

AGENZIA PER LA PROMOZIONE DELLO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

Ripartizione IX - Studi e Ricerche

INDICE

1. L'IMPATTO ECONOMICO DEL MERCATO UNICO EUROPEO SUL MEZZOGIORNO D'ITALIA

1.1. Il mercato unico e gli squilibri regionali

1.2. Strategie di sviluppo e qualità della competitività

1.3. La spesa comunitaria e il ruolo delle regioni

2. LE OPERE PUBBLICHE IN ITALIA

2.1. "Tipologie ed azioni da promuovere nell'ambito dell'intervento straordinario per risolvere strozzature e problematiche connesse all'introduzione del mercato unico europeo"

2.2. L'esperienza della Campania

2.3. La situazione delle opere pubbliche

2.4. Gli interventi straordinari del Mezzogiorno

2.5. L'impiego della forza lavoro

3. IL CRANIO SVILUPPO

L'IMPATTO MACROECONOMICO DEL MERCATO UNICO EUROPEO SUL  
MEZZOGIORNO D'ITALIA

GLI APPALTI PUBBLICI ED IL MERCATO INTERNO EUROPEO

Parte Seconda: L'impatto del mercato unico sul settore delle opere pubbliche  
o sulle imprese di costruzione

B L I O T E C A	COLLOCAZIONE	A G E N Z I A P E R L A P R O M O Z I O N E D E L L O S V I L U P P O D E L M E Z Z O G I O R N O
	Cosmed XIV	
	INV. N. 59936	

ECOTER S.r.l. Roma  
MONITOR S.r.l. Napoli

Roma, luglio 1989

## **PARTE SECONDA: L'IMPATTO DEL MERCATO UNICO SUL SETTORE DELLE OPERE PUBBLICHE O DELLE IMPRESE DI COSTRUZIONE**

### **1. I RIFERIMENTI STRATEGICI**

#### **1.1. Il mercato unico degli appalti pubblici**

La liberalizzazione del mercato comunitario degli appalti pubblici costituisce uno degli obiettivi più qualificanti del processo di unificazione complessiva del mercato europeo avviato dall'Atto Unico. Un obiettivo indubbiamente difficile e complesso che implica trasformazioni incisive in diversi campi e che pone in gioco gran parte della credibilità comunitaria degli Stati membri.

Questi sono infatti chiamati in causa direttamente nell'apertura delle frontiere europee in un settore in cui le rispettive Amministrazioni pubbliche esprimono, in forma esclusiva, la domanda di opere pubbliche e di forniture.

Il compimento di questo processo comporta un'ampia gamma di problemi giuridici ed amministrativi la cui illustrazione è stata oggetto della prima parte della presente relazione. E' comunque da tener presente che il tipo di soluzione che si vorrà, o si potrà, dare a questi problemi è suscettibile di influenzare in un senso od in un altro l'impatto economico delle nuove normative in materia.

A questo proposito è opportuno ricordare che le norme comunitarie in materia sono orientate verso soluzioni gradualistiche di tipo armonizzativo; in altri termini si intende perseguire un livello accettabile di compatibilità delle norme, lasciando inalterati, nei limiti del possibile, i sistemi che regolano nei diversi paesi l'attribuzione delle commesse pubbliche. Si tratta d'altronde di una via obbligata, sol che si pensi che la normativa in questione è profondamente radicata nel tessuto organizzativo ed amministrativo delle Amministrazioni pubbliche nazionali. In effetti, soluzioni di tipo integrativo o di "armonizzazione spinta" in questo campo comporterebbero, insieme a norme procedurali comuni, una improbabile riforma radicale dei sistemi di diritto amministrativo dei paesi membri nei quali sono incardinate, in forme profondamente diverse, le rispettive normative nazionali nella materia in questione.

Sulla base delle soluzioni che si prospettano entro i limiti del medio periodo, rispettose degli orientamenti amministrativi rispondenti alla specificità delle realtà nazionali sottostanti, il mercato unico degli appalti pubblici si configura per natura come un mercato imperfetto.

In altri termini, il regime di libera concorrenza, che costituisce l'elemento cardine del processo di costruzione del mercato interno europeo, risulterà in parte limitato, anche ad armonizzazione compiuta, da ostacoli oggettivi di ordine amministrativo.

Si vuole qui far riferimento alle difficoltà che, nell'ambito di un sistema non omogeneo, incontreranno i concorrenti esteri a muoversi tra le inevitabili complessità giuridiche ed amministrative di un paese diverso dal proprio per aggiudicarsi e realizzare un appalto pubblico; difficoltà che probabilmente varrà la pena di superare solo per le commesse di una certa dimensione.

Su questo punto è utile distinguere tra appalti per opere pubbliche ed appalti per forniture che rispondono a criteri giuridici e partono da presupposti economici diversi.

I primi comportano lo spostamento dei fattori produttivi nel luogo in cui l'opera dovrà essere realizzata e sono articolati generalmente su meccanismi amministrativi più complessi dei secondi. Ne consegue che, anche ad armonizzazione avvenuta, gli appalti per opere pubbliche risentiranno in misura maggiore che non quelli per forniture delle residuali limitazioni amministrative della concorrenza cui si è accennato.

Per quanto si riferisce agli appalti pubblici per forniture, vanno rilevate alcune circostanze, tra le quali appaiono particolarmente interessanti le seguenti:

- tradizionalmente le Amministrazioni Pubbliche degli Stati membri hanno riservato questa consistente porzione della domanda pubblica alle imprese nazionali;
- la liberalizzazione comunitaria di questo mercato è in corso da diverso tempo, ma le P.A. hanno trovato sempre il modo di aggirare i dettami;
- il processo di apertura delle frontiere innescato dall'Atto Unico potrebbe realizzare, in teoria, un elevato grado di concorrenzialità del relativo mercato, poichè le limitazioni di carattere amministrativo

suaccennate risultano, almeno per le pubbliche forniture di merci, di minore entità rispetto a quelle dell'altra categoria di appalti pubblici;

- nei fatti, una quota delle forniture pubbliche, quella di pubblici servizi, è destinata, almeno nel medio periodo, a conservare una protezione relativa da parte di limitazioni naturali della concorrenza analoghe a quelle riguardanti gli appalti di opere pubbliche;
- in ogni caso, qualunque sia il grado di apertura del mercato delle pubbliche forniture che dovesse realizzarsi nei diversi settori economici interessati, si tratta pur sempre di un comparto, quello della produzione di merci e servizi per il mercato, abituato da tempo a confrontarsi con la concorrenza interna ed internazionale.

In ragione di tali considerazioni, l'analisi che segue sarà concentrata sulle prevedibili conseguenze economiche derivanti dall'avvento del mercato unico nel settore delle opere pubbliche.

La liberalizzazione a livello comunitario del mercato in questione, sia pure con le limitazioni cui si è accennato, preannuncia una realtà nuova, molto più aperta alla concorrenza, dalla quale dovrebbe svilupparsi anche una maggiore trasparenza nei comportamenti delle stesse imprese nazionali.

L'armonizzazione delle normative sulla base di orientamenti fondamentali comuni, pur conservando specificità nazionali, non potrà trascurare, specie nei paesi come il nostro dove la normativa è particolarmente complessa, di realizzare semplificazioni e razionalizzazioni che renderanno più aperta la competizione anche tra le imprese dello stesso paese. Buona parte delle nicchie di inefficienza, attualmente consentite dall'irrazionale dispersione degli enti appaltanti e da numerose altre concause, dovrà essere rimossa.

Alla maggiore concorrenzialità del mercato dovrà corrispondere, ed è questo un ulteriore effetto del processo di liberalizzazione degli appalti pubblici, una strategia di adeguamento da parte dei soggetti che vi operano. In accordo con le linee che caratterizzano l'impostazione comunitaria del problema, la ridefinizione del quadro normativo e la maggiore concorrenza interna che ne deriverà, renderà infatti indispensabile un processo di adeguamento delle strutture delle imprese che partecipano agli appalti.

Tralasciando per il momento la discussione sui modi e gli strumenti di queste strategie, che saranno oggetto dei capitoli seguenti, si può dare una prima

valutazione della spinta all'adeguamento che la nuova realtà imprimerà al mercato partendo dalla stima delle inefficienze attuali.

Il rapporto Cecchini valuta intorno ai 33.000 miliardi di lire il costo complessivo per la Comunità delle inefficienze concorrenziali nel settore degli appalti pubblici. Se teniamo conto che circa il 50% si riferisce agli appalti per pubbliche forniture, e che le nuove norme potranno eliminare una quota di inefficienza intorno alla metà di quelle attualmente esistenti, si ottiene, considerando che la quota italiana è stimata intorno al 12%, una cifra di circa 1.000 miliardi. Questo importo può essere assunto come un primo indice di intensità della spinta all'adeguamento.

La valutazione delle inefficienze attuali non esaurisce naturalmente l'argomento, poiché a queste bisogna aggiungere come spinta all'adeguamento anche le opportunità che si prospettano nel nuovo mercato unificato. Ma queste presentano oggettivamente, come è evidente, maggiori difficoltà di quantificazione.

In ultima analisi si può ritenere che le norme future creeranno condizioni favorevoli ad un'applicazione più sostanziale del principio di libera concorrenza; ma questo fenomeno non implicherà una rivoluzione del mercato degli appalti di opere pubbliche. E', al contrario, prevedibile che il processo di adeguamento sarà graduale e che la sua evoluzione comporterà l'estensione progressiva dell'area cui si applicherà un regime formalmente, ma anche sostanzialmente, più efficace.

In questo contesto va infine sottolineato come la maggiore efficacia del mercato degli appalti pubblici deve essere valutata in relazione ad un settore nel quale non è verosimile attendersi che l'unificazione comunitaria apporterà significativi incrementi nella domanda di opere pubbliche. Anzi, alcune stime (vedi Supplemento Cresme-notizie, marzo 1988) prevedono nel medio periodo una sostanziale stagnazione, se non addirittura un leggero regresso, della domanda di tali opere. Ne consegue che i cambiamenti attesi in ragione del riassetto normativo comunitario e nazionale si tradurranno in misura prevalente in una riallocazione delle quote di mercato.

I primi effetti che è lecito attendersi dall'apertura delle frontiere non potranno quindi che essere negativi per le imprese che resteranno in posizione marginale; il che si tradurrà inevitabilmente, almeno nella prima fase, in una diminuzione del numero degli occupati ed in un aumento della produttività complessiva del settore.

Quest'ultima notazione sulle possibili ripercussioni del mercato interno attiene ad un elemento che sarà più volte richiamato nei paragrafi successivi; l'Atto unico prefigura la costruzione di un grande mercato europeo attraverso un processo che può essere definito di "domestication"; un processo di adeguamento delle strutture (produttive, normative, istituzionali) fondato su presupposti e su una strategia di adattamento diversi rispetto ai fenomeni di "internazionalizzazione" dei mercati e delle imprese che si sono verificati con intensità crescente in questi ultimi anni.

## **1.2. Strategie d'approccio nel quadro della liberalizzazione**

La prospettiva dell'eliminazione di gran parte degli ostacoli che hanno impedito sino ad ora il formarsi di un mercato europeo degli appalti di opere pubbliche, ha diffuso un certo allarme nelle imprese di costruzione.

I progressi fin qui realizzati dalla Comunità Europea in molti settori economici suggeriscono di considerare immotivate le punte di allarmismo e l'eccesso di preoccupazione che affiorano di tanto in tanto. Non di meno, le trasformazioni che questo mercato dovrà affrontare non possono essere sottovalutate. La nuova realtà va considerata in tutta la sua portata al fine di preparare le strutture produttive del nostro paese, e specialmente quelle del Mezzogiorno, a sostenere in modo concorrenziale l'impatto derivante dall'apertura dei mercati europei.

L'approccio corretto al problema dei nuovi termini di concorrenzialità non può che essere di tipo "adattivo", secondo una visione dinamica che chiama in causa le strategie di adattamento del settore imprese ed il comportamento degli altri soggetti protagonisti (Stato, Amministrazioni pubbliche, partners sociali).

In termini strategici il quadro evolutivo del mercato delle opere pubbliche all'orizzonte del 1993 si configura nel modo seguente:

- il mercato unico degli appalti delle opere pubbliche presenta caratteri ancora indefiniti per molti aspetti. Sulla sua configurazione, il suo funzionamento e le conseguenze che ne deriveranno sugli assetti della domanda e dell'offerta permangono molte incognite;
- per delineare meglio il quadro non è possibile rifarsi alle esperienze precedenti, specificamente alla prima fase di costruzione del mercato comune (anni '60). In realtà, il contesto di domanda-offerta che ha caratterizzato quella fase ed in cui si sono realizzate le conseguenti

trasformazioni organizzative e produttive era completamente diverso; diverso sia in relazione alla natura del mercato e ai beni oggetto di scambio (unione doganale), sia in relazione alla fase di sviluppo complessivo che attraversavano i sistemi economici europei;

- la pianificazione dei comportamenti "adattivi" da parte delle imprese non può essere semplicisticamente rinviata al momento in cui il quadro apparirà più chiaro. In effetti, in termini di strategia d'impresa, il paradosso del processo di adattamento può essere così schematizzato: a fronte di situazioni ancora poco chiare la risposta non può essere che vaga, e quindi poco incisiva; in situazioni caratterizzate da un quadro sufficientemente chiaro, il rischio è quello di intervenire quando i "giochi sono fatti", cioè quando gli spazi di inserimento risultano ormai in gran parte chiusi;
- i comportamenti imprenditoriali più rispondenti alla situazione evolutiva in atto devono essere ispirati a quelle che la teoria dell'organizzazione innovativa definisce "risposte graduate d'anticipo in funzione dell'intensità dei segnali".

Dall'insieme delle considerazioni svolte emerge con evidenza la necessità per le imprese di iniziare ad avviare processi di adattamento non appena intervengano segnali di novità; il controllo di questi processi richiede molta attenzione nel graduare le risposte in funzione dell'intensità dei segnali e nel valutare correttamente la "feed-back" che ne consegue, soprattutto in ordine alla ricerca del grado più adatto di flessibilità organizzativa.

La sequenza logica delle azioni di adattamento ed il loro percorso è in effetti funzione dell'intensità e della credibilità dei segnali di novità. Schematizzando, l'ampiezza dello spettro che misura queste caratteristiche dei segnali è limitata all'estremo inferiore da segnali, quelli più deboli, connotati da un messaggio del tipo "invito/possibilità"; all'estremo superiore si situano invece segnali, quelli più forti, connotati da un messaggio del tipo "minaccia/opportunità".

