tenders Electronic Daily*), si è cercato di sopperire alle carenze conoscitive sul funzionamento degli appalti e dei relativi mercati attraverso indagini, che, pur offrendo dati utili e significativi, tuttavia presentano diversi limiti, derivanti dall'incompletezza e dall'assenza di sistematicità e periodicità.

A livello nazionale, è invece disponibile un'attività significativa di monitoraggio, ma ancora in via di miglioramento, limitatamente agli appalti di lavori, grazie

---

17 Anche i tassi di variazione medi annui sui valori assoluti in termini nominali confermano queste tendenze. Rispetto al dato complessivo (4,7%), a livello di enti, la dinamica più spinta si rileva nelle imprese pubbliche (8,9%), seguite dagli enti sanitari (5,8%) e da quelli territoriali (5%), mentre quelli centrali registrano un risultato negativo (-0,4%). In termini di voci di spesa, gli investimenti registrano un tasso di variazione abbastanza sostenuto (6,5%) seguiti dagli acquisti (5,7%), mentre i consumi intermedi hanno una dinamica più contenuta (2,8%) di quella complessiva.

all'Osservatorio presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici<sup>18</sup>. Manca, invece, qualsiasi informazione del genere per gli appalti di forniture di beni e servizi, per i quali è invece possibile reperire solo alcuni dati parziali.

Nonostante queste carenze e disomogeneità informative, è comunque possibile cogliere alcuni elementi di interesse per l'individuazione di possibili profili di sviluppo della concorrenza negli appalti pubblici, sia a livello comunitario che nazionale.

### **3. L'impatto della regolamentazione comunitaria sullo sviluppo della concorrenza a livello europeo**

Dopo aver cercato di analizzare la dimensione economica, europea e nazionale, del *public procurement*, risulta essenziale tentare di esaminare il funzionamento di questo settore e le opportunità – connesse ad una regolamentazione basata sullo sviluppo della concorrenza e dell'efficienza, quale quella promossa dal livello comunitario e attuata dagli Stati dell'UE – che risultano già conseguite o ancora da sfruttare.

Un comportamento favorevole, se non proprio "protezionistico", alle imprese "domestiche" da parte delle amministrazioni pubbliche nazionale, regionali e locali nell'accesso al mercato del *public procurement* è formalmente incompatibile con il Trattato UE; ma lo sviluppo della trasparenza e della concorrenza non serve solo al consolidamento del mercato interno, perché ha anche evidenti impatti positivi sull'efficienza micro e macroeconomica degli Stati e dell'Unione nel suo complesso, sia in ambito pubblico che produttivo.

Le pratiche concorrenziali sono essenziali per l'efficienza della spesa pubblica, in quanto il ricorso a mercati trasparenti e competitivi consente alle amministrazioni pubbliche di acquistare beni e servizi di migliore qualità e convenienza e a prezzi più bassi. Di conseguenza, la fiscalità prelevata ai contribuenti viene meglio valorizzata e può trovare una più efficace allocazione.

Anche le imprese possono beneficiare degli effetti della trasparenza e della non discriminazione nelle procedure di accesso ai mercati di *public procurement*, in quanto la promozione della concorrenza, sia sui mercati nazionali sia su quelli esteri, ne migliora l'efficienza e la competitività.

Anche su base territoriale, gli effetti della concorrenza negli appalti pubblici risultano particolarmente significativi. Mercati locali più aperti alla competizione degli operatori e liberi dalla presenza di posizioni dominanti sono in grado di promuovere significativi stimoli all'efficienza economica, in quanto le imprese che vi operano sono più orientate a migliorare la propria competitività sulla qualità e sui prezzi e, quindi, sono in grado di misurarsi non solo sui mercati nazionali, ma anche su quelli esteri.

Nel voler sintetizzare le precedenti considerazioni, si possono individuare due fondamentali obiettivi che l'UE si è prefissata nella regolamentazione delle procedure di *public procurement*, sui quali cercare di misurarne il grado di avanzamento ed i margini di miglioramento:

- a) lo sviluppo della trasparenza nei mercati orientata in particolare alla crescita della concorrenza transfrontaliera (*cross-border*);

---

<sup>18</sup> Il riferimento è all'art. 4, commi 17 e 18, della legge n. 109/94 (legge Merloni), che prevede l'obbligo di comunicazione all'Osservatorio dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici delle informazioni riguardanti gli appalti di importo superiore a 150.000 euro, a seguito dell'aggiudicazione e della conclusione dei lavori.

- b) la riduzione dei prezzi pagati dalle amministrazioni pubbliche, per aumentare l'efficienza della spesa pubblica e delle amministrazioni pubbliche (oltre che per favorire il controllo degli equilibri finanziari e in particolare dei deficit di bilancio).

A questi due principali profili se ne aggiungono altri, di più generale interesse, che nella visione comunitaria dello sviluppo della concorrenza assumono una particolare rilevanza e che, quindi, vanno inclusi nella valutazione generale, quali: la partecipazione delle PMI ai mercati (strettamente connessa alla non discriminazione), il rispetto di "clausole" sociali (cioè volte a contrastare l'esclusione di soggetti particolarmente deboli a cui riservare un trattamento preferenziale) e ambientali (da incorporare tramite la regolamentazione nell'azione di istituzioni e operatori economici) e la riduzione dei costi di transazione (in particolare di quelli connessi all'attuazione della stessa regolamentazione comunitaria).

Gli studi effettuati a livello comunitario offrono una prima valutazione, sia pure parziale e non priva di incertezze metodologiche<sup>19</sup>, dei profili indicati, che può offrire un quadro degli effetti sui mercati del *procurement* (nazionali, settoriali e, in parte, europei) prodotti dalla regolamentazione comunitaria e attesi dalle sue prospettive di aggiornamento.

### 3.1. L'accesso delle imprese ai mercati esteri

L'esame specifico sull'evoluzione del *procurement* transfrontaliero riveste particolare importanza e rappresenta un primo elemento di verifica degli obiettivi comunitari. La maggior trasparenza perseguita dalla regolamentazione UE risulta, infatti, efficace se produce un aumento della "contendibilità" dei mercati nazionali degli appalti pubblici, che può essere desunta attraverso una più ampia partecipazione alle gare delle imprese estere, intesa come indice di progressiva eliminazione di distorsioni o discriminazioni a favore delle imprese "domestiche".

In questa prospettiva, le strategie commerciali delle imprese che operano negli appalti pubblici possono essere inquadrare fra due principali contesti: quello che fa principale riferimento al mercato nazionale (*home country*) e quello che va oltre tale contesto più strettamente riferito alla propria localizzazione (*cross-border*), cioè i mercati esteri di *procurement*. Ovviamente, tra queste due "polarità", le imprese variano le proprie strategie su una gamma di possibilità intermedie, derivanti dalla commistione

---

19 I dati qui esaminati fanno riferimento ad una larga indagine promossa dalla Commissione Europea [cfr. COWI, *Monitoring public procurement in the european union using panel data, Lots 1&2*, Final report, July 2003 (study commissioned by European Commission-DG Internal Market)], i cui dati sono stati poi ripresi e rielaborati in un documento di sintesi presentato a supporto delle nuove direttive approvate nel 2004 [European Commission-DG Internal Market, *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future* (03/02/2004)]. Il campione coinvolto riguarda circa 1.000 pubbliche amministrazioni a vario livello (centrale, regionale e locale) ed a circa 1.500 imprese di 8 dei 15 Paesi dell'UE e, tra questi, non è coinvolta l'Italia (Germania, Francia, Regno Unito, Spagna, Irlanda, Belgio, Austria e Danimarca). Tuttavia, diversi di essi presentano non poche somiglianze col nostro Paese, per cui i risultati sono comunque interessanti e significativi per diversi aspetti. La *survey* è suddivisa in due parti: una dedicata alle amministrazioni (più centrata sugli avvisi o gli inviti alle imprese a presentare offerte), l'altra alle imprese (più focalizzata sulla loro attività di offerta e di partecipazione alle gare). Ai fini del presente lavoro si è preferito integrare i dati di entrambe, nel cercare di dare un quadro d'insieme utile ad un'analisi complessiva. Non sempre i risultati delle due indagini coincidono (anche per la diversa completezza delle risposte fornite dai due campioni indagati nei vari temi trattati), ma questo non rappresenta sempre un problema per la comprensione dei fenomeni individuati.

dei due orientamenti e dalla declinazione delle diverse forme in cui gli stessi orientamenti posso attuarsi.

Concentrando l'attenzione sul *procurement* transfrontaliero, gli orientamenti delle imprese trovano attuazione attraverso due principali modalità:

- diretta (*direct cross-border procurement*), quando le imprese estere partecipano a gare in un altro Paese operando dalle loro sedi principali;
- indiretta (*indirect cross-border procurement*), quando le imprese estere presentano offerte tramite altre imprese da esse controllate (partecipate o affiliate) che risiedono nel Paese che ha promosso le gare.

Partendo da queste premesse, per pervenire ad una classificazione in grado di fornire un'accettabile griglia interpretativa<sup>20</sup> dei fenomeni rilevanti per una valutazione dell'efficacia della regolamentazione della disciplina comunitaria sugli appalti pubblici, l'attività di monitoraggio promossa dalla Commissione Europea consente di conseguire significativi miglioramenti, rispetto a precedenti tentativi di misurazione<sup>21</sup>, e più ampie opportunità esplicative, pur con l'avvertenza che i dati raccolti e analizzati fanno pur sempre riferimento ad un ristretto campo di indagine.

L'esame dei dati (Tab. 6) evidenzia un prevalente orientamento "residenziale" delle imprese "domestiche", cioè esclusivamente concentrato sui mercati nazionali di appartenenza (circa il 54% delle imprese, con il 66,5% delle offerte presentate alle amministrazioni appaltanti); ne deriva che quasi il 46% del campione (con il 31,5% delle offerte presentate) svolge una qualche attività inquadrabile nel *procurement* transfrontaliero. In quest'ultima aggregazione va, tuttavia, distinta una componente anch'essa esclusivamente residenziale, ma svolta da imprese collegate ad imprese estere (che rappresentano il 14,2% del campione, con il 19,8% delle offerte), per cui l'orientamento effettivamente "estero" delle imprese rappresenta il 31,7% (con l'11,8% delle offerte), di cui il 17,8% esclusivamente orientato "direttamente" sui mercati esteri (a cui corrisponde appena il 5,3% delle offerte).

---

20 La *survey* promossa dalla Commissione (cfr. COWI, *Monitoring public procurement ...*, prec. cit.) articola l'esame degli orientamenti commerciali delle imprese partendo da tre tipologie fondamentali: le *domestic firms* (imprese nazionali operanti esclusivamente nel mercato nazionale di riferimento), le *foreign owned subsidiary firms* (imprese controllate da imprese estere) e le *foreign firms* (imprese estere). Cercando di sintetizzare efficacemente i risultati della *survey* comunitaria ai fini della presente analisi, si è optato per una semplificazione degli orientamenti di mercato, distinguendo tra: orientamento "residenziale" (realizzato solo sul mercato di localizzazione dell'impresa, sia essa "domestica" o collegata ad un'impresa estera) e orientamento "transfrontaliero", a sua volta distinto in "estero indiretto" (svolto sui mercati esteri da imprese collegate ad imprese estere, che così operano "indirettamente" sul mercato nazionale di localizzazione delle controllate) ed in "estero diretto" (svolto da imprese che operano "direttamente" sull'estero, cioè senza "intermediazioni" localizzate nel mercato di penetrazione). In questo modo si è cercato sia di dare un quadro complessivo del mercati esaminati dalla *survey*, sia di focalizzare sul *cross-border procurement*, cioè sul profilo di più rilevante interesse.

21 Precedenti misurazioni su dati 1994 e 1998 del *cross border procurement* indicavano quello indiretto tra il 7% e l'8,5% e quello diretto tra l'1,8% ed il 3%; questi dati emergono dai risultati di indagini dirette (*Eurostrategy Consultants* del 1999, su un campione di 2.000 imprese) e indirette (*Single Market Review* del 1997, stima effettuata sulle quote di import nei consumi pubblici).

Tab. 6 – Stima degli orientamenti di mercato delle imprese europee di public procurement

Tipologia d'impresa e orientamento di mercato	Imprese (quote %)	Offerte presentate (quote %)	N. offerte per impresa (indici)	Contratti affidati (quote %)	N. contratti per impresa (indici)	Tasso di successo (*)
Imprese domestiche (orientamento residenziale) (a)	54,1%	68,5%	126,6	67,4%	124,6	25,7%
Imprese collegate ad imprese estere, di cui:	28,1%	26,2%	93,2	28,7%	102,1	28,6%
- orientamento residenziale (b)	14,2%	19,8%	139,3	22,4%	158,1	29,6%
- orientamento estero indiretto (c)	13,9%	6,5%	46,4	6,3%	45,1	25,4%
Imprese estere (orientamento estero diretto) (d)	17,8%	5,3%	29,8	3,9%	22,0	19,3%
Totale	100,0%	100,0%	100,0	100,0%	100,0	26,1%
Orientamento residenziale (a+b)	68,3%	88,2%	129,2	89,8%	131,5	26,6%
Orientamento transfrontaliero (c+d)	31,7%	11,8%	37,1	10,2%	32,1	22,6%

(\*) Ottenuto rapportando il numero dei contratti affidati con quello delle offerte presentate.

Fonte: Elaborazioni e stime su dati Commissione Europea.

Concentrando l'attenzione esclusivamente sull'orientamento transfrontaliero del *procurement*, emerge chiaramente che la strategia "dominante" è quella indiretta, attuata tramite imprese collegate, che implica una "presenza fisica" sul mercato estero e, quando necessario, l'utilizzo di risorse locali. La strategia si completa anche con una più intensa attività di partecipazione a gare, che si riscontra sia quando l'impresa collegata si misura sui mercati in cui è localizzata (il numero medio di offerte presentate alle amministrazioni è persino maggiore di circa il 10% di quello delle imprese "domestiche"), sia quando si confronta sui mercati esteri con imprese esclusivamente concentrate su di essi (il numero medio di proposte è, in questo caso, mediamente maggiore del 56% di quello delle imprese estere).

Anche se si tratta di scelte in parte necessarie, per aumentare la "familiarità" coi mercati locali a vari livelli, e più onerose (anche per un utilizzo lievemente più intenso dei ribassi), la strategia indiretta risulterebbe comunque "vincente" per la penetrazione sui mercati esteri, visto il tasso di successo (rapporto tra contratti affidati e offerte presentate).

L'analisi per settori merceologici considerati non mostra differenze sostanziali di incidenza del *procurement* transfrontaliero<sup>22</sup>, mentre molto più profonde sono le differenze tra le strategie *cross-border* delle imprese dei Paesi considerati. La strategia prevalentemente rilevata (imprese collegate a imprese estere) risulta più diffusa nel Regno Unito, in Belgio e in Francia, mentre risulta molto meno praticata in Germania, Danimarca e Austria. Le imprese che hanno una vocazione sia estera sia nazionale sono soprattutto quelle belghe (per il 70% del relativo campione), seguite da quelle danesi e austriache, mentre quelle con imprese nazionali a maggior vocazione "domestica" sono quelle spagnole (per il 75%), francesi (per il 56%) e danesi (per il 58%).

22 Le categorie merceologiche considerate nella *survey* comunitaria riguardano 31 *item* nelle forniture (materiali d'ufficio, materiali stradali, carburanti, prodotti medicali e categorie eterogenee), 8 nelle prestazioni di servizi (pulizie, elettricità, trasporti e altri) e 5 nei lavori (scuole e asili, pavimentazioni stradali e altri). Differenze sensibili rispetto ai valori medi di incidenza del *procurement* transfrontaliero si rilevano solo nelle forniture di prodotti medicali (incidenza transfrontaliera sensibilmente maggiore della media) e di veicoli a motore (sensibilmente minore).

Questi dati evidenziano orientamenti transfrontalieri significativi delle imprese impegnate nell'attività di *procurement* ed anche un loro certo consolidamento. L'attuazione delle direttive comunitarie (soprattutto riguardo agli obblighi di pubblicità ed alla certezza delle procedure) ha certamente avuto un effetto positivo sugli atteggiamenti competitivi delle imprese ed ha promosso una qualche attività di investimento estero o, implicitamente, anche di attivazione delle economie locali, vista la prevalenza della "strategia localizzativa" che esse utilizzano quando si spostano sui mercati esteri. Partendo, quindi, dall'assunzione generale che le direttive comunitarie favoriscono una maggiore apertura dei mercati, in particolare sulla loro accessibilità estera, l'attività di *procurement* regolata da questa disciplina (Tab. 7) evidenzia un utilizzo delle amministrazioni sostanzialmente omogeneo nelle diverse categorie di acquisto (beni, servizi e lavori).

Tab. 7 – Distribuzione degli inviti a partecipare alle gare in relazione all'uso delle direttive UE

Situazione regolatoria	Beni	Servizi	Lavori	Totale
Con direttive UE	32%	35%	33%	100%
Senza direttive UE	29%	16%	55%	100%
Totale	30%	22%	48%	100%

Fonte: Elaborazioni e stime su dati Commissione Europea.

Sensibilmente differente è la situazione quando le amministrazioni non utilizzano le direttive; questa procedura di *procurement* non modifica la quota di fornitura di beni (in sostanza, per questa categoria di acquisti non emergono preferenze per l'uso o il non uso delle direttive), mentre la bassa quota negli appalti di servizi affidati senza direttive (16%) evidenzerebbe una minore preferenza per questa procedura, che invece diventa quella prevalente nei lavori (55%).

