



CENTRO STUDI SOCIALI PER IL TERZIARIO, TURISMO E SERVIZI FILCAMS CGIL

OSSERVATORIO SUL TERZIARIO DI MERCATO 2014-15

COMMERCIO

TURISMO

APPALTI PUBBLICI
DI SERVIZI

LUCA PELLEGRINI

STEFANO LANDI

IVAN CICONI



Centro Studi
Filcams CGIL



Centro Multiservizi
SRL

Nel 2007 nasce, quale diramazione organizzativa del Ce.Mu. Centro Multiservizi, il Centro studi sociali per il terziario, turismo e servizi Filcams CGIL, al fine di promuovere e coordinare studi e ricerche in campo sociale e del lavoro e sulle tematiche previdenziali, assistenziali e assicurative.

L'azione e l'organizzazione del Centro studi ruotano attorno a una serie di ambiziosi progetti, che puntano alla promozione, all'attuazione e al coordinamento di attività di studio e ricerca nei settori sindacale e del lavoro, della previdenza e della sicurezza sociale, del welfare contrattuale e della responsabilità sociale delle imprese.

Si tratta di progetti di ampio respiro e di grande spessore culturale, sempre con un occhio di riguardo agli scenari, alle tematiche, all'evoluzione e alle innovazioni che, sia a livello nazionale sia internazionale, caratterizzano i comparti del terziario, del turismo e dei servizi.

Particolarmente importante è il lavoro realizzato dal Centro studi per l'Osservatorio sul terziario di mercato, progetto avviato nel 2011 in collaborazione con alcuni tra i maggiori esperti nel settore e condotto continuamente, seppur con tempistiche e uscite differenti.

I dati dell'Osservatorio offrono un insieme articolato e puntuale di informazioni di carattere tecnico, indispensabili elementi di conoscenza nel confronto negoziale tra le parti sociali e nella difesa delle condizioni e dei diritti dei lavoratori.

Il Centro studi cura la raccolta, conservazione e catalogazione, in un apposito archivio storico informatico, di pubblicazioni e materiale documentario relativo all'attività sindacale e alle tematiche del lavoro.

Per il conseguimento e nell'ambito di tali finalità il Centro studi si mette in relazione con organismi universitari e altri enti e gruppi di ricerca, e si avvale della consulenza di ricercatori, studiosi ed esperti nel campo delle problematiche individuate.

Si occupa inoltre di promuovere e stimolare forme di incontro, scambio, comunicazione e confronto, nonché di divulgazione e di collaborazione scientifica interdisciplinare, anche attraverso l'organizzazione di convegni, seminari e ogni altra iniziativa volta a valorizzare, approfondire e diffondere il materiale culturale e informativo prodotto.

Il Centro Multiservizi Ce.Mu. svolge la propria attività nel settore editoriale, della ricerca, della formazione e informazione, della promozione del sistema bilaterale.

In relazione a un'area così vasta e complessa, l'offerta di Ce.Mu. si concretizza in una serie di servizi che rispondono a specifiche esigenze e si sviluppano su più versanti:

- pubblicazione di studi, ricerche, materiale informativo e volumi di pregio ad alto valore culturale, propri e di terzi, anche di carattere digitale, relativi alla sfera sociale e lavorativa;
- impostazione e allestimento di campagne informative e servizi promozionali connessi alla sua attività;
- gestione di siti internet dedicati al settore del terziario e al suo sistema bilaterale, attraverso la redazione di contenuti, notizie, approfondimenti e di una Newsletter periodica che rappresentano un efficace strumento di promozione e conoscenza per aziende, lavoratori, professionisti del settore;
- formazione professionale e sindacale;
- organizzazione di seminari, congressi, convegni e incontri tematici;
- attuazione di capillari campagne informative sulle tematiche previdenziali, assistenziali e assicurative e costruzione, sul territorio, di un servizio di rete al fine di far conoscere a lavoratrici e lavoratori le modalità per usufruire delle prestazioni e dei rimborsi;
- in stretto e costante collegamento con l'Ufficio Stampa Filcams CGIL, Ce.Mu. infine è di supporto a Filcams nella fornitura di servizi connessi all'attività di ufficio stampa e videoconferenza.

La sede operativa è in Viale Glorioso 11, 00153 Roma.

Sito web: www.ce-mu.it • e-mail: info@ce-mu.it

Editing: *Francesca Clanetti*

**OSSERVATORIO
SUL TERZIARIO DI MERCATO
2014-2015**

Commercio

Turismo e ospitalità

Appalti pubblici di servizi

Chiuso in redazione
nel mese di gennaio 2016

In memoria di
Ivan Cicconi

	pag.
PARTE I - COMMERCIO	5
Capitolo 1 - COMMERCIO E CONGIUNTURA ECONOMICA	7
1.1 - I consumi	9
1.2 - Le vendite del commercio al dettaglio	16
Capitolo 2 - OCCUPAZIONE	23
2.1 - L'occupazione nel commercio	25
Capitolo 3 - LA RETE: COMMERCIO INDIPENDENTE E GRANDE DISTRIBUZIONE	35
3.1 - La dinamica della rete totale	37
3.2 - La grande distribuzione alimentare: l'evoluzione dei formati	42
3.3 - La grande distribuzione non alimentare	52
 PARTE II - TURISMO E OSPITALITÀ	 63
INTRODUZIONE: IL TURISMO ITALIANO È A UN PUNTO DI SNODO	 65
Capitolo 1 - LA DOMANDA	69
1.1 - Un Mondo che corre con velocità diverse	71
1.2 - L'Europa che cammina	79
1.3 - L'Italia che ha sofferto la crisi	83
Appendice capitolo 1: Tavole statistiche	88
Capitolo 2 - L'OFFERTA TURISTICA ITALIANA	95
2.1 - Ricettività: che cosa sta succedendo?	98
2.2 - La dinamica "disruptive"	104
2.3 - Il comparto dell'intermediazione	105
Appendice capitolo 2: Tavole statistiche	108
Capitolo 3 - IL LAVORO	113

	pag.
3.1 - Sempre più lavoro nel turismo, ma con caratteri diversi	116
3.2 - Più lavoro, meno certezze	117
3.3 - Cambiano le formule e i nomi, ma i lavoratori?	120
3.4 - E i nuovi mestieri ci sono davvero?	124
 Appendice capitolo 3: Tavole statistiche	 127
 Capitolo 4 - I FENOMENI EMERGENTI	 135
4.1 - Expo 2015	137
4.2 - Giubileo straordinario 2015-2016	149
4.3 - Concessioni pubbliche	155
4.4 - Direttiva “Bolkestein” e stabilimenti balneari	161
 PARTE III - APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	 167
 Capitolo 1 - IL SETTORE DEI SERVIZI E I PROCESSI DI RIORGANIZZAZIONE DELLE STRUTTURE PRODUTTIVE	 169
1.1 - I servizi nella crisi degli assetti produttivi	171
1.2 - La grande impresa fordista	172
1.3 - L’impresa postfordista	172
1.4 - Espansione dell’“economia dei servizi”	174
1.5 - Nuovi modelli di domanda e offerta dei servizi	175
 Capitolo 2 - I PROCESSI DI ESTERNALIZZAZIONE E PRIVATIZZAZIONE DEI SERVIZI NEL SETTORE PUBBLICO	 179
2.1 - Le politiche postkeynesiane	181
2.2 - I servizi in generale e i servizi pubblici	182
2.3 - I servizi pubblici e le società partecipate	185
2.4 - L’in house nella nuova direttiva appalti	187
 Capitolo 3 - APPALTI PUBBLICI E CONCESSIONI NELL’ORDI- NAMENTO EUROPEO E ISTITUTI CONTRATTUALI ATIPICI NELL’ORDINAMENTO NAZIONALE	 191
3.1 - Le nuove direttive europee	193

	pag.
3.2 - Le novità per gli appalti di servizi nella Direttiva 2014/24/UE	196
3.3 - La Direttiva 2014/23/UE sui contratti di concessioni, le novità	198
3.4 - Le definizioni dei contratti nelle nuove direttive	198
3.5 - I contratti atipici: il contraente generale e il contratto di disponibilità	199
Capitolo 4 - IMPATTO DELLE NUOVE FORME CONTRATTUALI SULLA QUALITÀ E SULLA TUTELA DEL LAVORO	203
4.1 - La privatizzazione della filiera dei subcontratti	205
4.2 - La regolazione antimafia del subappalto	208
4.3 - La tracciabilità e la trasparenza	211
Capitolo 5 - PROBLEMI E PROSPETTIVE DELLE IMPRESE DEI SERVIZI NEI PROCESSI DI AGGREGAZIONE DELLA DOMANDA PUBBLICA	213
5.1 - Il processo di riduzione delle stazioni appaltanti	215
5.2 - L'aggregazione e la centralizzazione nelle tendenze dell'ordinamento nazionale	216
5.3 - Gli indirizzi delle nuove direttive	219
5.4 - Aggregazione della domanda e tutela del lavoro	224
Capitolo 6 - MERCATO DEI SERVIZI E TUTELA DEL LAVORO NELLE DIRETTIVE EUROPEE	225
6.1 - La tutela del lavoro nelle direttive	227
6.2 - La tutela dei lavoratori negli appalti pubblici nell'ordinamento nazionale	230
6.3 - Le direttive e il loro recepimento nell'ambito della tutela del lavoro	235
APPENDICE PARTE III: DATI STATISTICI	237
1 - Premessa metodologica	239
2 - I dati	242
3 - L'articolazione settoriale e territoriale	246
4 - Alcuni indicatori sulle caratteristiche del mercato	257

PARTE I

Commercio

a cura di **Luca Pellegrini**
(TradeLab)

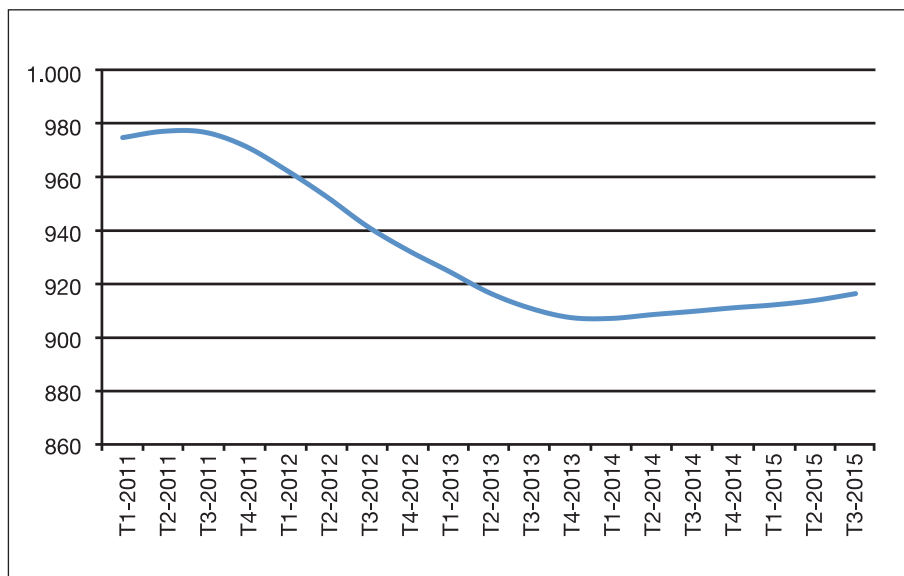
Capitolo 1
Commercio e
congiuntura economica

1.1 - I consumi

Il commercio è attivato dai consumi ed è dunque dal loro andamento che è necessario partire per definire il contesto che la distribuzione italiana ha dovuto affrontare in questi anni e, oggi, i primi segnali di ripresa che si cominciano a intravedere.

Nella seconda fase della crisi, iniziata nel 2011, i consumi reali delle famiglie italiane seguono un trend fortemente negativo che si inverte solo nel 3° trimestre 2013. Come mostra la Tavola 1.1, dove è riportato il valore annuale cumulato per trimestre dei consumi delle famiglie italiane a prezzi 2010 (somma dei consumi del trimestre corrente e dei tre precedenti), si tratta però di un'inversione molto lenta: tra il valore più basso, raggiunto nel 1° trimestre 2014 (907 miliardi) e quello dell'ultimo trimestre disponibile, il 3° del 2015 (916 miliardi), la crescita in tre anni è stata solo di 9 miliardi di euro, l'1%. L'uscita da una crisi iniziata otto anni fa è dunque molto lenta e si configura ancora come una situazione di stagnazione più che come una vera e propria ripresa.

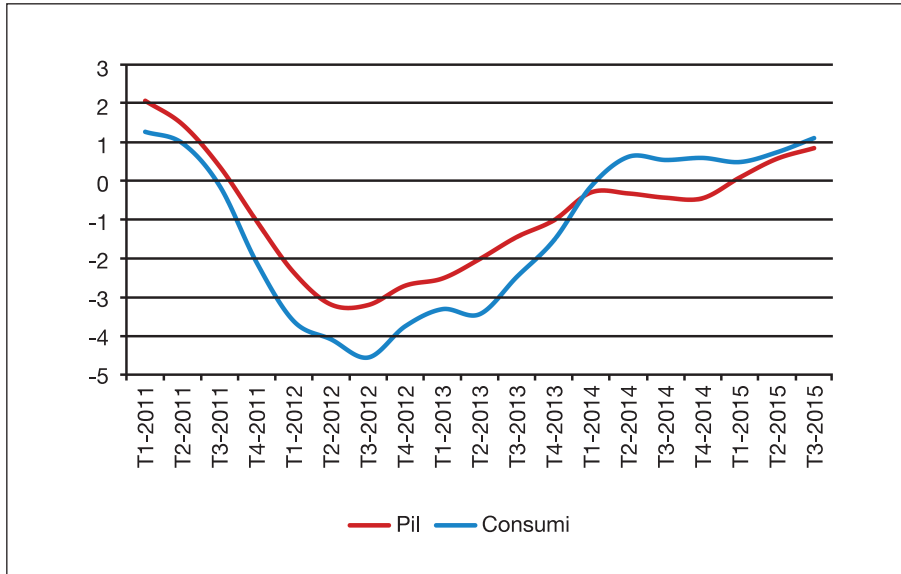
Tavola 1.1 - Consumi delle famiglie a prezzi concatenati 2010 in miliardi di euro: valori cumulati a quattro trimestri.



Fonte: Istat.

Quanto sopra appare con anche maggiore evidenza se si considerano congiuntamente le variazioni anno su anno dei consumi trimestrali delle famiglie e del prodotto interno lordo per il periodo considerato (Tavola 1.2). Il dato positivo che emerge dalla Tavola si riassume nell'accelerazione dei consumi rispetto al PIL: a partire dal 1° trimestre 2014 l'andamento dei primi è migliore rispetto a quello del 2° e rimane tale per tutto il resto del periodo, contrariamente a quanto avvenuto per tutti i trimestri precedenti. In altri termini, migliora la fiducia dei consumatori, che iniziano a spendere con un tasso superiore a quello dell'andamento della produzione, con un effetto di traino sul sistema economico. È certamente una svolta importante, dopo un lungo periodo di sfiducia che ha visto i consumi ridursi a un tasso più elevato di quello del PIL, ma i valori in gioco sono ancora molto modesti: le variazioni sono inferiori al punto percentuale e solo nell'ultimo trimestre disponibile, il 3° 2015, lo superano di poco (+1,1%). La fiducia è tornata, ma le risorse da spendere sono ancora poche.

Tavola 1.2 - PIL e consumi delle famiglie a prezzi concatenati 2010. Variazione sullo stesso trimestre dell'anno precedente.



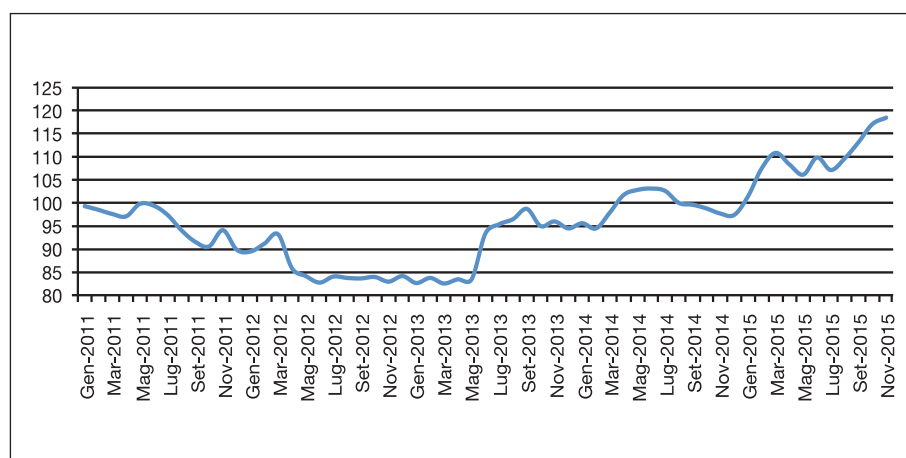
Fonte: Istat.

La conclusione appena raggiunta è facilmente verificabile se si esaminano gli indicatori sulla fiducia dei consumatori e il loro reddito disponibile. La Tavola 1.3 mostra come dalla metà del 2013 la valutazione dei consumatori sulle loro prospettive famigliari e sull'economia sia nettamente migliorata. I due punti di svolta sono stati il giugno del 2013, quando dal minimo del marzo di quell'anno (82,6) si è verificato un incremento di 10 punti dell'indice, passato a 93,4, e poi i primi mesi del 2015. Da allora l'indice ha continuato a crescere, raggiungendo il suo massimo nell'ultimo mese disponibile, a novembre 2015, con il valore di 118,4. Incrementi così netti nella percezione delle proprie prospettive farebbero pensare ad altrettanto rilevanti aumenti nella quantità di risorse destinate ai consumi. Se ciò non si è verificato è perché a trasformare la fiducia in spesa non ha contribuito il reddito disponibile. Come si vede dalla Tavola 1.4, le variazioni del reddito disponibile sono tornate in territorio positivo nel 3° trimestre del 2013 e da allora sono rimaste positive sino all'ultimo trimestre per il quale si dispone del dato, il 2° del 2015. Ma è anche evidente che le

variazioni positive sono state contenute (solo in un caso, nel 1° trimestre del 2014, hanno superato il 2%) e in una prima fase le maggiori risorse sono andate ad aumentare il risparmio piuttosto che i consumi, mentre a partire dal 2° trimestre 2014 reddito e consumi si sono mossi in modo molto simile, con piccoli incrementi.

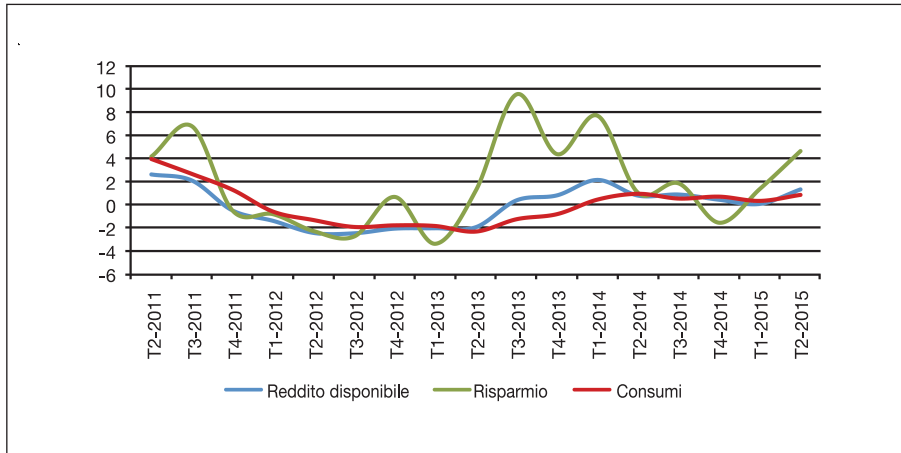
In definitiva, le prospettive sono cambiate, i consumatori esprimono maggiore fiducia per il loro futuro, ma le risorse per trasformare la fiducia in spesa per ora non ci sono, sia per la debolezza della ripresa sia, almeno in parte, per la volontà delle famiglie di ricostruire il proprio stock di risparmio.

Tavola 1.3 - Clima di fiducia dei consumatori. 2010 = 100.



Fonte: Istat.

Tavola 1.4 - Reddito disponibile, consumi e risparmio: variazioni percentuali trimestrali su corrispondente trimestre dell'anno precedente.

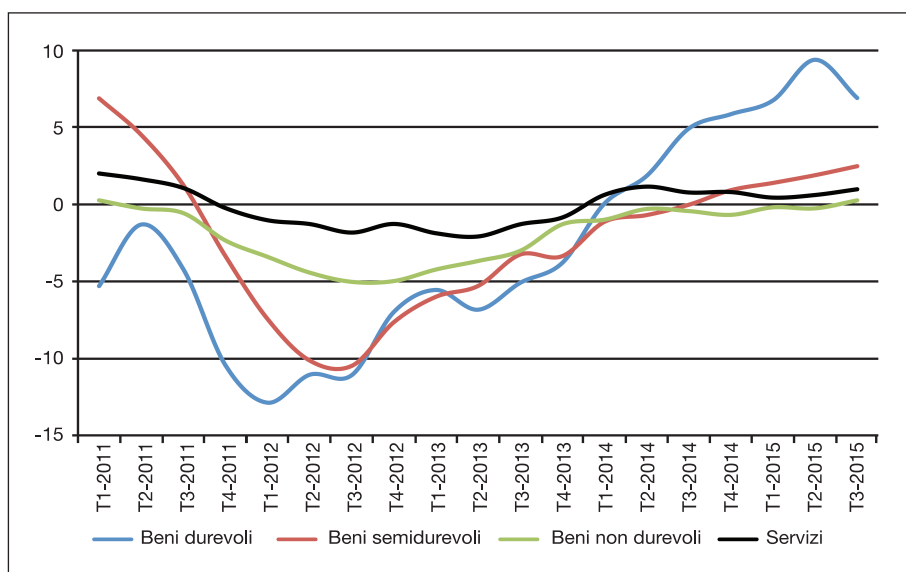


Fonte: Istat.

La ripresa dei consumi non è stata solo debole, ma anche molto diversa a seconda dei diversi capitoli di spesa, un dato che va messo in evidenza poiché ha rilevanti riflessi asimmetrici sui diversi comparti del commercio al dettaglio. La Tavola 1.5 mostra infatti come l'aumento della spesa abbia riguardato quasi esclusivamente i beni durevoli e, in misura più contenuta, quelli semidurevoli, mentre è stata molto debole per i servizi e, in particolare, per i beni non durevoli. Come mostra la Tavola, è un dato che riflette, recuperandola, la fortissima caduta dei consumi di beni durevoli e semidurevoli durante gli anni di crisi. La compressione di questo tipo di acquisto ha portato, in condizioni migliorate in termini di reddito e di attese sul futuro, a concentrare la spesa addizionale su queste tipologie di beni, per rinnovare uno stock ormai molto invecchiato. La spesa era stata rimandata per un periodo molto lungo, dal 2008, e la sostituzione dello stock in essere è diventata la priorità di spesa per le famiglie. Gli effetti di una debole ripresa sono quindi stati ancora più modesti sui servizi e i beni di prima necessità, sui quali i consumatori hanno continuato a seguire comportamenti non troppo dissimili da quelli che hanno sviluppato in questi lunghi anni di difficoltà. Per i servizi, va peraltro sottolineato

come essi si siano dimostrati la componente più rigida della domanda, quella che meno ha risentito della crisi. Una parte consistente della spesa è infatti obbligata, in particolare quella legata all'abitazione, alla comunicazione e alla mobilità, e non è stata ridotta in misura rilevante. Negli anni, la spesa reale per l'acquisto di servizi è quindi aumentata in relazione a quella per beni e nel 2014 è stata pari al 52,6% del totale.

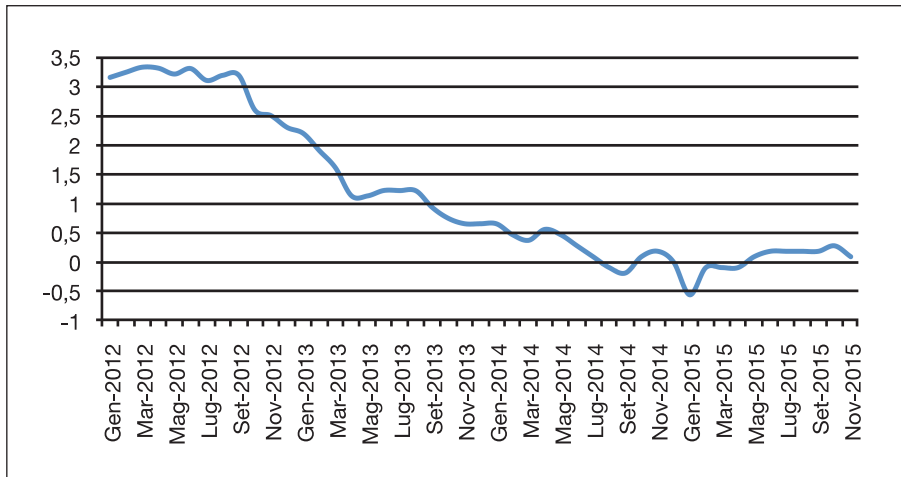
Tavola 1.5 - Spesa per consumi di beni durevoli, semidurevoli e non durevoli, e di servizi a prezzi concatenati 2010: variazioni trimestrali sullo stesso trimestre dell'anno precedente.



Fonte: Istat.

A condizionare l'attuale congiuntura vanno inoltre a incidere le dinamiche dei prezzi che da ormai più di un anno si sono contenute a pochi decimali (Tavola 1.6). Dalla metà del 2014 la variazione tendenziale dei prezzi è infatti molto prossima a zero, con l'ultimo dato disponibile, per il mese di novembre del 2015, che tenderebbe a smentire una lieve tendenza alla ripresa dell'inflazione nel semestre precedente.

Tavola 1.6 - Prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale. Variazioni mensili sullo stesso mese dell'anno precedente.



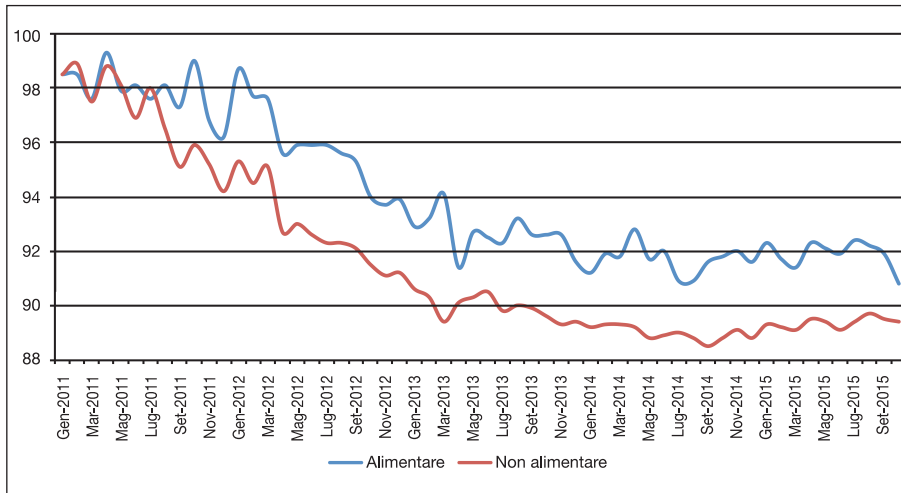
Fonte: Istat.

Se, da un lato, la stabilità dei prezzi permette alle famiglie di difendere il loro potere di acquisto, dall'altro segnala le difficoltà delle imprese a trovare acquirenti per i loro prodotti, e quindi rappresenta un ulteriore indicatore delle difficoltà che attraversa l'economia italiana. Ove continuasse una dinamica così contenuta dei prezzi, e tanto più se si arrivasse a variazioni negative, si potrebbe determinare una situazione di deflazione. A fronte di prezzi calanti, gli operatori economici, sia le imprese sia le famiglie, sarebbero così portati a rimandare le loro spese (investimenti e consumi), in attesa di ulteriori ribassi e ciò facendo ridurrebbero ulteriormente le prospettive di crescita dell'economia. La Banca Centrale Europea, con le attuali politiche monetarie espansive, è determinata a evitare che una simile situazione si materializzi, ma, anche per gli effetti che ciò potrebbe avere sul debito pubblico e quindi sulla possibilità di arrivare a un percorso di rientro dell'indebitamento, si tratta di una minaccia rilevante per l'economia italiana, i consumi e quindi anche per le attività commerciali.

1.2 - Le vendite del commercio al dettaglio

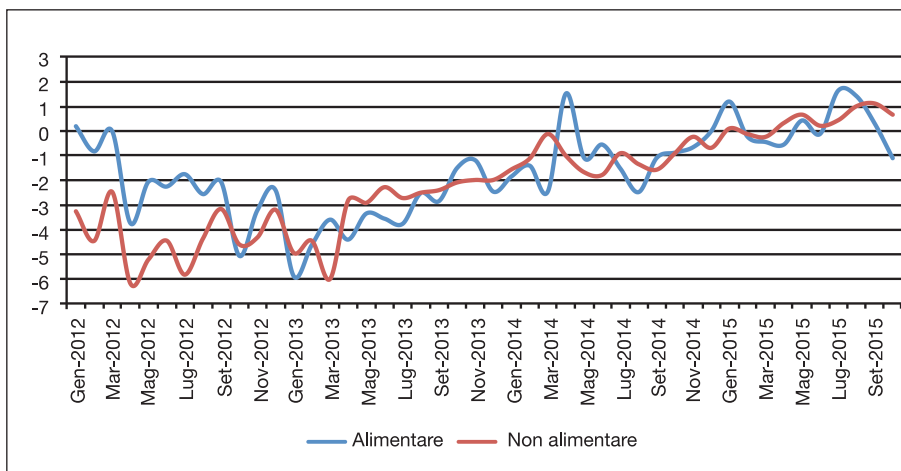
Le vendite delle imprese di distribuzione sono strettamente correlate all'andamento dei consumi e la Tavola 1.7, che riporta l'andamento delle vendite del commercio al dettaglio alimentare e non alimentare, mostra come i comportamenti delle famiglie italiane, appena commentati, hanno influenzato le loro performance. Una prima evidenza che risulta dalla Tavola è l'ancora assai debole ripresa della domanda: dall'inizio del 2013 il vero e proprio crollo delle vendite - 10 punti percentuali dalla media 2010 alla fine del 2012 - si arresta, ma per tutto il 2013 e fino a settembre 2014 il commercio italiano continua a perdere vendite, seppure a tassi inferiori rispetto agli anni precedenti. La svolta, di nuovo ancora debole, si verifica negli ultimi mesi del 2014, quando, molto lentamente, le vendite sia del commercio alimentare sia di quello non alimentare ritornano a crescere. Questa timidissima ripresa dei consumi e dei risultati delle imprese di distribuzione emerge ancora più chiaramente se si considerano i tassi di variazione tendenziali dell'indice delle vendite (Tavola 1.8). Sia l'alimentare sia il non alimentare seguono un andamento simile, con una svolta che inizia nel 3° trimestre del 2013 e si manifesta in una progressiva riduzione delle cadute di fatturato. A partire dai primi mesi del 2015, le vendite cominciano di nuovo a crescere debolmente, con andamenti inizialmente simili per alimentare e non alimentare che poi, negli ultimi due mesi per i quali è disponibile il dato, invece divergono: l'alimentare segna un evidente rallentamento mentre il non alimentare continua a crescere. È l'effetto già visto più sopra della diversa incidenza della ripresa sulle singole categorie di prodotto, dove l'effetto è stato più forte per quelle semidurevoli e, in particolare, durevoli rispetto ai beni di immediato consumo. In definitiva, per il commercio italiano la caduta dei fatturati si è arrestata, ma la ripresa rimane debole: malgrado aspettative molto migliorate, il reddito disponibile continua a crescere lentamente e, al netto dei risparmi, le risorse da destinare ai consumi rimangono molto compresse.

Tavola 1.7 - Valore delle vendite del commercio fisso al dettaglio alimentare e non alimentare a prezzi correnti (indice 2010 = 100). Dati destagionalizzati.



Fonte: Istat.

Tavola 1.8 - Vendite del commercio fisso al dettaglio alimentare e non alimentare (indice 2010 = 100). Variazione mensile sullo stesso mese dell'anno precedente. Dati destagionalizzati.

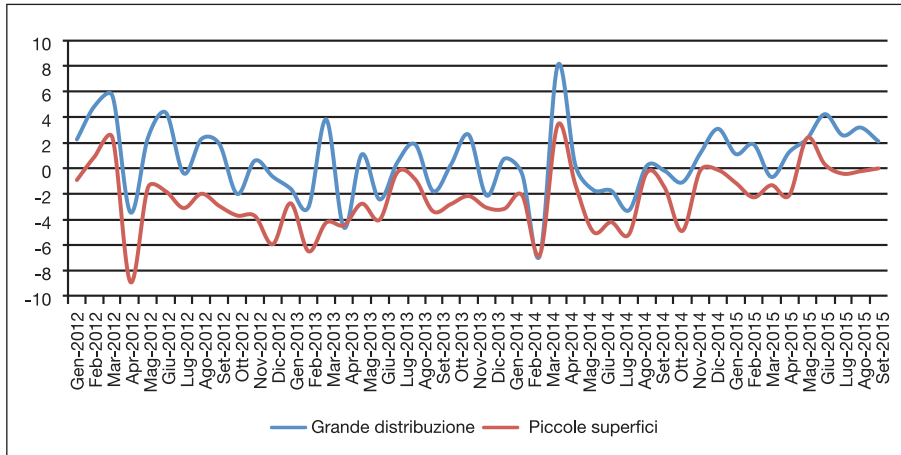


Fonte: Istat.

Gli andamenti appena commentati non danno ragione di come il miglioramento della congiuntura abbia influenzato le diverse componenti dell'assai composito commercio italiano e, anzitutto, quello della grande distribuzione e delle piccole superfici in prevalenza indipendenti. Nell'alimentare, dove le piccole superfici coincidono con il commercio indipendente specializzato, per tutto il periodo considerato la performance è assai più negativa rispetto alla grande distribuzione. Sia prima della ripresa del 2° semestre 2014 sia durante quest'ultima, le vendite del commercio indipendente sono sempre state al di sotto di quelle della grande distribuzione, un effetto dello spostamento della domanda verso tipologie d'offerta che garantivano meglio la difesa del potere di acquisto. Una tendenza che non si riduce quando le variazioni del venduto cominciano a ritornare in territorio positivo: per la grande distribuzione il ritorno a contenute variazioni positive del venduto inizia con il dicembre 2014 e raggiunge tassi stabilmente al di sopra del 2% a partire dal giugno 2015; per le piccole superfici la ripresa delle vendite inizia con sei mesi di ritardo e, se si eccettua il giugno 2015, si traduce solo in una stabilizzazione dei fatturati. Per il commercio alimentare indipendente non si può quindi parlare di ripresa, ma solo di un arresto nella perdita di fatturato e di una lenta ma continua perdita di competitività.

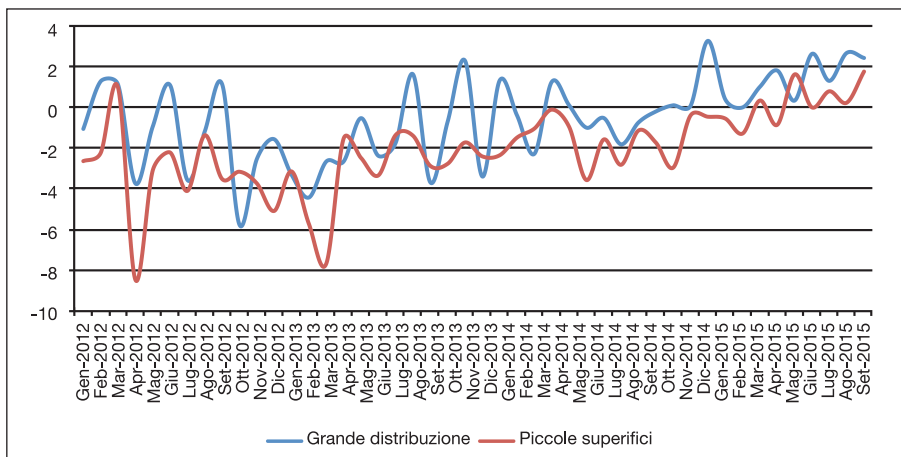
Nel non alimentare, dove le piccole superfici includono anche una sempre più rilevante componente di esercizi inseriti, di fatto (proprietà) o anche solo contrattualmente (franchising), in grandi imprese integrate verticalmente, la differenza tra le performance dei due aggregati di imprese si attenua. La grande distribuzione continua a mostrare una risposta anticipata rispetto alle piccole superfici, ma l'allineamento all'aumento dei consumi interessa entrambi gli insiemi di operatori (Tavole 1.9 e 1.10).

Tavola 1.9 - Vendite del commercio fisso al dettaglio alimentare a prezzi correnti (indice 2010 = 100) per grande distribuzione e piccole superfici. Variazione mensile sullo stesso mese dell'anno precedente. Dati grezzi.



Fonte Istat.

Tavola 1.10 - Vendite del commercio fisso al dettaglio non alimentare a prezzi correnti (indice 2010 = 100) per grande distribuzione e piccole superfici. Variazione mensile sullo stesso mese dell'anno precedente. Dati grezzi.

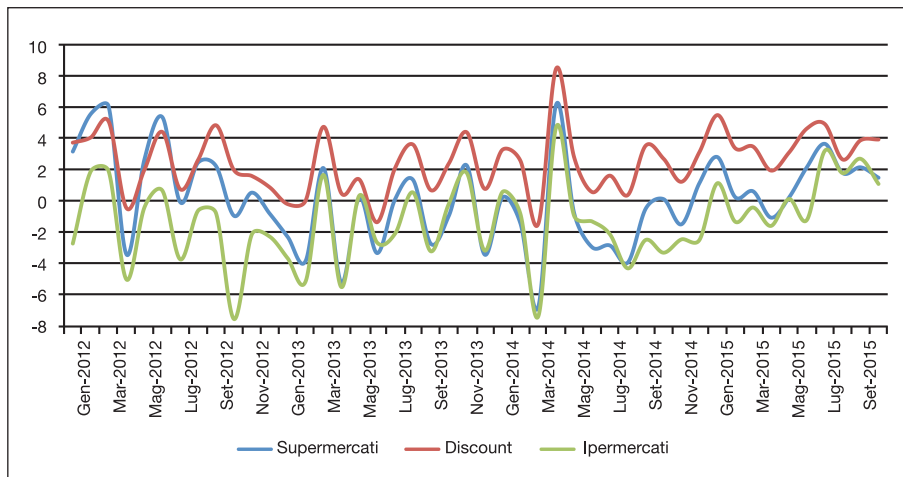


Fonte Istat.

Per l'offerta commerciale dove è più consolidata la presenza di grande distribuzione, l'Istat fornisce anche alcuni dati più analitici sull'andamento delle principali forme distributive: ipermercati, supermercati e discount. Essi sono riassunti nella Tavola 1.11, che riporta le variazioni tendenziali delle vendite per questi tre aggregati di punti vendita. Il dato è interessante poiché conferma quanto già segnalato nelle precedenti edizioni dell'Osservatorio in merito alle difficoltà dell'ipermercato, che continua a rimanere la tipologia di offerta con le performance peggiori. I dati migliori, come non era difficile prevedere, riguardano il discount che in un periodo molto difficile per i consumatori italiani ha rappresentato un'opportunità di forte contenimento della spesa. Le sue vendite si sono mantenute costantemente in territorio positivo per i quattro anni considerati e la ripresa non ha di molto modificato il suo trend di crescita a scapito dei formati concorrenti.

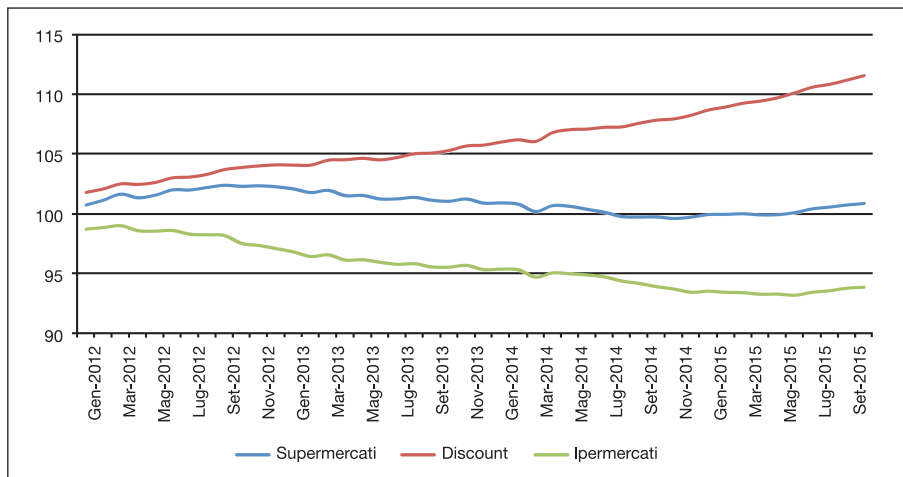
Il diverso andamento delle tre principali forme distributive del commercio alimentare appare anche più chiaro se invece di considerare le variazioni delle vendite, che rendono difficile valutare il progressivo impatto nel tempo delle diverse velocità di crescita, si fa riferimento alle medie mobili a dodici mesi dell'indice delle vendite. Esse sono riportate nella Tavola 1.12, da cui emerge con evidenza la continua perdita di venduto dell'ipermercato, che si attenua solo marginalmente negli ultimi mesi considerati, quando si generalizza l'effetto della ripresa dei consumi: dal 2010 l'ipermercato perde il 6,5% delle vendite (e, come si vedrà più avanti, si tratta di una sottostima perché la rilevazione dell'Istat include tutti i punti vendita con più di 2.500 mq, quindi anche una formula, quella del superstore, che ha avuto performance molto positive nel periodo). All'estremo opposto si colloca la crescita del discount che riesce a guadagnare 12 punti e, da sottolineare, lo fa con un trend molto stabile che non risente delle forti oscillazioni congiunturali della domanda nei quattro anni considerati. Il supermercato, la formula distributiva moderna più consolidata, si colloca a metà strada, chiudendo il periodo con livelli di vendite sostanzialmente identici a quelli che aveva all'inizio.

Tavola 1.11 - Vendite a prezzi correnti (indice 2010 = 100) di ipermercati, supermercati e discount. Variazione mensile sullo stesso mese dell'anno precedente. Dati grezzi.



Fonte Istat.

Tavola 1.12 - Vendite a prezzi correnti (indice 2010 = 100) di ipermercati, supermercati e discount. Media mobile a 12 mesi. Dati grezzi.



Fonte Istat.

Capitolo 2

Occupazione

2.1 - L'occupazione nel commercio

Le Tavole 2.1-2.4 riassumono le principali evidenze relative all'occupazione nel complesso del commercio al dettaglio italiano nel periodo della crisi e fino al 2013, ultimo anno per cui sono disponibili i dati. Nel periodo gli occupati nel settore (numero di persone impiegate a prescindere dal numero di ore prestate) sono calati da 2.046 mila a 2.032 mila unità, con una perdita di 14 mila unità. Questa modesta perdita di occupati (-0,7%) ricompone però due andamenti fortemente divergenti tra lavoratori dipendenti e indipendenti. I primi sono infatti aumentati di 67 mila unità (+6,4%), mentre i secondi sono diminuiti di 81 mila unità (-8,2%). Il lungo periodo di crisi, che come si è visto commentando l'andamento dei fatturati ha avuto un impatto negativo assai più forte sulle piccole imprese indipendenti rispetto a quello avuto sulla distribuzione moderna, si è quindi riflesso anche nella composizione dell'occupazione, con un'accelerata uscita di lavoro indipendente solo parzialmente sostituito da quello dipendente.

Il quadro in parte muta se si considerano le unità di lavoro (equivalenti full time). Data la forte incidenza del part time nella distribuzione moderna, il numero di unità di lavoro dipendenti si riduce, mentre, all'opposto, prestazioni lavorative di durata media elevata da parte degli indipendenti portano a un aumento del loro numero in termini di unità equivalenti full time. Così, la crescita dei dipendenti si riduce a poco più di 4 mila unità, gli indipendenti diminuiscono di 85 mila unità e il saldo netto negativo cresce e raggiunge le 81 mila unità.

Tavola 2.1 - Commercio al dettaglio: occupati dipendenti e indipendenti. 2000-13.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Var. %	Var. ass.
Dipendenti	1.048,8	1.084,8	1.089,8	1.090,9	1.111,5	1.119,9	1.115,4	6,4	66,6
Indipendenti	997,8	976,1	951	943,8	942	936,5	916,4	-8,2	-81,4
Totale	2.046,6	2.060,9	2.040,8	2.034,7	2.053,5	2.056,4	2.031,8	-0,7	-14,8

Fonte: Istat.

Tavola 2.2 - Commercio al dettaglio: unità di lavoro dipendenti e indipendenti. 2007-13.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Var. %	Var. ass.
Dipendenti	850,6	877,9	876,3	868,3	885	866,3	854,9	0,5	4,3
Indipendenti	1.069,2	1.047,4	1.025,7	1.019,8	1.018,3	1.007,4	984	-8	-85,2
Totale	1.919,8	1.925,3	1.902	1.888,1	1.903,3	1.873,7	1.838,9	-4,2	-80,9

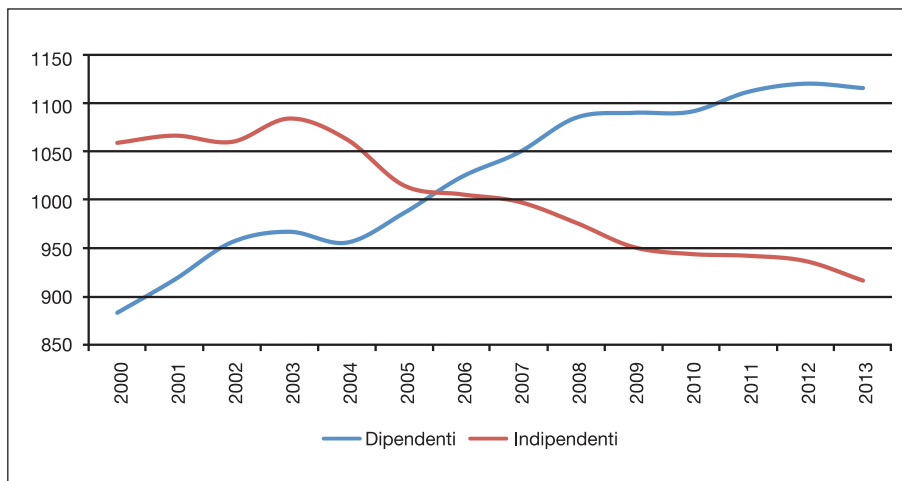
Fonte: Istat.

L'impatto della crisi sull'occupazione commerciale è stato dunque diverso per dipendenti e indipendenti, come effetto di una diversa risposta delle piccole imprese familiari e della distribuzione moderna. Le prime, dato il tipo di esercizio commerciale che gestiscono, hanno una scarsa flessibilità nell'uso del fattore lavoro. Da un lato, in condizioni di sottoutilizzazione della capacità di servizio, non è possibile ridurre il personale oltre una certa soglia, quella che coincide con quanto necessario a tenere aperto l'esercizio, dall'altro il ricorso a lavoro familiare non porta a ottimizzare le prestazioni attraverso una formalizzazione del part time. Al contrario, nel caso della grande distribuzione la possibilità di adattare le prestazioni di lavoro all'afflusso della clientela sono maggiori e, a fronte di una riduzione dell'attività, si risponde riducendo al margine le ore lavorate attraverso il part time. Se, in particolare, si confronta la variazione dell'occupazione dipendente in termini di occupati (+6,4%) e di unità di lavoro (+0,5%) risulta evidente che negli anni della crisi è molto aumentato il ricorso al part time, politica che ha permesso di mantenere praticamente invariate le prestazioni lavorative, ma di adattare meglio all'afflusso della domanda. Ricordando anche che nel periodo considerato è

aumentato il numero di giorni festivi di apertura, l'uso di contratti flessibili ha consentito di migliorare il presidio della domanda senza troppo appesantire i costi aziendali.

Pur a fronte delle suddette considerazioni, è comunque da sottolineare l'avvenuto sorpasso, nel 2006, del lavoro dipendente su quello indipendente almeno in termini di occupati (Tavola 2.3). Per il commercio italiano, così connotato con le piccole imprese a conduzione familiare, si tratta di un dato "storico" che testimonia una lentissima "industrializzazione" del settore iniziata, come mostra la flessione degli indipendenti a partire dal 2004, assai prima della crisi. È un sorpasso che non è ancora avvenuto se si considerano le unità di lavoro equivalenti full time, ma anche in questo caso le distanze si sono molto ridotte: nel 2007 gli indipendenti erano 219 mila più dei dipendenti, nel 2013 la differenza si era ridotta a 129 mila unità.

Tavola 2.3 - Commercio al dettaglio: numero di occupati dipendenti e indipendenti. 2000-13.

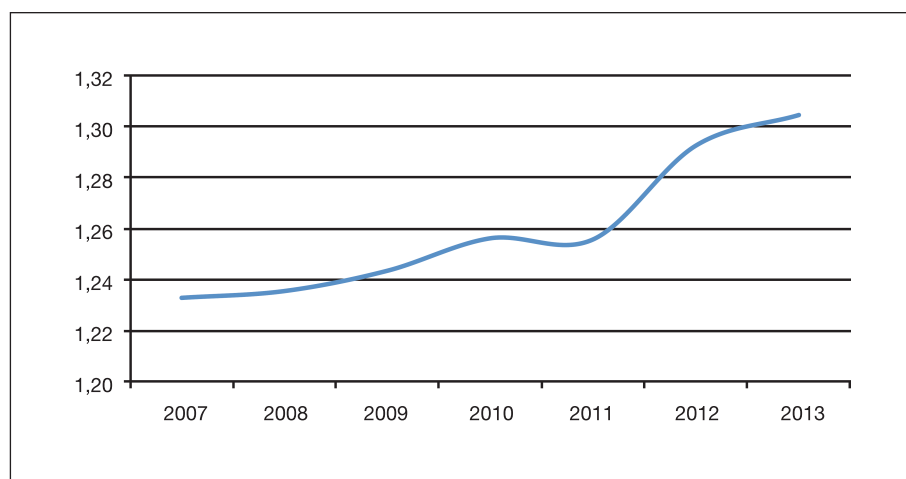


Fonte: Istat.

L'andamento del lavoro dipendente, in particolare nella distribuzione moderna, merita un approfondimento. Come si è appena visto, il primo dato che emerge anche a livello macro-settoriale è l'aumento del part time. È un dato che spicca con anche maggiore

nettezza se si considera il rapporto tra occupati e unità di lavoro dipendenti nel tempo (Tavola 2.4). L'andamento del rapporto mostra una forte correlazione con il ciclo economico, con un'iniziale salita in corrispondenza della prima fase della crisi, una breve fase di stabilità durante il rimbalzo congiunturale del 2010-11 e, successivamente, una forte crescita nella seconda fase di recessione, quando i consumi e quindi le vendite della distribuzione si riducono più velocemente del PIL (Tavola 1.2).

Tavola 2.4 - Rapporto tra occupati e unità di lavoro dipendenti nel commercio.

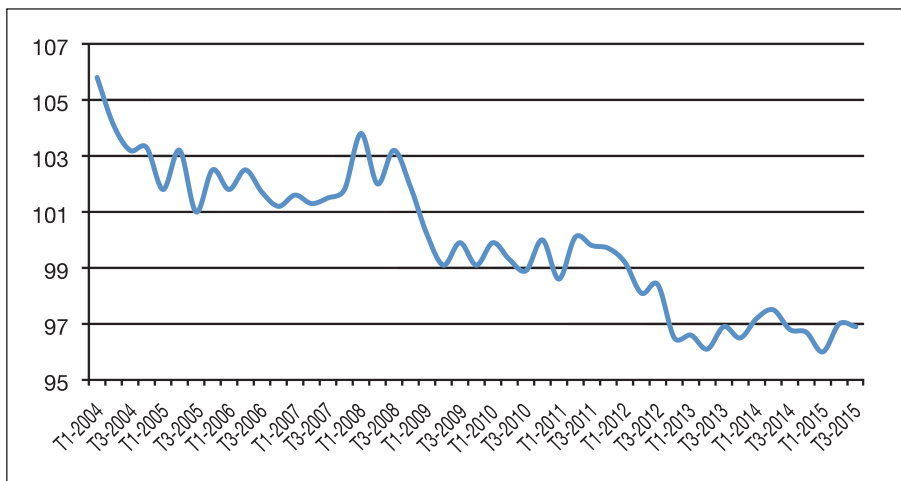


Fonte: Istat.

Sempre a livello aggregato, e questa volta per l'intero settore del commercio (ingrosso e dettaglio, incluso il comparto auto e moto), è utile considerare anche l'indice delle ore lavorate in media per dipendente (esclusi i dirigenti) nelle imprese con almeno 10 addetti, che consente di verificare, a prescindere dal numero delle posizioni lavorative in essere, l'incidenza di variazioni nell'orario di lavoro, degli straordinari, dell'utilizzo della cassa integrazione e della modifica nella composizione della forza lavoro per tipi di orario, e quindi, nel settore, di nuovo la rilevanza del ricorso al part time (Tavola 2. 5). A fronte di un uso piuttosto stabile delle presta-

zioni lavorative del dipendente medio nel periodo che precede la crisi, nel 2008 si nota un primo evidente scalino di circa 4 punti percentuali, con un livello dell'indice che si stabilizza fino al 2012. Alla fine di quell'anno si verifica una seconda caduta della prestazione lavorativa media, di circa 2 punti, che si stabilizza anche in questo caso sino a fine periodo. L'indice mostra dunque con molta chiarezza le modalità di risposta delle imprese alle due fasi della crisi. Non hanno ridotto il numero di occupati, ma le ore da essi lavorate facendo un maggiore ricorso al part time, sia attraverso l'inserimento di un maggior numero di lavoratori a tempo parziale, grazie al *turnover*, sia riducendo le prestazioni dei lavoratori in essere attraverso l'uso di contratti con un più basso numero di ore e diminuendo il ricorso allo straordinario.

Tavola 2.5 - Commercio: ore lavorate per dipendente nelle imprese con almeno 10 dipendenti. Dati trimestrali destagionalizzati. Indice 2010 = 100.

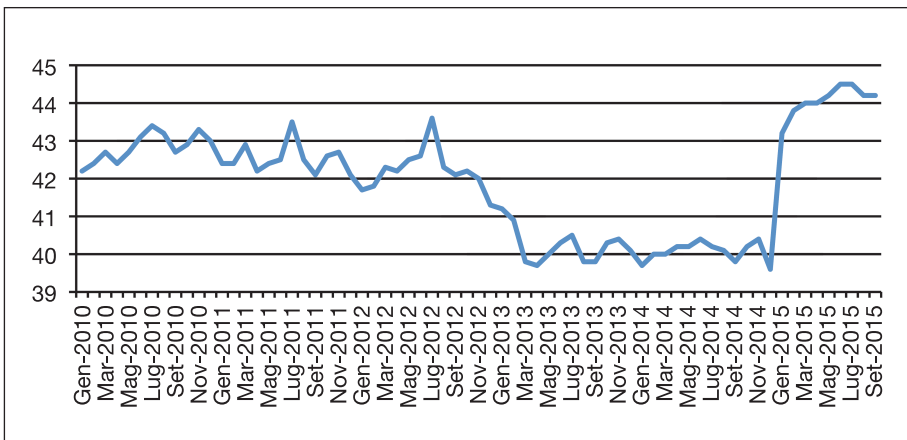


Fonte: Istat.

Per le imprese al dettaglio con più di 500 addetti, che nel settore corrispondono alle maggiori aziende della grande distribuzione, l'Istat offre dati più analitici sull'andamento dell'occupazione ed è possibile effettuare qualche approfondimento. La Tavola 2.6, che

riporta l'incidenza percentuale dei lavoratori part time sul totale, conferma quanto appena visto per le imprese con più di 10 dipendenti in termine di ore lavorate. Fino a fine 2012 il part time ha costituito una quota stabile dei lavoratori impiegati nella grande distribuzione, intorno al 42-43%. Nei due anni successivi la quota si è ridimensionata, con un calo tutto concentrato a fine 2012 e inizio 2013, stabilizzandosi attorno al 40%. Nel gennaio 2015 si verifica invece una fortissima crescita, di circa 4 punti percentuali, che non è possibile leggere se non in rapporto alla nuova normativa di incentivo introdotta dalla legge di stabilità di fine 2014. Nel 2015 è infatti entrato in vigore l'esonero triennale dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per i nuovi assunti fino a un massimo di 8.060 euro all'anno. Si può quindi presumere che le imprese della grande distribuzione abbiano trasformato rapporti di lavoro a tempo determinato, che riguardavano prestazioni lavorative marginali, in particolare quelle domenicali e festive, in contratti a tempo indeterminato utilizzando quelli part time, probabilmente contratti che continuano a prevedere un numero di ore limitato.

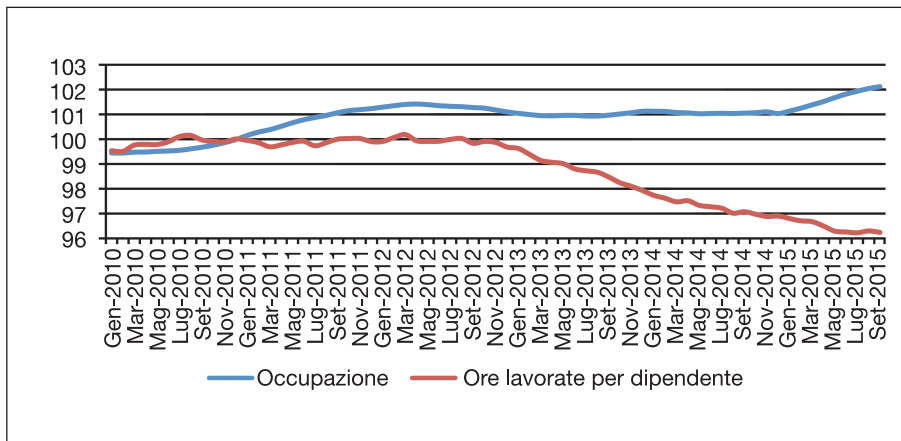
Tavola 2.6 - Incidenza percentuale dei dipendenti part time sul totale dipendenti delle imprese del commercio al dettaglio con più di 500 addetti. Dati mensili.



Fonte: Istat.

Il confronto tra il ricorso al part time a livello settoriale (indirettamente desumibile dalla Tavola 2.4), e solo dalle maggiori imprese (Tavole 2.6 e 2.7), mette anche in luce un diverso comportamento in questi anni di difficoltà. Mentre infatti il ricorso al part time nel commercio cresce in tutto il periodo, con una rapida pausa nella breve ripresa del 2011-12, ciò non è avvenuto per le grandi imprese. Poiché non è possibile leggere questo comportamento come una minore propensione all'uso di contratti flessibili da parte di queste ultime, dai dati emerge piuttosto una generalizzazione del ricorso al part time in tutto il settore, come effetto di una crescita di imprese di medie dimensioni gestite con criteri manageriali.

Tavola 2.7 - Occupazione e ore lavorate per dipendente nelle imprese del commercio al dettaglio con più di 500 dipendenti, numeri indice 2010 = 100. Medie mobili a 12 mesi.

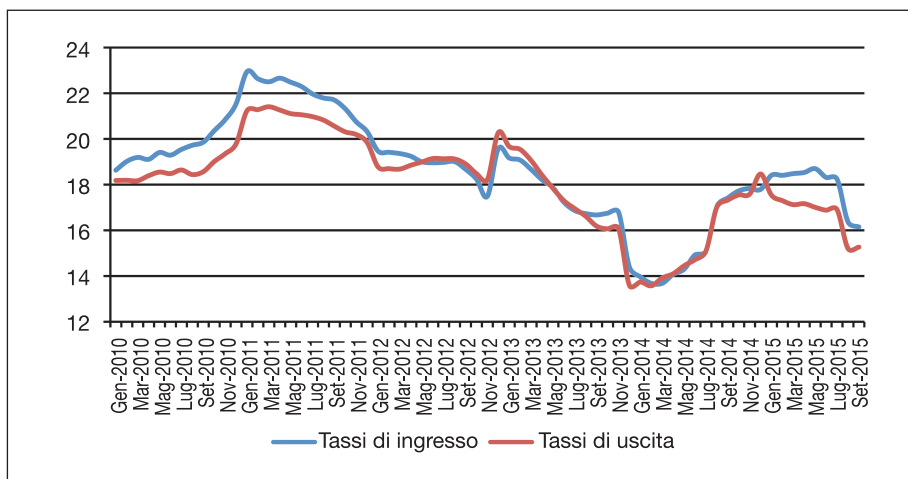


Fonte: Istat.