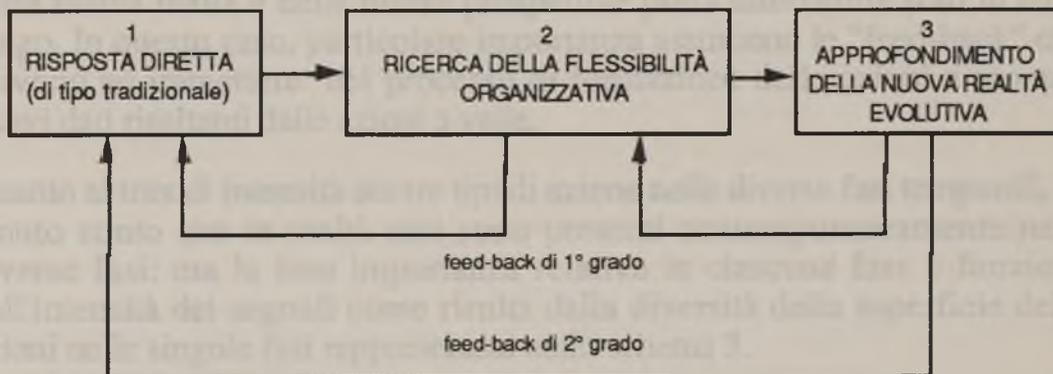
Il meccanismo di adeguamento prevede una sequenza logica ed un mix di intensità di azioni che possono essere così sintetizzate:

---

<sup>1</sup> Vedi in proposito Mario Viviani, "Scenario competitivo nel mercato europeo delle costruzioni", in Atti del Convegno su L'impresa di costruzioni nel libero mercato europeo, Parma, 29/9/88.

a) Per i segnali più forti essa segue il percorso:

Schema 1



b) Per i segnali più deboli il percorso delle risposte è invertito, mentre la feed-back o controreazione risulta molto più debole, talvolta quasi assente:

Schema 2

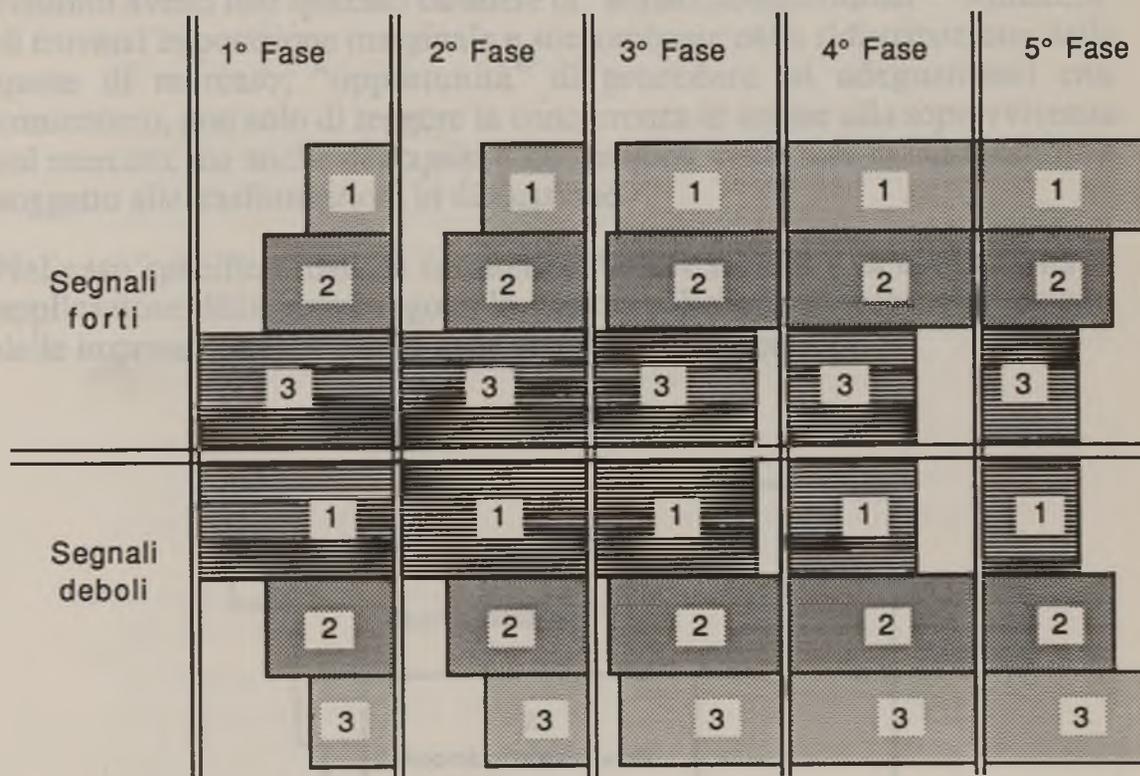


I due schemi a blocchi indicano il percorso e la graduazione nel tempo delle risposte di adattamento ai segnali di novità: lo schema di tipo b), si adatta ad un contesto in evoluzione lenta e graduale, con segnali deboli che caratterizzano un messaggio del tipo "invito/possibilità". Quando invece i segnali sono forti e configurano un contesto di "minaccia/opportunità"

(schema di tipo a), la reazione di adeguamento dovrà comporsi innanzitutto di una risposta diretta (di tipo tradizionale naturalmente), la quale non potrà beneficiare della chiarezza del quadro evolutivo; solo successivamente si potrà agire per ricercare la flessibilità necessaria, mentre l'approfondimento della nuova realtà e delle nuove prospettive potrà intervenire solo in terzo rango. In questo caso, particolare importanza assumono le "feed-back" che servono ad immettere nel processo di formazione delle azioni a monte i nuovi dati risultanti dalle azioni a valle.

Quanto al mix di intensità dei tre tipi di azione nelle diverse fasi temporali, va tenuto conto che in realtà essi sono presenti contemporaneamente nelle diverse fasi; ma la loro importanza relativa in ciascuna fase è funzione dell'intensità dei segnali come risulta dalla diversità della superficie delle azioni nelle singole fasi rappresentata nello schema 3.

Schema 3



- 1) Approfondimento della nuova realtà evolutiva.
- 2) Ricerca della flessibilità organizzativa.
- 3) Risposta diretta (di tipo tradizionale/innovativo).

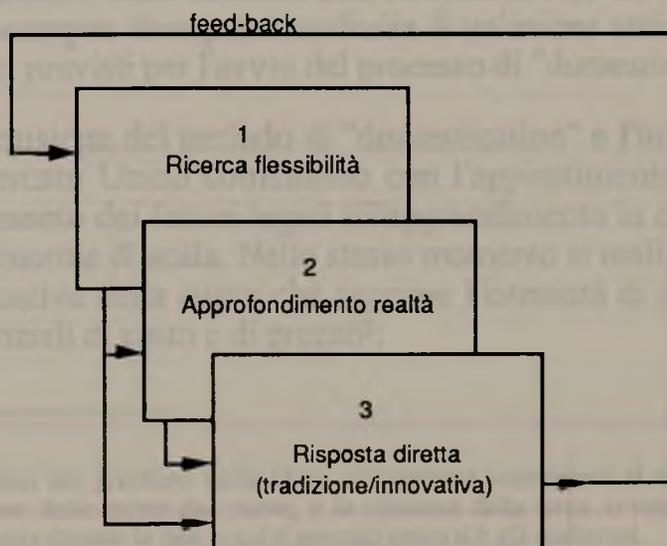
Il nodo cruciale dell'applicazione di questi schemi di adattamento è dato da una valutazione, quanto mai problematica, del grado di credibilità e di intensità dei contenuti innovativi dei segnali provenienti dall'ambiente esterno.

In materia di appalti di opere pubbliche il tasso di credibilità dei segnali che annunciano la nuova realtà del grande mercato è unanimemente ritenuto molto elevato; sono invece ancora nebulosi, ed in gran parte indefiniti, la distribuzione nel tempo delle novità, il quadro preciso che ne conseguirà e la portata delle conseguenze che ne deriveranno al sistema delle imprese interessate.

In ogni caso, possiamo considerare realistico che i segnali relativi alle prospettive di liberalizzazione del mercato per una buona parte delle imprese in questione assumano fin d'ora, anche se non con ripercussione immediata, contorni aventi uno spiccato carattere di "minaccia/opportunità". "Minaccia" di trovarsi in posizione marginale e soccombente nella redistribuzione delle quote di mercato; "opportunità" di procedere ad adeguamenti che consentano, non solo di reggere la concorrenza in ordine alla sopravvivenza sul mercato, ma anche di acquisire nuove quote nella fase in cui il settore è soggetto alle trasformazioni in discussione.

Nel caso specifico, date le caratteristiche dei segnali e la complessità di applicazione delle nuove regole, lo schema più adatto di reazione strategica delle imprese potrebbe essere nelle grandi linee il seguente:

Schema 4



Come si vede dallo schema n. 4, la ricerca della flessibilità, che negli schemi descritti in precedenza rappresentava il momento intermedio, potrebbe nel caso delle Opere Pubbliche rappresentare il punto d'attacco.

La parziale sovrapposizione dei blocchi sta a significare che lo scaglionamento nel tempo delle azioni è più stretto; la loro parziale compresenza temporale è dovuta, tra l'altro, ad un concatenamento più diretto, sia dei loro effetti sulle strutture, sia delle azioni di aggiustamento in risposta alla "feed back".

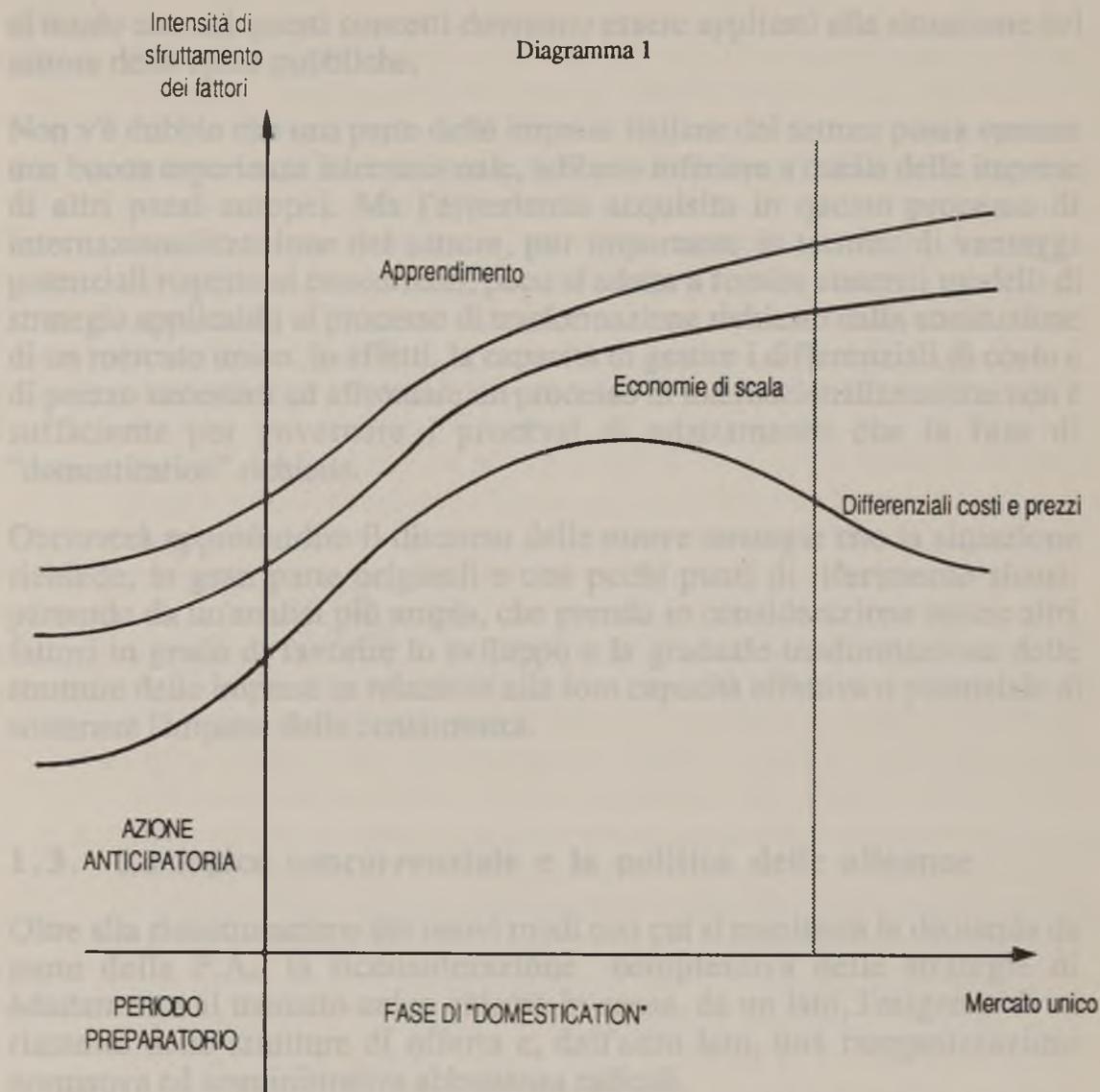
La concretizzazione nel tempo degli schemi strategici accennati ed il suo scaglionamento nel tempo devono tener conto di un certo numero di elementi di approfondimento del processo di costituzione del Mercato Unico che possono essere così sintetizzati:

- la costituzione di un mercato unico è un fenomeno relativamente nuovo per il quale, a differenza del processo di internazionalizzazione, non sono disponibili modelli consolidati;
- la globalizzazione del mercato implica un processo transitorio ("domestication") che tende ad abolire i differenziali di costo e di prezzo nazionali. Questo processo sviluppa altresì una tendenza a stabilizzare su un livello più elevato di quello di partenza gli altri fattori positivi che intervengono nei processi di internazionalizzazione, come le economie di scala ed i processi di apprendimento in contesti diversi (vedi diagramma n. 1);
- l'adattamento delle strutture alla costituzione di un unico mercato di livello europeo deve poter usufruire di un'azione anticipatoria rispetto ai tempi previsti per l'avvio del processo di "domestication";
- la conclusione del periodo di "domestication" e l'inizio del periodo del Mercato Unico coincidono con l'appiattimento delle curve di sfruttamento dei fattori legati all'apprendimento in contesti diversi e alle economie di scala. Nello stesso momento si realizza una ridiscesa significativa della curva che esprime l'intensità di sfruttamento dei differenziali di costo e di prezzo<sup>2</sup>;

2

Alcuni studiosi dei problemi della libera concorrenza sostengono al riguardo la tesi che la stabilizzazione delle prime due curve, e la ridiscesa della terza avvengono spesso in tempi successivi, ossia durante la fase in cui il mercato unico si è già realizzato.

Diagramma 1



Fonte: da M. Viviani, "Scenario competitivo nel mercato europeo delle costruzioni", op. cit.

- i livelli di partenza e di stabilizzazione delle varie curve sono diversi tra loro poichè sono diverse le intensità di sfruttamento effettivo (partenza) e potenziale (stabilizzazione) dei vari fattori; diversità delle posizioni iniziali e di arrivo che si riscontrano non solo all'interno di una singola impresa, ma anche tra mercato e mercato, tra settore e settore, tra impresa e impresa.