Mentre nei servizi sembra, quindi, configurarsi una scelta evidente delle amministrazioni per l'uso delle direttive comunitarie, nei lavori sembra configurarsi la scelta opposta, ma sicuramente agevolata dalla sensibilmente più elevata soglia in cui l'uso delle direttive diventa obbligatorio.

Questi orientamenti delle amministrazioni appaltanti hanno sicuramente un effetto quando dagli inviti alle gare si passa agli affidamenti ed alla stipula dei contratti (Tab. 8). In generale, emerge soprattutto una notevole prevalenza delle imprese affidatarie "domestiche", ma che risulta meno incisiva (89%) nelle forniture di beni e nelle prestazioni di servizi (92%), mentre è schiacciante (97%) nei lavori.

Tab. 8 – Distribuzione settoriale degli affidamenti per orientamento di mercato delle imprese

Orientamento di mercato	Beni	Servizi	Lavori
Residenziale	89%	92%	97%
Transfrontaliero indiretto	6%	7%	2%
Transfrontaliero diretto	5%	2%	1%
Totale	100%	100%	100%

Fonte: Elaborazioni e stime su dati Commissione Europea.

La presenza estera tramite imprese collegate è sempre quella più rilevante in tutte e tre le categorie, ma risulta relativamente più significativa nei beni (6%) e nei servizi (7%) rispetto ai lavori (2%). La presenza diretta di imprese estere si mantiene di un

qualche interesse nella fornitura di beni (5%), ma si riduce notevolmente nei servizi (2%) e diviene marginale nei lavori (1%).

Su questa diversa incidenza delle due strategie di penetrazione sui mercati esteri pesa sicuramente il diverso impegno tecnico e operativo, che risulta certamente meno incisivo nella fornitura di beni, in quanto può svolgersi anche dalle sedi estere con modalità competitive prossime a quelle delle imprese collegate localizzate nei mercati di espansione.

### 3.2. Gli effetti sui prezzi

Il secondo profilo determinante, per verificare l'impatto delle direttive comunitarie e la loro capacità di aumentare la concorrenza e l'efficienza, è quello della riduzione dei prezzi. In assenza di effetti di questa natura, cioè se l'applicazione della disciplina comunitaria risultasse efficace solo sul piano della trasparenza e della non discriminazione tra imprese, verrebbero meno la valorizzazione delle risorse impiegate ed i benefici per la collettività, che rappresentano le altre aspettative fondamentali dalla creazione di un mercato interno di *procurement*. Gli studi promossi dalla Commissione Europea sembrano complessivamente evidenziare riduzioni consistenti dei prezzi<sup>23</sup> e offrono numerosi spunti interessanti su diversi aspetti dell'analisi, anche se non del tutto univoci.

La non applicazione delle direttive (definita dalle indagini promosse dall'UE negli affidamenti senza gara, cioè a trattativa privata) implica mediamente prezzi più elevati rispetto alla situazione alternativa (pubblicazione sulla GUCE e presenza di almeno un'offerta). In sostanza, il maggior numero di offerte, connesso all'utilizzo delle direttive, sembra avere un chiaro effetto di riduzione dei prezzi, mentre l'affidamento senza direttive sembra aumentarli<sup>24</sup>.

---

23 Anche alcune analisi sulle esportazioni e sui relativi prezzi riguardanti alcuni beni tipicamente trattati negli appalti pubblici di forniture (come binari ferroviari e tranviari in ferro e acciaio, tubi per condotte, veicoli antincendio, vagoni ferroviari, materiale sanitario), confermerebbero questa conclusione (cfr. European Commission-DG Internal Market, *A report on the functioning ...*, prec. cit.). Innanzitutto, si rileva un sensibile aumento del commercio intra-UE di questi beni, rispetto a quello extra-UE, ed una forte convergenza dei prezzi di import-export. È interessante notare che le stime evidenziano la presenza di ulteriori margini di risparmio, nonostante quelli già acquisiti a seguito dell'introduzione delle direttive.

24 Il differenziale mediamente stimato da un "effetto direttive" sui prezzi pagati risulta pari a -28,4%, pur considerando un implicito "effetto soglie" sull'aumento delle quantità unitarie richieste dalle amministrazioni, stimato nel 7% di riduzione dei prezzi unitari quando le quantità risultano più elevate del 25% rispetto a quelle mediamente richieste (questi risultati sono richiamati dalla Commissione come frutto di "stime economiche"; cfr. European Commission-DG Internal Market, *A report on the functioning ...*, prec. cit.). I risultati delle indagini (COWI, *Monitoring public procurement ...*, prec. cit.) sembrano evidenziare, invece, una sostanziale "indifferenza" nei prezzi pagati dalle amministrazioni nell'analisi *with-without directives*; questa apparente contraddizione deriva dalla diversa definizione della situazione "senza", che nelle indagini sulle amministrazioni appaltanti pone a confronto la pubblicazione sulla GUCE con le altre forme di trasparenza, comunque applicate anche in attuazione delle direttive, e non con l'assenza di offerte. In realtà, anche in questo caso, è da considerare almeno un implicito "effetto direttive", che emerge solo parzialmente dai dati di monitoraggio (il numero medio di offerte della situazione "con" è 4,3 contro 3,6 di quella "senza"). Inoltre, non è da sottovalutare la limitata preparazione delle amministrazioni sull'utilizzo delle direttive e una certa "resistenza" al loro utilizzo (confermata dai commenti delle amministrazioni riportati nell'indagine).

Altro aspetto interessante è la rilevazione di sensibili correlazioni tra livello amministrativo e prezzi. In generale, i prezzi risultano crescenti salendo di livello amministrativo, cioè le amministrazioni centrali e regionali pagano mediamente di più di amministrazioni intermedie e municipalità (in particolare nelle forniture d'ufficio), anche per l'effetto di un valore unitario dei contratti molto più elevato nel *procurement* locale<sup>25</sup>. Anche qui emerge un presumibile "effetto direttive" positivo, vista la stretta correlazione posta dagli obblighi di soglia, ma anche un'evidente problema di frammentazione degli acquisti (soprattutto nelle forniture) a livello amministrativo più elevato, che lascia intravedere ampi margini di recupero di efficienza mediante modelli di "centralizzazione".

A quest'ultimo proposito, la *survey* comunitaria offre anche indicazioni di particolare interesse sull'aspetto organizzativo e funzionale sulla gestione del *procurement*, in quanto emergerebbe una maggiore efficienza, in termini di prezzi pagati, del modello di "centralizzazione interna" degli acquisti rispetto a quello di agenzia esterna<sup>26</sup>.

Il risultato appare, in una certa misura, sorprendente, anche perché per il primo dei due modelli gli effetti positivi sui prezzi si avrebbero indipendentemente dal valore medio contrattuale (e, quindi, dall'effetto dell'eventuale soglia comunitaria), mentre per il secondo, nonostante le maggiori quantità unitariamente acquistate e la notevole sproporzione del valore medio contrattuale (quasi 9 volte a 1 rispetto al primo modello, con la presumibile attuazione sistematica della soglia comunitaria), non si verificano gli auspicabili ribassi di prezzo ed effetti di scala.

Questo aspetto dell'analisi implica almeno due interessanti osservazioni, pur con tutti i limiti della *survey* promossa dall'UE. La prima concerne l'amministrazione che gestisce in proprio gli acquisti, che non necessariamente si inquadra nel luogo comune dell'inefficienza; anzi, se l'assetto organizzativo è appropriato e attento (specializzazione e centralizzazione della gestione degli acquisti), può comportare evidenti riduzioni di prezzo. La seconda osservazione riguarda l'impostazione del modello di agenzia esterna: è, infatti, presumibile che se l'agenzia svolge un ruolo prevalente di intermediazione e non ricalca anche la funzione di "attenzione" implicita all'azione di strutture comunque "interne" all'amministrazione (anche se a vario titolo ed a diverso grado di dipendenza), gli effetti di scala e di prezzo potrebbero risultare difficilmente conseguibili<sup>27</sup>.

---

25 La variazione dei prezzi medi pagati, passando dalle amministrazioni centrali a quelle locali, è sensibile (-30%), mentre il valore medio dei contratti è di quasi 5 volte inferiore.

26 Utilizzando sempre lo schema *with-without*, nel primo caso (utilizzo di uffici interni specializzati), la variazione di prezzo è mediamente pari a -9%, mentre nel secondo (utilizzo di agenzie esterne) è +24%.

27 Va, comunque, avvertito che le indagini a scala europea, qui esaminate, hanno ovviamente il limite (difficilmente valicabile, data la finalità di base) di presentare un quadro necessariamente onnicomprensivo e generalizzato, in grado, quindi, di esprimere solo delle tendenze di massima. Nel caso specifico, la *survey*, ad esempio, unifica in un'unica categoria le strutture organizzative "interne" (che in Europa presentano, invece, una notevole varietà nell'assetto e nella *mission*) e per le "agenzie" cita solo, a titolo d'esempio, enti come UGAP in Francia e SKI in Danimarca. Nell'esame degli effetti sui prezzi derivanti dalla "centralizzazione" degli acquisti, sarebbe importante includere anche altri elementi di confronto, che vanno al di là del semplice modello operativo generale e che potrebbero essere in grado di spiegare meglio la funzionalità delle strutture e di valutarne gli effetti, come ad esempio: procedure e criteri di affidamento, entità dei lotti di acquisto e relativi criteri di definizione, requisiti di partecipazione delle imprese, possibilità di subappalto, ... (cfr. Piga G. e Zanza M., *An exploratory analysis of public procurement practices in Europe*, in "Quaderni CONSIP", settembre 2004). Quella delle strutture centrali di acquisto è una

Altri aspetti interessanti, variamente attendibili, riguardano la dimensione e la nazionalità delle imprese, le quali non sembrano avere effetti significativi sui prezzi realmente pagati dalle amministrazioni.

I risultati delle analisi sul rapporto tra dimensione d'impresa e prezzi appaiono statisticamente poco significativi. Va, tuttavia, segnalato il fatto che la *survey* evidenzia prezzi leggermente più bassi nei contratti affidati alle PMI (meno di 250 addetti), anche rispetto alle quantità e al valore contrattuale (indifferenza dell'effetto direttive).

Riguardo la nazionalità, per le imprese estere emerge (come anticipato) una leggera tendenza al ribasso dei prezzi. Quello dei ribassi, risulta essere in effetti uno strumento praticato maggiormente, in sede di offerta, nella strategia di penetrazione transfrontaliera dalle imprese estere rispetto a quelle nazionali. Ma più in generale, i ribassi sembrano maggiormente connessi alla capacità organizzativa delle strutture responsabili della gestione delle procedure di appalto (nel caso di strutture centralizzate interne i ribassi risultano relativamente più frequenti e ciò spiegherebbe, in parte, la loro capacità di ottenere prezzi mediamente più bassi). Inoltre, il numero dei ribassi risulta decrescente con l'aumentare delle offerte; sembra quindi emergere un effetto di più rapida stabilizzazione dei prezzi offerti in funzione dell'aumento della concorrenza, presumibilmente dovuto al preventivo adeguamento delle offerte in relazione all'aumento del loro numero<sup>28</sup>.

Le analisi sugli impatti delle direttive sui prezzi pagati dalle amministrazioni appaltanti coinvolgono direttamente il tema delle "soglie", cioè del discrimine più rilevante circa l'applicazione delle direttive comunitarie. L'applicazione delle soglie è regolata da due fondamentali aspetti:

- i costi di transazione sostenuti da amministrazioni e imprese per l'utilizzo delle direttive non devono superare i benefici economici e sociali che esse producono; la soglia dovrebbe agire in funzione del valore dell'appalto, in misura tale che gli adeguamenti richiesti ed i connessi costi sostenuti dalle amministrazioni e dalle imprese siano sufficientemente compensati dai benefici potenziali prodotti dalla crescita della concorrenza;
- in tal senso, il valore dei contratti determinato dalle soglie non deve scoraggiare la concorrenza transfrontaliera e deve consentire una remuneratività sufficiente a compensare i maggiori costi richiesti dalle strategie di penetrazione dei mercati esteri<sup>29</sup>.

Proprio sul tema delle soglie si è molto discusso tra Istituzioni comunitarie e Stati membri, in funzione della revisione delle direttive recentemente approvate e in via di recepimento, con le prime (in particolare la Commissione) orientate almeno a difende-

realtà molto complessa ed eterogenea a livello europeo; il tema riceve da tempo grande attenzione e le entità operative mostrano grande vivacità organizzativa e sensibilità metodologica, come l'*EU Public Procurement Learning Lab*, creato nell'ambito di EUPAN (*European Public Administration Network*), nel quale l'italiana CONSIP sta svolgendo un interessante ruolo di *leadership*.

28 Anche se vengono riportati solo dati indiretti sull'entità dei ribassi, si tratta di un risultato che potrebbe sostanzialmente valutarsi positivamente, ancor più se accompagnato dalla pubblicizzazione degli esiti prestazionali dei fornitori, in modo da ridimensionare le "anomalie" indotte dal criterio del massimo ribasso.

29 Il fatto che le strategie maggiormente praticate (e di maggior successo) siano quelle implicitamente più costose (localizzazione sui mercati esteri di imprese collegate, prevalente utilizzo di input locali, utilizzo dei ribassi) sembra ipotizzare che l'elemento determinante delle strategie di *cross-border* sia comunque la concentrazione della domanda di *procurement* e che le direttive aiutano in tal senso, ma non sono la causa principale del loro sviluppo.

re (se non ad abbassare) quelle vigenti, al fine di non vanificare il *mark-up* conseguito sull'apertura dei mercati e sui prezzi, e i secondi (amministrazioni e imprese nazionali) ad aumentarle, per ridimensionare l'impatto dei costi di transazione.

La soluzione ottimale sarebbe, ovviamente, quella di ridurre contemporaneamente le soglie (visti gli effetti generalmente positivi sulla concorrenza) e i costi di transazione, operando soprattutto sul piano della semplificazione e sfruttando i vantaggi offerti da un più largo uso delle tecnologie informatiche (*e-procurement*). La scelta operata dalle nuove direttive sembra invece essere stata piuttosto neutrale, con un contenuto aumento delle soglie a cui sono corrisposti una limitata semplificazione procedurale e un'assenza di vincoli (o, in altri termini, ampia libertà) nell'utilizzo delle gare elettroniche<sup>30</sup>.

### 3.3. Altri elementi considerati: clausole ambientali e sociali e costi di transazione

L'attuazione delle direttive in materia di appalti pubblici viene visto dall'UE anche come un veicolo per attuare altre importanti politiche comunitarie, soprattutto per quelle che, implicando un presumibile costo aggiuntivo per cittadini e imprese, pur a fronte di esternalità positive non misurabili dal mercato, rischiano di non essere attuate.

È sicuramente questo il caso della politica sociale e di quella ambientale, che hanno già trovato una specifica regolamentazione<sup>31</sup> nella precedente disciplina (con la prevista inclusione di clausole sociali e ambientali negli avvisi di gara delle amministrazioni e nelle relative offerte delle imprese), e che in quella recentemente approvata sono state direttamente incorporate nella normativa generale.

Le rilevazioni a livello comunitario evidenziano che le clausole sociali e ambientali sono spesso incluse insieme nelle gare d'appalto. Tuttavia, l'inclusione delle clausole ambientali si rileva nel 40% dei casi senza rilevanti differenze tra Paesi e risulta scarsamente incisiva sui prezzi. Meno frequente è l'inclusione delle clausole sociali (20% dei casi), che normalmente comporta un leggero aumento dei prezzi pagati.

Come già accennato, i costi di transazione sono un altro rilevante aspetto da considerare nell'attuare una disciplina degli appalti più trasparente e non discriminatoria. Si tratta, tuttavia, di costi inevitabili per gestire mercati più competitivi e la loro minimizzazione è essenziale per il buon funzionamento della concorrenza. Infatti, l'incidenza dei costi di transazione si ripercuote inevitabilmente anche sull'atteggiamento che amministrazioni e imprese hanno rispetto alla disciplina, che sono alla base dei fenomeni di evasione/elusione applicativa.

Sia le amministrazioni appaltanti che le imprese rilevano costi relativamente significativi di adeguamento alla regolamentazione comunitaria. A fronte di questo, pur rile-

---

30 Da qui la motivazione della Commissione a promuovere un'iniziativa a sostegno dell'*e-procurement*, che realisticamente appare come uno dei principali strumenti di riduzione dei costi di transazione (cfr. Commissione Europea, *Piano d'azione per l'attuazione del quadro giuridico relativo agli appalti pubblici elettronici*, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, 13.12.2004).

31 Comunicazione interpretativa della Commissione Europea, *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici* [COM(2001) 274 def.], GUCE C333, del 28.11.2001; Comunicazione interpretativa della Commissione Europea, *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici* [COM(2001) 566 def.], GUCE C333 del 28.11.2001.

vando miglioramenti nella trasparenza, alcune imprese lamentano il fatto che le loro opportunità sui mercati esteri non sono ancora omogenee a quelle dei mercati nazionali e la loro generalità denuncia l'elevato costo delle procedure formali, dovuto alla documentazione richiesta, soprattutto a quella ritenuta non strettamente riferita all'attività di offerta. Le amministrazioni denunciano, a loro volta, l'eccessiva complessità e rigidità delle procedure, soprattutto nella negoziazione dei prezzi; ma su questo aspetto diverse imprese riconoscono invece la necessità delle regole certe e rigorose per prevenire e ridurre la corruzione.