È un'ipotesi coerente con i dati, sempre per le imprese del commercio con oltre 500 addetti, relativi all'occupazione e al numero di ore lavorate (Tavola 2.7). L'occupazione risulta infatti stabile per quattro anni, sino a fine 2014, e cresce significativamente nei primi mesi del 2015, in parallelo alla crescita percentuale del part time dello stesso periodo. Al contrario, le ore lavorate in media per dipendente, rima-

ste stabili fra il 2010 e il 2012, flettono già a partire dal 2013 e continuano a ridursi per tutto il 2014 e il 2015, con una stabilizzazione solo negli ultimi mesi riportati in Tavola. Anche i dati sui tassi di ingresso e di uscita riportati nella Tavola 2.8 mostrano, per gli ingressi, un aumento consistente nei primi mesi del 2015, aumento che non si riscontra in quelli di uscita, che risultano più contenuti malgrado le due serie si siano dimostrate molto vicine negli ultimi anni. Sembra quindi di poter ipotizzare che agli inizi del 2015 agli effetti dei nuovi incentivi di decontribuzione si siano sommati i primi segnali di ripresa delle vendite, convincendo le maggiori imprese del commercio al dettaglio a trasformare in contratti a tempo indeterminato altre forme contrattuali utilizzate per i lavoratori meno strutturati nell'attività aziendale. Memori delle difficoltà incontrate in sette anni di crisi e, in particolare, sulla base dell'esperienza maturata nella seconda e più negativa fase nel 2013 e 2014, le imprese avrebbero quindi deciso di regolarizzare alcune posizioni di lavoro, ma ricorrendo al contratto part time che consente, modificando le ore o ricorrendo alle cosiddette ore supplementari (di fatto agli straordinari), di poter disporre di un'elevata flessibilità nella risposta all'afflusso della domanda.

Tavola 2.8 - Tassi di ingresso e tassi di uscita nelle imprese del commercio al dettaglio con più di 500 dipendenti, valori per mille. Medie mobili a 12 mesi.



Fonte: Istat.

Il ricorso al part time è dunque stato massiccio e ha costituito spesso un modo per evitare riduzioni di occupati, che i lavoratori hanno accettato in mancanza di alternative. I dati disponibili sul cosiddetto part time involontario, che riguardano un aggregato più ampio del commercio al dettaglio, ovvero tutto il commercio (ingrosso e dettaglio) e anche i pubblici esercizi, non lasciano in merito dubbi (Tavola 2.9). All'inizio della crisi, nel 2008, il part time involontario era pari al 43%; diventava il 53% nel 2010, il 62% nel 2012, il 70% nel 2014 e il 71% nel 3° trimestre del 2015, ultimo dato disponibile. Questa progressione, già molto accentuata, è ancora più forte nel caso dei lavoratori maschi, che tra gli estremi del periodo considerato vedono passare il part time involontario dal 58% all'87%: la quasi totalità degli occupati ha accettato la riduzione degli orari come il minore dei mali.

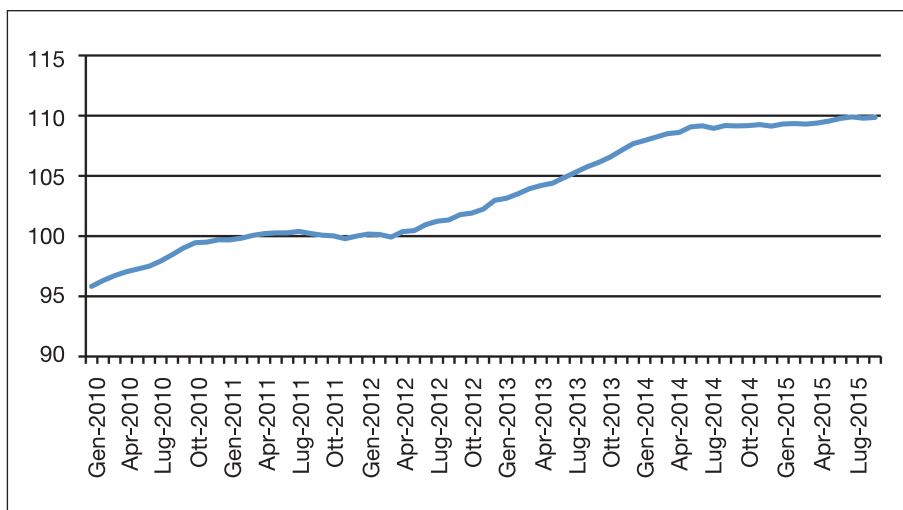
Tavola 2.9 - Commercio e pubblici esercizi: lavoratori dipendenti part time involontari. Valori percentuali su 100 occupati.

	2008	2010	2012	2014	T3-2015	Var. ass.
Maschi	58,3	71,7	77,2	84,5	87,4	29
Femmine	39,2	48,9	57,3	64,9	64,5	25,4
Totale	42,8	53,1	61,6	69,7	70,8	28
Nord	36,2	45,9	53,8	62,4	64,3	28,1
Nord-ovest	39,9	48,6	56,4	67,2	68	28,1
Nord-est	31,5	42	50,6	56,5	59,6	28
Centro	40,6	55,7	63,8	70,6	70,2	29,6
Mezzogiorno	59,5	67,5	76,3	84	83,5	24,1

Fonte: Istat.

Infine, un breve commento sull'andamento del costo del lavoro per le maggiori imprese del settore. Come mostra la Tavola 2.10, è possibile distinguere due periodi di relativa stabilità e un periodo di sostenuta crescita. Il primo periodo di stabilità inizia nella seconda metà del 2010 e dura sino alla fine della prima metà del 2012. Da allora, per due anni, il costo del lavoro per ora lavorata cresce in modo sostenuto di circa 10 punti per poi stabilizzarsi di nuovo, con un valore dell'indice che rimane per 17 mesi tra il 109 e il 110.

Tavola 2.10 - Costo del lavoro per ora lavorata per le imprese del commercio al dettaglio con più di 500 dipendenti, numeri indice 2010 = 100. Medie mobili a 12 mesi.



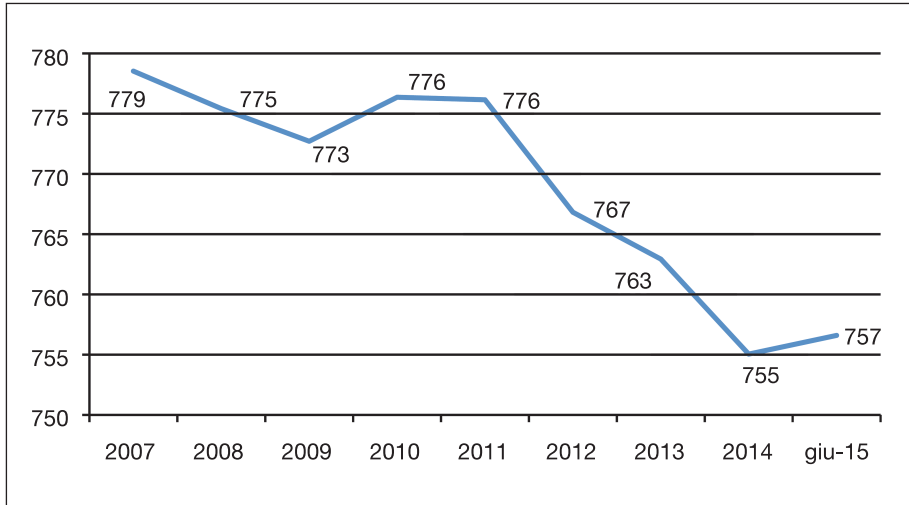
Capitolo 3

La rete: commercio indipendente
e grande distribuzione

3.1 - La dinamica della rete totale

La debole ripresa in corso è l'occasione per una valutazione complessiva degli effetti della lunga crisi economica sulla rete commerciale italiana. La Tavola 3.1 offre un primo quadro d'insieme sull'andamento di tutti i punti vendita in sede fissa (escluso quindi l'ambulantato) fra il 2007, anno in cui avevano raggiunto il loro massimo storico, e il 1° semestre del 2015. Per tutto il periodo è evidente come la numerica della rete commerciale abbia seguito un trend molto vicino a quello dei consumi, con due punti di flesso che, con qualche ritardo, ne seguono le variazioni. Nel primo caso la riduzione è molto contenuta, con solo 6 mila unità perse, mentre nel secondo, dal 2012 al 2014, è assai più forte, con la perdita di 24 mila unità. Nel 1° semestre del 2015, per la prima volta, la rete aumenta di 2 mila unità, un primo segnale di un mutamento sia dei consumi sia della valutazione delle prospettive economiche. Nel complesso, se si tiene conto della lunghezza e della profondità della crisi, la variazione della numerica dei punti vendita del commercio italiano è stata assai più ridotta di quella registrata in altri comparti, in particolare dell'industria: tra il picco del 2007 e il minimo del 2014 una riduzione del 3%. Questa apparente solidità va però letta più come effetto di un ricambio interno, che si commenterà fra poco, e forse anche di barriere all'uscita, che come capacità di tenuta delle imprese: a fronte di una congiuntura economica negativa molti piccoli operatori, che utilizzano quasi esclusivamente il proprio lavoro e quello di famigliari, o hanno ceduto la propria attività ad altri o hanno preferito restare nel settore, pur con risultati economici insoddisfacenti, piuttosto che abbandonare l'attività in un mercato che offriva poche occasioni di riposizionamento.

**Tavola 3.1 - Punti vendita del commercio fisso al dettaglio.
2007- 1° semestre 2015. Migliaia di unità.**



Fonte: Osservatorio nazionale del commercio.

Questa prima evidenza non esaurisce però le dinamiche interne al complesso e numericamente ampio sistema commerciale italiano. Si è infatti visto più sopra che i lavoratori indipendenti nel commercio al dettaglio fra il 2007 e il 2013 (ultimo anno disponibile per l'occupazione) si sono ridotti di 81.400 unità, quindi un numero assai più elevato rispetto alla riduzione dei punti vendita (nello stesso periodo pari a 16 mila unità). Poiché il numero medio di occupati, dipendenti e indipendenti, per punto vendita nella distribuzione al dettaglio in Italia era pari nel 2013 a 2,7 unità, la riduzione dell'occupazione indipendente non può essere spiegata solo dalla riduzione della numerica della rete (ipotizzando, di gran lunga per eccesso, che i punti vendita chiusi avessero un numero di occupati pari alla media del settore, con la loro uscita dal mercato si potrebbe spiegare circa la metà della perdita di occupazione indipendente). Una parte dei punti vendita gestiti da indipendenti usciti dal settore sono quindi stati sostituiti o presi in gestione da altri esercizi. Poiché, come si vedrà fra poco, i dati sulla grande distribuzione non permettono di pensare che essa sia stata protagonista di questa sostituzione, il fenomeno non può che essere spiegato con un consolidamento di medie imprese commerciali.

L'ipotesi è coerente con l'andamento degli esercizi che non essendo sedi di impresa sono succursali di aziende che operano con più di un punto vendita. Già da tempo, come notato nelle precedenti edizioni dell'Osservatorio, si evidenzia una progressiva crescita delle succursali sia in numero assoluto sia in rapporto al totale degli esercizi, come mostrano i dati della Tavola 3.2. Anzitutto, se si considerano solo le sedi di impresa, la riduzione della numerica della rete risulta assai più marcata (-51 mila unità) rispetto alla riduzione del totale dei punti vendita (sedi e unità locali, -22 mila unità). È un dato che appare in linea con la riduzione dell'occupazione indipendente e che mostra come il consolidamento di medie imprese commerciali sia stato, considerando il periodo di crisi, rilevante: nel periodo poco meno di 29 mila unità locali in più, con un aumento del 15%, che hanno fatto sì che le succursali costituiscano oggi il 29% dei punti vendita in sede fissa in essere, contro una percentuale del 14% nel 2007.

Tavola 3.2 - Punti vendita del commercio fisso al dettaglio: sedi e succursali. 2007- 1° semestre 2015. Migliaia di unità.

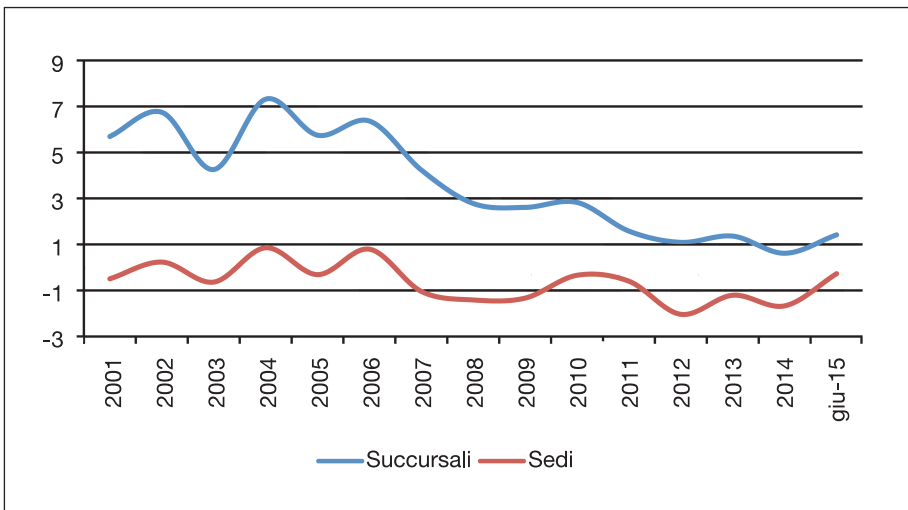
	2007	2009	2011	2013	giu-15	Var. %	Var. ass.
Succursali	188	199	208	213	217	15,2	28,6
Sedi	590	574	569	550	540	-8,6	-50,5
Pdv totali (.000)	779	773	776	763	757	-2,8	-21,9
Succursali su totale (%)	24,2	25,7	26,7	27,9	28,7	18,5	4,5

Fonte: Osservatorio nazionale del commercio.

Come evidenza ulteriore di questo fenomeno si consideri la variazione annuale della rete relativamente a sedi e succursali (Tavola 3.3). Risulta evidente come malgrado la crisi, e quindi pur seguendo un profilo che da essa è stato fortemente influenzato, le succursali siano costantemente variate in positivo. Al contrario, le sedi hanno costantemente seguito un trend negativo e solo nel 1° semestre del 2015 sembrano vicine a ritornare a una debole crescita. Si può quindi concludere che, in un periodo assai lungo di riduzione della spesa delle famiglie, il lento processo di consolidamento del commercio italiano è proseguito. Ma le imprese che ne sono state protagoniste sono le medie aziende di distribuzione, di norma attive in ambiti geografici non molto ampi,

in grado di trovare punti di forza, o per lo meno di resistenza, grazie al proprio radicamento nei singoli mercati di presenza.

Tavola 3.3 - Punti vendita del commercio fisso al dettaglio: sedi e succursali. 2007 - 1° semestre 2015. Variazioni percentuali anno su anno.



Fonte: Osservatorio nazionale del commercio.

Per completare il quadro di riferimento sulle trasformazioni del commercio italiano, e prima di approfondire le dinamiche relative alla grande distribuzione, va ancora fatto almeno un accenno al commercio ambulante. È un comparto scarsamente documentato, ma che ha avuto da sempre in Italia un peso e un ruolo importante, poiché è la componente della distribuzione che più ha offerto e continua a offrire una forte convenienza. Un ruolo che ha continuato a svolgere anche durante la crisi (Tavola 3.4). L'ambulantato alimentare ha registrato una riduzione della numerica degli esercizi di circa 3 mila unità (-7,8%), subendo la concorrenza della grande distribuzione che in questi anni ha migliorato la qualità dell'offerta dei prodotti freschi, quelli che da sempre caratterizzano questa componente del dettaglio. Inoltre, essa non ha visto aumentare in modo consistente gli operatori extracomunitari, che invece si sono concentrati nell'ambulantato

non alimentare. Come mostra la Tavola, la forte crescita della numerica del comparto è interamente dovuta al non alimentare, che più che compensa la perdita di esercizi specializzati nel food. Fra il 2007 e la prima metà del 2015 gli ambulanti non alimentari sono infatti aumentati di 34 mila unità e sono oggi il 27% in più di quanti erano prima dell'inizio della crisi. Da rilevare, inoltre, come quasi un terzo della crescita sia avvenuto nel 2014 e nel 1° semestre 2015, segnale di una risposta molto pronta al miglioramento delle condizioni di mercato.

Tavola 3.4 - Punti vendita del commercio ambulante. 2007-14.
Migliaia di unità.

	2007	2009	2011	2013	giu-15	Var. %	Var. ass.
Alimentari	39,3	38,1	37,4	36,6	36,3	-7,8	-3,1
Non alimentari	122,5	130	138,6	146	156,1	27,4	33,6
Totale	161,9	168,1	175,9	182,6	192,4	18,9	30,5

Fonte: Osservatorio nazionale del commercio.

Come già documentato nelle precedenti edizioni dell'Osservatorio, la riduzione relativamente contenuta del numero di esercizi commerciali, almeno in rapporto alla gravità e alla durata della crisi, nasconde dunque un profondo ricambio interno al settore. Molte piccole imprese indipendenti, che operavano prevalentemente con lavoro autonomo, hanno chiuso e sono state sostituite, più che dalla grande distribuzione, da aziende di media dimensione che operano con più esercizi in ambiti territoriali ristretti o con forti specializzazioni o, ancora, da chi ha saputo rafforzarsi approfittando delle possibilità di associarsi a insegne che garantivano una maggiore efficienza nella gestione centralizzata delle funzioni che consentono economie di scala e che offrono agli associati marchi forti e ben comunicati. Va infatti ricordato che una delle componenti del commercio che meglio ha tenuto in questi anni è stato il franchising. Inoltre, e in particolare nell'ambulantato, sono entrati imprenditori extracomunitari che in parte hanno sostituito esercizi in precedenza gestiti da imprenditori italiani marginali, e in parte hanno aumentato la numerica della rete.

Nel complesso, la crisi ha colpito in modo particolare le piccole imprese commerciali che si sono trovate schiacciate tra chi ha saputo

to dare una risposta imprenditoriale alle difficoltà del mercato, trovando un punto di resistenza e in qualche caso anche seguendo una strada di crescita nelle tante nicchie oggi disponibili, e coloro che sono entrati nel commercio al dettaglio come operatori marginali, con aspettative di reddito nettamente più basse rispetto a quelle che tradizionalmente si aspettavano gli esercenti indipendenti. La principale vittima della recessione è dunque la componente che si potrebbe definire il “ceto medio” del commercio italiano: esercenti con una storia di permanenza nel settore spesso lunga che, anche per l’assenza di un ricambio generazionale, non hanno trovato le energie per resistere a una così lunga congiuntura negativa.

3.2 - La grande distribuzione alimentare: l’evoluzione dei formati

La Tavola 3.5 offre un primo consuntivo sull’esito della crisi sul commercio alimentare italiano. Il primo dato che emerge è la molto contenuta contrazione della numerica, poco meno di 1.000 esercizi, lo 0,4% del totale nel 2007. Ma il saldo ricomponete andamenti molto diversi per le singole specializzazioni. La riduzione degli esercizi si concentra infatti in alcuni comparti e, in particolare, negli “altri specializzati”, un insieme eterogeneo che ha visto una perdita del 28% dei punti vendita rispetto al 2007. Riduzioni elevate si riscontrano anche per le macellerie (-11%) e per i panifici/pasticcerie (-4%). Al contrario, sono cresciuti i punti vendita specializzati nelle bevande, grazie soprattutto alla crescita delle enoteche (+16%), le tabaccherie (+16%) e i piccoli esercizi despecializzati a base alimentare (+6%), la cui dinamica va letta anche come effetto di riconversioni di esercizi prima classificati tra gli “altri specializzati”. Stabili invece i comparti della frutta e verdura e del pesce. Nel complesso, se si considerano tutti gli esercizi tradizionali, il saldo della numerica della rete nei sette anni analizzati è pari a zero. Un risultato forse più positivo di quanto non ci si potesse aspettare, ma in parte dovuto al fatto che nell’alimentare l’entrata della grande distribuzione e la connessa uscita dei piccoli esercizi tradizionali sono già avvenute da tempo, prima dell’inizio della crisi. Ma il dato che forse stupisce di più è la performance della distribuzione moderna, il complesso delle formule distributive a libero servizio di ogni superficie, che registra una caduta di poco meno di 1.000 esercizi, pari al 3,6% di quelli in essere nel 2007. Tra poco si cercherà di leggere in modo più analitico questo dato, ma esso va da subito rilevato: contrariamente a quanto si è spesso detto,

la crisi non ha portato a un aumento del peso della distribuzione moderna a scapito del tradizionale, se non in alcuni specifici comparti del fresco dove la grande distribuzione ha migliorato l'offerta, come nel caso della carne e dei prodotti della panificazione. Anzi, la distribuzione moderna è una delle componenti che più pesantemente ha subito gli effetti della contrazione della domanda avvenuta in questi anni.

Tavola 3.5 - Punti vendita del dettaglio alimentare in sede fissa. Struttura per specializzazione: 2007-14.

	2007	2014	Var. %	Var. ass.
Frutta e verdura	21.209	21.577	1,7	368
Carni e prodotti a base di carne	35.949	31.865	-11,4	-4.084
Pesci, crostacei e molluschi	8.404	8.587	2,2	183
Pane, pasticceria, dolci	12.609	12.076	-4,2	-533
Bevande	5.390	6.276	16,4	886
Altri specializzati	18.508	13.378	-27,7	-5.130
Tabacco a altri generi di monopolio	28.216	32.695	15,9	4.479
Non specializzati a prevalenza alimentare	64.585	68.388	5,9	3.803
Totale alimentare tradizionale	194.870	194.842	0	-28
Distribuzione moderna	25.274	24.366	-3,6	-908
Totale alimentare	220.144	219.208	-0,4	-936

Fonte: elaborazioni TradeLab su dati Osservatorio nazionale del commercio e Nielsen.

Un primo approfondimento sulla distribuzione moderna a prevalenza alimentare può essere fatto sulla base della Tavola 3.6, che riporta la numerica dei punti vendita per le principali forme distributive moderne. Il dato complessivo visto più sopra, la flessione del 3,6% nel periodo, è interamente da imputare alle piccole superfici a libero servizio (nella Tavola, "Libero servizio") che registra una perdita di 2.300 unità, pari al 18% della consistenza del 2007. I supermercati (con superficie tra i 400 e i 2.500 metri quadrati) sono rimasti stabili con 8.100 unità, mentre gli incrementi maggiori riguardano gli ipermercati (ma, come vedremo, all'interno di questo insieme esistono andamenti molto diversi) e soprattutto il discount, che ha visto la rete crescere di un terzo e raggiungere i 4.800 punti vendita, il 20% della numerica totale della distribuzione moderna.

Tavola 3.6 - Punti vendita della distribuzione moderna alimentare per formato. 2007-14.

	2007	2010	2012	2014	Var. %	Var. ass.
Ipermercato	732	825	865	870	18,9	138
Supermercato	8.086	8.292	8.351	8.096	0,1	10
Libero servizio	12.837	12.722	11.767	10.570	-17,7	-2.267
Discount	3.619	4.382	4.560	4.830	33,5	1.211
Totale alimentare	25.274	26.221	25.543	24.366	-3,6	-908

Fonte: Nielsen.

Per avere un quadro più preciso è però necessario ricorrere a informazioni più analitiche, per seguire le trasformazioni di un settore sempre più complesso e diversificato. La Tavola 3.7 riporta l'andamento delle quote di mercato per un insieme più ampio di formati, in particolare distinguendo tra ipermercati e superstore (punti vendita con oltre 2.500 metri quadrati di superficie di vendita, ma focalizzati sulle tre principali categorie merceologiche che caratterizzano l'offerta del supermercato, alimentare e beni per la casa e la cura della persona, con una ridotta presenza di altri beni non alimentari), e tra le molte declinazioni del supermercato: drugstore (offerta limitata alla cura della casa e della persona, senza alimentare), superette e altri piccoli punti vendita a libero servizio.

Tavola 3.7 - Quote di mercato nei prodotti del largo consumo confezionato per forma distributiva. 2008-14.

	2008	2010	2012	2014	Var. %	Var. ass.
Ipermercati	16,4	16,4	16,1	15,1	-7,9	-1,3
Superstore	8,8	9,8	10,8	12,3	39,8	3,5
Discount	10,1	10,4	11,1	11,4	12,9	1,3
Drugstore	2,2	2,6	3,1	3,9	77,3	1,7
Supermercati	40,3	39,9	39,7	39,5	-2	-0,8
Superette	11	10,5	10	9,5	-13,6	-1,5
Altri piccoli pdv	11,2	10,4	9,3	8,4	-25	-2,8
	100	100	100	100		

Fonte: IRI.

I dati confermano le difficoltà delle piccole superfici che negli anni considerati perdono rispettivamente 1,5 (superette) e 2,8 (piccoli negozi a libero servizio) punti di quota, tutti formati che stanno oggi vivendo una fase di ristrutturazione e riposizionamento. Eredi della drogheria, spesso anche come evoluzione degli stessi gestori, sono il punto in cui l'artigianato distributivo del passato incontra e cerca di entrare in sinergia con le regole industriali delle grandi superfici moderne. Di queste ultime assumono il libero servizio e la possibilità di sfruttare economie di scala nelle funzioni di supporto a monte, ma coniugandole con i punti di forza del vicinato. Il rapporto con il bacino di clientela è infatti forte e diretto, non solo espresso da un assortimento tarato sulle richieste della specifica clientela, ma dalla relazione personale che chi gestisce il punto vendita ha con chi lo frequenta. L'anonimato della grande distribuzione qui torna ad essere un rapporto tra persone. Questa relazione, così stretta, significa anche che la formula si declina in modo molto diverso a seconda dei luoghi, e dunque richiede molta flessibilità. Nelle superette dei piccoli paesi, o dei quartieri popolari, le leve esperienziali sofisticate servono a poco e il successo dipende dalla capacità relazionale di chi gestisce il punto vendita. In quelle delle grandi città, frequentate da single e coppie, la qualità dell'ambiente conta di più e l'assortimento deve essere ritarato su prodotti a maggiore *convenience* d'uso e di qualità più elevata. In entrambi i casi, in un contesto in cui la prossimità sta ritornando un servizio commerciale importante e apprezzato, le superette diventano un'estensione della dispensa domestica, dove le scorte sono sempre più ridotte e necessitano di continue integrazioni. Un formato difficile, che per lungo tempo ha visto la distribuzione moderna svolgere un ruolo di semplice affiliante di piccoli imprenditori indipendenti, ma che, proprio per il rinnovato interesse verso la prossimità, comincia ad essere affrontato con maggiore convinzione. In questo senso, paradossalmente, la riduzione del numero di superette, in particolare al Nord, è anche il segno che esse stanno mutando, nel tentativo di sfruttare meglio le sinergie possibili tra un *front office* artigianale e un *back office* industriale. La vera frontiera per coniugare vecchio e nuovo, tuttavia, sarà probabilmente la possibilità di integrare questa rete fitta e personalizzata con le nuove tecnologie della rete. Almeno nei contesti più evoluti, le superette possono infatti diventare anche luoghi di consegna per acquisti fatti su assai più vasti assortimenti virtuali. Il *click and collect* potrebbe sposarsi bene con punti di ritiro della merce molto vicini ai domicili da rifornire, permettendo

soluzioni *omnichannel* molto flessibili, dove il gestore della superette diventa una sorta di personal shopper per i suoi clienti e la relazione personale del passato si arricchisce di nuovi contenuti.

Anche il supermercato cede poco meno di un punto di quota e resta la forma distributiva di gran lunga centrale nel settore, con un peso sulle vendite che rimane attorno al 40%. È infatti capace di aderire ai micromercati in cui è presente, selezionando di volta in volta assortimenti su misura e potendo creare ambienti in grado di suscitare empatia in chi li frequenta. Nei paesi a economia matura, dove la crescita demografica si è arrestata, sono cresciute le famiglie di uno o due componenti e la popolazione è invecchiata, e questo è oggi il suo punto di forza: la dimensione di prossimità è la carta da giocare per gestirli con successo. Un compito che richiede, come per le superette, di non rinunciare a monte, nelle funzioni centrali di impresa, a tutte le economie di scala che è possibile sfruttare, e di assumere invece a valle, nei singoli punti vendita, una dimensione più artigianale, che avvicina e lega l'insegna a chi vive nei bacini di consumo in cui essi sono inseriti.

La Tavola 3.7 documenta anche chiaramente i diversi trend che interessano le grandissime superfici, ipermercati e superstore. Mentre infatti i primi vedono ridursi la loro quota di 1,3 punti (l'8%), i superstore ne guadagnano ben 3,5, passando da una quota dell'8,8% a una del 12,3%. È un chiaro segnale delle difficoltà dell'ipermercato e, in particolare, della componente della sua offerta, quella non alimentare, che un tempo ne aveva fatto il principale motivo di successo. L'arrivo delle grandi superfici specializzate nelle tante funzioni di consumo non alimentari ha messo in crisi l'ipermercato, che ha anche dovuto affrontare, sul fronte della convenienza, la concorrenza del discount. Con molti anni di ritardo, l'ipermercato sta oggi affrontando problemi molto simili a quelli che hanno portato alla progressiva marginalizzazione della prima formula distributiva moderna, il grande magazzino. L'esplosione della varietà dei prodotti rende poco attraente l'ipermercato rispetto agli specialisti, così come era avvenuto, per un'offerta di livello più alto, per il grande magazzino. In alcuni casi, come nell'elettronica di consumo, manca la profondità. In altri, come nell'abbigliamento, manca invece la possibilità di coniugare la visita al punto vendita con lo shopping, un'attività che ha anche un valore di intrattenimento e richiede luoghi adatti. La crescita delle grandi superfici specializzate non alimentari e delle nuove polarità dello shopping, dai *mall* all'americana ai *factory outlet*, ai centri storici e vie commer-

ciali urbane rivitalizzate dai monomarca della moda, crea inoltre un secondo effetto: forti asimmetrie, a seconda della loro presenza, nel posizionamento degli ipermercati nelle singole aree di insediamento, che rendono difficile replicare un format standardizzato. Necessità di adattamento che però contrastano con il Dna della formula, nata come massima espressione del fordismo distributivo.

L'arretramento dell'ipermercato spiega anche il successo del formato del superstore che nasce come naturale sviluppo del supermercato sul fronte dell'ampiezza e della profondità dell'assortimento. Da un lato, integra sì nuove categorie di prodotto, ma restando coerente con un'offerta di beni (e di servizi) a elevata frequenza d'acquisto, dall'altro propone una scelta sempre più ricca, generata dalla continua crescita delle proposte che, in tutte le categorie, l'innovazione ha via via messo a disposizione del consumatore. Su entrambi i fronti segue quindi l'evoluzione dei consumi, senza strappi con l'originale missione del supermercato: offrire tutto ciò che serve per i bisogni quotidiani in un mondo più ricco di beni, più segmentato e più complesso. Questo è il primo elemento che spiega il successo del superstore: ha adattato l'offerta in modo incrementale, evitando i rischi di entrata in categorie di prodotto che oggi non offrono al consumatore reali opportunità di concentrazione degli acquisti, cosa che ha fatto l'ipermercato e che è alla base dei suoi problemi. Inoltre non ha ridotto l'assortimento né in profondità, come ha fatto il discount, né in ampiezza, come fanno i drugstore, che in questo modo segmentano e quindi restringono la propria potenziale clientela. Detto altrimenti, ha mantenuto un posizionamento che gli garantisce centralità e lo rende anche in grado di fare fronte all'attuale tendenza alla crescita dell'offerta di prossimità, che sta rivitalizzando le superfici a libero servizio di minori dimensioni. Se infatti è vero che molti consumatori si stanno affidando a queste ultime, per tutti rimane l'esigenza, più o meno spesso, di una spesa completa, che il superstore offre con un buon livello di accessibilità, grazie a localizzazioni periurbane, e a prezzi competitivi.

La Tavola 3.7 documenta pure un altro fenomeno degli anni più recenti, quello del drugstore, una forma distributiva che ha una quota relativamente bassa (3,9%), ma è anche quella che l'ha vista aumentare di più nel periodo considerato (del 77%). Il drugstore, con le connotazioni che ha assunto da noi rispetto all'originale declinazione americana, ha caratteristiche tedesche. La sua ragion d'essere sta infatti nel peso relativo che hanno grandi superfici (ipermercati e

superstore) e esercizi di prossimità (supermercati di piccole e medie dimensioni) sul sistema di offerta dei prodotti di largo consumo. In Germania il sistema distributivo è dominato dal discount, una formula di vicinato che ha reso la vita molto difficile all'ipermercato: la sua possibilità di utilizzare il prezzo come leva per conquistare quote di spesa è risultata spuntata. La prevalenza di piccole superfici di vicinato, tuttavia, ancor più se esse sono discount, crea un vuoto di offerta. Le ridotte metrature spingono infatti sia il discount sia i piccoli supermercati a concentrare la loro offerta sull'alimentare, la parte centrale del loro assortimento, quella che determina le scelte d'insegna del consumatore. Inoltre, nel caso del discount, nei prodotti per la cura della casa e della persona pesa, più che nell'alimentare, la mancanza di grandi marche, che in questi comparti hanno un ruolo difficilmente sostituibile con le marche commerciali. Sono i motivi per i quali si apre uno spazio per una tipologia di vendita che consente al consumatore di integrare gli acquisti di questi prodotti con punti vendita complementari a quelli che si concentrano sul food. Essi devono quindi essere di vicinato e permettere al cliente di trovare, in particolare nella cura della persona, una profondità di offerta in grado di dare adeguata rappresentanza a tutti i nuovi prodotti che l'industria ha creato nel tempo. Se si guarda alla crescita e all'attuale diffusione dei drugstore, si nota come essa sia iniziata con un radicamento in aree, il Nord-Est e la fascia adriatica, connotate da una scarsa presenza di grandi superfici e invece da una dominanza di piccoli e medi esercizi. È in questi contesti che la compressione dell'offerta di prodotti per la cura della casa e della persona, a vantaggio della componente alimentare, ha finito nel tempo per creare il vuoto di offerta di cui si è detto più sopra. Non è quindi un caso se la diffusione del drugstore è più bassa nel Nord-Ovest, l'area dove è più consolidata la presenza di ipermercati e superstore, e dove quindi sino a oggi quel vuoto di offerta era assai meno rilevante.

Infine, la Tavola 3.7 conferma la crescita del discount. L'iniziale successo del discount, tutto sommato, a posteriori, neppure così irresistibile, si fondava sulla riduzione di tutti i costi di filiera. Quelli di produzione, proponendo beni a marca del distributore, ottenuti sulla base di capitolati assai stretti, e quelli di distribuzione, lavorando sulla riduzione delle referenze, l'aumento delle rotazioni medie, un ciclo logistico velocissimo e punti vendita spartani. Un format davvero tedesco, che in questa versione "pura" si è meritato giustamente l'aggettivo "hard" e che ricorda molto un modello di approvvigiona-

mento militare. Da allora sono passati oltre venti anni e il discount è cambiato. Il fresco, inizialmente quasi assente perché non consentiva di esprimere le stesse riduzioni di prezzo possibili sul confezionato di marca, oggi è parte integrante dell'assortimento e, talvolta, anche un elemento qualificante. Le referenze, anche nel secco, sono aumentate; il branding delle varie categorie è più curato, sono state introdotte linee premium, prodotti del territorio e persino alcune grandi marche industriali. Inoltre, i punti vendita sono oggi più curati, con ambienti luminosi e un carico di prodotto più leggero. L'obiettivo è chiaro: eliminare ogni connotazione di "povertà" per proporsi a un numero più elevato di consumatori e, tra questi, per convincerne quanti più possibile a considerare le insegne discount come riferimento univoco, che non necessita di integrazioni di spesa in altri format a servizio più elevato. Quindi, e va sottolineato, non solo un ampliamento dell'offerta, ma un diverso modo di proporla e proporsi, che trova nella comunicazione un essenziale strumento nel percorso di riposizionamento. In definitiva, una sorta di "ikeizzazione", che porta dal discount al largo consumo low cost. In questo percorso esiste un rischio di aumento dei costi, che toglierebbe la ragion d'essere della formula. Ma per ora l'ampiezza dei differenziali di prezzo (percepiti, più ancora di quelli effettivi) tra le insegne del largo consumo low cost e quelle con assortimenti completi, e la possibilità di sfruttare consistenti opportunità di *cross selling*, lasciano un considerevole spazio di manovra. Da sottolineare, infine, la diversa "geografia" del discount in Italia. La quota media dell'11,4% ricompono infatti una presenza assai più forte nel Sud, dove raggiunge il 14,1%, rispetto al Centro (12,4%) e, in particolare al Nord-Est (10,2%) e al Nord-Ovest (9,6%), diversità che sono speculari alla diffusione dell'ipermercato e dunque alla possibilità per il consumatore di trovare un'offerta di convenienza alternativa.

In questi anni la fisionomia della grande distribuzione alimentare italiana è dunque molto cambiata, con un aumento della varietà dei formati disponibili per il consumatore e un diverso equilibrio tra di essi. Il formato che è andato assumendo centralità è il superstore, posizionamento che gli permette di rimanere ancorato al paradigma del *mass market*: un'alternativa, aggiornata rispetto ai cambiamenti del consumo, in grado di servire tutte le componenti della domanda. Ciò gli garantisce un altro vantaggio: continua ad essere un modello di business fortemente "industriale", che riesce a sfruttare elevate economie di scala. Anche se ha dovuto affrontare i costi di un aumento delle

referenze e delle relative complessità gestionali, continua a potersi proporre a tutti. Non è quindi un caso se il superstore condivide con discount e drugstore un momento di successo. In modi diversi sono tutte formule che riescono a esprimere un'elevata efficienza. Discount e drugstore lo fanno segmentando la clientela e di conseguenza riducendo i loro spazi di mercato. Il superstore assumendosi i maggiori costi di un'offerta allargata, ma capace di attrarre, con frequenza variabile, la grande maggioranza dei consumatori. Ed è per questo motivo che sta diventando la formula su cui si stanno riposizionando molti ipermercati, come via d'uscita da difficoltà che, è ormai chiaro a tutti, sono strutturali.

A prescindere dai formati, per tutta la grande distribuzione gli anni della crisi si sono stati molto difficili. Si è visto poco sopra come per la prima volta la numerica della rete si sia ridotta, una riduzione che non si riscontra per l'insieme delle altre formule che operano nell'alimentare. Il dato più significativo è infatti costituito dalla sua difficoltà a conquistare nuove quote di mercato rispetto alle altre componenti del commercio al dettaglio alimentare, un trend che si era consolidato nel passato e che sembrava scontato potesse continuare e dovesse persino rafforzarsi in un periodo di crisi. Di questo arresto testimoniano i dati della Tavola 3.8, in cui sono riportate le stime della quota di mercato della distribuzione moderna per i principali aggregati merceologici di riferimento (alimentare, bevande alcoliche e non alcoliche, non durevoli casa e igiene personale), calcolata rispetto ai consumi di contabilità nazionale nel 2010 e nel 2013, ultimo anno per il quale è possibile disporre di dati analitici di fonte Istat. Premettendo che le categorie di spesa usate per classificare i consumi di contabilità nazionale non sono immediatamente confrontabili con le categorie di prodotto che costituiscono le vendite della grande distribuzione, le prime essendo più ampie rispetto alle seconde, con un effetto di sottovalutazione della quota di mercato, non di meno il dato di trend che emerge appare significativo. L'unica categoria di prodotto in cui la quota cresce è l'alimentare, confezionato e fresco, in cui nel triennio considerato la grande distribuzione guadagna poco meno di 2 punti di quota, un risultato coerente con quanto visto più sopra in merito alle difficoltà dei negozi tradizionali in questo comparto (macellerie e panetterie). Nelle altre categorie di prodotto avviene l'opposto: si riducono le quote nelle bevande non alcoliche (-0,3 punti) e, in particolare, in quelle alcoliche (-1,5 punti; si è visto come le enoteche siano notevolmente aumentate); nei beni non

durevoli per la casa (-1,6); nei prodotti per l'igiene personale (-1,3). Nel complesso, il risultato positivo (il guadagno di 0,8 punti di quota) è interamente dovuto alla performance nell'alimentare. A fronte di questi andamenti sembra evidente che i formati più consolidati della distribuzione moderna, ipermercati e supermercati, abbiano avuto difficoltà ad adeguarsi ai nuovi comportamenti della domanda, e che i modelli gestionali su cui sono costruiti richiederanno in futuro una significativa revisione.

Tavola 3.8 - Quota di mercato di supermercati e ipermercati (esclusi drugstore, discount e superfici inferiori ai 400 mq) sui prodotti di largo consumo di contabilità nazionale a prezzi correnti.

	2010	2013	Var. ass.
Alimentari	32,2	33,9	1,7
Bevande non alcoliche	26,1	25,8	-0,3
Bevande alcoliche	33,2	31,7	-1,5
Non durevoli casa	34,7	33,1	-1,6
Igiene personale	18,5	17,2	-1,3
Totale	30,3	31,1	0,8

Fonte: elaborazioni TradeLab su dati Istat e Nielsen.

Le difficoltà appena rilevate possono, infine, essere valutate anche in rapporto ai risultati economici delle imprese. Secondo dati elaborati da Coop su un campione significativo di imprese, la redditività della grande distribuzione italiana è continuamente peggiorata. Il risultato operativo netto (vendite meno costi e ammortamenti, prima di interessi, tasse e altre partite che non riguardano la gestione operativa) sul fatturato è passato dal 2,4% del triennio 2005-07, al 2,1% del triennio 2008-10, all'1,5% del triennio 2011-13, per arrivare all'1% nel 2014. Negli stessi periodi i risultati d'esercizio hanno seguito un trend simile: 1,7%, 0,2%, 0,3%, 0,1%. Malgrado gli sforzi fatti dalla gran parte delle imprese sul fronte dei costi e della gestione, le difficoltà sono quindi cresciute e oggi il settore può solo sperare che la lenta ripresa in corso allenti la pressione sui margini che la concorrenza ha portato in questi anni per assicurarsi consumatori e fatturato.

I dati e le tendenze appena commentati vanno anche letti in rapporto a un più generale invecchiamento dei paradigmi che hanno sostenuto fino ad ora i modelli operativi della grande distribuzione. A dimostrarlo sono i risultati di un'insegna, Eataly, che senza rinunciare alla ricerca di volumi ha seguito strade di sviluppo molto diverse. Nata negli anni peggiori dell'economia italiana dal dopoguerra, e arrivata a fatturare circa 400 milioni di euro nel 2015, Eataly mostra che pur in condizioni difficili i consumatori sono disposti a spendere risorse se vedono in ciò che si offre loro un reale valore aggiunto. Così, la possibilità di acquistare prodotti e di consumarli in loco, integrando la distribuzione alla ristorazione, di reperire prodotti del territorio e prodotti biologici, e di farlo in un ambiente stimolante, tutte condizioni assai lontane da quelle che caratterizzano la grande distribuzione, segnalano oggi una possibile strada per recuperare terreno. E va dato atto a molte insegne di avere iniziato a sperimentare in questa direzione, con risultati che per ora non risolvono i problemi di imprese spesso molto grandi, ma che almeno mostrano una nuova vitalità e una ricerca di soluzioni anche radicalmente diverse dal passato per recuperare sintonia con il consumatore e capacità di crescita.

3.3 - La grande distribuzione non alimentare

Le fonti informative disponibili per il commercio al dettaglio alimentare sono ampie e consolidate. L'opposto avviene per quello non alimentare che raccoglie, in una definizione per pura differenza, un numero molto ampio di comparti eterogenei per i quali non si dispone spesso di un'informazione adeguata. Un primo quadro d'insieme è comunque possibile relativamente alla numerica della rete per i principali aggregati di offerta (Tavola 3.9). Il primo dato che va sottolineato è costituito dalla significativa riduzione della rete fra il 2007 e il 2014, 22.500 esercizi in meno, pari al 4% di quelli esistenti all'inizio del periodo. Il non alimentare ha quindi subito la crisi in modo assai più netto del comparto food. Anche in questo caso, esistono comunque andamenti molto diversi per i singoli aggregati di offerta che sono, nel complesso, via via peggiori passando dalle specializzazioni più legate a prodotti di consumo immediato e muovendosi verso quelle dove prevalgono beni semidurevoli e durevoli.

La riduzione più marcata ha riguardato i punti vendita che vendono mobili e altri beni semidurevoli per la casa: in sette anni quasi 11

mila unità in meno, pari al 21% di quelle in essere nel 2007. Alcune crisi aziendali che hanno interessato il comparto della distribuzione del mobile, in particolare i casi di Mercatone Uno e Conforama, vanno lette in questo contesto di forte calo dei consumi e di vendite. La crisi ha avuto un impatto molto rilevante anche su librerie ed edicole, con una riduzione di quasi 4 mila punti vendita, il 9% del totale. In questo caso, e in particolare per le edicole, alla diminuzione della spesa si sommano gli effetti della digitalizzazione di questi prodotti, che ha spinto una parte crescente di consumatori a fruirli in rete. Il comparto con la terza peggiore performance è quello dell'abbigliamento e delle calzature, che perde 11 mila punti vendita (-6,9%). Oltre alla diminuzione dei consumi, su questo risultato ha pesato una ridefinizione interna degli equilibri tra esercizi indipendenti, una volta dominanti, e negozi legati ai grandi marchi della moda, di quella del lusso e di quella low cost, che sono riusciti assai meglio dei primi a rispondere al trend negativo della spesa dei consumatori. Andamento negativo anche per profumerie ed erboristerie, con 1.000 punti vendita in meno (-4,3%). Anche qui, un risultato che va interpretato come esito combinato di recessione e trasformazioni interne alla rete di vendita, poiché questo tipo di prodotti è anche commercializzato da farmacie e parafarmacie che, invece, in questo periodo sono molto cresciute. La liberalizzazione della vendita di prodotti farmaceutici che non richiedono ricetta medica e che non sono coperti dal sistema sanitario nazionale a tutti gli esercizi che li commercializzano in presenza di un farmacista, ha infatti innescato un doppio riposizionamento. Le parafarmacie sono cresciute e hanno aumentato la loro capacità competitiva rispetto alla farmacie, e queste ultime, come risposta a una riduzione dei fatturati e a una più bassa marginalità sui farmaci etici, hanno cercato di aumentare le loro vendite di beni e servizi non farmaceutici, in particolare nell'area della cosmesi. Il risultato di queste dinamiche, sommando la rete di farmacie e parafarmacie con i punti vendita specializzati in articoli medicati e ortopedici, è un incremento di 3.500 unità, il 15% in più rispetto al 2007. Tra i comparti in crescita, vanno ancora menzionati quello del bricolage (ferramenta, vernici, materiali da costruzioni), che segna un 4,4% di unità in più, e quello della distribuzione di carburanti, altre 1.600 stazioni di servizio (+6,7%). Sono due casi molto diversi, il primo è l'effetto della risposta di molte famiglie alla riduzione del reddito disponibile, che le ha portate a svolgere direttamente interventi di manutenzione un tempo affidati ad artigiani, il secondo

registra invece il fallimento dei tanti tentativi di razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti. Si auspicava che il numero di pompe di benzina si riducesse per migliorare la loro efficienza; nel periodo considerato sono invece aumentate quelle marginali, per molti esercenti fonte di un reddito, pur modesto.

Tavola 3.9 - Dettaglio non alimentare in sede fissa. Struttura per specializzazione: 2007-2014

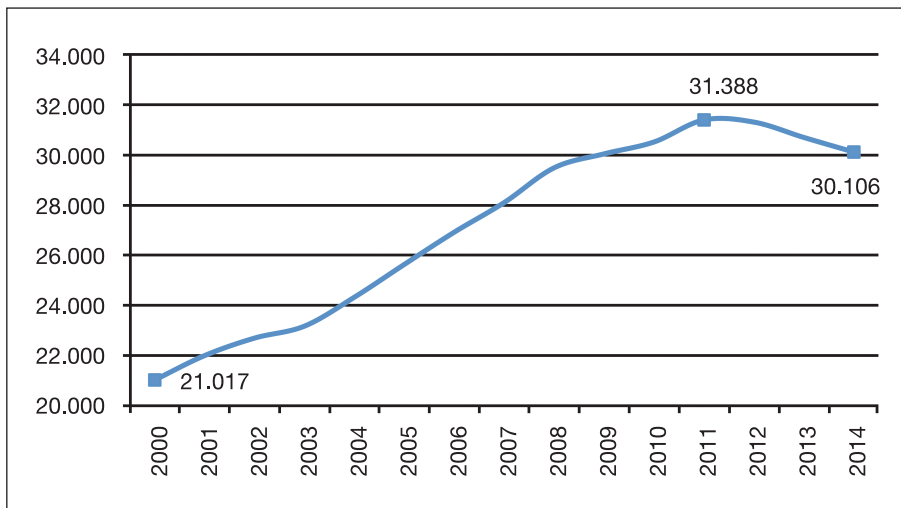
	2007	2014	Var. %	Var. ass.
Abbigliamento, calzature a articoli in pelle	157.209	146.338	-6,9	-10.871
Articoli medicali e ortopedici	5.157	5.657	9,7	500
Cosmetici, articoli di profumeria ed erboristeria	23.215	22.215	-4,3	-1.000
Ferramenta, vernici e materiali da costruzioni	39.954	41.726	4,4	1.772
Mobili, casalinghi, illuminazione	52.011	41.129	-20,9	-10.882
Libri, giornali, cartoleria	44.847	40.949	-8,7	-3.898
Carburanti	24.226	25.861	6,7	1.635
Farmacie e parafarmacie	18.397	21.445	16,6	3.048
Altro commercio non alimentare	193.374	190.517	-1,5	-2.857
Totale non alimentare	558.390	535.837	-4	-22.553
Distribuzione moderna non food (stima)	28.095	30.106	7,2	2.011

Fonte: Osservatorio nazionale del commercio e stime TradeLab.

Un commento a parte merita l'andamento della distribuzione moderna non alimentare, avvertendo subito che la sua consistenza è frutto di una stima che include non solo le grandi superfici non alimentari, ma anche le principali reti succursalistiche presenti nei singoli comparti di specializzazione. La Tavola 3.9 segnala una crescita di 2 mila esercizi, il 7% in più rispetto al 2007. È un dato positivo, ma va rilevato che il confronto tra inizio e fine della crisi tende a nascondere andamenti interni al periodo che è invece interessante evidenziare. Così, la Tavola 3.10 riporta la numerica della distribuzione moderna non alimentare dal 2000 al 2014 e consente di leggere meglio come essa abbia risposto alla congiuntura. Fino al 2008 la crescita è stata elevata e ininterrotta, effetto di dinamiche interne di sostituzione tra operatori indipendenti e imprese a succursali o comunque legate contrattualmente (franchising) a gruppi

integrati verticalmente di elevate dimensioni. La prima fase della recessione del 2009-11 non incide quindi in modo rilevante su questo trend, ma lo rallenta solo per due anni, fino al nuovo elevato incremento del 2011, quando la numerica raggiunge il suo valore massimo: 31.400 esercizi. Nei tre anni successivi, quindi nella seconda fase della recessione, si ha invece un ridimensionamento della rete, che perde circa 1.300 esercizi. Seppure in ritardo rispetto al resto del non alimentare, anche la distribuzione moderna ha quindi risentito della crisi e ha visto un ridimensionamento della sua presenza sul territorio.

Tavola 3.10 - Numerica della rete della distribuzione moderna non alimentare: 2000-14.



Fonte: stime TradeLab.

Nella Tavola 3.11 sono riportate le stime delle quote di mercato per le principali categorie non alimentari di tre diverse tipologie di vendita: le grandi superfici alimentari (Gsa: supermercati e ipermercati); le grandi superfici specializzate non alimentari (Gss); le grandi superfici non specializzate non alimentari (Gsns, costituite da grandi magazzini, magazzini popolari, mercatoni e cash&carry). Si tratta delle quote detenute da imprese a succursali con almeno 5 punti

vendita che, in alcuni comparti, come nell'abbigliamento, includono nelle Gss tutti i succursalisti, a prescindere dalla dimensione dei loro punti vendita.

La Tavola riporta le quote relative al 2010 e al 2014 e mostra il peso delle tre tipologie di grande distribuzione nei maggiori comparti del non alimentare. Con riferimento alla somma delle quote, quindi a quella totale della distribuzione moderna, i settori dove essa ha ormai raggiunto una dominanza sono i piccoli elettrodomestici (80%), gli elettrodomestici bruni (l'audio e video, 81%) e l'*edutainment* (60%). Molto rilevante, con una crescita assai rapida in questi ultimi anni, è anche la quota nella telefonia (55%), nell'abbigliamento e nelle calzature (54%), negli articoli sportivi (52%), negli elettrodomestici bianchi (44%) e nell'hardware (personal computer, notebook, tablet e altri componenti per l'informatica, 42%). Rimangono invece ancora basse le quote relative al bricolage (36%) e al mobile-arredamento (25%). Fra il 2010 e il 2014 le quote sono in generale aumentate, ma non mancano anche alcuni casi di riduzione. Il più elevato riguarda l'hardware, dove le diverse tipologie di distribuzione moderna perdono oltre 4 punti di quota, in parte da attribuire alla crescita dell'e-commerce in questo comparto. Più contenute le perdite nei piccoli elettrodomestici e nell'*edutainment*.

Tra le tre componenti di distribuzione moderna riportate nella Tavola, le Gsa sono quelle che evidenziano le performance peggiori: solo negli articoli sportivi (dove la quota di mercato è però molto bassa) si rileva una modesta crescita, mentre in tutti gli altri comparti la perdita di peso è generalizzata. Un'ulteriore evidenza della perdita di rilevanza degli ipermercati, la formula di vendita a cui si riferiscono gran parte delle vendite non alimentari attribuite alle Gsa.

Tavola 3.11 - Quote di mercato della grande distribuzione non alimentare e alimentare. 2010-14.

	Gsa		Gss		Gsns		Totale		
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014	Delta
Abbigliamento e calzature	3,4	3,4	38,3	43,3	6,9	7,7	48,6	54,4	5,8
Elettrodomestici bruni	13,6	10,9	56,5	57,6	6,3	12,3	76,4	80,8	4,4
Elettrodomestici bianchi	3,4	2,8	30	34,4	4,3	6,3	37,7	43,5	5,8
Piccoli elettrodomestici	23,6	17,6	53	46	6,4	16,8	83	80,4	-2,6
Hardware	8,2	5,2	34,1	29,6	3,5	6,8	45,8	41,6	-4,2
Telefonia	9,5	9,2	33,6	40,3	5	5,8	48,1	55,3	7,2
Mobile e arredamento	1	0,7	17,7	19,1	4,9	4,8	23,6	24,6	1
Bricolage	9,6	8,7	25,6	26,8	0	0	35,2	35,5	0,3
Articoli sportivi	2,6	2,7	40	46,7	2,5	2,3	45,1	51,7	6,6
Edutainment	18,6	16,2	42,6	43,5	0	0	61,2	59,7	-1,5

Fonte: TradeLab per Indicod-Ecr.

Il contrario è avvenuto per le Gss che, con qualche eccezione, hanno visto aumentare il loro peso in gran parte delle merceologie considerate nella Tavola. Da notare in particolare il caso dell'abbigliamento, il comparto più grande tra quelli considerati, dove le Gss si stanno avvicinando al 50% delle vendite, e quello degli articoli sportivi, dove, per effetto in particolare dell'insegna leader di mercato, Decathlon, la quota è cresciuta in quattro anni di ben 6,7 punti. Anche le Gsns mostrano risultati nel complesso buoni, con quote spesso contenute, ma in aumento. Tra i comparti dove la crescita è stata particolarmente elevata vanno rilevati quelli dei piccoli elettrodomestici e degli elettrodomestici bruni.

L'andamento delle quote di mercato, complessivamente positivo per la distribuzione moderna, va integrato con qualche considerazione in merito all'andamento dei consumi dei comparti più rilevanti del non alimentare.

- **Abbigliamento e calzature.** È, per venduto, il maggiore comparto del non alimentare, con consumi, calcolati a prezzi costanti 2010, pari a 59,1 miliardi di euro nel 2014 contro i 65,6 miliardi del 2007. La contrazione dei consumi durante la recessione è quindi stata del 9,9%, di 2,5 punti più alta della media. Il fenomeno più rilevante che carat-

terizza il comparto è la continua crescita delle reti monomarca, di quelle che sono espressione di imprese con un imprinting sia distributivo - come la gran parte del low cost - sia produttivo - come quelle che prevalgono nel lusso. La loro crescita, in una congiuntura fortemente negativa, spiega il consistente arretramento dei punti di vendita indipendenti che, come si è visto commentando la Tavola 3.9, sono diminuiti di circa 11 mila unità. La rete controllata da insegne succursaliste, con gestione sia diretta sia in franchising, è stimata in circa 10.000 unità per l'abbigliamento e calzature, a cui si aggiungono circa 3.000 unità specializzate nell'intimo e 1.700 unità specializzate nel bambino. Nel complesso 15.000 punti vendita, un po' più del 10% del totale. Il peso dei monomarca è destinato a crescere per l'importanza che il controllo della fase della distribuzione al dettaglio ha per le imprese del settore, essendo la condizione per poter esprimere al meglio l'offerta dei marchi che li controllano al consumatore e per disporre del ritorno informativo necessario per ridurre i tempi di risposta al mercato e, con essi, l'inventario. Inoltre, come ha dimostrato l'intimo, quando i monomarca arrivano a un'elevata copertura del mercato, la loro diffusione si autoalimenta per la necessità di tutti i brand forti di disporre di un accesso diretto al mercato via via che diventa più difficile trovare intermediari indipendenti qualificati.

- Elettrodomestici bianchi. Questa componente degli elettrodomestici ha visto i consumi delle famiglie passare da 5,8 a 4,4 miliardi di euro nel periodo 2007-14, con una riduzione del 23,5%. È principalmente l'effetto di un rallentamento della sostituzione degli apparecchi in essere, presenti ormai nella quasi totalità delle famiglie, che ha contribuito a mettere in difficoltà gli operatori commerciali che offrono questi e altri beni dell'elettronica di consumo. Date le loro caratteristiche - beni che costituiscono la base irrinunciabile della dotazione di "macchine" per le attività domestiche - saranno anche quelli che si può presumere si avvantaggeranno per primi di una ripresa della spesa.
- Elettronica di consumo. È uno dei pochi settori che nel suo complesso ha visto crescere la spesa per consumi: dai 7,7 ai 10 miliardi di euro a prezzi costanti 2010 fra il 2007 e il 2014 (+30%). Si è trattato però di un andamento spesso molto diseguale per le diverse categorie di prodotto, con acquisti che nel tempo si sono concentrati su quelle dove l'innovazione offriva via via nuovi beni. Negli anni più recenti non ci sono però state innovazioni radicali e dunque

la spesa non è cresciuta più come in passato (nel 2012 e nel 2013 i consumi sono in realtà diminuiti, per riprendere nel 2014), e si è spostata sulla telefonia, che è diventata la categoria di prodotto trainante anche per i distributori di elettronica di consumo. La spesa in telefonia (non inclusa nei dati riportati più sopra) è infatti passata dai 3,6 miliardi del 2007 agli 8,8 del 2014 (+145,8%), con un trend di crescita anno su anno che per ora non ha ancora mostrato un rallentamento. Un dato molto positivo per le grandi superfici specializzate in questo comparto, che hanno visto aumentare la loro quota nella telefonia di poco meno di 7 punti percentuali, compensando almeno in parte la riduzione dei consumi di elettrodomestici bianchi e l'andamento molto diseguale delle varie categorie del bruno. Ma, al di là degli andamenti dei volumi di vendita, ciò che ha reso difficili questi anni per i grandi distributori del comparto è stata la forte concorrenza di prezzo e la conseguente perdita di marginalità. La quasi totale dipendenza dai prodotti delle grandi marche presenti nel settore, referenze obbligate per tutte le insegne, ha reso molto difficile costruire politiche di differenziazione e ha finito per appiattire l'offerta sul prezzo. L'uscita dal mercato italiano di alcune grandi imprese europee è forse la più evidente testimonianza delle difficoltà che il settore sta vivendo.

- **Mobili e arredamento.** Il settore dei mobili e degli altri articoli di arredamento ha dovuto fare fronte a una caduta dei consumi che è stata seconda solo a quella degli autoveicoli. Sempre a prezzi 2010, la spesa delle famiglie si è infatti ridotta da 28,4 a 19,5 miliardi di euro fra il 2007 e il 2014 (-31,4%). Non sorprende quindi se un quinto degli esercizi commerciali sono usciti dal mercato, poco meno di 11.000 unità. Anche scontando una ripresa dei consumi per l'acquisto di una tipologia di beni di cui si è così a lungo rimandata la sostituzione, i negozi indipendenti subiranno in futuro un'ulteriore riduzione in parallelo alla crescita delle catene di punti vendita che sta accompagnando il progressivo consolidamento di questo settore. In particolare, anche per effetto della crisi e della riduzione dei consumi, sono emersi e hanno assunto importanza operatori commerciali che propongono un'offerta low cost. Oltre all'insegna da sempre leader nel low cost del mobile, Ikea, gruppi come Divani&Divani, Chateau d'Ax e Poltronessofoà hanno manifestato una buona tenuta anche a fronte delle difficoltà di mercato, dimostrando le potenzialità di catene monomarca anche in un settore dove i punti vendita multimarca indipendenti, attivi a livello locale, sono stati dal secon-

do dopoguerra il riferimento prevalente per il consumatore. Inoltre, se, come in passato, il comparto delle cucine anticiperà ancora ciò che è destinato ad avvenire nel mobile, è probabile che si apriranno nuovi spazi per reti monomarca, espressione diretta dei maggiori produttori di livello medio e alto.