A chiusura di queste brevi note sul complesso discorso delle implicazioni strategiche derivanti dall'avvento del Mercato Unico, appare utile un accenno

al modo con cui questi concetti dovranno essere applicati alla situazione del settore delle opere pubbliche.

Non v'è dubbio che una parte delle imprese italiane del settore possa vantare una buona esperienza internazionale, sebbene inferiore a quella delle imprese di altri paesi europei. Ma l'esperienza acquisita in questo processo di internazionalizzazione del settore, pur importante in termini di vantaggi potenziali rispetto ai concorrenti, poco si adatta a fornire concreti modelli di strategia applicabili al processo di trasformazione richiesto dalla costituzione di un mercato unico. In effetti, la capacità di gestire i differenziali di costo e di prezzo necessari ad affrontare un processo di internazionalizzazione non è sufficiente per governare i processi di adattamento che la fase di "domestication" richiede.

Occorrerà approfondire il discorso delle nuove strategie che la situazione richiede, in gran parte originali e con pochi punti di riferimento sicuri, partendo da un'analisi più ampia, che prenda in considerazione anche altri fattori in grado di favorire lo sviluppo e la graduale trasformazione delle strutture delle imprese in relazione alla loro capacità effettiva o potenziale di sostenere l'impatto della concorrenza.

### **1.3. La logica concorrenziale e la politica delle alleanze**

Oltre alla ristrutturazione dei nuovi modi con cui si manifesta la domanda da parte della P.A., la riconsiderazione complessiva delle strategie di adattamento al mercato unico chiama in causa, da un lato, l'esigenza di un riassetto delle strutture di offerta e, dall'altro lato, una riorganizzazione normativa ed amministrativa abbastanza radicali.

Per quanto attiene alle strutture produttive, la definizione delle strategie di adattamento alla logica della concorrenzialità deve innanzitutto prendere in considerazione gli elementi generali non tipici del processo di "domestication". Si vuole qui fare riferimento a quegli elementi strutturali che caratterizzano le posizioni di vantaggio/svantaggio potenziali nei confronti degli altri paesi europei.

L'assetto attuale del settore produttivo nel campo delle opere pubbliche in Italia evidenzia nei confronti di altri paesi europei un netto svantaggio di partenza e potenziale nelle prospettive in un certo numero di elementi:

- *numero e dimensione delle imprese già internazionalizzate*: è un elemento potenziale di grande importanza nella capacità di adattamento. Su questo terreno si registra un netto svantaggio di partenza da parte del complesso delle imprese italiane, essendo comparativamente agli altri paesi meno numerose e di dimensioni minori; in prospettiva, questo svantaggio iniziale potrà essere riassorbito solo nel medio periodo e con costi di adattamento di non trascurabile entità,
- *grado di integrabilità/disintegrabilità delle imprese*: si tratta della capacità delle imprese di adattare la propria configurazione ai diversi contesti, accentuando o alleggerendo in modo elastico alcune delle proprie caratteristiche di offerta, oppure sviluppando tramite alleanze o associazioni tra imprese un nuovo mix di offerta in grado di competere in contesti diversi;
- *capacità di far valere sui mercati i differenziali di costo e di prezzo in proprio favore*: su questo punto il sistema italiano sembra meno svantaggiato di quanto non lo sia nei due punti precedenti. In effetti, l'esperienza di adattamento delle nostre imprese alla internazionalizzazione di un segmento importante delle opere pubbliche è da ritenersi ampia e approfondita. Ma guardando più da vicino il problema, è possibile rendersi conto che le grandi imprese degli altri paesi europei, oltre ad avere dimensioni comparativamente più grandi delle nostre, hanno maggiore esperienza nella gestione dei vari elementi che compongono il mix di offerta su mercati più differenziati. L'offerta delle imprese italiane a vocazione internazionale si basa invece sulla gestione di un mix non molto ampio, che privilegia gli aspetti della *distribuzione*; la quale si sviluppa, più che negli altri paesi, in funzione di una serie di "nicchie" costituite secondo segmenti rigidamente separati tra loro.

Un'altra caratteristica della situazione attuale delle imprese italiane del settore, comparativamente a quella degli altri paesi membri della Comunità, riguarda le dimensioni aziendali. E' noto che le imprese italiane operanti nel campo della costruzione e delle opere pubbliche sono relativamente numerose e di modesta dimensione; nella maggior parte degli altri paesi europei esse sono invece meno numerose, ma di dimensioni più ampie.

Questa circostanza di per sè non sarebbe molto significativa ai fini della lotta concorrenziale. Non è detto infatti che la grande dimensione aziendale debba

necessariamente risultare avvantaggiata dalla logica di mercato; così come non è evidente che la piccola dimensione presa isolatamente abbia un significato positivo in termini di maggior flessibilità operativa.

Nel contesto del sistema di offerta del settore delle Opere Pubbliche, il fattore dimensione delle unità operative assume un certo significato, in ordine alle conseguenze dell'applicazione del sistema di libera concorrenza, solo se posto in relazione con le possibilità di sviluppo degli altri fattori conseguenti alla dimensione. In altri termini, nel settore in questione più che in altri, le dimensioni aziendali svolgono un ruolo importante nella formazione degli assetti concorrenziali nella misura in cui condizionano la possibilità di sviluppo degli altri fattori che entrano in gioco. In questo senso non è pensabile, ad esempio, che una piccola impresa possa ampliare oltre certi limiti le proprie capacità finanziarie o praticare un mix di offerta che abbracci un numero elevato di segmenti del mercato; un mercato, quello delle opere pubbliche, che non può a rigore neppure definirsi tale, essendo costituito, in Italia più che in altri paesi, da un intreccio di segmenti di domanda e di offerta particolari che assumono spesso la conformazione di vere e proprie "nicchie".

Con riferimento al diagramma n. 1 del paragrafo precedente, è evidente che l'intensità di sfruttamento di fattori come le economie di scala o la capacità di apprendimento in contesti esterni è influenzata dalla dimensione delle unità operative. Al di là delle teorie che postulano l'esistenza di dimensioni ottimali corrispondenti a quelle in cui i fattori produttivi si combinano in modo da livellare le rispettive produttività marginali, appare intuitivo che esistono dimensioni minime al di sotto delle quali non è possibile coniugare i fattori in modo da poter usufruire dei benefici del grande mercato.

I fattori produttivi che entrano in gioco nell'analisi delle trasformazioni più adatte ad affrontare i nuovi termini della libera concorrenza che si applicheranno al mercato in esame possono così classificarsi:

A) Fattori interni alle imprese

- 1) risorse finanziarie
- 2) tecnologie e management
- 3) elasticità delle strutture proprietarie ed organizzative
- 4) completezza dell'offerta: assicurazioni, garanzie, ecc.
- 5) capacità relazionali/distributive

## B) Fattori di quadro

- 1) normative
- 2) sistemi di domanda
- 3) efficienza della P.A.
- 4) politica industriale di settore

Riguardo il primo gruppo di fattori (fattori interni alle imprese), tutti chiamati a svolgere un ruolo primario nella prospettiva del mercato unico, un raffronto tra la situazione italiana e quella dei principali paesi CEE vede il nostro paese in posizione di netto svantaggio nei fattori 1, 3 e 4; per quanto riguarda invece le tecnologie ed il management (fattore 2), le nostre strutture produttive si trovano in una posizione di sostanziale parità con quelle degli altri paesi comunitari.

In merito alle capacità relazionali/distributive (fattore 5), va rilevato che almeno una parte consistente delle imprese italiane ha da molto tempo acquisito un elevato grado di capacità di sfruttamento di questo fattore, senz'altro uno dei punti di forza del sistema di offerta attuale del nostro paese.

Quanto al secondo gruppo (fattori di quadro), è noto che essi costituiscono altrettanti punti di debolezza del nostro sistema. I primi due registrano un elevato grado di complessità, spesso di contraddittorietà e di inutile complicazione burocratica che potranno essere eliminati, o quanto meno attenuati, in occasione degli adeguamenti normativi e amministrativi alle direttive comunitarie.

Riguardo all'efficienza della P.A. (fattore 3) il problema è più profondo e tale da richiedere interventi assai incisivi; ma proprio per questo motivo difficilmente proponibili, almeno nel medio periodo. Il discorso del miglioramento di questo fattore si pone soltanto in una ottica di lungo periodo e su basi che esulano dai temi qui affrontati. Non va tuttavia sottovalutato l'impatto positivo che un certo snellimento delle procedure ed una qualche misura di razionalizzazione anche parziale, sicuramente possibili anche nel medio periodo, possono avere sulle prospettive concorrenziali del settore.

Il quarto fattore infine, la politica industriale di settore, rappresenta un'esigenza che ha preso corpo ed è venuta esplicitamente alla luce in tempi abbastanza recenti.<sup>3</sup>

Si tratta di un tema molto controverso, la cui trattazione richiederebbe spazi che esulano dai limiti della presente relazione. Si può in questa sede solo accennare ad alcuni argomenti riassuntivi della relativa problematica:

- la politica della domanda, lo strumento classico di intervento di politica industriale, mostra in questo settore non pochi limiti. In effetti, nel campo delle costruzioni la domanda pubblica non assume i caratteri di straordinarietà insiti nel concetto di politica industriale; quanto alla "finalizzazione" degli interventi, alcuni sostengono che nel settore delle opere pubbliche, la domanda è inscindibilmente legata ad interessi pubblici inerenti all'uso del manufatto e difficilmente può essere configurata tenendo in considerazione le esigenze di realizzare un cambiamento del mercato orientato alla trasformazione dell'offerta;
- restano gli incentivi, fiscali o di altra natura, le sovvenzioni, le infrastrutture di servizio per orientare la ristrutturazione dell'offerta in modo che possa rispondere alla domanda pubblica in forme che esaltino i principi dell'efficienza e dell'efficacia, non solo della spesa, ma anche dell'assetto strutturale dell'offerta. L'impiego di questi strumenti nel settore delle costruzioni di opere pubbliche presenta tuttavia numerosi elementi di perplessità, probabilmente anche per il fatto che questo tema non appare ancora sufficientemente approfondito.

A parte ogni altra considerazione in ordine ai fattori che intervengono negli assetti aziendali, è dubbio che la trasformazione strutturale dell'offerta richiede, almeno per una buona parte delle imprese del settore, un adeguamento dimensionale che consenta una più elevata intensità di impiego dei fattori descritti. Ma l'ampliamento delle dimensioni non potrà andare al di là di una certa soglia, almeno nell'arco di tempo che ci separa dal 1993,

---

<sup>3</sup> Nell'ultima assemblea dell'Associazione Nazionale Costruttori (ANCE) del 28/6/89 questa esigenza è stata per la prima volta apertamente manifestata al Governo, presente in sala nella figura del Ministro dei Lavori Pubblici.

poichè oltre certi limiti appaiono numerosi i fattori di rigidità che possono condizionare l'operatività economica e finanziaria delle imprese .

Con riferimento alla dimensione va inoltre considerata l'ipotesi di "precoce isterasi burocratica", avanzata da alcuni studiosi di economia europea sulla base di dati di fatto incontrovertibili. Secondo questa ipotesi, che sembra contenere una buona dose di verità, le imprese italiane in generale raggiungono, in questo come in molti altri settori d'altronde, il limite in cui divengono importanti gli inconvenienti legati all'"elefantiasi burocratica" su dimensioni molto più ridotte rispetto a quelle in cui gli stessi inconvenienti si manifestano nelle imprese degli altri paesi. Si tratterebbe in sostanza di un limite all'espansione aziendale di cui resta da verificare quanta parte sia attribuibile a fattori esterni e quanta parte invece sia attribuibile a fattori interni alle imprese.

Per definire una strategia complessiva del settore su questo terreno sarà dunque necessario approfondire il discorso delle alleanze all'interno e all'esterno del paese, che appare come uno degli elementi fondamentali della risposta operativa delle imprese alle nuove condizioni del mercato.

A questo riguardo è da rilevare che la politica dei consorziamenti, già in atto in alcuni comparti del settore da qualche anno, non sembra rispondere allo scopo. Consorziare le imprese, in effetti, non fornisce una risposta valida all'esigenza delle alleanze, poichè nel nostro paese essa costituisce generalmente un tentativo di aggiramento del problema dell'insufficiente dimensione. Questa linea non può ritenersi valida al fine preposto, anche e soprattutto perché non modifica la composizione e la qualità dei fattori disponibili all'interno dell'impresa, con la conseguenza che la qualità dell'offerta non può riceverne un'apprezzabile miglioramento. Anzi, non di rado i consorziamenti hanno lo scopo, o quanto meno sortiscono l'effetto, di consolidare gli assetti esistenti e gli stili tradizionali nei rapporti con il mercato.

In realtà, spesso essi si risolvono in un'enfaticizzazione del fattore "distribuzione/relazioni", trattandosi di accordi commerciali volti più a rinsaldare e a redistribuire tra le imprese i termini delle politiche di "nicchia" e di "dominanza" del mercato, che non a dare risalto alla cooperazione aziendale.

La nuova politica di alleanze che la ristrutturazione produttiva del settore richiede è un problema che oltrepassa la questione dimensionale. Specialmente per le organizzazioni aziendali più complesse e di più ampie

dimensioni, essa deve essere orientata verso lo studio e la sperimentazione di alleanze con imprese di altri settori (finanziario, industriale, assicurativo) in modo da creare quelle sinergie di "marketing mix" che possano costituire una carta vincente nelle ristrutturazioni di adeguamento al grande mercato. Si tratta indubbiamente di una strada non semplice, che presenta peraltro strozzature derivanti dalla scarsa familiarità delle nostre imprese con operazioni di questo genere. Ma è soltanto lungo questa direttrice che possono essere trovate le forme più appropriate di risposta alle sfide poste dal mercato interno. Nella ricerca delle soluzioni più idonee lungo questa linea, un ruolo importante sono chiamati a svolgere anche la P.A. ed il governo con misure di quadro che incentivino questa evoluzione.

In materia di alleanze occorre che le imprese italiane di una certa dimensione prendano in considerazione anche il problema delle alleanze internazionali. E' una questione altrettanto complessa e nuova per le nostre imprese di quella delle alleanze intersettoriali.

Anche per questo tema, tutto da esplorare, valga in questa sede la semplice considerazione che esistono spazi di manovra per la collaborazione, costituiti da forme innovative di alleanze tra imprese di varia nazionalità; spazi di manovra che vanno fin d'ora ricercati e sperimentati sui mercati europei in via di costituzione.

In materia di ristrutturazione produttiva di livello internazionale un contributo di razionalizzazione del settore potrà essere fornito nel periodo di adattamento, ed anche successivamente, dalla "Spa Europea" attorno alla quale stanno lavorando intensamente i servizi della Commissione delle Comunità Europee.