Tra le opinioni più diffuse tra le imprese, alcune riguardano in particolare l'eccessiva specificazione delle offerte (che può essere causa di esclusione di concorrenti) e l'enorme importanza attribuita al prezzo di offerta (un approccio che nel lungo termine può risultare costosa, specie sul piano tecnico e qualitativo). Altri commenti rilevanti riguardano l'inclusione, non sempre condivisa, delle clausole ambientali ed il fenomeno dei ritardi di pagamento, ancora diffusi nelle amministrazioni appaltanti e capaci di incidere negativamente sulla capacità di mercato delle imprese.

Particolarmente importante è l'opinione su uno strumento potenzialmente determinante per la riduzione dei costi di transazione, quale l'*e-procurement*. Questa potenzialità viene però apprezzata solo dalle imprese con più di 50 addetti, mentre quelle di dimensioni minori vedono questo strumento come una probabile barriera tecnica per la loro accessibilità ai mercati.

In effetti, l'introduzione generalizzata dell'*e-procurement* può risultare efficace a vari livelli (semplificazione, accessibilità, costi procedurali), ma i costi per le amministrazioni e le imprese potrebbero essere sottostimati, mentre all'opposto, un'applicazione parziale e non bilanciata delle gare elettroniche presenta rischi elevati di frammentazione dei mercati.

#### **4. Criticità rilevanti nella concorrenza a livello nazionale**

Il tentativo di fornire un quadro di sintesi sul funzionamento del mercato degli appalti pubblici nel nostro Paese, analogamente a quanto emerge dalle indagini condotte a livello comunitario, risulta, come già in parte accennato, piuttosto difficile.

L'informazione disponibile è caratterizzata da una notevole eterogeneità dei dati tra le categorie di base (beni, servizi e lavori), sia in termini quantitativi e qualitativi, sia sul piano temporale; sono, inoltre, parzialmente disponibili indagini specifiche, capaci di fornire elementi integrativi per i diversi profili rilevanti di analisi, sia dal lato delle amministrazioni sia da quello delle imprese.

In presenza di tali limiti, risulta più utile focalizzare su alcuni temi rilevanti, riguardanti le principali caratteristiche funzionali del mercato nazionale, concentrando l'attenzione, per quanto possibile, sui temi principali sviluppati nel descrivere il funzionamento dei mercati di *procurement* a livello europeo, cioè con l'obiettivo di dare risposte riguardo il grado di apertura alla concorrenza ed i suoi effetti sull'accessibilità ai mercati da parte delle imprese e sui prezzi pagati dalla committenza.

Con queste avvertenze, le analisi che seguono proveranno a fornire elementi utili – alcuni sufficientemente attendibili, altri bisognosi di ulteriori approfondimenti – su alcune criticità rinvenibili nel sistema degli appalti pubblici nel nostro Paese e sul loro impatto sulla concorrenza.

#### 4.1. Le limitazioni allo sviluppo del mercato negli appalti pubblici di lavori

##### 4.1.1. Il rispetto degli obblighi di informazione al mercato

Un primo aspetto rilevante riguarda l'accessibilità al mercato nazionale degli appalti pubblici da parte delle imprese, in particolare di quelle estere. I dati disponibili non includono, purtroppo, quest'ultimo profilo in modo più specifico, per cui è possibile fornire elementi e considerazioni solo in termini potenziali e solo in merito agli appalti di lavori<sup>32</sup>, con riferimento agli adempimenti formali – che dovrebbero, quantomeno, garantire l'accessibilità a tutte le imprese, nazionali ed estere – cioè agli obblighi di pubblicità delle gare.

In relazione alla soglia di applicazione delle direttive comunitarie, l'Osservatorio dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ha rilevato nel 2003 (sui dati pervenuti fino al 31 ottobre, relativi a bandi o avvisi di gara per pubblico incanto, licitazione privata, appalto concorso) un livello di inadempimento degli obblighi di pubblicazione sulla GUCE pari al 7,8% (calcolato come rapporto tra prescrizioni di pubblicazione non attuate rispetto a quelle teoricamente richieste).

Questo fenomeno evidenzia un vero e proprio "comportamento evasivo" delle amministrazioni appaltanti (Tab. 9), probabilmente imputabile ad un eccesso di costi di pubblicazione, ma anche all'incertezza o all'impreparazione degli uffici. Gli stessi dati dell'Autorità evidenziano, infatti, anche un parziale "eccesso" di pubblicazione sulla GUCE, testimoniato dall'utilizzo di questa forma (in ben 568 casi) anche al di sotto della soglia prescritta, che potrebbe attribuirsi proprio all'imperizia degli uffici, ma non è da escludere anche un comportamento "voluto", tendente a preferire l'informazione su scala europea. Resta da stabilire se questa scelta sia realmente orientata ad incrementare la concorrenza o a ridurla, soprattutto nel caso in cui la pubblicazione sulla GUCE non sia "aggiuntiva" alle altre forme di pubblicazione nazionale specificamente richieste.

In effetti, ciò che colpisce di più sui dati relativi alla trasparenza nei lavori pubblici è il livello di inadempimento sotto la soglia comunitaria, che assume proporzioni rilevanti negli intervalli intermedi tra quello più basso e quello più elevato (cioè quello sopra la soglia). Per gare/avvisi di importo compreso tra 0,5 e 1,0 milioni di euro, la quota di "evasione informativa" risulta pari al 31,4%, mentre nell'intervallo compreso tra 1 milione di euro e la soglia comunitaria è del 25,6%<sup>33</sup>.

La trasparenza del mercato nazionale dei lavori pubblici sembra essere, almeno sul piano formale della informazione, non tanto un problema di apertura alla concorrenza

---

32 Qualche elemento sull'effettivo accesso di imprese estere, in termini di appalti aggiudicati in settori diversi dai lavori, fanno purtroppo riferimento ad alcune lontane indagini svolte sulla pubblica amministrazione prevalentemente dei settori dell'ordine pubblico, della difesa e della sanità (cfr. Ragioneria Generale dello Stato – Servizi Ispettivi di Finanza, *Analisi dell'efficacia e dell'economicità delle forniture dei beni e dei servizi presso la Pubblica Amministrazione*, Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Giugno 1997). Dal relativo campione statistico riguardante le forniture di alcune tipologie di beni e servizi, le imprese estere aggiudicatari risultavano appena il 2,3% del totale censito, di cui il 3% riferito all'acquisto di beni e lo 0,8% di servizi.

33 Sia pure basato su una stima di larga massima riferita esclusivamente ai dati dell'Osservatorio qui esaminati, il valore degli appalti per lavori non pubblicati potrebbe ammontare a circa 1,9 miliardi di euro in media annua (cioè circa il 18% del valore teorico complessivo), di cui 1,5 miliardi in media annua riferiti

estera, quanto alla concorrenza *tout court*, a partire da quella interna – ed eventualmente a quella estera – attraverso l'informazione al mercato prevista a livello nazionale.

Tab. 9 – Adempimento delle norme sulla pubblicità di avvisi e bandi di gara per lavori

Intervalli di importo	Forme di pubblicità prescritte	Avvisi/bandi di gara (n.)			
		Pubblicità teorica (a)	Pubblicità effettiva (b)	Livello di inadempimento	
				n. (a-b)	%
Sotto la soglia comunitaria					
≥ 150.000 € < 500.000 €	Albo Pretorio	28.357	26.380	1.977	7,0%
≥ 500.000 € < 1.000.000 €	BUR	7.995	5.486	2.509	31,4%
≥ 1.000.000 € < 6.242.028 €	GURI	6.559	4.878	1.681	25,6%
Sopra la soglia comunitaria					
≥ 6.242.028 €	GURI	677	607	70	10,3%
	GUCE	677	624	53	7,8%
<b>Totale</b>		<b>44.265</b>	<b>37.975</b>	<b>6.290</b>	<b>14,2%</b>

(a) Riferita solo all'adempimento richiesto dalla normativa vigente (art. 80, DPR n. 554/99).

(b) Riferita all'adempimento richiesto ed effettivamente attuato, al netto di eventuali ripetizioni su altre forme di pubblicità non prescritte.

Fonte: Elaborazioni su dati (al 31.10.2003) dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici (Quaderno n. 4/2004).

Non disponendo, tuttavia, di altre informazioni specifiche in grado di definire il grado di apertura transfrontaliera del mercato nazionale, può comunque essere interessante tentare di valutarne almeno la potenziale apertura interna (e indirettamente esterna) e le sue principali articolazioni, continuando a utilizzare i dati sulla pubblicità di bandi e avvisi. Del resto, si tratta pur sempre di elementi utili per individuare potenziali asimmetrie, derivanti dai limiti dimensionali e territoriali posti dalla stessa normativa alla diffusione dell'informazione nel mercato degli appalti. Tali limiti hanno una loro fondatezza economica, in quanto la loro funzione dovrebbe essere soprattutto quella di definire dei livelli di equilibrio tra costi di transazione e di altra natura – sostenuti da amministrazioni appaltanti per aumentare la trasparenza e dalle imprese per accedere ai vari livelli in cui si articola il mercato – e benefici per la collettività, derivanti dalla crescita della concorrenza (in termini risparmi e di qualità e quantità delle prestazioni ricevute direttamente e indirettamente, tramite le pubbliche amministrazioni appaltanti) indotta dalla riduzione delle asimmetrie informative.

I soli dati disponibili per un tentativo del genere sono ancora quelli riguardanti gli appalti di lavori e consentono di svolgere alcune limitate considerazioni. I dati dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici consentono di riclassificare gli appalti di lavori in base alla struttura degli obblighi di pubblicità degli avvisi/bandi di gara connessi al valore degli appalti<sup>34</sup>.

---

agli obblighi di pubblicazione sotto la soglia comunitaria (cioè circa l'80% del valore complessivamente stimato di evasione informativa).

34 La struttura dell'informazione pubblica sugli appalti di lavori deriva dall'art. 80, DPR n. 554/99, in base al quale si possono distinguere quattro livelli informativi:

- Locale, con pubblicazione soltanto nell'Albo pretorio del Comune interessato per gli appalti il cui valore non supera i 500.000 euro;
- Regionale, con pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione (BUR) nella quale ha sede la stazione appaltante, per gli appalti di valore compreso tra 500.000 e 1 milione di euro;

I risultati dell'elaborazione sul periodo 2000-2004 (Tab. 10) evidenziano come la stragrande maggioranza delle gare per lavori sia vincolata ad una pubblicità su scala esclusivamente locale, nello specifico municipale, con quasi il 69% degli interventi e oltre il 20% del valore complessivo degli appalti.

*Tab. 10 – Distribuzione per livello informativo di interventi e importi negli avvisi e bandi di gara per lavori (totale rilevazioni 2000-2004)*

Livello informativo prescritto	Interventi		Importi		Importo medio per intervento (milioni di €)
	n.	%	Milioni di €	%	
Locale	57.246	68,7%	15.222,8	20,6%	0,266
Regionale	13.850	16,6%	9.665,1	13,1%	0,698
Nazionale	10.804	13,0%	21.535,5	29,1%	1,993
Europeo e nazionale	1.379	1,7%	27.581,8	37,3%	20,001
<b>Totale</b>	<b>83.279</b>	<b>100,0%</b>	<b>74.005,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,889</b>

Fonte: Elaborazioni su dati dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici (2005).

Salendo di livello, si rinvengono quelli che in precedenza sono risultati essere soggetti ai fenomeni più rilevanti di “evasione informativa”, cioè il livello regionale (con una quota di lavori pari al 16,6% degli interventi ed una quota di valore del 13,1%) e quello nazionale (con il 13% degli interventi ed il 29,1% del valore). Chiude l'elaborazione il livello europeo e nazionale di informazione, corrispondente ai lavori di importo superiore alla soglia comunitaria, con una quota dell'1,5% di interventi e del 33,3% del valore.

Questi dati indicano una fortissima caratterizzazione informativa del mercato nazionale sui livelli locale e regionale, che complessivamente rappresentano una quota di oltre l'85% degli interventi, ma solo del 33,7% in termini di valore<sup>35</sup>; al contrario, l'informazione di livello nazionale ed europeo, con circa il 14,7% degli interventi, copre il 66,4% del valore degli appalti.

#### **4.1.2. Le potenzialità elusive della concorrenza nell'utilizzo di modalità e procedure negoziate di selezione**

Un ulteriore profilo rilevante ai fini della concorrenza riguarda le modalità di affidamento dei lavori e le procedure di selezione dei contraenti. La disciplina sui lavori pubblici (legge n. 109/1994 e successive modifiche e integrazioni e relativa regolamentazione attuativa) risulta piuttosto tassativa nel determinare i casi in cui è possibile ricorrere all'utilizzo di forme sostanzialmente derogatorie della concorrenza, in particolare

- 
- Nazionale, con pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI), per gli appalti di valore compreso tra 1 milione di euro e la soglia comunitaria;
  - Europeo e nazionale, con pre-informazione all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee e pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee (GUCE) e sulla GURI, per gli appalti di valore superiore alla soglia comunitaria.

I dati pubblicati dall'Autorità consentono di svolgere quest'esercizio in modo sufficientemente completo, ma escludendo dal computo i dati relativi agli appalti di valore inferiore a 150.000 € (che si ricorda essere la soglia determinante per il sistema di qualificazione delle imprese su cui vigila l'Autorità).

<sup>35</sup> L'integrazione dei dati con quelli relativi ai lavori di valore inferiore a 150.000 € esalterebbe ancora di più la dimensione locale dell'informazione sugli appalti; nel 2001 gli interventi sotto questa soglia ammontano a 38.786, per un valore di 1.836 milioni di euro, mentre nel 2002 (pur mancando alcune regioni) ammontano a 32.360, per un valore di 1.754 milioni di euro.

delle cosiddette “procedure negoziate”, che, diversamente dalle procedure “aperte” e “ristrette”, concedono all’amministrazione un’ampia discrezionalità, pur vincolata al verificarsi di determinati presupposti.

Riguardo alle modalità di affidamento dei lavori, la normativa individua tre tipologie fondamentali: appalto, concessione e in economia. Di queste tre, la prima modalità si svolge mediante gare ad evidenza pubblica, cioè utilizzando procedure aperte o ristrette di selezione del contraente, e, in via residuale, mediante procedura negoziata, cioè in forma prevalentemente discrezionale e sostanzialmente derogatoria della concorrenza. Per la concessione, la normativa prevede invece l’utilizzo esclusivo della sola procedura ristretta di affidamento (cioè la licitazione privata), mentre per i lavori in economia si esclude in via preliminare il ricorso a procedure concorrenziali (procedure aperte o ristrette).

Per quest’ultima modalità di affidamento, poiché la discrezionalità dell’affidamento si associa alla partecipazione diretta delle amministrazioni interessate alla gestione e alla realizzazione dei lavori, le tipologie ammissibili sono strettamente indicate dalla normativa e sono di ridotto impegno finanziario: 50.000 euro per i lavori in “amministrazione diretta” (cioè realizzati con personale dell’amministrazione o assunto allo scopo) e 200.000 euro per quelli in “cottimo fiduciario” (cioè una procedura strettamente negoziata)<sup>36</sup>. Un utilizzo strumentale dei lavori in economia (cioè non derivante dalla sussistenza delle puntuali motivazioni che li giustificano) può, quindi, facilmente trasformarsi in una forma di elusione della concorrenza.

Una valutazione di questa modalità di affidamento dei lavori pubblici può essere svolta utilizzando i dati resi disponibili dall’Osservatorio dell’Autorità di vigilanza sul totale degli interventi al disotto dei 150.000 euro per il triennio 2000-2002. Si tratta di dati non perfettamente allineati alle esigenze di analisi (il limite utilizzato dall’Autorità non corrisponde esattamente alla soglia massima dei lavori in economia), ma consentono di svolgere interessanti riflessioni anche di altro tipo, trattandosi di una parte rilevante dei lavori pubblici nel nostro Paese, che nel periodo esaminato copre ben il 67,4% degli interventi ed il 10,9% degli importi.

Nei lavori al disotto dei 150.000 euro, i lavori in economia rappresentano la modalità più utilizzata dopo la procedura aperta, sia nel numero di interventi (31,7%) sia negli importi (27%, con quasi 1.379 milioni di euro). Prevalente è il cottimo fiduciario, con il 28,5% degli interventi ed il 24,2% degli importi (1.237 milioni di euro).

Proprio questi ultimi dati, associati a quelli assimilabili sull’utilizzo della procedura negoziata (trattativa privata), portano ad una dimensione delle forme maggiormente discrezionali di affidamento dei lavori piuttosto rilevante, con il 53,1% degli interventi ed il 44% degli importi (cioè 2.240 milioni di euro, pari a quasi il 5% del totale dei lavori avviati nel triennio 2000-2002).

Si tratta di dati non irrilevanti; anche se riferiti ad interventi di limitato valore unitario (complessivamente, gli interventi al disotto dei 150.000 euro non superano un importo

---

36 Le caratteristiche fondamentali dei lavori in economia (art. 88 e artt. 142-148, DPR n. 554/1999) sono individuabili nella rilevanza “interna” dei lavori da eseguire (manutenzioni, interventi di sicurezza), nell’urgenza, indifferibilità e non programmabilità, nelle esigenze tecniche (finalizzazione progettuale) o negli esiti procedurali (gare deserte o risoluzioni di appalti). In particolare, il cottimo fiduciario viene definito dalla stessa disciplina come “procedura negoziata” e dovrebbe essere utilizzabile solo a seguito di un’indagine di mercato fra almeno cinque imprese, cioè a seguito di una “gara informale”, come quella prevista per la trattativa privata, cioè la procedura indicata dalla nostra normativa come “negoziata” per definizione.

medio unitario di 50.000 euro, con scostamenti modesti tra le varie modalità di affidamento), la loro numerosità è in grado di configurare una quota importante del mercato dei lavori pubblici (Tab. 11).