- **Bricolage.** Il bricolage è un mercato che non trova un riscontro preciso nei dati sui consumi delle famiglie e che si qualifica invece per le caratteristiche di alcuni formati di vendita al dettaglio che hanno nel tempo ridefinito mercati più tradizionali, come quelli delle ferramenta, delle vernici e dell'utensileria. L'acquisizione da parte di Adeo (Leroy Merlin e Brico) di Castorama rende oggi questo comparto dominato da un singolo operatore, che si è anche dimostrato molto attivo nell'innovazione dei formati: non solo l'insegna Bricoman, pensata prevalentemente per una clientela professionale, che rimane ancorata alla tradizionale offerta del bricolage integrato con un'offerta più profonda di materiali per l'edilizia, ma recentemente anche l'insegna Zodio, più orientata ai prodotti per la casa. Definito come somma dei circa 650 punti vendita del bricolage, il settore vale circa 6 miliardi di euro e ha mostrato un andamento meno negativo del complesso dei consumi delle famiglie. Oltre che alla diffusione dell'autoproduzione di attività in passato affidata agli artigiani, in futuro la crescita è affidata alla sostituzione degli esercizi commerciali ancorati alle più tradizionali specializzazioni merceologiche che il bricolage sta via via sostituendo, almeno per gli acquisti delle famiglie.
- **Articoli sportivi.** Nel periodo considerato questo mercato ha visto una riduzione di spesa di circa 6 punti percentuali, leggermente al di sotto di quella media dei consumi totali. È stato anche uno di quelli in cui le grandi superfici specializzate hanno fatto maggiori progressi, conquistando 7 punti di quota, che ora è di poco inferiore al 47%. L'operatore che ormai si identifica con questo comparto e che ha visto i migliori risultati è Decathlon, ma non vanno dimenticate la insegne che offrono un assortimento specializzato nelle calzature e nell'abbigliamento sportivo che hanno sviluppato reti monomarca di notevole e crescente peso.

Infine, a chiusura dell'analisi dei trend del non alimentare, qualche breve commento sulla diffusione del commercio elettronico che, almeno in Italia, nel food ha un ruolo ancora del tutto marginale. Come mostra la Tavola 3.12, il valore corrente delle vendite del commercio

elettronico ai consumatori finali sono passate, secondo la stima di Netcomm-Politecnico di Milano, da 5 a 13,2 miliardi di euro fra il 2007 e il 2014. I servizi turistici sono sempre stati e ancora rimangono il tipo di prodotto più spesso acquistato in rete, con un peso che nel 2014 era del 41%. L'altro comparto che ha avuto un peso rilevante nell'e-commerce italiano è quello dell'informatica e dell'elettronica, che ad oggi costituisce il 12% del valore delle transazioni. Ma dal 2012 la tipologia di beni che ha stabilmente occupato il secondo posto per valore degli scambi è l'abbigliamento, che appare la componente più dinamica dell'e-commerce italiano. Seguono le assicurazioni, con un peso stabile nel tempo, e chiudono la classifica l'editoria, con circa il 3%, e il *grocery* con circa l'1%.

Tavola 3.12 - Valore delle vendite del commercio elettronico B2C (Business to Consumer) in Italia in milioni di euro correnti e ripartizione percentuale per tipologia di prodotto scambiato. 2017-14.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Turismo	53	53	52	52	48	45	43	41
Abbigliamento	3	4	6	8	10	11	13	14
Informatica ed elettronica	10	10	10	10	10	10	11	12
Assicurazioni	8	8	8	9	10	11	10	8
Editoria	2	2	3	3	3	3	3	3
Grocery	1	1	1	1	1	1	1	1
Altro	23	22	20	17	18	19	19	21
Totale	5.032	5.754	5.772	6.779	8.061	9.565	11.307	13.202

Fonte: Osservatorio E-Commerce B2C Netcomm-Politecnico di Milano.

Se si prescinde dall'acquisto di servizi, che non richiedono la domiciliazione, come nel caso del turismo e delle assicurazioni che da soli costituiscono la metà degli acquisti in rete, i valori in gioco sono ancora abbastanza modesti, ma seguono un trend in forte crescita. Inoltre, la rapida diffusione dell'e-commerce nell'abbigliamento, una tipologia di prodotto dove la presa di visione prima dell'acquisto è rilevante e poteva fare ipotizzare difficoltà per la diffusione degli acquisti in rete, segnala un cambiamento di attitudini da parte dei

consumatori che rende necessario per tutte le imprese di distribuzione un adeguamento del loro approccio al mercato. Per quanto è possibile capire dalle tendenze in atto, la diffusione dell'e-commerce non si tradurrà infatti in una sostituzione di quello basato sulla rete fisica, bensì nella necessità di integrare l'interfaccia fisica e quella virtuale, offrendo al consumatore la possibilità di scegliere quella che di volta in volta preferisce. Un effetto rilevante comunque ci sarà, sia per la necessità di utilizzare in modo parzialmente diverso i punti vendita, che dovranno sottolineare la loro dimensione esperienziale e il loro ruolo di luoghi dove prendere visione dei prodotti, senza necessariamente acquistarli, sia perché un anche parziale passaggio di vendita all'interfaccia virtuale porterà comunque a una riduzione della rete fisica, con tutti gli effetti del caso anche in termini di occupazione.

PARTE II
Turismo e ospitalità

a cura di Stefano Landi
(*SL&A turismo e territorio*)

Il turismo italiano è a un punto di snodo

È un momento molto particolare quello che stiamo attraversando, fra la fine del 2015 e l'inizio del nuovo anno, per molti e diversi motivi che vengono a convergere nello stesso momento storico dell'evoluzione economica, produttiva e sociale del nostro Paese.

Sarebbe forse troppo facile chiamare questa fase "maturità", anche se molti sono i parametri che conforterebbero una tale definizione. Certo è che alcune grandi tendenze di medio-lungo periodo sembrano ormai compiute, mentre si stenta a comprendere che cosa ci aspetti, e ad affrontarlo adeguatamente in una logica di rilancio.

* * *

La domanda turistica mondiale cresce a tassi surriscaldati, soprattutto grazie alle economie emergenti, e privilegia in primo luogo il mercato domestico dei vari Paesi, poi i Paesi stranieri di prossimità (all'interno delle macro-regioni continentali), e infine, per un importantissimo 20%, i viaggi intercontinentali.

Tra questi viaggi una delle destinazioni obbligate ("almeno una volta nella vita") è certamente l'Italia, ma non tutto il Paese. Sono infatti in cima ai desideri dei nuovi turisti mondiali soprattutto la Capitale, poi le altre città storiche, ma anche le esperienze uniche che solo in Italia si possono trovare e vivere.

Questa constatazione spiega anche parte della fase di maturità in cui si trovano diversi dei nostri prodotti turistici tradizionali, che appaiono sempre meno in grado di attrarre ospiti stranieri, soprattutto se provenienti da altri continenti.

L'esigenza di diversificazione e di continua innovazione di prodotto è quanto mai viva in Italia, nel momento in cui è difficile e molto costoso scoprire e lanciare nuove destinazioni, mentre molto più efficace può risultare seguire le innovazioni dei gusti, delle passioni, delle tribù di turisti, anche mediante gli immancabili canali specializzati.

Restando alle destinazioni, non ha senso pensare all'Italia come a un luogo vergine e inesplorato, in cui si possano realizzare grandi resort da lanciare sul mercato mondiale: questa visione appare data, anche per la forza crescente di competitori *newcomers* (nel nostro bacino continentale, ma soprattutto in altri).

Ad esempio, il mare (balneare) e la montagna (sci alpino) ormai sono prodotti turistici "banalizzati", strutturati e venduti in ogni macroarea continentale, sempre meno in grado quindi di attrarre flussi internazionali dalla media e lunga distanza.

L'unica "nuova frontiera" turistica che ci resta da esplorare e valorizzare è l'Italia di mezzo, quella della natura tutelata, della media montagna, dell'agricoltura di qualità, dei territori dotati di grande e irripetibile identità, ma a rischio di abbandono.

In ogni caso non è ancora stata aperta quella "fabbrica del prodotto" che rappresentava uno dei punti qualificanti del Piano strategico nazionale "Italia 2020", e non è ancora ripartito il soggetto nazionale di marketing (ENIT o AGIT) che da troppi anni langue.

* * *

Il nostro Continente, in questo quadro, continua a rappresentare per l'Italia il mercato estero di domanda di gran lunga più importante, anche se non ha più le potenzialità di crescita quantitativa di un tempo, o quelle che adesso mostrano le economie emergenti.

A questo mercato va riservato il più ampio sforzo di diversificazione dei prodotti, nella coscienza che le destinazioni tradizionali rischiano altrimenti di perdere, più di quanto non abbiano già fatto, la loro forza di richiamo.

Certo, alcuni Paesi in particolare dell'Est cresceranno in termini di viaggi all'estero, e per alcuni anni ancora potranno integrare e sostituire la domanda ormai consolidata che tradizionalmente ci proviene dal Centro e Nord Europa.

A questi Paesi va però riservata un'attenzione diversa e specifica, molto mirata anche all'esaltazione di tutte quelle particolarità dello stile di vita italiano, che da loro risulta eccezionalmente apprezzato.

* * *

Per quanto riguarda poi la domanda interna, il massimo assoluto del 2008 ha lasciato il posto a un tonfo ininterrotto di sette anni, che ha trovato solo nel 2015 i primi segnali di controtendenza, molto evidenti in particolare per le vacanze natalizie e l'Epifania 2016.

Il mercato turistico domestico, che per decenni aveva rappresentato la grande forza delle nostre imprese soprattutto più brave nella fidelizzazione e meno orientate al marketing di conquista, ha probabilmente compiuto la propria parabola, ed è pronto a ripartire su basi nuove. Probabilmente si frammenterà in mille rivoli, dando luogo a quella massa di nicchie che ha ormai preso il posto, nelle economie sviluppate, dei fenomeni di massa.

* * *

Sul fronte dell'offerta italiana stiamo assistendo a un ennesimo fenomeno di saturazione e maturità: quello che riguarda le imprese tradizionali, siano esse alberghiere o di intermediazione.

Imprese che non crescono più in numero assoluto: per la ricettività alberghiera il minimo storico degli esercizi sembra essere già stato toccato, ed è in atto un ampio e continuo processo di riqualificazione che ne spinge verso l'altro le categorie e in prospettiva anche la redditività, pur insidiata dalle nuove modalità di commercializzazione online.

L'intermediazione sembra invece ancora in continua riduzione, per quanto riguarda sia i Tour Operators sia le Agenzie di Viaggi e i loro Network, alla ricerca di un punto di assestamento ancora indefinito con la domanda di mercato che devono soddisfare, anch'essa in calo, e in migrazione verso le nuove forme di commercio elettronico.

* * *

È proprio da quel lato che vengono le novità più rilevanti, che sono variamente definite come turismo "digitale", "disruptive" o ancora "sharing".

Queste novità stanno spazzando come una ventata (più o meno proficua) tutto il mercato, intanto creando un nuovo arcipelago di offerta "non convenzionale", e spesso neppure imprenditoriale, né tantomeno trasparente in termini di legalità giuridica e fiscale.

Un'offerta che riguarda un po' tutte le funzioni e i servizi tipici del turismo: dal viaggio di raggiungimento allo spostamento locale, dalla ricettività alla ristorazione, dall'intrattenimento all'intermediazione.

* * *

Ovviamente gli attori tradizionali del turismo percepiscono queste novità come concorrenza sleale o illegale, ma non c'è dubbio che il carattere innovativo e anche alcuni netti vantaggi siano ben stati colti dalla domanda, che ha decretato per questi soggetti un successo notevole.

Non solo per questo motivo, ma anche per i processi di terziarizzazione delle imprese, alla ricerca di costi e rigidità sempre minori, le conseguenze sul mercato del lavoro nel turismo sono di segno molteplice.

Mentre i dati faticano a seguire e a descrivere la realtà, da ogni parte si raccolgono segnali che nel settore del turismo ci sia molto lavoro, e sempre di più, ma che al contempo quest'ultimo abbia sempre meno i caratteri di un'occupazione stabile, annuale, a pieno tempo, regolare.

Tutti gli strumenti della flessibilità sono infatti al massimo livello di utilizzo proprio nel turismo: dal turn over forzato al part time, dal lavoro intermittente e "a chiamata" alla diffusione dilagante dei voucher.

E per converso, come logico, per quante startup si avviino, e per quanti "nuovi mestieri" si inventino, l'unica prospettiva certa è rappresentata dall'incertezza. Ma, a differenza di altri campi e settori, nel turismo si tratta di un'incertezza ricca di prospettive e di speranza. E non è poco.

Capitolo 1

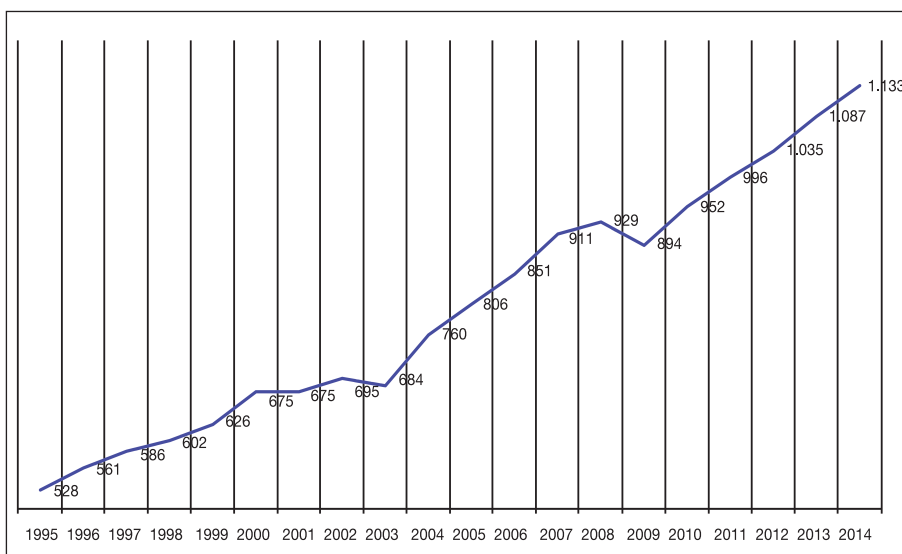
La domanda

1.1 - Un Mondo che corre con velocità diverse

Forse mai come in questi ultimi anni la situazione del turismo italiano, per quanto riguarda la domanda che si rivolge alla nostra offerta, sembra dipendere dal contesto internazionale globale e dalle sue dinamiche. E questo in quanto, come si vedrà più avanti analizzando le diverse componenti della domanda stessa, a una tendenza interna che ha fortemente risentito della crisi economica, se ne è fortunatamente contrapposta una internazionale, che ne ha del tutto sovvertito i risultati.

È proprio dal quadro globale che pare il caso di partire per capacitarsi dei fenomeni che ci riguardano. In linea del tutto generale, infatti, occorre cominciare a constatare che, dei circa 7,38 miliardi di popolazione mondiale, più o meno 1,133 miliardi hanno fatto nel 2014 un viaggio internazionale, varcando quindi i confini del proprio Paese (cfr. tavola 1.1).

Tavola 1.1 - Arrivi turistici internazionali (serie storica, in milioni)



Nota: i totali differiscono da quelli delle precedenti edizioni in quanto i dati vengono aggiornati costantemente anche per gli anni precedenti.

Fonte: World Tourism Organization (UNWTO), 2015.

Si tratta di un dato molto importante, per vari motivi:

- in primo luogo perché nasconde un fenomeno più ampio, che è quello della domanda totale, come somma sia dei viaggi interni a singoli Paesi, sia di quelli che si rivolgono all'estero. Non è facile disporre di un dato mondiale a questo riguardo ma, ad esempio, si può stimare che in Italia circa il 70-80% del totale dei viaggi avvenga entro i confini nazionali, mentre in Europa il valore si colloca intorno al 50-60%. I fattori che determinano queste propensioni sono molteplici: in linea generale, se si assumono i valori europei come possibile riferimento, si potrebbe affermare che nel mondo le persone che viaggiano sono almeno il doppio di quelle rilevate dall'Organizzazione Mondiale del Turismo, e quindi intorno a 2,3-2,5 miliardi¹;

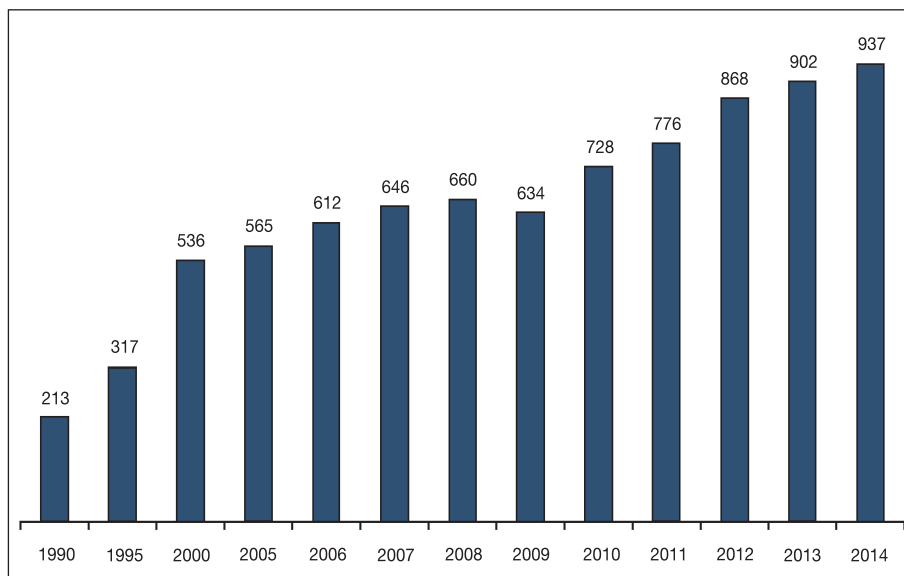
¹ Secondo China National Tourism Administration (CNTA), nel 2015 120 milioni di cinesi hanno fatto viaggi all'estero, 11 milioni più del 2014, mentre i viaggi domestici sono stati 4 miliardi.

- anche al di là dei valori assoluti - davvero impressionanti - ha grande rilevanza quello che potremmo definire il “tasso di penetrazione” del viaggio, che è al contempo un comportamento di consumo. Siamo infatti, sempre su base mondiale, intorno al 15% per quanto riguarda i viaggi internazionali, quota che almeno raddoppierebbe se si aggiungessero quelli interni. Da tenere presente al riguardo che la media europea è ormai arrivata al 72%. È ovvio che non si possono fare astrazioni indebite, ma se tutto il Mondo raggiungesse i livelli europei ci troveremmo di fronte a una mole di oltre 5 miliardi di viaggiatori ogni anno;
- il terzo elemento di spicco è rappresentato dalla crescita, che risulta particolarmente “calda”. In “soli” 20 anni, infatti, i viaggiatori internazionali nel mondo sono raddoppiati e negli ultimi 10 anni sono cresciuti del 40%, mentre la loro spesa è aumentata ancora di più, del 66% (cfr. tavola 1.2). Anche in questo caso ogni proiezione è azzardata, ma se i tassi di crescita dovessero mantenersi su questi livelli la soglia appena ipotizzata di 5 miliardi di viaggiatori (di cui circa la metà internazionali) potrebbe essere raggiunta nei prossimi 20 anni.

La definizione anche tendenziale di questo “grande involucro” è di fondamentale importanza per comprendere il quadro di riferimento in cui il turismo si trova a operare, anche di fronte a situazioni specifiche che invece sembrano mostrare dati contrari, e magari pessimistici.

In questo quadro non serve tanto chiedersi perché le persone viaggiano in generale, e quindi anche per motivi cogenti o spiacevoli, che possono essere infiniti, ma restano quantitativamente marginali. C'è semmai da capire perché le persone, i cittadini del mondo, viaggiano per vacanza, o diletto, o “leisure”, e perché continuano a farlo in misura sempre maggiore, e perché ancora si può ritenere che continueranno a farlo in futuro.

Tavola 1.2 - Ricavi turistici internazionali
(serie storica, in miliardi di euro)



Nota: i totali differiscono da quelli delle precedenti edizioni in quanto i dati vengono aggiornati costantemente anche per gli anni precedenti.

Fonte: World Tourism Organization (UNWTO), 2015.

Senza correre il rischio di compilare un elenco infinito con la pretesa che sia esaustivo, i fattori più rilevanti, e quindi le “precondizioni” che stanno alla base del turismo, sembrano essere questi:

- non devono esserci ostacoli stringenti, come divieti giuridici o sociali o morali. In altri termini, non deve essere vietato (mentre invece, come noto, in molti casi lo è stato, e in alcuni lo è ancora);
- le persone devono avere del tempo libero, concentrato in alcuni giorni, e quindi devono in qualche modo essere svincolate da attività che richiedono la presenza continua, come ad esempio l’agricoltura di sussistenza;
- le persone devono avere una certa disponibilità economica (oltre lo stretto indispensabile per vivere) per affrontare i costi che il viaggio comporta;
- oltre a questo, vi devono essere buone aspettative circa il reddito

disponibile futuro, che non suggeriscano o costringano ad accantonamenti, e consentano quindi la spesa per il viaggio;

- i “media” (mezzi di comunicazione e rapporti interpersonali) devono essere in grado di offrire elementi di conoscenza circa le altre parti del Mondo, e con ciò stimolarne la curiosità di visita.

Le dinamiche del turismo mondiale si muovono quindi in questo ambito e complessivamente, nel medio-lungo periodo (oltre le possibili crisi congiunturali, quindi) tutte le precondizioni si stanno evolvendo nella direzione di un suo ulteriore sviluppo.

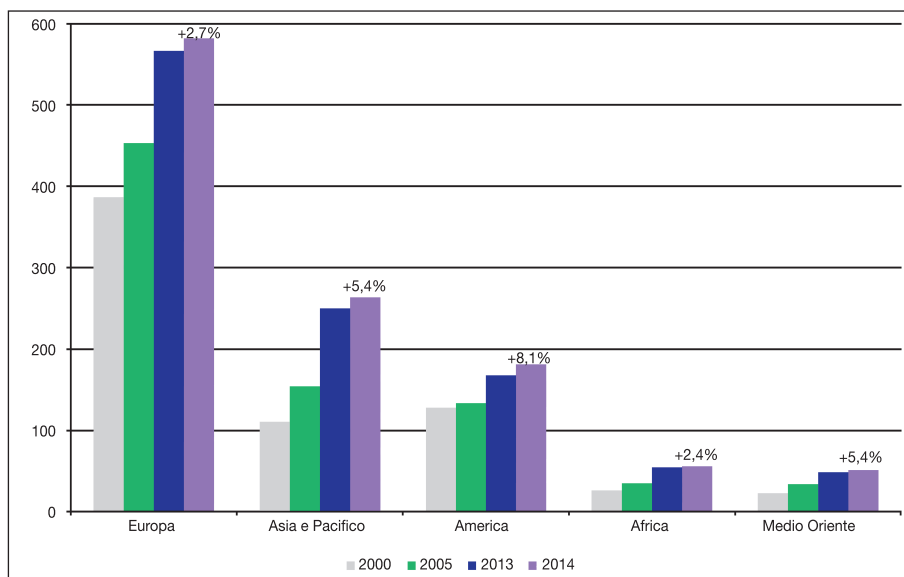
Un inciso va riservato alle battute d’arresto sul sentiero della crescita, che possono avere diversa origine e causa. Principalmente sono dovute a crisi economiche e/o finanziarie, reali (calo del reddito disponibile) o “psicologiche” (calo delle aspettative) che siano.

Anche i problemi di sicurezza (*security*) possono avere impatti negativi, ma soprattutto di ordine locale e in determinate destinazioni o macroregioni. L’unica crisi avvertita a livello globale è stata quella successiva agli attentati dell’11 settembre 2001 alle Torri Gemelle di New York, mentre in generale tutti gli altri eventi bellici o terroristici non hanno avuto conseguenze altrettanto ampie. Semmai hanno comportato una deviazione dei flussi turistici da una destinazione all’altra, o un certo ritardo nelle prenotazioni. Più in generale, e un po’ cinicamente, il turismo sembra riassorbire sempre più in fretta questi episodi, quasi “rimuovendoli” dalla propria psiche.

Le serie storiche di lungo periodo, sia nel numero dei viaggiatori sia nella loro spesa, mostrano quindi proprio l’esito dei vari fenomeni che soddisfano le precondizioni: progressivo allentarsi dei vincoli, espansione del tempo libero, maggiore disponibilità economica e fiducia nel miglioramento, crescente informazione globale (di cui internet è solo l’ultimo, seppur determinante, veicolo).

Diverso è il ragionamento sull’origine e sulla destinazione dei flussi turistici stessi, anche e proprio in relazione al cambiamento relativo delle precondizioni della domanda da un lato, e delle dinamiche dell’offerta dall’altro (cfr. tavola 1.3 di seguito e tavola 1.4 in *Appendice*).

Tavola 1.3 - Arrivi turistici internazionali per area geografica di destinazione (in milioni; variazione percentuale fra il 2013 e il 2014)



Nota: i totali differiscono da quelli delle precedenti edizioni in quanto i dati vengono aggiornati costantemente anche per gli anni precedenti.

Fonte: elaborazioni SL&A su dati World Tourism Organization (UNWTO), 2015.

Se pensiamo al nostro Continente, e più in generale a quelli che vengono definiti “Paesi sviluppati”, è evidente che le precondizioni necessarie alla crescita della domanda turistica sono generalmente soddisfatte, e da molti decenni: anche per questo in molti casi la domanda turistica non cresce più, né in valore assoluto né come tasso di penetrazione, e ci troviamo quindi di fronte a mercati “maturi” (cfr. tavola 1.6 di seguito e tavola 1.5 in *Appendice*).

Tavola 1.6 - Arrivi turistici internazionali per area geografica
(market share, valori percentuali)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Europa	57,3	56	51,5	52	51,7	52,1	51,4
<i>Nord Europa</i>	6,6	7,4	6,6	6,5	6,3	6,2	6,3
<i>Europa Occidentale</i>	20,7	17,5	16,3	16,2	16	15,7	15,4
<i>Europa Centro Orientale</i>	10,3	11,8	10,4	10,6	11	11,7	10,7
<i>Sud Europa</i>	19,7	19,3	18,3	18,7	18,4	18,5	19
<i>di cui Unione Europea (27)</i>	49	45,5	40,5	39,2	38,7	39,9	40,2
Asia e Pacifico	16,4	19	21,6	21,9	22,5	23	23,2
<i>Asia Nord Est</i>	8,6	10,7	11,7	11,6	11,9	11,7	12
<i>Asia Sud Est</i>	5,4	6,1	7,4	7,8	8,1	8,7	8,5
<i>Oceania</i>	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2
<i>Sud Asia</i>	0,9	1	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5
America	19	16,5	15,8	15,7	15,7	15,4	16
<i>Nord America</i>	13,6	11,1	10,5	10,3	10,2	10,1	10,6
<i>Caraibi</i>	2,5	2,3	2,1	2	2	1,9	2
<i>Centro America</i>	0,6	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8
<i>Sud America</i>	2,3	2,3	2,4	2,6	2,6	2,5	2,5
Africa	3,9	4,3	5,2	4,9	5,1	5	4,9
<i>Nord Africa</i>	1,5	1,7	2	1,7	1,8	1,8	1,7
<i>Africa Sub sahariana</i>	2,4	2,6	3,2	3,2	3,3	3,2	3,2
Medio Oriente	3,3	4,2	5,8	5,6	5,1	4,5	4,5
Mondo	100	100	100	100	100	100	100
<i>Advanced economies¹</i>	62,3	57,6	54,1	53,2	53,1	53,9	54,6
<i>Emerging economies¹</i>	37,5	42,4	45,8	46,8	46,9	46,1	45,3

Nota: i totali differiscono da quelli delle precedenti edizioni in quanto i dati vengono aggiornati costantemente anche per gli anni precedenti.

(1) in base alla classificazione del Fondo Monetario Internazionale (FMI).

Fonte: elaborazioni SL&A su dati World Tourism Organization (UNWTO), 2015.

Del tutto opposta è la situazione nei Paesi in cui le precondizioni al viaggio solo adesso iniziano a verificarsi, e che sono quindi contraddistinti da una domanda potente, dinamica, surriscaldata.

Dinamiche analoghe avvengono anche dal lato dell'offerta: chi per primo si è proposto sul mercato come destinazione turistica (anche in questo caso l'Europa) ha conquistato sì una leadership che ancora mantiene, ma con percentuali sempre più risicate, e con ritmi di cre-

scita fortemente calanti: anche in questo caso si parla di “maturità”, ma l’accezione del termine non è positiva, in quanto lascia presagire il rischio di un prossimo declino.

Per converso altre parti del Mondo (in particolare Asia, Pacifico, Centro-Sud America) in pratica solo adesso si affacciano al mercato con loro proposte, offrendosi come destinazioni nuove, in grado di soddisfare, oltre alla domanda interna, anche il desiderio di novità da parte dei turisti più esperti. In questi casi si parla di *newcomers* delle economie emergenti, anche quali temibili concorrenti, ma nei fatti la concorrenza non è mai così globale e trasparente.

Infatti anche nelle logiche del turismo internazionale (come pure in quelle del turismo domestico, nelle quali domina l’attrazione di prossimità), il numero e il valore percentuale delle persone che si muovono nella stessa macro-regione del Paese in cui risiedono sono molto alti e piuttosto costanti (cfr. tavola 1.7).

Tavola 1.7 - Arrivi turistici internazionali per area geografica di provenienza (in milioni)

	Arrivi					Market share				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Europa	497,4	516,6	539,8	559,8	575	52,4	52,6	52,2	51,5	50,8
Asia e Pacifico	206	215,3	236,4	253,5	257,9	21,7	21,9	22,8	23,3	22,8
Americhe	156,3	162	171,5	176,4	189,2	16,5	16,5	16,6	16,2	16,7
Medio Oriente	33,3	36	31,7	35,2	37	3,5	3,7	3,1	3,2	3,3
Africa	28,1	29,3	30,8	32,1	33,2	3	3	3	3	2,9
Origine non specificata	27,3	24	25	29,5	30,4	2,9	2,4	2,4	2,7	2,7
Stessa regione	729,5	763,8	799,8	839,2	875	76,9	77,7	77,3	77,2	77,2
Altre regioni	191,7	195,3	210,4	217,7	227,4	20,2	19,9	20,3	20,0	20,1
Mondo	949	983	1035	1087	1133		100	100	100	100

Nota: i totali differiscono da quelli delle precedenti edizioni in quanto i dati vengono aggiornati costantemente anche per gli anni precedenti.

Fonte: elaborazioni SL&A su dati World Tourism Organization (UNWTO), 2015.

Di contro, quindi, intorno al 20% dei viaggiatori mondiali sceglie una destinazione lontana dalla macroregione in cui vive, e questo è un dato molto importante proprio per l’Europa e per il nostro Paese: infatti

i bacini di domanda “maturi” come il nostro hanno sì una domanda interna stazionaria e una domanda continentale in qualche modo anch’essa “matura”, ma possono godere della crescita impetuosa della domanda che avviene in aree anche lontane, appartenenti alle cosiddette economie emergenti, i cui viaggiatori crescono con ritmo molto veloce, e sono realisticamente destinati a continuare a farlo.

1.2 - L'Europa che cammina

In Italia si ha giocoforza un’eco un po’ smorzata dei grandi fenomeni internazionali, innanzitutto per una questione dimensionale. Il nostro Paese, per quanto si continui ad autogratificare soprattutto in relazione alla grande diffusione e consistenza di beni culturali, è e rimane relativamente piccolo in termini di dimensione territoriale, di capacità produttiva specifica (ricettività, servizi ecc.), di attrazione sul mercato internazionale. Anche se spesso si sente retoricamente dire che “dovremo tornare ad essere i primi del mondo”, questo è strutturalmente impossibile, anche a fronte delle dimensioni e dei ritmi di crescita di altri.

Inoltre, è ormai dimostrata l’incapacità, quantomeno negli ultimi anni, di praticare un marketing turistico internazionale, sia in termini di strutture (si veda la perdurante crisi dell’ENIT), sia di relazione e sinergia promozionale del turismo con gli altri comparti trainanti dell’economia nazionale (Food, Fashion, Furniture ecc.). Questa funzione strategica in Italia è stata nei fatti demandata alle Regioni, che l’hanno esercitata “in ordine sparso”, e con risultati² alterni e disomogenei.

La conseguenza netta di queste dinamiche interne risiede nei risultati generali e complessivi del Paese, che vedono negli ultimi cinque anni una dinamica crescente di arrivi, pernottamenti e spesa da parte dei turisti stranieri.

Anche nel nostro caso le logiche di prossimità esercitano tutto il loro peso, e infatti i Paesi dell’Unione Europea rappresentano nel 2014 i due terzi dei turisti, il 63% dei pernottamenti, il 56% della spesa. Ciò significa che quel 33% di turisti extra-UE copre il 37% delle notti e spende in Italia il 44% del totale: fa cioè soggiorni più lunghi e di maggior valore unitario (cfr. tavola 1.9 di seguito e tavola 1.8 in *Appendice*).

² Cfr. *Turismo, 20 anni senza*, Filcams CGIL, ottobre 2015.

La seconda area di provenienza interessante per peso e per dinamica (in costante crescita) è l'Europa non UE, che vale il 22,6% dei viaggiatori, ma l'11,7% dei pernottamenti e il 14 % della spesa: si tratta quindi di viaggi più brevi e di minor costo rispetto a quelli dei cittadini dell'Unione.

Tavola 1.9 - I turisti stranieri in Italia (serie storica)

	Africa	America	Asia	Europa non UE	UE	Oceania	Totale
Viaggiatori (in migliaia)							
2010	464	3.983	1.509	15.800	51.692	678	74.125
2011	459	4.837	1.551	16.198	52.477	856	76.378
2012	371	4.765	1.787	16.578	52.488	785	76.734
2013	358	5.418	1.890	17.436	51.159	914	77.175
2014	345	5.627	1.955	17.687	51.681	869	78.164
Pernottamenti (in migliaia)							
2010	4.002	39.537	15.955	30.062	215.575	6.555	311.686
2011	4.542	41.592	15.611	34.855	222.614	8.088	327.304
2012	3.428	43.567	20.400	33.745	218.461	8.242	327.843
2013	2.748	49.692	19.366	35.399	205.522	8.999	321.726
2014	3.100	50.400	18.625	38.207	207.779	8.301	326.412
Spesa (in milioni di euro)							
2010	348	4.286	1.823	3.758	18.271	772	29.257
2011	358	4.914	1.871	3.789	19.029	929	30.891
2012	306	5.172	2.203	4.182	19.194	1.000	32.056
2013	279	6.000	2.378	4.665	18.664	1.079	33.064
2014	293	6.451	2.348	4.795	19.320	1.033	34.240

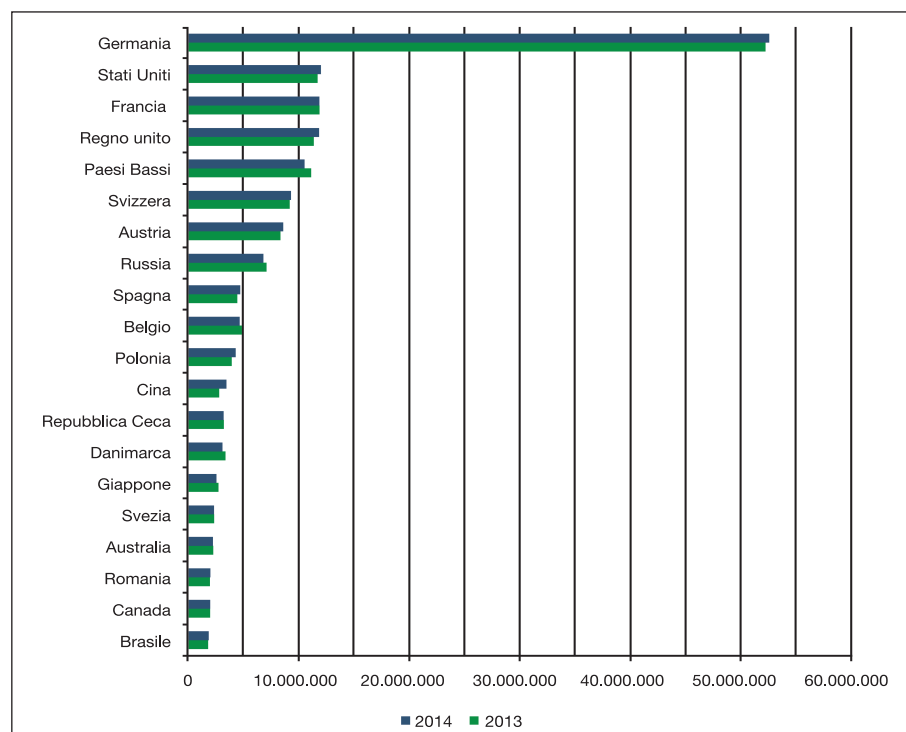
Fonte: Banca d'Italia, 2015.

Una considerazione particolare deve quindi essere riservata al continente americano, cui ci legano antichi e nuovi rapporti anche di tipo familiare (si pensi solo a quanti milioni di statunitensi, brasiliani e argentini sono di origine italiana, compresi il Sindaco di New York e Papa Francesco). Gli "americani" che vengono ogni anno in Italia sono ormai diventati 5,6 milioni, e dormono in media 9 notti, spendendo ciascuno 1.150 euro circa. Sono quindi il 7% degli stranieri in Italia, ma spendono il 19% del totale, quasi il triplo della media.

Infine, visto che si tratta del più grande bacino di domanda mondiale, e del caso più eclatante di economie emergenti, un'attenzione speciale si deve alla domanda che proviene dall'Asia. Una domanda ancora largamente inespressa e al di sotto delle potenzialità, come peraltro riscontrato proprio in occasione di Expo 2015: i turisti asiatici in Italia sono stati nel 2014 quasi due milioni (appena il 2,5% del totale stranieri), con 9,5 notti di soggiorno medio, e una spesa media pro capite di 1.200 euro.

Quando dalle macroaree continentali si passa alle singole nazioni, però, il peso effettivo dei "veri" mercati di domanda si presenta in tutta la sua evidenza: così ben 52,5 milioni di presenze turistiche straniere (notti) sono state trascorse dai tedeschi, che trainano con distacco la pattuglia dei paesi UE, seguiti da francesi, inglesi e olandesi (cfr. tavola 1.10 di seguito e tavola 1.11 in *Appendice*).

Tavola 1.10 - Le presenze turistiche straniere in Italia (graduatoria dei primi 20 mercati)



Fonte: elaborazioni SL&A su dati ISTAT, 2014.

Gli statunitensi sono al secondo posto assoluto con 12 milioni di notti, mentre troviamo al 20° posto in graduatoria un altro Paese del continente americano: il Brasile, con 1,9 milioni di notti.

L'Europa non UE ha due soli rappresentanti tra i primi 20 paesi di *incoming*: la Svizzera (9,3 milioni di notti) e la Russia (6,8 nel 2014, poi ridottisi fortemente nel 2015 a causa della crisi economica interna e delle sanzioni economiche succedutesi alle vicende ucraine).

Dall'Asia, infine, la Cina con 3,5 milioni di notti e il Giappone con 2,6 sono i paesi a maggior flusso, mentre ancora l'immenso potenziale del subcontinente indiano non riesce a esprimersi compiutamente.

Come ultima riflessione circa l'export turistico del nostro Paese, è utile ricordare che storicamente l'Italia è stata un'esportatrice di turismo, nel senso che le spese degli stranieri hanno sempre regolarmente superato quelle degli italiani all'estero.

Vi sono stati momenti in cui la spesa degli italiani per viaggi all'estero (e quindi le "importazioni" turistiche) sembrava crescere a tassi superiori, e tendere quindi a portare in equilibrio la specifica bilancia, con una sostanziale equivalenza, che ci avrebbe reso un Paese in bilico tra forze della domanda interna e spinte di quella estera.

Oggi invece la situazione, almeno da 10 anni, sembra consolidata: siamo in squilibrio a noi favorevole, nel 2014 per 12,5 miliardi di euro, e incassiamo un totale di 34,2 miliardi, spendendone circa 22 all'estero (cfr. tavola 1.12 in *Appendice*). Ciò avviene, salvo rare eccezioni, in tutti i mesi dell'anno (a significare la diversificazione della nostra offerta e delle stagioni della domanda mondiale), e ha sempre un picco in corrispondenza del mese di luglio, contrariamente a quanto avviene per la domanda interna, che invece è molto concentrata su agosto. Inoltre tra il mese di minima (febbraio) e quello di massima intercorre un divario di fattore tre, mentre come noto in alcune località italiane il divario è molto più ampio, nel senso che le imprese sono chiuse per diversi mesi l'anno, e lavorano invece a regime solo per pochi.

Le implicazioni di questi dati sono molto importanti, soprattutto se si considera la potenzialità della domanda internazionale da un lato, la scarsa saturazione della capacità produttiva dall'altro, e quindi le grandi potenzialità ulteriori di sviluppo del settore.

1.3 - L'Italia che ha sofferto la crisi

Per quanto riguarda il mercato interno, costituito dai viaggi e dalle vacanze degli Italiani, il 2014 è stato obiettivamente un pessimo anno, il peggiore da almeno 20, a statistiche comparabili.

Mentre infatti la domanda era cresciuta quasi regolarmente fino al 2008, anno di massima assoluta con 51 milioni di vacanze (da 4 o più notti) e ben 56 milioni di microvacanze (1-3 notti), da quel momento le cose sono andate peggiorando su tutti i fronti (cfr. tavola 1.13).

Tavola 1.13 - Le vacanze degli italiani (serie storica)

	Microvacanze (1-3 notti)		Vacanze "normali" 4 o più notti		Totale viaggi
	n. viaggi	% sul	n. viaggi	% sul	n. viaggi
	(x 1.000)	totale viaggi	(x 1.000)	totale viaggi	(x 1.000)
1997	23.265	36,2	40.991	63,8	64.256
1998	37.622	47,5	41.523	52,5	79.145
1999	35.060	46,5	40.371	53,5	75.431
2000	33.870	44,4	42.363	55,6	76.233
2001	32.400	43	42.864	57	75.264
2002	35.333	43,9	45.134	56,1	80.467
2003	35.670	44,9	43.720	55,1	79.390
2004	38.069	45,8	45.068	54,2	83.137
2005	43.039	46,7	49.085	53,3	92.124
2006	43.662	46,5	50.228	53,5	93.890
2007	47.874	49,3	49.174	50,7	97.048
2008	55.919	52,4	50.891	47,6	106.810
2009	49.993	50,7	48.685	49,3	98.677
2010	40.696	46,5	46.754	53,5	87.450
2011	32.769	45,2	39.789	54,8	72.558
2012	32.337	47,1	36.362	52,9	68.699
2013	33.400	53,5	29.073	46,5	62.473
2014*	25.515	46	29.930	54	55.445

* Dati provvisori, non strettamente confrontabili con gli anni precedenti.

Fonte: elaborazioni SL&A su dati ISTAT, 2015.

Che cosa era successo prima? Il "balneare" è stata la prima forma di turismo di massa in Italia, intorno agli anni Sessanta. Si parlava allo-

ra di villeggiatura, intesa come un lungo periodo di ferie (le grandi fabbriche del Nord chiudevano per un mese) trascorso prevalentemente in una casa in affitto o in una pensione familiare.

I primi dati sulle vacanze degli italiani, raccolti nel 1959, parlano di un 11% della popolazione adulta che si poteva permettere una vacanza, mentre adesso siamo più o meno al 55%, in media con l'Europa a 28 Paesi membri.

Mentre cresceva il reddito nazionale, e insieme quello disponibile della famiglie, la vacanza seguiva lo stesso destino, con una progressione impetuosa: nel 1978, appena 20 anni dopo quella prima rilevazione, la quota di italiani in vacanza si era addirittura quadruplicata.

Contemporaneamente la preferenza per il mare aveva continuato a crescere, e nello stesso 1978 raggiunse il valore massimo del 60%: un dato veramente impressionante che spiega anche, di fronte a una tale domanda, l'espansione convulsa e disordinata dell'offerta turistica balneare, avvenuta il più delle volte a macchia d'olio senza piani né regole, fino a creare quei paesaggi di palazzi sul lungomare e villette a perdita d'occhio che sono purtroppo la cifra estetica di molta parte delle nostre coste.

A questa tendenza, tuttavia, occorre affiancare il concetto di maturità, che nel mondo dell'economia non ha un valore positivo: si riferisce a quel particolare momento del "ciclo di vita del prodotto" in cui le vendite smettono di crescere, e si stabilizzano su un certo livello.

Vuol dire che la spinta iniziale, il successo che può essere arriso, il passaparola positivo che ha creato un'espansione delle vendite (e anche della capacità produttiva, per quanto possibile) hanno perso il loro slancio.

Di per sé questa situazione potrebbe anche non essere un male: da molte parti si teorizza l'idea che lo sviluppo possa avere un limite, e anzi che una certa "decrescita felice" sia non solo possibile, ma anche auspicabile.

Il più delle volte, però, le cose non sono così facili: non a caso dopo la maturità si apre la porta del declino, un calo del desiderio da parte dei clienti, un ripiegamento che raramente è ordinato e consapevole.

Nel turismo italiano il momento della maturità e del declino è già arrivato per molte delle tipologie turistiche che avevano reso forte il nostro Paese anche sui mercati esteri: così è accaduto per il termalismo (nella sua accezione "terapeutica"), per la montagna invernale (nella versione "ski total") e per il balneare tradizionale, quello della villeggiatura familiare.

Dalla maturità e dal declino si può quindi tentare di uscire mediante un rilancio (come prescritto dai manuali di marketing) non solo di comunicazione, quanto soprattutto di diversificazione delle opportunità, delle proposte, dei prodotti. Per questo si è iniziato a parlare di “turismi”.

Le destinazioni devono quindi fare i conti con le motivazioni dei possibili turisti, studiarle e comprenderle a fondo, e costruire e proporre prodotti in grado di incontrare i nuovi e diversi gusti dei viaggiatori.

Il fenomeno del turismo è sempre meno di massa, e diventa più la somma dei comportamenti di una moltitudine di nicchie specializzate, attratte nelle località per i motivi più disparati.

Quella fase non si è ancora conclusa, né è possibile prevederne una fine. Alle destinazioni si sono sovrapposte le motivazioni, e poi le passioni, e perfino le “tribù”, nuova forma di aggregazione trasversale in cui le persone, altrimenti sempre più isolate, tendono a ritrovarsi, se non altro in vacanza, in un gruppo omogeneo all’interno del quale potersi esprimere e sentirsi rassicurate.

Adesso se osserviamo una località turistica, chi la frequenta e che cosa fa, come si muove e come si veste, con chi si accompagna e come scandisce la propria giornata, possiamo identificare decine di “cluster” (gruppi) anche solo esteriori, a prescindere da altri dati che andrebbero studiati diversamente, come ad esempio il reddito e la spesa, i valori di riferimento ecc.

Se analizziamo i grandi contenitori di prodotti turistici (e i grandi soggetti di politica del turismo), come sono attualmente le Regioni, troviamo sempre almeno cento prodotti turistici possibili, almeno cento fili di collegamento tra l’offerta locale e la domanda globale che possono essere tirati per rafforzare i risultati dell’economia turistica e della reputazione di marca, soddisfacendo un arcipelago di desideri in continua evoluzione e moltiplicazione.

In generale, però, alcune grandi “ondate” sono molto chiare: il desiderio di paesaggio e di natura, la pulizia e la cura dell’ambiente anche antropizzato, la salubrità e la spinta al benessere fisico e “olistico” sono le invarianti di medio lungo-periodo che ritroviamo in tutto il mondo sviluppato e anche nelle élite dei paesi emergenti.

Al boom del 2008 si arriva così: con una domanda interna di “prime vacanze” montante, diversificata tra le destinazioni, ma soprattutto tra le motivazioni, le passioni, le appartenenze tribali.

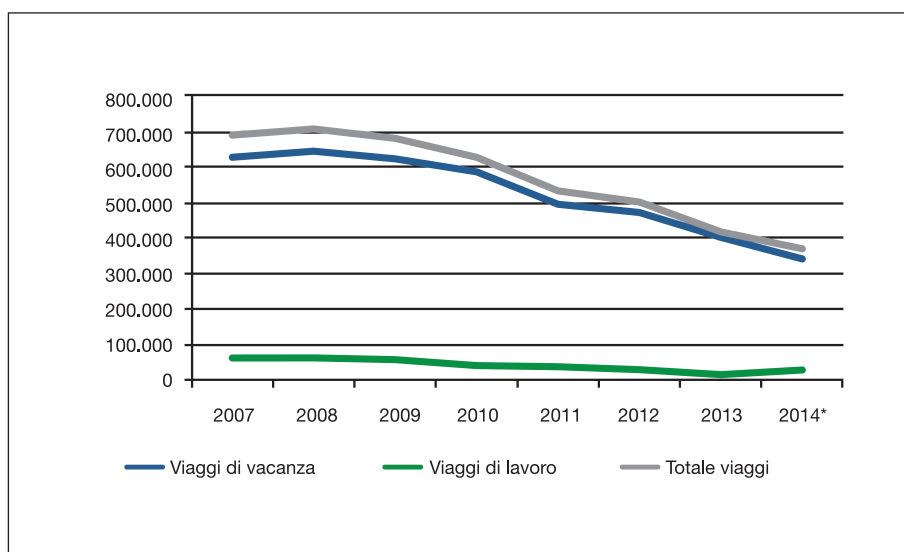
Una domanda che, quindi, vede costantemente crescere il numero degli atti di consumo (i viaggi e le vacanze), ma calare la durata delle vacanze “principali” o più lunghe, in favore di quelle “secondarie”, che

prendono sempre più la forma di vacanze brevi e brevissime, fino a raggiungere e superare per numero, proprio nel 2008 e anche nel 2009, quelle di durata “4 notti e oltre”.

Quel picco - mai raggiunto prima e mai più neppure sfiorato dopo - ha significato probabilmente un massimo assoluto all'interno del modello attualmente conosciuto, cui non è ancora facile sostituirne un altro.

Quello che è successo dopo il 2008, in corrispondenza con la crisi finanziaria internazionale e con la conseguente recessione economica generatasi soprattutto in alcuni Paesi (tra cui il nostro), ha avuto il segno di un arroccamento intorno alle vacanze principali laddove ancora possibili, e di un taglio molto più sensibile, invece, a quelle secondarie o comunque di minore durata, probabilmente a più forte contenuto motivazionale, passionale o tribale, e meno legate al contesto e al gruppo familiare (cfr. tavola 1.14).

Tavola 1.14 - I viaggi degli italiani per tipologia (serie storica, migliaia di notti)



* Dati provvisori, non strettamente confrontabili con gli anni precedenti.

Fonte: elaborazioni SL&A su dati ISTAT, 2015.

In questo caso, ricordando le precondizioni di cui si è parlato poc'anzi, è largamente verosimile che sia stata la combinazione di

un minor reddito disponibile da un lato, e di aspettative pessime dall'altro, enfatizzate dai media, ad aver provocato in Italia una situazione paragonabile, in Europa, forse solo a quella greca.

Ancora più drastica appare in questo quadro la situazione dei viaggi di lavoro (cfr. tavola 1.15 in *Appendice*), che sono passati dai 62,5 milioni di notti nel 2008 ai 15,5 del 2013, con una riduzione di tre quarti, mentre "almeno" le vacanze si riducevano "solo" del 38%. Un problema molto serio, se si pensa che molte località avevano ritenuto di diversificare i loro tradizionali prodotti "maturi" proprio in direzione del segmento "business travel", investendo in infrastrutture fieristiche e congressuali che oggi faticano molto a trovare clienti.

Un fenomeno congressuale, sia detto per inciso, che ha visto dal 2011 al 2014 ridursi in misura consistente gli eventi (da 400 a 309 mila) e i partecipanti (da 33 a 25,5 milioni), come pure la dimensione media degli eventi stessi (da 121 a 83 partecipanti)³.

A fronte di questi due grandi e contrastanti filoni di tendenza - la domanda internazionale e quella domestica - non c'è quindi da stupirsi che, negli esercizi ricettivi italiani, la quota di clientela nazionale, una volta largamente predominante, sia ora invece sostanzialmente equivalente a quella straniera (cfr. tavola 1.16), e che, come già osservato, anche a causa della maggior spesa degli ospiti stranieri, la bilancia turistica internazionale propenda favorevolmente per il nostro Paese.

Tavola 1.16 - I flussi turistici nelle strutture ricettive

	Arrivi			Presenze		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
2011	56.263.060	47.460.809	103.723.869	210.420.670	176.474.062	386.894.732
2012	50.705.768	47.394.537	98.100.305	186.850.624	175.198.164	362.048.788
2013	53.599.294	50.263.236	103.862.530	191.992.233	184.793.382	376.785.615
2014	54.916.852	51.635.500	106.552.352	190.978.299	186.792.507	377.770.806
var. % 2013/2014	2,5	2,7	2,6	-0,5	1,1	0,3

Fonte: elaborazioni SL&A su dati ISTAT, 2015.

³ OICE, Osservatorio Italiano Congressi ed Eventi, Federcongressi & Eventi - ASERI, novembre 2015.

APPENDICE CAPITOLO 1: TAVOLE STATISTICHE

Tavola 1.4 - Arrivi turistici internazionali per area geografica di destinazione (in milioni; variazione percentuale fra il 2013 e il 2014)

	2000	2005	2013	2014	var. % 2013/2014
Europa	386,4	453	566,4	581,8	2,7
Asia e Pacifico	110,3	154	249,8	263,3	5,4
America	128,2	133,3	167,5	181	8,1
Africa	26,2	34,8	54,4	55,7	2,4
Medio Oriente	22,4	33,7	48,4	51	5,4

Fonte: elaborazioni SL&A su dati World Tourism Organization (UNWTO), 2015.

Tavola 1.5 - Arrivi turistici internazionali per area geografica
(valori assoluti, in milioni)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Europa	386,4	453	488,9	517,5	534,8	566,4	581,8
Nord Europa	44,8	59,9	62,8	64,8	65,1	67,4	71,3
Europa Occidentale	139,7	141,7	154,4	161	165,8	170,8	174,5
Europa Centro Orientale	69,3	95,1	98,4	105,3	113,7	127,3	121,1
Sud Europa	132,6	156,4	173,3	186,4	190,2	201	214,9
di cui Unione Europea (27)	330,5	367,9	384,3	390,9	400,1	433,8	455,1
Asia e Pacifico	110,3	154	205,4	218,1	232,9	249,8	263,3
Asia Nord Est	58,3	86,9	111,5	115,8	122,8	127	136,3
Asia Sud Est	36,3	49	70,5	77,3	84	94,3	96,7
Oceania	9,6	10,9	11,4	11,7	12,1	12,5	13,2
Sud Asia	6,1	8,1	12	13,4	14	16	17,1
America	128,2	133,3	150,1	156,3	162,1	167,5	181
Nord America	91,5	89,9	99,5	102,1	105,6	110,2	120,4
Caraibi	17,1	18,8	19,5	20,1	20,9	21,1	22,4
Centro America	4,3	6,3	7,9	8,3	8,8	9,1	9,6
Sud America	15,3	18,3	23,1	25,8	26,9	27,1	28,6
Africa	26,2	34,8	49,5	49,2	52,3	54,4	55,7
Nord Africa	10,2	13,9	18,8	17,1	18,5	19,6	19,8
Africa Sub sahariana	16	20,9	30,8	32,2	33,8	34,7	35,9
Medio Oriente	22,4	33,7	54,7	55,3	52,6	48,4	51
Mondo	674	809	949	996	1.035	1.087	1.133
Advanced economies ¹	420	466	513	530	550	586	619
Emerging economies ¹	253	343	435	466	485	501	513

Nota: i totali differiscono da quelli delle precedenti edizioni in quanto i dati vengono aggiornati costantemente anche per gli anni precedenti.

(1) in base alla classificazione del Fondo Monetario Internazionale (FMI).

Fonte: World Tourism Organization (UNWTO), 2015.

Tavola 1.8 - I top spender del turismo (graduatoria dei primi 10 mercati per spesa nel 2014)

	Spesa turistica (in miliardi di dollari USA)		Market share (%)
	2013	2014	2014
Cina	128,6	164,9	13,2
Stati Uniti	104,1	110,8	8,9
Germania	91,4	92,2	7,4
Regno Unito	52,7	57,6	4,6
Federazione Russa	53,5	50,4	4
Francia	42,9	47,8	3,8
Canada	35,2	33,8	2,7
Italia	27	28,8	2,3
Australia	28,6	26,3	2,1
Brasile	25	25,6	2,1

Nota: i totali differiscono da quelli delle precedenti edizioni in quanto i dati vengono aggiornati costantemente anche per gli anni precedenti.

Fonte: elaborazioni SL&A su dati World Tourism Organization (UNWTO), 2015.

Tavola 1.11 - I turisti stranieri in Italia per Paese di provenienza

Stato	Viaggiatori (in migliaia)			Pernottamenti (in migliaia)			Spesa (in milioni di euro)		
	2013	2014	var. %	2013	2014	var. %	2013	2014	var. %
Germania	10.985	10.707	-2,5	57.207	58.103	1,6	4.953	5.130	3,6
Francia	10.383	11.279	8,6	31.457	31.170	-0,9	3.004	3.217	7,1
Stati Uniti d'America	3.455	3.430	-0,7	30.610	29.725	-2,9	3.999	4.058	1,5
Regno Unito	3.646	3.983	9,2	22.038	25.166	14,2	2.335	2.590	10,9
Austria	6.641	6.633	-0,1	15.329	15.568	1,6	1.576	1.552	-1,5
Spagna	2.287	2.215	-3,1	14.845	15.225	2,6	1.112	1.139	2,4
Svizzera	13.063	13.522	3,5	14.002	15.059	7,5	2.127	2.282	7,3
Olanda	1.962	2.137	8,9	11.938	13.469	12,8	1.020	1.173	15
Europa - Extra Ue - Altri	2.718	2.510	-7,7	9.466	10.780	13,9	765	758	-0,9
Russia	1.088	1.138	4,6	7.827	8.434	7,8	1.328	1.363	2,6
Polonia	1.489	1.520	2,1	8.656	8.308	-4	585	624	6,7
Canada	647	783	21	6.351	7.669	20,8	744	958	28,8
Australia	812	786	-3,2	7.853	7.513	-4,3	945	942	-0,3
Asia - Altri	920	996	8,3	7.713	7.365	-4,5	884	910	2,9
Belgio	1.488	1.385	-6,9	8.336	6.656	-20,2	780	738	-5,4
Europa - Ue - Altri	1.575	1.331	-15,5	7.150	6.656	-6,9	612	502	-18
Cina	299	311	4	5.842	5.151	-11,8	479	468	-2,3
Brasile	517	543	5	4.689	4.910	4,7	523	629	20,3
Repubblica Ceca	1.064	944	-11,3	4.161	4.775	14,8	378	406	7,4
Romania	1.140	1.133	-0,6	5.007	3.845	-23,2	323	294	-9
Giappone	460	433	-5,9	3.474	3.682	6	772	730	-5,4
Danimarca	545	591	8,4	3.389	3.637	7,3	302	356	17,9
America - Altri	400	421	5,3	3.299	3.491	5,8	291	342	17,5
Argentina	261	305	16,9	3.099	3.004	-3,1	297	304	2,4
Svezia	535	489	-8,6	2.896	2.855	-1,4	301	315	4,7
Grecia	454	490	7,9	3.450	2.570	-25,5	218	194	-11
India	212	215	1,4	2.337	2.426	3,8	243	240	-1,2
Ungheria	701	634	-9,6	2.431	2.150	-11,6	212	182	-14,2
Irlanda	343	297	-13,4	2.479	2.049	-17,3	230	197	-14,3
Norvegia	327	292	-10,7	2.032	1.979	-2,6	255	230	-9,8
Turchia	241	226	-6,2	2.072	1.956	-5,6	189	162	-14,3
Portogallo	315	303	-3,8	1.438	1.791	24,5	135	157	16,3
Africa - Altri	226	198	-12,4	1.888	1.605	-15	196	175	-10,7
Finlandia	266	246	-7,5	1.616	1.326	-17,9	172	160	-7
Messico	131	134	2,3	1.497	1.323	-11,6	134	147	9,7
Lussemburgo	158	206	30,4	632	1.205	90,7	94	108	14,9
Croazia	1.133	1.182	4,3	793	961	21,2	153	147	-3,9
Egitto	68	61	-10,3	532	896	68,4	49	59	20,4
Oceania - Altri	102	83	-18,6	1.146	787	-31,3	134	91	-32,1
Marocco	21	49	133,3	96	422	339,6	12	39	225
Slovenia	4.049	3.977	-1,8	274	294	7,3	169	139	-17,8
Cuba	7	10	42,9	146	278	90,4	11	13	18,2
Tunisia	42	37	-11,9	231	177	-23,4	22	21	-4,5

Nota: i dati di variazione relativi a piccole popolazioni di turisti vanno presi con particolare cautela.

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Banca d'Italia, 2015.