## 2 LE OPERE PUBBLICHE IN ITALIA

### 2.1. I dati statistici italiani

La produzione di dati ed informazioni statistiche nel campo delle opere pubbliche è in Italia abbastanza abbondante. Si rilevano tuttavia alcune carenze di importanza fondamentale ai fini delle possibilità di realizzare indagini e studi nel settore che presentino un grado accettabile di sistematicità. In primo luogo la qualità dei dati risulta nel complesso troppo scadente per poter procedere ad analisi sistematiche; inoltre, il livello di disaggregazione dei dati, per quanto a volte elevato, in molti casi non consente di fornire gli elementi informativi indispensabili per procedere a classificazioni economico-funzionali significative.

Questo insoddisfacente stato di cose è in parte attribuibile alla insufficiente chiarezza terminologica che circonda il concetto di infrastrutture; ne sono responsabili in misura determinante sia l'estrema complessità della materia, sia una non giustificata sottovalutazione dell'importanza di dati statistici attendibili sulle caratteristiche economico- produttive e finanziarie relative al settore in esame. V'è in effetti in questo campo una negligente disattenzione (o impreparazione) di alcuni settori della P.A. nel procedere ad una classificazione coordinata delle informazioni e alla produzione dei relativi dati. Un sostanziale miglioramento di questo stato di cose è ormai indispensabile poiché è divenuto essenziale poter effettuare valutazioni puntuali e continue della dimensione del fenomeno e degli aspetti congiunturali ad esso connessi.

Le fonti più importanti di dati ed informazioni relativi alle opere pubbliche sono:

- a) l'Annuario statistico dell'Attività Edilizia e delle Opere pubbliche, prodotto dall'ISTAT sulla base di rilevazioni dirette all'origine. Si tratta senza dubbio della fonte più importante e dettagliata esistente in questo campo nel nostro paese. Le informazioni in esso contenute forniscono in effetti un ampio quadro delle opere pubbliche in Italia, sia a livello generale, che di dettaglio.

Esse risentono tuttavia di alcune carenze che rendono molto problematico l'utilizzo dei dati ai fini dell'analisi economico/funzionale. In realtà, i dati originari da cui derivano dette informazioni presentano una copertura statistica del campo

d'indagine incompleta; inoltre, il criterio di attribuzione delle opere alle varie amministrazioni pubbliche è molto discutibile (nelle opere concorsuali, ad esempio, è riconosciuto come ente realizzatore quello gerarchicamente superiore tra quelli che hanno partecipato alla sua realizzazione; il che falsa completamente la distribuzione delle opere tra Amministrazione Centrale ed Enti locali).

Tra le altre lacune importanti, vanno annoverate anche la mancata distribuzione tra opere pubbliche nuove ed interventi di manutenzione e, dal punto di vista della realizzazione, la mancata rilevazione delle caratteristiche dimensionali delle imprese che hanno partecipato alla loro costruzione.

- b) "Relazione Generale sulla situazione economica del paese" che contiene informazioni sulle spese di investimento effettuate dagli enti pubblici, rilevate sulla base dei dati contenuti nei loro bilanci. Com'è noto, gli investimenti pubblici costituiscono una categoria di spesa più ampia di quella relativa alle opere pubbliche in quanto esistono investimenti diretti della P.A. che non si concretizzano in opere pubbliche, come ad esempio i mezzi di trasporto, i macchinari ed impianti, il contributo del bilancio pubblico alle costruzioni residenziali ecc.

Da notare, tra l'altro, che i dati ricavati dai bilanci dello Stato e degli enti pubblici, anche se espressi in termini di cassa, hanno una debolissima rispondenza con l'effettiva realizzazione delle opere.

- c) Sempre in materia di investimenti pubblici, sono disponibili anche le serie degli Investimenti della P.A. elaborate ai fini della Contabilità Nazionale sulla base di dati originari e di criteri completamente diversi da quelli di cui al punto precedente. Si tratta, anche in questo caso, di dati relativi ad una categoria di spesa diversa da quella delle opere pubbliche, ma che hanno un grado di rispondenza con la realtà molto superiore rispetto a quelli rilevati dai bilanci degli enti. Anche questa serie, tuttavia, presenta tutti i limiti descritti nei punti precedenti. Va inoltre osservato che le serie degli Investimenti pubblici costruite ai fini della Contabilità Nazionale non ricoprono lo stesso campo delle altre, non comprendendo gli investimenti delle aziende pubbliche o municipalizzate (Ferrovie, Poste, ANAS, Aziende pubbliche di trasporto) che vengono attribuite ai rispettivi settori.

- d) "Relazione Previsionale e Programmatica". Si tratta di una fonte derivata che riporta un certo numero di dati relativi agli investimenti pubblici ed alle opere pubbliche ricavate dalle altre fonti per così dire "originarie". Esistono però in questo documento alcune serie, costruite ed elaborate dal Ministero del Bilancio e dal Ministero del Tesoro, che tentano di colmare alcuni vuoti, attraverso un raccordo classificatorio coerente quant'è possibile tra serie disomogenee.

I risultati di questo lavoro, apprezzabili dal punto di vista dell'esigenza di continuità ed omogeneità dei dati, suscitano però non poche perplessità quanto all'uso di questi dati per effettuare analisi di tipo sistematico aventi un accettabile grado di coerenza.

Dalla breve disamina effettuata riguardo alle fonti statistiche disponibili in materia di opere pubbliche o, più in generale, degli investimenti pubblici, emerge l'urgente necessità di realizzare una profonda revisione dei criteri di rilevazione dei relativi dati. Nell'ambito di questa ristrutturazione statistica è necessario in particolare approfondire alcuni aspetti indispensabili ai fini delle analisi di tipo economico-strutturale, sempre più necessarie in questo settore.

In ragione delle carenze statistiche accennate, l'analisi quantitativa della domanda e dell'offerta di opere pubbliche non ha potuto essere effettuata su base sistematica in ordine all'esigenza di rilevare i caratteri strutturali del mercato italiano.

Al fine di restringere i margini di incoerenza statistica della serie utilizzata nelle analisi empiriche effettuate, i dati disponibili sono stati integrati con stime o con dati di diversa provenienza che, pur non rispondendo ai criteri statistici con cui sono elaborati i dati ufficiali, presentano elementi di incoerenza chiari e abbastanza limitati. In ogni caso, le analisi che seguono si limitano ad un primo commento sulle caratteristiche strutturali del settore quali emergono dai dati così costruiti. Le carenze statistiche sopraccennate suggeriscono di considerare infatti i dati riportati nelle tabelle e le conclusioni che se ne possono trarre con molta cautela; si tratta in sostanza dei primi elementi di un quadro conoscitivo che dovrà essere successivamente approfondito con studi e analisi più ampie e dettagliate sotto il profilo metodologico e statistico.

Tenendo conto di queste limitazioni e della profonda diversità dei dati rilevati nei vari paesi europei, si è ritenuto non proponibile un confronto quantitativo

delle caratteristiche del mercato delle opere pubbliche nei paesi membri della CEE; un confronto quest'ultimo che, sulla base di dati omogenei e più approfonditi di quelli attualmente disponibili, avrebbe potuto fornire indicazioni più chiare e più precise sulle conseguenze ed i cambiamenti necessari per adeguare la struttura delle imprese del settore al grande mercato europeo degli appalti pubblici.

## 2.2. Gli investimenti diretti della P.A.

Come si è visto, la sovrapposizione e l'inattendibilità statistica di molti dati rendono, allo stato attuale, assai problematica una ricognizione puntuale del mercato degli appalti di opere pubbliche.

Al fine di inquadrare il problema in un ambito più vasto è comunque utile fornire alcuni dati relativi agli investimenti diretti della P.A.; un aggregato più ampio rispetto a quello delle Opere Pubbliche, da cui non si può tuttavia prescindere, poichè riveste grande importanza quale elemento di riferimento e di verifica ai fini della valutazione degli appalti pubblici in generale.

Questo dato presenta, tra l'altro, il vantaggio di possedere un grado di omogeneità abbastanza elevato nei diversi paesi europei, essendo rilevato in modo uniforme dalla Contabilità Nazionale integrata a livello comunitario del Sistema Europeo dei Conti (SEC).

Da considerare in proposito che i dati relativi agli Investimenti pubblici sono i soli dati che tra quelli riportati nella presente indagine, con aggiustamenti relativamente semplici delle disaggregazioni del SEC, potrebbero prestarsi nel breve periodo ad un confronto di livello comunitario.

Per quanto si riferisce all'Italia, i dati riportati nella tab. 1 descrivono l'evoluzione nel corso degli anni '80 del complesso dei pagamenti per investimenti diretti del settore pubblico allargato.

Tab. 1 - Settore Pubblico Allargato

Pagamenti per investimenti diretti

(in MLD di lire correnti; in parentesi i dati a prezzi 1980. Deflatore indice dei prezzi delle costruzioni)

	1981	1983	1985	1986	Variazione % 1981-1987
<b>A. Settore Statale:</b>					
1) STATO	5730 (4662)	7350 (4479)	7010 (3921)	7560 (3997)	32 (-16)
2) Az. Autonome	3030 (2465)	4960 (3023)	6290 (3518)	8430 (4345)	178 (76)
<b>B. Amministr. ed Enti locali</b>					
3) Regioni, Prov. Comuni.	7470 (6078)	10090 (6149)	14830 (8294)	18230 (9397)	144 (55)
4) Osp. USL. e Enti Previd.	870 (708)	1530 (932)	3620 (2025)	3320 (1711)	282 (142)
5) Az. Municip.	850 (692)	881 (537)	1140 (638)	1400 (722)	65 (4)
6) ENEL	2610 (2124)	4310 (2626)	5690 (3182)	6750 (3479)	159 (64)
7) Altri	190 (155)	2040 (1243)	3390 (1896)	3750 (1932)	195 (87)
<b>TOTALE</b>	<b>20750 (16884)</b>	<b>31240 (18939)</b>	<b>41980 (23473)</b>	<b>49440 (25392)</b>	<b>138 (43)</b>

Nota: I valori tra parentesi sono a prezzi costanti

Fonte: "Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese", (94/I) vari anni.

I dati della Tabella 1 evidenziano un quadro evolutivo caratterizzato dalle seguenti tendenze di fondo:

- 1) Gli investimenti diretti del Settore Statale, pur essendo cresciuti di oltre il 30% nel periodo 81-87, vedono diminuire la loro importanza sul totale degli investimenti pubblici. La loro incidenza passa dal 42% del 1981 al 32% del 1987.
- 2) All'interno del Settore Statale diminuisce sensibilmente l'importanza degli investimenti effettuati direttamente dallo Stato (nel periodo sono

diminuiti in termini costanti del 16%), mentre aumenta, per converso, l'importanza di quelli effettuati dalle Aziende Autonome.

- 3) All'interno del settore non statale, che aumenta il suo peso sul totale, perde di importanza relativa la posta più consistente, ossia quella riferentesi agli Enti locali territoriali (Regioni, Province e Comuni). Questo dato, pur essendo cresciuto nel periodo ad un ritmo del 144% in valore assoluto (55% in termini costanti), vede la sua quota rispetto all'insieme del settore non statale discendere dal 62% al 55% (rispetto al totale degli investimenti diretti del Settore Pubblico Allargato la sua quota rimane invece sostanzialmente invariata).
- 4) Tra le altre poste più importanti del Settore Pubblico Allargato, si riscontra un considerevole aumento del peso degli investimenti relativi agli ospedali, alle USL ed agli Enti di previdenza (dal 7% del 1981, al 10% del 1987), avendo registrato nel periodo un tasso d'aumento complessivo doppio rispetto a quello registrato dagli investimenti pubblici totali.

Prima di entrare più in profondità nell'analisi delle opere pubbliche in Italia, è bene completare la disamina degli investimenti pubblici complessivi con un confronto tra i principali paesi europei.

Dalla tabella che segue risulta evidente come l'Italia, a parte l'eccezione della Germania del 1981, abbia sempre registrato un peso degli investimenti pubblici sul PIL superiore a quella dei principali paesi partners. Questo rappresenta un indicatore, sia pure indiretto, che il mercato degli appalti pubblici in Italia è, in senso relativo, abbastanza appetibile; anche se va considerato che per la Francia e la Germania Federale, il denominatore del rapporto, ossia il PIL, si situa su livelli considerevolmente superiori a quello del nostro Paese.

Tab. 2 - Quota degli investimenti pubblici sul prodotto interno lordo dei principali paesi europei

PAESI	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Italia	2,9	3,2	3,5	3,5	3,5	3,3
Francia	2,8	2,8	3,0	2,9	2,8	2,8
Spagna	1,8	2,2	2,9	2,7	2,9	2,8
Germania	3,6	3,1	2,6	2,4	2,3	2,2
Gran Bretagna	2,3	1,7	1,5	1,8	1,9	1,8

Fonte: Giorgio Brosio, Carla Marchese, "Il Potere di spendere, Economia e Storia della Spesa Pubblica...", Il Mulino, Bologna 1986.

Sui confronti internazionali a livello europeo torneremo in seguito, comparando i livelli ed i tassi di crescita delle spese per Opere Pubbliche nell'insieme della Comunità stimati dall'Associazione Nazionale Costruttori e le stime dei valori assoluti attribuibili ai singoli paesi effettuate da Euroconstruct (vedi tabb. 10 e 11).

### 2.3. La domanda nel mercato delle opere pubbliche

Tomando all'Italia, un complemento di informazione sugli investimenti del settore Pubblico Allargato ed il passaggio all'aggregato più ristretto delle opere pubbliche è dato dalla tab. 3, elaborata in base ai dati contenuti nella Relazione Generale sulla situazione economica del Paese per il 1987.

Tab. 3 - Pagamenti per investimenti diretti e per opere pubbliche del settore pubblico allargato (Anno 1987)

	INVESTIMENTI DIRETTI		OPERE PUBBLICHE	
	Valori assoluti	Δ% 1987/86	Valori assoluti	Distribuz. %
STATO	3.945	+11,4	2.916	12,0
Agenzia Mezzogiorno	2.635	-13,0	2.206	9,1
ANAS	1.812	-7,1	1.812	7,5
Foresta Demaniali	28	+40,0	-	-
Altri Enti Centrali	979	-9,3	279	1,2
Regioni	3.686	+10,3	9.199	4,1
Province e Comuni	14.543	+31,7	1.000	38,0
Ospedali e USL	1.214	+12,6	605	2,5
Enti di Previd.	2.109	+26,6	829	3,4
Altri Enti locali	3.751	+0,7	806	3,3
Monopoli	81	+20,9	-	-
Poste e telecomunic.	987	-	869	3,6
Servizi telefonici	725	+31,1	869	-
Ferrovie	4.799	+3,0	3.695	-
Aziende Municipalizz.	1.400	+28,9	-	15,3
ENEL	6.749	+3,4	-	-
	49.443	7,6	24.216	100,0

Fonte: "Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese", anno 1987.