*Tab. 11 – Interventi avviati al disotto dei 150.000 euro per procedura di scelta del contraente (anni 2000-2002)*

Scelta del contraente	Interventi		Importo		Importo medio (milioni €)
	(n.)	%	(milioni €)	%	
Procedura aperta (pubblico incanto)	30.957	29,4%	1.892	37,1%	0,061
Procedura ristretta (a)	13.041	12,4%	723	14,2%	0,055
Procedura negoziata (trattativa privata)	25.907	24,6%	1.013	19,8%	0,039
Lavori in economia	33.365	31,7%	1.379	27,0%	0,041
– cottimo fiduciario	30.015	28,5%	1.237	24,2%	0,041
– amministrazione diretta	3.350	3,2%	142	2,8%	0,042
Altre procedure regionali	883	0,8%	45	0,9%	0,051
N.C.	1.213	1,2%	52	1,0%	0,043
Totale	105.366	100,0%	5.105	100,0%	0,048

(a) Licitazione privata, licitazione privata semplificata e appalto-concorso.

Fonte: Elaborazioni su dati dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici (Quaderni n. 3/2003 e n. 4/2004).

All'interno di questo segmento i lavori in economia hanno un peso significativo e, insieme a quelli affidati a trattativa privata, evidenziano una chiara preferenza per le modalità discrezionali di affidamento, particolarmente rilevante a livello locale<sup>37</sup>. Questo dato è sicuramente attribuibile alla limitata entità media degli importi, tuttavia, va rilevato anche che le procedure “non negoziate” assommano comunque la gran parte di questi interventi, per cui, la rilevanza delle procedure negoziate può essere giustificata solo se deriva realmente da una rigorosa applicazione dei criteri limitativi per il loro utilizzo. Ma su questo profilo, mancano riscontri utili, in quanto la discrezionalità della domanda e l'estrema limitatezza della pubblicità non consentono una effettiva verifica del rispetto dei vincoli<sup>38</sup>.

Parzialmente diverso è il caso della procedura negoziata in senso stretto (cioè la trattativa privata, ex art. 24, legge n. 109/1994), dato che sono previsti l'obbligo di motivazione, la preventiva comunicazione all'Osservatorio dell'Autorità e l'accessibilità pubblica dei relativi atti. Inoltre, anche in questo caso, l'utilizzo è consentito entro certi limiti di importo dei lavori ed a precise condizioni, per cui risulta oggettivamente più contenuto il ricorso<sup>39</sup>.

37 Con riferimento al biennio 2001-2002, gli interventi al disotto di 150.000 euro affidati a trattativa privata e cottimo fiduciario rappresentano il 44,2% del totale; la quota dei soli enti locali rappresenta il 28,4% del totale.

38 Sotto il profilo informativo, si ricorda che per il cottimo fiduciario (comma 4, art. 144, DPR n. 554/1999) si prevede solo un'informativa *ex post* all'Osservatorio dell'Autorità e la pubblicazione sull'albo pretorio degli affidatari.

39 Un parziale “ammorbidente” dei vincoli di utilizzo della trattativa privata si è avuto solo di recente (art. 7, legge n. 166/2002), con la previsione del ricorso senza particolari motivazioni entro i 100.000 euro di importo, pur sottoponendolo agli stessi vincoli procedurali ordinari (gara informale con un numero di partecipanti tre volte superiore al caso del cottimo fiduciario). Le soglie di riferimento sono di 300.000 euro (nel rispetto delle norme sulla contabilità di Stato) e di 3 milioni di euro (per restauro e manutenzione o per situazioni di “imperiosa” urgenza). Va inoltre aggiunto che il ricorso alla procedura negoziata in materia di

Ciò risulta confermato, in termini relativi, dall'esame degli interventi al disopra dei 150.000 euro (che comprendono all'incirca il 90% dei lavori pubblici) rilevati dall'Osservatorio (Tab. 12). Nel periodo 2000-2004, il ricorso alla procedura negoziata ha riguardato il 14,1% degli interventi ed 6,6% degli importi (circa 4,9 miliardi di euro su 74), con importi medi unitari ben al disotto dei 500.000 euro. Rispetto a questi dati medi, le tipologie di enti che, valore assoluto, utilizzano maggiormente questa modalità di affidamento sono gli enti territoriali (regioni ed enti locali), con circa 2,5 miliardi di euro, ma non in termini relativi.

Tab. 12 – Interventi aggiudicati per procedura di scelta del contraente (anni 2000-2004)

Enti appaltanti	Procedura			N.C.	Totale
	Aperta	Ristretta	Negoziata (a)		
Interventi (n.)					
Stato ed enti pubblici	4.921	1.875	2.111	614	9.521
Regioni ed enti locali	41.808	9.033	7.155	1.463	59.459
Imprese e aziende	6.186	2.397	1.990	250	10.823
Altri soggetti pubblici e privati	2.253	681	483	59	3.476
Totale	55.168	13.986	11.739	2.386	83.279
Importi (milioni di €)					
Stato ed enti pubblici	5.678,2	3.240,6	1.119,7	283,2	10.321,7
Regioni ed enti locali	27.156,3	7.153,9	2.530,5	952,3	37.793,1
Imprese e aziende	5.961,3	11.864,9	976,8	2.249,1	21.052,1
Altri soggetti pubblici e privati	3.009,5	1.428,8	256,7	143,3	4.838,3
Totale	41.805,3	23.688,3	4.883,7	3.627,9	74.005,2
Importi medi (milioni di €)					
Stato ed enti pubblici	1,154	1,728	0,530	0,461	1,084
Regioni ed enti locali	0,650	0,792	0,354	0,651	0,636
Imprese e aziende	0,964	4,950	0,491	8,996	1,945
Altri soggetti pubblici e privati	1,336	2,098	0,531	2,429	1,392
Totale	0,758	1,694	0,416	1,520	0,889

(a) Licitazione privata, licitazione privata semplificata e appalto-concorso.

Fonte: Elaborazioni su dati dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici (2005).

Sono infatti lo Stato e altri enti dell'amministrazione centrale ad utilizzare maggiormente la trattativa privata; nell'ambito dei lavori da essi appaltati, quelli affidati con tale modalità rappresentano il 22,2% degli interventi ed il 10,8% degli importi. Per tutti gli altri livelli amministrativi si registrano importi che non superano il 7% dei relativi totali.

Dagli altri dati elaborati emerge la particolare preferenza accordata alle gare, in particolare alle procedure aperte (con il 66,2% degli interventi ed il 56,5% degli importi), ma anche a quelle ristrette (16,8% degli interventi e 32% degli importi), dovuta alla normativa piuttosto restrittiva imposta dalla legge n. 109/1994, dalle norme attuative e dalle sue successive modifiche e integrazioni, in particolare in tema di qualificazione. L'evidente reazione ai fenomeni corruttivi che l'ha generata continua a svolgere i suoi effetti, nonostante alcune modifiche di parziale e specifico allentamento dei vincoli. Sotto questo profilo, le nuove direttive comunitarie non sembrano offrire spunti tendenti a modificare questo assetto. Anzi, la possibilità di utilizzare strumenti elettronici di informazione e di selezione delle offerte potrebbe aprire maggiormente alla concorrenza

---

lavori risulta molto più vincolato di quello in materia di forniture e servizi, ma su di essi non si dispone di un'informazione sufficiente allo svolgimento di analisi specifiche.

gli appalti di lavori, proprio in un contesto di rigorosa preferenza per gli affidamenti tramite gara, in particolare per gli interventi di minore entità affidati in economia, che sembrano essere quelli a più elevato rischio elusivo.

#### 4.1.3. La segmentazione territoriale del mercato dei lavori pubblici

Anche sulla scorta delle precedenti analisi, non desta particolare sorpresa che il mercato dei lavori pubblici presenti una certa segmentazione territoriale, fortemente orientata sulla scala locale. Esaminando gli interventi localizzati nelle singole regioni (disponibili in modo sufficientemente completo solo per il 2002), quelli realizzati da imprese aventi sede nella regione medesima sono in netta prevalenza, in virtù della loro migliore accessibilità teorica all'informazione prescritta alla scala locale e regionale. Questo dato può, quindi, dare una stima di massima della potenziale apertura dei mercati regionali verso l'esterno o, se si preferisce, del livello di "difesa" dei mercati regionali dall'esterno.

*Tab. 13 – Interventi a livello regionale distinti per la localizzazione delle imprese aggiudicatricie (anno 2002)*

Regioni e ripartizioni	Interventi aggiudicati nella ripartizione territoriale e realizzati da imprese localizzate:		
	Nella stessa ripartizione	Fuori ripartizione	Totale
Nord Ovest	<b>85,9%</b>	14,1%	100,0%
Nord Est	<b>76,5%</b>	23,5%	100,0%
Centro	66,3%	<b>33,7%</b>	100,0%
Mezzogiorno	63,7%	<b>36,3%</b>	100,0%
ITALIA	73,5%	26,5%	100,0%

N.B.: In neretto sono indicati i valori più elevati di quello nazionale.

Fonte: Elaborazioni su dati dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici (Quaderno n. 4/2004).

A livello nazionale (Tab. 13), la quota di interventi realizzati da imprese localizzate nella stessa regione in cui sono appaltati è del 73,5%, mentre il restante 26,5% è realizzato da imprese extra-regionali<sup>40</sup>. A livello di ripartizione territoriale, i mercati più "aperti" sono quelli del Centro (66,3% di appalti aggiudicati a imprese regionali) e del Mezzogiorno (63,7%), mentre quelli più "chiusi" sono quelli del Nord Est (76,5%) e soprattutto del Nord Ovest (85,9%).

Passando al dettaglio regionale, i valori più elevati di "chiusura" si registrano soprattutto in Lombardia, Trentino, Friuli, e Sardegna, mentre i valori più bassi in Valle d'Aosta, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Basilicata.

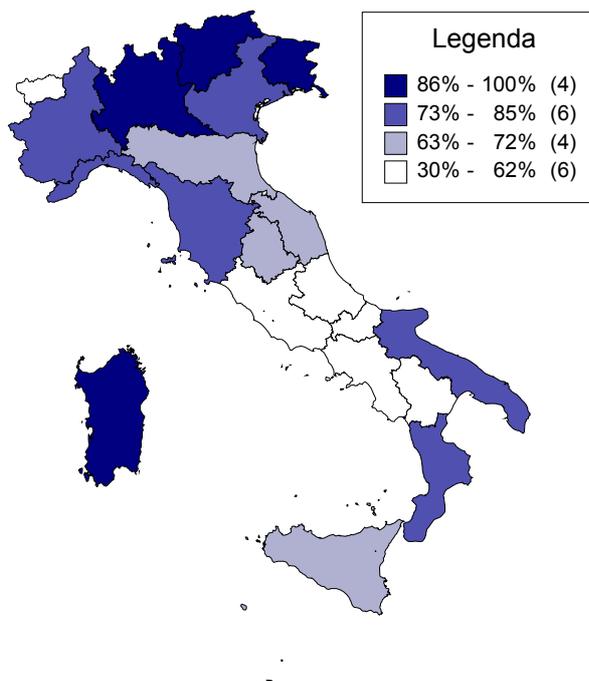
In ogni caso, ciò che emerge dai dati è che, mediamente, la stragrande maggioranza dei lavori appaltati in una regione sono eseguiti da imprese della stessa regione. Ciò può dipendere certamente dalla piccola dimensione degli appalti prevalentemente rilevata, che è collegata ad un'informazione agli operatori posta, normativamente, ad un livello territorialmente autoreferenziale.

Ma non vanno sottovalutati altri fattori, altrettanto determinanti, quali, ad esempio, la densità delle imprese di costruzioni a livello regionale (rilevabile maggiormente, secondo l'ultimo Censimento, in Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna, Tosca-

<sup>40</sup> I dati qui utilizzati fanno riferimento, sempre per motivi di completezza delle rilevazioni dell'Autorità, al solo anno 2002.

na e Lazio), o la numerosità degli interventi a livello regionale (che si concentra, secondo i dati dell’Autorità nel triennio 2000-2002, soprattutto nelle regioni più popolate e a più elevata spesa pubblica, come Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Campania e Sicilia).

*Fig. 3 – Quota di interventi regionali aggiudicati a imprese localizzate nella stessa regione (anno 2002)*



Fonte: Elaborazioni su dati dell’Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici (Quaderno n. 4/2004).

Incrociando questi profili (dimensionali e territoriali) di analisi con i livelli informativi prevalenti (strettamente connessi alla numerosità e al valore degli appalti), si potrebbe concludere che è soprattutto la dimensione ridotta dei lavori a determinare un orientamento prevalentemente “difensivo” dei mercati regionali e locali, pur con diversità, anche sensibili, in relazione alle caratteristiche strutturali delle diverse regioni.

Questo elemento dimensionale, determinante per l’apertura alla concorrenza dei mercati regionali e locali degli appalti di lavori, certamente non è favorito dai limiti informativi posti sul piano normativo, anche se, negli orientamenti di mercato delle imprese, sono rilevanti anche altri elementi strettamente connessi alla propria struttura organizzativa ed ai costi connessi alla distanza tra la loro localizzazione ed i mercati di sbocco.

I dati precedenti hanno come riferimento gli appalti di lavori realizzati entro i confini di una stessa regione e la provenienza (interna o esterna alla regione medesima) dell’impresa aggiudicataria. In sostanza, partendo dalla domanda di prestazioni in lavori di una regione, si è cercato di analizzare quanta di questa domanda viene intercettata dall’offerta regionale ed extra-regionale delle imprese.

Può essere di ulteriore ausilio cambiare la prospettiva di analisi, focalizzando sull’offerta complessiva delle imprese che sono localizzate in una data regione, distin-

guendo tra quella che intercetta la domanda della stessa regione di residenza e quella intercettata all'esterno di essa. Questa diversa prospettiva di analisi può offrire qualche utile informazione sugli orientamenti di mercato e, indirettamente, qualche altra indicazione sull'apertura dei mercati a livello territoriale.

Dal punto di vista delle imprese, la localizzazione della loro offerta può esprimere un'approssimazione dei loro orientamenti di mercato, che si possono distinguere in tre caratterizzazioni di base:

- residenzialità, quando le imprese di una regione trovano opportunità di mercato prevalentemente su questo stesso ambito territoriale;
- prossimità, quando le imprese di una regione si orientano anche sui mercati più vicini, cioè nell'ambito della stessa ripartizione territoriale in cui è inserita la regione (Nord Ovest, Nord Est, Centro e Mezzogiorno);
- mobilità, quando l'orientamento delle imprese di una regione va anche oltre i confini della propria ripartizione territoriale e coinvolge tutto il resto del territorio nazionale<sup>41</sup>.

La quota di imprese che localizzano la propria offerta nella stessa regione di residenza risulta, a livello nazionale, molto simile (73,1%) al dato rilevato con riferimento alla domanda regionale di appalti, ma si notano anche sensibili differenze esaminando le singole regioni e, più in generale, un maggiore avvicinamento dei dati regionali a quello nazionale (Tab. 14).

Nel complesso, sono soprattutto le imprese del Centro (per il 63,4%) a presentare un orientamento "residenziale" meno rilevante rispetto a tutte le altre ripartizioni territoriali, le quali a loro volta hanno un orientamento di questo tipo molto vicino al dato nazionale, con una accentuazione maggiore per le imprese del Mezzogiorno (77,1%). Le regioni con imprese con maggiore orientamento "residenziale" sono quelle che presumibilmente hanno una maggiore domanda di prestazioni tramite appalti, perché più popolate (come Sicilia, Campania, Lazio, Veneto e Lombardia) o perché favorite dalle politiche di trasferimento della spesa pubblica (come la Sardegna e il Trentino Alto Adige, che sono a statuto speciale); fa eccezione a questa regola la Valle d'Aosta, che è accompagnata da quasi tutte le altre regioni con minor territorio e popolazione (come Molise, Basilicata, Umbria e Marche).

Altre motivazioni al maggiore/minore orientamento "residenziale" delle imprese possono individuarsi, come già rilevato, nella loro densità regionale, ma anche nelle caratteristiche della localizzazione; si nota infatti che alcune regioni a maggior orientamento "residenziale" delle imprese sono anche insulari o relativamente più isolate, un fattore che può incidere sensibilmente sui costi di assunzione di orientamenti maggiormente extra-regionali.

Anche in questo caso, spicca l'eccezione della Valle d'Aosta, che ha un elevato orientamento sia di "prossimità" sia di "mobilità". Entrambi questi orientamenti risultano complessivamente molto contenuti a livello nazionale, ma anche molto differenziati,

---

41 Purtroppo, i dati dell'Autorità di Vigilanza non includono rilevazioni sull'orientamento extra-nazionale delle imprese. Qualche elemento di massima è desumibile dall'indagine svolta dalla Banca d'Italia (vedi oltre) sulle imprese che operano nel settore dei lavori pubblici, dalla quale si evince che appena il 6% delle imprese rilevate ha partecipato nel periodo 2002-2005 a gare d'appalto in altri paesi. L'orientamento estero si rileva esclusivamente nelle imprese con più di 50 addetti e, in particolare, in quelle con più di 250 (con il 30% di imprese che hanno partecipato a bandi esteri), ed ha una notevole caratterizzazione territoriale (l'8,4% delle imprese che ha sede nel Nord ha partecipato a bandi esteri, contro appena il 3,9% di quelle con sede nel Mezzogiorno).

visto che il primo risulta praticamente la metà (9%) del secondo (18%). In sostanza, contrariamente a quanto sarebbe stato da attendersi (vista la rilevanza dell'orientamento "residenziale"), le imprese mostrano complessivamente una relativa preferenza per la mobilità oltre i confini della propria ripartizione.