Tavola 1.12 - La bilancia dei pagamenti per mese (serie storica)

Stranieri in Italia											
Spesa (in milioni di euro)											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gennaio	1.361	1.482	1.550	1.551	1.699	1.545	1.598	1.641	1.671	1.636	1.800
Febbraio	1.757	1.454	1.511	1.602	1.613	1.420	1.494	1.439	1.535	1.526	1.502
Marzo	1.953	2.085	1.925	2.053	1.989	1.835	1.853	2.105	1.965	1.876	2.065
Aprile	2.137	2.070	2.569	2.375	2.303	2.173	2.249	2.388	2.456	2.497	2.625
Maggio	2.874	2.675	2.818	2.758	2.944	2.545	2.753	2.862	3.058	3.244	3.157
Giugno	3.271	3.032	3.413	3.294	3.280	2.870	3.140	3.245	3.263	3.448	3.631
Luglio	3.723	3.486	3.925	4.084	4.275	4.061	3.955	4.379	4.341	4.544	4.768
Agosto	3.376	3.458	3.704	4.026	4.016	3.814	3.473	3.870	4.174	4.225	4.236
Settembre	3.281	3.474	3.421	3.461	3.511	3.246	3.231	3.363	3.571	3.912	3.969
Ottobre	2.231	2.534	2.583	2.704	2.544	2.442	2.394	2.553	2.709	2.790	2.953
Novembre	1.359	1.520	1.627	1.772	1.584	1.523	1.662	1.689	1.795	1.748	1.898
Dicembre	1.343	1.181	1.322	1.440	1.332	1.382	1.456	1.356	1.518	1.618	1.638
	28.666	28.451	30.368	31.120	31.090	28.856	29.258	30.890	32.056	33.064	34.240
Bilancia (in milioni di euro)											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gennaio	231	78	53	52	188	6	115	-33	122	140	218
Febbraio	652	342	468	366	285	110	366	206	328	404	223
Marzo	407	761	639	653	498	394	447	674	561	484	413
Aprile	989	856	1.304	986	936	770	782	949	913	1.012	927
Maggio	1.735	1.344	1.578	1.435	1.429	1.044	1.186	1.386	1.522	1.657	1.522
Giugno	2.006	1.477	1.948	1.647	1.463	1.285	1.422	1.432	1.648	1.760	1.820
Luglio	1.935	1.509	1.943	1.833	1.994	1.909	1.565	2.018	1.935	2.267	2.403
Agosto	606	346	535	522	527	576	199	605	997	1.108	1.144
Settembre	1.934	1.994	1.707	1.592	1.574	1.345	1.305	1.517	1.712	1.974	1.973
Ottobre	1.139	1.268	1.305	1.332	999	1.029	960	1.064	1.203	1.239	1.217
Novembre	353	436	465	462	240	245	278	335	352	375	385
Dicembre	163	41	22	287	35	128	216	154	251	334	283
	12.150	10.452	11.967	11.167	10.168	8.841	8.841	10.307	11.544	12.755	12.528

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Banca d'Italia, 2015.

Tavola 1.15 - I viaggi degli italiani (serie storica, in migliaia)

	Totale Vacanze		Totale Lavoro	
	Viaggi	Notti	Viaggi	Notti
2005	92.128	616.778	14.972	59.465
2006	93.890	667.791	14.006	51.973
2007	97.173	626.992	15.196	62.322
2008	106.810	644.097	16.128	62.553
2009	98.677	622.581	15.422	57.634
2010	87.450	586.047	12.590	40.943
2011	72.558	494.772	10.859	33.040
2012	68.699	471.601	10.004	29.458
2013	62.473	346.456	7.876	24.154
2014*	55.445	340.991	8.187	28.505

* Dati provvisori.

Fonte: ISTAT, 2015.

Capitolo 2

L'offerta turistica italiana

Forse mai come in questo momento la visione d'insieme che offre l'offerta turistica italiana mostra una dicotomia fortissima tra quanto accade nei comparti tradizionali da un lato, e le innovazioni che si stanno producendo anche impetuosamente dall'altro.

Ci si trova intatti di fronte a una serie di fenomeni che possono ben essere definiti come tipici di una fase di maturità, che coinvolge soprattutto la ricettività alberghiera e l'intermediazione. Comparti che sembrano per molti versi essere arrivati a un loro stadio di compimento e anche di saturazione in termini quantitativi, e risultano quindi soprattutto interessati da ristrutturazioni, ma sostanzialmente all'interno di un quadro stazionario o di riduzione delle imprese operanti, e forse anche della loro occupazione, che appare sempre più destrutturata: un lavoro che realisticamente cresce, ma in modo indefinibile, instabile, irregolare, mobile e vagante.

Al di fuori di questi comparti e delle loro dinamiche interne avviene invece una crescita che può essere definita come "disruptive", ma che ancora non descrive con sufficiente chiarezza i propri confini e i propri obiettivi, eppure pervade con un senso generale di movimento tutto il quadro. Cambiano infatti i soggetti e le modalità nella comunicazione e nella vendita, nel trasporto di raggiungimento e in quello locale, nella ricettività e nella ristorazione, ma forse soprattutto nell'enorme e inesplorato arcipelago dei servizi a supporto di chi viaggia e fa vacanze.

I dati sono piuttosto chiari nel primo caso, mentre stentano a inseguire e descrivere la realtà effettiva nel secondo, anche perché mancano le categorie di classificazione (pure delle attività economiche), e i relativi strumenti di misurazione.

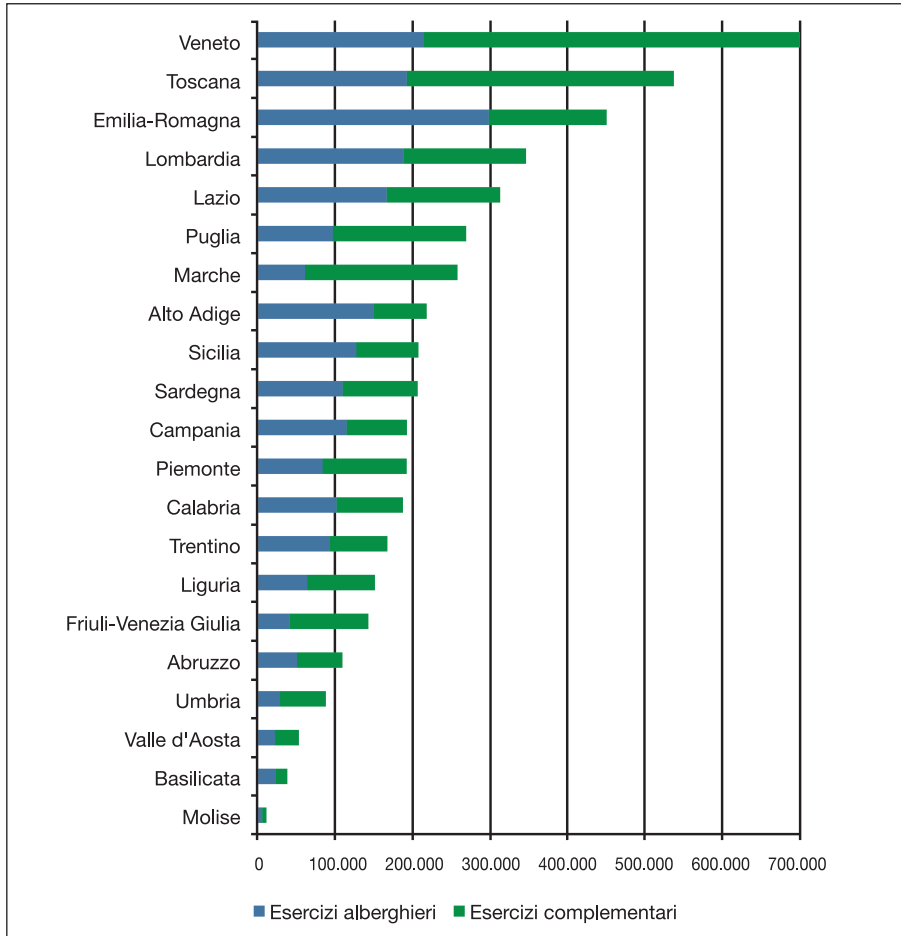
Così si può correre il rischio - favorito anche da opinioni e posizioni interessate quando non addirittura corporative - di pensare che il turismo e l'ospitalità turistica italiana siano in crisi, quando invece è vero ed evidente il contrario.

2.1 - Ricettività: che cosa sta succedendo?

Con circa 4,8 milioni di posti letto nelle strutture ricettive (di ogni ordine e grado), l'Italia si colloca tra i primi Paesi al mondo per capacità complessiva di accoglienza.

La distribuzione regionale di questa immensa offerta, misurata essenzialmente dalla dotazione alberghiera ed extralberghiera, è come noto fortemente disomogenea sul territorio (cfr. tavola 2.1).

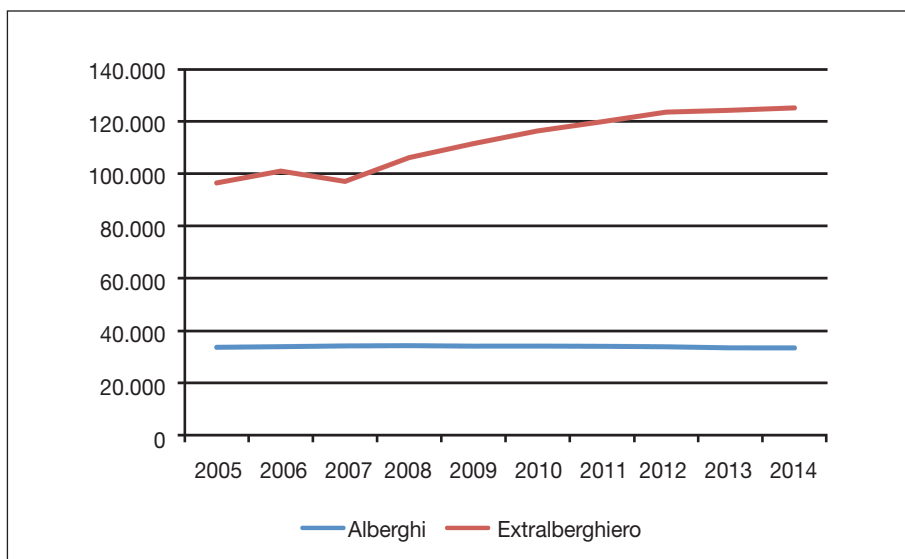
Un territorio ancora scandito dalle ripartizioni amministrative, che spesso hanno una attinenza scarsa o nulla con la geografia effettiva del mercato. Tanto per fare un esempio, la destinazione "Garda" ha una dotazione ricettiva tale che la posizionerebbe nella parte alta della graduatoria, approssimativamente tra la Sicilia e la Sardegna.

Tavola 2.1 - La capacità ricettiva per regione (anno 2014)

Fonte: elaborazioni SL&A su dati ISTAT, 2015.

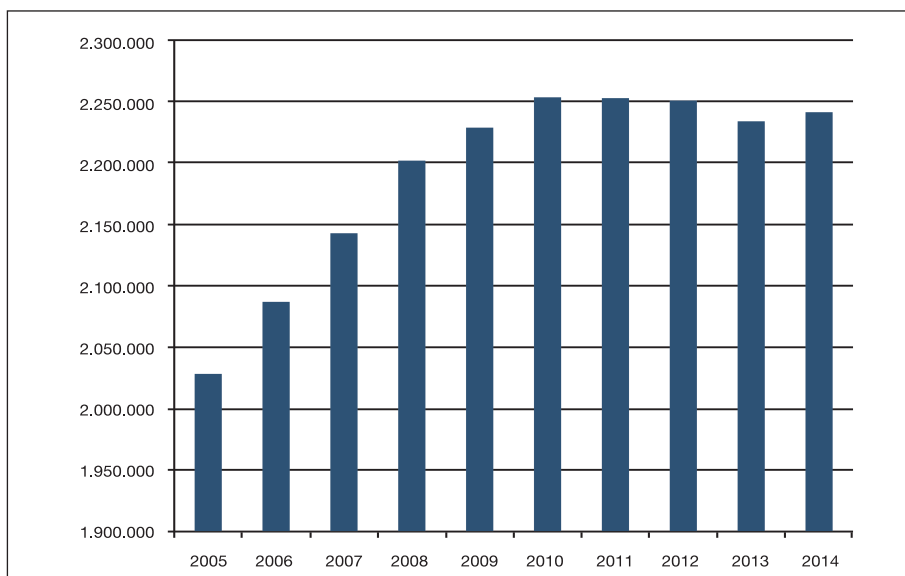
E comunque, come accennato, nel panorama turistico ricettivo si sta ormai assistendo a un mutamento di fondo impressionante: mentre infatti non si creano praticamente più nuove imprese tradizionali, una crescita impetuosa ha investito il non convenzionale (a patto che venga rilevato), (cfr. tavole 2.2 e 2.3).

Tavola 2.2 - L'offerta ricettiva per tipologia (serie storica)



Fonte: elaborazioni SL&A su dati ISTAT, 2015.

Tavola 2.3 - I posti letto negli alberghi italiani (serie storica)



Fonte: elaborazioni SL&A su dati ISTAT, 2015.

L'offerta turistica italiana oggi è costituita per il 79% da imprese extralberghiere di piccole dimensioni. Più equilibrata è la situazione se invece consideriamo i posti letto: il 54% è dato dalle strutture extralberghiere contro il 46% presente negli alberghi (cfr. tavole 2.4, 2.5 e 2.6 in *Appendice*).

Da una parte, infatti, si può affermare che la fabbrica degli alberghi ha chiuso, nel senso che il loro numero assoluto ha conosciuto una riduzione veramente marcata: nel 1974 gli alberghi erano infatti 42.800 e oggi se ne contano poco più di 33mila, quindi nel medio-lungo periodo il numero degli alberghi si è ridotto di circa 10 mila unità.

Contemporaneamente ne è cresciuta la dimensione media da un lato e la classificazione in stelle, per quanto disomogenea sul territorio, dall'altro (cfr. tavola 2.7).

Negli ultimi anni, dunque, nel comparto alberghiero italiano si è assistito a una sostanziale "crescita zero", magari accompagnata da frequenti cambi di "insegna", in particolare nelle grandi città.

Continua la tendenza a uscire dal mercato delle strutture minori, acuita sia dalla crisi della domanda interna, sia, anche, dalla maturità e quindi dalla necessità di riqualificazione delle destinazioni e dei territori.

Mentre infatti diminuiscono ancora fra il 2013 e il 2014 gli alberghi di bassa categoria, si assiste contemporaneamente a un innalzamento della qualità dell'offerta alberghiera, soprattutto nella fascia alta e di lusso.

Tavola 2.7 - Capacità degli esercizi alberghieri per categoria (serie storica)

	2013		2014		Variazione %	
	N.	Posti letto	N.	Posti letto	N.	Posti letto
5 stelle e 5 stelle lusso	410	64.871	428	69.705	4,4	7,5
4 stelle	5.393	734.616	5.506	744.417	2,1	1,3
3 stelle	15.315	965.862	15.361	965.482	0,3	0
2 stelle	6.227	198.628	6.146	194.544	-1,3	-2,1
1 stella	3.224	74.848	3.082	71.388	-4,4	-4,6
Residenze turistico-alberghiere	2.747	194.998	2.767	195.703	0,7	0,4
Totale alberghi	33.316	2.233.823	33.290	2.241.239	-0,1	0,3

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Istat, 2015.

In questo senso va sottolineato il ruolo del tutto peculiare delle grandi catene internazionali, ormai quasi tutte a proprietà straniera, impegnate a contendersi l'un l'altra gli stessi immobili (soprattutto quelli urbani in quanto redditizi), e quindi a separarne la proprietà immobiliare (che segue logiche patrimoniali differenti e poco turistiche), il marchio, la gestione complessiva e le aree funzionali interne (ristorazione, *room keeping*, manutenzioni, *reception*, congressualità, area *wellness*, vigilanza ecc.).

Nel 2014 si contano 1.238 hotel associati a grandi catene per un totale di 139.200 camere e 167 marchi in totale⁴, di cui il 41% stranieri (cfr. tavola 2.8). Rispetto al 2013 si è assistito a un aumento modesto del numero di strutture, ma a una significativa crescita del numero di brand, soprattutto per l'interesse suscitato dal nostro Paese nei confronti degli operatori asiatici e del Medio Oriente, ma anche per la presenza di nuovi marchi nel segmento "luxury" in destinazioni quali Venezia, Milano, Roma, l'Umbria e le Alpi.

Tavola 2.8 - Le catene alberghiere in Italia

	2013	2014	var. % 2013/2014
n. hotel	1.226	1.238	0,98
n. brand	146	167	14,38

Fonte: Horwath HTL.

Un'analisi della società Horwath HTL ha stimato che nei prossimi 15-18 mesi le catene alberghiere inaugureranno circa 3.500 nuove camere (Hilton e Melià tra i gruppi più attivi).

Il tasso di penetrazione delle catene alberghiere si attesta oggi sul 12,8%⁵ del totale delle camere italiane. Tale percentuale sale, ovviamente, negli alberghi di categoria superiore: nel 2014 quasi una struttura su 2 nel segmento luxury apparteneva a una catena, e anche nel segmento 4 stelle il tasso di penetrazione era del 29% (quasi una camera su 3).

⁴ Censimento Horwath HTL.

⁵ Stime Horwath HTL.

Nel 2014 è cresciuta l'offerta di catena dei segmenti "Upper Upscale & Lux" con 525 nuove camere di brand internazionali (+7% sul 2013), soprattutto nelle grandi città come Roma e Milano. I primi 5 gruppi in Italia (per numero di camere) sono Best Western, Accor, Nh, Ihg e la italiana Una.

* * *

In affiancamento (e pure in un certo modo in competizione) al comparto alberghiero si è quindi sviluppata una componente molto dinamica dell'offerta ricettiva complessiva, che spesso è oggetto di minori attenzioni rispetto a quella alberghiera.

Si tratta di alcune tipologie di esercizi complementari (il cosiddetto extralberghiero) che, pur raccogliendo un minor numero di arrivi rispetto agli esercizi alberghieri, garantiscono soggiorni più lunghi e diversificano l'offerta turistica rivolgendosi a diversi target (ad es.: le case per ferie ai gruppi, i rifugi agli escursionisti, gli alberghi diffusi al turismo green ecc.) e che possono rispondere alle esigenze di una domanda più sofisticata e con una maggiore attenzione al territorio-ambiente.

In Italia nel 2014 le fonti ufficiali rilevavano un totale di 125 mila strutture extralberghiere, per un complesso di oltre 2,7 milioni di posti letto, con un aumento del 4,6% della capacità complessiva in un solo anno (cfr. tavola 2.9 e tavole 2.10, 2.11, e 2.12 in *Appendice*).

Il comparto extralberghiero si compone soprattutto di alloggi privati (oltre 70 mila), B&B (che si avvicinano a quota 30 mila), e agriturismo. Tutte queste strutture, a eccezione delle case per ferie, mostrano una certa dinamicità, in quanto nel tempo aumenta il loro numero e la capacità in termini di posti letto.

Molto significative anche le crescite rilevate per rifugi di montagna e ostelli, che vanno poste in relazione con una loro diversa concezione: nel primo caso verso un ampliamento della gamma di servizi e un orientamento a pubblici più estesi rispetto a quello degli escursionisti, nel secondo alla ricerca di formule meno spartane e più "di charme".

Tavola 2.9 - La capacità ricettiva extralberghiera per tipologia

	Numero strutture			Posti letto		
	2013	2014	var. %	2013	2014	var. %
Campeggi e villaggi	2.642	2.699	2,2	1.328.079	1.409.289	6,1
Alloggi gestiti in forma imprenditoriale	72.514	71.070	-2	585.784	591.537	1
Agriturismi	17.750	18.121	2,1	235.559	244.352	3,7
Ostelli	531	573	7,9	29.253	30.695	4,9
Case per ferie	2.287	2.139	-6,5	129.202	129.543	0,3
Rifugi di montagna	966	1.071	10,9	29.018	33.584	15,7
Altri esercizi n.a.c.	815	891	9,3	20.273	21.383	5,5
B&B	26.700	28.558	7	137.189	147.810	7,7
Totale	124.205	125.122	0,7	2.494.357	2.608.193	4,6

Fonte: elaborazioni SL&A su dati ISTAT, 2015.

2.2 - La dinamica “disruptive”

104

Anche oltre le categorie tradizionali, quello che cresce è soprattutto la ricettività fuori dagli schemi. E in questa direzione operano soprattutto i grandi *Booking Engine* e *Meta Search*, il cui potere di mercato appare difficilmente contrastabile dai singoli. Ancora senza normative di rilievo (le prime giungono solo a fine 2015 da Lazio e Lombardia), infatti, diventano diffusi e pervasivi fenomeni che si vogliono etichettare come *Sharing Economy*, il più famoso dei quali è Airbnb.

Non esiste infatti una normativa europea in materia di quella *Sharing Economy* che a oggi rappresenta l'1% dell'economia “formale”⁶. Questo mercato è cresciuto rapidamente raggiungendo nel 2013 un valore di circa 26 miliardi di dollari nel mondo.

Restando al commercio elettronico, all'inizio del 2015 esistevano già 500 piattaforme, l'11% delle quali riguardava i viaggi e gli alloggi, il 50% il trasporto e il 39% il tempo libero. La crescita compulsiva è stata ed è spesso accompagnata dall'elusione delle regole (quando

⁶ È quanto emerge da un'analisi del Parlamento Europeo - “Il Sole 24 Ore” del 18/12/2015.

esistono) e dalla *deregulation* delle licenze: ad esempio al turista, e più in generale al cliente, si stenta a rilasciare regolari documenti fiscali, e i sistemi di controllo, a fronte di un fenomeno cresciuto con tale rapidità, sono ancora inadeguati.

Le Ota (*online travel agencies*) italiane riescono a prosperare grazie a un contesto che vede un mercato degli alloggi estremamente frammentato tra hotel, *aparthotel*, appartamenti, bed & breakfast, *resort*, *guesthouse* e altre tipologie: meno di un quarto di questo mercato è a favore degli hotel di proprietà di famiglie private, contro un 2% di catene alberghiere (una delle più basse percentuali di penetrazione di catene alberghiere in Europa).

Buona parte dell'offerta proviene, dunque, da piccole o piccolissime realtà (che offrono l'89% della disponibilità di stanze), che non hanno le capacità di implementare una infrastruttura tecnologica indipendente e che rendono, di fatto, necessario il supporto di un'azienda esterna in grado di gestire le prenotazioni online.

Il valore del booking online del settore ha raggiunto, nel 2015, 500 miliardi di dollari, con una crescita annuale dell'11%. Dalla ricerca Phocuswright emerge che il 37% di tutto il *travel* mondiale è prenotato online; tre dei principali *player* globali - Expedia, Priceline e TripAdvisor - insieme sono in grado di raggiungere i 90 miliardi di dollari di capitalizzazione di borsa.

In Italia nel 2015 il valore del booking online del settore viaggi è stato pari a 8 miliardi di euro, con una crescita annuale del 10%; di questi, 1,5 miliardi di euro di prenotazioni avvengono da *mobile*. Dalla stessa ricerca risulta poi che, con più di un milione di posti letto, l'Italia è la nazione con la più grande disponibilità di alloggio in Europa.

Nonostante i numeri trionfali, restano, per il nostro Paese, ampi margini di miglioramento. A oggi, infatti, solo il 38% delle prenotazioni in Italia è avvenuto online contro una media europea del 47%. E le proiezioni di Phocuswright non vedono l'Italia pronta a colmare il gap nei prossimi due anni. La distanza probabilmente è dovuta a una maggiore dipendenza dalle Ota (59% contro il 41% di fornitori diretti) rispetto al resto d'Europa (43% contro 57%).

2.3 - Il comparto dell'intermediazione

Nell'intermediazione, anche se i numeri ufficiali continuano a crescere, per effetto di aperture fittizie e licenze non più attive (cfr. tavola

2.13 e tavola 2.14 in *Appendice*), gli operatori del settore⁷ stimano in pochi anni una riduzione delle agenzie di viaggi da 13.000 a 8.500, effettivamente attive nella vendita del prodotto *leisure*.

Il passaggio al web dei consumatori, soprattutto in fase di ricerca ma anche di prenotazione di vettori, riduce per le imprese ancora attive (“su strada”) i margini di redditività e impone nuove tecniche, prima tra tutte proprio la capacità di navigare sui diversi canali internet.

Contemporaneamente alla fabbrica delle agenzie (attive), anche quella dei tour operator sembra avere chiuso: in Italia ce ne sono ormai meno di 300, e diminuiscono a un ritmo del 5% annuo⁸.

Tavola 2.13 - Le agenzie di viaggio in Italia*: un trend contraddittorio

	2010	2011	2012	2013	2014
Abruzzo	281	285	282	277	286
Basilicata	103	110	119	111	113
Calabria	346	353	343	345	344
Campania	1.495	1.527	1.540	1.529	1509
Emilia-Romagna	792	806	829	821	809
Friuli-Venezia Giulia	198	208	210	196	186
Lazio	2.101	2.146	2.178	2.170	2230
Liguria	425	432	426	417	422
Lombardia	2.435	2.500	2.494	2.437	2430
Marche	303	317	317	323	327
Molise	46	44	49	51	50
Piemonte	1.065	1.105	1.113	1.083	1077
Prov. di Bolzano	82	85	83	93	100
Prov. di Trento	77	84	83	88	93
Puglia	711	748	775	798	813
Sardegna	508	510	507	509	520
Sicilia	1.277	1.288	1.326	1.349	1378
Toscana	1.159	1.176	1.183	1.179	1186
Umbria	219	240	253	257	251
Valle d'Aosta	40	39	37	32	30
Veneto	1.062	1.090	1.082	1.084	1092
Italia	14.725	15.093	15.229	15.149	15.246

* Attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator - imprese attive.

Fonte: Unioncamere - Movimprese, 2015.

⁷ Valutazioni convergenti di Alpitour e Costa, raccolte da Roberto Gentile per Network Monitoring, 2015.

⁸ Censimento SL&A per EBNT, 2015.

Nel mondo agenziale i segni dei cambiamenti in atto sono molto evidenti, anche se non conclamati dalle cifre ufficiali; si tratta delle aggregazioni definite “network”: gruppi di agenzie legate da ogni tipo di vincolo societario o forma contrattuale, ma operanti sotto una stessa insegna o marchio.

I network hanno iniziato a crearsi nel 1982, sono arrivati fino a un massimo di 121 nel 2010, e oggi il loro numero è crollato alla metà. Attualmente sul mercato le 8 più grandi macro-aggregazioni di network dominano la scena, raggruppando 6.241 agenzie⁹.

I network indipendenti, non riferibili alle 8 macro-aggregazioni, sono invece 22, e riuniscono 1.030 agenzie, meno della metà delle 2.166 affiliate ai 36 network indipendenti che operavano solo alla fine del 2013: sono quindi in netta crisi, forse destinati ad aderire alle macro-aggregazioni, a difendere la propria nicchia di mercato o a chiudere.

Stando a queste valutazioni sarebbero quindi attive in Italia “solo” 1.200 agenzie veramente indipendenti, comunque dal futuro incerto, anche per via di un potere di negoziazione con i fornitori calante, a fronte delle condizioni che riescono a spuntare le macro-aggregazioni.

⁹ *Network Monitoring 2015*, a cura di Roberto Gentile.

APPENDICE CAPITOLO 2: TAVOLE STATISTICHE

Tavola 2.4 - L'offerta ricettiva per tipologia

Anni	Esercizi alberghieri		Esercizi extralberghieri		Totale	
	Numero	Letti	Numero	Letti	Numero	Letti
2005	33.527	2.028.452	96.409	2.322.081	129.936	4.350.533
2006	33.768	2.087.010	100.939	2.411.900	134.707	4.498.910
2007	34.058	2.142.786	96.991	2.342.795	131.049	4.485.581
2008	34.155	2.201.838	106.108	2.447.212	140.263	4.649.050
2009	33.976	2.228.639	111.454	2.371.720	145.430	4.600.359
2010	33.999	2.253.342	116.316	2.445.510	150.315	4.698.852
2011	33.911	2.252.636	119.818	2.489.102	153.729	4.741.738
2012	33.728	2.250.704	123.500	2.511.897	157.228	4.762.601
2013	33.316	2.233.823	124.205	2.494.357	157.521	4.728.180
2014	33.290	2.241.239	125.122	2.608.193	158.412	4.849.432

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Istat, 2015.

Tavola 2.5 - L'offerta ricettiva per tipologia (valori percentuali; totale = 100)

Anni	Esercizi alberghieri		Esercizi extralberghieri	
	Numero	Letti	Numero	Letti
2005	25,8	46,6	74,2	53,4
2006	25,1	46,4	74,9	53,6
2007	26	47,8	74	52,2
2008	24,4	47,4	75,6	52,6
2009	23,4	48,4	76,6	51,6
2010	22,6	48	77,4	52
2011	22,1	47,5	77,9	52,5
2012	21,5	47,3	78,5	52,7
2013	21,2	47,2	78,8	52,8
2014	21	46,2	79	53,8

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Istat, 2015.

Tavola 2.6 - L'offerta ricettiva per tipologia (numero di posti letto per struttura)

Anni	Esercizi alberghieri	Esercizi extralberghieri
2005	60,5	24,1
2006	61,8	23,9
2007	62,9	24,2
2008	64,5	23,1
2009	65,6	21,3
2010	66,3	21
2011	66,4	20,8
2012	66,7	20,3
2013	67	20,1
2014	67,3	20,8

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Istat, 2015.

Tavola 2.10 - La ricettività "non convenzionale"

Anni	Alloggi agro-turistici			Bed and breakfast		
	Numero	Letti	Dim. media	Numero	Letti	Dim. media
2000	6.816	77.171	11,3	-	-	-
2001	7.744	88.993	11,5	-	-	-
2002	8.682	102.981	11,9	4.338	19.398	4,5
2003	9.474	111.066	11,7	5.774	27.543	4,8
2004	10.301	123.392	12	7.796	38.966	5
2005	11.758	139.954	11,9	10.278	52.948	5,2
2006	12.874	155.107	12	12.565	64.212	5,1
2007	13.941	168.595	12,1	15.094	76.701	5,1
2008	15.230	194.115	12,7	18.189	93.544	5,1
2009	15.217	193.936	12,7	20.463	103.905	5,1
2010	16.639	215.707	13	21.852	117.209	5,4
2011	17.143	224.114	13,1	23.868	122.510	5,1
2012	17.228	226.538	13,1	25.241	129.035	5,1
2013	17.750	235.559	13,3	26.700	137.189	5,1
2014	18.121	244.352	13,5	28.558	147.810	5,2

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Istat, 2015.

Tavola 2.11 - I Bed&Breakfast in Italia

	2011		2012		2013		2014		Var. % 2014/2013	
	Numero	Letti	Numero	Letti	Numero	Letti	Numero	Letti	Numero	Letti
Abruzzo	658	4.076	728	4.492	776	4.752	817	5.018	5,3	5,6
Basilicata	165	947	184	1.058	205	1.174	230	1.324	12,2	12,8
Calabria	889	4.727	1.024	5.481	1.168	6.293	1.207	6.555	3,3	4,2
Campania	1.158	5.712	1.288	6.403	1.338	6.680	1.775	8.758	32,7	31,1
Emilia- Romagna	1.710	7.276	1.741	7.441	1.869	7.959	2.060	8.875	10,2	11,5
Friuli-Venezia Giulia	454	2.235	489	2.395	515	2.565	570	2.858	10,7	11,4
Lazio	3.774	16.148	3.774	16.148	3.655	16.217	3.677	16.509	0,6	1,8
Liguria	1.022	4.206	1.008	3.957	980	3.816	1.008	3.917	2,9	2,6
Lombardia	1.426	7.002	1.623	8.061	1.805	9.068	2.012	10.310	11,5	13,7
Marche	1.146	5.973	1.283	6.675	1.426	7.353	1.542	7.926	8,1	7,8
Molise	116	522	119	538	131	593	137	623	4,6	5,1
Piemonte	1.314	5.845	1.449	6.407	1.585	7.007	1.690	7.504	6,6	7,1
Prov. di Bolzano	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prov. di Trento	189	1.106	229	1.342	267	1.546	313	1.813	17,2	17,3
Puglia	2.471	17.628	2.546	18.107	2.647	19.307	2.759	20.303	4,2	5,2
Sardegna	1.991	9.709	2.002	9.387	2.127	9.183	2.216	10.255	4,2	11,7
Sicilia	1.995	12.449	2.102	13.089	2.363	14.815	2.537	15.698	7,4	6
Toscana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Umbria	722	3.522	752	3.676	776	3.867	793	3.974	2,2	2,8
Valle d'Aosta	136	593	148	643	166	733	186	818	12	11,6
Veneto	2.521	12.577	2.752	13.735	2.901	14.261	3.029	14.772	4,4	3,6
Italia	23.857	122.253	25.241	129.035	26.700	137.189	28.558	147.810	7	7,7

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Istat, 2015.

Tavola 2.12 - Gli agriturismi in Italia

	2011		2012		2013		2014		Var. % 2014/2013	
	Numero	Letti	Numero	Letti	Numero	Letti	Numero	Letti	Numero	Letti
Abruzzo	421	5.246	398	4.993	358	4.519	369	3.818	3,1	-15,5
Basilicata	161	2.906	152	2.819	139	2.500	143	2.642	2,9	5,7
Calabria	482	6.696	473	6.584	469	6.575	466	6.570	-0,6	-0,1
Campania	798	8.199	685	6.914	694	7.003	664	6.664	-4,3	-4,8
Emilia- Romagna	667	8.539	732	9.350	790	9.938	790	10.441	0	5,1
Friuli-Venezia Giulia	275	3.712	289	3.975	305	4.219	325	4.404	6,6	4,4
Lazio	460	6.443	460	6.443	526	7.999	531	9.555	1,0	19,5
Liguria	395	4.471	418	4.764	443	5.077	445	5.059	0,5	-0,4
Lombardia	547	8.368	553	8.637	589	9.133	621	8.961	5,4	-1,9
Marche	992	15.643	1.023	16.053	1.084	17.051	1.111	17.482	2,5	2,5
Molise	81	1.034	81	1.057	81	1.057	82	1.069	1,2	1,1
Piemonte	789	9.489	825	9.899	872	10.450	912	10.929	4,6	4,6
Prov. di Bolzano	2.673	22.288	2.675	22.516	2.766	23.791	2.809	24.215	1,6	1,8
Prov. di Trento	286	3.674	303	3.984	309	4.136	310	4.263	0,3	3,1
Puglia	330	7.882	335	8.014	364	8.793	409	9.711	12,4	10,4
Sardegna	614	7.486	639	7.605	607	6.377	604	6.738	-0,5	5,7
Sicilia	471	8.831	437	8.420	472	8.512	481	9.675	1,9	13,7
Toscana	4.387	58.179	4.539	61.752	4.661	64.983	4.771	67.692	2,4	4,2
Umbria	1.417	23.161	1.282	19.850	1.296	20.315	1.309	20.818	1	2,5
Valle d'Aosta	46	500	44	502	43	495	46	554	7	11,9
Veneto	845	11.339	885	12.407	882	12.636	923	13.092	4,6	3,6
Italia	17.137	224.086	17.228	226.538	17.750	235.559	18.121	244.352	2,1	3,7

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Istat, 2015.

Tavola 2.14 - Le agenzie di viaggio in Italia

	2014		2013		Var. % 2014/2013	
	Registrate	Attive	Registrate	Attive	Registrate	Attive
Abruzzo	316	286	302	277	4,6	3,2
Basilicata	131	113	124	111	5,6	1,8
Calabria	379	344	376	345	0,8	-0,3
Campania	1.700	1.509	1.720	1.529	-1,2	-1,3
Emilia-Romagna	928	809	935	821	-0,7	-1,5
Friuli-Venezia Giulia	220	186	234	196	-6	-5,1
Lazio	2.829	2.230	2.763	2.170	2,4	2,8
Liguria	490	422	489	417	0,2	1,2
Lombardia	2.831	2.430	2.833	2.437	-0,1	-0,3
Marche	371	327	365	323	1,6	1,2
Molise	61	50	59	51	3,4	-2
Piemonte	1.184	1.077	1.191	1.083	-0,6	-0,6
Prov. di Bolzano	106	100	98	93	8,2	7,5
Prov. di Trento	98	93	93	88	5,4	5,7
Puglia	910	813	888	798	2,5	1,9
Sardegna	577	520	564	509	2,3	2,2
Sicilia	1.579	1.378	1.531	1.349	3,1	2,1
Toscana	1.365	1.186	1.361	1.179	0,3	0,6
Umbria	279	251	285	257	-2,1	-2,3
Valle d'Aosta	36	30	37	32	-2,7	-6,3
Veneto	1.223	1.092	1.212	1.084	0,9	0,7
Italia	3.674	3.247	17.460	15.149	-79	-78,6

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Unioncamere - Movimprese, 2015.

Capitolo 3

Il lavoro

Più si va avanti con gli anni e con l'innovazione e più nel turismo si ha la sensazione che, al di là dello zoccolo duro dell'occupazione, ci sia una sempre più consistente fetta di lavoro (e di lavoratori) che sfugge alla contabilità di settore e che rende incessantemente più distanti il mondo reale e quello della "contrattazione".

Il turismo infatti è luogo di aspettative occupazionali molto diverse tra loro, a partire da quelle dei giovani, e che coinvolgono diversi aspetti, compresa la transitorietà, mentre nella gestione sindacale l'attenzione è ancora rivolta alle figure tradizionali, al rinnovo dei contratti e alle crisi aziendali che nel turismo (in senso stretto), vista anche la dimensione medio-piccola delle imprese, sono relativamente poche.

Del resto il problema non è nuovo, almeno dal punto di vista di questo Osservatorio. Già nelle scorse edizioni infatti si era posta l'attenzione sul fatto che nella contabilità nazionale non esiste un settore turismo (quanto piuttosto degli aggregati come "alberghi e ristoranti", e talvolta "agenzie di viaggio") e che solo con la pubblicazione del primo conto satellite del turismo a cura di Istat (riferito al 2012) si è cominciato ad avere consapevolezza di quanto già intuito dagli esperti del settore.

Il valore aggiunto generato dalle attività turistiche è pari al 6% del totale dell'economia italiana. Il turismo è quindi non solo tra i settori più importanti, ma ha ricadute elevate sia tra le attività direttamente collegate (alberghi, ristoranti, attività commerciali, noleggi, servizi culturali e sportivi, trasporti ecc.) sia, per un quarto del totale, nell'industria e in altre attività dei servizi.

Secondo il WTTC e l'Oxford Economics, il contributo del turismo a livello mondiale nel 2014 è stato pari al 9,8% del prodotto interno lordo globale. Il settore supporta 277 milioni di occupati, pari al 9,1% del totale degli occupati nel pianeta.

3.1 - Sempre più lavoro nel turismo, ma con caratteri diversi

In Italia, sempre secondo la fonte sopracitata, il turismo arriverebbe a generare il 10% del PIL nazionale, quarto settore dopo il commercio, i servizi finanziari e l'educazione (più del doppio rispetto a settori come la chimica o l'agricoltura).

L'occupazione diretta e indiretta arriverebbe a 2,7 milioni, pari al 11% del totale, in crescita rispetto al 2012.

Per ogni milione di dollari spesi nel nostro Paese per turismo si stima siano generati 17 posti di lavoro (7 diretti, 7 indiretti e 3 indotti). Un dato, questo, ancora più interessante se confrontato con la media totale dell'economia, che si attesta a 12 posti di lavoro sempre per ogni milione di dollari spesi.

Questi pochi dati danno contezza immediata dell'importanza dell'attività che viene definita turismo e della correlazione con gli altri settori, della "filiera lunga" che viene generata dagli acquisti turistici, e delle ricadute occupazionali che però non trovano giusto riconoscimento e considerazione a livello nazionale.

Se restringiamo il campo alle attività alberghiere e della ristorazione e all'intermediazione, oggi si può affermare che, al di là della crisi e dei fenomeni congiunturali, il lavoro nel turismo sta consolidando nel tempo le sue peculiarità:

- è sempre più instabile, legato non tanto al cambiare delle norme, che al contrario tenderebbero a stabilizzare, quanto piuttosto al modificarsi delle imprese e delle loro esigenze, alla ricerca di forme di lavoro variabile e autonomo;
- è sempre meno regolare e legato al turn over: basti pensare che tra i soli dipendenti, oltre la metà ha un contratto part time (il doppio della media generale per tutti i settori) e che un terzo dei dipendenti ha un contratto a tempo determinato o stagionale (più del doppio della media generale);
- è sempre più esposto a fenomeni "sostitutivi", a partire dalla terziarizzazione che di fatto trasferisce funzioni e servizi ad altri settori, in cerca di riduzione di costi ed elasticità nella gestione dei lavoratori.

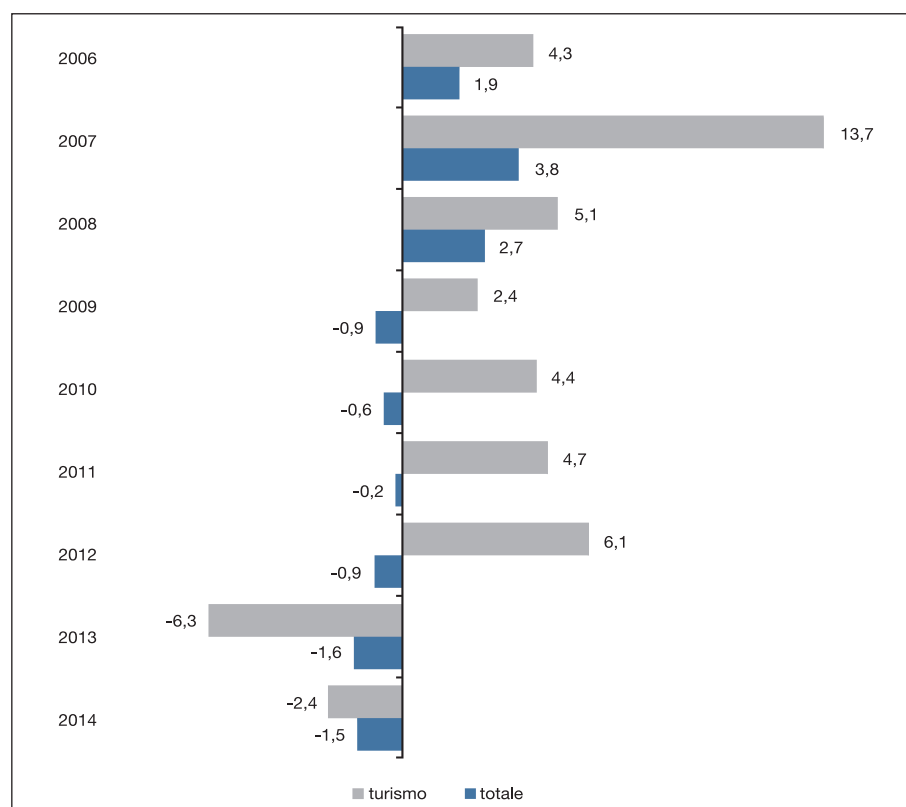
Di fatto il rischio, al di là dei numeri e della contabilizzazione in questo o quel settore, è che il turismo perda sempre più i caratteri che ne hanno decretato il successo (di imprese e destinazioni), a partire dalle competenze e professionalità delle persone che ci lavorano e che vengono trasmesse nella relazione con l'ospite.

3.2 - Più lavoro, meno certezze

È stato già rilevato nelle precedenti annualità dell'Osservatorio come il turismo, in quanto fortemente "labour intensive", appare, guardando al lungo periodo, uno dei settori più stabili in termini occupazionali assoluti.

Secondo l'Inps, nei dieci anni tra il 2005 e il 2014, il comparto "alberghi e ristoranti" ha visto il numero di imprese e quello degli occupati crescere fino al 2012, risentendo più tardi di altri della crisi iniziata nel 2008 (cfr. tavola 3.1 e tavola 3.2 in *Appendice*).

Tavola 3.1 - Il lavoro nel turismo negli ultimi 10 anni (variazione del numero di posizioni lavorative rispetto all'anno precedente, valori percentuali)



Gli ultimi due anni sono stati in sofferenza, ma il 2015 secondo diverse fonti (a partire dall'Istat secondo cui nei primi tre trimestri del 2015 le posizioni lavorative nel turismo sono in aumento) dovrebbe aver già segnato una inversione di tendenza (cfr. tavola 3.3 in *Appendice*).

La conferma sembra venire dai dati sui movimenti occupazionali, ovvero assunzioni e cessazioni, previsti dalle imprese negli ultimi anni (cfr. tavola 3.4 di seguito).

Anche in questo caso il dato del turismo è peggiorato nel 2013, per poi ricominciare a migliorare e tornare ai livelli precedenti al 2012.

Tavola 3.4 - Movimenti occupazionali previsti dalle imprese per settore di attività

Entrate				
	Lavoratori alle dipendenze	Collaboratori con contratto a progetto	Altri lavoratori non alle dipendenze	Lavoratori complessivi in ingresso
2012	173.290	3.250	360	176.900
2013	148.310	2.470	650	151.430
2014	161.550	1.590	760	163.910
2015	174.970	1.150	1.130	177.250
Uscite				
	Lavoratori alle dipendenze	Collaboratori con contratto a progetto	Altri lavoratori non alle dipendenze	Lavoratori complessivi in uscita
2012	190.460	n.d.	n.d.	n.d.
2013	174.050	2.510	510	177.070
2014	183.020	1.450	480	184.950
2015	183.430	1.470	240	185.130
Saldi				
	Lavoratori alle dipendenze	Collaboratori con contratto a progetto	Altri lavoratori non alle dipendenze	Lavoratori complessivi in uscita
2012	-17.170	n.d.	n.d.	n.d.
2013	-25.740	-40	140	-25.640
2014	-21.470	140	280	-21.040
2015	-8.460	-330	900	-7.890

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Unioncamere Excelsior, 2015.

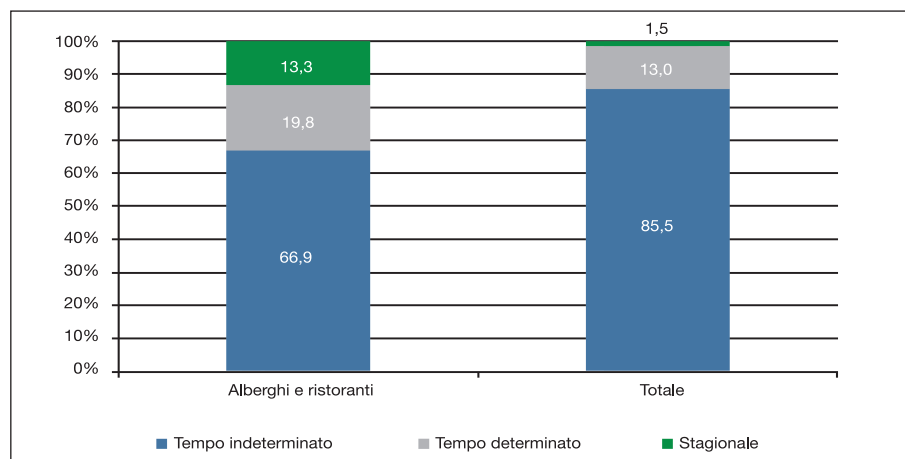
Rispetto alla media, le imprese del turismo che assumono sono di più (il 22% contro il 16,5%), molto più concentrate sui lavoratori stagionali, e in generale con meno difficoltà a reperire personale.

La ricerca si concentra soprattutto sulle fasce più deboli del mercato del lavoro, immigrati e donne, e sui giovani, mentre sono poche quelle che assumono laureati (il 2% del totale contro il 14,5% della media di tutti i settori di attività, cfr. tavola 3.5 in *Appendice*).

Analizzando i dati dell'Inps circa il lavoro dipendente (che pesa circa i tre quarti del totale, contro oltre l'85% della media totale) nel comparto alberghiero è possibile evidenziare innanzitutto la forte oscillazione stagionale. A fronte di una media di 878.271 dipendenti vi è una oscillazione tra un minimo di 751.610 unità nel mese di febbraio e un massimo di 1.021.750 in agosto (cfr. tavole 3.6 e 3.8 in *Appendice*).

I due terzi dei dipendenti delle imprese turistiche ha un contratto a tempo indeterminato, proporzione rimasta stabile negli ultimi 5-6 anni; gli altri hanno un contratto a tempo determinato (20%) o stagionale (13,3%)¹⁰, più del doppio della media nazionale (dove solo il 14,5% ha un contratto dipendente a tempo, cfr. tavola 3.8 di seguito e tavola 3.9 in *Appendice*).

Tavola 3.8 - I lavoratori dipendenti del turismo per tipologia di contratto



Fonte: elaborazioni SL&A su dati Inps, Osservatorio sui lavoratori dipendenti - Sezione lavoratori dipendenti nel mese, 2015.

¹⁰ Inps, *Osservatorio sui lavoratori dipendenti*, riferito al 2014.

Rispetto al 2010 sono raddoppiate le posizioni stagionali e diminuiti i contratti a tempo determinato.

Più stabili nel tempo risultano invece le posizioni lavorative: l'84% dei dipendenti è inquadrato come "operaio", poco meno del 10% come "impiegato" mentre sono una quota residuale i "quadri e dirigenti" (cfr. tavola 3.10 in *Appendice*).

La crisi ha inciso, specie nel turismo, anche in relazione all'orario di lavoro. Meno della metà dei lavoratori (48%) gode del tempo pieno (erano il 58% nel 2010), mentre tra i part time la formula prevalente è quella orizzontale. Anche in questo caso il turismo si differenzia rispetto alla media generale dove il part time è appannaggio solo di un lavoratore su quattro (cfr. tavola 3.11 in *Appendice*).

Gli effetti congiunturali sembrano aver pesato di più sulla componente femminile dei lavoratori del turismo. Secondo i dati Inps il peso delle lavoratrici è sceso nel 2014 al 55% del totale, in lento declino già a partire dal 2010 (cfr. tavola 3.12 in *Appendice*).

Il peso diminuisce soprattutto tra gli operai, mentre resta pressoché invariato tra gli impiegati, dove le donne raggiungono il 61,5%.

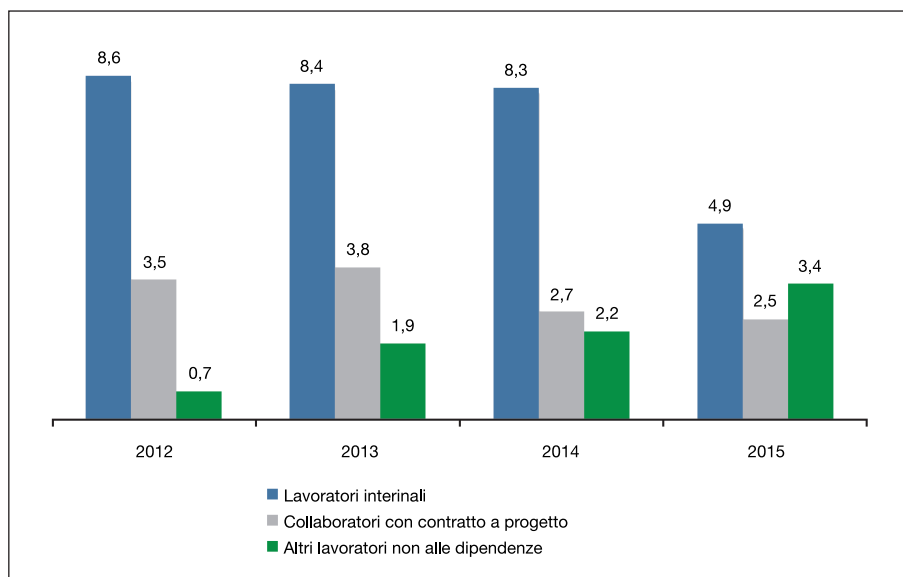
Una conferma del ricambio continuo di lavoratori nel settore è data dal fatto che la percentuale di giovani (fino a 29 anni), pari al 32% del totale, è rimasta pressoché invariata rispetto al 2010, mentre a livello generale è scesa di 4 punti percentuali e si attesta al 15,8% (cfr. tavola 3.13 in *Appendice*).

3.3 - Cambiano le formule e i nomi, ma i lavoratori?

Rispetto al passato il 2015, in seguito agli effetti della legge di stabilità e del Jobs Act, segna senza dubbio il declino di molte tipologie di contratto in generale e anche nel turismo.

Secondo Unioncamere, ad esempio, si registra nelle nuove assunzioni una diminuzione dei contratti atipici, specie quelli interinali e a progetto (cfr. tavola 3.14 di seguito).

Tavola 3.14 - I contratti atipici previsti nel turismo (contratti previsti nel turismo sul totale dei contratti, per tipologia di contratto, valori percentuali)

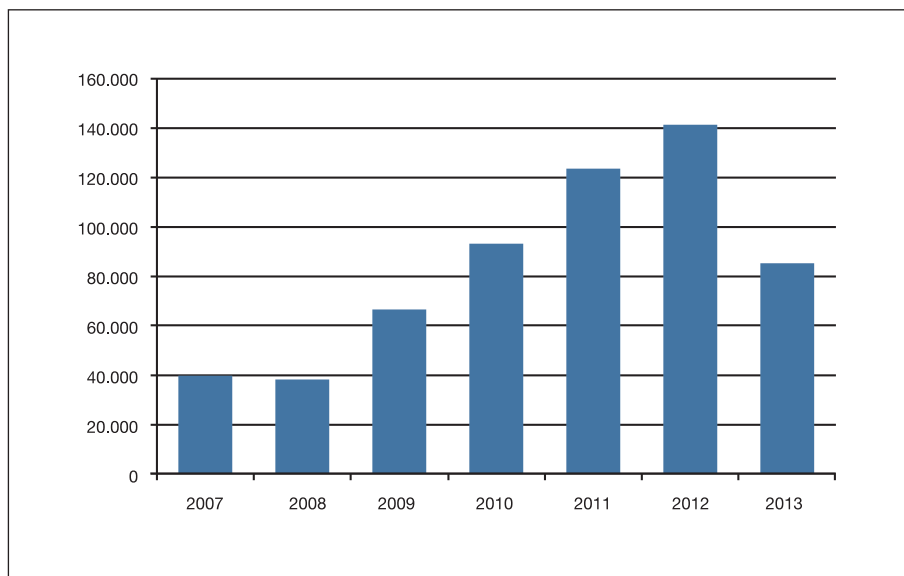


Fonte: elaborazioni SL&A su dati Unioncamere-Excelsior, 2015.

Il lavoro intermittente (noto anche come lavoro a chiamata o *job on call*), a seguito della riforma Fornero che ne ha limitato il periodo di ricorso e ristretto le fasce di età di applicazione¹¹ - limitazione che però non si applica alle imprese che applicano il CCNL del turismo - è secondo diverse fonti in continuo declino.

Anche per quanto riguarda il turismo si nota un'inversione di tendenza. Gli ultimi dati disponibili già nel 2013 evidenziavano come il ricorso a questa forma di lavoro fosse in netto calo (cfr. tavola 3.15 di seguito) e riguardasse solo l'8% dei dipendenti del comparto.

¹¹ Il contratto di lavoro intermittente è infatti ammesso, per ciascun lavoratore, per un periodo complessivamente non superiore alle 400 giornate di effettivo lavoro nell'arco di 3 anni solari e solo per le fasce di età sotto i 24 anni e sopra i 55 anni.

Tavola 3.15 - Il lavoro a chiamata nel turismo (media di lavoratori nell'anno)

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Inps, 2015.

In controtendenza rispetto alla media nazionale il ricorso delle attività alberghiere e di ristorazione al contratto di apprendistato, che nel turismo secondo i dati del ministero del Lavoro¹², nel 2013 ha riguardato oltre 58 mila lavoratori (+3,7% rispetto al 2012, cfr. tavola 3.16 in *Appendice*).

Il vero boom riguarda tuttavia il lavoro accessorio. Il ricorso ai *voucher*, quale forma di “contratto alternativo” che garantisce massima libertà alle imprese, continua a crescere a ritmi elevati, nonostante alcune restrizioni¹³ (tanto da arrivare a 91.867.175 “tagliandi venduti” da gennaio a ottobre 2015 - quasi il doppio rispetto allo stesso periodo del 2014).

A tal proposito ha lanciato l’allarme, nel mese di maggio 2015, lo stesso presidente dell’Inps Boeri, secondo il quale i *voucher* venduti

¹² XV Rapporto sull’apprendistato in Italia - Min. Lavoro-Isfol-Inps, 2015.

¹³ Ad esempio il massimale di 7.000 euro l’anno per lavoratore, limitato a 2.000 euro per importi provenienti dalla stessa impresa.

sono cresciuti sensibilmente negli ultimi anni e possono diventare la nuova frontiera del precariato.

Destinato ad ambiti oggettivi di impiego circoscritti, e quindi codificabili, negli anni progressivamente ampliati, fino alla riforma contenuta nella legge n. 92 del 2012, di fatto l'utilizzo di lavoro accessorio riguarda ormai qualsiasi tipologia di attività di lavoro. Tanto che la voce "altre attività"¹⁴, con quasi un terzo del totale (oltre 21 milioni, pari al 31,5%), somma la maggioranza dei *voucher* venduti (cfr. tavola 3.17 di seguito).

La tipologia di attività per la quale nel 2014 è stato complessivamente acquistato il maggior numero di *voucher* è il commercio (14,4 milioni pari al 18% del totale), seguito dal turismo con oltre 11, 2 milioni.

E il turismo è anche uno dei settori che, specie negli ultimi due anni, ha avuto in questo campo un'espansione maggiore. Nel 2014 il numero dei *voucher* venduti è, infatti, più che raddoppiato rispetto al 2013. Inoltre occorre notare che il peso del turismo sul totale dei *voucher* venduti è passato dal 6,5% del 2011 al 16% nel 2014.

Tavola 3.17 - Lavoro accessorio: i *voucher* venduti (serie storica)

Attività d'impiego	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Attività agricola	1.239.731	1.686.818	2.013.639	2.208.640	2.166.640	2.007.538
Commercio	253.250	1.185.077	2.027.035	3.724.425	7.920.943	14.442.933
Giardinaggio e pulizia	99.346	903.524	1.676.762	2.575.184	2.951.973	4.167.785
Lavori domestici	14.305	219.069	369.088	601.934	1.167.740	1.806.273
Manifestazioni sportive e culturali	454.401	1.706.246	2.229.187	2.937.195	3.296.605	4.083.044
Servizi	229.173	1.144.735	1.996.041	3.073.796	5.864.104	10.446.195
Turismo	193.510	632.058	1.081.443	1.836.990	4.977.017	11.238.115
Altre attività	264.327	2.222.792	3.955.063	6.859.161	12.446.206	21.003.494
Totale	2.748.043	9.700.319	15.348.258	23.817.325	40.791.228	69.195.377

Fonte: Osservatorio lavoro accessorio Inps, 2015.

¹⁴ Sono inclusi tra l'altro "altri settori produttivi", "attività specifiche d'impresa", "maneggi e scuderie", "consegna porta a porta" e "altre attività residuali o non codificate".

Sempre secondo i dati dell'Inps il sistema dei *voucher* ha coinvolto più di 214 mila lavoratori (il doppio che nel 2013), un quinto circa del totale dei lavoratori che hanno riscosso *voucher* (cfr. tavola 3.18 di seguito).

Tavola 3.18 - Lavoro accessorio: *voucher* riscossi e lavoratori
(serie storica)

Anno	Turismo			Totale		
	Media annua del numero di lavoratori	Numero di lavoratori	Numero di voucher riscossi	Media annua del numero di lavoratori	Numero di lavoratori	Numero di voucher riscossi
2008	0	3	4	2.235	24.755	480.239
2009	345	2.376	186.765	8.044	68.396	2.649.329
2010	1.338	7.761	608.496	24.220	149.561	9.189.644
2011	2.567	14.291	1.065.149	39.169	216.214	14.871.674
2012	6.621	38.738	1.781.242	67.732	366.465	22.692.287
2013	20.467	108.515	4.762.318	120.276	617.618	36.337.971
2014	46.468	215.881	10.980.684	218.656	1.016.703	63.867.239

Fonte: Osservatorio lavoro accessorio Inps, 2015.

3.4 - E i nuovi mestieri ci sono davvero?

Figure professionali che nascono e figure che spariscono: sempre più il mondo del lavoro ci sta abituando a questo fenomeno, e nel turismo se ne parla ormai da tempo.

Ad esempio, l'ultima rilevazione del termometro del lavoro di Manpower¹⁵ individua tra i "responsabili della comunicazione" la professionalità più ricercata da alberghi e ristoranti, così come segnalato anche dal portale Infojobs.

Tra i profili ricercati del settore spiccano le nuove competenze legate al web e ai social network, con una sempre più ampia diversificazione delle professioni dovuta all'evoluzione tecnologica.

¹⁵ Indagine diretta su un campione di 1.001 datori di lavoro, realizzata nel mese di novembre 2015.