I dati relativi alle opere pubbliche sono stati ricostruiti, sulla base di altre informazioni ricavabili dalla stessa Relazione Generale, separando innanzitutto gli investimenti riguardanti il settore delle costruzioni da quelli attribuibili ad altri comparti produttivi; gli investimenti in costruzioni sono

stati quindi depurati della componente riguardante l'edilizia pubblica residenziale e degli investimenti dell'ENEL.

I dati ottenuti rappresentano il complesso dei *pagamenti* effettuati nel 1987 dal Settore Pubblico Allargato per la realizzazione di opere pubbliche. Il dato totale dei pagamenti del 1987 (24.216 mld) appare abbastanza coerente con la stima delle *opere realizzate* nello stesso anno effettuata dall'Associazione Nazionale Costruttori (ANCE) seguendo una metodologia diversa, basata principalmente sui dati di Contabilità Nazionale (22.242 mld di lire correnti, pari a 9.480 mld di lire a prezzi 1980).

Con riferimento ai dati della Contabilità Nazionale, la stessa ANCE ha stimato la ripartizione delle opere pubbliche classificate in funzione dei più importanti centri di spesa, sulla base delle indicazioni della Relazione Generale. Si tratta di una ripartizione che presenta sufficiente fondatezza (fermi restando i limiti di attendibilità del dato globale descritti nel capitolo precedente), poichè utilizza un metodo di incrocio di tutte le informazioni disseminate nei documenti ufficiali utilizzati per la costruzione dei dati di Contabilità Nazionale.

Osservando l'evoluzione d'insieme dei dati a prezzi costanti si evince una tendenziale stasi delle risorse complessive utilizzate per la realizzazione di Opere Pubbliche, mentre il dato a prezzi correnti raddoppia nel corso del periodo considerato.

La perdurante stasi del settore delle Opere Pubbliche in presenza di considerevoli aumenti delle somme stanziare, è il risultato delle note e sempre più consistenti difficoltà di spesa del Settore Pubblico. La divaricazione tra le risorse stanziare e quelle effettivamente utilizzate ha assunto nel 1987 dimensioni allarmanti: l'ANCE stima che il rapporto tra somme spese e somme stanziare si situi in quell'anno intorno al 44%.

In termini costanti, nel corso degli anni '80, diminuiscono le poste contabili relative allo Stato, all'Agenzia per il Mezzogiorno, agli Ospedali e USL; aumentano invece gli investimenti in Opere Pubbliche nelle Ferrovie e, seppure in misura molto inferiore, nelle Regioni; sostanzialmente costanti appaiono invece le poste relative agli altri centri di spesa.

Con riferimento alla struttura della spesa, la tab. 4 pone in risalto che le Province ed i Comuni costituiscono i centri di spesa più importanti nella realizzazione delle Opere Pubbliche: la loro quota supera abbondantemente

Tab. 4 - Investimenti in opere pubbliche per centri di spesa

	Millardi di lire correnti				Millardi di lire a prezzi 1980			
	1981	1983	1985	1987	1981	1983	1985	1987
STATO	1966	2539	2744	2985	1592	1469	1265	1272
Agenzia Mezzogiorno	2002	3877	3226	2206	1621	2243	1489	940
ANAS	957	1368	1738	1812	775	791	802	772
Ospedali e USL	557	452	604	605	451	261	279	258
FF.SS	738	1492	1973	3695	598	863	910	1575
Poste e telecomunic.	450	564	656	870	364	326	303	371
Regioni	550	1078	1400	1600	445	624	646	682
Province e Comuni	4708	5161	7916	8469	3812	2986	3653	3609
<b>TOTALE</b>	<b>11928</b>	<b>16531</b>	<b>20257</b>	<b>22242</b>	<b>9658</b>	<b>9563</b>	<b>9348</b>	<b>9479</b>

Fonte: Stima ANCE su dati di Contabilità Nazionale

un terzo del totale; seguono le Ferrovie, mentre lo Stato occupa soltanto il terzo posto.

Prendendo a base il dato del 1987 della Tab. 4 si ritiene utile fornire qualche indicazione supplementare riguardante la composizione delle voci più importanti.

**Stato:** Le Amministrazioni Centrali dello Stato hanno effettuato investimenti in Opere Pubbliche per una quota pari al 13% del totale. Gli interventi riguardano in prevalenza l'edilizia pubblica (33%) e le opere igienico-sanitarie (16%). Considerando i centri di spesa che hanno provveduto alla loro realizzazione, va rilevato che oltre il 50% va attribuito al Ministero dei Lavori Pubblici; seguono molto distanziati il Ministero dei Beni Culturali (15%), il Ministero dei Trasporti (8%) e quello dell'Agricoltura (7%).

**ANAS:** La realizzazione delle opere stradali di competenza dell'Azienda ha anch'essa subito nell'anno in esame una flessione abbastanza sensibile rispetto all'anno precedente. Le cause di questa diminuzione sono da attribuire alla limitata capacità progettuale derivante dalle carenze di organico che nell'ultimo periodo hanno reso difficoltosa la spesa delle somme stanziare in bilancio.

**Agenzia per il Mezzogiorno:** Dopo le considerevoli flessioni del periodo 1984-1986 (-45% circa), l'intervento straordinario nel Mezzogiorno evidenzia un'ulteriore flessione nel 1987 (-16%), cosicchè a prezzi costanti gli investimenti di questo anno rappresentano circa la metà di quelli del 1984.

**Ferrovie dello Stato:** L'aumento delle spese in opere di carattere ferroviario è dovuto sia alle disponibilità finanziarie stanziare dalle più recenti leggi di spesa, sia all'entrata a regime della legge n° 17 del 1981 che ha finanziato un vasto programma di potenziamento e di ammodernamento della rete.

**Regioni, Comuni e Provincie:** Malgrado la stagnazione a prezzi costanti registrata nel periodo, costituiscono il centro di spesa più importante per volume di risorse impiegate nelle opere pubbliche. Ma è anche il centro di spesa che presenta le maggiori difficoltà nella quantificazione delle opere realizzate a causa della scarsa collaborazione statistica fornita dagli enti locali.

## 2.2. La ripartizione regionale ed il Mezzogiorno

I dati fin qui analizzati provengono, come si è detto, dalle stime della Contabilità Nazionale e dall'ANCE. Le statistiche ufficiali dell'ISTAT, che sono desunte dalle segnalazioni dirette degli enti interessati, forniscono dati molto diversi per le opere pubbliche. Basti pensare che il totale dei lavori eseguiti stimato in base ai dati di Contabilità Nazionale è superiore ai 22.000 miliardi, mentre il totale delle Opere Pubbliche per le statistiche ufficiali è stimato intorno ai 13.000 miliardi.

I motivi di questa divergenza di dati sono stati ricordati nei capitoli precedenti e non sembra opportuno ritornarvi sopra. Fatto è che solo le statistiche ufficiali, con tutte le limitazioni di attendibilità richiamate dall'ISTAT, presentano una ripartizione regionale delle opere pubbliche articolata per settore e per centri di spesa. E' quindi inevitabile fare ricorso a questi dati per avere un'idea, sia pure molto approssimata, di come il flusso di spesa per le opere pubbliche si distribuisca sul territorio, sia in funzione dell'ente realizzatore, sia in funzione del settore di intervento.

La tabella mette in evidenza alcuni punti fondamentali della struttura territoriale e per ente realizzatore che possono essere così compendiate:

- 1) I centri di spesa più importanti nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia sono di gran lunga i comuni. Secondo i dati ISTAT essi realizzano circa un terzo del totale delle opere pubbliche eseguite (4.454 su 13.573 mld.). Il dato è senz'altro sottostimato, data l'incompletezza delle statistiche al riguardo dovuta, in massima parte, alla scarsa collaborazione nelle segnalazioni da parte degli enti locali. Assumendo che l'80% della differenza tra i dati di Contabilità Nazionale e quelli delle statistiche ufficiali sia dovuto ai Comuni, si ottiene che più del 50% della spesa per opere pubbliche ha origine in progetti di rilevanza comunale.

Questo dato della realtà italiana ha un rilievo particolare ai fini delle conseguenze del Mercato Unico e delle nuove regole in materia di appalti pubblici. In effetti, a parte le opere relative a Comuni metropolitani importanti, la maggior parte dei progetti comunali ha una dimensione abbastanza ridotta, e dunque sfugge all'obbligo dell'applicazione delle direttive stabilite in sede comunitaria. In ogni caso, la ridotta dimensione dei lavori fa sì che essi non risultino interessanti per la concorrenza estera. Questo però non significa che

(in milioni di lire)

Localizzazione delle opere	Amm. Centrale	Aziende Auton. Stato	Altre Aziende Pubbl.	Comuni	Altri enti	TOTALE	Δ % del totale sul 1985
Piemonte e Valle d'Aosta	127	142	269	480	186	1304	22
Lombardia	316	27	406	664	292	1705	-1,2
Trentino - Alto Adige	31	9	96	166	203	505	16,4
Veneto	77	9	251	488	227	1052	13,9
Friuli-Venezia Giulia	161	3	233	111	128	636	16,9
Liguria	44	20	22	166	51	303	-35,3
<b>NORD</b>	<b>756</b>	<b>210</b>	<b>1277</b>	<b>2075</b>	<b>1187</b>	<b>5505</b>	<b>6,4</b>
Emilia - Romagna	168	35	163	486	237	1089	13,3
Toscana	48	66	339	284	203	940	13,4
Umbria	42	1	14	66	26	149	-9,1
Marche	43	3	26	125	94	291	11,9
Lazio	170	43	570	273	97	1153	7,7
<b>CENTRO</b>	<b>471</b>	<b>148</b>	<b>1112</b>	<b>1214</b>	<b>657</b>	<b>3622</b>	<b>13,5</b>
Abruzzi - Molise	85	26	64	151	69	395	14,5
Campania	494	7	334	190	44	1069	-7,5
Puglia	143	24	181	198	75	622	-4,2
Basilicata	91	5	12	64	70	242	4,8
Calabria	105	8	150	155	133	551	1,3
<b>SUD</b>	<b>913</b>	<b>70</b>	<b>741</b>	<b>758</b>	<b>392</b>	<b>2880</b>	<b>-3,7</b>
Sicilia	227	34	343	215	209	1028	13
Sardegna	147	3	85	172	132	539	-7,3
<b>ISOLE</b>	<b>374</b>	<b>37</b>	<b>428</b>	<b>387</b>	<b>341</b>	<b>1567</b>	<b>4,3</b>
<b>TOTALE ITALIA</b>	<b>2519</b>	<b>465</b>	<b>3558</b>	<b>4454</b>	<b>2577</b>	<b>13573</b>	<b>5,3</b>

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT - Statistiche delle Opere Pubbliche - vol. Edil. 1989

la riforma della normativa nazionale in applicazione delle direttive comunitarie non finisca per stabilire anche per questo tipo di appalti nuove e più trasparenti regole; norme procedurali tali da stimolare la concorrenza a livello nazionale e locale, eliminando gran parte delle inefficienze (ma anche delle illegittimità) dovute alla protezione delle nicchie che possiamo definire di tipo "periferico".

- 2) Nel totale delle opere, il Mezzogiorno ha un peso di circa il 30% (poco più di 4 mila mld), mentre per popolazione e superficie la sua importanza è superiore (36%). Questo può significare che nel Meridione la vengono realizzate opere pubbliche per una quota non sufficiente, da questo punto di vista, a colmare nel tempo i suoi ritardi di sviluppo. Ma queste risultanze possono essere inficiate dal fatto che i comuni meridionali (che dal canto loro pesano solo per il 22% della spesa comunale complessiva in Opere Pubbliche) sono quelli che meno collaborano nel fornire i dati di contabilità necessari per la redazione delle statistiche ufficiali. Ne consegue una sottostima rilevante del dato complessivo riferito al Mezzogiorno, ed in particolare di quello relativo ai comuni meridionali.
- 3) Le opere pubbliche realizzate dall'Amministrazione Centrale nel Mezzogiorno (1.207 mld.) rappresentano poco meno della metà di tutte le opere realizzate in Italia da questo centro di spesa. In questo importante campo di attività economica, lo Stato Centrale manifesta un concreto orientamento per il riequilibrio territoriale nella dotazione di opere pubbliche. Altrettanto non si può dire per le Aziende Autonome, che investono in opere pubbliche nelle regioni meridionali una quota pari al 17% della spesa complessiva destinata a questo settore (ma l'ordine di grandezza degli investimenti può considerarsi quasi come un dato trascurabile).
- 4) All'interno del Mezzogiorno un'ulteriore ripartizione tra regioni continentali e isole mostra che la parte più consistente dello sforzo di investimento in opere pubbliche realizzato dall'Amministrazione Centrale descritto al punto precedente è stato realizzato nell'area continentale. In effetti la riga 5 della Tabella 6 testimonia che il rapporto tra le percentuali sul totale Italia della "colonna" Amministrazione Centrale (riga 1 della Tab. 6) e le percentuali della colonna Totale (riga 4 della Tab. 6) è molto più favorevole alle regioni continentali rispetto alle isole (180 per le regioni continentali del Mezzogiorno, 128 per le isole). Per quanto si riferisce ai rapporti

tra le colonne "Altre Aziende Pubbliche" (riga 2) e "Comuni" (riga 3) e la "colonna totale", i dati riportati nelle righe 6 e 7 della Tabella 6 segnalano una distribuzione più equilibrata delle relative spese tra le regioni continentali del Mezzogiorno e le grandi isole.

Tab. 6 - Rapporti percentuali relativi ai dati della Tab. 5

Centri di spesa della tabella 5	In % del totale per Centri di spesa		
	Regioni Continentali del Mezzogiorno	Isole	Totale Italia
1) Colonna Amministrazione Centrale	33,0	14,8	100
2) Colonna Altre Aziende Pubbliche	19,0	12,0	100
3) Colonna Comuni	13,6	8,7	100
4) Colonna Totale	18,3	11,6	100
Rapporti			
5) Riga 1 in % Riga 4	1,80	1,28	1,00
6) Riga 2 in % Riga 4	1,04	1,03	1,00
7) Riga 3 in % Riga 4	0,74	0,75	1,00

Sempre in tema di ripartizione regionale, nella Tabella 7 sono riportati i dati di spesa suddivisi per settore di intervento.

La distribuzione per grandi gruppi di regioni delle risorse impiegate nei diversi tipi di opere risulta abbastanza equilibrata dal punto di vista del Meridione: il peso delle cifre per settore dei due raggruppamenti regionali del Mezzogiorno sul rispettivo importo della colonna del totale è grosso modo eguale allo stesso rapporto calcolato per ciascun settore relativamente all'insieme dei lavori eseguiti in Italia (rapporti calcolati sui dati della riga "Totale Italia"). Si nota soltanto per il Mezzogiorno una minore importanza relativa rispetto alle altre regioni nel settore dell'edilizia scolastica e sociale, praticamente il settore su cui si scarica lo squilibrio nella distribuzione territoriale della spesa per opere pubbliche a discapito delle regioni meridionali e insulari.