*Tab. 14 – Orientamenti di mercato delle imprese che eseguono appalti di lavori  
(anno 2002)*

Regioni e ripartizioni	Interventi realizzati da imprese regionali (e relativo orientamento):			
	nella stessa regione (residenzialità)	nella stessa ripartizione (prossimità)	nel resto del Paese (mobilità)	Totale
Piemonte	70,7%	<b>12,2%</b>	17,1%	100,0%
Valle d'Aosta	40,8%	<b>32,7%</b>	<b>26,5%</b>	100,0%
Lombardia	<b>78,4%</b>	2,6%	<b>18,9%</b>	100,0%
Trentino A.A.	<b>82,8%</b>	8,5%	8,7%	100,0%
Veneto	<b>77,6%</b>	7,8%	14,5%	100,0%
Friuli V.G.	<b>76,9%</b>	<b>14,9%</b>	8,1%	100,0%
Liguria	62,2%	<b>9,7%</b>	<b>28,2%</b>	100,0%
Emilia R.	67,0%	5,5%	<b>27,5%</b>	100,0%
Toscana	60,0%	<b>13,9%</b>	<b>26,1%</b>	100,0%
Umbria	49,6%	<b>25,9%</b>	<b>24,5%</b>	100,0%
Marche	46,9%	<b>12,5%</b>	<b>40,7%</b>	100,0%
Lazio	<b>81,9%</b>	1,7%	16,4%	100,0%
Abruzzo	67,8%	<b>15,7%</b>	16,6%	100,0%
Molise	42,7%	<b>35,4%</b>	<b>22,0%</b>	100,0%
Campania	<b>87,8%</b>	4,4%	7,8%	100,0%
Puglia	<b>73,6%</b>	<b>16,7%</b>	9,7%	100,0%
Basilicata	45,0%	<b>43,1%</b>	11,9%	100,0%
Calabria	<b>78,8%</b>	<b>13,7%</b>	7,5%	100,0%
Sicilia	<b>86,1%</b>	2,6%	11,3%	100,0%
Sardegna	<b>74,5%</b>	8,3%	17,2%	100,0%
Nord Ovest	<b>74,3%</b>	5,9%	<b>19,8%</b>	100,0%
Nord Est	<b>74,4%</b>	8,4%	17,3%	100,0%
Centro	63,4%	<b>11,6%</b>	<b>25,0%</b>	100,0%
Mezzogiorno	<b>77,1%</b>	<b>11,5%</b>	11,4%	100,0%
ITALIA	73,1%	9,0%	18,0%	100,0%

N.B.: In neretto sono indicati i valori più elevati di quello nazionale.

Fonte: Elaborazioni su dati dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici (Quaderno n. 4/2004).

Un elevato orientamento di "prossimità" si rileva soprattutto per le imprese delle regioni più piccole (oltre alla Valle d'Aosta, il Molise, la Basilicata e l'Umbria), mentre un elevato orientamento di "mobilità" si rinviene, oltre che nelle regioni precedenti (ad eccezione della Basilicata), anche in Liguria, Emilia Romagna, Toscana e Marche. Si tratta di regioni maggiormente caratterizzate da imprese di dimensioni medie e medio-grandi e che presentano un tradizionale orientamento verso i mercati extra-regionali.

In ogni caso, resta una bassa propensione generale delle imprese verso i mercati extra-regionali, pur con alcune eccezioni. A parte le considerazioni precedentemente svolte in merito ai limiti informativi sugli appalti ed alla loro tendenza a circoscrivere i mercati sulle scale regionale e locale, nel caso degli orientamenti di mercato delle imprese possono essere presi in considerazione anche altri profili rilevanti di regolazione, quali quelli legati alla qualificazione.

I dati dell'Autorità evidenziano, infatti, come le aggiudicazioni si concentrino soprattutto sulle imprese dotate di maggiore qualificazione e di più complessa e consolidata struttura organizzativa e societaria e che, in sostanza, solo una parte delle imprese qualificate (circa il 25% del totale) risulta aggiudicataria di lavori pubblici (con riferimento ai dati disponibili per il biennio 2001-2002). Sempre dagli stessi dati, emerge un altro elemento di "cristallizzazione" del mercato, derivante dal fatto che più della metà delle imprese che si sono aggiudicate un appalto in anno, se lo sono aggiudicato anche nel successivo.

In sostanza, alcuni profili della regolamentazione del mercato nazionale rilevanti per la concorrenza non sembrano favorire la "mobilità" dell'offerta, sia sul piano territoriale sia sul piano imprenditoriale.

#### **4.2. I risultati dell'introduzione di procedure telematiche negli appalti per forniture di beni e servizi**

I fenomeni precedentemente evidenziati in materia di appalti di lavori – evasione informativa, potenziale elusione concorrenziale e segmentazione territoriale dei mercati – hanno come comune elemento di riferimento la ridotta dimensione unitaria degli interventi. È soprattutto a questo livello, data la restrittività della specifica disciplina, che si concentra la discrezionalità delle amministrazioni associata ad una forte limitazione dell'informazione al mercato.

La dimensione economica coinvolta non è di scarsa rilevanza e, in relazione ai connessi rischi di collusione, potrebbero essere sufficienti alcune misure di ampliamento dell'informazione e della partecipazione delle imprese, utilizzando in modo più esteso le possibilità offerte dalle tecnologie informatiche e di comunicazione, anche nella selezione delle imprese mediante gara, in modo da ridurre i costi di transazione delle amministrazioni appaltanti e, a determinate condizioni, delle imprese, in particolare delle PMI. Questa opportunità viene ancora vista (e non del tutto a torto) in termini problematici soprattutto da queste ultime, per cui non è stata ancora considerata in materia di appalti di lavori.

Una diffusione relativamente ampia delle procedure elettroniche si è invece avuta negli appalti di beni e servizi, cioè in ambiti in cui l'informazione obbligatoria al mercato ed a livello europeo è teoricamente più ampia (visto il valore molto basso della soglia comunitaria), ma allo stesso tempo la discrezionalità e la deroga agli obblighi informativi, tramite il ricorso alle procedure negoziate, possono risultare (relativamente) più praticabili, rispetto agli appalti di lavori. Una sia pur parziale ricognizione di queste esperienze può, quindi, risultare particolarmente utile anche a fini più generali, viste le maggiori opportunità teoricamente contenute nelle nuove direttive comunitarie.

L'esperienza finora acquisita nelle gare elettroniche nelle forniture di beni e servizi consente anche di ampliare l'analisi ad un profilo ancora difficilmente indagabile in altri settori di appalto<sup>42</sup>, cioè quello dei prezzi e del risparmio delle risorse pubbliche, che nel caso specifico è stato promosso da alcune scelte operate sul piano legislativo e strutturale, con l'introduzione e lo sviluppo di modelli centralizzati di acquisto delle amministrazioni pubbliche. Per comprendere il contesto nel quale si è sviluppata que-

---

<sup>42</sup> Nel settore dei lavori, pur essendo prevista una specifica funzione attribuita all'Osservatorio dell'Autorità di Vigilanza (art. 4, comma 16, lett. b) di "determinazione annuale dei costi standardizzati", i risultati per ora raggiunti sono per ora soprattutto metodologici e di impostazione delle procedure di monitoraggio.

sta esperienza e che ha motivato queste scelte di *policy* attuate negli ultimi anni, può essere utile risalire ad alcune indagini che, sebbene circoscritte e lontane nel tempo<sup>43</sup>, hanno cercato di analizzare i comportamenti delle amministrazioni appaltanti ed i loro effetti a vari livelli.

Pur facendo riferimento ad un'indagine limitata nel campo di rilevazione, ma significativa nei profili qualitativi dei comparti e dei settori coinvolti, i principali aspetti rilevabili nel recente passato (1997) portavano alla conclusione che nelle forniture di beni e servizi, le amministrazioni pubbliche fossero seriamente interessate da problemi di efficienza legati, sostanzialmente, ad una scarsa attenzione per la concorrenza, con inevitabili ripercussioni sui prezzi pagati.

Innanzitutto, le procedure seguite, legate ad una dimensione media delle forniture molto modesta (con il 75% dei contratti al disotto dei 150.000 €), erano orientate marginalmente su quelle aperte e prevalentemente su quelle maggiormente discrezionali. Altro profilo rilevante per la concorrenza era anche la maggiore preferenza accordata a procedure con meno partecipanti. Ma il risultato più eclatante era individuabile nell'estrema variabilità dei prezzi, sia sul piano complessivo sia a livello di categorie merceologiche e tra comparti amministrativi<sup>44</sup>.

Gli orientamenti di *policy* a cui allora si era pervenuti riguardavano soprattutto il superamento dell'assenza di informazioni e della polverizzazione dei centri responsabili della gestione degli acquisti. In tal senso, le soluzioni più efficaci erano necessariamente individuabili nella sistematica rilevazione dei prezzi (mediante la costituzione di osservatori) ed in una rigorosa programmazione della domanda pubblica, da attuare attraverso una comune rappresentanza della domanda nei confronti dei fornitori (con la creazione di soggetti unificati, a livello settoriale e territoriale, specializzati negli acquisti). Infine, sarebbe stato utile pervenire ad una standardizzazione dei prodotti di più largo uso e consumo, basata sul rapporto qualità-prezzo e sulla concorrenza dei fornitori, con controlli e periodiche verifiche sulla qualità.

La risposta a queste esigenze è stata data principalmente attraverso un progetto di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, da realizzare attraverso la istituzione di una struttura centralizzata, e basato soprattutto sull'informatizzazione (art. 26, legge n. 488/99)<sup>45</sup>. Con questa decisione si è cercato di ricalcare le esperienze di e-

---

43 Il riferimento è all'indagine effettuata dalla Ragioneria Generale dello Stato (*Analisi dell'efficacia e dell'economicità delle forniture ...*), prec. cit..

44 Nella rilevazione della Ragioneria Generale le procedure aperte (pubblico incanto) coprivano appena il 3,4% dei contratti complessivamente esaminati (di cui il 3,8% per i beni ed il 2,7% per i servizi); prevalente era l'utilizzo della procedura ristretta (35,1%) rispetto a quella negoziata (22,7%) e agli acquisti in economia (27,1%). La dimensione della partecipazione delle imprese era soprattutto quella con non più di 3 concorrenti, sia nelle domande di partecipazione a gare (41%) sia – e ancor più – negli inviti a partecipare (52%), in particolare nei servizi (con, rispettivamente, il 47% nelle domande di partecipazione ed il 57% negli inviti). Riguardo, infine, ai prezzi, prendendo in esame una categoria merceologica molto diffusa (la cancelleria), gli scostamenti dei prezzi minimi rilevati rispetto a quelli medi risultavano mediamente del 67%, mentre gli scostamenti dei prezzi massimi erano del 167%; anche nel confronto tra comparti amministrativi considerati si rilevava un'ampia variabilità, maggiore negli scostamenti medi dei prezzi minimi (75%) e minore in quelli dei prezzi massimi (21%), rispetto ai prezzi mediamente rilevati. Inoltre, considerando il complesso delle categorie merceologiche esaminate in relazione alla procedura selezionata, si rilevava una maggiore onerosità in termini di prezzi negli acquisti in economia rispetto alle procedure aperte, ristrette e persino negoziate.

45 Proprio il profilo dell'informatizzazione è probabilmente quello che ha indotto ad affidare direttamente alla CONSIP l'attuazione del progetto, in quanto già incaricata dell'informatizzazione contabile a supporto

*procurement* già in atto in alcuni Paesi europei e si è anticipato ciò che le nuove direttive comunitarie hanno poi posto tra le opportunità operative degli Stati membri dell'UE, pur inserendolo senza adattamenti nell'assetto contrattualistico preesistente e non del tutto coerente con le nuove esigenze derivanti dall'informatizzazione degli acquisti.

Con successive modifiche e integrazioni legislative e amministrative si è così arrivati a definire un vero e proprio programma basato sulle nuove tecnologie informatiche, che partendo dall'*e-procurement* comprende anche lo sviluppo delle aste *on line* e del *market place*<sup>46</sup>. Concentrando l'attenzione sul primo di questi strumenti (che è quello più maturo e che opera ormai dal 2001), la sua applicazione necessita della sostanziale "adesione" delle amministrazioni pubbliche alle convenzioni-quadro stipulate con i fornitori o, quantomeno, di un certo grado di "vincolatività" del ricorso alle convenzioni medesime<sup>47</sup>.

---

della Ragioneria Generale dello Stato e del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF). Non va sotto-ciuo che tale scelta ha presentato più di qualche riserva, e non solo di carattere formale (cfr. Corte dei Conti - *Il progetto degli acquisti centralizzati e la conseguente gestione dei contratti e della spesa nelle amministrazioni dello stato negli esercizi 2000-2003*, Deliberazione n. 26/2003/G, Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, 20 giugno 2003). È probabile che, inizialmente, le esigenze fossero soprattutto quelle di monitoraggio degli acquisti e dei prezzi, per cui l'affidamento alla CONSIP S.p.a. poteva risultare assolutamente coerente e compatibile con la sua *mission* originaria. Il fatto che dalle funzioni di "osservatorio" si sia rapidamente passati a quelle di "sostituzione" delle amministrazioni pubbliche nelle attività di acquisto è quello che ha destato le maggiori perplessità su tale individuazione (unicità del soggetto, affidamento diretto e non selezione di mercato, carenza di idoneità allo svolgimento delle nuove funzioni ed esigenze di successive modifiche dello statuto societario, dipendenza esclusiva da un'amministrazione, il MEF, a sua volta sottoposta alle sue cure, ...). Tuttavia, va anche detto che la scelta di un soggetto sostanzialmente "interno" alle pubbliche amministrazioni risulta più vicino al modello che, a livello europeo (vedi sopra, par. 3.2), si è dimostrato più efficace, pur dovendo rilevare alcune problematiche incongruità funzionali (in particolare l'unicità e la dipendenza), che possono produrre effetti degenerativi sulla qualità dell'azione amministrativa e sul mercato.

46 L'*e-procurement* (o approvvigionamento telematico) è lo strumento principalmente sviluppato finora dalla CONSIP ed è consistito nella predisposizione di un "catalogo elettronico" definito attraverso la stipula di convenzioni-quadro con i fornitori (selezionati in base ad una gara tradizionale o elettronica) su quantitativi, prezzi e condizioni di acquisto prestabiliti. È adatto soprattutto per i beni acquistati con elevata frequenza, standardizzati ed a bassa obsolescenza tecnologica e volatilità di prezzi.

Le aste *on-line* sono già state sperimentate da CONSIP e sono adatte per l'acquisto di beni con volatilità di prezzo e che hanno un contenuto tecnologicamente elevato e soggetto a rapida obsolescenza. Si tratta della tradizionale asta, ma completamente informatizzata, dal bando all'aggiudicazione, attuabile su una esigenza di acquisto specifica di una o più amministrazioni aggregate (come pure per le convenzioni-quadro).

Il *market place*, in via di definitiva attivazione da parte di CONSIP, è un sistema di acquisto basato sulla istituzione preventiva di un mercato, anche ridotto, attraverso la pre-qualificazione dei fornitori, nel quale sono poste a confronto offerte comparabili per beni di valore contenuto e di frequente acquisizione.

47 L'evoluzione normativa in materia mostra una progressiva estensione a tutta la spesa comune delle amministrazioni pubbliche ed a quella specifica di sanità, enti locali e università – previa opportuna aggregazione e standardizzazione dei beni e servizi da inserire nei "cataloghi" convenzionati con i fornitori (legge n. 388/2000). Il meccanismo di adesione delle amministrazioni alle convenzioni-quadro è stato reso inizialmente facoltativo, poi è stata introdotta la motivazione obbligatoria del ricorso alle procedure ordinarie, purché avessero come base d'asta al ribasso i prezzi definiti dalle stesse convenzioni-quadro (legge n. 448/2001); infine, l'adesione alle convenzioni è divenuta sostanzialmente obbligatoria (legge n. 289/2002), anche per una serie ulteriori misure restrittive, come l'introduzione dell'obbligo delle gare comunitarie sotto

I risultati a cui si è pervenuti in termini di prezzi e di relativi risparmi appaiono molto incoraggianti, anche se le analisi sono in parte frutto di metodi empirici e non sistematici, cioè non ancora misurabili con riferimenti diretti alla gestione di bilancio, implicita alla realizzazione di un sistema di monitoraggio dei prezzi unitari (originariamente indicato dalle indagini della RGS per “indirizzare” l’attività di acquisto delle amministrazioni).

I dati forniti da CONSIP evidenziano un andamento dei principali indicatori di riferimento notevolmente crescente nel periodo iniziale (quasi di raddoppio annuo tra il 2001-2003), per poi manifestare una sensibile caduta (Tab. 15). La spesa affrontata (cioè quella che fa da riferimento all’attività di *e-procurement*) ha, infatti, avuto un ritmo di crescita impressionante (da 2,3 a 8,5 a 15 miliardi euro), per poi ridimensionarsi bruscamente (5,7 miliardi nel 2004).

*Tab. 15 – Principali risultati dell’attività di e-procurement sulla spesa per acquisti di beni e servizi (milioni di euro)*

Voci (*)	2001	2002	2003	2004
Spesa affrontata	4.280	8.473	15.036	5.651
Volume transatto	294	1.044	1.959	932
Risparmio potenziale	1.390	2.308	3.196	948

(\*) La “spesa affrontata” corrisponde al valore complessivo della spesa della P.A. per le categorie merceologiche incluse nelle convenzioni-quadro, mentre il “valore transatto” agli ordini effettivamente trattati attraverso tale sistema. Il “risparmio potenziale” si compone di due componenti: una è il vero e proprio risparmio conseguito direttamente attraverso le convenzioni-quadro, l’altra è quella indirettamente ottenuta per un “effetto *benchmark*” sulla spesa fuori dalle convenzioni, i cui prezzi si sono allineati (in via obbligatoria) per la gare ordinariamente svolte dalle amministrazioni.  
Fonte: Elaborazioni su dati CONSIP (*Annual Report* 2004).