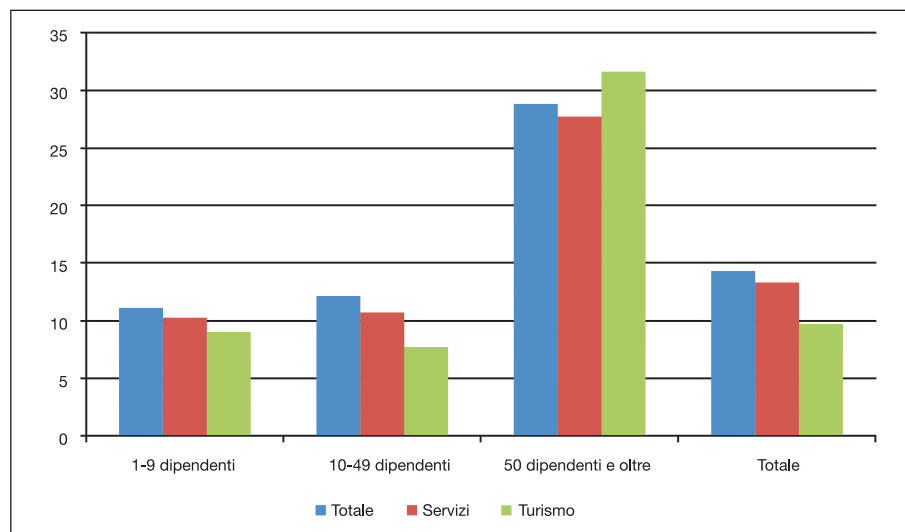
Crescono anche i profili legati alle destinazioni e alle esperienze da far vivere al turista. Temi che stanno orientando l'universo delle start up nel turismo:

- a partire dai servizi di booking,
- per approdare al mondo dei social e dello *storytelling* dei luoghi,
- fino alla massa di applicazioni che, anche sfruttando la georeferenziazione, permettono al turista di conoscere e acquistare servizi e contenuti creando valore aggiunto su tutto il territorio.

Senza dimenticare che tra i profili più richiesti vi è sempre il *revenue/pricing*, ovvero chi si occupa di ottimizzare le entrate modificando le tariffe attraverso la gestione di leve diverse (dall'occupazione ai canali distributivi, al lavoro disponibile ecc.).

Nel turismo, o meglio nella filiera turistica allargata, lo spazio per l'innovazione professionale a diversi livelli è a tutt'oggi confermato, a partire dal fatto che sono le grandi imprese del comparto, stando a quanto rilevato da Unioncamere, a segnalare le maggiori difficoltà nel reperimento del personale (cfr. tavola 3.20 di seguito).

Tavola 3.20 - Imprese che nel 2015 segnalano difficoltà nel reperire personale (% sul totale imprese che assumono)



Fonte: elaborazioni SL&A su dati Unioncamere-Excelsior, 2015.

La specializzazione su prodotti e su specifici segmenti di domanda si porta dietro infatti una domanda di servizi (e quindi di professionalità) sempre più ampia e diversificata.

Ad esempio il lusso (o la personalizzazione di alta gamma, per utilizzare una terminologia politically correct) richiede una specializzazione delle figure tradizionali (dal *conciierge* al ricevimento, alla governante) che evolvono a ruoli di maggiordomo e *guest relation* fino alla massima personalizzazione del servizio, all'interno delle strutture ma anche sul territorio (dal *trainer* al *personal shopper*, ad esempio).

E poi tutto il mondo legato alle nicchie di domanda, alle passioni, alle tribù, che muovono decine di migliaia di persone ciascuna, e che di volta in volta richiedono al territorio di "cucirsi" addosso una nuova vocazione. Con una richiesta di competenze che non rientrano, nella maggior parte dei casi, nei servizi turistici e nei ruoli tradizionali (dalle guide agli accompagnatori, agli istruttori sportivi) ma richiedono una continua innovazione.

E ancora quanto "nasce" sulla scia delle nuove tendenze, come nel caso della sostenibilità, che è ormai una precondizione nella scelta delle destinazioni di vacanza, e che in relazione alle attività legate al turismo si traduce, insieme, nel rispetto e nella salvaguardia dell'ambiente, della cultura tradizionale e delle popolazioni locali. Ad essa sono legate da un lato la responsabilità dei viaggiatori, nel contatto con la popolazione locale e nell'attenzione alla gestione delle risorse e dei rifiuti, e dall'altro la capacità delle destinazioni di gestire, minimizzandoli, gli impatti ambientali e sociali delle attività turistiche, dei servizi e della presenza dei turisti stessi.

Attorno a questo tema emergono figure professionali magari poco comuni, ad esempio il paesaggista, che tiene conto delle trasformazioni del territorio (con competenze tipiche di figure come l'urbanista, l'architetto, il giardiniere e il botanico) o il manager di governo del territorio, in grado di veicolare forme di adattamento al cambiamento climatico.

O, ancora, figure in grado di tenere insieme capacità comunicative, di lettura del territorio e dei suoi elementi peculiari e distintivi, e conoscenze sulle capacità di carico dell'ambiente e delle comunità interessate.

APPENDICE CAPITOLO 3: TAVOLE STATISTICHE**Tavola 3.2 - Le imprese con dipendenti del settore privato (imprese e posizioni lavorative¹⁶)**

	Alberghi e ristoranti		Totale	
	Imprese	Posizioni lavorative	Imprese	Posizioni lavorative
2005	156.097	824.585	1.597.523	12.814.637
2006	160.598	859.755	1.625.317	13.052.618
2007	174.432	977.931	1.703.681	13.547.505
2008	181.841	1.027.440	1.732.188	13.911.893
2009	187.264	1.052.608	1.716.916	13.789.372
2010	194.422	1.098.671	1.712.744	13.704.823
2011	200.627	1.150.765	1.713.014	13.673.013
2012	209.283	1.220.758	1.721.484	13.548.122
2013	204.852	1.143.498	1.660.118	13.332.830
2014	201.913	1.115.729	1.612.050	13.135.710

Fonte: Osservatorio sulle imprese, Inps 2015.

¹⁶ Numero medio annuo posizioni lavorative: viene calcolato come rapporto tra la somma dei lavoratori dichiarati dall'impresa nei vari mesi dell'anno e il numero di denunce mensili presentate nello stesso anno.

Tavola 3.3 - Indici delle posizioni lavorative per settore di attività economica (Base 2010=100; (a) Stime provvisorie)

Periodo	Attività dei servizi di alloggio e ristorazione		Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	
	Indici	Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente	Indici	Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente
2009	98	-0,7	97,3	-4,9
2010	100	2	100	2,8
2011	101	1	104,5	4,5
2012	105,1	4,1	104	-0,5
2013	104,7	-0,4	105,8	1,7
2014 (a)	104,4	-0,3	108,9	2,9
2014 - I trimestre	90,6	-2,1	104,9	2,1
2014 - II trimestre	109,2	0,4	109,9	3,2
2014 - III trimestre	122,1	-0,2	110,9	3,1
2015 - I trimestre (a)	91,5	0,4	109,2	4,1
2015 - II trimestre (a)	111	1,6	115,1	4,7
2015 - III trimestre (a)	125,8	3	116,8	5,3

Fonte: Istat, 2015.

Tavola 3.5 - Le previsioni occupazionali delle imprese per settore di attività (valori percentuali, serie storica)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Turismo										
Imprese che assumono sul totale delle imprese	25,8	31	39,3	34,6	27,3	32,6	21,9	19,8	19,2	22
Imprese con difficoltà a reperire personale sul totale delle imprese che assumono	33,7	37,9	31,6	26,7	38,2	21,8	18,4	15,1	12,9	9,7
Imprese che prevedono di assumere laureati sul totale delle imprese che assumono	0,7	1	0,8	2	1,4	1	2,2	2,2	2,2	2
Under 30 su totale degli assunti previsti	38,2	41,3	38,4	39,2	35,7	33,7	28,4	29,7	26	28,9
Personale femminile su totale degli assunti previsti	32,1	30,5	26,2	29,4	26,5	24,6	19	20,4	17,5	17,1
Personale immigrato su totale degli assunti previsti	27	34,5	25,7	29,2	35,7	23,9	28,1	23,3	20,8	18,6
Stagionali su totale degli assunti previsti	n.d	n.d	57,8	70,8	70,8	70,1	72,1	70,1	74	71
Totale										
Imprese che assumono sul totale delle imprese	23,4	26,5	28,5	19,8	18,6	22,5	14,4	13,2	13,9	16,5
Imprese con difficoltà a reperire personale sul totale delle imprese che assumono	34,2	37,4	31	24,9	37,9	23	21,4	16,7	15,9	14,3
Imprese che prevedono di assumere laureati sul totale delle imprese che assumono	8	8,2	8,7	10,4	13	11,6	14,9	15,9	14,8	14,5
Under 30 su totale degli assunti previsti	39,5	37,8	34,2	35	33,6	33,2	31,6	30,4	27,2	28
Personale femminile su totale degli assunti previsti	19,5	18,2	18	21,5	19	18,8	18,4	18,5	16,8	15
Personale immigrato su totale degli assunti previsti	23,4	27,1	21,3	20,3	22,6	16,3	17,9	14,7	13,5	12,3
Stagionali su totale degli assunti previsti	n.d	n.d	23,3	33	31,2	29,7	35,6	34,8	37,2	30,7
Differenza										
Imprese che assumono sul totale delle imprese	2,4	4,5	10,8	14,8	8,7	10,1	7,5	6,6	5,3	5,5
Imprese con difficoltà a reperire personale sul totale delle imprese che assumono	-0,5	0,5	0,6	1,8	0,3	-1,2	-3	-1,6	-3	-4,6
Imprese che prevedono di assumere laureati sul totale delle imprese che assumono	-7,3	-7,2	-7,9	-8,4	-11,6	-10,6	-12,7	-13,7	-12,6	-12,5
Under 30 su totale degli assunti previsti	-1,3	3,5	4,2	4,2	2,1	0,5	-3,2	-0,7	-1,2	0,9
Personale femminile su totale degli assunti previsti	12,6	12,3	8,2	7,9	7,5	5,8	0,6	1,9	0,7	2,1
Personale immigrato su totale degli assunti previsti	3,6	7,4	4,4	8,9	13,1	7,6	10,2	8,6	7,3	6,3
Stagionali su totale degli assunti previsti	n.d	n.d	34,5	37,8	39,6	40,4	36,5	35,3	36,8	40,3

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Unioncamere-Excelsior, 2015.

Tavola 3.6 - I lavoratori dipendenti nel comparto alberghi e ristoranti (media annuale, serie storica)

	2011		2012		2013		2014	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Alberghi e ristoranti	874.557	7,2	916.236	7,6	882.461	7,5	878.271	7,5
Totale lavoratori	12.221.953	100	12.071.650	100	11.791.394	100	11.746.679	100

Fonte: elaborazioni SL&A su dati INPS, 2015.

Tavola 3.7 - I lavoratori dipendenti nel comparto alberghi e ristoranti (anno 2014, medie mensili)

	Alberghi e ristoranti	Totale
Gennaio	767.762	11.573.953
Febbraio	751.610	11.491.718
Marzo	787.892	11.599.849
Aprile	867.133	11.789.217
Maggio	916.753	11.916.435
Giugno	1.005.143	12.089.924
Luglio	1.019.525	11.845.963
Agosto	1.021.750	11.767.491
Settembre	989.146	11.820.443
Ottobre	849.583	11.688.598
Novembre	773.320	11.669.020
Dicembre	789.631	11.707.538
Anno 2014	878.271	11.746.679

Fonte: elaborazioni SL&A su dati INPS, 2015.

Tavola 3.9 - I lavoratori dipendenti nel comparto alberghi e ristoranti, per tipologia di contratto (serie storica)

	Tempo determinato		Tempo indeterminato		Stagionale		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
2010	218.075	25,7	576.877	68,1	52.072	6,1	847.023	100
2011	236.569	27	587.911	67	52.398	6	876.877	100
2012	254.594	27,8	608.993	66,5	52.650	5,7	916.236	100
2013	173.877	19,7	598.744	67,7	111.225	12,6	883.846	100
2014	174.252	19,8	587.516	66,9	116.503	13,3	878.271	100

Fonte: elaborazioni SL&A su dati INPS, 2015.

Tavola 3.10 - I lavoratori dipendenti nel comparto alberghi e ristoranti per qualifica (serie storica)

	Operai	Impiegati	Quadri	Dirigenti	Apprendisti	Altro	Totale
2010	712.821	76.684	3.390	622	53.481	25	847.023
2011	741.140	78.523	3.621	622	52.922	49	876.877
2012	776.731	80.042	3.686	635	55.115	29	916.236
2013	743.500	78.767	3.732	610	57.232	5	883.846
2014	735.567	78.793	3.693	579	59.636	3	878.271

Fonte: elaborazioni SL&A su dati INPS, 2015.

Tavola 3.11 - I lavoratori dipendenti nel comparto alberghi e ristoranti per orario di lavoro (serie storica)

	Tempo pieno	Tempo parziale orizzontale	Tempo parziale verticale	Tempo parziale misto	Totale	% tempo pieno su totale
2010	490.827	320.851	13.963	21.383	847.023	57,9
2011	512.477	327.966	13.742	22.692	876.877	58,4
2012	515.673	357.804	15.952	26.807	916.236	56,3
2013	443.760	390.591	18.275	31.220	883.846	50,2
2014	419.707	407.302	17.856	33.406	878.271	47,8

Fonte: elaborazioni SL&A su dati INPS, 2015.

Tavola 3.12 - I lavoratori dipendenti nel comparto alberghi e ristoranti per sesso (serie storica)

	Maschi		Femmine		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
2010	365.352	43,1	481.671	56,9	847.023	100
2011	381.115	43,5	495.762	56,5	876.877	100
2012	403.285	44	512.951	56	916.236	100
2013	392.472	44,4	491.374	55,6	883.846	100
2014	396.247	45,1	482.023	54,9	878.271	100

Fonte: elaborazioni SL&A su dati INPS, 2015.

Tavola 3.13 - I lavoratori dipendenti nel comparto alberghi e ristoranti per età

	2010				2014			
	Turismo		Totale		Turismo		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Fino a 19	24.597	2,9	95.349	0,8	15.246	1,7	48.200	0,4
20-24	128.248	15,1	835.032	6,8	122.677	14	631.195	5,4
25-29	128.804	15,2	1.389.220	11,4	139.707	15,9	1.176.599	10
30-34	117.191	13,8	1.786.338	14,6	117.074	13,3	1.483.363	12,6
35-39	116.058	13,7	2.033.006	16,7	110.935	12,6	1.767.324	15
40-44	109.514	12,9	1.954.149	16	109.488	12,5	1.909.846	16,3
45-49	93.455	11	1.716.857	14,1	101.904	11,6	1.797.957	15,3
50-54	64.836	7,7	1.310.704	10,7	78.939	9	1.479.263	12,6
55-59	41.265	4,9	805.917	6,6	50.835	5,8	1.011.725	8,6
60-64	16.828	2	221.674	1,8	23.304	2,7	362.663	3,1
65 e oltre	6.227	0,7	53.812	0,4	8.161	0,9	78.543	0,7
Totale	847.023	100	12.202.058	100	878.271	100	11.746.679	100

Fonte: elaborazioni SL&A su dati INPS, 2015.

Tavola 3.16 - Numero medio di rapporti di lavoro in apprendistato per attività economica

	2011		2012		2013	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Attività manifatturiere	115.261	23,4	111.109	23,6	107.508	23,8
Costruzioni	72.514	14,7	59.392	12,6	48.258	10,7
Commercio e riparazioni	119.967	24,4	115.056	24,5	109.269	24,2
Alberghi e ristoranti	54.086	11	56.316	12	58.384	12,9
Trasporti e comunicazioni	12.072	2,5	11.796	2,5	11.300	2,5
Attività finanziarie	11.821	2,4	9.634	2	8.401	1,9
Att. immobiliari, noleggio, informatica e servizi alle imprese	56.157	11,4	56.504	12	60.199	13,3
Sanità e assistenza sociale	5.861	1,2	6.220	1,3	6.723	1,5
Altri servizi pubblici, sociali e personali	40.204	8,2	39.048	8,3	36.571	8,1
Altre attività	4.545	0,9	4.981	1,1	5.341	1,2
Totale	492.490	100	470.055	100	451.954	100

Fonte: Monitoraggio sull'apprendistato XIII Rapporto - Min. Lavoro-Isfol-Inps, 2012.

Tavola 3.19 - Il lavoro accessorio nel turismo nel 2014 (per regione)

	Turismo		Totale	
	Numero di lavoratori	Numero di voucher riscossi	Numero di lavoratori	Numero di voucher riscossi
Piemonte	12.528	673.447	80.905	5.353.700
Valle d'Aosta	1.264	57.351	4.333	253.119
Lombardia	22.847	1.343.641	145.392	10.900.912
Trentino Alto Adige	8.336	574.784	38.227	3.308.706
Veneto	24.035	1.252.272	131.405	8.892.788
Friuli-Venezia Giulia	8.271	484.835	46.634	3.521.740
Liguria	8.236	386.472	31.685	1.937.582
Emilia-Romagna	26.433	1.348.313	119.007	8.155.185
Toscana	16.884	813.936	70.865	4.123.598
Umbria	3.691	195.397	17.874	1.091.711
Marche	11.588	571.746	48.368	2.901.204
Lazio	8.028	512.165	45.452	2.915.022
Abruzzo	6.663	293.425	24.838	1.264.474
Molise	1.623	52.599	7.294	272.591
Campania	10.159	411.410	37.671	1.540.183
Puglia	21.988	993.691	71.256	2.820.637
Basilicata	3.144	122.983	11.848	491.296
Calabria	4.003	134.502	17.141	759.709
Sicilia	8.842	360.594	30.768	1.335.460
Sardegna	7.318	397.121	35.740	2.027.622
Italia	215.881	10.980.684	1.016.703	63.867.239

Fonte: Osservatorio lavoro accessorio Inps, 2015.

Capitolo 4

I fenomeni emergenti

4.1 - Expo 2015

Premessa

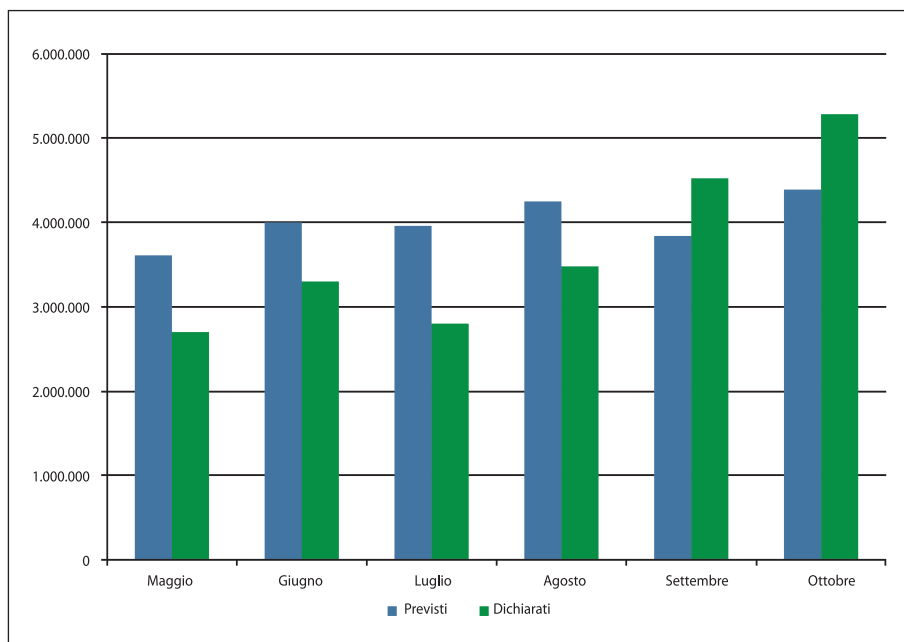
“E alla fine fu un successo”: la “parola” d’ordine su Expo è questa e, probabilmente, per molti aspetti è vera.

A manifestazione conclusa si possono tracciare i primi bilanci, anche a fronte delle polemiche aperte in città e nel Paese, sulle effettive ricadute dell’evento.

I temi caldi, che hanno rimpiazzato le polemiche del preapertura (concentrate sul completamento delle opere), hanno riguardato principalmente:

- il **numero di visitatori** nel sito: a partire dai 29 milioni della prima previsione contenuta nei documenti di candidatura, ridotti a 20 milioni nelle stime successive, fino ad arrivare alle dichiarazioni del giorno di apertura, quando il traguardo dei 10 milioni è stato giudicato un successo.

Tavola 4.1 - Gli ingressi a Expo 2015



Fonte: elaborazioni SL&A sui dati Expo, 2015.

Ad oggi si può confermare innanzitutto il numero di visitatori, che grazie all'operazione trasparenza, a partire dal mese di agosto è stato fornito con regolarità settimanale: sono stati raggiunti e superati i 20 milioni (il totale si attesta intorno ai 22 milioni, e comprende i circa 10.000 ingressi/passaggi giornalieri ai tornelli del personale in forze alla manifestazione e negli stand), come si vede dalla Tavola 4.1, ma quanto poi questo corrisponda a un successo dal punto di vista economico è tutto da dimostrare;

- il **numero reale dei biglietti venduti**: inizialmente 15 milioni, ridimensionati a 6 milioni se si considerano quelli già pagati. Gli altri sono rimasti "in allotment" presso tour operator e grandi *dealer*, e di questi non si sa quanti siano stati "ceduti" a visitatori in carne e ossa;
- in particolar modo il **valore medio del biglietto**, considerate le campagne a colpi di scontistica che hanno portato all'Expo un target assai diverso da quello atteso;

- ciò richiama immediatamente **la spesa in promozioni e attività** legate all'evento che ha coinvolto tutto lo Stivale in una corsa verso una domanda che alla fine non c'è stata (o per lo meno si è rivelata per quello che doveva essere), e i grandi "flop" locali e nazionali (come la società Explora, che avrebbe dovuto garantire la vendita dei biglietti e dei pacchetti turistici, ma il cui top manager si è dimesso alla vigilia dell'inaugurazione);
- e arriviamo infine alle **ricadute sul sistema economico** della città, della Regione e del Paese: ancora oggi si è in attesa di poterne misurare i concreti effetti. Nel corso della esposizione si sono alternati i toni di sconfitta - le proteste di buona parte del mondo del commercio milanese, che si è visto sottrarre visitatori, turisti e clienti, quasi totalmente assenti in città - e di entusiasmo - come i 21 milioni di indotto che la CCIAA di Monza e Brianza stima alla luce dell'andamento dei primi due mesi, con risultati tangibili "fino al Salento e alla Costiera Amalfitana". A quelle dei primi mesi si sono succedute valutazioni spesso più caute. Alla fine il sentire comune vuole che le ricadute dirette, laddove ci sono state, si sono "fermate" a Milano e alle province prossime alla città, mentre a livello nazionale l'Italia ha goduto sicuramente in termini di immagine (di difficile misurazione in termini di impatto ma con ricadute anche temporalmente più dilatate) e molto meno di fatturati.

Risulta evidente come tutto questo si riflette sul mondo del lavoro, laddove si prevedevano inizialmente (dossier di candidatura) 240 mila nuovi posti stabili e 70 mila a termine, ridotti poi a oltre 190 mila unità di lavoro in un anno, per scendere a 70 mila di Expo SpA nel 2012.

La Camera del Lavoro della CGIL milanese ne aveva stimati circa 20 mila, e alla fine di ottobre 2014 contava 4.158 avviamenti legati a Expo, in maggioranza lavoro temporaneo/precario, e laddove a tempo indeterminato nel settore dell'edilizia.

Le previsioni

All'inizio si parlava di quasi 30 milioni di visitatori per l'evento che avrebbe segnato la città di Milano in primis e poi la Lombardia e l'Italia intera, con nugoli di turisti che viaggiavano da Nord a Sud e viceversa.

«[...] we believe the event will enjoy a huge public participation estimated at something like 29 million visitors (25% of them from abroad)» si leggeva nel dossier di candidatura del sito milanese.

I primi studi ufficiali hanno subito ridimensionato questa cifra, a partire da quello realizzato da Bain & Company Italia, che aveva stimato i visitatori dell'esposizione di Milano in 20 milioni, di cui circa un quarto (5 milioni) di stranieri.

Lo studio distingueva 4 gruppi principali con comportamenti diversi: i residenti nel Nord Italia, residenti nel Centro e Sud Italia, professionisti e visitatori business e turisti stranieri.

* * *

Successivamente Eurisko (2012) stimava che circa 20 milioni di persone avrebbero visitato Expo Milano 2015. Di questi, 12/14 milioni sarebbero stati italiani e i restanti 6/8 milioni stranieri, professionisti e visitatori business compresi. Sempre tra gli stranieri 3,3-4,4 milioni sarebbero dovuti provenire dall'Europa, e 2,7-4,4 milioni da altri Paesi non europei.

Secondo GfK Eurisko i visitatori sarebbero appartenuti in prevalenza a segmenti con un forte atteggiamento esplorativo, con un'articolata rete di relazioni sociali e professionale, con buona mobilità e capacità di spesa. Il 39% degli italiani che avrebbero visitato l'Esposizione Universale sarebbe stato composto da coppie con età compresa tra 25 e 44 anni, con un figlio piccolo e un livello di istruzione medio alta. Dall'estero, invece, sarebbero dovuti arrivare per il 33% turisti di età compresa tra 25 e 49 anni, soprattutto uomini, sposati con figli, molto concentrati sui temi dell'evento, seguiti da uno zoccolo duro degli Expo Lovers: giovani coppie tra 35 e 49 anni che girano più di un Expo nella loro vita.

* * *

Per Alitalia, dei 20 milioni di visitatori previsti per l'Expo 2015, 7,6 milioni avrebbero raggiunto Milano con l'aereo; di questi, 1,5 milioni da Paesi intercontinentali, 3,3 milioni da luoghi internazionali (europei) e 2,8 milioni dall'Italia.

* * *

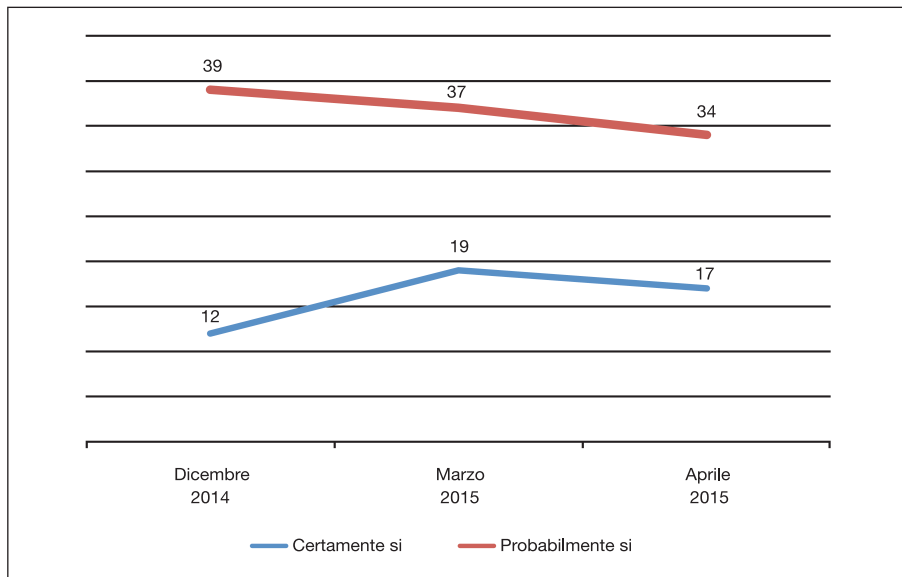
Più recenti i dati diffusi da Confturismo-Confcommercio¹⁷ nel mese di luglio, circa la propensione degli italiani al viaggio e a visitare

¹⁷ Osservatorio Confturismo-Confcommercio e Istituto Piepoli.

Expo. Secondo l'Osservatorio, più di un italiano su due si sarebbe recato alla manifestazione, e il dato rimane pressoché stabile rispetto alla precedente rilevazione di maggio.

L'indicatore aveva raggiunto il massimo nel mese di marzo, in attesa dell'evento, per poi attestarsi a poco più del 50% a ridosso dell'apertura.

Tavola 4.2 - L'intenzione degli italiani di visitare l'Expo



Fonte: elaborazioni SL&A su dati Confturismo-Confindustria, 2015.

La precarietà

Le previsioni sulla domanda turistica (e non) sono alla base dei modelli previsionali sull'impatto economico della manifestazione.

Anche in questo caso si sono susseguiti vari studi, fino a quello realizzato dalla Camera di Commercio di Milano e dall'Università Bocconi¹⁸.

¹⁸ Alberto Dell'Acqua, Giacomo Morri, Enrico Quaini (a cura di), *L'indotto di Expo 2015. Un'analisi di impatto economico*, 2013.

L'indotto economico totale nel periodo 2012-2020, in termini di produzione aggiuntiva, stimato dal modello per il solo sistema economico italiano sarebbe pari a 23,6 miliardi di euro, così suddiviso¹⁹: 3,2 miliardi dagli impatti diretti di breve termine, originati dalle attività connesse all'organizzazione e alla gestione dell'evento; 14,2 miliardi dagli impatti indiretti e indotti relativi all'evento e al flusso di visitatori collegato. L'impatto di secondo livello sarebbe rappresentato in buona parte dagli effetti dei flussi turistici (8,8 miliardi di euro) relativi ai 20 milioni di visitatori attesi; 6,2 miliardi dagli effetti di lungo periodo derivanti dalla creazione di nuove imprese, dagli effetti del mercato immobiliare, dalle ricadute sugli Investimenti Diretti Esteri (IDE) e dalla maggiore attrattiva turistica (effetti ricompresi nella definizione univoca di "legacy", ossia il lascito economico di medio-lungo termine di Expo 2015).

Sotto l'aspetto occupazionale, lo studio stima un volume totale di occupazione attivata pari a 191 mila unità di lavoro:

- **30 mila** unità di lavoro, come contributo dell'impatto diretto della manifestazione, di cui 12.300 generate dagli investimenti di Expo 2015 S.p.A., 8.200 dai costi di gestione e 9.400 dagli investimenti dei Paesi partecipanti;
- **114 mila** unità, per effetto dell'impatto indiretto, di cui 73.700 prodotte dai flussi turistici e circa 40 mila dagli effetti indiretti e indotti degli investimenti e dei costi di gestione;
- **47 mila** unità di lavoro attivate dalla *legacy*, tra cui l'incremento degli IDE 16.300 unità, le nuove imprese 12.400, l'accresciuto flusso di turisti e congressisti 10.200 e la valorizzazione del patrimonio immobiliare altri 8.300.

¹⁹ Lo studio si basa sulle ipotesi che i residenti nel Nord Italia, principalmente in Lombardia, non pernottano e spendono in media € 66; i turisti italiani (residenti nel Centro e Sud Italia) si fermano per una notte e spendono in media € 145; i professionisti e visitatori business si fermano per una notte e spendono in media € 154; i turisti stranieri si fermano in media 1,5 notti a Milano per poi andare in altre città /località (per un totale di 4,3 notti).

Tavola 4.3 - L'occupazione prevista per settore di attività

	Prima dell'evento	Durante l'evento	Dopo l'evento	Totale
Agricoltura	2.290	3.430	6.750	12.470
Industria	3.378	7.676	17.601	28.655
Costruzioni	12.477	1.819	9.679	23.975
Commercio	1.896	5.890	13.153	20.939
Trasporti logistica	1.011	2.465	5.263	8.739
Turismo e ristorazione	3.148	27.775	8.533	39.456
Servizi alle imprese	7.686	10.401	15.728	33.815
Servizi alle persone	2.938	8.045	12.151	23.134
Totale	34.824	67.501	88.858	191.183

Fonte: CCIAA Milano, 2015.

Quello che sta accadendo a Milano e dintorni in realtà è ben altro, stando a quanto dicono le stesse fonti ufficiali.

Rispetto allo scorso anno le variazioni intervenute nell'ambito del mercato del lavoro nel primo trimestre del 2015 non sembrano risentire in misura specifica dell'evento.

Una indicazione arriva anche dalle previsioni di assunzioni da parte delle imprese fornite dal sistema Excelsior nel secondo trimestre di quest'anno.

Tavola 4.4 - I movimenti occupazionali previsti dalle imprese (marzo-giugno 2015)

	Assunzioni	Uscite			Saldo
		Previste	di cui per scadenza contratto(%)	di cui per pensionamento (%)	
Varese	2.630	2.410	49,7	14,8	230
Como	2.200	1.410	61,5	12,1	790
Sondrio	1.300	1.110	73,4	9	190
Milano	17.200	13.700	42,9	18,2	3.500
Bergamo	3.220	3.320	55,6	14,2	-100
Brescia	3.890	3.510	53,5	17,2	380
Pavia	1.170	1.200	53,5	12,2	-30
Cremona	820	810	52,2	15,7	10
Mantova	1.560	1.140	51,5	10,6	420
Lecco	870	870	44,6	20,2	0
Lodi	540	500	53,4	12,9	40
Monza e Brianza	2.360	2.050	52,6	12,2	310
Lombardia	37.750	32.010	49,5	15,9	5.740
Italia	238.380	160.170	55,7	10	78.210

Fonte: Unioncamere-Excelsior, 2015.

A differenza di quanto si possa enfatizzare²⁰, l'effetto EXPO in questa fase sembra soprattutto *locale* (provincia di Milano), come dimostra anche il confronto con lo stesso periodo nei due anni precedenti, *concentrato in settori specifici* (il 77% delle previsioni nel settore dei servizi, contro il 72% Lombardia), e per circa il 20% *stagionale*.

²⁰ Ad esempio Unioncamere nel comunicato di diffusione dei dati Excelsior scrive: «Buone notizie anche a livello territoriale: pur perdurando nel Nord Ovest l'impulso positivo di Expo già registrato nel precedente trimestre (in queste regioni i nuovi posti di lavoro che le imprese intendono creare entro giugno saranno 13 mila) è nelle altre ripartizioni territoriali che i saldi positivi subiscono una sensibile impennata, superando le 25 mila unità nel caso del Nord Est e del Mezzogiorno e sfiorando le 19 mila nel caso del Centro».

Tavola 4.5 - I movimenti occupazionali previsti dalle imprese in provincia di Milano (marzo-giugno)

	Assunzioni	Uscite			Saldo
		Previste	di cui per scadenza contratto (%)	di cui per pensionamento (%)	
2013	11.210	9.380	50,8	7,1	1.830
2014	11.120	10.800	44,5	8,6	320
2015	17.200	13.700	42,9	18,2	3.500

Fonte: Unioncamere-Excelsior, anni vari.

A partire dai dati diffusi ad aprile dalla Società Expo, le assunzioni a termine di giovani da parte della stessa riguardano 735 persone: 406 sono state contrattualizzate come apprendisti, con una media di 26 anni e una retribuzione netta di circa 1.300 euro al mese; 247 come *team leader*, con età media 36 anni e 1.700 euro di stipendio; 82 come stagisti con un rimborso spese di 500 euro.

Sul reclutamento operato da Manpower Group i numeri diffusi riguardano:

- 800 assunti con il contratto Cnai, trasformato in contratto Multiservizi;
- 756 lavoratori a cui è stato applicato il contratto nazionale del Commercio;
- 101 lavoratori a cui è stato applicato quello del Turismo;
- 345 lavoratori a cui sono stati applicati quelli di altre categorie.

Altre funzioni, quali le pulizie e la vigilanza, verranno e sono svolte in ATS con società specifiche di questi settori, e con i relativi contratti nazionali firmati dai Sindacati confederali.

* * *

Il vero primo “test” del lascito di EXPO al mercato del lavoro milanese è stato misurato nel mese di novembre dagli uffici del Lavoro della Città metropolitana, secondo i quali l’effetto è riscontrabile in vari indicatori di tendenza.

Il più evidente risulta essere quello sul flusso delle persone in

cerca di occupazione che ha invertito bruscamente la propria tendenza dopo mesi di calo; sicuramente trainato dalla conclusione dei contratti a termine legati al periodo dell'esposizione.

La curva dei contratti a tempo determinato, sebbene si presentasse in calo da vari mesi, nel mese ha mostrato anch'essa una repentina contrazione.

Il trend degli avviati, che mantiene un andamento positivo per la componente maschile, subisce un netto calo per la componente femminile, possibilmente più colpita dalla diminuzione dei contratti a termine.

I risultati

Al di là dei numeri degli ingressi, sono poche le informazioni che hanno girato a conclusione dell'evento.

Se questo non consente quindi una valutazione ad oggi certificata, le informazioni che circolano sono comunque di interesse. A partire dalla proporzione di stranieri, che è stata inferiore a quella prevista. L'Expo ha per lo più richiamato domanda nazionale o addirittura regionale (38% di lombardi) e non flussi internazionali. Risultati preliminari indicano un 16% di stranieri (soprattutto francesi e svizzeri) e i non-europei, cinesi o altri, raggiungono quote insignificanti.

Coldiretti e Ixè hanno realizzato una indagine sui visitatori che aiuta, almeno in parte, a delineare i contorni di un successo dalle molte ombre, a partire dal numero di "repeaters".

Se infatti il 52% dei visitatori è andato a Expo una sola volta e il 35% due volte, sono molti i visitatori che sono tornati più volte. L'11% ha passeggiato per il Decumano tre volte e il 2% quattro volte o più (che stando alle cifre degli ingressi vuol dire oltre 2 milioni di visitatori), a conferma che l'esposizione e i suoi ristoranti sono stati una forte attrazione per i milanesi e i residenti nell'interland.

Poi in merito ai mercati: un italiano su quattro presente ad Expo arrivava dal Nord Ovest, il 23% dal Nord Est, il 16% dal Centro e il 20% da Sud e Isole.

L'identikit del visitatore-tipo vede una leggera prevalenza di uomini (53%) rispetto alle donne, mentre, per quanto riguarda l'età, il 28% è sotto i 34 anni, il 39% ha un'età compresa tra i 34 e i 54 anni e il 33% sopra i 55 anni.

Sul piano occupazionale, il 40% ha un lavoro dipendente, il 15% indipendente (oltre la metà i liberi professionisti), il 21% pensionati, il 14% studenti, il 5% casalinghe e il 5% disoccupati.

* * *

Dal punto di vista economico, tuttavia, quello che più conta è che in corso d'opera l'obiettivo ricercato è stato quello delle presenze (contava avere tante teste da mostrare, lunghe code e partecipazione) e non più quello dei ricavi.

Si è puntato ad aumentare gli ingressi a costo di forti sconti sui biglietti, portando la gente più volte anche la sera (a prezzi stracciati) tralasciando un po' tutto il resto.

Ricercatori di Ca' Foscari²¹ hanno stimato che il beneficio economico dei visitatori dell'Expo si riassumerebbe in 1,3 miliardi di valore aggiunto generati dalla spesa turistica addizionale, contro i 4 previsti. E la Lombardia è probabilmente quella che ha guadagnato di più da Expo, perché ha attivato flussi delle altre regioni, cosa che non è avvenuta - o comunque in maniera assai limitata - nelle altre regioni.

Le esperienze già maturate e non considerate

Che le previsioni nel caso dell'Expo fossero sempre un po' ottimistiche non è una novità, basta scorrere alcuni casi per capire cosa succede nella realtà:

- a partire dal caso di **Hannover 2000**, in Germania, dove si è registrato uno dei più grandi flop nella storia dell'Expo Internazionale. Il bilancio previsionale dava costi e ricavi calcolati quasi in pareggio, in base a una previsione di 40 milioni di biglietti venduti nei sei mesi di esposizione. Alla fine i visitatori furono solo 18 milioni, con un buco di bilancio superiore a 1,5 miliardi di euro.

E questo era evidente già alla fine del primo mese di apertura, quando al posto di 255 mila visitatori in media al giorno, necessari per raggiungere l'obiettivo, erano soltanto 80 mila quelli che avevano

²¹ Jerome Massiani, ricercatore in Economia Applicata presso l'Università Ca' Foscari di Venezia.

varcato quotidianamente i cancelli dell'Expo 2000, tanto da far ribassare in quel momento le stime a 25 milioni (correzione che, come visto, non bastò);

- anche a **Saragoza**, città spagnola, la stima iniziale di 10 milioni di visitatori fu poi rivista a 6,5 milioni. Al termine dell'Expo gli organizzatori dichiararono che il numero totale di visitatori fu di 5.650.941, poco più della metà, quindi, di quanto previsto.

Interessante la composizione in base alla provenienza. Più della metà dei visitatori proveniva dalla stessa città di Saragoza e dalla regione (56,7%), il 38,8% dal resto della Spagna (di cui circa il 10% da Barcellona e Madrid) e solo il 4,5% da altri Paesi;

- in controtendenza l'esposizione di **Shanghai 2010** (Cina) che secondo i dati ufficiali (da considerarsi con una certa cautela) è stata visitata da più di 73 milioni di persone durante i 184 giorni della manifestazione, confermando e addirittura superando le stime iniziali che prevedevano più di 70 milioni di visitatori e battendo il precedente record di Osaka 1970.

Anche in questo caso è interessante la composizione del pubblico di visitatori: solo il 5,8% del totale furono stranieri (circa 4,3 milioni), con un incremento del 35% rispetto al 2009, anno precedente all'esposizione. Anche le vendite al dettaglio, in città, avrebbero avuto un incremento del 17,5%, sempre rispetto al 2009;

- così come l'Expo 2012 di **Yeosu**, in Corea del Sud, che ha attratto 8.203.956 visitatori, centrando il proprio obiettivo di partecipazione, anche se la maggior parte dei visitatori proveniva da Corea del Sud e dai Paesi vicini.

E poi che succederà?

Non vi è dubbio che la forte esposizione mediatica garantita da Expo 2015 può contribuire a rafforzare la visibilità di Milano e dell'Italia a livello mondiale, elevando la forza del brand cittadino e nazionale e di conseguenza la capacità di attrarre turismo internazionale.

Oggi è però ancora presto per fare una stima su quanti visiteranno il Paese e la città quest'anno e in periodi successivi all'esposizione.

Ad esempio, gli studi realizzati dalla CCIAA di Milano evidenziano che le ricadute future potrebbero concentrarsi su una maggiore attività congressuale (settore da qualche anno in crisi) che dovrebbe inte-

ressare l'area milanese e lombarda sempre per effetto dell'accresciuta attrattività derivante da Expo.

La realtà, tuttavia, è ancora una volta diversa, come molti studi hanno evidenziato nel passato.

Andando indietro nel tempo si può richiamare il caso dell'Expo di Vancouver 1986 (British Columbia, Canada). Durante l'anno dell'Expo, la provincia canadese della British Columbia ha attratto il 68% di visitatori in più rispetto all'anno precedente (oltre 2,8 milioni di persone). Nel primo anno post Expo (1987), la provincia ha registrato ovviamente un forte calo, ma ha mantenuto un aumento del 14% sul volume del 1985, anno pre Expo, che, nei cinque anni successivi all'Esposizione, si è attestato al 5,4% rispetto al 1985. Il resto del Canada ha invece sperimentato un declino dei volumi in quattro dei cinque anni e un tasso di crescita annuo rispetto al 1985 di solo lo 0,2%. Se il lascito dell'Expo sulla British Columbia è stato quindi positivo, l'incremento di visitatori internazionali a livello dell'intero Canada non è stato equivalente.

Un altro caso famoso è quello del Giubileo del 2000 a Roma, con l'aumento di circa il 5% di arrivi e presenze nelle strutture ricettive registrate del Comune di Roma nel 2000 rispetto al 1999 (simile crescita nella Provincia), con un incremento sostenuto di alcuni mercati (tra cui la Polonia, +70%, gli USA, l'Irlanda ecc.), ma la flessione dei flussi turistici non legati al turismo religioso.

Tra i viaggiatori stranieri arrivati in Italia proprio per il Giubileo, il 70% si è recato solo a Roma, il 16,6% sia a Roma sia in altre città italiane, mentre il 13,2% solo in altre città del Paese (e la lezione non sembra stata del tutto recepita stando a quanto già si sta muovendo per il Giubileo straordinario del 2016).

Caso simile, infine, è stato quello di Torino e le Olimpiadi invernali, che hanno contribuito a cambiare il volto alla città (ma anche a creare tante opere oggi inutilizzate su tutto il territorio) dove il turismo è cresciuto prima, ma nell'anno dell'evento si è registrata addirittura una flessione dei flussi, dato che i turisti tradizionali hanno evitato la destinazione (per il noto "effetto spiazzamento" riscontrato in molte situazioni).

4.2 - Giubileo straordinario 2015-2016

Come ben noto, il 13 marzo 2015 Papa Francesco ha indetto il Giubileo straordinario della Misericordia a 50 anni dalla fine

del Concilio Vaticano II, con inizio l'8 dicembre 2015 e fine il 20 novembre 2016.

Il Giubileo può essere ordinario, se legato a scadenze prestabilite; straordinario, se viene indetto per qualche avvenimento di particolare importanza. Quello del 2000 è stato l'ultimo Anno Santo ordinario, e il prossimo sarà nel 2025.

I due Giubilei sono quindi assai diversi per significato e anche probabilmente per impatto.

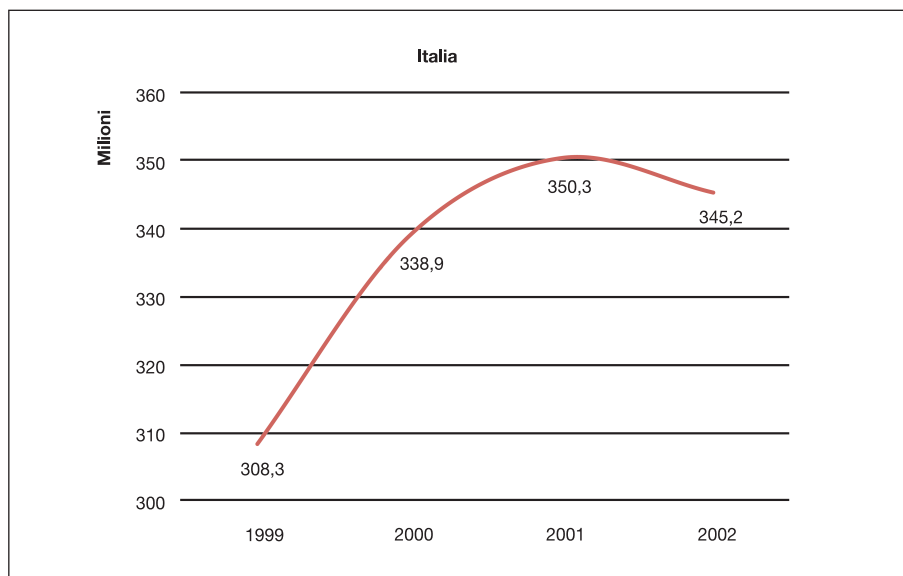
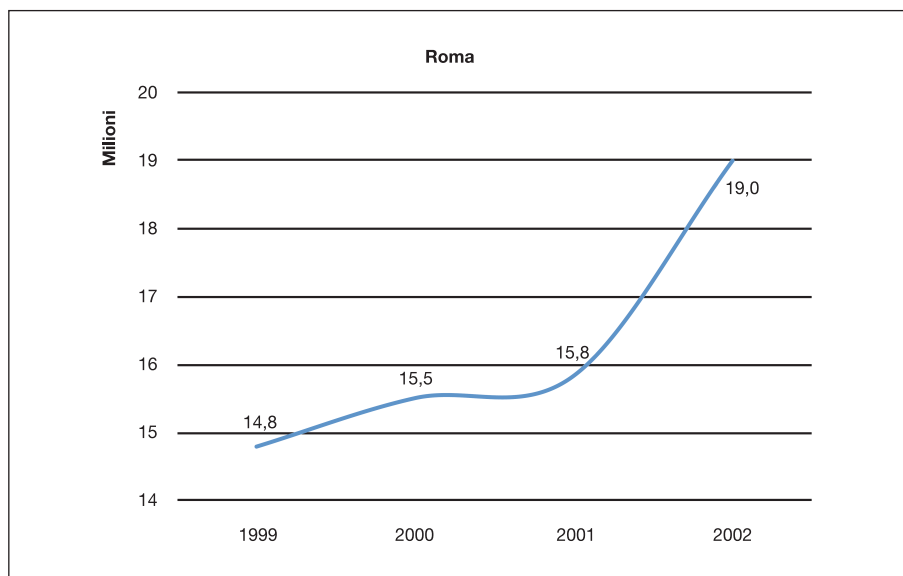
Da un punto di vista dell'impatto turistico quello del 2000 è stato un evento che ha certamente dato impulso alla crescita del numero di turisti:

- nella città di Roma dal 1999 al 2002, considerando quindi anche l'effetto differito del Giubileo, le presenze nelle strutture ricettive hanno fatto registrare una crescita di oltre il 28%, che in valore assoluto sono 4 milioni di turisti in più, per un totale al 2002 di 19 milioni. Da notare che in questo computo non sono comprese le strutture ricettive religiose, che nella Capitale hanno un ruolo e una consistenza molto rilevante;
- non altrettanto positive sono invece state - nel medio periodo - le ricadute a livello nazionale. Nel 2000 si è infatti registrata una notevole impennata (+ 10% sul 1999), in parte dovuta a un "effetto di sostituzione" (turisti che non pernottavano a Roma proprio a causa del Giubileo).

Rispetto alle previsioni formulate a suo tempo, relative a un fenomeno giubilare che avrebbe interessato tutto il Paese con viaggi itineranti di pellegrini sulle principali direttrici geografiche (Via Francigena, Via Romea ecc.), il Giubileo del 2000 ha fatto registrare risultati alquanto diversi e ha avuto sostanzialmente come unico centro la città di Roma, mentre il resto del Paese è servito al più come tappa fugace, e non ne ha beneficiato in termini di immagine e consolidamento.

A riprova di questa considerazione sono i dati degli anni successivi, che vedono a Roma una crescita robusta, e nel resto del Paese, invece, un netto ristagno della domanda.

Tavola 4.6 - Le presenze turistiche (valori assoluti, in milioni)

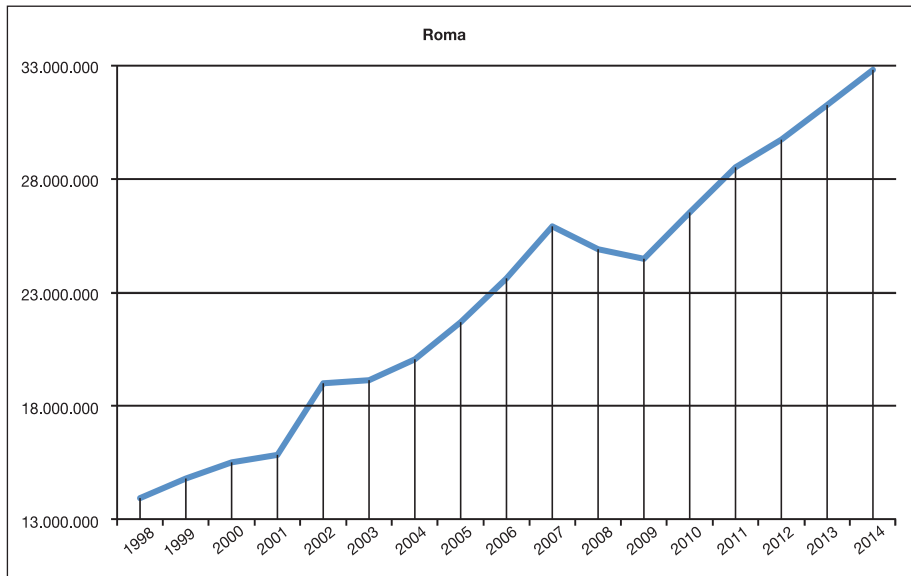


Fonte: elaborazioni SL&A su dati EBTL e ISTAT, 2015.

È necessario però inquadrare Roma in un contesto più ampio per capire davvero quanto un evento importante come il Giubileo possa incidere sul turismo della Capitale, riguardo sia al passato evento sia a quello di oggi.

Questo perché Roma ha un andamento turistico assimilabile a quello delle altre metropoli, legato cioè a dinamiche mondiali, e questa caratterizzazione in qualche modo limita l'impatto di qualsiasi evento, anche quando quest'ultimo dura un anno intero. Negli ultimi 15 anni (1998-2014), infatti, le presenze alberghiere di Roma sono quasi triplicate, passando da 13 milioni a 33 milioni.

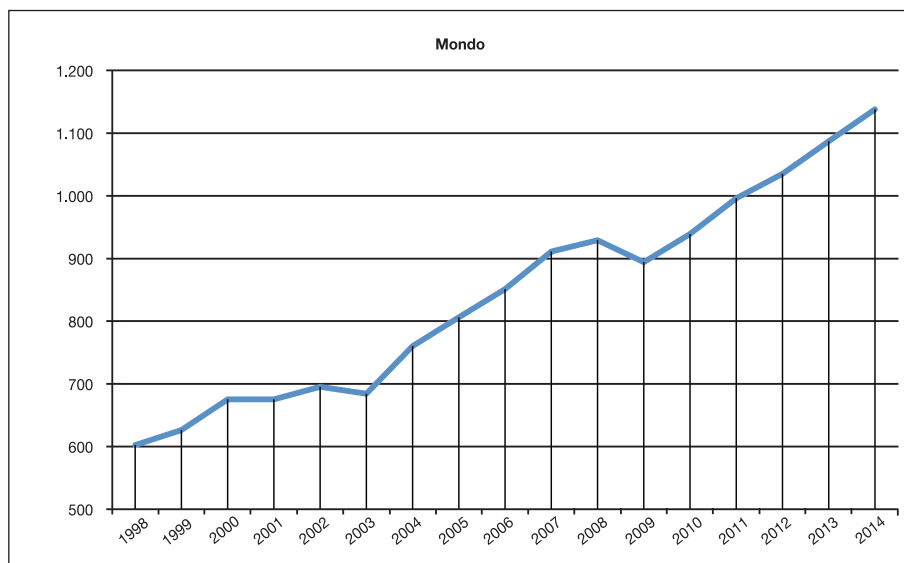
Tavola 4.7 - Le presenze turistiche a Roma (serie storica)



Fonte: elaborazioni SL&A su dati EBTL, 2015.

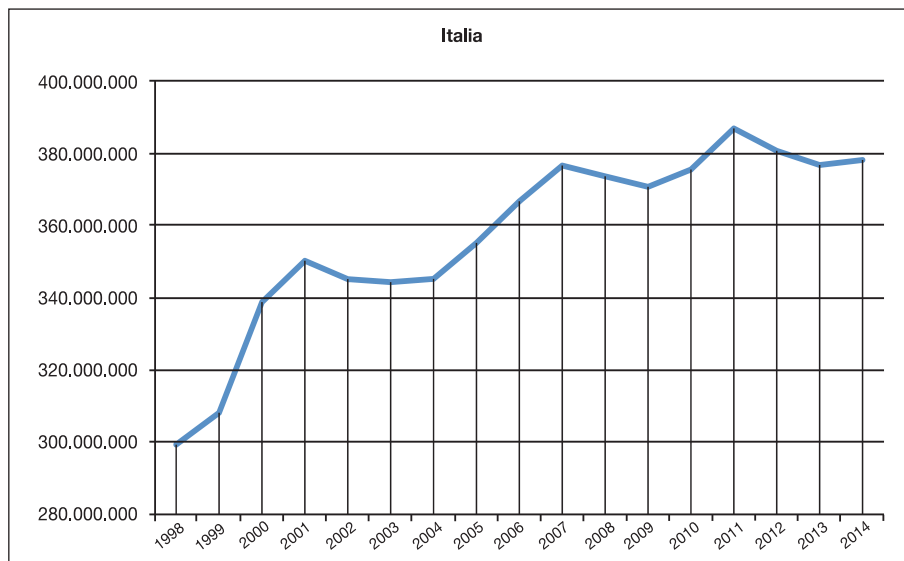
Così è accaduto anche ai flussi turistici mondiali, con profili e deviazioni assimilabili a quelli verificatisi a Roma, ma non in Italia.

Tavola 4.8 - Arrivi turistici internazionali (serie storica)



Fonte: elaborazioni SL&A su dati Organizzazione Mondiale del Turismo (UNWTO), 2015.

Tavola 4.9 - Le presenze turistiche in Italia (serie storica)



Fonte: elaborazioni SL&A su dati ISTAT, 2015.

Sulla base di queste serie storiche, e considerando che il turismo mondiale è stimato in crescita a un ritmo del 5% annuo, Roma, che ha come perimetro di attrazione il Mondo, ha forti probabilità di rispettare questo trend.

Il 5% annuo significa raddoppio in 14 anni, e questo implica che nel 2025, in occasione del prossimo Giubileo ordinario, Roma potrebbe raggiungere i 60 milioni di arrivi.

Il condizionale è d'obbligo perché se la domanda sale deve poter starle dietro anche l'offerta, e d'altra parte il traguardo è anche possibile se si considera che negli ultimi anni il più forte incremento di offerta si è avuto nella ricettività non convenzionale (B&B, case private ecc.) che è stata fortemente incentivata dai nuovi portali di promozione e vendita online, ma che, come gli Istituti religiosi, non è tenuta alla registrazione dei turisti.

Ricerche, previsioni, constatazioni

154

Approssimandosi il Giubileo straordinario del 2015-2016, sono state realizzate indagini previsionali e sondaggi tendenzialmente tutti positivi, fino ai recenti fatti tragici di Parigi che hanno inciso in modo pesante sulle stime dell'impatto turistico in termini di flussi e di ricadute economiche.

Le stime fatte a luglio 2015²² riportano tre possibili scenari: un aumento della domanda nel periodo dell'evento del 3% (nel caso più prudenziale), del 5% e del 7%.

All'aumentare del numero dei turisti crescerebbe, nel triennio 2015-2018, anche il prodotto interno lordo: di 11 miliardi nel caso più pessimista, fino agli 11,5 miliardi nel caso di maggior successo. Ciò porterebbe anche ad avere, a fine 2016, da 4.300 a 5.300 unità di lavoro in più.

Ma il presidente di Federalberghi, dopo gli attentati di Parigi, in una nota di novembre²³, avverte che le cifre previste non saranno veritiere, e il presidente di Confcommercio aggiunge: «si era ipotizzata una crescita dal 2,1% al 2,5%, ma è davvero probabile che siano dati da rivedere».

²² *L'indotto del Giubileo Straordinario della Misericordia. Analisi di impatto economico*, 2015, Sapienza - Università di Roma, Camera di Commercio di Roma.

²³ *Attentati a Parigi, gli albergatori niente tutto esaurito, forse pareggio*, "Corriere della Sera", 16 novembre 2015.

Intanto Coldiretti avverte che 2 milioni di italiani rinunceranno al viaggio a Roma per paura di attentati terroristici, e che solo il 30% dei pellegrini arriverà dall'estero²⁴. Saranno inoltre persone che spenderanno poco sia per l'alloggio sia per l'alimentazione, in totale meno di 5 miliardi di euro.

Anche l'Ente Bilaterale per il Turismo del Lazio si allinea su questa visione al ribasso: a ottobre 2015 stima che i visitatori che arriveranno nella Capitale per l'evento religioso saranno 14 milioni, più altri 3 milioni nell'hinterland.

La ragione addotta è l'impostazione "decentrata" di questo Giubileo: «Il fatto che Sua Santità abbia voluto ampliare la partecipazione dei devoti, consentendo di ottenere l'ammenda dei propri peccati persino nella parrocchia vicina, comporta una considerazione pratica: non si dovrebbero registrare grandi affluenze sulla città, perlomeno non nelle misure che si leggono sui media».

D'altra parte le cerimonie di apertura delle prime Porte Sante, a partire da quella di San Pietro l'8 dicembre, hanno fatto riscontrare numeri di partecipanti piuttosto contenuti, e certamente imparagonabili con quanto avvenuto nel 2000.

4.3 - Concessioni pubbliche

Il 2015 ha segnato una svolta per quanto riguarda il settore delle concessioni autostradali.

Ciò a partire dall'atto di indirizzo del ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture e del ministero dello Sviluppo economico del 29 gennaio 2015, che individuava i criteri per l'elaborazione di un Piano di ristrutturazione della rete delle aree di servizio presenti sui sedimi autostradali, fino all'approvazione con Decreto ministeriale del Piano stesso.

Il Piano di ristrutturazione della rete delle aree di servizio autostradali è finalizzato a riportare condizioni di economicità e di efficienza nei servizi autostradali, per l'esercizio sia delle attività commerciali e ristorative sia delle attività di distribuzione dei carbolubrificanti.

Il Piano prevede interventi mirati a:

- la chiusura di aree di servizio;

²⁴ Sondaggio Coldiretti-Ixè.

- la gestione in modalità stagionale di alcune aree;
- l'esercizio di gestioni unitarie delle attività "oil" e "non oil";
- l'accorpamento di aree di servizio;
- l'ampliamento dei servizi di rifornimento self service in particolare nell'orario notturno.

Il Piano focalizza l'attenzione sulla continuità della gestione e prevede che, in caso di cambio di affidatario (concessionario della rete), siano fatte salve le imprese di gestione delle aree, a garanzia degli investimenti effettuati, della continuità del servizio e dell'occupazione.

Nel Decreto sono delineate le modalità di espletamento delle procedure competitive per l'affidamento dei servizi "oil" e delle attività di ristorazione e commerciali nelle aree di servizio.

È stabilito che la durata delle concessioni sia di 9 anni, prorogabili a 12 nei casi di investimenti rilevanti.