(in miliardi di lire)

Localizzazione dell'intervento	Stradale e Aeroporti	Ferrovie e linee di trasporto	Edilizia sociale e scolastica	Opere igienico sanitarie	Altri	TOTALE	% del totale sul totale Italia
Piemonte e V.Aosta	229	114	290	235	436	1304	9,6
Lombardia	283	286	330	335	471	1705	12,6
Trentino A.A.	82	74	95	85	169	505	3,7
Veneto	183	108	233	218	310	1052	7,7
Friuli-V.Giulia	133	177	93	49	184	636	4,7
Liguria	60	16	83	61	83	303	2,2
<b>NORD</b>	<b>970</b>	<b>775</b>	<b>1124</b>	<b>983</b>	<b>1653</b>	<b>5505</b>	<b>40,5</b>
Emilia-Romagna	193	199	225	189	283	1089	8
Toscana	105	175	111	90	459	940	6,9
Umbria	53	12	27	15	42	149	1,1
Marche	59	22	58	37	115	291	2,1
Lazio	167	59	148	180	599	1153	8,5
<b>CENTRO</b>	<b>527</b>	<b>467</b>	<b>569</b>	<b>511</b>	<b>1498</b>	<b>3622</b>	<b>26,7</b>
Abruzzi-Molise	107	44	55	63	126	395	2,9
Campania	113	188	111	259	398	1069	7,9
Puglia	154	65	102	62	239	622	4,6
Basilicata	86	12	39	36	69	242	1,8
Calabria	111	109	50	75	206	551	4
<b>SUD</b>	<b>571</b>	<b>418</b>	<b>357</b>	<b>495</b>	<b>1038</b>	<b>2880</b>	<b>21,2</b>
Sicilia	200	147	97	154	430	1028	7,6
Sardegna	110	8	60	94	267	539	4
<b>ISOLE</b>	<b>310</b>	<b>155</b>	<b>157</b>	<b>244</b>	<b>697</b>	<b>1567</b>	<b>11,6</b>
<b>TOTALE ITALIA</b>	<b>2429</b>	<b>1815</b>	<b>2209</b>	<b>2237</b>	<b>4883</b>	<b>13573</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT. Statistiche Pubbliche Vol. I - Ed 1989

- Statistiche dell'Attività Edilizia e delle Opere Pubbliche - Vol. 28 Edilizio 1988

Per completare il quadro della ripartizione regionale dei lavori eseguiti per opere pubbliche, un'integrazione di informazione può essere fornita dalle elaborazioni della SVIMEZ su dati ISTAT<sup>4</sup> riportate nella tabella di pagina seguente.

I dati della Tabella 7 bis abbracciano un periodo abbastanza lungo e possono contribuire ad analizzare la distribuzione delle opere nelle regioni del Mezzogiorno al di là di eventuali fluttuazioni congiunturali annuali. Come si può constatare dal confronto tra le ultime due righe, le percentuali del Mezzogiorno calcolate in base ai dati SVIMEZ sono abbastanza vicine a quelle risultanti dai dati contenuti nella tabella 7.

Il confronto delle cifre sopra esposte dedotte dai dati ufficiali dell'ISTAT con quelle delle previsioni di spesa per il triennio 1989-91 elaborate dall'ANCE sulla base dei bilanci di previsione, dei documenti contabili e delle leggi finanziarie, mostra la carenza di significatività dei dati disponibili nella materia. Infatti, il totale delle opere pubbliche per il 1986 dedotto dalle statistiche delle opere pubbliche dell'ISTAT ammonta a 13.570 miliardi circa (vedi Tabb. 3 e 5); le stime dell'ANCE sui dati di Contabilità Nazionale si situano intorno ai 22.000 miliardi (vedi Tab. 2); le cifre dedotte dalle previsioni dei documenti contabili di cui si è detto evidenziano per il 1989 una massa spendibile di 57.000 miliardi, con una previsione di cassa intorno ai 47.000 miliardi. Per il 1988 le stesse fonti evidenziano un dato di competenza di 44.000 miliardi, un cumulo di residui passivi di 25.000 miliardi, ed un dato di cassa di 50.000 miliardi circa.

Dinanzi a queste differenze nei dati, che mettono in luce la perdita di significato, in questo campo come in quello della spesa corrente, dei documenti di previsione della spesa pubblica, ogni classificazione delle previsioni e ogni confronto con i dati statistici del passato, altrettanto scarsamente attendibili, avrebbe poco senso.

## **2.5. La struttura dell'offerta**

Il riferimento più interessante per fornire qualche riscontro quantitativo relativamente alla struttura dell'offerta di Opere Pubbliche è dato dall'indagine effettuata annualmente dall'ANCE presso le imprese associate. L'indagine in questione abbraccia tutto il settore dell'industria delle

---

<sup>4</sup> SVIMEZ, "Rapporto 1988 sull'Economia del Mezzogiorno", Ed. Il Mulino, Bologna 1989;

Tab. 7 bis - Lavori in opere pubbliche eseguiti nel periodo gennaio 1985-giugno 1987 (Anno 1986)

(in miliardi di lire a prezzi 1986)

Regioni	Stradale e Aeroporti	Ferrovie e linee di trasporto	Edilizia Pubblica	Opere igienico sanitarie	Altre	TOTALE	% sul Mezzogiorno	Pro capite (migliaia di lire)
Abruzzi-Molise	232	100	145	127	226	830	8,4	558
Campania	279	255	414	773	878	2599	26,1	467
Puglia	384	121	377	142	473	1497	15,0	382
Basilicata	195	20	129	72	106	522	5,2	892
Calabria	240	229	94	136	499	1198	12,0	587
Sicilia	433	239	310	328	865	2175	21,8	441
Sardegna	162	8	154	239	581	1144	11,5	707
Totale Mezzogiorno	1925	972	1623	1817	3628	9965	100,0	493
TOTALE ITALIA	5558	3226	7095	5282	9102	30263	-	534
Mezzogiorno/Italia in %	34,6	30,1	22,9	34,4	39,9	32,9		
Mezzogiorno/Italia % (dato risultante tab. 7)	36,3	31,6	n.d.	33,0	n.d.	29,8		

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

costruzioni (non comprende quindi le imprese artigiane) ed è basata sui dati forniti da circa 4.750 imprese. Si tratta di un campione molto rappresentativo (anche se non selezionato con rigorosi criteri statistici) delle circa 19.000 imprese associate; queste a loro volta rappresentano quasi i 2/3 del totale di circa 30.000 imprese di costruzioni di tipo industriale operanti in Italia.

L'indagine svolta sui dati relativi al 1987 evidenzia che il 32% delle imprese censite svolge attività prevalente nel settore delle Opere Pubbliche; l'edilizia abitativa per contro, senza dubbio il comparto più importante del settore delle costruzioni, risulta quale attività prevalente per il 42,6% delle imprese censite. Sempre con riferimento alle 4.750 imprese censite, esse occupano un pò meno di 90.000 lavoratori dipendenti, di cui 35.000 circa nel comparto della costruzione di Opere Pubbliche (31.200 nell'Edilizia abitativa).

Dall'indagine risulta che le imprese con attività prevalente nel settore delle Opere Pubbliche occupano mediamente 24 lavoratori dipendenti, contro una media di tutto il settore delle costruzioni di 19 lavoratori. Estrapolando i dati dell'indagine all'universo delle circa 30.000 imprese industriali facenti parte del settore delle costruzioni si ottiene che il settore delle Opere Pubbliche annovera circa 9.600 imprese di tipo industriale, con un'occupazione dipendente che si situa intorno ai 235.000 addetti. Tenendo conto che l'attività delle imprese di costruzioni di tipo industriale ha una consistente ricaduta sulle imprese di tipo artigianale, attivando due lavoratori per ogni lavoratore occupato direttamente, si ottiene un'occupazione complessiva del settore di circa 700.000 lavoratori.

La tabella che segue, elaborata sulla base dell'indagine dell'ANCE del 1987, fornisce una idea della distribuzione delle imprese di costruzioni di tipo industriale tra classi dimensionali riferite al numero degli occupati dipendenti ed al settore di attività prevalente.

I dati risultanti dall'indagine riportati nella Tab. 8 lasciano emergere chiaramente una situazione dell'offerta caratterizzata da un notevole grado di polverizzazione delle imprese di costruzione in generale. In effetti, la distribuzione dell'incidenza percentuale delle singole classi dimensionali sul totale (dato in parentesi) indica che la classe più numerosa delle imprese di costruzione in generale è di gran lunga quella delle piccole imprese: il 47,9% del totale delle 4.750 imprese censite occupava nel 1987 meno di 11 lavoratori dipendenti, quasi il 74% (3.509 imprese su 4.750) ne occupava meno di 21, mentre soltanto 30 imprese, pari al 6,3%, disponevano di un

Tab. 8 - Distribuzione delle imprese per classi di lavoratori dipendenti (Anno 1986)

(in % del totale per colonna - Tra parentesi % del totale per riga)

Attività prevalente	CLASSI DI DIPENDENTI					
	da 0 a 10	da 11 a 20	da 21 a 50	da 51 a 150	da 151 a 500	TOTALE
1) Edilizia Abitativa	47,7 (53,7)	41,2 (25,2)	36,3 (16,8)	30,4 (4,1)	13,3 (0,2)	42,6 (100)
2) Edilizia non Abitativa	6,9 (37,3)	8,8 (26,1)	13,0 (29,2)	10,0 (6,5)	13,3 (1,0)	8,8 (100,0)
3) Lavori pubblici	24,7 (37,0)	35,5 (28,9)	39,7 (24,5)	46,7 (8,3)	66,7 (1,3)	32,0 (100,0)
4) Altri	7,3 (57,0)	5,1 (21,6)	4,9 (15,8)	5,6 (5,2)	3,0 (0,4)	6,1 (100,0)
5) Nessuna Attività	13,5 (61,3)	9,3 (23,7)	6,1 (11,4)	7,4 (4,0)	3,3 (0,2)	10,5 (100,0)
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Peso % ale del totale di ciascuna colonna	(47,9)	(26,0)	(19,7)	(5,7)	(0,6)	(100,0)

FONTE: Elaborazione su dati ANCE - Rapporto annuale sull'industria delle costruzioni (1988)

organico con più di 50 dipendenti. E' questa una situazione molto grave, soprattutto se si tiene conto delle strutture di offerta esistenti nei nostri partners europei, che richiede l'urgente necessità di dare avvio ad un incisivo processo di ristrutturazione volto ad adeguare, o quanto meno a riavvicinare, la dimensione media delle imprese del settore agli standards degli altri paesi europei.

Prendendo in considerazione i dati della riga 3 della tabella 8, riferiti alle imprese aventi attività prevalente nel campo dei lavori pubblici, la situazione appare a prima vista meno grave di quella dell'industria delle costruzioni in generale. Ma si tratta soltanto di una prima impressione, poichè bisogna tener conto che la natura stessa dei lavori da eseguire comporta, per le imprese operanti nel campo delle opere pubbliche, una dimensione superiore a quella degli altri comparti dell'industria delle costruzioni.

Degna di un particolare rilievo è la circostanza che ben il 24,7% del totale delle imprese di costruzione appartenenti alla classe dimensionale più piccola operano prevalentemente nel settore delle opere pubbliche. Da un altro angolo visuale, il dato in parentesi della riga 3 della tabella 8 evidenzia che il 37% delle imprese del settore lavori pubblici ha meno di 11 dipendenti, e ben il 65,9% occupa meno di 21 lavoratori (contro il 73,9% del totale delle imprese di costruzione); per contro, soltanto il 9,6% ne occupa più di 50, di cui solo poco più dell'1% più di 150. Da rilevare inoltre che nessuna tra le imprese censite si situa nella classe dimensionale con più di 500 addetti.

Relativamente a quest'ultima classe dimensionale è da notare che i risultati dell'indagine dell'Associazione Nazionale dell'Industria Tedesca citata come fonte della tab. 13 divergono da quelli dell'ANCE: la prima, a differenza della seconda, riporta per l'Italia 3 imprese con più di 500 addetti; essa si riferisce però ai dati del 1983, mentre quella dell'ANCE utilizza dati del 1987.

Riguardo alle risultanze dell'indagine ANCE è da mettere in evidenza che la rappresentatività del campione delle imprese censite è stata testata non solo rispetto alle imprese associate, ma anche rispetto all'universo delle imprese del settore, mettendo a raffronto i risultati dell'indagine del 1981 con i dati del censimento generale dello stesso anno. I risultati di questo confronto

appaiono soddisfacenti, in quanto le divergenze riscontrate risultano comprese entro limiti compatibili con la significatività statistica<sup>5</sup>.

La polverizzazione di imprese che caratterizza la struttura italiana dell'offerta di lavori pubblici può essere vista da un duplice angolo visuale ai fini dell'apertura del mercato europeo che si prospetta per gli anni a venire:

- a) Da un lato essa indica che una quota consistente dell'attività delle imprese del settore si inquadra in lavori di dimensioni modeste; com'è noto, in base agli accordi comunitari, essi sono esenti dall'applicazione dei criteri che ispireranno la normativa sugli appalti di lavori pubblici.
- b) Dall'altro lato questa realtà rende indispensabile una ristrutturazione abbastanza radicale del settore, poiché la nostra organizzazione produttiva nel suo complesso non può pensare nelle condizioni attuali di competere sul piano europeo con quelle più evolute ed efficienti dei principali paesi partners. In effetti, come già accennato in precedenza, è del tutto verosimile che il processo di adattamento del "marketing mix" delle imprese più importanti (che costituiscono una parte consistente della struttura produttiva del settore e comunque ne rappresentano l'elemento trainante) finirà per coinvolgere per ricaduta anche le imprese di minori dimensioni; imprese queste ultime che nella maggior parte dei casi lavorano esclusivamente o prevalentemente per sub-appalto. Nella realtà, l'adattamento normativo degli appalti di Opere Pubbliche alle direttive comunitarie non solo interesserà tutti i lavori (anche di piccola dimensione) che si svolgeranno con il sistema del sub-appalto, ma costituirà anche una occasione ineludibile per rendere maggiormente trasparente nella normativa nazionale l'attribuzione dei piccoli appalti. Non è un mistero che attualmente la loro assegnazione avviene, secondo una legislazione macchinosa e spesso contraddittoria, in ragione di posizioni di "nicchia" per nulla rispondenti al principio del confronto comparativo sul mercato. Ma queste posizioni, almeno in buona parte è prevedibile diverranno insostenibili con l'applicazione delle nuove regole.

---

<sup>5</sup> Vedi in proposito il confronto contenuto nel rapporto annuale dell'ANCE (1988).