Anche il volume transatto (cioè i volumi di spesa effettivamente trattati dalle convenzioni-quadro) ha avuto un andamento analogo, partendo da quasi 300 milioni di euro nel 2001 per arrivare a quasi 2 miliardi nel 2003 e poi ridiscendere a 930 milioni nel 2004.

I risparmi potenziali hanno invece avuto un andamento parzialmente differente. I risultati indicati da CONSIP sono assolutamente significativi e mostrano una progressione notevole nel triennio 2001-2003 (da 1,4 miliardi di euro a 2,3 e a 3,2), per poi ridursi sensibilmente nel 2004 (circa 950 milioni).

Tuttavia, sui risparmi dichiarati non sono mancate voci critiche, soprattutto per la scarsa chiarezza sul peso effettivo delle due componenti (diretta e indiretta) con cui sono stati costruiti<sup>48</sup>. Analizzando gli andamenti dei due indicatori più rilevanti (volume transatto e risparmio potenziale) in rapporto alla spesa affrontata, emerge che a fronte di un andamento moderatamente crescente del volume transatto, il risparmio potenziale è andato costantemente riducendosi fino a convergere col precedente, evidenziando quasi una sorta di “esaurimento” dell’effetto prodotto dalle convenzioni-quadro; questa ipotesi viene confermata dall’andamento del rapporto tra i due medesimi indi-

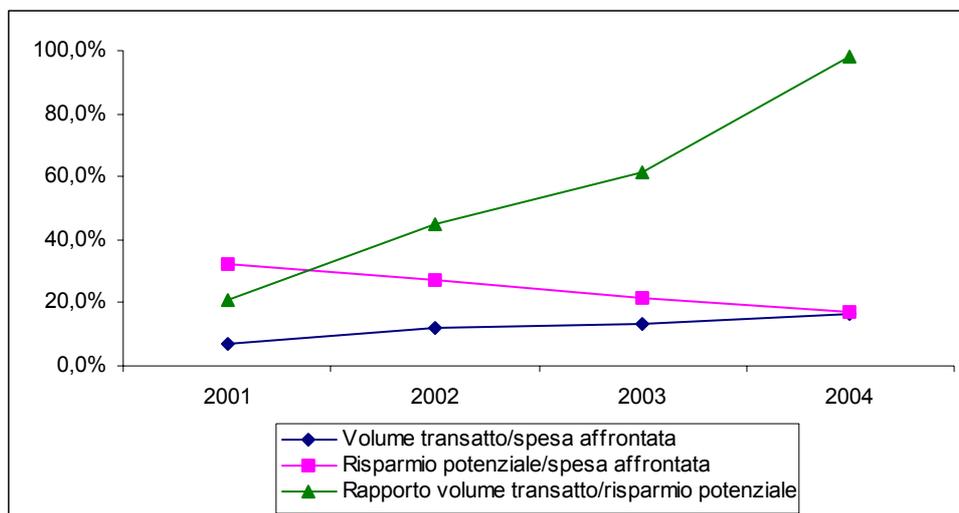
---

la soglia prevista dei 200.000 € (a partire da 50.000 € per tutte le amministrazioni e da 130.000 € per quelle centrali) e la limitazione al ricorso alle procedure negoziate (trattativa privata), richiamandone l’eccezionalità (rispetto alla loro eccessiva applicazione) e l’obbligo di motivazione e di preventiva verifica dell’opportunità (indagine di mercato), oltre che imponendo l’obbligo di comunicazione alla Corte dei Conti.

48 Cfr. Corte dei Conti - *Il progetto degli acquisti centralizzati* ..., prec. cit..

icatori, che è costantemente cresciuto fino alla equiparazione del volume transatto ai risparmi potenziali (Fig. 4).

Fig. 4 – Andamento del volume transatto e dei risparmi potenziali in rapporto tra loro e alla spesa affrontata per acquisti di beni e servizi (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati CONSIP (Annual Report 2004).

L'analisi di questi dati sembra evidenziare soprattutto la rilevanza della componente stimata di "effetto *benchmark*", cioè derivante dall'allineamento ai prezzi delle convenzioni-quadro indotto sulle gare ordinarie, che sembra proseguire in misura parzialmente indipendente dal ridimensionamento della spesa affrontata e soprattutto dei volumi transatti. In altri termini, nonostante il rallentamento dell'attività di *e-procurement* (e il mancato rinnovo delle convenzioni-quadro scadute o esaurite), questa sembra continuare a svolgere i suoi effetti sui prezzi. In mancanza di altri maggiori dettagli, sembrano essere queste le conclusioni più ragionevoli, che inducono a individuare nel processo di informatizzazione degli acquisti di beni e servizi una soluzione certamente valida per la razionalizzazione e l'efficienza dell'azione amministrativa<sup>49</sup>, purché siano salvaguardati i profili qualitativi degli acquisti e sia verificabile che tali modalità procedurali negli appalti di fornitura di beni e servizi si realizzino attraverso meccanismi concorrenziali, con effetti altrettanto positivi sui mercati e sulle imprese che vi operano.

Per quanto riguarda gli effetti sul mercato e la concorrenza, sembrano emergere diverse e anche preoccupanti carenze di *policy*, sulle quali è opportuno riflettere. Nell'impostare e utilizzare uno strumento non facile e che ha molteplici ripercussioni,

49 A parte ogni considerazione sulla attendibilità dei metodi di valutazione dei risparmi potenziali, non si può non convenire che un monitoraggio più puntuale, basato sulle variazioni delle voci bilancio e non su metodi empirici e indiretti, avrebbe offerto elementi di maggiore certezza. Tuttavia, la sussistenza di effetti reali di riduzione dei prezzi, prodotti dalle attività di *e-procurement* di CONSIP, sembra ampiamente confermata dalle rilevazioni dirette (cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro, *Seconda indagine MEF-ISTAT sugli acquisti delle PP.AA.*, aprile 2005), che stimano in un 20% la riduzione media dei prezzi rilevati su 16 categorie merceologiche interessate direttamente dall'attività di CONSIP.

dirette e indotte, nei vari ambiti in cui gli appalti pubblici possono svolgere i loro effetti, la prima e più immediata impressione è che la rapida (e, anche per questo motivo, progressivamente adattata) funzionalità di CONSIP abbia avuto come obiettivo quello di conseguire, nel più brevissimo termine possibile, significativi risparmi di spesa. In tal senso, sembrano essere stati prevalenti, almeno nella fase iniziale, legittimi obiettivi di contenimento della spesa pubblica<sup>50</sup>.

In sostanza, l'*e-procurement* si è inserito in una prassi delle amministrazioni scarsamente orientata alla programmazione degli acquisti, con un approccio prevalentemente guidato dall'urgenza, privo di strategia e di capacità gestionale nel preparare per tempo passaggi fondamentali come la scadenza dei contratti di forniture ed il loro rinnovo. Le convenzioni-quadro, quindi, non sono state comunque considerate un'opportunità con la quale confrontarsi, ma sono state interpretate esclusivamente come vincolo.

Un'effettiva gestione delle forniture e l'attività di vigilanza sull'esecuzione dei contratti sono funzioni essenziali per la programmazione, come pure la specializzazione delle figure addette a tali funzioni. Non a caso, l'attività di CONSIP e del MEF si è orientata anche a far fronte ad evidenti esigenze di formazione e riqualificazione del personale (per ora prevalentemente mirate alla gestione informatica del nuovo modello operativo), ma sarebbe auspicabile che essa si estendesse alla gestione ordinaria dei contratti, al fine di rendere il personale pienamente responsabile delle scelte di approvvigionamento, da svolgere direttamente o tramite intermediazione, ma fondate su esigenze reali e motivate, attivamente controllate e vincolate ai risultati.

L'esperienza di *e-procurement* finora maturata sembra essere stata condotta prevalentemente sui profili dimensionali della domanda, con l'obiettivo di conseguire economie di scala indotte dalla concentrazione (scarsamente organizzata e basata prevalentemente sulla standardizzazione) dei beni e servizi da acquisire su quantitativi rilevanti.

La logica delle grandi commesse, gestite da una o poche centrali di committenza, comporta di per sé rischi di interazione oligopolistica (già manifestatisi nella pur breve esperienza CONSIP e oggetto di intervento dell'AGCM). Inoltre, è evidente il vantaggio competitivo che, in questo approccio, possono sfruttare le imprese di maggiori dimensioni e più strutturate sotto il profilo organizzativo e finanziario, rispetto a quelle di minori dimensioni. Per queste ultime, la scelta dell'aggregazione temporanea d'impresa, più che un'opportunità, rischia di diventare molto più realisticamente una via obbligata e permanente alla sub-fornitura, con evidenti effetti negativi sulle loro prospettive di crescita e di adeguamento tecnologico e organizzativo.

L'orientamento opposto (sempre sotto il profilo dimensionale degli appalti), basato sulla frammentazione delle commesse e dei connessi mercati telematici, rischia invece di attivare le stesse logiche protezionistiche e di chiusura alla concorrenza, indotte dalla stessa regolamentazione, che sono apparse evidenti nella formazione dei mercati locali dei lavori pubblici.

Dell'esperienza CONSIP il profilo critico maggiormente segnalato da amministrazioni e imprese (anche se spesso in modo generico) è quello delle caratteristiche qualitative delle forniture dei beni e servizi, ritenute complessivamente carenti e, quindi, in

---

50 Questo indirizzo sembra molto simile alla logica emergenziale riscontrabile nelle pubbliche amministrazioni proprio nel settore delle forniture (cfr. Corte dei Conti - *Il progetto degli acquisti centralizzati ...*, prec. cit..)

grado di incidere negativamente sulla funzionalità pubblica, ma anche di condizionare, indirettamente, l'evoluzione e l'innovazione dell'offerta, a causa della bassa qualificazione della domanda.

La cause principali sono individuabili nell'eccessiva rigidità dei meccanismi di funzionamento che, basati sul sostanziale obbligo di ricorso alle convenzioni-quadro rispetto alle procedure ordinarie, hanno reso evidenti le incoerenze della standardizzazione delle caratteristiche merceologiche, necessaria alle stesse convenzioni-quadro.

Tali incoerenze riguardano la capacità dei cataloghi di tener conto delle caratteristiche tecniche e tecnologiche già in uso nelle varie amministrazioni o delle esigenze di adeguamento o sviluppo, con le quali vanno a confrontarsi gli acquisti vincolati alle convenzioni. In sostanza, lo strumento attivato tramite CONSIP può risultare efficace negli acquisti di uso comune ed a contenuto tecnologico sostanzialmente nullo o neutrale (ad esempio, cancelleria o carburanti); diversamente (ad esempio, nel caso delle attrezzature informatiche), per giustificare il vincolo del ricorso alle convenzioni, la loro definizione deve assolutamente fondarsi su una perfetta conoscenza delle caratteristiche delle dotazioni esistenti e degli orientamenti per il loro sviluppo; ma per avere effetti realmente significativi, il meccanismo delle convenzioni dovrebbe basarsi su una forte omogeneità di indirizzi, passati e futuri, di pianificazione strutturale e operativa delle amministrazioni, e questo non è plausibile per tutti i livelli istituzionali e tutti i settori di attività<sup>51</sup>.

L'esperienza induce a riflettere seriamente sull'unicità delle centrali di committenza, che appare plausibile solo in alcuni e circoscritti casi, a meno che il meccanismo convenzionale non venga sufficientemente reso flessibile, consentendone l'integrazione con le alternative reperibili sul mercato tramite le procedure ordinarie. In ogni caso, resta l'esigenza di un monitoraggio centralizzato delle forniture e dei relativi prezzi, che era, in realtà, l'obiettivo originario, derivato dalle indagini iniziali sui comportamenti e sui risultati degli acquisti delle amministrazioni, dalle quali è poi derivata l'attuale esperienza CONSIP. Senza un'informazione di questo tipo, che resta tuttora fondamentale, le esperienze delle centrali di committenza e di *e-procurement*, anche nella prospettiva di una loro diffusione e dei previsti sviluppi, rischiano di incorrere negli stessi problemi di frammentazione dei mercati e di aggiramento della concorrenza che si verificano con le procedure tradizionali.

Gli sviluppi previsti nelle gare telematiche – in particolare il *market place*, che fa riferimento ad esigenze più circoscritte e gestite anche in forme decentrate – vanno quindi attivate con molta attenzione, perché il rischio di uno sviluppo asimmetrico delle centrali di committenza (settoriali e territoriali) è molto elevato.

Altro problema non irrilevante degli sviluppi telematici negli appalti di fornitura di beni e servizi è quello della qualificazione, nella quale è bene far tesoro delle esperienze maturate nel campo dei lavori, dove si è verificata una situazione di sostanziale segmentazione del mercato, tra una quota più limitata di imprese che hanno consolidato la loro posizione, come capacità permanente di aggiudicarsi più gare contemporaneamente e ripetutamente, e la grande maggioranza delle imprese colpite da una specie di "sindrome olimpica", ma la cui partecipazione alle gare è in parte mirata ad acquisire sub-appalti.

---

51 Per queste ragioni, alcuni risparmi potrebbero essere stati ottenuti probabilmente per rinuncia alla spesa, non trovando nelle convenzioni un'offerta coerente con le specificità della domanda e non potendo, nei fatti, rivolgersi direttamente al mercato extra-convenzioni (Cfr. Corte dei Conti - *Il progetto degli acquisti centralizzati* ..., prec. cit.).

La creazione di mercati “secondari” può non essere, di per sé, un risultato negativo, se contribuisce all’efficienza di quelli primari e, soprattutto, se non si trasforma in un circuito chiuso, nel quale le imprese non aggiudicatrici in prima istanza tendono (o sono costrette) a perpetuare questa loro condizione di marginalizzazione. L’esito finale può essere quello di un progressivo scadimento della qualità delle forniture, difficilmente evitabile nel caso di elevata frammentazione e localizzazione della domanda o, più in generale, di comportamenti di chiusura alla concorrenza esterna, nazionale o estera. Ma anche dal lato dell’offerta gli effetti non sarebbero certamente accettabili, soprattutto sul piano dell’efficienza e della capacità competitiva delle imprese.

I sistemi di qualificazione, pertanto, anche nelle gare telematiche devono cercare di ridurre le rigidità di funzionamento, aumentando la libertà e la neutralità delle modalità di accesso, ed evitare che si creino barriere che incidano sulla partecipazione al confronto competitivo.

#### **4.3. La dimensione d’impresa e l’accessibilità al mercato degli appalti pubblici**

Come si è visto dall’analisi sull’esperienza di *e-procurement* finora maturata nel nostro Paese, come pure da quella sulle problematiche informative e di segmentazione territoriale del mercato degli appalti pubblici, uno dei temi più delicati riguarda la capacità concorrenziale connessa alla dimensione d’impresa e, in particolare, la potenziale discriminazione nei confronti delle PMI che l’evoluzione normativa, sempre più tesa a migliorare l’efficienza di sistema e l’apertura al mercato, può produrre nei confronti delle strutture imprenditoriali più semplici e più esposte allo sviluppo competitivo.

In relazione alla diffusione e alla prevalenza delle PMI nel sistema produttivo e, quindi, al ruolo economico, oltre che sociale, che esse svolgono, l’attenzione verso questa dimensione d’impresa è stata sempre forte, sia a livello comunitario sia a livello di singoli Paesi, nel tentativo (spesso arduo) di coniugare insieme sviluppo della concorrenza ed equilibri socioeconomici e imprenditoriali del sistema produttivo<sup>52</sup>.

Sotto questo profilo, gli appalti pubblici rappresentano un settore particolarmente sensibile, soprattutto per la loro diretta collocazione, sul piano della regolazione e della finanza pubblica, nella politica economica nazionale; tuttavia, la loro rilevanza comunitaria in tema di mercato interno e concorrenza condiziona qualsiasi impostazione specificamente dedicata alle PMI, nel senso che eventuali “attenzioni” nei confronti di queste dimensioni d’impresa non possono che realizzarsi nell’ambito della relativa disciplina europea. In quest’ambito, emerge un atteggiamento piuttosto prudente dell’UE, in quanto il rischio di produrre la stessa problematica che si vuole cercare di limitare è elevato; in sostanza, l’obiettivo di ridurre le potenziali discriminazioni derivanti dalle limitate dimensioni d’impresa può esso stesso generare situazioni non compatibili col mercato comune, per cui la scelta diventa quella di evitare qualsiasi misura di sostegno diretto e di promuovere la partecipazione delle PMI al mercato degli appalti pubblici spingendo sulla logica pro concorrenziale della regolazione e con in-

---

52 Non è un caso, infatti, che la stessa UE, pur avendo come obiettivo lo sviluppo del mercato interno e della concorrenza, rivolga alle PMI una specifica politica. Ma orientamenti ben più forti e consolidati di “difesa” delle PMI sono rinvenibili in Paesi di tradizionale impostazione concorrenziale come gli USA, il cui governo ha adottato fin dal 1953 lo *Small Business Act* (SBA), col quale è stata creata la *Small Business Administration*, tra i cui compiti, fin dal 1954, vi è il sostegno alle piccole imprese nella partecipazione agli appalti pubblici.

terventi di natura indiretta, mirati alla rimozione di specifici ostacoli connessi alla scala dimensionale d'impresa<sup>53</sup>. Gli stessi studi di carattere generale, promossi dalla Commissione sull'impatto delle direttive, sembrano aver avuto più il compito di dimostrare la non discriminazione delle PMI (che individuare eventuali problemi di natura contraria) e, quindi, la non necessità di introdurre misure specifiche a loro più favorevoli<sup>54</sup>.