In merito all'occupazione, le nuove procedure di gara prevedono l'impegno da parte dell'affidatario a mantenere per almeno 18 mesi i livelli di occupazione²⁵, prevedendo anche, nei bandi, un punteggio aggiuntivo in caso di mantenimento per un periodo più lungo.

Gli effetti del Piano sull'occupazione

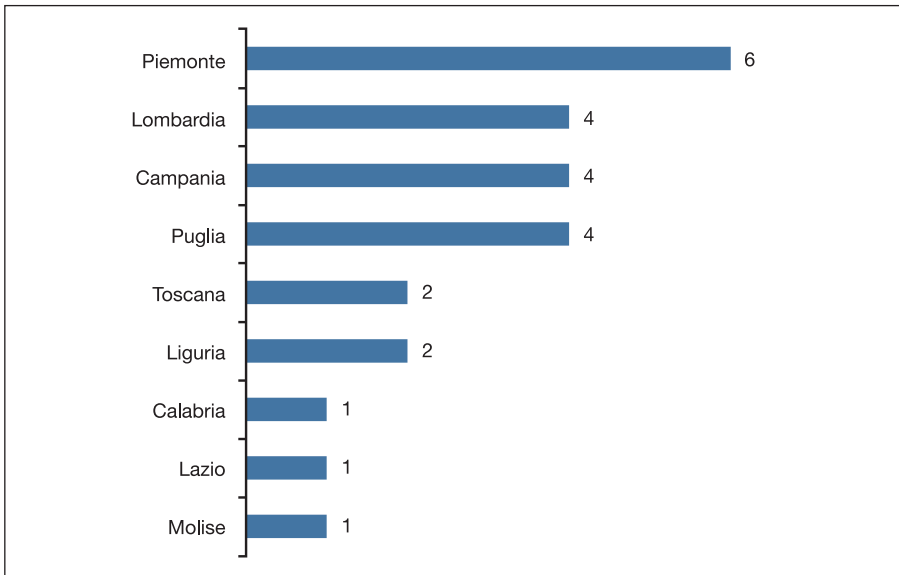
Il Piano riguarda l'intera rete autostradale, compresa la rete ANAS, oltre a raccordi e tangenziali, per un totale di 463 aree di servizio.

Sebbene nel Piano venga ribadito che è «stata posta l'attenzione sulla salvaguardia dei livelli occupazionali, riducendo al minimo la perdita dei posti di lavoro», non vi sono quantificazioni sulle ricadute dei diversi provvedimenti.

Nello specifico è prevista la chiusura di 25 aree selezionate a partire dai livelli di carburante erogati (meno di 2 milioni di litri/anno), fatturati relativi ai prodotti principali (meno di 750.000 euro/anno) e distanza tra impianti (inferiore a 50 km).

Le 25 aree (pari al 5,4% del totale) che dovranno chiudere tra il 2015 e il 2018 insistono per il 60% sulla rete gestita da Autostrade per l'Italia e riguardano 9 regioni.

²⁵ Anche tenendo conto di aree vicine dello stesso affidatario, ma comunque nel rispetto degli standard.

Tavola 4.10 - Le 25 aree “in chiusura” per regione

Fonte: Piano di ristrutturazione della rete delle aree di servizio autostradali, 2015.

Per contro sono previste anche nuove aperture, in tutto 16 aree, di cui quattro in Lombardia (sulla Autostrada BREBEM), 4 in Veneto (sulla Brescia-Padova) e 3 in Piemonte (Asti-Cuneo e Settimo Torinese). Nuove aree anche in Abruzzo e Lazio (due per ciascuna regione, tutte sulla Strada dei Parchi) e Toscana (1).

Per ridurre i casi di chiusure sono stati pianificati:

- 14 accorpamenti nella gestione (e quindi la realizzazione di un'unica gara) di aree prospicenti;
- 119 gestioni unitarie riguardanti i servizi “oil” e “non oil”;
- 71 “selfizzazioni” dei servizi e la chiusura notturna del ristoro.

I numeri del settore in Europa

L'Italia, dopo la Francia, è tra i Paesi dove si concentra il maggior numero di aree di servizio in Europa.

Tavola 4.11 - La distribuzione dei servizi autostradali in Europa secondo ASECAP

Servizi	Aree di servizio	Stazioni di rifornimento	Ristoranti	Hotel
Austria	214	87	51	18
Croazia	123	75	16	8
Danimarca	0	0	0	0
Spagna	131	99	110	6
Francia	632	367	429	20
Grecia	126	35	26	1
Ungheria	151	74	40	15
Irlanda	4	4	12	1
Italia	427	424	182	15
Norvegia	0	0	0	0
Paesi Bassi	1	0	0	0
Polonia	40	18	15	4
Portogallo	6	63	90	7
Regno Unito	1	1	1	1
Serbia	177	109	20	60
Slovenia	60	50	38	0
Germania	-	-	-	-
Russia	-	20	10	2
Marocco	45	43	43	0
Repubblica Slovacca	77	37	21	3
Repubblica Ceca	250	250	-2	13
Total ASECAP	2.465	1.756	1.104	174

Fonte: ASECAP, 2015. Dati riferiti ai soli aderenti.

Al di là delle pubblicazioni degli enti di settore (tra l'altro spesso parziali) non è facile reperire studi e informazioni sul tema della ristorazione in concessione, anche dagli stessi *player* che forniscono dati disomogenei, arrotondati e difficilmente verificabili.

Il traffico sulla rete autostradale

I dati di traffico raccontano in maniera eloquente quanto la crisi economica già dal 2009 abbia inciso sui volumi di traffico. In primis su

quelli dei veicoli pesanti e poi, dal 2012, con maggior intensità sul traffico di veicoli leggeri.

Tavola 4.12 - L'andamento del traffico in autostrada (serie storica, in migliaia di veicoli)

	Totale rete autostradale		Autostrade per l'Italia	
	v.a.		v.a.	% sul totale
2005	79.226,50		46.773,90	59
2006	81.864,00		48.214,10	58,9
2007	83.818,00		49.313,20	58,8
2008	83.063,70		48.919,40	58,9
2009	82.345,50		48.729,80	59,2
2010	83.271,10		48.751,90	58,5
2011	82.324,40		48.142,60	58,5
2012	76.424,90		44.470,10	58,2
2013	75.118,40		43.714,80	58,2
2014	75.802,00		44.138,30	58,2
2014 (gen-set)	58.657,20		33.805,40	57,6
2015 (gen-set)	60.548,10		34.686,10	57,3

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Aiscat, 2015.

Da sottolineare che, in tendenza con quanto si sta registrando in altri settori compreso il turismo, anche il traffico sulle autostrade ha visto la sua "ripresina" nel corso del 2015 (+3%).

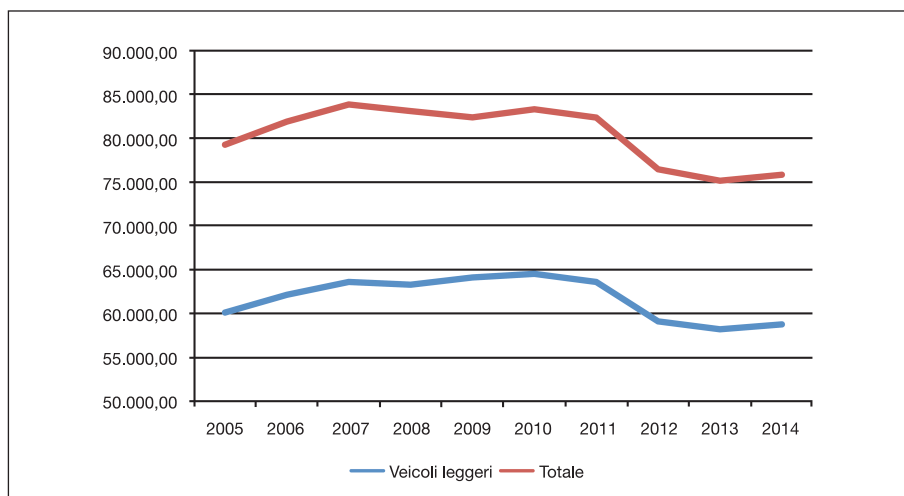
Ripresa che per il turismo equivale, nei primi otto mesi dell'anno 2015, a un +4,2% di presenze, rispetto al 2014.

Tavola 4.13 - I flussi turistici in Italia* (gennaio-settembre)

	Arrivi			Presenze		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
2013	43.869.939	42.514.588	86.384.527	167.917.800	160.934.853	328.852.653
2014	43.207.225	42.622.395	85.829.620	162.345.082	160.410.089	322.755.171
2015	45.670.082	44.970.266	90.640.348	170.284.091	166.093.893	336.377.984

* Dati provvisori.

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Istat, 2015.

Tavola 4.14 - Il traffico sulla rete autostradale per tipologia di veicoli (serie storica)

Fonte: elaborazioni SL&A su dati Aiscat, 2015.

La fotografia italiana

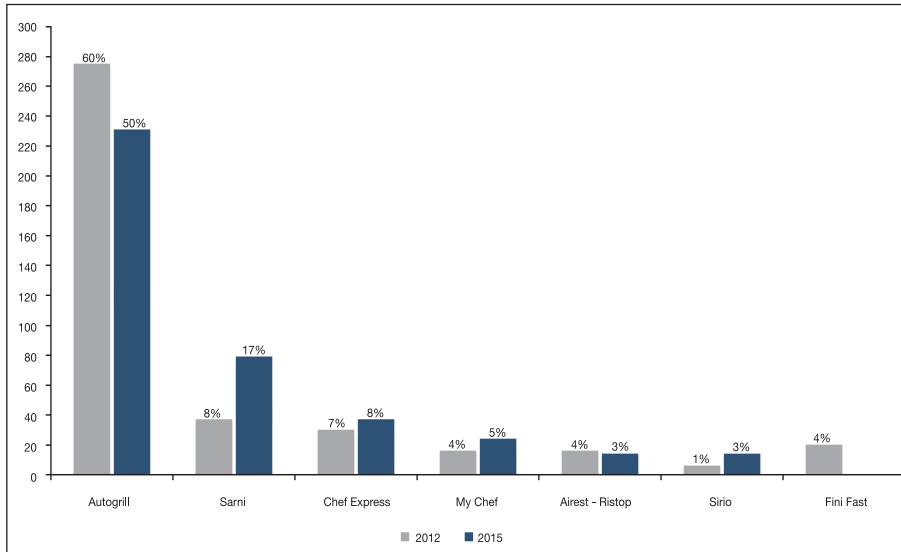
Non vi è dubbio che, anche in assenza di una normativa specifica, il settore si è dato delle regole dettate sia dal mercato (la crisi ha costretto a ripensare in breve le strategie e i mercati) sia dalla consapevolezza che comunque le cose stanno cambiando, e ciò a partire dalla principale concessionaria, e dalla necessità di superare il monopolio di Autogrill.

Nel 2013, sulla rete di pertinenza della società Autostrade per l'Italia S.p.A., sono andati in scadenza complessivamente 51 servizi ristoro su 56 aree di servizio²⁶.

Nel mese di febbraio 2014 si sono concluse le procedure di gara per l'affidamento di 43 di tali punti ristoro, per le quali le sollecitazioni a presentare offerta sono state pubblicate in data 10 luglio 2013 (prima tranche) e 30 settembre 2013 (seconda tranche).

²⁶ In 5 casi il servizio ristoro è erogato in edifici cosiddetti "a ponte", che servono due distinte aree di servizio, ossia un unico ristorante per i due sensi di marcia autostradale.

Tavola 4.15 - I big player della ristorazione autostradale: come cambia il mercato (numero di ristoranti e quote di mercato)



Fonte: elaborazioni SL&A su dati vari, 2015.

I risultati del riposizionamento sono quindi evidenti. Non mancano aste andate deserte, apertura di procedure di infrazione da parte dell'Antitrust ecc.

Al contrario non vi sono indicazioni specifiche per quanto riguarda i lavoratori del comparto.

4.4 - Direttiva "Bolkestein" e stabilimenti balneari

Mentre è recente la notizia²⁷ che «in altri Paesi dell'Unione le concessioni demaniali marittime sono state prolungate di 75, 50 o 30 anni, a seconda della tipologia (Spagna), oppure che sono state mantenute forme di preferenza in favore del concessionario uscente (Portogallo)», in Italia la discussione è ancora aperta.

Allo studio del Governo ci sarebbe un disegno di legge, che dovrebbe essere il risultato del lavoro del tavolo interministeriale cui partecipa-

²⁷ Dal documento della Conferenza delle Regioni, marzo 2015.

no il Mibact (Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo) e il Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio.

Ad oggi non c'è stato però, da questo punto di vista, alcun atto formale a sbloccare la situazione.

Non sono stati ancora esaminati i due disegni di legge e la proposta di legge in attesa alla Camera e al Senato (datati 2014).

Nel corso del 2015 si sono succeduti:

- il documento della Conferenza delle Regioni: *La posizione delle Regioni sulla revisione e riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime* del 25 marzo 2015, in cui si afferma che «Sul tema delle proroghe le Regioni costiere sono a fianco degli operatori balneari in merito alla richiesta alla Corte di Giustizia Europea sulla validità della proroga al 31 dicembre 2020».
- Nello stesso documento si propone che venga confermata la possibilità di attivare un doppio binario che distingua le concessioni attualmente in vigore da quelle nuove, con una proroga di lunga durata per le prime anche attraverso investimenti e procedure di evidenza pubblica, subito applicati invece per le seconde.
- Risoluzione in VI Commissione Finanze 7-00672, presentata da Emanuele Lodolini del Pd Lunedì 4 maggio 2015, seduta n. 420, poi ritirata in attesa che la Commissione Finanze della Camera dei Deputati convochi al più presto un'audizione dei Sindacati di categoria per un confronto.
- Incontri bilaterali come quello del 18 maggio 2015 tra il sottosegretario agli Affari Europei, on. Sandro Gozi, e una delegazione di CNA Balneari guidata dal coordinatore nazionale Cristiano Tomei, di cui non si conoscono gli esiti.
- L'attesa per l'esito delle pronunce della Corte di Giustizia UE sulle questioni pregiudiziali sollevate dal Tar Lombardia e dal Tar Sardegna, in merito alla compatibilità della proroga delle concessioni demaniali con la normativa comunitaria (Direttiva Servizi), in relazione alle quali c'è stata una seduta il 3 dicembre 2015, ma il giudizio è ancora pendente²⁸.
- La costituzione nel mese di ottobre 2015 di un inter-gruppo parlamentare per la tutela delle piccole imprese balneari (nato con 31 par-

²⁸ Il Tar di Milano, nella sentenza 26 settembre 2014, n. 2401 (sull'occupazione di un'area demaniale con chiosco, bar, banchine e pontile sul lago di Garda), ha rimesso il caso alla Corte di Giustizia Ue per un parere pregiudiziale.

lamentari italiani di ogni schieramento politico) allo scopo di creare il primo organo istituzionale per la difesa degli stabilimenti balneari che da oltre sei anni sono minacciati di scomparsa a causa dell'errata applicazione della direttiva europea Bolkestein, con le evidenze pubbliche delle concessioni che ne conseguono.

A fine anno il tema è stato inserito nella Legge di Stabilità 2016²⁹:

«Fino alla data del 30 settembre 2016, entro la quale si provvede al complessivo riordino della disciplina dei canoni demaniali marittimi, i procedimenti amministrativi pendenti alla data del 15 novembre 2015, avviati dalle amministrazioni competenti per il rilascio, la sospensione, la revoca e la decadenza di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, con esclusivo riferimento a quelle inerenti alla conduzione delle pertinenze demaniali, derivanti da procedure di contenzioso connesse all'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni di cui all'articolo 03, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, come sostituito dall'articolo 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono sospesi.

La disposizione di cui al presente comma non si applica per i beni pertinenziali che risultano comunque oggetto di procedimenti giudiziari di natura penale, nonché nei comuni e nei municipi sciolti o commissariati ai sensi degli articoli 143 e 146 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

* * *

La posizione Europea è stata ribadita dalla risposta³⁰ all'interrogazione alla Commissione presentata dall'onorevole Ignazio Corrao del Movimento 5 Stelle, che tra l'altro lamentava il diverso comportamento tra Paesi europei.

«Come la Commissione ha già spiegato nella sua risposta alle interrogazioni P2519/2013 e E2794/2013 spetta agli Stati membri stabilire, conformemente alla direttiva 2006/123/CE (la direttiva Servizi), la durata appropriata delle concessioni demaniali sulle coste. Tali concessioni devono, conformemente all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva Servizi,

²⁹ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, pubblicata in GU Serie Generale n. 302 del 30-12-2015 - Suppl. Ordinario n. 70, ed entrata in vigore dal 1 gennaio 2016.

³⁰ Risposta di Elżbieta Bieńkowska a nome della Commissione (21.12.2015) - IT E008273/2015.

essere rilasciate per una durata limitata e non possono prevedere la procedura di rinnovo automatico. L'adeguatezza della durata va valutata caso per caso dallo Stato membro tenendo conto dei diversi elementi in causa - ad esempio, gli investimenti effettuati, i tempi per il rientro sugli stessi, gli eventuali obblighi di servizio pubblico da espletare, ecc.

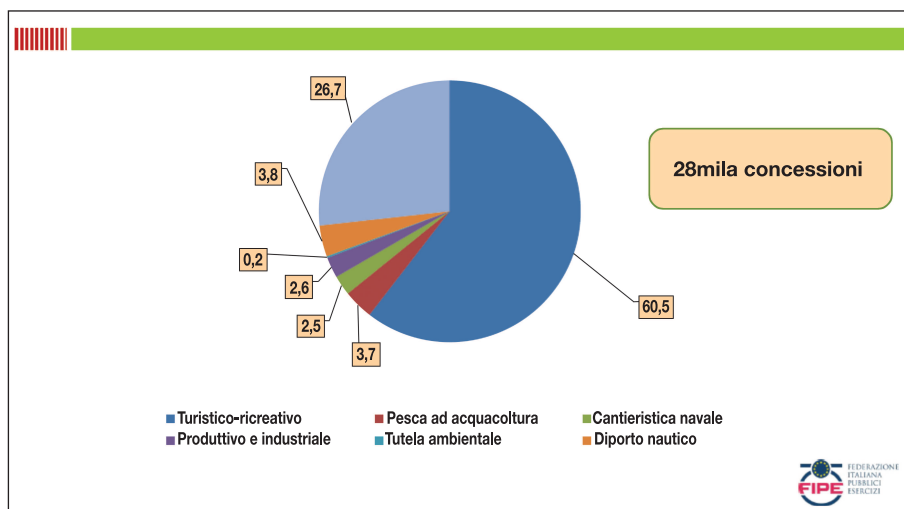
Compete alle amministrazioni locali che pubblicano il bando di gara decidere in che modo tener conto della protezione dell'ambiente, del patrimonio culturale e della politica sociale. La Commissione non raccoglie sistematicamente informazioni nel merito.

La questione della durata di tali concessioni è attualmente all'esame della Corte di giustizia dell'Unione europea. La sentenza potrà avere ripercussioni sulla valutazione delle cause in corso o potenziali e la Commissione segue da vicino la situazione».

I numeri del settore

Come già sottolineato più volte, non esistono numeri certi sul settore, a partire dalle concessioni demaniali che secondo FIFE sono circa 28.000 per tutto il comparto marittimo, di cui il 60% (poco meno di 17 mila) legate a strutture turistico-ricreative.

Tavola 4.16 - Le concessioni demaniali (valori %)



Fonte: Fife, 2015.

Quanto agli stabilimenti balneari, in mancanza di dati puntuali da parte delle associazioni di categoria, i dati ufficiali pubblicati da Istat fanno riferimento ai Censimenti.

Tavola 4.17 - Gli stabilimenti balneari (marittimi, lacuali e fluviali) in Italia

	Unità locali	Addetti
1991	4.368	8.120
2001	5.360	9.716
2011	5.209	7.873

Fonte: Istat, *Censimento dell'industria e dei servizi, anni vari*.

Il numero di addetti registrato in queste occasioni non tiene conto del lavoro stagionale.

A questi stabilimenti (e ai relativi addetti) devono essere aggiunti quelli operanti sotto forma e in connessione con campeggi, villaggi, alberghi, ristoranti ecc., perché la gestione degli stabilimenti spesso è associata o viene compresa nella gestione di alberghi, e non è classificata neppure come attività sussidiaria.

PARTE III
Appalti pubblici
di servizi

a cura di Ivan Cicconi e
Pierdanilo Melandro (*ITACA*)

Capitolo 1

Il settore dei servizi e i processi
di riorganizzazione
delle strutture produttive

1.1 - I servizi nella crisi degli assetti produttivi

L'espansione enorme del settore dei servizi è l'unico dato certo nelle profonde modifiche intervenute nelle economie e negli apparati produttivi dei paesi capitalisti sviluppati. La domanda che si pone, apparentemente ambiziosa in relazione ai temi sviluppati in questo rapporto, è se la forma assunta dal capitalismo che abbiamo conosciuto nel secolo scorso (per semplicità definito fordista) e le forme della redistribuzione sociale della ricchezza (per semplicità definite keynesiane) siano semplicemente in "crisi", come comunemente è affermato, o sia invece avvenuta una modificazione radicale. La risposta

IL FORDISMO E L'ORGANIZZAZIONE SCIENTIFICA DEL LAVORO

Il fordismo (termine coniato attorno agli anni Trenta per descrivere il successo ottenuto dall'industria automobilistica, a partire dal 1913, dall'industriale statunitense Henry Ford) è stato per un lungo periodo un modello di produzione caratterizzato dall'organizzazione scientifica del lavoro, definita anche tayloristica, dal nome del suo maggior teorico.

La teoria di Winslow F. Taylor (ingegnere statunitense nato nel 1856 e morto nel 1915, inventore della produzione di acciai rapidi, ma più noto per le sue teorie scientifiche nell'organizzazione di imprese, contenute nel libro *Principi di organizzazione scientifica del lavoro*, 1911) si fondava sull'eliminazione dei tempi morti e dello spreco di tempo da parte dei lavoratori, e realizzava quest'obiettivo attraverso la standardizzazione delle attività del singolo lavoratore fino all'imposizione di determinati movimenti, al fine di incrementarne la produttività.

sta è che parlare solo di crisi degli assetti fordisti e keynesiani sarebbe non solo un errore, ma anche un limite che impedirebbe qualsiasi tentativo di comprendere effettivamente i processi di trasformazione ancora in atto nelle strutture produttive e negli assetti delle politiche pubbliche, e dunque di cogliere le ragioni più vere e strutturali dell'espansione del settore dei servizi.

Il cambiamento può essere considerato "epoca-

le". Il capitale non solo ha rivoluzionato il suo rapporto con la tecnologia e il lavoro; non si è solo allontanato da questi pur esercitando un dominio più forte. È anche riuscito a *esternalizzare* i costi che prima sosteneva per la formazione del lavoro e per la ricerca dell'innovazione tecnologica, scaricando sulla società, sullo Stato, sul lavoro e sul lavoro autonomo quanto prima era dentro la fabbrica.

1.2 - La grande impresa fordista

La grande impresa del secolo scorso era un'organizzazione fondata su una straordinaria concentrazione di lavoratori in un luogo di produzione determinato e soprattutto con un contratto di lavoro nel quale l'autonomia del singolo era sostanzialmente annullata: il cosiddetto *lavoro salariato*. Alla dipendenza totale, nel lavoro salariato, si associa anche la totale mancanza di *rischio* che invece caratterizza l'attività degli imprenditori. Tali imprese hanno prodotto una straordinaria espansione del lavoro salariato e del lavoro dipendente in generale. Anche su tale espansione si sono fondate le politiche del welfare che hanno avuto come fondamento le teorie keynesiane.

172

1.3 - L'impresa postfordista

IL CONTRATTO DI APPALTO SECONDO L'ARTICOLO 1655 DEL CODICE CIVILE

«L'appalto è il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessarie con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro». Due sono i caratteri fondamentali che caratterizzano l'appalto rispetto ad altre forme di relazione economica. Il primo è esplicito, e cioè l'organizzazione autonoma, dunque l'assunzione dei relativi rischi nella gestione dei fattori della produzione da parte dell'appaltatore.

Il secondo è implicito, ed è costituito dal fatto che il rapporto contrattuale inizia con la stipula del contratto e dura solo per il tempo necessario a fornire il lavoro o il servizio appaltato.

Sono queste due caratteristiche del contratto di appalto (economica e giuridica) che lo rendono la forma contrattuale oggi più utilizzata e più aderente alle esigenze di "flessibilità".

La fabbrica postfordista, caratterizzata da criteri organizzativi non più basati su sistemi ripetitivi di lavoro (catena di montaggio) ma su specializzazione e flessibilità dei lavoratori, è invece una fabbrica virtuale, una rete di lavoro autonomo e attività affidate a una moltitudine di fornitori con i quali il contratto non è più di *dipendenza*, bensì di *appalto*. Il contratto di appalto (privato) diventa la relazione contrattuale che caratterizza l'organizzazione dell'im-

presa postfordista. Questa stessa relazione contrattuale irrompe in modo massiccio anche nello Stato quale erogatore di servizi pubblici ai cittadini. Anche in questo caso l'appalto (pubblico) è la relazione economica che meglio caratterizza il modo d'essere dello Stato postkeynesiano. È infatti proprio l'appalto il corollario fondamentale dei processi di *esternalizzazione e/o privatizzazione*, comunque essi siano realizzati.

Nell'organizzazione dell'impresa postfordista, dal punto di vista del rischio, l'appalto è la forma contrattuale più lontana (sul piano giuridico) da quella di lavoro dipendente a tempo indeterminato, nella quale i caratteri dell'autonomia e del rischio si annullano e comunque si trasferiscono totalmente in capo al datore di lavoro. Tra queste due forme estreme di rapporti contrattuali vi sono le varie tipologie di contrattazione nelle quali proprio gli elementi dell'autonomia e del rischio (tipici e massimi nell'appalto) vengono gradualmente meno fino a scomparire nel rapporto di dipendenza e nella forma più semplice del lavoro salariato. Da questo punto di vista, se possiamo individuare un tratto fondamentale dei moderni processi di organizzazione dell'impresa, questo può essere individuato proprio nella tendenza a sostituire

la relazione contrattuale del *lavoro salariato* con il *contratto di appalto*. Se la fabbrica fordista fondava la sua organizzazione sulla *concentrazione* dei fattori della produzione e sull'espansione della relazione economica più caratterizzata dalla dipendenza e subordinazione (il *lavoro salariato*), l'impresa postfordista fonda la sua organizzazione su due tendenze esattamente opposte. Alla concentrazione si oppone il *decentramento*, l'esternalizzazione delle

I SISTEMI QUALITÀ

I "sistemi qualità" rappresentano, per l'impresa virtuale dell'era della globalizzazione, quello che l'organizzazione scientifica del lavoro, il taylorismo, ha rappresentato per l'impresa implosiva dell'era fordista.

Il sistema qualità ha come fine quello di definire una struttura organizzativa e un processo produttivo in grado di garantire al "committente" (l'impresa che esternalizza) che le prestazioni del "fornitore" (l'appaltatore) siano conformi alle esigenze espresse.

Il committente è il nodo forte dell'organizzazione virtuale, è la multinazionale che in questo modo ricostruisce (gestisce e governa) l'impresa virtuale che acquista prodotti e servizi nella ragnatela di "fornitori" ovunque collocati.

I principi fondamentali di questi modelli organizzati vi sono sintetizzati in tre parole d'ordine principali: dichiara ciò che fai; fai ciò che hai dichiarato; documenta che lo hai fatto.

attività e dei cicli della produzione, mentre il lavoro salariato tende ad essere sostituito dal *contratto di appalto*, passando attraverso le diverse forme di contrattazione intermedie. Quella che comunemente è definita *contrattazione atipica* è perciò quanto di più tipico e neces-

sario nel processo di trasformazione del lavoratore salariato in *imprenditore autonomo*.

Se nell'impresa globalizzata il capitale è fuggito dal lavoro frantumando la vecchia organizzazione, ha pur tuttavia l'esigenza di gestire il processo e controllare la produzione. La rete di fornitori dispersi, autonomi, responsabili, assuntori del rischio, deve dunque entrare nella fabbrica virtuale, rispettando alcune regole.

Da qui nascono i "sistemi qualità", che si traducono in "norme" e "codici organizzativi" che sostengono e garantiscono il governo dell'impresa virtuale frantumata e dispersa. Con i sistemi qualità si impone ai singoli fornitori (appaltatori) la proceduralizzazione del proprio processo produttivo, la *messa per iscritto* della propria organizzazione e delle modalità con le quali fornisce il prodotto o servizio. Questa è la condizione per avere l'appalto, del lavoro o del servizio, affidato al fornitore. In questo modo la grande fabbrica, svuotata, anziché controllare il singolo "prodotto" (migliaia di prodotti, componenti ecc.), con costi che sarebbero insostenibili, controlla il "processo" produttivo (proceduralizzato e documentato) del fornitore ed è garantito, a costo zero, sull'acquisto in outsourcing.

1.4 - Espansione dell'"economia dei servizi"

L'economia dei servizi si espande e caratterizza le nostre società, grazie alla scomposizione dell'organizzazione della piramide solida della grande impresa fordista. Le attività che per prime vengono isolate ed "esternalizzate" sono quelle che non fanno parte del cosiddetto core-business dell'azienda, dunque i servizi di manutenzione, pulizia, ristorazione, logistica ecc., che da unità interne si trasformano in fornitori esterni legati da contratti di appalto. L'esternalizzazione è anche solo virtuale, rimanendo magari legata anche fisicamente ai cicli interni, *intra muros*, ma comunque appaltata a un soggetto terzo autonomo e a tempo determinato.

Il mercato dei servizi si espande e diventa sempre più mercato grazie a questo processo di esternalizzazione, che tende a investire e scomporre sempre più la piramide, anche dei cicli di lavoro e nelle attività di staff, acquistati da soggetti terzi in outsourcing, dunque appaltati.

È soprattutto in questi mercati che l'Unione Europea sta intervenendo per regolamentare il mercato unico e determinare condizioni di

DIRETTIVA 2006/123/CE COSIDDETTA BOLKESTEIN

Direttiva europea finalizzata alla libera circolazione di servizi all'interno dell'Unione Europea, proposta inizialmente nel 2004 dall'ex commissario europeo per la concorrenza e il mercato interno dell'UE Frits Bolkestein.

Il testo originario è stato in seguito profondamente emendato, ed è stato del tutto eliminato il principio del Paese di origine in base al quale, nel diritto comunitario, il prestatore di servizi è sottoposto alla legge del Paese dove ha sede l'impresa e non a quella dove il servizio viene fornito.

Poiché l'adozione di tale principio avrebbe comportato che nessuno dei membri dell'Unione potesse più vietare sul suo territorio un afflusso di servizi provenienti da un altro unicamente sulla base dell'utilizzazione di regole e standard diversi dai propri, lo stesso principio è stato etichettato quale causa di inaccettabile dumping sociale, e rifiutato dalla gran parte dei Paesi aderenti. La direttiva ha liberalizzato l'accesso ai mercati europei di molti servizi, ma con numerose eccezioni (banche, assicurazioni, trasporti, distributori di gas, luce e acqua). L'Italia ha formalmente recepito tale direttiva nel 2010 (D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59).

libera concorrenza. È in questo senso che va la direttiva "relativa ai servizi nel mercato interno" cosiddetta Bolkestein.

In questa direzione si muovono anche le direttive sugli appalti e concessioni. Anche nel caso degli appalti pubblici sono proprio e soprattutto i servizi gestiti o erogati dal pubblico che sono investiti dai processi di privatizzazione e/o liberalizzazione derivanti dalla crisi del *Welfare State* e delle connesse politiche keynesiane.

Se dunque l'appalto diventa la relazione economica che più caratterizza

l'organizzazione (privata) dell'impresa postfordista, questa stessa relazione contrattuale irrompe in modo massiccio anche nel governo dello Stato, inteso come Pubblica Amministrazione chiamata a garantire determinati servizi ai cittadini.

1.5. - Nuovi modelli di domanda e offerta dei servizi

Nel mercato dei servizi si è diffuso l'uso di termini anglosassoni al

IL GLOBAL SERVICE

La definizione di global service si trova nella norma UNI 10685 del 1998, che fornisce i criteri per la stesura di un "contratto di manutenzione basato sui risultati (global service)", definito come «contratto riferito ad una pluralità di servizi sostitutivi delle normali attività di manutenzione con piena responsabilità sui risultati da parte dell'assuntore».

fine di nascondere tendenze soprattutto di mercato, e dunque modalità di appalto e contenuti delle prestazioni richieste a imprese di servizio. Di uso ormai corrente è il cosiddetto appalto di "global service".

Nell'accezione più propria, nasce dall'esigenza di ottimizzare la gestione di una o più attività connesse tra di loro, contrattualizzando non i mezzi o le attività affidate bensì la garanzia del risultato, le prestazioni attese dal committente. In sintesi, non si chiede all'appaltatore la fornitura del combustibile, la manutenzione, la gestione dell'impianto di riscaldamento, bensì la garanzia che venga assicurato un determinato microclima, la sua continuità e misurabilità.

Quasi sempre nelle esperienze correnti è più corretto definirlo contratto di multiservice anzi-

L'ASSET MANAGEMENT

Attività impegnata a presidiare «la gestione manageriale del complesso di strategie e attività di investimento a medio-lungo termine finalizzate alla massimizzazione del valore di un portafoglio immobiliare attraverso l'allocazione dei capitali in progetti e/o immobili (acquisto, di smissione, trasformazione d'uso, valorizzazione, riqualificazione ecc.)». Mentre il property manager si occupa prevalentemente della valorizzazione attraverso la gestione, l'asset manager è più orientato alla gestione finanziaria e strategica dei patrimoni immobiliari.

ché global service, stante di fatto l'affidamento contestuale, anche casuale e non funzionalmente integrato, di più servizi, o di servizi, lavori e forniture. I termini anglofoni testimoniano comunque delle tendenze di mercato evidenti anche quando vi è un uso improprio.

176

Anche nel mercato dei servizi, infatti, convivono due tendenze che si alimentano a vicenda e che regolano, a diversi livelli, la competizione. Rispetto a queste l'impresa tradizionale di servizi, specializzata e strutturata per il pulimento o per la vigilanza o per la ristorazione, subisce una concorrenza "dal basso" derivante dai processi che alimentano microimpresa, lavoro autonomo, lavoro grigio e, pur-

IL PROPERTY MANAGEMENT

Attività che si propone di coordinare e/o gestire le attività amministrative (quali la gestione dei contratti di affitto, contabilità e fiscalità, assicurazioni, rapporti con enti, autorità e organi di vigilanza, con professionisti e imprese), alle quali sono anche associate attività più tecniche (servizi di pulizia, manutenzione, valorizzazione ecc.). In altri termini, al property manager sono affidati compiti di: a) ricerca e ottimizzazione degli affittuari; b) controllo di gestione sui risultati; c) analisi e adeguamento dei payout delle unità immobiliari per l'ottimizzazione dei canoni; d) marketing e commercializzazione degli spazi; e) creazione e gestione di database del patrimonio immobiliare.

troppo sempre più frequentemente, lavoro nero o irregolare. Subisce però anche una concorrenza più raffinata proveniente "dall'alto", derivante in questo caso non dalla frantumazione ma dall'aggregazione artificiosa dei mercati. Proprio in questo senso, i termini anglofoni segnalano questa aggregazione in un unico appalto di servizi prima affidati

singolarmente e con più appalti separati. Una tendenza già affermata nel mercato privato, ma dalla quale non si sottrae neppure il mercato pubblico.

La qualità degli appalti di questi mercati, anche rispetto ai riflessi che comunque producono sul mercato del lavoro, è tutta da misurare e, in ogni caso, condizionata dalla capacità e dalla qualità con le quali il committente definisce le specifiche contrattuali e gestisce il contratto di appalto.

In questo contesto l'impresa di servizi tradizionale, monosettoriale, se rimane tale deve fare i conti, come si è detto, con la concorrenza sul fattore lavoro (dal basso) e con un mercato nel quale il suo rapporto con il committente, anche pubblico, si allontana e viene intermediato con una relazione privatistica (subaffidamento) dai nuovi soggetti economici variamente definiti.

Tra le forme più ricorrenti di servizi complessi offerti, vi sono il *Property management*, l'*Asset management* e il *Facility management*.

IL FACILITY MANAGEMENT

Attività che si sviluppa originariamente nella gestione integrata, tecnologica e impiantistica di edifici e impianti ad alta complessità. Nasce con i processi di esternalizzazione (o outsourcing) di tutte le attività tecniche di gestione che non riguardano strettamente il cosiddetto core-business dell'azienda.

È quello che più si collega alla gestione del global service propriamente detto. Il Facility manager esprime infatti una capacità di gestione tecnica ma anche amministrativa; competenze che lo mettono in grado di risolvere problemi e adottare soluzioni innovative sia di prodotto sia di processo; capacità di management dei processi in general e, di pianificazione della manutenzione e di progetti di miglioramento.

Senza voler definire delle gerarchie, che nella complessità dei mercati e delle organizzazioni spesso sono contraddette, possiamo dire che l'*Asset management* riguarda la gestione strategica del patrimonio immobiliare, il *Property management* si occupa della ottimizzazione amministrativa e gestionale, mentre il *Facility management* è finalizzato soprattutto a ottimizzare

l'efficienza tecnica e tecnologica dell'immobile.

Se il *Facility* nasce con i processi di outsourcing di attività prevalentemente tecniche e tecnologiche e il *Property* con l'esternalizzazione di attività amministrative e contabili, i loro confini tendono a confondersi in appalti di global service con un numero di servizi sempre più crescente.

Capitolo 2

I processi di esternalizzazione e
privatizzazione dei servizi
nel settore pubblico

2.1 - Le politiche postkeynesiane

Anche nella gestione delle politiche pubbliche dello Stato non si può prescindere dai processi di riorganizzazione delle strutture produttive, perché sono appunto queste che hanno indotto i vasti processi di privatizzazione e/o liberalizzazione derivanti dalla crisi del *Welfare State* e delle connesse politiche keynesiane. Tale crisi è infatti specularmente all'abbandono del modello di fabbrica fordista. La frantumazione dell'impresa basata sul lavoro dipendente, sul quale si fondava la raccolta di risorse certe e controllabili, ha anche contribuito a determinare la crisi dello Stato sociale, ridimensionando drasticamente le risorse garantite dal salario indiretto.

IL COSIDDETTO PROJECT FINANCING

Per Project Financing (Finanza di Progetto, PF) si intende il finanziamento di un progetto in grado di generare, nella fase di gestione, flussi di cassa sufficienti a rimborsare il debito contratto per la sua realizzazione e remunerare il capitale di rischio.

Il progetto si presenta come entità autonoma rispetto ai soggetti che lo promuovono e viene valutato dai finanziatori principalmente per la sua capacità di generare flussi di cassa.

Il PF nasce come modalità di finanziamento di progetti pubblici o privati, finanziariamente indipendenti, caratterizzati da elevati fabbisogni finanziari e dalla possibilità di ripartire i rischi sui diversi soggetti partecipanti all'operazione.

Nell'ordinamento giuridico italiano, la concessione di lavori costituisce uno dei possibili strumenti per finanziare opere pubbliche in PF.

I processi derivanti dalle politiche di privatizzazione e/o liberalizzazione, così come attuate, tendono a scaricare verso il basso la competizione nel mercato e a mettere, tra l'altro, in crisi le tutele del lavoro che proprio nell'appalto pubblico avevano trovato maggiori e più puntuali risposte, a partire dalla clausola sociale dello Statuto dei diritti dei lavoratori.

Anche nelle cosiddette politiche postkeynesiane i

cambiamenti vengono introdotti da definizioni anglosassoni. Sempre più di frequente il tradizionale appalto pubblico viene sostituito da altri istituti contrattuali atipici, quale quello del *contraente generale*, o da procedure atipiche, quali quelle della *finanza di progetto*, maggiormente utilizzati per affidare grandi opere o per attività e servizi sempre più aggregati. Sono proprio questi nuovi istituti che consentono di replicare nel mercato delle *public utilities* (servizi pubblici) la ragnatela di subaffidamenti con i quali si scarica verso il basso la competizione, grazie anche a un sistema di subcontratti nei quali le tutele sancite dalle norme sugli appalti pubblici sono totalmente cancellate. In questi casi, infatti, l'impresa subappalta tutte le attività in un regime privatistico sottratto alle regole dei contratti pubblici e a quelle collegate ai subappalti (norme antimafia) e alla tutela dei lavoratori (clausola sociale dello Statuto dei diritti dei lavoratori).

Pertanto anche nella gestione delle politiche e dei servizi pubblici le tendenze che paiono prevalere sono quelle della concentrazione virtuale dei mercati che scaricano la competizione verso il basso e sui fattori più deboli, primo fra tutti il lavoro. Il mercato tende a una sempre maggiore aggregazione virtuale (mega-appalti e grandi opere), e a presidiare questo mercato sono operatori economici dimensionalmente adeguati, pochi e relativamente grandi. Spesso rappresentano scatole vuote che subappaltano l'intera commessa e scaricano la competizione verso i soggetti più piccoli, prodotti dalla sua stessa frantumazione, per i quali la competizione si attua solo sul fattore lavoro. In questo paradigma la distanza del committente pubblico dal lavoratore diventa enorme, e con essa diventa praticamente impossibile esercitare la tutela sancita nel contratto di appalto classico tra un committente e un appaltatore unico.

2.2 - I servizi in generale e i servizi pubblici

Ai sensi dell'art. 50 del Trattato UE, devono essere considerate servizi le prestazioni fornite dietro retribuzione, comprendenti attività di carattere industriale e commerciale, attività artigiane, libere professioni. In questa concezione, il servizio rappresenta una categoria concettuale che ha lo scopo di distinguere tutto ciò che "sta sul mercato", da tutto ciò che "non sta sul mercato", in quanto non commerciabile. Questo concetto può essere definito come "servizio in senso ampio".

La UE si occupa dei servizi in senso ampio perseguendo, in buona sostanza, un unico scopo: la creazione di una vera libertà al fine di costruire un vero mercato unico interno.

La libertà di circolazione dei servizi, perseguita, va tenuta distinta dalle altre libertà fondamentali del Trattato, anche se con essa sono concettualmente unite e connesse: la libertà di circolazione delle persone, la libertà di circolazione delle merci e la libertà di stabilimento. Il mercato unico interno, infatti, è, o meglio sarà, il frutto di più azioni e non della sola ricerca della libertà riguardante i servizi.

Si può affermare che la UE, quando regola la materia della circolazione dei servizi, non stia disciplinando la circolazione degli individui, delle merci o la libertà di stabilimento di un operatore economico in uno Stato membro, ma si occupi delle modalità attraverso le quali i servizi possono circolare. È ovvio come le questioni siano connesse, ma non uguali.

Le partizioni, di origine comunitaria, seguono fondamentalmente un duplice scopo: a) regolamentare i servizi erogati da privati; b) regolamentare i servizi erogati da una pubblica amministrazione verso i

SERVIZIO PUBBLICO ECONOMICO (O DI INTERESSE ECONOMICO)

Tutti i servizi che:

- a. possono essere prodotti e distribuiti nel mercato così da trarne un profitto e che pertanto possono essere oggetto di un'impresa,
- b. soddisfano esigenze degli utenti sufficientemente omogenee sotto il profilo qualitativo e dunque possono essere costituiti da prestazioni standardizzate e quindi suscettibili di una produzione con tecniche industriali.

Ad esempio, nell'ambito dei servizi pubblici locali, si distingue tra servizi di rilevanza economica (art. 113 TUEL) e servizi privi di rilevanza economica (art. 113 bis TUEL).

privati. I servizi erogati da privati (ossia il punto a) possono subire un'ulteriore diversificazione: 1. i servizi erogati da privati e acquisiti da privati; 2. i servizi erogati da privati e acquisiti da una pubblica amministrazione. I servizi erogati da una pubblica amministrazione (ossia il punto b) subiscono, a loro volta, un'ulteriore diversificazione: 1. i servizi erogati

da una pubblica amministrazione con corrispettivo economico; 2. i servizi erogati da una pubblica amministrazione in assenza di corrispettivo economico.

È questa la partizione fondamentale da cui nascono le differenziazioni legislative. Le considerazioni svolte in precedenza, in relazione al punto a), sono applicabili sia ai casi in cui il privato eroghi il servizio nei confronti di un altro privato, sia nel caso in cui il servizio sia erogato nei confronti di amministrazioni pubbliche. Quando però la con-

troparte contrattuale è pubblica, la materia assume connotati peculiari. In relazione al punto a2), ossia i servizi erogati da un privato nei confronti di un'amministrazione pubblica, si può affermare che il concetto di servizio identifichi qualsiasi attività di cui un'amministrazione necessita per realizzare i fini che l'ordinamento le conferisce. Il servizio rappresenta, pertanto, la soddisfazione di un bisogno strumentale dell'amministrazione. Per soddisfare i propri bisogni, un'amministrazione può organizzarsi internamente tramite i propri uffici (cosiddetta amministrazione diretta) o ricorrere a privati che pongono il servizio sul mercato. Se l'amministrazione decide di intraprendere questa seconda strada è tenuta a svolgere procedure a evidenza pubblica per scegliere il privato con cui concludere il contratto avente a oggetto il servizio.

È opportuno sottolineare, per evitare fraintendimenti concettuali, che nell'attività di servizio intesa in senso ampio rientrano tutte le attività. In quest'ottica va letta la direttiva appalti che regola i modi in cui un'amministrazione soddisfa i propri bisogni e si approvvigiona di servizi "in senso ampio" sul mercato. La direttiva regola come un'amministrazione deve interagire con il mercato per soddisfare i propri bisogni, siano essi di beni materiali già esistenti sul mercato, cosiddette forniture, o di beni immobili che devono essere ancora realizzati, cosiddetti lavori pubblici, o, infine, di beni immateriali. Quest'ultima categoria è definibile come "servizi in senso stretto", ossia tutte quelle attività che non si concretizzano in una cosa ma in un'utilità.

Pertanto, nel concetto di servizio in senso ampio, inteso come qualsiasi prestazione fornita dietro retribuzione, sono inclusi i servizi in senso stretto, intesi come prestazioni di attività, e non quelle di forniture di beni e di realizzazione di lavori. Quando si parla, o meglio si parlava, della cosiddetta "direttiva servizi", si faceva riferimento ai servizi in senso stretto.

Diviene allora necessario domandarsi il motivo per il quale l'ordinamento comunitario e quello interno pongono in essere regole giuridiche su come le amministrazioni pubbliche si approvvigionano sul mercato. L'ordinamento interno ha, in buona sostanza, due finalità principali: il buon andamento della pubblica amministrazione, che nel caso in oggetto diventa l'approvvigionamento con minor spesa di denaro pubblico, e l'imparzialità dell'agire dell'amministrazione.

Il legislatore nazionale si muove per questi due fini: solo la gara è il modo per relazionare il mercato con l'amministrazione e consentire

alla stessa di spendere la minor quantità di denaro necessaria per comprare e, inoltre, solo con un procedimento amministrativo di gara l'amministrazione può essere trasparente nel suo agire e imparziale nelle sue scelte.

Non si possono, tuttavia, dare per scontate le direttive in materia: se il legislatore europeo è intervenuto, in base al principio di sussidiarietà e proporzionalità, significa che ha reputato fosse necessaria una regolamentazione sovranazionale e che l'armonizzazione fosse lo strumento necessario.

2.3 - I servizi pubblici e le società partecipate

Il servizio pubblico comprende tutte le attività svolte da qualsivoglia soggetto sottoposte a vigilanza o a mera autorizzazione da parte di una pubblica amministrazione ai fini di assicurarne la doverosità e la continuità. Il servizio pubblico, pertanto, quando posto in essere dall'amministrazione, è un'attività di servizio (in senso ampio) nei confronti della collettività.

Si noti come non conta l'oggetto del servizio, ma la sua finalità. Pertanto, un'amministrazione può al contempo erogare il servizio pubblico del gas, tramite una sua società, e avere necessità di ricevere forniture di gas per i propri uffici. Nel caso un'amministrazione sia al contempo fornitore di gas e acquirente di gas, non è necessario alcun procedimento di gara.

La deroga all'applicazione del principio di concorrenzialità nell'affidamento degli appalti da enti pubblici a enti pubblici è una creazione giurisprudenziale della Corte Europea di Giustizia (CEG) a partire dalla sentenza Teckal 18/11/1999, che ha fissato i "paletti" dell'affidamento cosiddetto *in house*. Le successive pronunce della CEG, sino a oggi, hanno specificato e differenziato le singole condizioni di ammissibilità dell'affidamento *in house* tra enti pubblici.

In alcuni casi l'amministrazione può decidere di conferire il potere di erogare il servizio pubblico a terzi. Di qui la regolamentazione sull'affidamento, o meglio sulla concessione, a terzi del potere di erogare un servizio pubblico. Le norme comunitarie e nazionali in materia distinguono tra i servizi di interesse generale con valenza economica e quelli privi di valenza economica: nei primi l'utente paga in tutto o in parte il servizio, nei secondi la prestazione pubblica è gratuita. L'amministrazione titolare del servizio pubblico ha il potere di richie-

AFFIDAMENTI IN HOUSE - SENTENZA TECKAL

I principi generali affermati con la sentenza Teckal e poi costantemente ribaditi con le pronunce successive sono così riassumibili: a) l'affidamento diretto (senza gara e senza ricorso a procedure di evidenza pubblica) di appalti e concessioni è consentito tutte le volte in cui si possa affermare che l'organismo affidatario, ancorché dotato di autonoma personalità giuridica, presenti connotazioni tali da giustificare la sua equiparazione a un "ufficio interno" dell'amministrazione affidante, poiché in questo caso non vi sarebbe un rapporto di alterità sostanziale, ma solo formale; sicché nella sostanza non si tratta di un effettivo "ricorso al mercato" (*outsourcing*) ma di una forma di "autoproduzione" o comunque di erogazione di servizi pubblici "direttamente" a opera dell'amministrazione, attraverso strumenti "propri" (*in house providing*); b) detta equiparazione è predicabile esclusivamente in presenza di due specifici presupposti, identificati nel "controllo analogo", ovvero sia in una situazione nella quale l'ente sia in grado di esercitare sulla società un controllo analogo a quello che lo stesso ente esercita sui propri "servizi interni", e nella necessità che la società svolga la "parte più importante della propria attività" con l'amministrazione o le amministrazioni affidanti.

La Corte di Giustizia UE ha chiarito che il requisito del controllo analogo richiede la necessaria partecipazione pubblica totalitaria, posto che la partecipazione, pur minoritaria, di soggetti privati al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla medesima un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi.

dere a terzi di espletare quel determinato servizio pubblico nei confronti della collettività in propria vece. L'amministrazione concede a terzi di erogare il servizio pubblico. Sulle modalità di tale concessione, il diritto comunitario ha deciso di astenersi dal prescrivere norme di dettaglio con direttive specifiche. Ciò non toglie che le amministrazioni pubbliche siano sottoposte ai vincoli derivanti dalle norme fondamentali del Trattato CE, segnatamente dalle libertà fondamentali e dal divieto di discriminazione in base alla nazionalità.

Il nostro ordinamento interno è intervenuto a regolamentare la materia, sia con norme statali sia con norme regionali e, al contempo, sia con norme generali sia con norme di

settore. La normativa statale e generale in materia è inclusa negli artt. 112 e ss. del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e ss.mm.ii. (c.d. TUEL). Questa normativa prevede varie forme di affidamento a terzi di servizi pubblici locali.

Si noti soltanto come la ratio del legislatore sia diversa da quella utilizzata per gli appalti. In particolare, nella disciplina dei servizi pubblici, i procedimenti di gara sono solo un modo per creare la concorrenza in un mercato nel quale è assente. I procedimenti di gara, quindi, sono solo un mezzo, transitoriamente utilizzato in vista di una privatizzazione e liberalizzazione del mercato. Mentre negli appalti pubblici la gara è mezzo unico per mettere in contatto la pubblica amministrazione con i privati, ampliando le condizioni di concorrenzialità tra gli operatori.

In questa logica si comprende anche come la traslazione fatta dal legislatore nazionale del metodo dell'*in house providing* ("gestione in proprio") dall'ambito degli approvvigionamenti a quello dell'erogazione di servizi pubblici possa essere astrattamente possibile, ma risponde a logiche completamente differenti. Nell'ambito degli approvvigionamenti, l'*in house providing* sarà sempre lecito e possibile in quanto l'amministrazione potrà in ogni caso decidere di non ricorrere al mercato per soddisfare un proprio bisogno. Di converso, nell'ambito dei servizi pubblici, in vista della liberalizzazione e privatizzazione del mercato, è necessario auspicarsi che metodi di gestione pubblica diretta, come appunto l'*in house*, nel prossimo futuro scompaiano.

2.4 - L'*in house* nella nuova direttiva appalti

Con la nuova Direttiva 2014/24/UE, che sarà approfondita nel capitolo successivo, si ha per la prima volta una regolamentazione normativa dell'istituto dell'*in house*. Le nuove direttive non parlano mai di *in house* ma regolano il fenomeno con riguardo agli appalti e alle concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico, o agli appalti tra amministrazioni aggiudicatrici (per i settori speciali), aggiudicati a una "persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato", escludendoli dall'ambito di applicazione delle direttive.

Nel dettare tale disciplina, il legislatore comunitario ha per molti aspetti recepito le indicazioni elaborate in passato dalla giurisprudenza, inserendo anche alcune novità rilevanti, sia con riferimento agli elementi più consolidati sia in relazione a profili del tutto innovativi. Per quanto riguarda i primi, viene ribadito il presupposto essenziale che l'ente affidante eserciti sul soggetto affidatario il cosiddetto controllo analogo. Viene poi specificato, in linea con i principi già affermati dalla giurisprudenza, che tale controllo si può ritenere sussistente qualora l'ente controllante/affidante svolga un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici sia sulle decisioni significative del soggetto controllato o affidatario.

Di grande rilievo - e sostanzialmente innovativa - è la previsione secondo cui il rapporto di controllo può anche essere di tipo indiretto, nel senso che il soggetto affidatario può essere controllato da un soggetto che a sua volta è controllato dall'ente affidante. Ovviamente entrambi i tipi di controllo devono rispondere alle caratteristiche sopra descritte, nel senso che la capacità di influenza deve sussistere sia

nei rapporti tra ente affidante e soggetto da esso controllato sia nei rapporti tra quest'ultimo e soggetto affidatario. Quanto alla seconda condizione, relativa allo svolgimento dell'attività prevalente del soggetto affidatario a favore dell'ente affidante, la direttiva specifica in termini quantitativi la nozione di prevalenza, che viene identificata nella misura dell'80% dell'attività complessiva. A tal fine la direttiva prescrive che si faccia riferimento al fatturato totale medio - o ad altro indice equivalente - dell'ultimo triennio antecedente all'affidamento.

Quanto al profilo dell'attività prevalente, viene precisato che, ai fini dell'identificazione della stessa, possono essere prese in considerazione non solo le prestazioni rese dal soggetto affidatario direttamente a favore dell'ente affidante, ma anche quelle svolte a favore di altri soggetti a loro volta controllati dall'ente affidante. Infine, le nuove norme europee riprendono quanto indicato dalla giurisprudenza in merito alla possibilità di procedere agli affidamenti *in house* nell'ambito del cosiddetto controllo congiunto. È infatti stabilito che un ente possa procedere all'affidamento a favore di un soggetto su cui esercita un controllo analogo - nei termini sopra ricordati - congiuntamente ad altri enti. Ai fini della configurabilità del controllo congiunto, gli organi decisionali del soggetto controllato devono essere composti da rappresentanti di tutti gli enti controllanti, fermo restando che uno stesso soggetto può rappresentare più enti.

Coerentemente ai fini della identificazione dell'attività prevalente rileva quella svolta dal soggetto affidatario a favore di tutti gli enti controllanti, nonché a favore di altri soggetti da questi ultimi controllati (in analogia, sotto quest'ultimo profilo, a quanto indicato per l'ipotesi classica di affidamento *in house*).

Oltre ai profili innovativi in merito agli elementi tradizionalmente individuati dalla giurisprudenza, la nuova direttiva contiene anche due aspetti che rappresentano delle vere e proprie novità rispetto ai principi fino a oggi consolidati.

La prima riguarda la partecipazione di soggetti privati al soggetto affidatario chiamato ad operare in regime di *in house*. Su questo aspetto, la nuova direttiva abbandona l'impostazione più rigorosa fino a oggi affermata dalla giurisprudenza, consentendo che il soggetto affidatario possa essere partecipato anche da privati, sia pure in determinati casi.

Infatti, se da un lato riafferma il principio generale secondo cui il soggetto affidatario controllato dall'ente affidante non deve avere alcuna partecipazione diretta di capitali privati, dall'altro ammette

però una deroga al principio. Viene infatti consentito che vi sia la partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o poteri di veto, prescritti da disposizioni legislative nazionali e che non esercitano un'influenza dominante sul soggetto affidatario.

In linea di principio, essa sembra consentire che all'interno della società affidataria vi possa essere anche un soggetto privato di natura imprenditoriale idoneo a svolgere le prestazioni oggetto dell'affidamento *in house*. Ciò pone evidentemente un tema critico in merito alle modalità di ingresso di tale soggetto privato nella società chiamata a operare secondo le modalità dell'*in house*, considerato che allo stesso viene in qualche modo riconosciuta la possibilità di rendersi affidatario diretto delle prestazioni da parte dell'ente affidante/controllante.

Ferma restando l'esigenza di un più puntale approfondimento del tema, a una prima analisi sembra che sul punto debba essere confermato l'orientamento più volte manifestato dal nostro giudice amministrativo secondo cui, in caso di individuazione di un partner industriale, l'ente pubblico deve svolgere una gara "a doppio binario", indirizzata cioè alla scelta non solo del socio finanziario ma anche di quello industriale (con i conseguenti riflessi in merito ai requisiti di qualificazione da richiedere ai concorrenti).

Va infine evidenziato che la presenza di soggetti privati, alle condizioni indicate, è consentita anche nell'ipotesi del cosiddetto controllo congiunto, cioè nel caso del soggetto affidatario che sia controllato congiuntamente da una pluralità di enti pubblici affidanti.

La seconda rilevante novità sta nel consentire che l'affidamento sia operato da un soggetto controllato (che evidentemente abbia la qualifica di amministrazione aggiudicatrice) a favore dell'ente controllante o anche di un altro soggetto da quest'ultimo a sua volta controllato. Anche in questo caso, nel soggetto affidatario vi può essere la partecipazione di privati, purché caratterizzata dai limiti sopra indicati.

In sostanza, in questo caso il rapporto di controllo - che deve comunque avere i caratteri tipici del controllo analogo nei termini sopra indicati - è di natura ascendente (è il soggetto controllato che affida al controllante) e non discendente (soggetto controllante che affida al controllato), come nell'ipotesi tradizionale. Questa particolare tipologia - che si potrebbe definire "*in house inverso*" - rappresenta un oggettivo ampliamento dell'ambito di operatività dell'*in house*, che assume caratteri ancora più significativi se collegata all'ulteriore previsione che consente di effettuare l'affidamento a favore di un soggetto controllato dall'ente che a sua volta controlla il soggetto affidante.

Capitolo 3

Appalti pubblici e concessioni nell'ordinamento
europeo e istituti contrattuali atipici
nell'ordinamento nazionale

3.1 - Le nuove direttive europee

Il 2014, per i contratti pubblici, ha visto l'inizio di un processo di riforma di particolare rilevanza in quanto, con l'approvazione da parte del legislatore comunitario delle tre nuove direttive in materia di appalti e concessioni (Direttiva 23/2014/UE che disciplina le concessioni di servizi e lavori, Direttiva 24/2014/UE che disciplina gli appalti di forniture, servizi e lavori e Direttiva 25/2014/UE che disciplina gli appalti di forniture, servizi e lavori nei settori speciali, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 28/03/2014), ha preso avvio per il nostro legislatore la complessa attività di recepimento, che si è conclusa il 19 aprile 2016 con l'approvazione del D.lgs 50/2016 e che, nell'attuale momento storico, costituisce un'importante occasione per

rivedere l'intero attuale quadro normativo nazionale in materia di appalti e concessioni.

La nozione di appalto pubblico ha la propria origine nell'ambito della legislazione comunitaria. Il primo intervento normativo in materia risale alla Direttiva 71/304/CEE, concernente

NUOVE DIRETTIVE EUROPEE

Entrate in vigore il 18 aprile 2014 tre nuove direttive europee in materia di appalti pubblici:

1. Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione;
2. Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei settori ordinari;
3. Direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto nei settori speciali.

Le direttive sono state recepite il 19 aprile 2016.

la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi in materia di appalti di lavori pubblici, e alla Direttiva 71/305/CEE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici. Il settore degli appalti di servizi fu disciplinato per la

prima volta con la Direttiva 92/50/CEE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi. Il legislatore comunitario ha successivamente emanato due Direttive (2004/17/CE e 2004/18/CE) relative l'una agli appalti di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari, e l'altra agli appalti di lavori, servizi e forniture nei settori speciali. Dal recepimento di queste ultime è nato il previgente Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006), innovato dal nuovo Codice del 2016, con cui il legislatore nazionale ha riorganizzato completamente le fonti normative in materia, nell'intento di superare lo stato di frammentazione conosciuto in precedenza.