### 3. IL GRANDE MERCATO EUROPEO

#### 3.1 L'andamento dei Lavori Pubblici nella CEE

A livello comunitario le stime dei singoli mercati nazionali prese in considerazione si limitano ad indicare l'andamento di lungo periodo dei diversi comparti; per quanto riguarda i livelli assoluti attribuibili ai singoli paesi, i dati esposti nella tabella 11 possono costituire solo un riferimento, a causa della scarsa omogeneità. Questa limitazione dell'analisi è dovuta al fatto che i dati stimati in valore assoluto per i singoli paesi hanno scarsa significatività. In effetti, esistono notevoli difficoltà nel tradurre in un unico metro di misura quantità che si esprimono in monete diverse. Le ampie variazioni dei tassi di cambio intervenute a più riprese nel periodo e la loro rispondenza più ad oscillazioni di carattere finanziario che non a movimenti lenti ed uniformi delle economie, rendono le serie di tipo strutturale scarsamente aderenti alla realtà. I relativi dati risultano tanto più inaffidabili se a questa loro caratteristica negativa si aggiunge la scarsa omogeneità definitoria e l'elevata imprecisione delle rilevazioni dei dati della Pubblica Amministrazione che affliggono, come l'Italia, anche diversi altri paesi.

Per quanto si riferisce ai dati di carattere generale, un primo raffronto a livello comunitario può essere effettuato prendendo a riferimento il peso della Formazione Lorda di Capitale Fisso delle P.A. sul Prodotto Interno Lordo (tab. 9). Pur avendo una connessione con gli investimenti in opere pubbliche, il numeratore di questo rapporto non riflette, se non con grande approssimazione, l'evoluzione dei lavori pubblici; esso ha però il pregio di essere trattato nei vari paesi europei in modo omogeneo, in larga misura armonizzato secondo i criteri del sistema Comune di Contabilità Nazionale (SEC).

Tab. 9 - Peso della Formazione Lorda di Capitale Fisso della P.A. sul PIL

PAESI	1975	1980	1985	1986	1987
Belgio	6.7	6.9	3.9	3.5	3.2
Danimarca	3.8	3.4	2.3	2.1	n.d.
Germania	3.9	3.7	2.3	2.4	2.4 (2)
Spagna (1)	2.6	1.8	3.6	-	n.d.
Francia	3.6	2.9	3.0	3.1	3.1
Irlanda	-	13.2	9.8	9.1	8.1
Italia (1)	2.1	1.9	1.6	1.5	1.7
Paesi Bassi	3.9	3.3	2.5	2.2	2.3 (2)
Portogallo	2.4	4.2	2.5	n.d.	n.d.
Regno Unito	4.2	1.3	0.9	0.9	1.0
Comunità a 12 (4)	3.6	2.9	2.3	2.2	2.4 (3)

Fonte: EUROSTAT - Conti Nazionali SEC (va-1 anni)

(1) Nuove serie dal 1980

(2) Previsioni ufficiali

(3) Stima

(4) Meno Grecia e Lussemburgo

Come si vede, l'Italia è, insieme al Regno Unito il paese in cui la Formazione di Capitale Fisso della P.A. risulta in rapporto al PIL, più bassa di tutti gli altri paesi e abbastanza distante dalla media dell'Europa Comunitaria. E' d'altronde noto che la P.A. italiana ha una capacità di risparmio e di investimento molto ridotta, e comunque inferiore rispetto a quella degli altri settori dell'economia italiana. La Formazione Lorda di Capitale Fisso del nostro sistema economico è in effetti nel suo insieme pienamente allineata, e in alcuni casi anche superiore, a quella delle altre economie comunitarie.

Le stime sull'andamento del mercato europeo delle costruzioni formulate dal Servizio Studi dell'ANCE sulla base dei dati disponibili nei diversi paesi sono compendiate nella tabella che segue. In essa sono evidenziati per i vari comparti i tassi di variazione, dal 1981 al 1988 dell'insieme della Comunità.

I dati della Tabella mettono in evidenza che l'intero settore delle costruzioni ha subito nella prima parte degli anni '80 una considerevole contrazione in termini reali, solo in parte recuperata negli anni successivi. In particolare, il comparto della costruzione delle opere pubbliche nell'insieme della Comunità mostra un'evoluzione molto simile a quella dell'intero settore, ma con una flessione più accentuata nella prima parte del decennio ed una risposta più lenta negli anni seguenti: dal 1981 al 1985 le opere pubbliche sono diminuite in volume più del 10% (contro il 9% circa del complesso delle costruzioni), mentre la ripresa iniziata nel 1986 ha potuto recuperare in tre anni soltanto 4 punti percentuali (contro un recupero delle costruzioni intorno al 7%).

Questo significa, peraltro, che le restrizioni monetarie e di bilancio pubblico che hanno caratterizzato la politica economica dei paesi europei nella prima parte degli anni '80, hanno inciso un modo fortemente negativo sul settore; il quale, ha potuto usufruire in misura abbastanza modesta dei benefici della ripresa economica degli anni più recenti.

A complemento dei dati espressi in termini di tassi di variazione, ed al solo scopo di fornire un'idea generale dell'ampiezza dei singoli mercati nazionali delle opere pubbliche, la tabella che segue fornisce alcune stime degli investimenti dei principali paesi europei nel settore delle costruzioni, espressi a prezzi e tassi di cambio correnti. Senza avere l'ambizione di costituire una base valida per un'analisi dell'evoluzione strutturale dei vari paesi (a causa della scarsa omogeneità e coerenza dei dati descritte in precedenza), le cifre esposte, pur con i loro considerevoli limiti di significatività, possono fornire un riferimento dell'ordine di grandezza dei mercati.

Tab. 10 - COMUNITA' EUROPEA (1) (Variazioni % in termini reali della produzione)

Settori	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (a)	1988 (b)	Indice = 1981=100
1) Edilizia, di cui:	-5,1	-3,1	-0,2	-0,8	-1,4	1,8	3,2	2,2	98,1
a) Residenziale	-5,4	-3,5	1,8	-1,5	-4,1	0,5	1,3	1,4	90,6
b) Non residenziale	-3,7	-2,0	-3,4	1,3	1,3	3,3	5,4	3,8	105,7
di cui:									
b1) Non residenz. pubblico	-2,3	-3,0	-0,2	-1,4	-2,5	1,9	1,9	-0,6	93,8
2) Opere pubbliche	-2,8	-2,7	-1,8	-0,9	-1,2	3,6	0,6	1,0	95,7
Totale costruzioni	-4,4	-1,9	-0,6	-1,1	-1,3	2,2	2,5	2,0	97,2

Fonte: ANCE

(1) Esclusa Grecia e Lussemburgo

(a) Stime ANCE

(b) Previsioni ANCE

Tab. 11 - Investimenti in opere pubbliche e costruzioni (Anno 1987)

(In miliardi di lire a prezzi e tassi di cambio correnti)

Paesi	Opere pubbliche	Edilizia non residenziale Pubblica	Altri settori	Totale investimenti in costruzioni
Belgio	2.290	1.770	12.610	16.670
Danimarca	3.360	1.480	13.690	18.530
Francia	22.330	4.010	73.390	99.730
Germania	27.710	8.440	142.960	179.110
Italia	13.650	3.690	79.230	96.570
Olanda	3.330	1.830	23.640	28.800
Regno Unito	50.120	4.060	19.260	73.440
Spagna	n.d.	n.d.	n.d.	26.310
Totale	122.790	25.280	364.780	539.160

Fonte: Euro-Construct - Notizie Cresme n° 15 - Aprile 1989

Il confronto tra l'ampiezza del mercato italiano delle opere pubbliche e quello corrispondente negli altri grandi paesi europei mostra una palese situazione di inferiorità del nostro paese.

Pur volendo tener conto dell'elevato grado di approssimazione dei dati contenuti nella tabella, il volume di spesa destinato dal bilancio dello Stato alle opere pubbliche appare comparativamente molto modesto: poco più di un quarto di quello della Gran Bretagna e circa la metà di quelli della Germania e della Francia. Da considerare anche che sul totale dei 7 paesi per i quali era disponibile il dato relativo alle opere pubbliche, la quota italiana rappresenta soltanto l'11% della spesa complessiva in opere pubbliche, mentre la popolazione e l'estensione del territorio italiano rappresentano rispettivamente il 21% ed il 23% del totale.

Se si tiene conto della domanda pubblica complessiva nel campo delle costruzioni (data dalla somma delle prime due colonne della tabella 11) si rileva che il volume complessivo delle risorse, impiegate dall'Italia nei due settori, risulta di poco superiore al dato precedente, ma sempre dell'ordine di grandezza dell'11% del totale dei paesi considerati.

Questi dati hanno un'importanza fondamentale ai fini della identificazione delle rispettive condizioni in cui si svolgerà, in Italia e negli altri paesi, il processo di adattamento al grande mercato europeo che si prospetta. Il volume e le caratteristiche della domanda pubblica in questo settore sono infatti tra gli elementi fondamentali che concorrono a configurare le strutture produttive, la loro vitalità, la loro forza, la loro capacità di adattamento al mercato.

A questo proposito val la pena di ricordare, oltre al volume della spesa, anche altre caratteristiche della domanda pubblica la cui connotazione contribuisce a dare un assetto particolare al nostro mercato; specificità del modo con cui la P.A. opera, in merito alle quali l'Italia si trova in una posizione svantaggiata. Si vuole qui fare riferimento alla stabilità (in gran parte programmabile) della domanda e alla dimensione media delle commesse, nonché alla certezza e puntualità delle erogazioni dei finanziamenti; tutti elementi, questi, per i quali, è risaputo, le amministrazioni pubbliche di molti paesi nostri concorrenti si trovano in condizioni di stabilire rapporti con le imprese più agili e meno penalizzanti.

### 3.2. Il sistema imprese nei paesi della Comunità

L'ampiezza e le altre caratteristiche del mercato delle opere pubbliche nei principali paesi membri della Comunità, ricordate nel capitolo precedente, hanno contribuito a conformare strutture di offerta meno disperse, per alcuni aspetti meno fragili, e comunque dimensionalmente più adatte ad affrontare in modo aperto le insidie e le opportunità di un grande mercato. Tra l'altro, non è da trascurare l'osservazione di comune buon senso secondo cui l'abitudine a "nuotare in una vasca più grande" rappresenta un fattore positivo di non trascurabile importanza ai fini dei processi di adattamento alle caratteristiche del Mercato Unico.

Per quanto riguarda la domanda, è da mettere in risalto che in Italia la dimensione media degli appalti è notevolmente inferiore a quella degli altri paesi, come risulta dalla distribuzione riportata nella Tab. 12. I dati disponibili per l'Italia si riferiscono a statistiche dei "pagamenti per i lavori pubblici iniziati", che riflettono dimensioni medie molto più ridotte di quelle delle opere pubbliche effettivamente realizzate.

Tab. 12 - Distribuzione dei Lavori Pubblici per dimensione

Classi di importo (in miliardi)	1986			1987 (nove mesi)		
	Numero progetti	Importo complessivo (in miliardi)	Importo medio (in milioni)	Numero progetti	Importo complessivo (in miliardi)	Importo medio (in milioni)
meno di 1,5	47808	5.964	125	28.530	3.688	129
da 1,5 a 3	543	1.107	2.039	281	581	2.078
da 3 a 6	273	1.145	4.198	122	699	4.090
da 6 a 9	98	720	7.347	45	335	7.444
da 9 a 15	83	949	11.434	25	291	11.660
da 15 a 20	31	527	17.000	13	230	17.692
da 20 a 60	32	900	28.125	18	547	30.389
da 60 a 100	3	262	87.333	2	130	65.000
oltre 100	4	536	134.000	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>48875</b>	<b>12.111</b>	<b>248</b>	<b>29.035</b>	<b>6.304</b>	<b>217</b>

Fonte: IGI, "La spesa pubblica per le grandi opere ....." - Materiali di ricerca - Roma 30 Giugno 1988  
Elaborazioni IGI su dati ISTAT

E' possibile, (ed alcuni riscontri confortano questa ipotesi) che i dati elaborati dall'IGI sottovalutino in qualche misura le dimensioni delle iniziative; ma la dispersione della domanda in un numero elevatissimo di iniziative che si evince dalla Tabella 12 resta un dato incontestabile del nostro sistema, che non ha riscontro negli altri paesi europei.

Quale che sia il grado di sottostima dei dati, la dimensione media delle opere che ne consegue, di poco superiore ai 200 milioni, rende chiaramente l'idea della polverizzazione della domanda proveniente dalle circa 10.000 "stazioni appaltanti". La distribuzione per classi dimensionali dei lavori iniziati nel 1987 (nove mesi) mette in luce che più del 98% del numero totale dei progetti, per un importo intorno al 58% del totale, aveva una dimensione inferiore a 1,5 miliardi, con un importo medio di 129 milioni.

Della parte rimanente dei progetti, circa l'1,5% aveva una dimensione inferiore a 9 miliardi, pari al 25% dell'importo complessivo, con un importo medio di 3,6 miliardi; soltanto lo 0,2% del numero dei progetti aveva dimensione superiore ai 9 miliardi, per un importo pari al 19% del totale ed una dimensione media intorno ai 20 miliardi. Secondo questi dati, solo un numero di appalti di opere molto limitato, corrispondente ad un importo di poco superiore al 19% del totale, verrebbe sottoposto alla nuova disciplina comunitaria

Significativo è anche il fatto che, sempre secondo la stessa fonte, l'importo medio delle opere stradali iniziate nei primi 9 mesi del 1987 risulta di 178

milioni, quelli delle opere aeroportuali e ferroviarie rispettivamente di 556 e 790 milioni, quello relativo all'Edilizia sociale e scolastica di 138 milioni (in nessun settore l'importo medio delle opere è superiore al miliardo).

Alla estrema polverizzazione nel mercato italiano di una parte preponderante della domanda attivata dai lavori pubblici, fa riscontro una corrispondente polverizzazione della struttura dell'offerta; una struttura caratterizzata da una miriade di piccole imprese che, al pari della domanda, non ha riscontro in nessuno degli altri grandi paesi della Comunità.

La comparazione delle strutture dimensionali che emerge dalla tabella che segue lascia intravedere un divario di notevole portata tra l'Italia ed i paesi nostri diretti concorrenti; un divario di struttura che rappresenta un handicap di rilevanti proporzioni in ordine alle condizioni di partenza del processo di adattamento verso il grande mercato europeo.