Da queste analisi, infatti, emerge che la quota di PMI partecipanti alle gare appare piuttosto costante e non dipendente dalla categoria di appalto (acquisto di beni, servizi o lavori) o dall'utilizzo delle direttive. Negli affidamenti che non utilizzano le direttive (maggiormente diffusi negli appalti di lavori) le offerte presentate dalle PMI risultano più numerose e ciò si spiega soprattutto nella correlazione tra soglie comunitarie e entità degli appalti, che porta le PMI a concentrarsi maggiormente negli appalti per lavori e meno in quelli per servizi.

La quota di PMI affidatarie di appalti (78% nel 2001) risulta distante dal loro peso sul complesso delle imprese UE (99,8%), ma ciò viene ritenuto il frutto non di una potenziale discriminazione dimensionale della disciplina comunitaria, bensì del minore orientamento delle PMI al mercato degli appalti pubblici. In quest'ambito, le PMI si concentrano soprattutto sul *procurement* gestito dalle amministrazioni locali, che risulta più accessibile di quello transfrontaliero; ciò deriva, evidentemente, dai limiti propri della dimensione d'impresa sul piano strutturale e organizzativo, ma in parte anche di natura "culturale"<sup>55</sup>, in quanto le PMI localizzate sui mercati di penetrazione come affiliate ad imprese estere hanno, infatti, un tasso di successo non lontano dalle grandi.

Nell'ambito delle analisi condotte a livello europeo, altri e più recenti studi offrono un quadro più specifico sul ruolo delle PMI italiane nel mercato degli appalti pubblici e consentono di evidenziare quali possono essere a livello comunitario le strategie più efficaci nel promuovere la loro partecipazione<sup>56</sup>.

Il primo e più rilevante dato da cui partire (Tab. 16) è la più limitata capacità competitiva delle PMI italiane, che sono risultate vincitrici di gare di appalti pubblici nel 75,5% dei casi, uno dei valori più bassi tra quelli registrati nei Paesi dell'UE (solo Finlandia e

---

53 Solo a titolo d'esempio, la Direttiva 2004/18/CE, che ha riformato la disciplina comunitaria sugli appalti pubblici di lavori servizi e forniture, pone il subappalto tra le misure che possono favorire l'accesso delle PMI agli appalti pubblici (32° Considerando), ma non dispone nessuna esplicita finalizzazione normativa; è come se il subappalto, agli occhi del regolatore comunitario, trovi giustificazione solo in questo modo. In realtà, nella stessa Direttiva sono rinvenibili diverse misure che hanno potenziali capacità di riequilibrare le condizioni di accesso delle PMI ai mercati degli appalti pubblici come, ad esempio, i raggruppamenti di impresa (art. 4, par. 2) o il più recente "avalimento" (art. 47, par. 2). I soli strumenti utilizzati dall'UE in tale campo sono stati di natura indiretta: semplificazione, informazione, servizi, promozione, ... [cfr. European Commission, *Promoting SME participation in public procurement in the Community*, SEC(92)722, Brussels, 1 June 1992].

54 Cfr. COWI, *Monitoring public procurement ...*, prec. cit.

55 Ciò viene confermato anche dalle analisi svolte nell'ambito del tema di più generale interesse delle "barriere dimensionali", sviluppato anche grazie al significativo contributo di alcuni Stati membri particolarmente attenti al tema delle PMI, come i Paesi Bassi (cfr. Blees J., Kemp R., Maas J., Mosselman M., *Barriers to Entry - Differences in barriers to entry for SMEs and large enterprises*, Zoetermeer, May 2003), che individuano, come una vera e propria "barriera culturale" di queste imprese, i loro orientamenti di mercato fortemente concentrati sul livello locale e molto chiusi verso l'esterno.

56 EIM-Business & Policy Research, KMU-Austrian Institute for SME Research, *The access of SMEs to public procurement contracts* (Final report), Zoetermeer/Vienna, March, 2004 (study commissioned by European Commission-DG Enterprise).

Danimarca presentano valori più bassi dell'Italia, nell'ambito dei 12 Paesi presi in esame, che nel complesso evidenziano l'affidamento alle PMI nel 77,5% delle gare).

*Tab. 16 – Appalti pubblici aggiudicati alle PMI nei principali Paesi UE (distribuzione %)*

Stati membri	PMI (per numero di addetti)				Grandi imprese (oltre 250)	Totale
	Micro (1-10)	Piccole (11-50)	Medie (51-250)	Totale		
Austria	19,3	34,8	29,9	84,0	16,0	100,0
Belgio	22,7	32,0	23,4	78,1	21,9	100,0
Danimarca	26,4	23,0	25,7	75,0	25,0	100,0
Finlandia	26,5	27,8	19,6	74,0	26,0	100,0
Francia	19,7	34,4	23,5	77,6	22,4	100,0
Germania	14,5	39,3	27,9	81,7	18,3	100,0
Irlanda	6,9	44,4	34,7	86,1	13,9	100,0
<b>Italia</b>	<b>16,9</b>	<b>29,7</b>	<b>28,8</b>	<b>75,5</b>	<b>24,5</b>	<b>100,0</b>
Lussemburgo	20,4	38,8	32,7	91,8	8,2	100,0
Paesi Bassi	18,0	28,1	31,9	78,0	22,0	100,0
Spagna	19,1	37,6	25,0	81,7	18,3	100,0
Svezia	39,4	34,1	11,5	85,1	14,9	100,0
Regno Unito	7,2	27,0	31,1	65,2	34,8	100,0
<b>Totale</b>	<b>17,6</b>	<b>33,9</b>	<b>26,1</b>	<b>77,5</b>	<b>22,5</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni su dati EIM-Business & Policy Research (2004).

Questo dato si conferma in particolare nelle micro-imprese (1-10 addetti), che risultano affidatarie nel 16,9% delle gare (17,6% nella media dei Paesi UE considerati), e poi tende a ridimensionarsi man mano che aumenta la dimensione d'impresa, con il 29,7% (33,9% il valore medio UE) delle piccole imprese (11-50 addetti) ed il 28,8% (26,1% il valore medio UE) delle medie imprese (51-250 addetti).

Si tratta di dati che appaiono in qualche misura contraddittori rispetto agli orientamenti di mercato delle PMI italiane, che risultano relativamente più dinamiche di quelle europee. La domanda pubblica rappresenta per esse il principale mercato di sbocco, con il 53% del fatturato, ma non in misura superiore alla media dei Paesi europei considerati. Le PMI italiane che partecipano alle gare per appalti pubblici sono quasi esclusivamente concentrate su questo mercato (per il 96%, contro l'80% della media UE) ed hanno una proiezione di mercato molto meno orientata all'ambito locale rispetto alle altre PMI europee (19% contro il 35% della media UE); l'orientamento al mercato nazionale (70% contro 56%) ed a quello europeo (10% contro 7%) sono, infatti, nettamente superiori. Anche dal punto di vista organizzativo emergono alcuni profili qualitativamente apprezzabili. Le PMI italiane utilizzano fonti di informazione elettronica in misura superiore alla media europea ed hanno un orientamento alla collaborazione con altre PMI, in funzione della partecipazione a gare, mediamente più elevato.

Nel complesso, alcuni dei profili più rilevanti dell'orientamento competitivo risultano diffusi nelle PMI italiane ed a livelli spesso superiori alla media europea; i motivi del loro scarso successo rispetto alle grandi imprese vanno, quindi, ricercati nella loro capacità (tecnico-economica) di offerta, ma anche nell'approccio e negli strumenti utilizzati dalle amministrazioni appaltanti nel favorire l'accesso e la partecipazione delle PMI.

Riguardo la capacità di offerta, le stesse amministrazioni appaltanti nazionali individuano le inefficienze più rilevanti delle PMI nella capacità finanziaria e nell'organizzazione del lavoro, sostanzialmente in linea con le amministrazioni degli altri Paesi europei, cioè su elementi strutturali delle imprese, rispetto ai quali si possono individuare soluzioni anche ricorrendo al mercato<sup>57</sup>. Allo stesso tempo, restano però sostanzialmente indeterminate le proposte di miglioramento dell'accessibilità delle PMI al mercato degli appalti pubblici, contrariamente alle amministrazioni appaltanti di altri Paesi europei che indicano chiaramente le esigenze di migliorare e aumentare l'informazione, semplificare le regole e ridurre i requisiti burocratici.

Un primo elemento di riflessione che emerge dalle analisi sulle PMI nel mercato degli appalti è, infatti, l'approccio maggiormente "formale" riscontrabile nelle nostre amministrazioni appaltanti rispetto alle altre. Ciò risulta evidente rispetto ad una sorta di "modello promozionale" desumibile dagli strumenti prevalentemente utilizzati dalle amministrazioni europee per favorire la partecipazione delle PMI, basato su: informazione, informatizzazione delle procedure di gara, promozione della *partnership* tra imprese e frammentazione degli appalti.

Nell'informazione, le nostre amministrazioni puntano molto sugli strumenti elettronici (siti internet dedicati, e-mail, fax), ma per fornire comunicazioni di carattere generale sia in modo diffuso sia in modo specifico (utenti registrati). Strumenti d'informazione più elaborati e specificamente dedicati alle gare (come gli avvisi preventivi) e anche più selettivi sono meno utilizzati, anche perché più impegnativi. Per le amministrazioni italiane sembra delinarsi una scelta informativa maggiormente orientata su strumenti "automatici" e anche tecnologicamente più avanzati, ma relativamente meno costosi e non specificamente dedicati alle PMI.

Questa scelta tecnologica appare anche in contraddizione con il ridotto utilizzo dell'*e-procurement*, praticato solo dal 27% delle amministrazioni appaltanti oggetto di indagine, rispetto al 75% della Danimarca, ma anche al 55% dell'Irlanda o al 33% della Spagna o al 29% della Germania. In questi ultimi tre Paesi le PMI hanno tassi di successo nelle gare d'appalto superiori a quelli dell'Italia; ciò dimostrerebbe, tra l'altro anche alle stesse PMI, che l'informatizzazione delle gare non necessariamente può rappresentare una "barriera tecnica" alla loro competitività, se inserite in "contesto" operativo delle amministrazioni appaltanti complessivamente favorevole alle PMI, ma non esclusivamente dedicato.

Ciò risulta anche dagli altri due strumenti del "modello" individuato, il primo dei quali risulta relativamente più diffuso nelle amministrazioni italiane, mentre il secondo lo è molto meno, almeno sul piano formale. In particolare, la promozione della *partnership* tra imprese risulta spesso o sempre praticata dal 41% delle nostre amministrazioni appaltanti (contro il 32% della media europea), mentre la frammentazione degli appalti (il cosiddetto *non bundling*) non viene mai o quasi mai "intenzionalmente" utilizzata dal 78% (contro il 49% della media europea)<sup>58</sup>. Tra i Paesi europei con maggior tasso di successo delle PMI rispetto all'Italia, quelli che utilizzano di più la promozione della

---

57 Ad esempio, l'avvalimento ed i raggruppamenti d'impresa precedentemente citati possono essere strumenti utili a integrare e migliorare le capacità strutturali delle PMI, oltre che a qualificarne l'esperienza.

58 Va precisato che i dati qui analizzati fanno riferimento agli appalti rilevati dal *database* TED (*Tenders Electronic Daily*), cioè prevalentemente affidati con "gare" aperte o ristrette, molto meno a quelle negoziate. I dati precedentemente esposti sugli appalti di lavori a livello nazionale, che manifestano una chiara propensione all'abbassamento dai valori medi degli appalti tramite la procedura negoziata, non vanno, quindi, interpretati nel senso positivo qui indicato.

*partnership* sono Austria, Germania e Paesi Bassi, mentre quelli che praticano maggiormente la frammentazione sono Austria, Germania, Francia e Svezia.

Da questi dati sulla promozione dell'accessibilità delle PMI al mercato degli appalti pubblici e dei relativi strumenti utilizzati emerge una certa specificità nazionale, che sostanzialmente conferma un'esigenza di adeguare le strategie alle situazioni di riferimento nei diversi Paesi europei. Tuttavia, una qualche concordanza su una strategia più favorevole alle PMI sembra configurarsi soprattutto in un elevato utilizzo complessivo dell'informazione, che mette in campo tutte le modalità disponibili (elettroniche e cartacee, generali e specifiche, più e meno costose e impegnative per le amministrazioni); accanto a questo strumento di base, possono poi trovare maggiore diffusione tutti (come per la Germania e l'Austria) o alcuni (come per Svezia, Irlanda e Paesi Bassi) degli altri strumenti utilizzabili. Per l'Italia, invece, sembra delinarsi una strategia ancora parziale o quasi assente, in quanto basata su un'opzione prevalente (la *partnership* tra imprese), ma con una base limitata della strumentazione informativa ed un utilizzo degli altri strumenti ancora incerto (*e-procurement*) o praticato al di fuori delle procedure concorrenziali (frammentazione degli appalti). I risultati sul minor successo delle PMI italiane nelle gare di appalti pubblici sono, quindi, identificabili nell'indeterminatezza.

Ma più in generale si evidenzia in Europa e ancor più in Italia una notevole (e forse poco utile) disattenzione ad altre esperienze di promozione dell'accessibilità delle PMI al mercato degli appalti pubblici, come quella degli USA. Su di essa le Autorità comunitarie hanno più volte manifestato critiche, soprattutto con riferimento alle elevate "riserve" sui *prime contracts* (cioè al netto dei sub-appalti) a favore delle PMI ed alla limitazione dell'aggregazione degli appalti (il cosiddetto *contract bundling*)<sup>59</sup>. Senza voler affrontare questioni relative alla correttezza concorrenziale di simili prescrizioni, va quantomeno sottolineata la scarsa considerazione, invece, per tutte quelle altre misure attuate dall'amministrazione statunitense per aumentare la capacità competitiva delle PMI proprio sui principali limiti operativi denunciati dalle amministrazioni appaltanti europee e del nostro Paese, come interventi di assistenza finanziaria e di promozione del capitale umano e dei trasferimenti di tecnologia, senza contare le misure di elevato valore sociale specificamente dedicate alle PMI impegnate nella ricostruzione di aree danneggiate da catastrofi naturali o di quelle "svantaggiate" (cioè gestite da donne, da minoranze etniche e da disabili).

Nonostante il rilievo dato dall'UE al sostegno delle PMI, non si può non sottolineare la notevole distanza da politiche di assistenza molto più esplicitamente orientate a migliorare la capacità competitiva – non solo sul mercato nazionale, ma anche su quello internazionale – di queste dimensioni d'impresa ed a favorire la loro partecipazione agli appalti pubblici. Iniziative di questa natura, cioè diverse da misure di discussa compatibilità concorrenziale (come le "riserve" sulla spesa impiegata mediante appalti), sarebbero assolutamente auspicabili, anche perché perfettamente coerenti con la tutela della concorrenza, essendo motivate non dal "favore", ma dall'esigenza di contribuire alla parificazione delle condizioni competitive.

---

59 Il già citato SBA dell'amministrazione degli USA prevede che almeno il 23% dei *prime-contracts* federali (in valore ed in aggregato) sia assegnato alle PMI, articolato in riserve specifiche (dei *prime contracts* e dei *sub-contracts*) a favore delle PMI gestite da disabili (3%), svantaggiate (5%), gestite da donne (5%) e localizzate in aree sottosviluppate (3% dei soli *prime contracts*). Il *contract bundling* è invece ammesso solo se comporta reali risparmi di spesa (il 10% del valore contrattuale per gli appalti sotto i 75.000 dollari ed il 5% per quelli sopra tale soglia).

#### 4.4. Le distorsioni del ruolo pubblico negli appalti: l'elusione della concorrenza tramite l'*in house providing*

Un ultimo rilevante profilo di criticità del funzionamento del mercato degli appalti pubblici nel nostro Paese si può individuare nel cosiddetto *in house providing*, cioè una modalità con la quale l'approvvigionamento di beni o servizi (o, anche, l'esecuzione di lavori) viene affidato in deroga al principio di evidenza pubblica ed alle procedure che lo attuano contenuti nella disciplina sugli appalti. Questo caso specifico di esclusione delle regole concorrenziali ha assunto particolare importanza nel nostro e in gran parte dei Paesi europei, perché le sue caratteristiche funzionali coinvolgono più in generale le stesse basi dell'intervento pubblico e, in particolare, quello attuato direttamente tramite imprese, il cui peso risulta tuttora considerevole nelle rispettive economie nazionali. La convergenza su questo tema delle problematiche relative all'intervento pubblico in campo economico e alla regolamentazione degli appalti pubblici moltiplica, quindi, la rilevanza concorrenziale derivante dall'attività di soddisfacimento della domanda pubblica e la complica in misura notevole.

In sostanza, il cosiddetto *in house providing* si verifica quando un'amministrazione affida direttamente – cioè senza gara e senza il ricorso ad alcuna procedura (sia pure semplificata) di selezione o ad alcuna delle eccezioni previste che consentono di derogare a tali meccanismi concorsuali (come le procedure negoziate, illustrate in precedenza) – un soggetto che, ricorrendo certe condizioni giuridiche, si presume essere parte dell'Amministrazione stessa (da qui, appunto, il termine *in house*).