Il processo di revisione delle direttive è iniziato nel 2011 con la pubblicazione del Libro Verde, la parallela valutazione dei testi esistenti delle direttive appalti e una consultazione pubblica. Il tutto è culminato in una conferenza, e le proposte sono state adottate dalla Commissione europea alla fine del 2011. Si tratta di un pacchetto di tre proposte di direttive: la direttiva appalti, la direttiva appalti nei "settori speciali", la direttiva in materia di contratti di concessione. Nell'ambito delle iniziative volte a favorire il completamento del mercato unico europeo prospettate nel *Single Market Act* (Atto per il mercato unico del 13 aprile 2011), la Commissione europea ha presentato il cosiddetto pacchetto direttive appalti pubblici.

Due testi delle nuove direttive, quindi, hanno sostituito le Direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE e possono considerarsi sostanziali miglioramenti dei testi previgenti, mentre la direttiva sulle concessioni è una direttiva del tutto nuova (di "prima generazione"), che riunisce in un unico testo le precedenti norme in materia di concessioni di lavori, già regolamentate in seno alla Direttiva 2004/18, con le nuove norme sulle concessioni di servizi.

Le nuove direttive recepiscono il portato delle sentenze della Corte di giustizia e introducono definizioni giuridiche più dettagliate per chiarire alcuni concetti di base, al fine di contribuire alla certezza del diritto e alla limitazione di fenomeni di facile elusione della normativa.

La nuova disciplina europea dei contratti pubblici ha come prima e generale finalità il collegamento con gli obiettivi di Europa 2020: anche il mercato dei contratti pubblici deve contribuire a una crescita "intelligente, sostenibile e inclusiva".

Gli obiettivi iniziali, all'epoca della presentazione delle proposte da parte della Commissione europea, erano tanti e di uguale importanza. In particolare, la semplificazione, l'accessibilità e l'utilizzo strategico degli appalti. Le difficoltà nella redazione e nella negoziazione del

testo erano soprattutto riconducibili allo sforzo di mantenere un equilibrio tra questi obiettivi principali. Il primo obiettivo era quello di avere procedure più semplici e di fornire all'amministrazione aggiudicatrice più flessibilità, vale a dire avere una serie di strumenti a disposizione e un maggior ambito di discrezionalità, in modo da potersi meglio adattare alla realtà locale. L'altro grande obiettivo, che proviene da atti come la Strategia Europa 2020, era l'utilizzo strategico degli appalti pubblici. Proprio in questi due ambiti - semplificazione e utilizzo strategico degli appalti pubblici - si sono fatti importanti passi in avanti superando alcuni nodi critici preesistenti.

Nelle nuove direttive c'è uno spazio più ampio per la negoziazione tra amministrazioni e operatori economici. Sono state, infatti, introdotte nuove e diverse procedure che prevedono fasi importanti di negoziazione.

Altro grande passo in avanti è stato nel quello di riconoscere il valore dell'appalto in quanto strumento di politica, in particolare verso l'inclusione di considerazioni di tipo sociale, ambientale e di sostegno all'innovazione. Altri obiettivi tracciati dalla riforma sono: migliorare l'accesso delle imprese al mercato, in particolare delle PMI; migliorare l'accesso transfrontaliero agli appalti che, al momento, è ancora molto ridotto; rendere più efficiente l'utilizzo dei fondi pubblici. Inoltre, si pone per la prima volta attenzione sulla legalità delle procedure insieme al rafforzamento della lotta alla corruzione e alla frode. Tutto ciò è sotteso a un grande obiettivo: migliorare la *governance* dell'applicazione delle norme. Si tratta di un obiettivo importante, da attuare nelle fasi successive di trasposizione e di applicazione pratica da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, attraverso un'adeguata professionalità degli operatori. A tal fine, gli strumenti individuati sono destinati a produrre un considerevole impatto sul funzionamento e sull'organizzazione del nostro sistema, e sullo stesso modo di concepire e gestire l'intero ciclo del contratto. Basti pensare alla preferenza accordata alle procedure negoziate nell'ottica di promuovere la ricerca di soluzioni innovative, alla ridefinizione della disciplina dei criteri di aggiudicazione e all'introduzione del criterio del costo del "ciclo di vita", all'obbligo di utilizzo degli strumenti elettronici di comunicazione per la presentazione delle offerte ecc.

Le nuove direttive comunitarie rappresentano, per il nostro Paese, un'opportunità per risolvere molte criticità riscontrate nel settore degli appalti pubblici, introducendo significativi elementi di modernizzazione nel sistema amministrativo, nella tutela dei diritti sociali e per incrementare la competitività del sistema economico.

3.2 - Le novità per gli appalti di servizi nella Direttiva 2014/24/UE

In linea generale, la Direttiva 24/2014/UE si applica a tutti gli appalti di servizi, ma il legislatore europeo ha introdotto una diversa formulazione riguardo alla disciplina delle esclusioni specifiche dell'applicazione della direttiva per gli appalti di servizi conosciute con la normativa attuale. Emerge, infatti, l'eliminazione della tradizionale distinzione tra cosiddetti servizi prioritari e non prioritari, con individuazione di norme specifiche per i servizi sociali e per specifici servizi (si fa riferimento alla distinzione tra servizi assoggettati alla sua integrale applicazione, servizi dell'allegato IIA, e servizi assoggettati a un regime attenuato, servizi di cui all'allegato IIB, della Direttiva 2004/18/CE). Tali disposizioni sono state sostanzialmente riprodotte nel nuovo testo approvato il 19 aprile 2016, e si trovano nella sezione IV dedicata a questi servizi e nel nuovo allegato IX.

Dall'analisi del testo della direttiva è possibile desumere una nuova classificazione dei servizi soggetti a un regime diverso (cfr. *considerando* 28 dir. 2014/24/UE), di seguito schematizzata:

196

Servizi sottoposti a un regime "alleggerito"	Servizi totalmente esclusi dal campo di applicazione della direttiva
<p>Servizi sociali, sanitari, sportivi, taluni servizi di istruzione e formazione, biblioteche, altri servizi culturali, servizi alberghieri e di ristorazione, servizi legali diversi da quelli esclusi, servizi penitenziari, di pubblica sicurezza diversi da quelli esclusi, servizi investigativi di sicurezza ecc. Per questi servizi, identificati dalla direttiva in modo puntuale con riferimento al CPV (<i>Common Procurement Vocabulary</i>), la soglia è elevata a 750.000,00 euro e introdotto un regime speciale maggiormente flessibile rispetto a quello ordinario.</p>	<p>Servizi di rappresentanza legale in giudizio, di consulenza legale fornita in preparazione di un giudizio e i servizi legali connessi all'esercizio di pubblici poteri, i servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli, forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro.</p>

Nella nuova classificazione si può rilevare che una particolare disciplina è riservata alla categoria dei servizi "sociali" (tra cui servizi di ristorazione, penitenziari, di pubblica sicurezza diversi da quelli esplicitamente esclusi) i quali sono assoggettati all'applicazione della direttiva solo se la base d'asta è di importo pari o superiore a

750.000,00 euro (e quindi non alla soglia dei contratti di servizi oggi fissata a 207.000 euro), in quanto al di sotto di tale importo non si ritiene presente un interesse transfrontaliero delle imprese alla partecipazione alle gare. Il regime previsto è inoltre alleggerito in considerazione della particolarità di tali servizi.

L'articolo 10 della direttiva, quindi, individua i servizi esclusi *in toto* dall'applicazione della stessa, introducendo delle modifiche rispetto all'art. 16 della Direttiva 18/2004.

In riferimento ai servizi "alleggeriti", si trova una disciplina maggiormente dettagliata nel Titolo III della direttiva, dedicato all'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi sociali e di altri servizi specifici. L'articolo 74, in particolare, nell'ambito dei "particolari regimi di appalto" previsti dalla direttiva, apre il capo dedicato ai servizi sociali e agli altri servizi specifici, evidenziando come le norme comunitarie (pur se "alleggerite", come precisato) siano obbligatoriamente applicabili (solo) ai contratti pari o superiori a euro 750.000,00 (soglia dettata espressamente dall'art. 4, lett. d, per tali tipologie di servizi, e superiore a quella indicata in generale per i servizi).

La previsione di una soglia differente per i servizi sociali e altri servizi specifici, rispetto a quella prevista per i servizi in generale, rappresenta un'innovazione; la precedente Direttiva 2014/18/CE, infatti, non aveva previsto - per i servizi di cui trattasi - una soglia specifica e "diversa". In tal modo si "assottiglia" ulteriormente il campo di azione della normativa europea.

Al di sotto della soglia di euro 750.000,00 tali appalti sono considerati, come anticipato, "privi di rilevanza comunitaria", per le ragioni illustrate nei *considerando*. Ad esempio, per quanto attiene ai servizi alberghieri e di ristorazione, il *considerando* 115 della Direttiva 24 giustifica questo trattamento specificando che «i servizi alberghieri e di ristorazione sono offerti generalmente solo da operatori ubicati nel luogo specifico di prestazione di tali servizi e hanno pertanto anche una dimensione limitatamente transfrontaliera. Rientrano pertanto solo nel regime alleggerito, con una soglia di 750.000,00 euro. I servizi alberghieri e di ristorazione che superano tale soglia possono rivestire un interesse per diversi operatori economici, quali agenzie di viaggio e altri intermediari, anche su base transfrontaliera».

Al di sopra della soglia di 750.000,00 euro gli Stati membri devono invece attenersi alle (poche) norme espressamente dettate dalla direttiva, relative alla pubblicazione degli avvisi e dei bandi e ai principi per l'aggiudicazione degli appalti, potendo tuttavia disciplinare auto-

mamente le procedure da utilizzare per l'aggiudicazione degli appalti dei servizi in questione.

3.3 - La Direttiva 2014/23/UE sui contratti di concessioni, le novità

La prima semplificazione attuata dalla direttiva è stata quella di sottoporre alle medesime regole di affidamento sia le concessioni di lavori sia quelle di servizi. È noto che la precedente Direttiva 18 del 2004, riguardante i "settori classici", si era limitata a disciplinare la sola materia dell'affidamento delle concessioni dei lavori, ove di importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria, e a recare una definizione della concessione di servizi. Mancava, dunque, una disciplina generale specifica e uniforme in tema di affidamento delle concessioni, e per tale motivo la giurisprudenza europea aveva chiarito che la materia - in particolare per quanto riguarda le concessioni di servizi - risultava disciplinata dai principi generali di parità di trattamento, di mutuo riconoscimento e di proporzionalità.

Con il nuovo Codice si arriva a una disciplina sistematica delle concessioni di beni e servizi, affidata a numerose disposizioni introdotte nell'ordinamento interno per la prima volta.

198

3.4 - Le definizioni dei contratti nelle nuove direttive

È importante notare come gli unici istituti contrattuali definiti nelle nuove direttive rimangono l'appalto e le concessioni.

La differenza sostanziale tra i due istituti contrattuali è data soprattutto dal rischio che l'operatore economico assume su di sé.

L'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o dell'offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario

APPALTO PUBBLICO

Appalti pubblici: contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi.

assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei

CONCESSIONE

Concessione di lavori: un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

Concessione di servizi: si intende un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori) a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato, tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile.

La direttiva include sotto la definizione "concessioni" tutte le formule di partenariato contrattuale; questa impostazione euro-

pea si differenzia dall'impostazione del Codice del 2006, che all'art. 3, comma 15-ter, riuniva nella definizione generale dei contratti di partenariato pubblico privato una serie di contratti: concessione di lavori, di servizi, locazione finanziaria, contratto di disponibilità, affidamento a contraente generale, le società miste ecc.

3.5 - I contratti atipici: il contraente generale e il contratto di disponibilità

Occorre, infine, ricordare che nel nostro ordinamento, in passato, sono stati introdotti taluni istituti contrattuali che contrastano in modo evidente con l'ordinamento europeo e con quanto viene puntualmente ribadito dalle nuove direttive in riferimento al contratto di appalto e a quello di concessione, i soli istituti contrattuali definiti nelle direttive.

È il caso ad esempio dell'istituto dell'"affidamento a contraente generale" o del "contratto di

CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

Contratto di disponibilità: contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spese dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Si intende per messa a disposizione l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti.

disponibilità” e soprattutto della “concessione di lavori pubblici” a seguito della modifica apportata nel 2002 (legge n. 216), con la quale sono stati eliminati il limite del 50% del prezzo che poteva accompagnare il “diritto di gestire” come corrispettivo dato al concessionario, e il limite dei 30 anni della durata della concessione, che la legge Merloni aveva fissato.

AFFIDAMENTO A CONTRAENTE GENERALE

La definizione data dalla legge obiettivo (l. 443/2001) è quella di un CONCESSIONARIO, che si distingue dal concessionario vero e proprio (il contraente del contratto di concessione definito dall'ordinamento europeo) solo per l'esclusione della GESTIONE dell'opera. Si tratta di una definizione che non trova alcun riscontro ed è in palese contrasto con le definizioni date nelle direttive europee del contratto di appalto e di concessione.

Nelle direttive sugli appalti (sia nelle premesse sia in tutto l'articolato e negli allegati tecnici) non vi è MAI né la definizione né alcun accenno a un soggetto economico definito “contraente generale” o “general contractor” che dir si voglia.

La definizione - ora contenuta nell'art. 162, comma 1, lettera g, del codice appalti - individua tale affidamento come il contratto «con il quale viene affidata la progettazione e la realizzazione con qualsiasi mezzo di un'infrastruttura rispondente alle esigenze specificate dal soggetto aggiudicatore».

In virtù di tale contratto, il contraente generale risponde nei confronti del soggetto aggiudicatore della corretta e tempestiva esecuzione dell'opera.

La definizione del contraente generale, data dalla legge obiettivo (l. 443/2001), che ricordiamo era una legge delega, ci propone una definizione di un soggetto assolutamente ibrido: «Il contraente generale è distinto dal concessionario di opere pubbliche per l'esclusione della gestione dell'opera eseguita».

La definizione data del Contraente generale nella legge delega è stata precisata con il D.L. 190/2002, in termini ovviamente conseguenti. Nella relazione introduttiva al decreto legge si sostiene che questa

nuova figura sia espressamente prevista nelle direttive europee, affermazione che con ogni evidenza non risponde al vero. Secondo quanto sostenuto, sempre nella stessa relazione, nella direttiva vi sarebbe tale aggancio in virtù di una locuzione contenuta nella definizione dell'appalto di lavori pubblici: «l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera [...]».

In primis, la locuzione richiamata è comunque contenuta sempre e solo nella definizione del contratto di appalto e proprio perché questa è rivolta all'oggetto della contrattazione, e non al soggetto contraente, è su questo che la Direttiva 93/37/CEE cerca di essere precisa. La definizione della direttiva parte con il riferimento all'oggetto specifico e generale (i lavori). L'inciso, «con qualsiasi mezzo», è ancora chiaramente riferito all'oggetto che, in questo caso (l'opera), è diverso

dalla definizione generale (i lavori) e dunque non evoca alcun nuovo soggetto. Non è un caso, infatti, che sempre nello stesso articolo 1 della Direttiva 93/37/CEE, dopo che al comma a) si definiscono gli appalti pubblici di lavori, al comma c) si dia proprio la definizione di un'opera alla quale, appunto, ci si riferisce nell'inciso dell'esecuzione con ogni mezzo: «Si intende per opera il risultato di un insieme di lavori edilizi di genio civile che di per sé espliciti una funzione economica o tecnica».

Quello che dunque occorre evidenziare è che la coerenza o meno con la direttiva europea non può essere data dal riferimento a una locuzione, tanto generica quanto, comunque, tipica e ricompresa nella definizione di appalto.

Nel caso specifico stiamo in ogni caso parlando di un operatore economico al quale il committente garantisce il 100% del corrispettivo (prezzo) necessario alla progettazione e realizzazione dell'opera, dunque assimilabile a un appaltatore, ma al quale vengono però affidati anche tutti i compiti tipici del concessionario, a esclusione della gestione e cioè del corrispettivo che caratterizza in modo decisivo il contratto di concessione. Un operatore economico, dunque, al quale vengono attribuiti tutti i poteri del concessionario senza alcun rischio di mercato (senza la gestione), retribuito però come appaltatore con un prezzo. Le contraddizioni formali con le definizioni di appalto e di concessione sono del tutto evidenti e si riflettono in modo rilevante sul piano dei poteri esercitati e degli interessi tutelabili dal committente e dal contraente in questo istituto contrattuale a dir poco anomalo.

Nel disegno di legge delega di recepimento delle direttive in materia di appalti e contratti di concessione approvato di recente, sono state introdotte importanti novità che si prestano a una lettura ambigua del progetto di riforma della disciplina. Infatti, per un verso si prevede la cancellazione della legge obiettivo, disponendo che all'entrata in vigore del nuovo codice la legge 443/2001 venga superata, attraverso l'aggiornamento del piano generale dei trasporti approvato all'epoca e la riprogrammazione delle risorse. Per altro verso, è stato previsto che deve essere vietata, negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, l'attribuzione dei compiti di responsabile o direttore dei lavori allo stesso contraente generale o soggetto collegato. Inoltre, il ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sulla base di procedure selettive, si doterà di un albo nazionale obbligatorio dei soggetti che possono ricoprire rispettivamente i

ruoli di responsabile dei lavori, di direttore dei lavori e di collaudatore negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, prevedendo specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità e la loro nomina nelle procedure di appalto mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati indicati alle stazioni appaltanti in numero almeno triplo per ciascun ruolo da ricoprire, e prevedendo altresì che le spese di tenuta dell'albo siano poste a carico dei soggetti interessati.

Capitolo 4

Impatto delle nuove forme contrattuali
sulla qualità e sulla tutela del lavoro

4.1 - La privatizzazione della filiera dei subcontratti

La qualità e la tutela del lavoro non possono che essere garantite nella gestione della fase esecutiva del contratto. Premessa essenziale sono dunque la volontà e la capacità del committente di esprimere una doverosa (e soprattutto dovuta nel caso del committente pubblico) presenza nella gestione dei contratti, affinché l'attenzione esclusiva al prezzo non si risolva in un'esecuzione che scarica tutte le responsabilità sui soggetti più deboli della produzione.

Purtroppo stenta ad affermarsi una logica di questo tipo tra gli amministratori pubblici e la tecnostruttura degli Enti e Aziende pubbliche. Anzi, la tendenza pare esattamente opposta ed è favorita dall'introduzione di tutti quegli istituti contrattuali che favoriscono non solo l'esternalizzazione o addirittura la delega della funzione di committente pubblico a un soggetto privato, ma anche quella che possiamo definire la "privatizzazione della gestione del contratto".

Quella che registriamo negli ultimi anni è una tendenza ad abbandonare la relazione contrattuale, l'appalto, sulla quale si è costruita o definita la gran parte delle norme sull'informazione, sulla regolarità e sulla tutela del lavoro. Una tendenza che rende sicuramente più difficile perseguire la difesa delle condizioni di lavoro.

Il fenomeno più rilevante, soprattutto a partire dal 2002, è la diffusione del cosiddetto *project-financing* e più in generale dell'affidamento di lavori, in particolare dei servizi connessi, con il ricorso all'istituto contrattuale della concessione. Fino al 2002, il contratto di concessione poteva essere affidato nel rispetto di due significativi limiti imposti all'amministrazione aggiudicatrice: 1) la possibilità di accompagnare il cosiddetto "diritto di gestire" l'opera, per recupera-

re l'investimento, con il pagamento di un prezzo non superiore al 50% del costo complessivo dell'opera; 2) la durata della concessione non superiore ai 30 anni. La legge n. 166 del 2002 ha ridefinito l'istituto della concessione e, tra le altre cose, ha eliminato i limiti menzionati. In virtù delle modifiche normative introdotte nell'assetto normativo vigente, ai fini dell'affidamento della concessione non è più necessaria la sussistenza delle condizioni di cui sopra. Sul piano concreto, l'eliminazione di tali limiti ha inevitabilmente comportato una straordinaria espansione dell'affidamento delle concessioni di lavori pubblici, con la conseguenza di un'ulteriore spinta al processo di "privatizzazione" delle relazioni infrasettoriali nell'esecuzione dei contratti pubblici.

La crescita degli affidamenti di lavori pubblici con la cosiddetta "finanza di progetto" ha poi determinato una sottrazione delle relazioni economiche gestite dai concessionari dalla disciplina sugli appalti pubblici, e segnatamente, sia dalle norme che regolano la scelta delle aziende a cui affidare i lavori e i servizi, sia, soprattutto, dalle norme a tutela dei lavoratori, a partire dalla clausola sociale sancita dall'art. 36 dello Statuto dei diritti dei lavoratori.

Ai fini che maggiormente interessano in questa sede, ciò che emerge dall'assetto normativo illustrato riguarda le conseguenze che la diffusione della concessione e di altri istituti contrattuali diversi dal contratto di appalto produce sulle relazioni economiche, sulla loro privatizzazione e sulla disciplina normativa rilevante in specie, la quale - come visto - è sottratta alle disposizioni a tutela dei lavoratori connesse, nel nostro ordinamento, con l'appalto pubblico.

Al riguardo merita di essere altresì osservato che, oltre alla concessione, nel nostro ordinamento sono stati introdotti altri istituti contrattuali differenti dall'appalto pubblico, rispetto ai quali la tutela apprestata ai lavoratori presenta ulteriori e più significative criticità, perché non si applicano le norme connesse con l'appalto pubblico oppure perché diventa più difficile ricostruire ruoli e responsabilità.

Dai processi sommariamente delineati nei capitoli precedenti e dalle tendenze di mercato che paiono prevalere, ci sembra che il nodo critico, dal dichiarato punto di vista della tutela del lavoro, possa essere ricercato in un determinato schema che si può definire con poche e sintetiche considerazioni.

Se il mercato tende all'aggregazione artificiosa delle attività, a presidiare tale mercato saranno operatori economici dimensionalmente adeguati, pochi e relativamente grandi.

Se l'organizzazione d'impresa tende a disarticolarsi in un processo di frantumazione che scarica verso il soggetto più piccolo la competizione, e quest'ultima tende sempre più a scaricarsi sul fattore lavoro, non potranno che rafforzarsi forme di lavoro nero, grigio o comunque irregolare.

Se in questo contesto il mercato virtualmente più "allargato" e più concentrato non stimola o non premia la nascita di aziende funzionalmente e professionalmente adeguate alla complessità della prestazione richiesta, anzi, al contrario, interloquisce o premia un soggetto grande solo in ragione del fatto che la sua rete è composta da molte reti subordinate (reti di subappalti e subcontratti), la tutela del lavoro è quella che può registrare i maggiori ostacoli.

In questo contesto produttivo, improntato su un processo "allungato", la distanza del committente dai soggetti più piccoli, e dunque dai lavoratori, diventa enorme e rende praticamente impossibile esercitare la tutela sancita nel contratto tipico di appalto tra un committente e un appaltatore unico.

Lo schema proposto ha il solo scopo di descrivere il rischio maggiore da tenere presente. Il paradigma forse non descrive la realtà, che meriterebbe un lavoro più approfondito di indagine: non diamo comunque per scontato che la rappresenti. Lo schema descrive alcune tendenze ed è a queste che, a nostro avviso, si dovrebbe fare attenzione, ad esempio nella legislazione di recepimento della direttive europee. È infatti in questo settore che, attraverso un diverso sistema di regole, si possono contrastare le tendenze più negative del paradigma descritto e realizzare condizioni più favorevoli per tutelare il lavoro. Tema questo di importanza fondamentale, anche in riferimento alle norme già in vigore e che hanno stimolato prassi tuttora scarsamente analizzate, come appunto il mercato in crescita del cosiddetto *project-financing*, nel quale la lunga catena di subaffidamenti allontana ancora di più il lavoratore dal committente e il paradigma proposto è forse quello già oggi effettivamente realizzato.

Nel contesto critico che si è cercato di descrivere, con particolare riferimento alle prospettive sul breve e medio periodo, saranno essenziali il ruolo svolto dalla committenza pubblica nella gestione del ciclo del contratto pubblico e gli orientamenti anche normativi che verranno assunti. Occorre in particolare che la committenza pubblica abbandoni un approccio meramente formale all'appalto con una attenzione indirizzata esclusivamente al prezzo. Proprio dalle direttive e dalle rac-

comandazioni dell'Unione Europea emerge la necessità che l'Amministrazione aggiudicatrice guardi all'appalto pubblico come a uno strumento formidabile per promuovere una vera e propria politica industriale.

4.2 - La regolazione antimafia del subappalto

Il rischio mafia è presente in tutte le fasi del ciclo del contratto pubblico. Nella *fase interna*, con la quale l'Amministrazione definisce l'oggetto del contratto da mettere in gara, e nella *fase ad evidenza pubblica* il rischio mafia si manifesta quando quest'ultima esprime una presenza diretta o riesce a esercitare un forte condizionamento della politica o delle strutture dell'amministrazione pubblica. Segno evidenti, in questi casi, non della forza della mafia, ma della debolezza o del degrado della politica e delle strutture della pubblica amministrazione.

La costante del rischio mafia, a partire soprattutto dalle aree tradizionali, è il controllo della *fase di esecuzione* del contratto. Non è un caso che le disposizioni antimafia siano soprattutto intervenute per regolamentare il tema dei subappalti. Disposizioni normative che oggi sono contenute nell'articolo 118 del decreto legislativo 163/2006.

Nel complesso sistema dei subcontratti, il ricorso al subappalto si associa ad altre modalità di subaffidamento di lavori, servizi e forniture. L'obbligo della certificazione antimafia non riguarda quei subcontratti che non sono sottoposti alla richiesta di autorizzazione della stazione appaltante. D'altro canto, altri subcontratti sono assimilati al subappalto, e dunque sottoposti ad autorizzazione e certificazione antimafia, solo se si verificano due condizioni: 1) se l'importo del subcontratto è superiore al 2% dell'importo complessivo dell'appalto e 2) se l'incidenza della manodopera è superiore al 50% dell'importo del subcontratto. Condizioni che difficilmente si verificano nel concreto e che possono comunque essere, e di norma lo sono, facilmente aggirate.

Nonostante questo limite delle norme, l'Amministrazione aggiudicatrice potrebbe in ogni caso esercitare un controllo efficace su tutto il sistema dei subcontratti, in virtù di una disposizione normativa tanto importante quanto disattesa: «È fatto obbligo all'appaltatore di comunicare alla stazione appaltante, per tutti i subcontratti stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del subcontraente, l'importo del contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati» (ultimo periodo del comma 11, art. 118 D.Lgs. 163/2006).

Tale disposizione, in vigore dal 1998, non solo è totalmente disattesa dagli appaltatori ma, cosa ben più grave, non risulta che alcun committente pubblico ne abbia mai richiesto l'applicazione. In ragione della disposizione sopra richiamata, il Responsabile Unico del Procedimento potrebbe ottenere una conoscenza puntuale di tutto il sistema della subcontrattazione che si realizza nel contratto pubblico affidato, rendendo l'intera procedura più trasparente. L'applicazione di questa norma, pertanto, consentirebbe di avere un controllo della filiera dei contratti e subcontratti di gran lunga più efficace di quella relativa alla *tracciabilità dei flussi finanziari* definita con l'articolo 3 della legge antimafia n. 136/2010, norma, quest'ultima, che propone un approccio di incerta e non condivisa applicazione.

Il rischio mafia presenta oggi aspetti ancora più preoccupanti anche a seguito delle modifiche intervenute in questi anni nella definizione degli istituti contrattuali con i quali lo Stato si rapporta con il mercato. Il contratto di appalto, infatti, non caratterizza più le modalità con le quali lo Stato, gli Enti Locali e i soggetti pubblici e privati assimilati spendono il denaro pubblico o affidano servizi di pubblica utilità.

Negli ultimi anni, oltre a un progressivo ricorso al contratto di concessione, nel quale la funzione del committente si trasferisce al privato e l'elemento finanziario diventa fondamentale, si sono introdotti istituti contrattuali atipici nei quali il *regime privatistico* e il *fattore finanziario* sono dominanti. Si fa particolare riferimento a contratti o forme di affidamento quali il *project-financing*, il *global-service*, il *contraente generale*, il *leasing immobiliare*, il *contratto di disponibilità*, nell'ambito dei quali la filiera del sistema della subcontrattazione diventa più lunga e più articolata, rendendo anche inutilizzabili o di difficile applicazione le norme di contrasto della mafia, della corruzione o di tutela del lavoro, concepite e codificate per procedure di affidamento tradizionali, per l'appalto tipico soprattutto. Nell'ambito delle categorie contrattuali sopra elencate, infatti, il contraente principale può subaffidare tutte le attività in un regime privatistico sottratto come tale alle regole della gestione degli appalti pubblici.

Con l'uso di questi nuovi istituti contrattuali, e in un contesto nel quale il fattore finanziario pesa in modo decisivo, si determinano condizioni che offrono opportunità straordinarie proprio a quei soggetti che, oltre a disporre di denaro a costo zero, hanno l'esigenza di riciclare capitali di provenienza illecita. Se infatti già nel contratto di appalto è connaturata una fisiologica esposizione finanziaria dell'appaltatore, sia per l'attività svolta, con la quale anticipa le risorse

necessarie, sia per il patologico ritardo nei pagamenti della pubblica amministrazione, con i nuovi istituti contrattuali il valore finanziario si dilata enormemente fino a diventare il fattore determinante.

Se le norme risultano inefficaci, nessuno però impedisce all'Amministrazione di adottare prassi che consentano di contrastare efficacemente la presenza di operatori mafiosi o alleati con partner mafiosi. Le Amministrazioni aggiudicatrici potrebbero esercitare un controllo puntuale sulle società direttamente o indirettamente coinvolte nei contratti pubblici applicando una norma altrettanto importante e disattesa quanto quella sui subcontratti. L'articolo 17 della legge antimafia 55/1990 e l'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici sanciscono il divieto di affidare contratti pubblici a società nelle quali siano presenti capitali coperti da segreto fiduciario: nessuna Amministrazione aggiudicatrice verifica gli assetti proprietari delle società appaltatrici o concessionarie e tantomeno di quelle che entrano nella articolata filiera della subcontrattazione.

Il problema dunque non sono tanto le norme - che non potranno mai di per sé garantire la loro automatica adozione e tantomeno la loro efficace attuazione - quanto piuttosto, soprattutto nel contrasto delle mafie, la volontà, la cultura e purtroppo la competenza e la capacità di applicare le vigenti disposizioni normative di settore. Sono infatti la scarsa attenzione e la disapplicazione delle norme richiamate che rendono problematica anche l'introduzione di istituti di derivazione europea. Ci riferiamo ad esempio all'istituto del cosiddetto *avvalimento*, e cioè della possibilità per tutti i soggetti economici di partecipare alle gare di appalto prendendo a prestito da altri operatori economici i requisiti tecnici, imprenditoriali ed economici che non sono in possesso degli stessi.

Il codice ha recepito in maniera superficiale questo nuovo istituto, non ponderando sufficientemente quanto ammesso dalle stesse direttive in ordine all'adattamento della norma al contesto ambientale dei singoli Stati membri, con riferimento ad esempio, nel nostro caso, alle norme peculiari per la lotta alla criminalità organizzata, e in generale al contrasto del lavoro nero, del caporalato, dell'evasione contributiva e del riciclaggio di danaro di provenienza illecita.

I motivi che impongono un'attenzione particolare a questo tema derivano anche dalle modificazioni profonde intervenute nelle strutture produttive. Come abbiamo già evidenziato, nei cosiddetti processi di riorganizzazione postfordista l'impresa viene disarticolata in un processo di frantumazione che tende a scaricare verso i sog-

getti più piccoli, attraverso catene di subappalti, la competizione sul fattore lavoro, allargando i fenomeni di lavoro nero, grigio o comunque irregolare.

È dunque di fronte a questi processi negativi che l'istituto dell'*avalimento* rende ancora più problematica la gestione e il controllo di questi fenomeni, e più difficile la determinazione di condizioni efficaci, sia in sede di gara sia di esecuzione, per tutelare e premiare la qualità dell'impresa, la regolarità e la sicurezza delle condizioni di lavoro.

4.3 - La tracciabilità e la trasparenza

Una novità importante delle ultime direttive europee è l'attenzione posta alla gestione del contratto. Per la prima volta si raccomanda l'introduzione di norme che attengono proprio alla fase esecutiva dello stesso: «È inoltre necessario garantire una certa trasparenza nella catena dei subappalti, in quanto ciò fornisce alle amministrazioni aggiudicatrici informazioni su chi è presente nei cantieri edili nei quali si stanno eseguendo i lavori per loro conto o su quali imprese forniscono servizi [...]. Dovrebbe essere chiarito che l'obbligo di fornire le necessarie informazioni grava in ogni caso sul contraente principale, in virtù di clausole specifiche che l'amministrazione aggiudicatrice dovrà inserire in tutte le procedure di appalto, o in virtù di obblighi che gli Stati membri imporranno al contraente principale mediante disposizioni di applicazione generale». Il legislatore italiano ha introdotto da anni norme che recepiscono in modo pieno quanto ci viene raccomandato dall'UE. Già oggi le Amministrazioni aggiudicatrici potrebbero, dovrebbero, rendere totalmente tracciata e trasparente la fase esecutiva del contratto. Le norme ci sono, ma sono, come abbiamo già sottolineato, totalmente disattese.

Ci riferiamo, oltre al già richiamato comma 11, ultimo periodo, dell'art. 118 del D.Lgs. 163/2006, al comma 1, art. 3, l. 136/2010 con il quale si dispone: «Per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali, gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la società Poste Italiane Spa, dedicati, anche non in via esclusiva, [...]».

Sempre le norme in vigore impongono all'Amministrazione aggiudicatrice di controllare i flussi finanziari del contratto pubblico come sancito dal comma 9, art. 3, l. 136/2010: «La stazione appaltante verifica che nei contratti sottoscritti con i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese a qualsiasi titolo interessate ai lavori, ai servizi e alle forniture di cui al comma 1 sia inserita, a pena di nullità assoluta, un'apposita clausola con la quale ciascuno di essi assume gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla presente legge».

Nelle norme vigenti è contenuto non solo l'obbligo della raccolta e della verifica delle informazioni, ma in modo esplicito anche quello della loro accessibilità. Il principio fissato con il comma 1 dell'articolo 1 del D.Lgs. 33/2013 (*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*), in merito al significato della trasparenza nella pubblica amministrazione, legittima in modo pieno la pubblicazione e l'accesso a queste informazioni: «La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche». Se la trasparenza nella gestione della fase esecutiva del contratto pubblico è la condizione essenziale per contrastare la corruzione, le norme per realizzarla, da subito e in modo pieno ed efficace, nel nostro ordinamento ci sono già. È necessario solo applicarle e farle applicare, senza aspettare il recepimento delle nuove direttive.

Capitolo 5

Problemi e prospettive delle imprese
dei servizi nei processi di aggregazione
della domanda pubblica

5.1 - Il processo di riduzione delle stazioni appaltanti

L'aumento costante dei processi di esternalizzazione nell'erogazione di beni e servizi ha visto la continua crescita di affidamenti a operatori economici, sia nel settore privato sia nella Pubblica Amministrazione, con ribassi nelle aggiudicazioni di gara attestatisi ormai al 30-40%, con picchi in settori specialistici nell'ordine del 40-50%. Inoltre, la politica di abbattimento dei costi dovuta alla sempre maggiore scarsità di risorse a disposizione degli enti committenti e, in alcuni casi, la bassa qualità nella stesura dei bandi di gara offrono opportunità di penetrazione nel territorio di realtà imprenditoriali che operano a discapito della qualità offerta e della tutela dei trattamenti normativi, retributivi e previdenziali dei lavoratori coinvolti. Esse, inoltre, creano forti squilibri nella competizione con operatori economici che, in larga maggioranza, adottano comportamenti virtuosi e rispettosi della disciplina in materia di sicurezza sul lavoro e delle condizioni di lavoro.

Come è noto, nel nostro Paese la produzione di beni e servizi pubblici non è stata effettuata sulla base di un processo di selezione sempre accurato e di un controllo consapevole ed efficace da parte della Pubblica Amministrazione, ma è stata, invece, spesso caratterizzata da eccessi di spesa e dalla mancata creazione di valore.

La disciplina in materia di appalti si è da sempre distinta per regolare minuziosamente le procedure di selezione di affidamento delle gare d'appalto; è invece mancato, almeno fino a pochi anni fa, un approccio sistemico, volto a far emergere la rilevanza complessiva dell'aggregato di spesa pubblica rappresentato dagli appalti e dagli affidamenti dell'insieme delle P.A. italiane.

CENTRALE DI COMMITTENZA

Ai sensi dell'art. 3, comma 34 del D.Lgs. n. 163/2006, la centrale di committenza è un'amministrazione aggiudicatrice che «acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori». La nuova Direttiva Appalti 2014/24/UE, all'art. 2, paragrafo 1, punto 16, precisa inoltre che la Central e può anche fornire servizi di committenza ausiliaria. Pertanto possono rivestire tale ruolo, in via diretta o più verosimilmente tramite proprie strutture appositamente costituite, «lo Stato, le autorità regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni costituite da uno o più di tali autorità o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico».

L'attenzione ai modelli di committenza, quindi a chi fa cosa in materia di appalti, ha iniziato a imporsi in relazione ad alcuni temi sempre più impattanti: anzitutto la crisi economica, cui conseguiva la necessità di porre argini e razionalizzare la spesa pubblica; per altro verso il susseguirsi di fenomeni corruttivi, anche indotti da norme derogatorie ed emergenziali, ma sostanzialmente poggiati su un

assetto normativo in materia di appalti inutilmente burocratico e poco adeguato a sviluppare una governance della domanda pubblica nel mercato, finora basato su innumerevoli centri di spesa, tanto da non conoscere il numero effettivo delle stazioni appaltanti.

Ne è emerso un percorso, tutt'altro che concluso e anzi in continua evoluzione, nel quale si sono iniziati a sperimentare modelli organizzativi di approvvigionamento assai variegati, ispirati a logiche e principi talora anche molto distanti: pensiamo all'esperienza di Consip e delle centrali di committenza regionali o all'esperienza delle centrali costituite nelle piccole unioni di comuni.¹

L'istituto di riferimento è quello delle centrali di committenza, recepito dalle direttive comunitarie del 2004 nell'art. 33 del Codice degli appalti e di nuovo oggetto della direttiva europea 24/2014, che ne definisce l'istituto quale supporto all'amministrazione aggiudicatrice.

5.2 - L'aggregazione e la centralizzazione nelle tendenze dell'ordinamento nazionale

I possibili modelli di organizzazione della committenza possono assumere e stanno assumendo fisionomie e connotati nella logica della

¹ A. Bertelli (a cura di), *La differenziazione delle Centrali di Committenza*, in *Centrali uniche di committenza*, ed. IFEL Fondazione Anci, 2015.

STAZIONE UNICA APPALTANTE

La Stazione unica appaltante (SUA) ha la natura di centrale di committenza; tale, infatti, è la definizione che ne dà l'art. 2, comma 1 del D.P.C.M. 30 giugno 2011, emanato in attuazione dell'art. 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136 (cosiddetta legge antimafia) al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici, e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose. Come tal e rientra nella definizione che di centrale di committenza fornisce il Codice. Si riconosce la possibilità, a tutti i soggetti legittimati a costituire la SUA (le Amministrazioni dello Stato, le regioni, gli enti locali, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici ecc.), di avvalersi del disposto di cui al citato comma 3, dell'art. 33, e quindi di affidare al Provveditorato le funzioni della SUA.

differenziazione, in relazione sia alle norme e alla loro *ratio*, sia alle variegate esperienze territoriali e settoriali che ne richiedono l'utilizzo. Le soluzioni sul tappeto hanno ruotato intorno al binomio aggregazione/centralizzazione degli appalti pubblici: si tratta, è bene evidenziarlo subito, di due principi spesso erroneamente utilizzati come sinonimi. Invece, se entrambi sono finalizzati a

ridurre la cosiddetta polverizzazione delle stazioni appaltanti, l'aggregazione presuppone anche un'organizzazione comune tra soggetti che fino ad allora operavano separatamente, mentre la centralizzazione continua a mantenere distinti i soggetti in campo e si risolve in una nuova allocazione delle competenze tra loro. Allo stato attuale diverse ipotesi che il legislatore ha definito nel corso degli anni per raggiungere l'obiettivo di riduzione delle stazioni appaltanti: le centrali di committenza, le stazioni uniche appaltanti e i soggetti aggregatori.

SOGGETTO AGGREGATORE

L'art. 9 del d.l. 66/2014 ha previsto l'istituzione di un elenco di soggetti aggregatori per la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi, il cui numero complessivo non può essere superiore a 35, del quale fanno parte Consip, una centrale di committenza regionale, già designata da ciascuna Regione e Provincia autonoma (cfr. allegato), e altre centrali individuate sulla base di specifici requisiti previsti con D.P.C.M. (città metropolitane, province ecc.). È stato costituito un tavolo dei soggetti aggregatori presso il MEF (ministero dell'Economia e delle Finanze) che individua le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al di sopra delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche, le regioni, gli enti regionali, nonché loro consorzio associazioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale ricorrono obbligatoriamente a Consip S.p.A. o agli altri soggetti aggregatori regionali per lo svolgimento delle relative procedure.

La determinazione ANAC n. 3/2015 comprende poi nel genus "centrali di committenza" sia i soggetti aggregatori, istituiti ma non definiti con l'art. 9 del d.l. 66/2014, sia le SUA, regolate con l'art. 13 della legge 136/2010. In particolare, i soggetti aggregatori risultano come una forma qualificata di centrale di committenza, a numero chiuso: sono, infatti, al massimo 35 su tutto il territorio nazionale. Le centrali di committenza non costituiscono invece

numero chiuso, e possono svolgere anche ulteriori attività che consistono nella prestazione di supporto alle attività di committenza (attività ausiliarie); di converso, non possono qualificarsi quali amministrazioni aggiudicatrici i soggetti che svolgano esclusivamente tali attività ausiliarie.

In attesa della predisposizione del nuovo Codice dei contratti in cui saranno esplicitate le scelte del legislatore sul riordino della committenza in Italia, risulta evidente che la novità più impattante è quella rappresentata dal processo di istituzione dei soggetti aggregatori, al fine di ridurre e qualificare i centri di spesa, oltre a standardizzare e razionalizzare i costi, quantomeno con riferimento all'acquisizione di beni e servizi.

SPESA SANITARIA		
	Beni	Soglia
1	Farmaci	40.000
2	Vaccini	40.000
3	Stent	Soglia comunitaria
4	Ausili per incontinenza (ospedalieri e territoriali)	40.000
5	Protesi d'anca	Soglia comunitaria
6	Medicazioni generali	40.000
7	Defibrillatori	Soglia comunitaria
8	Pace-maker	Soglia comunitaria
9	Aghi e siringhe	40.000
Servizi		
10	Integrati per gestione apparecchiature elettromedicali	40.000
11	Pulizia per il SSN	40.000
12	Ristorazione	40.000
13	Lavanderia	40.000
14	Smaltimento rifiuti sanitari	40.000
SPESA SCOMUNE		
15	Vigilanza armata	40.000
16	Guardiana	40.000
17	Facility management immobili	Soglia comunitaria
18	Pulizia immobili	Soglia comunitaria
19	Manutenzione immobili e impianti	Soglia comunitaria

Per il biennio 2016/2017 sono 19 le categorie di beni e servizi che le amministrazioni dovranno obbligatoriamente acquistare dai soggetti aggregatori se superano le soglie previste, riportate nella tabella.

Il Governo ha previsto che queste categorie valgono una stima complessiva di circa 15 miliardi di euro annui di spesa. In modo differenziato, riguardano 15 voci di spesa sanitaria, pari a circa 11 miliardi, e 4 voci di spesa comune pari a circa 4 miliardi, e interessano anche i servizi di pulizia (sia per il settore sanitario sia per quello comune), i servizi di ristorazione per il servizio sanitario nazionale, i servizi di vigilanza armata e di guardiania per la spesa comune.

SPESA PUBBLICA PER I SERVIZI OGGETTO DELL'AGGREGAZIONE	Importi in milioni di euro
Servizi di pulizia per il Servizio Sanitario Nazionale (dato 2014)	1.200
Servizi di pulizia per la spesa comune non sanitaria (dato 2014)	2.372
Servizi di ristorazione per il Servizio Sanitario Nazionale (dato 2014)	700
Servizi di vigilanza (armata e di guardiania) per la spesa comune non sanitaria (dato 2014)	507

Fonte: Elaborazione Itaca su dati disaggregati MEF, ministero Salute e Mit.

Si tratta di un processo del tutto innovativo che potrà essere valutato soltanto a margine della concreta attuazione degli obblighi imposti dal legislatore. Da una prima analisi sembra agevole sostenere che dai soggetti aggregatori passerà la più ampia e rilevante fetta di domanda pubblica in ordine ai servizi elencati nella tabella. Si assisterà, quindi, da una parte alla qualificazione e alla professionalizzazione della pubblica amministrazione, dall'altra a una drastica riduzione delle procedure di gara.

5.3 - Gli indirizzi delle nuove direttive

La direttiva prevede la facoltà da parte delle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere alle centrali di committenza per lo svolgimento delle attività di centralizzazione degli acquisiti.

Dalla lettura combinata dell'articolo 37 e del *considerando* 69, e dalla definizione di cui all'art. 2 punto 14, emerge che la centrale di committenza dovrebbe poter svolgere due tipologie di attività:

- l'acquisizione di forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici, come fanno i grossisti, comprando, immagazzinando

e rivendendo. In questo caso siamo di fronte a un soggetto altamente specializzato che gestisce tutto il processo e se ne assume in pieno la responsabilità;

- l'aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici, come fanno gli intermediari, aggiudicando appalti, gestendo sistemi dinamici di acquisizione o concludendo accordi quadro ad uso delle amministrazioni aggiudicatrici. Il ruolo di intermediazione può essere svolto in autonomia o in nome e per conto delle amministrazioni aggiudicatrici.

In riferimento all'autonomia della centrale di committenza, il *considerando* 69 suggerisce l'individuazione di regole appropriate per disciplinare i livelli di responsabilità tra amministrazioni aggiudicatrici e centrali di committenza. Quando la centrale di committenza ha la competenza esclusiva di una procedura d'appalto, come nel caso delle convenzioni o di appalti diretti gestiti dalla centrale stessa, allora la responsabilità comprende anche la legittimità delle procedure. Diversamente nel caso in cui la centrale di committenza gestisce solo alcune fasi procedurali, come per gli accordi quadro o il mercato elettronico, dove la responsabilità sui singoli appalti deve rimanere in capo alle amministrazioni appaltanti. Questo è un aspetto sostanziale che apre a una nuova modalità di inquadramento della centrale di committenza.

Inoltre, all'art. 2, punto 15, si introduce una nuova definizione di "Attività di committenza ausiliarie" che consistono nella prestazione di:

- a) infrastrutture tecniche che consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di assegnare appalti pubblici o di concludere accordi quadro per lavori, forniture o servizi;
- b) consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di gara;
- c) preparazione e gestione delle procedure di appalto in nome e per conto dell'amministrazione aggiudicatrice interessata.

Queste attività, sulla base della definizione contenuta all'art. 2, punto 17, possono essere erogate da "Prestatori di servizi in materia di appalti" i quali sono un organismo pubblico o privato che offre attività di committenza ausiliare sul mercato, e quindi, oltre che dalle centrali di committenza, anche da organismi privati prestatori di servizi in materia di appalti.

Da un esame delle tre ipotesi, sopra citate, si può riscontrare che:

- quella prevista dalla lett. a) può ricomprendere le attività svolte dai gestori di piattaforme telematiche; che anche ai sensi della normativa nazionale possono essere affidate tramite procedure concorrenziali a soggetti terzi;
- quella prevista dalla lett. b) può ricomprendere le attività di servizi di supporto al RUP (responsabile unico del procedimento) e gli affidamenti di servizi di progettazione che anch'essi, ai sensi della normativa nazionale, possono essere affidati tramite procedure concorrenziali a soggetti terzi;
- quella prevista dalla lett. c) invece non è attualmente contemplata dalla normativa e trova anzi un divieto nell'attuale normativa nazionale all'art. 33 del D.Lgs 163/2006.

È poi previsto l'obbligo per le centrali di committenza di svolgere tutte le procedure di aggiudicazione utilizzando mezzi di comunicazione elettronica di cui all'art. 22, e quindi di svolgere procedure di gara dematerializzate, con il progressivo abbandono della carta. Tale obbligo può essere spostato dal legislatore al 18 aprile 2017 se viene utilizzata la facoltà prevista all'art. 90.

Particolarmente delicata appare quindi l'inclusione, nelle attività di committenza ausiliarie, dell'attività consistente nella «preparazione e gestione delle procedure di appalto in nome e per conto dell'amministrazione aggiudicatrice interessata», in relazione alla quale si potrebbe infatti pensare che la direttiva abbia inteso prospettare un'ipotesi di gara "su delega" espletabile anche da operatori privati prestatori di servizi in materia di appalti, configurando una fattispecie di esercizio privato di pubbliche funzioni.

Come sopra accennato, infatti, il suddetto art. 2, al punto 17), riconduce alla nozione di «operatori di servizi in materia di appalti» gli organismi pubblici o privati che offrono attività di committenza ausiliarie sul mercato.

Dal *considerando 70* si evince poi che l'affidamento di attività di committenza ausiliarie dovrebbe essere disposto secondo le procedure di aggiudicazione di cui alla direttiva in esame, esclusivamente se queste attività non sono collegate all'esercizio delle funzioni di centralizzazione delle committenze da parte di amministrazioni aggiudicatrici, e se sono effettuate con contratto a titolo oneroso.

Peraltro, va rilevata un'incongruenza interna alla direttiva, in quan-

to l'erogazione di siffatte prestazioni da parte di soggetti privati non risulta regolata e sviluppata in alcun modo nell'articolato: l'art. 37, par. 4, nell'escludere espressamente dal campo di applicazione della direttiva stessa la fornitura di «attività di centralizzazione delle committenze» da parte di amministrazioni aggiudicatrici, si limita a prevedere che detti servizi possano altresì includere la fornitura di attività di committenze ausiliarie, fornendo quindi precisazioni in merito alle modalità di affidamento delle funzioni in argomento senza dettagliarne i contenuti oltre a quanto già indicato nelle definizioni.

Ne segue che in sede di recepimento dovranno essere attentamente verificati e valutati l'esatto significato e i possibili contenuti della prestazione ausiliaria consistente nella «preparazione e gestione delle procedure di appalto in nome e per conto dell'amministrazione aggiudicatrice interessata».

A tale riguardo si sottolinea come altamente problematico un eventuale riconoscimento agli operatori privati, da individuare con gara d'appalto, del compito di gestire procedure di aggiudicazione in nome e per conto di amministrazioni aggiudicatrici, atteso l'elevato grado di imparzialità che si richiede nell'espletamento di siffatte funzioni, e avuto riguardo altresì all'esigenza di garantire, nelle attività di gestione delle gare d'appalto, il rispetto dei principi di trasparenza e la tutela della legalità anche in adempimento dei recenti obblighi introdotti dalla legislazione in materia di anticorruzione e pubblicità, che solo le pubbliche amministrazioni sono tenute a osservare.

Pertanto, nel recepire la rinnovata disciplina comunitaria sulle funzioni di committenza, il legislatore nazionale deve esaminare le problematiche connesse all'esercizio dei compiti connessi alle attività di committenza ausiliarie.

La direttiva, nell'individuare funzioni, compiti e livelli di operatività diversi, può rappresentare un'occasione importante per una migliore organizzazione della domanda pubblica. La nuova disciplina europea detta le basi per fare chiarezza e sistematizzare modalità, ruoli e funzioni di centralizzazione delle committenze. Tra i diversi livelli emerge con chiarezza la possibilità di definire strutture con elevata specializzazione e competenza nella gestione e organizzazione degli acquisti, e per la raccolta dei fabbisogni e la consulenza in materia di acquisti. Sarebbe utile cogliere questa innovazione come un'opportunità. Una struttura specializzata solleverebbe le amministrazioni aggiudicatrici da un carico di lavoro spesso di difficile gestione, con benefici anche sulla questione alla suddivisione degli appalti in lotti, spesso non pra-

ticata dalle amministrazioni aggiudicatrici proprio per evitare complicazioni nella gestione delle procedure. A livello nazionale, esistono disposizioni normative, anche recenti, che spingono per un riordino e una riduzione delle stazioni appaltanti, una maggiore qualificazione delle stesse, l'istituzione delle SUA e una riorganizzazione della spesa per forniture e servizi attraverso le centrali di committenza o soggetti aggregatori. Alla luce di quanto normato fino ad oggi, il recepimento della nuova direttiva potrebbe essere un'opportunità per un riordino organico e sistematico della normativa esistente, in coerenza con le nuove disposizioni, tenendo conto delle risorse economiche e di personale necessarie per garantire una gestione efficiente dei contratti pubblici, e del diverso ruolo delle centrali di committenza che possono operare per l'aggregazione della domanda o per svolgere procedure su delega. Inoltre, un riordino deve tener conto delle differenze esistenti tra i lavori da un lato e i servizi e le forniture dall'altro. Infatti l'aggregazione della domanda ha un senso per l'acquisto di servizi e forniture standardizzabili, mentre per i lavori l'accentramento delle funzioni di committenza richiede una valutazione più ampia, estesa all'intero ciclo del contratto. In ogni caso, pur condividendo l'obiettivo di qualificazione e razionalizzazione della spesa, non vanno trascurati il ruolo e il valore che le centrali di committenza regionali possono avere per l'economia del territorio, anche in funzione di una maggiore partecipazione delle micro e piccole imprese al mercato pubblico.

I dati dell'Anac degli ultimi tre anni mettono in evidenza l'evoluzione e i cambiamenti in atto nel mercato pubblico e fanno emergere sostanzialmente due elementi: una riduzione complessiva delle risorse (dovuta alla crisi e ai tagli della spesa pubblica) e un crescente fenomeno di aggregazione della domanda. Questo processo è stato ulteriormente accentuato dai recenti provvedimenti di *spending review* che hanno reso obbligatorio il ricorso alle centrali di committenza (cfr. Consip e normativa sui soggetti aggregatori). Occorre, dunque, porsi il problema di coordinare l'interesse e la necessità di una maggiore razionalizzazione della spesa e della trasparenza, assolutamente condivisibili, con le ripercussioni che ciò può provocare sul mercato e sulle condizioni di accesso ad esso da parte delle micro e piccole imprese, nonché con la spinta alla suddivisione in lotti presente nella direttiva europea.

La centralizzazione dei processi di acquisto e la rigidità delle procedure di offerta rappresentano per le imprese di piccola dimensione un ostacolo notevole. Inoltre, le elevate competenze e conoscenze

tecniche richieste, i notevoli costi da sostenere per essere conformi alle norme vigenti e gli enormi investimenti *ex ante* da sostenere per realizzare il servizio, causano delle barriere all'entrata nel mercato delle forniture pubbliche e favoriscono la concentrazione dello stesso. In altri termini, l'esclusione dal mercato di un numero considerevole di imprese, che non possono accedere alle procedure, può originare una struttura oligopolistica con implicazioni negative molto gravi in ambito di libertà di concorrenza.

5.4 - Aggregazione della domanda e tutela del lavoro

Al fine di mitigare gli effetti della centralizzazione e dell'aggregazione della spesa, il nuovo codice prevederà una «clausola sociale» mirata a garantire «la stabilità occupazionale del personale impiegato» nell'appalto. Nei casi in cui il costo della manodopera sia pari ad almeno il 50% del contratto, bisognerà garantire la stabilità occupazionale e prendere «a riferimento per ciascun comparto merceologico o di attività, il contratto collettivo nazionale di lavoro che presenta le migliori condizioni per i lavoratori ed escludendo espressamente il ricorso al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta».

Capitolo 6

Mercato dei servizi e tutela
del lavoro nelle direttive europee

6.1 - La tutela del lavoro nelle direttive

Le direttive comunitarie in tema di appalti pubblici non si occupano direttamente del perseguimento di obiettivi di politica sociale, in quanto il loro scopo fondamentale è quello di garantire la libera circolazione di merci e la realizzazione di una libertà di stabilimento e di una libera prestazione di servizi effettive in materia di appalti pubblici; di coordinare le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici per assicurare un'aggiudicazione concorrenziale e non discriminatoria delle gare d'appalto; di mettere le amministrazioni aggiudicatrici nelle condizioni di ottenere il migliore rapporto qualità-prezzo. La Commissione afferma tuttavia l'importanza del fatto che le amministrazioni aggiudicatrici utilizzino l'influenza che esercitano in quanto acquirenti pubblici per perseguire obiettivi sociali e di tutela del lavoro, nel rispetto dei principi del diritto comunitario; le norme nazionali in vigore in campo sociale (con particolare riferimento a norme relative ai diritti dei lavoratori e alle condizioni di lavoro) vincolano le amministrazioni aggiudicatrici, a condizione che siano compatibili con il diritto comunitario; il mancato rispetto di determinati obblighi sociali può, in certe situazioni, comportare l'esclusione degli offerenti. Gli Stati membri sono liberi di determinare quali siano dette situazioni.

È soprattutto nella fase di esecuzione, secondo la Commissione, che un appalto pubblico può costituire uno strumento con cui le amministrazioni aggiudicatrici possono incoraggiare il perseguimento di obiettivi sociali, grazie alla possibilità di imporre al titolare del contratto l'osservanza di alcune clausole relative alla modalità di esecuzione del contratto stesso, che siano compatibili con il diritto comunitario. Dette clausole possono contenere misure a favore di alcune categorie di per-

sone e delle azioni positive per l'occupazione. Passando all'analisi delle possibilità concrete offerte dal diritto comunitario di integrare obiettivi di politica sociale negli appalti pubblici, la Commissione individua i seguenti punti, seguendo le varie fasi dell'appalto:

- in fase di definizione dell'oggetto dell'appalto, l'amministrazione aggiudicatrice è libera di prendere in considerazione aspetti sociali e scegliere un prodotto o un servizio rispondente ai propri obiettivi in questo campo. Tale libertà incontra i limiti rappresentati dalle norme e dai principi fondamentali del Trattato CE, in particolare i principi concernenti la libera circolazione delle merci e la libera prestazione dei servizi;
- per quanto riguarda le specifiche tecniche, queste devono essere indicate nei documenti generali o nel capitolato di oneri relativi a ciascun appalto. Le amministrazioni aggiudicatrici possono inserire specifiche atte a precisare l'oggetto della prestazione o dell'acquisto, sempre che non creino discriminazioni dirette o indirette, mentre le esigenze che non abbiano alcun rapporto con il prodotto o la prestazione non possono essere oggetto di prescrizione;
- in tema di selezione dei candidati, la normativa comunitaria prevede un elenco tassativo di casi in cui la situazione personale di un offerente possa comportarne l'esclusione, e un elenco (sempre tassativo) dei criteri in base ai quali è possibile valutare l'idoneità dei candidati a partecipare ad appalti. Questo secondo gruppo di criteri si basa unicamente sulla capacità economica, finanziaria e tecnica dei candidati: l'utilizzo di criteri di selezione diversi (riconducibili ad esempio a elementi di natura sociale) sarebbe quindi contrario all'attuale normativa. Ad esempio, è possibile l'esclusione di un candidato che non abbia adempiuto agli obblighi riguardanti il pagamento dei contributi di sicurezza sociale o sia stato condannato per un reato relativo alla condotta professionale, con sentenza passata in giudicato, o che si sia reso responsabile di gravi violazioni dei doveri professionali, provate con qualsiasi elemento documentabile dall'amministrazione. È, inoltre, ipotizzabile l'esclusione per gli offerenti che, violando una legislazione sociale, abbiano commesso una colpa professionale grave (concetto da determinare nell'ambito delle singole legislazioni nazionali) o un reato relativo alla condotta professionale o, ancora, abbiano violato disposizioni in materia di parità di trattamento o di salute e sicurezza o disposizioni a favore di certe categorie di persone. All'atto dell'accertamento delle capacità tecniche dei candidati è necessario fare riferimento a requisiti in diretto

- rapporto con l'oggetto dell'appalto in questione. Le direttive sugli appalti pubblici consentono di tenere conto della "responsabilità sociale" dell'impresa solo nella misura in cui venga attestata anche l'idoneità tecnica dell'impresa a eseguire un determinato appalto;
- rispetto all'aggiudicazione dell'appalto, qualora sia utilizzato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le direttive richiedono all'amministrazione aggiudicatrice di indicare, nel capitolato di appalto o nel bando di gara, i criteri che intende applicare. A questo proposito le direttive forniscono un elenco esemplificativo di criteri utilizzabili, i quali devono comunque rispettare il principio di non discriminazione e apportare un vantaggio economico diretto per l'amministrazione;
 - in tema di anomalia delle offerte è possibile prendere in considerazione elementi relativi all'inosservanza di norme in materia di sicurezza e di occupazione al fine di respingere un'offerta ritenuta troppo bassa rispetto alla prestazione. Le modalità pratiche di tale esame sono disciplinate dal diritto nazionale;
 - in fase di esecuzione dell'appalto, infine, obiettivi sociali possono essere perseguiti attraverso l'applicazione di clausole contrattuali o di condizioni di esecuzione dell'appalto, nei limiti in cui tale applicazione sia effettuata nel rispetto del diritto comunitario e non abbia un'incidenza discriminatoria diretta o indiretta. La fase di esecuzione non è specificamente disciplinata dalle direttive sugli appalti pubblici. L'applicazione di clausole o condizioni come quelle indicate deve, però, rispettare tutte le norme procedurali delle direttive, in particolare in materia di pubblicità. La condizione di esecuzione configura un obbligo che deve essere accettato dal titolare dell'appalto. L'offerta di un proponente che non accetta la condizione di esecuzione non è conforme al capitolato d'onere e può, per questa ragione, essere respinta. Per contro, non è necessario soddisfare queste condizioni ai fini della presentazione dell'offerta.