Tab. 13 - Confronto tra le strutture dimensionali delle imprese di costruzione nei principali paesi della CEE (Anno 1983)

Paesi	% delle imprese di costruzioni			Totale
	meno di 20 addetti	da 20 a 499 addetti	500 a oltre addetti	
Germania	44	46	10	100
Francia	47	36	17	100
Gran Bretagna	52	29	19	100
Italia	79	18	3	100
Media	56	32	12	100

Fonte: Associazione Nazionale dell'industria edile tedesca, "Le imprese edili nella Comunità Europea", Wiesbaden/ Bonn, ottobre 1988

I dati riportati nella tabella 13 si riferiscono alle imprese operanti nel settore dell'edilizia, così come definite secondo la classificazione NACE-CLIO adottata dai paesi della CEE; vale a dire l'attività edilizia principale, (codice 50), meno le installazioni edili (codice 503), più i lavori di completamento (codice 504). Questi dati non risultano omogenei e coerenti rispetto a quelli contenuti nella tabella 8 poichè, a parte il diverso riferimento temporale, la base definitoria della rilevazioni è diversa. In ogni caso, trattandosi di settori affini, spesso parzialmente sovrapposti, si può ritenere che essi riflettano con buona approssimazione la struttura delle imprese del settore opere pubbliche o anche delle costruzioni pubbliche. Sono d'altronde questi gli unici dati che, essendo rilevati su una base omogenea nei diversi paesi, si prestano ad un confronto comunitario.

Le indicazioni che scaturiscono dalla tabella possono essere così riassunte:

- 1) La Gran Bretagna e la Francia sono caratterizzate da una struttura produttiva ove assumono notevole importanza le grandi imprese. Nel primo caso questo dato si coniuga con una classe intermedia di imprese relativamente debole a vantaggio delle imprese di più modesta dimensione; nel caso della Francia l'importanza relativa delle classi intermedie e di quelle di piccole dimensioni è invertita rispetto alla Gran Bretagna.
- 2) La Germania assegna un'importanza predominante alla classe intermedia mentre, sia le classi più piccole, sia le imprese di grandi dimensioni hanno minore rilievo rispetto alla Gran Bretagna e alla Francia.
- 3) L'Italia presenta una distribuzione per classi dimensionali completamente squilibrata rispetto a quelle degli altri paesi: una predominanza schiacciante delle imprese con meno di 20 lavoratori dipendenti (circa l'80%), un peso delle imprese che hanno da 20 a 499 lavoratori che è la metà di quello che questa classe ha in Francia (un pò meno della metà se si confronta con la Germania, un pò più della metà se si confronta con la media dei paesi nostri diretti concorrenti) ed infine un'importanza delle imprese più grandi molto ridotta (circa un quarto di quella che questa classe di imprese assume nella media dei paesi considerati).

Lo stesso squilibrio derivante dalla carenza di strutture imprenditoriali di grandi dimensioni è confermato dal confronto del giro d'affari delle più importanti imprese italiane con quello delle corrispettive imprese estere: il fatturato (sull'interno e all'estero) della più grande impresa italiana non raggiungeva nel 1987 il miliardo di dollari; in Francia 8 imprese superavano detto importo, in Gran Bretagna 6, in Germania 5. Se si prendono in considerazione le prime cinque imprese di ciascun paese, il totale del loro fatturato complessivo si distribuiva percentualmente nel seguente modo: 49% alle imprese francesi, 23% ciascuno a quelle della Gran Bretagna e della Germania e solo il 5% alle imprese italiane<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Dati ricavati dallo studio citato come fonte della tabella 13.

## CONCLUSIONI

Dal punto di vista delle prevedibili ripercussioni economiche per l'Italia della prospettiva del grande mercato, gli elementi presi in esame ripropongono con forza all'attenzione degli studiosi e delle parti interessate un quadro caratterizzato da una serie di fattori negativi che da lungo tempo attendono una soluzione. Il settore, nelle sue diverse componenti, manifesta peraltro una sostanziale impreparazione all'evento del Mercato Unico, in una situazione in cui emergono inquinanti segni di inefficace utilizzo delle risorse potenziali.

Incalzata da un inestricabile intreccio di problemi aperti, il più delle volte trascurati o rinviati da anni, l'industria italiana delle costruzioni presenta evidenti sintomi di arretratezza rispetto alle esigenze imposte dalle nuove regole che si annunciano. I vari soggetti che vi operano appaiono il più delle volte disorientati dai problemi imposti dalla nuova realtà; le soluzioni proposte vengono spesso presentate in forma disorganica, non di rado disarticolate e contraddittorie rispetto alla complessità del contesto.

L'esame delle questioni che si pongono e la valutazione delle minacce e delle opportunità che scaturiscono dall'apertura del mercato degli appalti consentono di formulare alcune considerazioni conclusive di prima istanza. Esse dovranno essere in futuro oggetto di verifiche e di approfondimenti sulla base di ulteriori e più estese analisi sui diversi aspetti che la realizzazione delle opere pubbliche chiama in causa.

Innanzitutto la portata del problema. L'eccesso di allarmismo riguardante le conseguenze economiche della liberalizzazione del settore che di tanto in tanto si coglie negli ambienti interessati appare del tutto ingiustificato. Il volume delle possibili perdite per la nostra economia conseguenti all'inefficienza del mercato italiano, sebbene di non trascurabili proporzioni, non è di entità tale da incidere significativamente sull'economia italiana nel suo insieme e nemmeno da stravolgere gli equilibri essenziali del settore. Nello stesso senso di stemperare gli eccessivi allarmismi, gioca anche il fattore costituito dalla circostanza che il nuovo regime degli appalti ha lo scopo di creare condizioni più favorevoli per l'applicazione del principio di libera concorrenza. Stando così le cose, il processo di adeguamento della normativa italiana è prevedibile sarà distribuito nel tempo in modo da consentire ritmi di trasformazione assorbibili dal mercato.

Queste considerazioni tuttavia non esauriscono il tema delle implicazioni economiche. L'angolo visuale delle teoriche perdite del settore può condurre a conclusioni fuorvianti; ed indulgere alla tentazione di lasciare andare le cose secondo la loro "evoluzione naturale" sarebbe un grave errore.

In effetti, il settore italiano della costruzione delle grandi opere attende da molto tempo una ristrutturazione che amplifichi la sua capacità di sfruttamento delle risorse e delle potenzialità. Il sistema delle imprese che vi partecipa è chiamato a cogliere le opportunità di sviluppo che il grande mercato comporta, puntando direttamente verso l'obiettivo di conseguire livelli di efficacia e di efficienza adeguati al grande mercato e di aumentare il suo grado di competitività sui mercati esteri. Il rischio in caso contrario non è dato semplicemente dalla perdita di quote di mercato e dalle relative ripercussioni negative di carattere economico diretto. Ritardi e insuccessi anche solo parziali nella realizzazione di questo programma otrebbero comportare la concreta possibilità di vedere il nostro sistema confinato ai margini del mercato europeo ed internazionale per un tempo indefinitamente lungo.

Seguendo questa linea di approccio, la valutazione delle conseguenze economiche della liberalizzazione del mercato comunitario degli appalti di opere pubbliche va inquadrata in un processo di tipo "adattivo"; vale a dire in uno schema che inserisca nel contesto dei problemi attuali una visione dinamica delle trasformazioni necessarie e, in un certo senso, prevedibili. Da questo punto di vista, l'esame dei molteplici aspetti della realtà italiana in questo campo pone in luce l'esigenza profonda di una strategia organica di adeguamento al contesto comunitario in evoluzione. Di questa esigenza, che comporterà cambiamenti incisivi su un vasto arco di temi, danno testimonianza diretta i considerevoli divari tra la situazione attuale italiana e quelle dei principali paesi concorrenti.

Le trasformazioni necessarie al compimento di questo disegno si riferiscono ad alcune linee direttrici fondamentali:

- ristrutturazione della domanda, dispersa in innumerevoli rivoli di iniziative di modesta dimensione, prive di qualunque collegamento alla logica di un coerente disegno d'insieme; l'eliminazione di queste anomalie è il primo passo per la progressiva costituzione di un vero e proprio mercato nazionale delle opere pubbliche, presupposto a sua volta di un mercato di livello europeo;

- riorganizzazione della complessa e contraddittoria normativa degli appalti, che attualmente si presenta come una confusa nebulosa di numerosissime e minuziosissime regole; si tratta di un coacervo inestricabile di norme cui manca completamente il requisito della trasparenza sostanziale. La predisposizione di un Testo Unico nella materia risulterebbe certamente utile, a condizione che non si limiti a riprodurre la sommatoria di tutte le norme attualmente in vigore;
- adeguamento strutturale dell'offerta, allo stato presente eccessivamente frammentata e in massima parte orientata fondamentalmente a realizzare politiche di conservazione delle "nicchie"; in sostanza un contesto non più aduso al confronto delle unità che vi operano sulla base di parametri di efficacia e di efficienza. All'interno delle imprese stentano ad affermarsi innovazioni tecnico-organizzative orientate a modernizzare il "marketing mix" secondo modelli già sperimentati nelle altre nazioni, che forse necessitano di alcuni adattamenti orizzontali.

In questo quadro di esigenze di trasformazione specifiche ai diversi aspetti della questione si inserisce il problema generale del miglioramento della qualità dei dati statistici (attualmente molto scadente sia a livello nazionale, sia a livello comunitario). Una più sistematica copertura del campo di indagine potrà consentire analisi più approfondite ed un efficace monitoraggio delle evoluzioni del mercato nel corso del processo di integrazione comunitaria.

Dal punto di vista dell'offerta, i raffronti con i nostri partners comunitari mettono in luce un consistente divario a sfavore della nostra struttura produttiva; la quale è caratterizzata da imprese di dimensioni non adeguate a realizzare combinazioni dei fattori produttivi che privilegino mix di offerta innovativi. I dati dimensionali sottolineano ampi divari, che sembrano sottendere gaps organizzativi molto consistenti, ma non incolmabili nel medio-lungo periodo; a condizione che il processo di ristrutturazione produttiva del settore possa beneficiare di fattori di quadro favorevoli e di una politica industriale decisamente orientata in questo senso.

Sempre dal punto di vista dell'offerta uno dei punti cruciali della ristrutturazione è costituito dall'esigenza di realizzare politiche di alleanze tra le imprese, che travalichino i limiti del settore, superando le inadeguate soluzioni dei consorziamenti; consorziamenti molto spesso orientati a stabilizzare le politiche di "nicchia".

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, tutti i fattori citati precedentemente presentano condizioni più sfavorevoli rispetto al resto del paese: domanda più frammentata e con un grado di incoerenza complessivo più accentuato; amministrazioni pubbliche locali meno efficienti di più disorganizzate; estrema polverizzazione delle imprese e difficoltà di costituire poli di offerta efficienti; maggiore arretratezza delle tecniche organizzative delle imprese e più radicata abitudine a privilegiare politiche di conservazione delle nicchie; dati statistici meno attendibili, ecc.

In queste condizioni sull'economia meridionale del settore gravano in maniera più accentuata i rischi di ripercussioni negative che l'instaurazione di regole più trasparenti del mercato comporta. Vista dall'angolo visuale del processo di adattamento al nuovo contesto, la situazione richiede uno sforzo innovativo più intenso e consistenti politiche di accompagnamento da parte delle autorità. Le misure da prendere per stimolare al più presto l'avvio di questo processo potranno assumere le forme più diverse, ma dovranno in ogni caso essere riorientate, più che ad attutire l'impatto della nuova realtà, a favorire processi di trasformazione adeguati all'esigenza di reggere la competizione concorrenziale.

Imbrogi, Giorgio, "Mezzogiorno Carlo: il Paese di spazzini, Jannone e Turco della Spina Petrolia", Il Mulino, Bologna 1975.

Dignanti G., "L'impresa come laboratorio", Ed. Sels, 24 Dic, Firenze, 1986.

Dignanti G., "Organizzazioni come strategie", Ed. Einaudi, Milano 1982.

EUROSTAT, Conti Nazionali S-C, 1981-1986.

Evans L., "Employment generation through public infrastructure investments", in Commission Thematic Study on public works, Parlamento III trimestre 1985.

Fiorini G.S., "Per le opere pubbliche non solo il quando, ma anche il 'quanto' e il 'come'", Informazione n. 3, gennaio-marzo 1986.

ICI, "La spesa pubblica per le grandi opere", Atti del Convegno, Roma, 30 giugno 1988.

ICI, "La spesa pubblica per le grandi opere", Materiali di ricerca, Roma, giugno 1988.

## INDICE BIBLIOGRAFICO

- ANCE, "Le risorse destinate dallo Stato alle Opere pubbliche", EdilStampa Roma, 1989.
- ANCE, "Rapporto annuale sull'industria delle costruzioni", EdilStampa, Roma 1988.
- ANCE, Servizio Studi, "Imprese e addetti nel settore delle costruzioni e dell'installazione impianti", Roma, ottobre 1985.
- Associazione Nazionale dell'industria edile tedesca: "Le imprese edili nella Comunità Europea", Wiesbaden/Bonn, ottobre 1988.
- Atkins Management Consultants, "The cost of non-Europe in public sector procurement", in Research on the "Cost of non-Europe", CEE Vol. 1, Bruxelles 1988.
- Brosio Giorgio, Marchese Carla: "Il Potere di spendere, Economia e Storia della Spesa Pubblica", Il Mulino, Bologna 1986.
- Dioguardi G., "L'impresa come laboratorio", Ed. Sole 24 Ore, Milano, 1986
- Dioguardi G., "Organizzazione come Strategia", Ed. ISEDI, Milano 1982.
- EUROSTAT, Conti Nazionali SEC, vari anni.
- Evans J., "Employment generation through public infrastructure investment", da Commissione Tecnica della spesa pubblica, Relazione III trimestre 1985
- Frontera G.S., "Per le opere pubbliche non solo il quanto, ma anche il 'quando' e il 'come'", Performance n. 5, gennaio-marzo 1988
- IGI, "La spesa pubblica per le grandi opere", Atti del Convegno, Roma, 30 giugno 1988.
- IGI, "La spesa pubblica per le grandi opere", Materiali di ricerca, Roma, giugno 1988.

- Istat, "Statistiche dell'Attività Edilizia e delle Opere Pubbliche", vari anni
- Lawrence P., Dyer D., "Renewing American Industry", Ed. The free Press, New York, 1983
- Ministero del Bilancio, "Relazione Previsionale e Programmatica", vari anni
- Ministero del Tesoro, "Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese", vari anni.
- Minozzi D., "La formazione manageriale nell'industria delle costruzioni", Performance n. 2, aprile-giugno 1987
- Notizie Cresme, "Tendenze e Previsioni di mercato nel settore delle costruzioni", n°15 - Roma, aprile 1989.
- Ricci Rino, Tedeschi Riccardo, "La crescita industriale e finanziaria delle imprese di costruzione", EdilStampa, Roma 1988.
- Savona P., "L'industria delle costruzioni nello sviluppo dell'economia italiana", Atti del Convegno ANCE, Roma, 20/3/1986
- Supplemento Cresme Notizie, marzo 1988
- SVIMEZ, "Rapporto 1988 sull'economia del Mezzogiorno", Il Mulino, Bologna 1989.
- Viviani M.: "Scenario competitivo nel mercato europeo delle costruzioni", in Atti del Convegno su L'impresa di costruzioni nel libero mercato europeo, Parma, 29/9/1988.