Non si tratterebbe, quindi, di "appalto pubblico" in senso proprio, in quanto l'amministrazione (o un soggetto assimilabile) non si rivolge a "terzi", cioè al di fuori della sua struttura e della sfera d'azione attinente la sua specifica competenza (ipotesti questa che da luogo all'opposta figura che è la situazione tipica del *contracting out* in cui, per l'appunto, il bene od il servizio viene acquisito dall'Amministrazione direttamente nel mercato per il tramite di un contratto di appalto).

Uscendo completamente fuori dalla logica che regge il meccanismo dell'appalto ed essendo del tutto estranea alle motivazioni concorrenziali che sono alla base della relativa disciplina, l'utilizzo dell'*in house providing* va attentamente delimitato perché può generare, in modo diretto e indiretto, evidenti distorsioni della concorrenza, come pure vanno puntualmente individuati i corretti ambiti del suo utilizzo, per evitare situazioni di preventiva elusione non solo della concorrenza, ma più cospicuamente di qualsiasi forma regolata di ricorso al mercato.

Che il tema rivesta particolare importanza per gli equilibri di mercato è dimostrato dalla ormai cospicua e continua opera di inquadramento del fenomeno, soprattutto da parte della giurisdizione comunitaria, ma anche di quella nazionale, entrambe motivate dalla difficoltà di rendere coerente l'*in house providing* con le logiche concorrenziali del mercato interno. Non è un caso che si stia faticosamente trovando un equilibrio definitorio tramite la giurisdizione, poiché questa materia investe direttamente gli interessi degli operatori di mercato, che si vedono sottrarre quote rilevanti di attività economiche dall'utilizzo di questa forma particolare di affidamento, con cui la pubblica amministrazione può organizzare la produzione e l'approvvigionamento di beni e servizi.

Lo schema attraverso il quale può avvenire un utilizzo dell'*in house providing* strumentale ed elusivo della concorrenza può sostanzialmente articolarsi in due principali modalità: con l'affidamento ad un soggetto pre-esistente ritenuto *in house* dall'amministrazione appaltante o con la creazione di un soggetto con tali caratteristi-

che, preferibilmente con finalità funzionali coerenti con l'oggetto dell'affidamento, a cui poi affidare concretamente l'oggetto dell'eventuale appalto<sup>60</sup>.

È evidente, quindi, che la natura dei soggetti *in house* assume un'importanza determinante ai fini di una corretta attuazione dei principi di concorrenza. Lasciando all'eventuale approfondimento specifico la questione, si segnala che gli orientamenti della giurisdizione comunitaria in materia sono divenuti particolarmente restrittivi e tendono a inquadrare l'*in house providing* rigorosamente all'interno dell'amministrazione appaltatrice<sup>61</sup>.

Tornando allo schema elusivo della concorrenza sinteticamente descritto, emerge anche un secondo profilo rilevante, che riguarda l'oggetto dell'*in house providing*, cioè le esigenze da soddisfare attraverso l'affidamento diretto ad un soggetto *in house*; più specificamente, il profilo indicato riguarda la sua "rilevanza economica".

Sia pure in modo semplificato, dalla vasta attività normativa e di indirizzo dell'UE in materia di mercato interno<sup>62</sup>, si può desumere che l'*in house providing* non può ritenersi ammissibile se la prestazione richiesta è reperibile sul mercato; ciò vale, in linea di principio, anche se la prestazione richiesta rientra nell'interesse pubblico o deve rispondere a particolari obiettivi di interesse pubblico (determinati dall'amministrazione o dall'ordinamento generale); e comunque, se la prestazione non è reperibile sul mer-

---

60 Senza voler entrare nel merito, corre l'obbligo di segnalare che in entrambi i casi, la problematica concorrenziale può ulteriormente complicarsi quando il soggetto ritenuto *in house* è una società per azioni e, anche tramite gara pubblica (come nel caso previsto dall'art. 113 del TUEL), acquisisce la partecipazione di un socio privato, con caratteristiche operative tali da affidargli direttamente l'oggetto di un eventuale appalto. Anche se teoricamente compatibile coi principi dell'evidenza pubblica, il caso dovrebbe risultare controverso se la gara di selezione del *partner* non esplicita chiaramente anche la finalità dell'affidamento. Un altro rilevante profilo concorrenziale riguarda anche la legittimità di un soggetto *in house* ad operare liberamente sul mercato, al di fuori della specifica finalità che ne motiva la creazione e l'esistenza (sostanzialmente "interna" all'amministrazione che lo controlla). Su quest'ultimo aspetto, le stesse norme delle direttive comunitarie che disciplinano l'affidamento *in house* prevedono precise caratteristiche (art. 23, direttiva 2004/17/CE).

61 Sulla questione si è ormai pervenuti ad una interpretazione fortemente restrittiva circa la natura dei soggetti affidatari e la loro collocazione "in casa" di un'amministrazione appaltante. La giurisprudenza comunitaria ha progressivamente precisato questo elemento, a cominciare dalla famosa sentenza "Teckal" (Corte di Giustizia CE, n. C-197/98 del 18.11.1999), in base alla quale si può escludere l'applicazione delle direttive comunitarie in materia di appalti qualora l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sull'affidatario un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi, sempre che l'affidatario svolga la parte più importante della propria attività per l'amministrazione aggiudicatrice. Per "controllo analogo" si intende un rapporto equivalente ad una relazione di "subordinazione gerarchica", in base al quale l'amministrazione aggiudicatrice esercita sull'affidatario un potere assoluto di direzione, coordinamento e supervisione dell'affidatario sulla sua attività (cfr. Corte di Giustizia CE, n. C-373/00 del 27.2.2003, sentenza "Truley"). Rispetto alla varietà delle situazioni in cui l'affidatario può essere inquadrato, si va dagli "enti strumentali" dell'amministrazione pubblica privi di personalità giuridica (cioè rientranti nella nozione più restrittiva dell'*in house*) a quelli di natura societaria, con partecipazione pubblica totale o parziale al loro capitale (da cui deriva una nozione molto più ampia dell'*in house*). Sentenze della Corte di Giustizia (in particolare, cfr. C-26/03 dell'11.1.2005, sentenza "Stadt Halle") sembrano ormai orientate a delimitare sostanzialmente il campo del ricorso all'*in house* alla sua nozione più restrittiva. Sulla questione cfr. anche Boccaccio M. e Bruzzone G., *Un argine agli affidamenti in house*, sul sito internet [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

62 Il riferimento è, in particolare, alla Comunicazione della Commissione Europea, *I servizi di interesse generale in Europa*, 2001/C 17/04, in GUCE n. C 17 del 19.1.2001, e, più recentemente, al *Libro Verde sui servizi di interesse generale*, COM(2003) 270 def., Bruxelles, 21.5.2003.

cato, l'*in house providing* non può coinvolgere i relativi fornitori del soggetto affidatario, se essi operano sul mercato ed in regime di libera concorrenza.

Trasferendo questo concetto, ad esempio, nell'ambito dei servizi pubblici locali, anche tenendo conto del loro diretto rapporto con le tipiche funzioni amministrative degli enti locali, se le prestazioni sono prive di rilevanza economica (cioè non hanno mercato) possono essere affidate *in house* utilizzando strumenti, tra l'altro, già previsti dalla normativa (come le forniture o i lavori in economia, reperibili all'interno della stessa amministrazione o da proprie aziende speciali, che per definizione non operano sul mercato, ma solo ed esclusivamente per l'amministrazione che le ha create e le controlla e per lo scopo che ne ha motivato la creazione)<sup>63</sup>.

Se, invece, le prestazioni richieste hanno rilevanza economica il ricorso all'*in house providing* sarebbe un evidente controsenso; è pur vero che la prestazione potrebbe avere una valenza di pubblico interesse o sottostare a specifici oneri di pubblico servizio, ma in questo caso il ricorso all'*in house providing* dovrebbe essere specificamente motivato da situazioni oggettive, indipendentemente dal soggetto affidatario e dalla sua natura giuridica<sup>64</sup>.

La stessa disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici risulta, del resto, particolarmente rigorosa nell'ammettere l'*in house providing*. In passato, questo strumento risultava praticabile solo negli appalti pubblici di servizi e forniture e non in quelli di lavori<sup>65</sup>. Con la nuova direttiva 2004/17/CE tale divieto è venuto meno, ma limitatamente ai settori speciali, per i quali sarà possibile l'affidamento *in house* non solo ad un'impresa collegata, ma anche tra *joint-venture*.<sup>66</sup>

Sul piano formale, quindi, fuori da tali ambiti l'affidamento *in house* è escluso. Tuttavia, le potenzialità elusive del divieto restano elevate, in quanto la dimensione economica delle attività svolte dai potenziali affidatari *in house* risulta particolarmente rilevante.

---

63 Se, per pura ipotesi, nel caso di assenza di rilevanza economica si utilizzasse un soggetto *in house* diverso da quelli indicati, come una società per azioni a totale partecipazione pubblica, si verrebbe a creare una sorta di "corto circuito", in quanto si utilizzerebbe uno strumento tipico dell'economia di mercato (una società di capitali) per una prestazione che non ha mercato, per non parlare di ulteriori complicazioni dovute al fatto che un simile soggetto potrebbe comunque operare sul mercato con finalità diverse dalla prestazione *in house* che gli è stata affidata. Resterebbe comunque il dubbio, già sollevato dalla giurisdizione comunitaria (cfr. prec. Nota 61), circa l'effettiva "dipendenza organica" di una società da un soggetto pubblico anche se suo capitale è interamente detenuto da quest'ultimo.

64 A giudizio di scrive, nelle prestazioni aventi rilevanza economica l'*in house providing* dovrebbe cioè avere carattere residuale ed eccezionale, dimostrato, ad esempio, da valutazioni economiche (del tipo costi-benefici o simili) sottoposte agli organi di controllo dell'amministrazione appaltatrice oppure a seguito di esito negativo di una gara aperta o ristretta o, eventualmente, negoziata.

65 Il divieto di *in house construction* era esplicitamente previsto dalla direttiva 93/38/CE, relativa ai cosiddetti "settori speciali". Nella normativa nazionale, la possibilità di affidare lavori *in house* è tuttora prevista solo per il concessionario (art. 2, comma 3, legge n. 109/1994), qualora esegua i lavori direttamente o tramite imprese controllate e (dopo la n. 166/2002) collegate.

66 I motivi della deroga a favore dei cosiddetti "settori speciali" (riguardante gli enti erogatori di acqua e di energia e che forniscono servizi di trasporto e servizi postali) sono connessi alle particolari condizioni organizzative dei soggetti committenti ed erogatori dei servizi. Più in generale, essi sono riconducibili ai principi comunitari relativi ai servizi di interesse economico generale, pur nell'ambito di un processo della loro progressiva liberalizzazione (cfr. prec. Nota 62); infatti, la definitiva apertura al mercato del settore delle telecomunicazioni ne ha determinato l'esclusione dal novero dei "settori speciali" nella nuova direttiva comunitaria.

Tali soggetti operano soprattutto nel settore dei servizi (pubblici e privati) ed offrono prestazioni che sono ampiamente reperibili o trasferibili sul mercato. Non si tratta, cioè, solo dei tipici servizi pubblici (alcuni dei quali non solo formalmente liberalizzati come la distribuzione idrica, l'igiene ambientale, l'energia, i trasporti, ...), ma anche di veri e propri servizi commerciali (consulenza, informatica, telecomunicazioni, servizi alle imprese, ...). Il loro assetto giuridico e gestionale varia dalle aziende speciali (che, come si è detto, hanno caratteristiche formalmente coerenti con l'*in house providing*) alle società di capitale (pubblico o misto, anche quotate in borsa) e, in alcuni casi, a vere e proprie *holding*, che controllano a loro volta imprese operative (pubbliche o a partecipazione privata)<sup>67</sup>.

Tab. 17 – Dimensione economica dei servizi pubblici in Italia  
(dati 2002)

Servizi pubblici	Valore aggiunto (milioni di euro a prezzi correnti)	Addetti (.000 di unità)
Nazionali	44.543	482
Locali	9.616	160
Totale	54.159	642

Fonte: Elaborazioni su dati Confservizi (Rapporto 2004).

Si tratta, quindi, di soggetti che (in misura più o meno variabile, in relazione dell'apertura al mercato del settore di attività) sono in concorrenza con le imprese private, ma che, in base al rapporto di dipendenza o di collegamento con l'amministrazione pubblica, possono essere privilegiati come affidatari per l'approvvigionamento di beni e servizi o per la realizzazione di opere.

Il potenziale campo di elusione della concorrenza tramite l'*in house providing* è, quindi, piuttosto ampio (Tab. 17) e coinvolge un imprecisato numero di soggetti il cui valore aggiunto nel 2002 è stimato complessivamente in più di 54 miliardi di euro (pari al 4,4% del valore aggiunto totale ed al 15% di quello industriale); di questi, 44,5 miliardi si riferiscono a servizi pubblici a carattere nazionale e 9,6 miliardi a carattere locale (pari al 17,7% del totale dei servizi pubblici).

Anche l'occupazione è particolarmente significativa e ammonta a più di 640 mila addetti (pari al 2,7% degli addetti totali ed al 9,3% di quelli industriali), di cui 482 mila nei servizi pubblici nazionali e 160 mila in quelli locali (pari al 24,9% degli addetti totali nei servizi pubblici).

Cercare di dimensionare il fenomeno dell'*in house providing* in un ambito così rilevante risulta quindi difficile, poiché una simile quantificazione richiederebbe delle indagini molto approfondite e puntuali (teoricamente condotte a livello di specifico affidamento, cioè di singoli atti amministrativi e di bilanci pubblici). Si possono comunque tentare delle stime, sia pure limitate a specifici settori, come l'*information technology*

67 L'evoluzione degli assetti giuridici e gestionali verso la società di capitali è stata particolarmente significativa nei servizi pubblici locali, nei quali tali forme d'impresa erano solo 22 nel 1995, sono passate a 56 nel 1997 e nel 2004 hanno raggiunto il numero di 700 [cfr. Confservizi, *Servizi Pubblici, sviluppo, regolazione, compatibilità sociale e ambientale* (Rapporto 2004), Quaderni 05].

(IT)<sup>68</sup>, che possono comunque offrire elementi significativi di valutazione delle potenzialità elusive della concorrenza e del suo impatto economico a vari livelli.

Nonostante che l'IT sia un settore chiaramente di mercato, nel quale operano in concorrenza fra loro numerose aziende di varia dimensione e diverso grado di competitività, l'esposizione all'*in house providing* risulta particolarmente elevata, in quanto le dinamiche che lo generano possono prendere le mosse direttamente dall'interno delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, mediante operazioni di scorporo di funzioni (informatiche, di telecomunicazioni, tecniche, professionali, ...) svolte anche da singoli uffici: ad esempio, nel caso di funzioni informatizzate in materia di lavoro (stipendi), in materia urbanistica (catasto) o contabile (controllo).

Le elaborazioni effettuate sulle aziende classificabili come affidatarie *in house* nel settore dell'IT (Tab. 18) evidenziano una stima del valore della produzione pari a circa 1.130 milioni di euro, di cui il 61% riferito ad aziende locali e il 39% ad aziende nazionali. La domanda di servizi è complessivamente stimata in più di 3,3 miliardi di euro, di cui il 48% (1,6 miliardi) relativo alle aziende locali ed il 52% (1,7 miliardi) alle aziende nazionali.

Tab. 18 – Stima dell'incidenza economica delle aziende *in house* nel settore IT in Italia (dati 2003)

Aziende in house	Valore della produzione		Domanda di servizi		Incidenza % (a/b)
	Milioni di euro (a)	Distribuzione %	Milioni di euro (b)	Distribuzione %	
Locali	688,9	61,0	1.611,8	48,2	42,7
Nazionali	440,5	39,0	1.729,0	51,8	25,5
Totale	1.129,4	100,0	3.340,8	100,0	33,8

Fonte: Elaborazioni su dati AITech-ASSINFOM.

Rapportando il valore della produzione delle aziende *in house* del settore IT alla relativa domanda, emergono risultati particolarmente significativi e preoccupanti circa la dimensione della potenziale elusione della concorrenza. Nel complesso, più di 1/3 della domanda (33,8%) si può ritenere affidato al di fuori delle procedure di appalto, cioè direttamente alle aziende collegate alle amministrazioni pubbliche; questo dato risulta ben più rilevante a livello locale (42,7%) e meno incisivo, ma ugualmente importante, a livello di amministrazioni nazionali (25,5%).

Oltre alla dimensione dell'elusione della concorrenza colpisce anche l'inefficienza della scelta operata dalle amministrazioni; con riferimento ai soli costi del personale emerge un maggior onere unitario per addetto, rispetto al valore medio rilevato sull'intero settore, del 63,8% per le aziende *in house* locali e del 124,4% per quelle nazionali. In valore assoluto, si potrebbe stimare un maggior onere sostenuto dalle aziende *in house* pari a quasi un miliardo di euro, rispetto a quello delle imprese che operano sul mercato.

Se ai risultati di questa analisi, sia pure parziale, sull'incidenza del fenomeno dell'*in house providing* si aggiungono i rilievi di carattere generale precedentemente illustrati,

68 I dati qui utilizzati sono stati elaborati da AITech-ASSINFOM (Associazione italiana per l'*information technology*), Associazione aderente a Confindustria che raggruppa le imprese del settore, sui database CERVED e CNIPA.

non si può che esprimere un giudizio totalmente negativo su questa forma di affidamento, il cui utilizzo dovrebbe rappresentare una soluzione assolutamente marginale e rigorosamente motivata, oltre che strettamente compatibile con le regole della concorrenza.