Dall'esame fin qui effettuato, risulta evidente come le priorità del legislatore comunitario in tema di appalti siano quelle di garantire l'effettività del mercato comune, della libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi e della concorrenza.

Quanto alla tutela del lavoro, mancano disposizioni realmente prescrittive, pur riconoscendo l'importanza della normativa sugli appalti pubblici per il perseguimento di altre importanti politiche comunitarie, tra cui la tutela dell'occupazione e delle condizioni di lavoro. Il legislatore comunitario, in proposito, sottolinea il ruolo della normativa

nazionale. Proprio in quest'ottica è necessario un apporto delle organizzazioni sindacali per poter interagire con il legislatore, sia statale sia regionale, per cogliere l'occasione del recepimento delle direttive comunitarie al fine di tutelare il lavoro.

Se la normativa comunitaria si occupa degli aspetti sociali solo incidentalmente, la legislazione nazionale in tema di appalti ha posto alcuni strumenti a tutela dei lavoratori. Questo perché la pratica degli appalti assume aspetti di natura sociale di tale rilevanza da costringere il legislatore a interferire nel rapporto contrattuale tra committente e appaltatore, per dare tutela a situazioni esterne al rapporto stesso.

Per questo motivo si è sviluppata una legislazione interna dei rapporti tra committente, appaltatore e subappaltatore intesa a trovare un punto di bilanciamento tra l'autonomia contrattuale e la tutela dei lavoratori impiegati per la realizzazione dell'oggetto del contratto.

Questo anche alla luce di quanto affermato dalla Corte Costituzionale, ossia l'esigenza che, ove nell'esercizio di una determinata attività imprenditoriale intervenga la pubblica amministrazione, sia «assicurato uno standard minimo di tutela dei dipendenti coinvolti».

6.2 - La tutela dei lavoratori negli appalti pubblici nell'ordinamento nazionale

Di seguito si riporta una breve rassegna dei principali strumenti che la normativa nazionale in tema di appalti pubblici offre, allo stato attuale, per la tutela dei lavoratori.

Uno dei capisaldi del sistema di tutela dei lavoratori è fissato dall'art. 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, cosiddetto Statuto dei lavoratori. Le infrazioni a tale obbligo possono comportare la revoca

ART. 36 STATUTO DEI LAVORATORI

«Nei provvedimenti di concessione di benefici accordati ai sensi delle vigenti leggi dello Stato a favore di imprenditori che esercitano professionalmente un'attività economica organizzata e nei capitolati di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche, deve essere inserita la clausola esplicita determinante l'obbligo per il beneficiario o appaltatore di applicare o di far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori e quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona».

del beneficio o dell'appalto e, nei casi più gravi o di recidiva, l'esclusione del responsabile, per un tempo non superiore a cinque anni, da qualsiasi appalto.

La *ratio* della norma consiste nel far sì che i capitolati di appalto contengano la cosiddetta clausola sociale.

Con i termini “clausola sociale” devono intendersi quelle previsioni, di fonte normativa o pattizia, che impongono specifici obblighi a carico dei soggetti appaltatori o concessionari di pubblici servizi, nella fase di esecuzione dell'appalto, che condizionano o limitano la libertà di iniziativa economica e i principi dell'economia di mercato, subordinandoli a interessi collettivi socialmente rilevanti.

Dall'analisi della lettera dell'art. 36 dello Statuto dei lavoratori emerge un primo problema: il legislatore ha testualmente limitato l'efficacia della norma agli appalti di opere pubbliche, implicitamente escludendo l'ipotesi degli appalti di servizi. Sul punto è intervenuta la Corte Costituzionale con sentenza n. 226 del 19 giugno 1998, occupandosi però solo dell'estensione del disposto dell'art. 36 alle concessioni di pubblico servizio, non prendendo in considerazione l'estensione dello stesso art. 36 agli appalti di servizi e di forniture.

Il problema dell'irrazionale approccio al tema, sia del legislatore sia della Corte, è stato avvertito dal ministero del Lavoro, il quale, con la circolare n. 8 del 2001, nel dettare istruzioni agli uffici decentrati per il controllo in materia di trattamento dei lavoratori negli appalti pubblici, ha affermato che «detta previsione [facendo riferimento all'art. 36 dello Statuto] trova applicazione anche per gli appalti di servizi pubblici e le pubbliche forniture. Attingendo all'interpretazione data dalla Corte Costituzionale è possibile operare un'interpretazione della norma in esame anche ad ipotesi contrattuali diverse da quelle testualmente citate coinvolgenti pur sempre una pubblica amministrazione appaltante».

L'intento del ministro è lodevole nei fini, ma censurabile nei mezzi. Non è nel potere di una circolare ministeriale dare un'interpretazione di legge non estensiva, come la stessa circolare cerca di classificare, ma analogica, in base alla quale prevede l'applicazione del regime di una fattispecie a un'altra. In proposito sarebbe necessaria una presa di posizione del legislatore.

Un'ulteriore questione riguarda l'efficacia dell'art. 36 dello Statuto. La Corte di Cassazione ha avuto modo di affermare che la norma non ha efficacia diretta e, pertanto, la sua valenza è subordinata all'effettivo inserimento di detta clausola nel capitolato di appalto (Cass. 24 aprile 1999, n. 4070).

Quando l'amministrazione appaltante adempie all'obbligo impostole dall'art. 36, la clausola sociale spiega i suoi effetti rendendo il rispetto dei contratti collettivi oggetto di obbligazione contrattuale tra committente e appaltatore; quest'ultimo si troverà nella situazione per cui il rispetto delle condizioni previste nei contratti collettivi costituirà

contemporaneamente adempimento agli obblighi nascenti dal contratto collettivo e alle obbligazioni relative al contratto di appalto.

Tutto ciò non elimina il fatto che, ove la clausola non vi sia, non possa scattare alcuna tutela per il lavoratore. Certo è che l'art. 36 non prevede una facoltà per l'amministrazione di inserire nel capitolato la clausola sociale, ma un vero e proprio obbligo. Non essendo prevista apposita sanzione, nei fatti, sovente l'amministrazione dimentica di inserire la clausola nel testo del capitolato.

Nonostante lo sforzo giuridico per prevedere l'automatico inserimento della clausola, comunque, la generica applicabilità di «condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi» non è nei fatti sempre sufficiente a tutelare il lavoratore, in quanto l'amministrazione abdica ai suoi poteri di identificazione di queste condizioni per lasciare al datore di lavoro una arbitrarietà massima, che solo il ricorso al giudice può limitare.

In buona sostanza, l'oggetto dell'obbligo dell'appaltatore è l'applicazione nei confronti dei lavoratori dipendenti di condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi della categoria e della zona. Senza un intervento delle amministrazioni per dare concretezza alla norma, con la redazione di una vera "clausola sociale", la tutela dei lavoratori può, nei fatti, essere solo annunciata e non applicata. Pertanto i soggetti che tutelano i lavoratori su base rappresentativa dovrebbero avere come interlocutore l'amministrazione per dare corpo alla clausola sociale, basandosi sulle specificità della zona e del lavoro da compiere. In questo modo si potrebbe dare anche ampiezza di applicazione alla clausola, superando il limite dell'art. 36 che la struttura per i soli lavoratori dipendenti, con esclusione di tutti gli altri.

L'art. 69 del Codice dei contratti pubblici, recante il titolo *Condizioni particolari di esecuzione del contratto prescritte nel bando o nell'invito*, prevede che le stazioni appaltanti possano esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto, attinenti a esigenze sociali o ambientali, purché siano compatibili con il diritto comunitario e, tra l'altro, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, e purché siano precisate nel bando di gara o nella lettera invito. In applicazione alla predetta disposizione, le stazioni appaltanti, nei bandi, nelle lettere invito e nei disciplinari di gara, prevedono la cosiddetta "clausola sociale" ovvero l'obbligo per l'impresa aggiudicataria che subentra nell'esecuzione del servizio di assicurare i livelli occupazionali, procedendo all'assunzione del per-

sonale già in forza nell'impresa cessante. Queste clausole sono previste in diversi CCNL riferibili ai comparti dei servizi.

Con il contratto di appalto, il committente trasferisce a terzi, l'appaltatore, l'onere di organizzare e gestire i mezzi necessari, tra cui il lavoro, per la produzione di un'opera o lo svolgimento di un servizio destinato a entrare a fare parte del patrimonio del committente. Proprio in base alla particolarità dei mezzi necessari per il corretto adempimento del contratto di appalto, la legislazione chiama il committente e l'appaltatore a rispondere nei confronti della forza lavoro. In particolare, il committente che affida ad altro soggetto il compimento di un'opera o di un servizio che entrerà a far parte del proprio patrimonio non può essere tenuto a parte da uno dei principali elementi del contratto di lavoro subordinato tra l'appaltatore e la forza lavoro, ossia l'obbligazione retributiva.

Il nostro ordinamento ha da tempo posto a tutela dei lavoratori impiegati nei contratti d'appalto l'istituto della responsabilità solidale, che nasce dall'esigenza di contemperare le esigenze dei lavoratori e le ragioni degli imprenditori che tendono a trasformare e adattare la loro struttura produttiva secondo calcoli organizzativi ed economici. L'istituto è finalizzato alla tutela della sfera patrimoniale del lavoratore, che è così garantita oltre che dal datore di lavoro-appaltatore, anche dal committente e da tutti quanti assumono la veste di subappaltanti nella filiera contrattuale, attraverso il riconoscimento in capo al committente, appaltatore ed eventuali subappaltatori, di specifiche forme di responsabilità solidale in ordine ai crediti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, tentando di mitigare la potenziale dispersione delle responsabilità attraverso le catene contrattuali.

L'istituto è tra le materie maggiormente dibattute nella dottrina giuridico-lavoristica nonché tra le più soggette a interventi legislativi, ma trova limitata applicazione nel campo degli appalti pubblici, per evitare l'incidere sulla finanza pubblica degli inadempimenti retributivi e contributivi degli appaltatori e subappaltatori privati. Il vincolo di corresponsabilità previsto dall'art. 29 della cosiddetta legge Biagi² non trova, infatti, applicazione «in relazione ai contratti di appalto stipulati dalle pubbliche amministrazioni», come ha anche chiarito la circolare del ministero del

² In particolare, art. 29, comma 2 del D.Lgs. 276/03, che disciplina la solidarietà tra committente e appaltatore. La norma è stata oggetto, come noto, di numerose modifiche (da ultimo l'art. 9, comma 1, D.L. 76/2013, conv. da L. 99/2013).

RESPONSABILITÀ SOLIDALE

L'art. 29 del D.Lgs. 276/2003 regola la responsabilità solidale nell'ambito dell'appalto di opere o servizi a carico del committente per i crediti retributivi vantati dai lavoratori di pendenti verso il datore di lavoro appaltatore, e per le obbligazioni contributive di cui sono titolari gli enti previdenziali. Si tratta di una tutela che ha il suo antecedente nella più corposa garanzia dell'art. 3 della legge 1369/60, che prevedeva per gli appalti interni il regime di solidarietà e di parità di trattamento. Per effetto dell'art. 9, comma 1 del D.L. 28 giugno 2013, n. 76 (convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 99), la medesima tutela è ora prevista anche per il lavoratore autonomo, quale che sia la tipologia del suo contratto: «Le disposizioni di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni, trovano applicazione anche in relazione ai compensi e agli obblighi di natura previdenziale e assicurativa nei confronti dei lavoratori con contratto di lavoro autonomo».

234

ART. 1676 DEL CODICE CIVILE

«Coloro che, alle di pendenze dell'appaltatore, hanno dato la loro attività per eseguire l'opera o per prestare il servizio, possono proporre azione diretta contro il committente per conseguire quanto loro dovuto, fino alla concorrenza del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui essi propongono la domanda».

Lavoro nel 2013, ponendo fine al dibattito intorno alla possibile applicazione della nuova disciplina.

Il ministero del Lavoro ha da ultimo evidenziato (circolare n. 64 del 29 Aprile 2015) che l'istituto della responsabilità solidale costituisce una garanzia per i lavoratori impiegati nell'appalto - evidentemente dipendenti dell'appaltatore/subappaltatore - e pertanto appare conforme alla *ratio* della disposizione ritenere che eventuali regimi derogatori possano essere disciplinati dai contratti collettivi applicati ai lavoratori in questione. Nell'ambito di tali contratti, pertanto, le organizzazioni datoriali e sindacali potranno individuare «metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti»,

adeguatamente utili a garantire l'assolvimento, da parte dell'appaltatore, degli obblighi retributivi nei confronti dei propri lavoratori, senza limitarsi a prevedere l'acquisizione delle relative autodichiarazioni rilasciate dai datori di lavoro.

La prima norma a tutela del credito del lavoratore è stata l'art. 1676 del codice civile.

La normativa codicistica, seppur si ponga in concorrenza con l'art. 29, comma 2 del D.Lgs. 276/03, che prevede la solidarietà tra committente e appaltatore, presenta sostanziali differenze con quest'ultimo. Le due azioni si differenziano in finalità e struttura poiché in quella codicistica il committente soddisfa un debito altrui, in virtù di una legittimazione sostitutiva eccezionalmente connessa agli ausiliari

dell'appaltatore, mentre quella prevista dall'art. 29, comma 2 del D.Lgs. 276/03 rileva l'aspetto di garanzia apprestata in favore dei lavoratori dell'appaltatore e diretta a impedire che l'appalto rappresenti un discostamento di quei diritti dei quali essi diventerebbero titolari se dipendessero direttamente dal committente.

La portata soggettiva dell'art. 1676 si riferisce ai lavoratori subordinati dell'appaltatore, ex art. 2094 del codice civile. Appare ovvio che nel 1942, anno di scrittura della norma, il legislatore non potesse che riferirsi ai lavoratori «alle dipendenze dell'appaltatore».

Appare, peraltro, altrettanto ovvio che le modifiche all'assetto del lavoro intervenute nel tempo non possono che far propendere per una lettura estensiva della norma, in modo che vi possano essere ricomprese anche le varie forme di lavoro atipico oggi presenti nell'ordinamento. La considerazione trova fondamento anche nello stesso dettato dell'art. 29, comma 2 del D.Lgs. 276/03, che prevede la solidarietà dell'appaltatore e del committente a favore di tutti i lavoratori. Il concetto di lavoratori deve essere inteso in senso estensivo, anche per forme cosiddette atipiche, come il lavoratore a progetto o il lavoratore intermittente e altre.

L'art. 1676 del codice sottopone l'azione del lavoratore al limite del credito che l'appaltatore vanta nei confronti del committente, senza la possibilità, come affermato dalla giurisprudenza, di opporre ai dipendenti dell'appaltatore che agiscono in base all'art. 1676 la cessione del credito derivante dall'appalto. Il limite per i lavoratori, allora, è solo quello posto dall'ammontare del credito al momento della domanda giudiziale. I pagamenti effettuati precedentemente alla domanda liberano il committente per quanto già pagato, e il lavoratore avrà azione solo nei confronti del proprio datore di lavoro.

6.3 - Le direttive e il loro recepimento nell'ambito della tutela del lavoro

Da quanto emerge dall'analisi degli strumenti apprestati dalla legislazione nazionale in tema di tutela del lavoro negli appalti pubblici, si può affermare la necessità di integrare la normativa in materia andando a colmare alcuni spazi vuoti e sfruttando in modo completo alcuni strumenti presenti.

Le direttive su cui dovrebbe muoversi l'azione possono essere rinvenute in collaborazione con il legislatore (sia regionale sia statale) per

un recepimento delle stesse sensibile agli aspetti sociali della materia; ma anche tramite accordi con le amministrazioni aggiudicatrici attraverso l'apposizione di concrete ed effettive "clausole sociali", con opportuni protocolli di intesa volti a indurre il committente pubblico a inserire nei bandi di gara e nei capitolati esplicito richiamo alle norme di tutela del lavoro, a partire da quelle in vigore, anche e soprattutto nei contratti pubblici complessi, e con riferimento a tutta la filiera dei subcontratti derivati.

Non può peraltro sottacersi che uno dei principi rinvenibili nella legge delega approvata il 29 gennaio 2016 coincide con l'obbligo per la stazione appaltante di corrispondere direttamente al subcontraente l'importo dovuto per le prestazioni dallo stesso eseguite quando è una piccola impresa o in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore o anche su richiesta del subappaltatore, se la natura del contratto lo consente. Tale previsione può considerarsi una norma di favore per il lavoratore dell'impresa subaffidataria, che si troverebbe privo di tutela qualora a questa non venisse corrisposto il prezzo della prestazione.

Appendice parte III

Dati statistici

**Elaborazione a cura di
Andrea Bertocchini**

1 - Premessa metodologica

Nel presente capitolo viene analizzata la spesa delle amministrazioni pubbliche relativamente agli appalti e alle concessioni di tre settori fondamentali del mercato pubblico: servizi di pulizia immobili, servizi di guardiania e vigilanza armata, e servizi di ristorazione.

L'analisi si concentra sull'ampio novero di affidamenti che attengono alle categorie merceologiche denominate "Vigilanza armata", "Guardiania", "Pulizia immobili" e "Ristorazione", ma si allarga anche ai servizi di "Manutenzione immobili e impianti" e "Facility management immobili", per i quali il DPCM (Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) del 24 dicembre 2015 prevede l'obbligo per gli enti territoriali del ricorso al Soggetto aggregatore di riferimento, come illustrato nei capitoli precedenti. In particolare, si è operato un raffronto congiunturale del quinquennio 2011/2015 su base regionale.

Si tratta di uno studio unico nel suo genere, che ha posto come base di analisi oltre 900.000 dati, per giungere a risultati disaggregati in ordine a settori che nel 2015 hanno prodotto circa 7 miliardi di spesa pubblica.

La stima del numero del valore delle procedure di affidamento è stata effettuata sui dati aggregati degli Osservatori regionali dei contratti pubblici che operano in cooperazione applicativa con SIMOG (Sistema Informativo Monitoraggio Gare dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.)), attraverso il quale:

- è richiesto e rilasciato, per ciascuna procedura, ovvero per ciascun lotto di ogni gara di importo pari o superiore a 40 mila euro, il Codice

Identificativo di Gara (CIG), obbligatorio ai sensi della L. 136/2010 (tracciabilità dei flussi finanziari);

- sono trasmesse, anche tramite i sistemi informatizzati delle sezioni regionali, le informazioni obbligatorie ai fini del monitoraggio e della vigilanza di cui al D.Lgs. 50/2016 nel quale ricadono ancora tutte quelle di nostro interesse, in quanto avviate dal 2011 al 2015.

Qualità e copertura dei dati dell'archivio SIMOG

Senza voler entrare in eccessivo dettaglio ma limitandosi ai settori che interessano di più la nostra specifica analisi, si richiamano di seguito alcuni aspetti degli archivi consultati.

Si deve innanzitutto sottolineare che SIMOG è di fatto l'unico database ufficiale sui contratti pubblici, e dunque l'unico che consente di fotografarne in modo affidabile il mercato nelle sue diverse fasi dell'iter di affidamento ed esecuzione. La gamma delle informazioni disponibili per ogni contratto è inoltre estremamente ampia.

Relativamente alla copertura, si può ritenere che l'anagrafica dei CIG "perfezionati" rappresenti un vero e proprio censimento dei contratti per i quali la PA ha avviato procedure di affidamento (di importo pari o superiore ai 40 mila euro). I casi di contratti non dotati di apposito CIG, e dunque non conformi agli obblighi di tracciabilità, possono essere ormai considerati del tutto rari³.

Quanto alla qualità dei dati, l'archivio contiene le informazioni così come compilate dai RUP (responsabile unico del procedimento) dei contratti (o informalmente dai loro assistenti) e risentono pertanto di un'inevitabile approssimazione in tutti i casi in cui il dato non sia "oggettivo" (come un importo o una data) ma richieda una valutazione "soggettiva". Rientra in quest'ultimo caso la classificazione tipologica dell'oggetto del contratto e più precisamente, per quanto qui interessa, la sua classificazione attraverso l'individuazione della categoria prevalente secondo lo standard europeo CPV (common procurement vocabulary).

³ Un unico elemento di dubbio in questo senso è rappresentato dalla possibilità, talvolta riscontrata dagli Osservatori regionali che operano sul territorio a supporto delle Stazioni Appaltanti, che talune ASL non rispettino l'obbligo di richiesta di un cosiddetto CIG derivato, per adesione ad accordo quadro di una propria centrale acquisti di riferimento.

Da ciò discende una certa approssimazione nell'individuazione delle categorie merceologiche sulle quali abbiamo basato la nostra indagine.

L'elaborazione dei dati e gli indicatori

I dati sono stati in primo luogo elaborati separatamente, per anno di pubblicazione (perfezionamento CIG) e per regione di competenza, per i seguenti tre gruppi di contratti:

- accordi quadro e convenzioni;
- adesioni ad accordi quadro e convenzioni senza successivo confronto competitivo;
- altre modalità di realizzazione.

Per ciascuna regione e categoria merceologica di interesse sono stati calcolati: il numero dei contratti, il loro importo complessivo (importo CIG) e una stima dell'importo complessivamente aggiudicato.

L'importo complessivamente aggiudicato è stato in particolare calcolato applicando, per ogni regione e per ciascuno dei tre gruppi di contratti di cui sopra, il ribasso medio del quinquennio di ciascun gruppo in ciascuna regione, e assumendo di default per il gruppo "adesione senza successivo confronto competitivo" un ribasso pari a zero.

Il valore dell'importo aggiudicato deve essere dunque considerato una stima che supplisce all'impossibilità di dedurre direttamente il dato dall'informazione sui contratti aggiudicati, impossibilità dovuta alla mancanza della piena disponibilità della notizia sull'avvenuta aggiudicazione per effetto dei casi di mancato adempimento dell'obbligo normativo.

A valle dell'inquadramento generale che di seguito si presenta, la stima dell'ammontare in valore della spesa per le categorie del DPCM è stata condotta escludendo il primo gruppo degli accordi quadro e delle convenzioni, in questo modo evitando la duplicazione rispetto alla successiva adesione, ma anche al fine di fornire un dato più veritiero sull'effettivo "consumo" dell'accordo quadro ovvero sulla prestazione effettivamente fornita o acquistata dalla stazione appaltante.

Come ultima avvertenza si sottolinea che tutti i dati, compresa dunque anche la stima dell'importo aggiudicato, sono riferiti all'annualità di "pubblicazione" ovvero dell'avvenuto perfezionamento del CIG.

2 - I dati

Gli operatori economici coinvolti

Il presente documento comincia dalla rappresentazione del tessuto imprenditoriale coinvolto nei settori interessati dallo studio, e quindi da un'analisi della demografia degli operatori economici. Grazie alle rilevazioni di Unioncamere⁴ (cfr. Tabella 2) è stato possibile proporre un aggiornato raffronto tra i dati del biennio 2014/2015. Da queste statistiche si rileva che, per l'anno 2015, risultano attive sul mercato 3.041 imprese di vigilanza e investigazione, 326.383 imprese nel settore della ristorazione e 63.047 imprese per servizi a edifici e paesaggio. In particolare, è possibile notare che per il settore vigilanza e ristorazione, il totale delle iscrizioni supera quello delle cessazioni, mentre abbiamo un fenomeno inverso nel settore della ristorazione, in cui le imprese che cessano l'attività superano le nuove iscrizioni.

I dati provenienti dal Registro delle imprese indicano il persistere di una fase di parziale stagnazione che ha colpito il sistema produttivo del nostro Paese, anche se vi sono segnali incoraggianti per l'anno 2015. Il bilancio demografico, infatti, fornisce un segno positivo per quanto attiene ai servizi di ristorazione, di vigilanza e di pulizia, in cui le imprese registrate e attive sono in aumento, anche se il numero di quelle cessate è sempre molto rilevante. In particolare, analizzando il saldo di tutti i settori presenti nella rilevazione, le attività cresciute maggiormente nel 2015 sono state proprio quelle dei servizi di ristorazione (+9.235 imprese).

⁴ Movimprese è l'analisi statistica trimestrale della nati-mortalità delle imprese condotta da InfoCamere, per conto di Unioncamere, sugli archivi di tutte le Camere di Commercio italiane.

Tabella n. 1 - Analisi 2015 demografia imprese (dati Infocamere)

SERVIZI	Imprese registrate	Imprese attive	Imprese iscritte	Imprese cessate	Variazioni
Vigilanza e investigazione	3.685	3.041	106	171	153
Ristorazione	375.418	326.383	16.286	27.261	17.952
Servizi per edifici e paesaggi	68.130	63.047	5.362	4.326	1.447

Tabella n. 2 - Analisi 2014 demografia imprese (dati Infocamere)

SERVIZI	Imprese registrate	Imprese attive	Imprese iscritte	Imprese cessate	Variazioni
Vigilanza e investigazione	3.597	2.968	108	218	148
Ristorazione	368.441	321.768	17.372	27.971	17.437
Servizi per edifici e paesaggi	65.647	60.789	5.215	4.531	1.599

L'analisi del mercato

Come è possibile desumere dalle tavole seguenti, il mercato dei contratti pubblici dei settori interessati dal presente studio ha registrato un trend sostanzialmente equilibrato e lineare nel corso del quinquennio analizzato⁵.

Nel 2011, infatti, la spesa pubblica per i servizi richiamati si attestava intorno agli 8 miliardi e mezzo di euro, con un decremento negli anni seguenti e un aumento deciso nel 2014 fino a oltre nove miliardi, mentre ha subito nell'ultimo anno una forte contrazione, fermandosi a meno di sette miliardi (cfr. Grafico 1 e Tabella 3). Per quanto attiene al numero delle procedure di gara svolte dalle stazioni appaltanti, esso è costantemente diminuito, in particolar modo nel 2015, attestandosi a meno di 11 mila procedure aggiudicate, coerentemente con la politica di centralizzazione e aggregazione della spesa pubblica.

⁵ Occorre segnalare che le variazioni possono essere influenzate da accadimenti del tutto casuali. Come è noto, infatti, per questi servizi le stazioni appaltanti prevedono sempre più spesso bandi di gara con affidamenti pluriennali.

Grafico n. 1 - Numero e importo aggiudicato stimato dell'insieme delle categorie merceologiche: serie storica 2011-2015

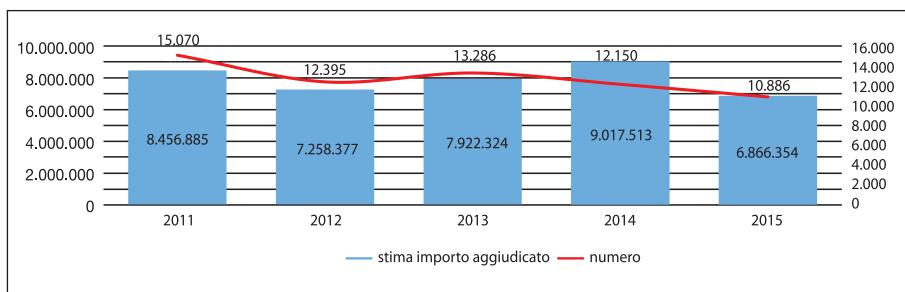


Tabella n. 3 - Procedure avviate (CIG) per categoria DPCM: numero, importo e stima dell'importo contrattuale, 2011-2015

	Numero		Importo (migliaia di €)		Stima importo aggiudicato/ contrattuale (migl.di €)	
	2015	Media 2011-2015	2015	Media 2011-2015	2015	Media 2011-2015
MANUTENZIONE IMMOBILI E IMPIANTI						
Adesione ad accordo quadro ¹	226	254	157.622	349.730	157.622	349.730
Altra modalità di realizzazione	4.182	4.689	2.105.769	2.470.673	1.694.210	1.987.796
Totale al netto accordi quadro	4.408	4.944	2.263.391	2.820.403	1.851.832	2.337.525
PULIZIA IMMOBILI						
Adesione ad accordo quadro ¹	229	509	160.761	698.379	160.761	698.379
Altra modalità di realizzazione	2.482	3.052	2.088.179	2.002.443	1.784.517	1.711.248
Totale al netto accordi quadro	2.711	3.561	2.248.941	2.700.822	1.945.278	2.409.627
VIGILANZA ARMATA E GUARDIANIA						
Adesione ad accordo quadro ¹	40	48	21.671	52.133	21.671	52.133
Altra modalità di realizzazione	701	862	589.410	602.023	514.372	525.379
Totale al netto accordi quadro	741	910	611.081	654.156	536.043	577.513
TOTALE FACILITY MANAGEMENT²						
Adesione ad accordo quadro ¹	548	892	405.901	1.316.974	405.901	1.316.974
Altra modalità di realizzazione	8.121	9.436	5.451.231	5.599.699	4.557.892	4.668.023
Totale al netto accordi quadro	8.669	10.327	5.857.132	6.916.674	4.963.793	5.984.998
RISTORAZIONE						
Adesione ad accordo quadro ¹	56	37	202.610	117.613	202.610	117.613
Altra modalità di realizzazione	2.161	2.393	1.887.901	2.000.877	1.699.950	1.801.680
Totale al netto accordi quadro	2.217	2.430	2.090.511	2.118.491	1.902.561	1.919.293
TOTALE						
Adesione ad accordo quadro ¹	604	928	608.512	1.434.588	608.512	1.434.588
Altra modalità di realizzazione	10.282	11.829	7.339.132	7.600.577	6.257.843	6.469.703
Totale al netto accordi quadro	10.886	12.757	7.947.643	9.035.164	6.866.354	7.904.291

¹⁾ Adesioni ad accordo quadro senza successivo confronto competitivo.

²⁾ Totale pulizia immobili, manutenzione immobili e impianti, vigilanza e guardiania e altro facility management.

3 - L'articolazione settoriale e territoriale

Pulizia immobili

Considerando l'analisi dei dati dei singoli settori, per quanto attiene ai servizi di pulizia degli immobili, nell'anno 2015 risultano censite complessivamente 2711 aggiudicazioni per appalti e concessioni superiori alla soglia dei 40 mila euro, corrispondenti a un importo complessivo di circa 2,7 miliardi di euro, numeri inferiori rispetto alla media del quinquennio analizzato, che invece riporta un volume di ben 3.500 gare aggiudicate a fronte di circa 2,5 miliardi di euro di importo (cfr. Tabella 4). Se consideriamo il quinquennio, si rileva un vistoso decremento in termini soprattutto di volume di gare affidate. Per quanto concerne invece gli importi complessivi, si registra un tendenziale bilanciamento nel corso degli ultimi quattro anni.

Dalla Tabella 4, relativa al volume complessivo delle aggiudicazioni suddiviso territorialmente, emerge che la Regione nella quale sono state realizzate il numero maggiore di procedure di gara (479) è la Lombardia, mentre il valore delle aggiudicazioni eleva al primo posto la Regione Lazio, con un giro di affari nel mercato pubblico delle pulizie da 320 milioni di euro.

Grafico n. 2 - Numero e importo aggiudicato stimato dell'insieme delle procedure avviate: serie storica 2011-2015

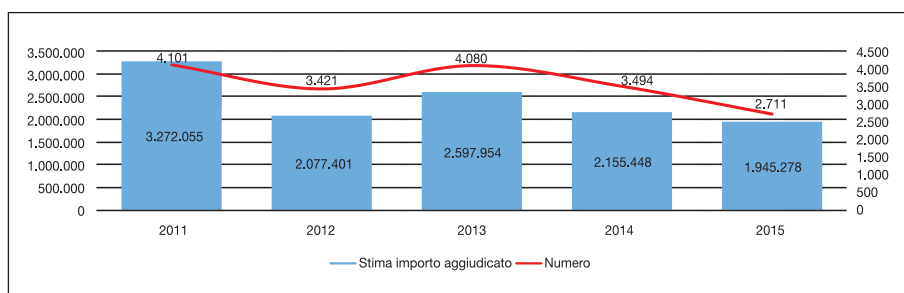


Tabella n. 4 - Procedure avviate (CIG) per pulizia immobili: numero, importo e stima dell'importo contrattuale per regione, 2011-2015

PULIZIA IMMOBILI	Numero		Importo (migliaia di €)		Stima importo aggiudicato/ contrattuale (migl.di €)	
	2015	Media 2011-2015	2015	Media 2011-2015	2015	Media 2011-2015
Abruzzo	49	64	8.650	29.771	7.336	25.236
Aosta	34	34	10.029	6.685	8.327	5.562
Basilicata	26	35	91.656	31.312	73.722	25.853
Bolzano	74	77	19.316	25.199	16.595	21.671
Calabria	51	73	44.167	71.934	37.040	60.728
Campania	270	261	261.943	610.220	215.687	543.859
Emilia-Romagna	144	250	185.715	243.842	170.293	224.282
Friuli-Venezia Giulia	100	112	43.912	52.497	35.916	44.862
Lazio	279	399	362.856	359.825	320.902	328.870
Liguria	79	118	55.618	76.995	49.499	68.607
Lombardia	479	528	347.538	351.863	306.612	309.698
Marche	65	83	72.161	45.464	61.248	39.850
Molise	6	13	830	3.926	770	3.604
Piemonte	177	271	176.608	171.246	151.452	149.434
Puglia	139	242	122.646	143.574	115.648	138.189
Sardegna	96	155	45.850	62.032	38.315	53.774
Sicilia	142	174	123.857	92.955	102.196	78.300
Toscana	168	235	95.186	115.720	82.815	104.588
Trento	70	85	19.294	21.199	18.184	19.951
Umbria	25	37	12.067	20.667	11.054	18.895
Veneto	238	317	149.043	163.895	127.931	147.135
Totale complessivo	2.711	3.561	2.248.941	2.700.822	1.945.278	2.409.627

Vigilanza armata e guardiania

Il volume delle procedure di gara nell'anno 2015 per servizi di vigilanza armata e guardiania risulta pari a 741, per un valore complessivo pari a 536 milioni di euro. In questo settore il mercato risulta essere sostanzialmente in equilibrio nel quinquennio analizzato se consideriamo l'importo, mentre rileviamo un decremento continuo nel volume delle gare aggiudicate, da circa 1.124 nel 2011 a 741 nel 2015.

Dalla Tabella 5, relativa al volume complessivo delle aggiudicazioni suddiviso territorialmente, emerge che la Regione nella quale sono state realizzate il numero maggiore di procedure di gara e in cui si concentra quasi la metà degli importi contrattuali è il Lazio.

Grafico n. 3 - Numero e importo aggiudicato stimato dell'insieme delle procedure avviate: serie storica 2011-2015

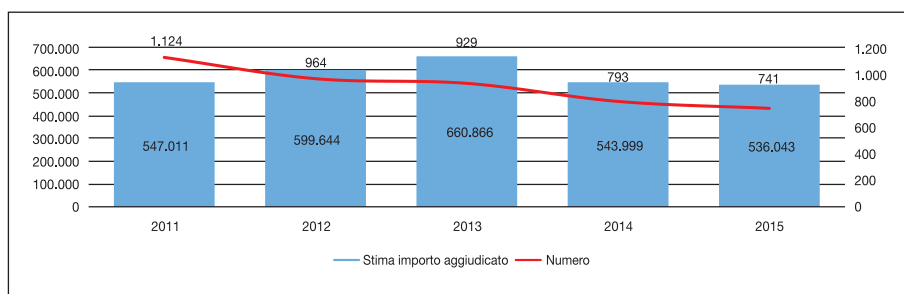


Tabella n. 5 - Procedure avviate (CIG) per servizi di vigilanza armata e guardiania: numero, importo e stima dell'importo contrattuale per regione, 2011-2015

VIGILANZA ARMATA E GUARDIANIA	Numero		Importo (migliaia di €)		Stima importo aggiudicato/ contrattuale (migl.di €)	
	2015	Media 2011-2015	2015	Media 2011-2015	2015	Media 2011-2015
Abruzzo	9	14	9.429	8.919	8.261	7.834
Aosta	4	3	1.283	542	1.192	498
Basilicata	18	17	4.167	9.670	3.903	9.058
Bolzano	3	6	1.206	1.572	982	1.280
Calabria	23	21	8.479	15.141	7.293	13.112
Campania	55	68	51.863	56.568	41.122	44.945
Emilia-Romagna	46	56	23.984	31.993	22.880	30.479
Friuli-Venezia Giulia	18	22	15.243	10.900	12.581	9.048
Lazio	139	198	231.849	190.558	212.575	175.855
Liguria	21	24	8.788	11.432	7.402	9.910
Lombardia	99	112	60.377	66.658	53.538	58.876
Marche	10	18	3.620	6.281	3.045	5.304
Molise	1	4	105	835	83	678
Piemonte	44	54	26.623	27.484	23.058	23.946
Puglia	45	59	40.881	34.086	25.973	21.738
Sardegna	38	50	35.791	50.331	31.408	44.759
Sicilia	47	43	34.501	69.736	28.762	58.144
Toscana	42	51	10.428	21.354	9.242	19.488
Trento	19	14	12.398	6.388	9.946	5.115
Umbria	7	7	1.934	1.414	1.615	1.180
Veneto	53	70	28.130	32.297	24.014	27.738
Totale complessivo	741	910	611.081	654.156	536.043	577.513

Manutenzione immobili e impianti

Se esaminiamo l'andamento, nel quinquennio di riferimento, del mercato inerente alla manutenzione degli immobili e impianti, osserviamo anche qui un decremento più o meno lineare del numero delle procedure aggiudicate, che passano da 5.978 nel 2011 a 4.408 nel 2015, salvo per il 2014 che riporta invece un lieve aumento (4.862). Se

osserviamo l'andamento degli importi nel quinquennio si passa da 2,2 miliardi di euro del 2011 a 1,8 del 2015, mentre è più decisa la caduta del 2015 se si fa riferimento al 2014, nel quale risultava un importo contrattuale complessivo pari a 3,6 miliardi di euro. La Lombardia ascrive il numero maggiore di procedure realizzate (821) rispetto alle altre regioni, mentre la Regione Lazio ha la stima maggiore di importo aggiudicato (450 milioni circa).

Grafico n. 4 - Numero e importo aggiudicato stimato dell'insieme delle procedure avviate: serie storica 2011-2015

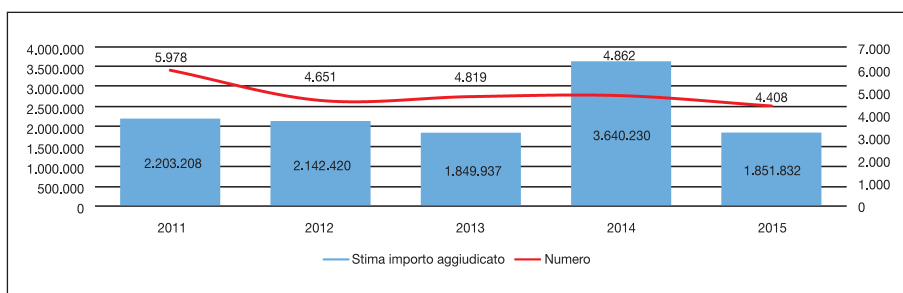


Tabella n. 6 - Procedure avviate (CIG) per manutenzione immobili e impianti: numero, importo e stima dell'importo contrattuale per regione, 2011-2015

MANUTENZIONE IMMOBILI E IMPIANTI	Numero		Importo (migliaia di €)		Stima importo aggiudicato/ contrattuale (migl.di €)	
	2015	Media 2011-2015	2015	Media 2011-2015	2015	Media 2011-2015
Abruzzo	75	77	27.573	50.890	22.762	42.906
Aosta	39	44	6.338	6.411	5.279	5.340
Basilicata	38	55	7.102	16.122	5.544	13.668
Bolzano	92	93	12.352	19.328	10.050	15.755
Calabria	82	96	17.317	33.089	13.117	27.200
Campania	337	315	112.807	209.345	88.035	170.286
Emilia-Romagna	435	434	287.905	234.188	248.961	205.019
Friuli-Venezia Giulia	122	144	29.148	42.496	23.813	35.274
Lazio	439	578	564.008	914.691	451.442	743.698
Liguria	120	147	39.867	46.804	35.632	39.153
Lombardia	821	887	359.334	418.816	293.156	346.322
Marche	76	86	12.895	19.414	10.354	15.861
Molise	22	26	4.825	5.598	3.962	4.632
Piemonte	373	422	212.756	173.212	171.781	142.009
Puglia	204	235	100.259	95.533	89.859	86.621
Sardegna	141	138	30.046	43.316	24.310	35.628
Sicilia	238	268	106.061	119.395	86.026	98.608
Toscana	298	341	85.965	108.399	76.130	93.220
Trento	60	78	9.064	28.319	6.894	21.727
Umbria	66	63	38.214	24.491	35.236	21.100
Veneto	330	415	199.556	210.546	160.103	175.712
Totale complessivo	4.408	4.944	2.263.391	2.820.403	1.851.832	2.337.525

**Quadro complessivo dei servizi di facility management,
pulizia immobili, vigilanza armata e guardiana,
manutenzione immobili e impianti**

**Grafico n. 5 - Numero e importo aggiudicato stimato dell'insieme
delle procedure avviate: serie storica 2011-2015**

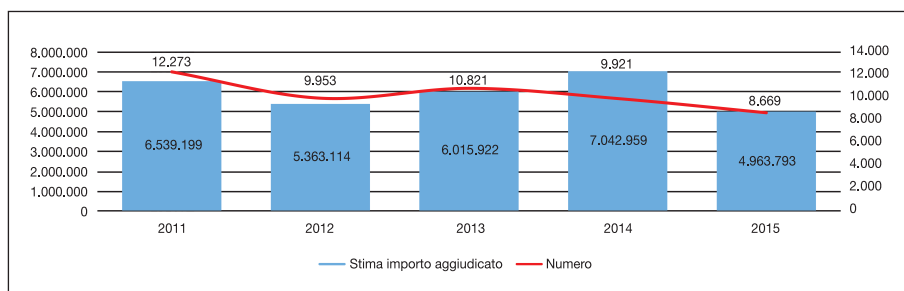


Tabella n. 7 - Procedure avviate (CIG): numero, importo e stima dell'importo contrattuale per regione, 2011-2015

TOTALE FACILITY MANAGEMENT ¹	Numero		Importo (migliaia di €)		Stima importo aggiudicato/contrattuale (migl.di €)	
	2015	Media 2011-2015	2015	Media 2011-2015	2015	Media 2011-2015
Abruzzo	143	165	54.856	102.800	45.848	88.414
Aosta	88	92	19.216	15.401	16.079	12.843
Basilicata	94	111	105.385	59.028	84.878	50.251
Bolzano	178	185	56.631	51.959	50.327	44.312
Calabria	168	210	72.864	135.619	59.901	115.577
Campania	698	685	436.914	964.659	353.486	835.306
Emilia-Romagna	705	849	573.821	574.300	511.790	519.160
Friuli-Venezia Giulia	273	311	120.774	122.642	96.597	101.946
Lazio	915	1.256	1.417.278	1.581.991	1.200.358	1.351.825
Liguria	240	317	118.637	143.982	106.333	126.055
Lombardia	1.571	1.722	836.759	929.390	712.083	795.847
Marche	170	204	93.605	77.559	79.056	66.843
Molise	31	45	12.855	12.135	11.893	10.586
Piemonte	653	817	459.532	413.386	382.694	349.662
Puglia	418	565	279.587	306.364	247.282	279.718
Sardegna	299	367	121.968	167.959	102.625	144.784
Sicilia	441	507	276.716	339.169	227.757	283.138
Toscana	562	683	276.179	315.313	241.948	280.348
Trento	161	191	41.582	63.556	35.650	52.620
Umbria	105	117	54.372	48.936	49.824	43.327
Veneto	756	928	427.600	490.527	356.471	429.131
Totale complessivo	8.669	10.327	5.857.132	6.916.674	4.963.793	5.984.998

¹⁾ Totale pulizia immobili, manutenzione immobili e impianti, vigilanza e guardiana e altro facility management

Servizi di ristorazione

La domanda pubblica di servizi di ristorazione nel 2015 ha prodotto 2.217 procedure di gara per un importo complessivo pari a un miliardo e 900 milioni di euro. Anche in questo settore si può registrare

un sostanziale equilibrio nel quinquennio analizzato. Per quanto riguarda invece il valore degli importi, si rileva un sensibile decremento nel 2015 (circa 1,9 miliardi) rispetto al 2014 (circa 2,2 miliardi).

Dalla tabella 8, relativa al volume complessivo delle aggiudicazioni suddiviso territorialmente, emerge che è la Lombardia la regione nella quale si è concentrato il numero più alto di procedure e di importi contrattuali.

Grafico n. 6 - Numero e importo aggiudicato stimato dell'insieme delle procedure avviate: serie storica 2011-2015

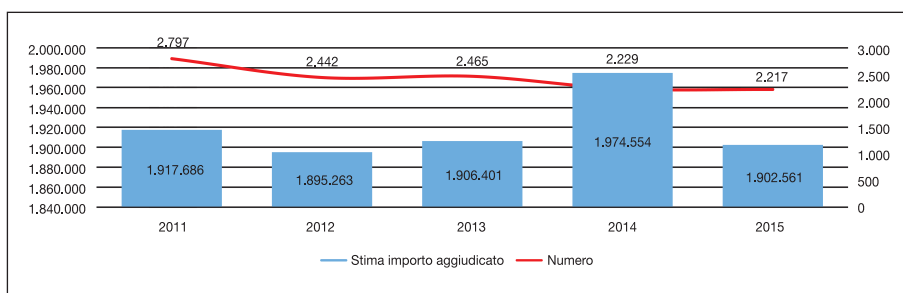


Tabella 8 - Procedure avviate (CIG) per ristorazione: numero, importo e stima dell'importo contrattuale per regione, 2011-2015

RISTORAZIONE	Numero		Importo (migliaia di €)		Stima importo aggiudicato/ contrattuale (migl.di €)	
	2015	Media 2011-2015	2015	Media 2011-2015	2015	Media 2011-2015
Abruzzo	55	51	124.136	55.016	105.171	46.611
Aosta	19	18	8.134	12.936	7.095	11.284
Basilicata	36	34	17.104	10.712	15.135	9.480
Bolzano	53	47	10.403	11.715	9.944	11.207
Calabria	73	75	15.254	44.952	12.596	37.082
Campania	160	178	59.086	107.863	47.261	85.734
Emilia-Romagna	125	148	188.423	217.458	179.631	207.943
Friuli-Venezia Giulia	85	94	103.199	69.454	85.835	57.802
Lazio	165	201	122.912	275.225	111.498	249.857
Liguria	64	56	136.053	58.546	131.718	55.557
Lombardia	434	446	497.462	417.366	463.558	387.265
Marche	45	59	43.455	37.212	39.780	33.960
Molise	4	7	547	2.600	528	2.508
Piemonte	198	231	148.991	216.978	135.385	197.840
Puglia	96	112	127.414	91.272	108.039	77.396
Sardegna	119	131	35.919	50.718	31.771	45.052
Sicilia	82	113	39.199	50.106	34.928	44.664
Toscana	128	140	154.741	147.341	141.329	133.942
Trento	62	60	94.461	59.391	91.811	57.238
Umbria	36	32	48.918	29.581	45.693	27.636
Veneto	178	196	114.701	152.047	103.212	136.872
Totale complessivo	2.217	2.430	2.090.511	2.118.491	1.902.561	1.919.293

Quadro complessivo dei settori analizzati

Disaggregando i dati analizzati per territorio regionale, emerge che nel Lazio si concentra l'importo aggiudicato più alto, pari a oltre 1 miliardo e 300 milioni di euro, mentre in Lombardia si registra il numero più alto di procedure di gara.

Tabella 9 - Procedure avviate (CIG) totale: numero, importo e stima dell'importo contrattuale per regione, 2011-2015

TOTALE COMPLESSIVO	Numero		Importo (migliaia di €)		Stima importo aggiudicato/contrattuale (migl.di €)	
	2015	Media 2011-2015	2015	Media 2011-2015	2015	Media 2011-2015
Abruzzo	198	216	178.992	157.817	151.019	135.025
Aosta	107	111	27.350	28.336	23.174	24.127
Basilicata	130	146	122.489	69.740	100.012	59.731
Bolzano	231	232	67.034	63.674	60.270	55.519
Calabria	241	285	88.118	180.570	72.497	152.660
Campania	858	863	496.000	1.072.522	400.748	921.040
Emilia-Romagna	830	996	762.243	791.759	691.421	727.104
Friuli-Venezia Giulia	358	405	223.973	192.096	182.432	159.748
Lazio	1.080	1.457	1.540.190	1.857.216	1.311.857	1.601.683
Liguria	304	373	254.690	202.527	238.051	181.612
Lombardia	2.005	2.168	1.334.221	1.346.756	1.175.641	1.183.112
Marche	215	263	137.060	114.771	118.836	100.803
Molise	35	52	13.403	14.735	12.422	13.094
Piemonte	851	1.049	608.524	630.363	518.079	547.502
Puglia	514	678	407.001	397.636	355.321	357.114
Sardegna	418	497	157.887	218.677	134.396	189.836
Sicilia	523	620	315.915	389.275	262.686	327.802
Toscana	690	823	430.920	462.654	383.278	414.290
Trento	223	250	136.043	122.948	127.461	109.857
Umbria	141	149	103.290	78.517	95.516	70.963
Veneto	934	1.124	542.301	642.574	459.683	566.002
Totale complessivo	10.886	12.757	7.947.643	9.035.164	6.866.354	7.904.291

4 - Alcuni indicatori sulle caratteristiche del mercato

L'analisi settoriale e territoriale è completata da alcuni indicatori calcolati per regione e per ciascuna categoria merceologica, quali l'importo medio dei contratti, il ribasso medio delle procedure con confronto competitivo (dunque al netto delle adesioni ad accordo quadro) e della durata media del contratto secondo i termini contrattuali.

In ultimo, si produce una stima aggregata (nazionale) della quota parte della spesa riconducibile ai soli soggetti che, per legge, sono tenuti a rispettare il DPCM di cui sopra, ovvero al netto delle procedure effettuate da istituti scolastici e universitari, individuate, nel database, laddove consentito, in base alla categoria CPV e in base alle parole chiave "scuola/università/liceo/istituto scolastico/asilo" nel campo relativo alla stazione appaltante.

La dimensione media dei contratti

Grafico n. 7 - Importo medio dei contratti stipulati per categoria DPCM (al netto degli accordi quadro e convenzioni), media 2011-2015

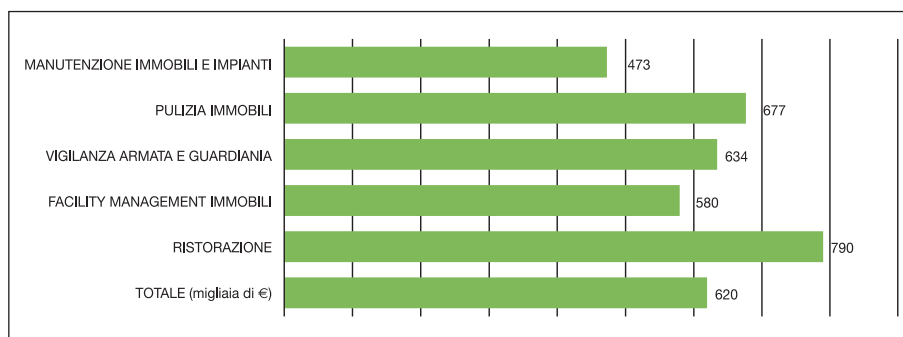


Tabella n. 10 - Importo medio dei contratti stipulati per regione e per categoria DPCM (al netto degli accordi quadro e convenzioni), media 2011-2015

IMPORTO MEDIO (migliaia di €)						
	MANUTENZIONE IMMOBILI E IMPIANTI	PULIZIA IMMOBILI	VIGILANZA ARMATA E GUARDIANIA	FACILITY MANAGEMENT IMMOBILI	RISTORAZIONE	TOTALE (migliaia di €)
Abruzzo	560	397	576	536	914	626
Aosta	120	165	155	139	620	218
Basilicata	249	747	527	451	277	410
Bolzano	169	281	221	240	237	239
Calabria	282	827	613	550	493	535
Campania	541	2.087	661	1.220	481	1.067
Emilia-Romagna	472	898	546	612	1.409	730
Friuli-Venezia Giulia	245	401	404	328	616	394
Lazio	1.288	825	890	1.076	1.243	1.099
Liguria	266	580	416	397	996	487
Lombardia	390	587	527	462	868	546
Marche	184	482	301	327	574	383
Molise	177	273	178	236	369	254
Piemonte	337	551	442	428	855	522
Puglia	368	571	370	495	689	527
Sardegna	257	347	888	395	344	382
Sicilia	367	450	1.346	558	396	529
Toscana	273	444	382	410	957	503
Trento	278	235	355	276	957	439
Umbria	337	511	179	372	864	478
Veneto	424	464	399	462	698	503
Totale complessivo	473	677	634	580	790	620

Il ribasso medio

Grafico n. 8 - Ribasso medio per categoria DPCM (al lordo degli accordi quadro e convenzioni e al netto delle adesioni senza successivo confronto competitivo), media 2011-2015

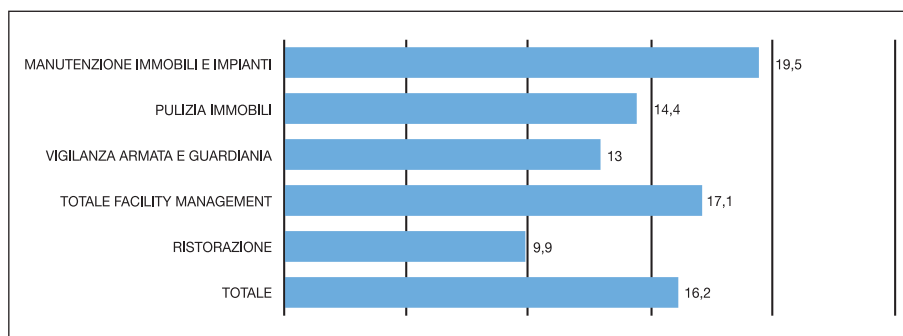


Tabella 11 - Ribasso medio per regione e per categoria DPCM (al lordo degli accordi quadro e convenzioni e al netto delle adesioni senza successivo confronto competitivo), media 2011-2015

RIBASSO MEDIO 2011-2015						
	MANUTENZIONE IMMOBILI E IMPIANTI	PULIZIA IMMOBILI	VIGILANZA ARMATA E GUARDIANIA	TOTALE FACILITY MANAGEMENT	RISTORAZIONE	TOTALE
Abruzzo	20,4	18,9	12,4	19,1	15,1	18,4
Aosta	16,7	17,1	8,1	16,6	12,8	16,1
Basilicata	21,4	19,5	6,3	19,2	11,5	18,2
Bolzano	18,9	15,8	18,8	17	5,1	15,1
Calabria	24,1	17,1	13,6	20,2	17,5	19,7
Campania	22,4	18,2	20,4	20,6	20,7	20,6
Emilia-Romagna	15,2	10,9	8,6	13,3	5	12,2
Friuli-Venezia Giulia	21,6	19,3	18,7	20,7	16,9	20,2
Lazio	20	11,9	8,6	15,9	9,7	15,3
Liguria	18,2	12	15,7	15,8	7	14,9
Lombardia	18,9	13,1	12,4	16,6	7,4	15,3
Marche	19,9	15,1	15,7	17,2	9,2	15,5
Molise	18,3	12,4	21,4	17,7	3,5	16,9
Piemonte	19,5	14,7	13,6	17,8	9,1	16,6
Puglia	10,5	6,2	38,5	17,9	15,2	17,7
Sardegna	19,8	16,9	12,4	17,5	11,7	16,2
Sicilia	22,6	18,7	16,7	20,9	10,9	19,6
Toscana	19,1	13,8	13,7	17,1	10,1	16,3
Trento	25,4	6,7	20	18,2	4,1	15,4
Umbria	17,8	11	16,1	15,4	6,6	14
Veneto	20,2	14,2	15,2	17,1	10	16,3
Totale complessivo	19,5	14,4	13	17,1	9,9	16,2

La durata media dei contratti

Grafico n. 9 - Durata media dei contratti stipulati per categoria DPCM (al netto degli accordi quadro e convenzioni), media 2011-2015

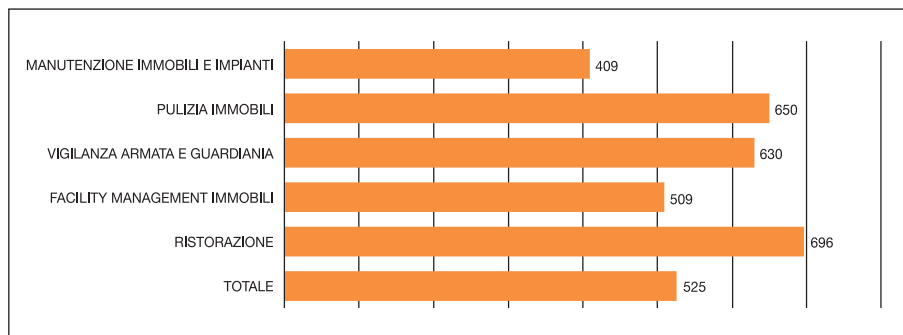


Tabella n. 12 - Durata media dei contratti stipulati per categoria DPCM (al netto degli accordi quadro e convenzioni), media 2011-2015

DURATA MEDIA (GG) CONTRATTO						
	MANUTENZIONE IMMOBILI E IMPIANTI	PULIZIA IMMOBILI	VIGILANZA ARMATA E GUARDIANIA	FACILITY MANAGEMENT IMMOBILI	RISTORAZIONE	TOTALE
Abruzzo	279	586	724	440	806	476
Aosta	489	755	844	587	747	603
Basilicata	349	799	551	505	475	502
Bolzano	485	792	1039	626	489	611
Calabria	319	590	326	395	474	411
Campania	400	604	536	470	568	480
Emilia-Romagna	400	755	762	556	942	591
Friuli-Venezia Giulia	302	577	876	483	903	516
Lazio	391	478	456	436	766	455
Liguria	377	651	661	514	828	536
Lombardia	511	685	783	569	804	585
Marche	469	876	883	651	895	682
Molise	257	450	502	309	608	323
Piemonte	450	590	521	495	657	515
Puglia	365	536	605	447	657	468
Sardegna	380	635	396	478	481	479
Sicilia	335	578	670	424	389	421
Toscana	460	697	731	563	803	576
Trento	616	428	387	485	192	477
Umbria	449	790	913	587	1235	628
Veneto	377	654	686	489	721	503
Totale complessivo	409	650	630	509	696	525

La pubblicazione di questo quarto rapporto sulle condizioni economiche, strutturali e occupazionali dei settori del commercio, del turismo, degli appalti pubblici di servizi è il risultato di un importante progetto del Centro studi Filcams CGIL, ideato e realizzato con l'obiettivo di offrire ai delegati e ai quadri sindacali operanti nelle aziende e nella categoria un prezioso strumento conoscitivo, che fornisca indicazioni utili per intervenire sulle problematiche e rispondere ai bisogni emergenti dei lavoratori dipendenti di tali comparti. Il volume offre un insieme articolato e puntuale di informazioni di carattere tecnico, indispensabili elementi di conoscenza nel confronto negoziale tra le parti sociali e nella difesa delle condizioni e dei diritti dei lavoratori.

Il testo infine riflette l'ambizione di costruire, negli anni, un quadro approfondito della realtà socio-economica dei tre comparti, funzionale alla capacità progettuale del sindacato di delineare nuove prospettive, colmare lacune, determinare trasformazioni al passo con i frequenti cambiamenti strutturali e in stretto rapporto con i lavoratori coinvolti.

Gli autori

Luca Pellegrini è professore ordinario di Marketing presso l'Università IULM di Milano, e presidente della società di ricerca e consulenza TradeLab.

Ha insegnato presso varie Università e svolto attività di consulenza per il Ministero dello Sviluppo Economico, per l'Istat, per il CNEL e per associazioni industriali e commerciali italiane ed estere.

Stefano Landi, economista formatosi al Censis, è manager e docente universitario. È fondatore e presidente di SL&A Turismo e Territorio, che dal 1988 è una delle più importanti società di consulenza turistica operanti in Italia. Esperto del MiBACT ed estensore del Piano Strategico Nazionale Turismo.

Ivan Cicconi, ingegnere, autore di libri e abile studioso sul settore delle costruzioni, sul tema degli appalti, sui sistemi di corruzione e di penetrazione delle mafie nel ciclo del contratto pubblico.

E' stato fondatore e direttore di ITACA, Istituto per la Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale, organo tecnico della Conferenza dei presidenti delle Regioni e Province Autonome.