



CONFINDUSTRIA SERVIZI
INNOVATIVI E TECNOLOGICI

**Audizione presso
l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici
di lavori, servizi e forniture**

**nell’ambito della Consultazione sulle
problematiche relative alla partecipazione alle gare di cui
al decreto legislativo n. 163 del 2006 delle Università e degli Istituti similari**

Roma, 7 luglio 2010



Desideriamo innanzitutto ringraziare l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per l’invito all’audizione odierna nell’ambito della consultazione problematiche relative alla partecipazione alle gare di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006 delle Università e degli Istituti simili, un di primaria importanza per le Associazioni e le Imprese aderenti alla Federazione per le ricadute sui mercati di riferimento.

* * *

Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici rappresenta in Confindustria le imprese di Applicazioni Satellitari, Comunicazione e *Marketing*, Consulenza, Contenuti Digitali, *e-Media*, Formazione, Ingegneria, Internet, Qualità, Radiofonia e Televisione, Ricerche e Sondaggi, Servizi Tecnologici e professionali, Tecnologie Informatiche, Telecomunicazioni.

All’interno del Sistema confederale Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici, a cui fanno capo 51 Associazioni di Categoria e 62 Sezioni Territoriali istituite presso le Unioni Provinciali di Confindustria, è una delle principali Federazioni nazionali di settore. La sua *mission* è promuovere politiche articolate per favorire la crescita dei Servizi Innovativi e Tecnologici in coerenza con le necessità di sviluppo del Sistema Paese.



Il settore dei Servizi Innovativi e Tecnologici – che in Italia esprime il 13% del PIL (elaborazioni su dati ISTAT) – annovera a livello nazionale circa 1 milione di imprese, che occupano oltre 2,5 milioni di addetti.

* * *

La Federazione, in relazione alla normativa vigente (articolo 34 del Codice dei contratti pubblici), non ritiene ammissibile la partecipazione delle Università e degli Istituti simili (nel seguito denominati anche Università) alle gare di appalto, non rientrando tale soggetti tra quelli esplicitamente indicati dalla legge.

Tale affermazione risulta giustificata anche sulla base della consolidata giurisprudenza amministrativa che si è espressa sul tema in più sedi ed in occasioni, e non contrasta con le direttive e la giurisprudenza comunitarie sulla materia.

Il medesimo orientamento risulta dai pareri dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (nel seguito denominata anche Avcp).

Il motivo fondamentale che conduce a tali affermazioni riguarda le norme che tutelano la concorrenza i cui meccanismi diversamente verrebbero distorti/alterati per la posizione di privilegio che le Università avrebbero non dovendo sopportare gli stessi oneri e non dovendo assumere le stesse responsabilità dei soggetti che operano nell’esercizio di una attività di impresa a carattere commerciale/industriale (rischio d’impresa, requisiti economici di fatturato ecc.).



Si tratta di fatto di una limitazione soggettiva nell'accesso alle procedure di gara coerente con la caratteristica di enti non economici quali sono le Università che operano in un regime di particolare agevolazione sia sotto il profilo finanziario che per quanto riguarda la possibilità di realizzare lavori e rendere servizi in una condizione di vantaggio competitivo, rispetto agli altri soggetti operanti sul mercato, derivante proprio dalla loro natura giuridica.

Peraltro la stessa definizione dello statuto e degli scopi istituzionali di tali soggetti, che hanno come oggetto della propria attività, la didattica, la ricerca e lo studio, consentono di escludere che essi possano svolgere attività di impresa fornendo prestazioni incompatibili con detti fini istituzionali e statutari (vedi anche parere Avcp n. 127 del 24 aprile 2008).

Le considerazioni sulla materia in base alle norme comunitari (in particolare le direttive 93/37/CE e 2004/18/CE) non consentono specifiche conclusioni a favore della possibilità per le Università di partecipare alle gare d'appalto, lasciando alla normativa dei Paesi membri il compito di individuare la forma giuridica dei soggetti ammissibili. Tale orientamento trova peraltro conferma nel recente pronunciamento del Consiglio di Stato, n. 3638 dell'8 giugno 2010, che, riconoscendo l'autonomia decisionale regolata dal diritto nazionale, ribadisce la necessità della compatibilità con i fini istituzionali e statutari già indicata in più volte dai Tribunali amministrativi e, come citato, dall'Avcp.

Anche in questo caso viene confermata la possibilità del legislatore italiano di limitare la partecipazione a determinate aggiudicazioni nel mercato degli appalti



pubblici nei confronti di alcune categorie di soggetti aventi natura, scopi ed attività a carattere imprenditoriale.

Tale soluzione risulta peraltro non discriminatoria nei confronti delle Università essendo esse sottoposte ad un regime di responsabilità verso terzi totalmente diverso rispetto agli operatori economici tradizionali.

Rimarrebbero da considerare particolari istituti contrattuali quali ad esempio gli *spin-off* e gli accordi procedimentali attraverso i quali vengono “*by-passate*” le regole generali individuando forme giuridiche e situazioni di intesa tra soggetti pubblici che a parere della Federazione sono spesso modi per legittimare affidamenti diretti.

In particolare si richiama l’attenzione sul fenomeno degli *spin-off* universitari (vedi nota Allegata). Contrariamente alla filosofia che ne aveva ispirato inizialmente la creazione (favorire la ricerca, lo sfruttamento di nuovi brevetti e il trasferimento tecnologico verso le imprese), l’obiettivo delle società partecipate dalle università oggi sembra essere quello di fornire servizi o prodotti al mercato, spesso solo alla domanda pubblica, in competizione con le aziende private. Ciò risulta evidente soprattutto nel campo dei servizi ICT e della consulenza ma è in forte crescita anche nel settore della consulenza ambientale e dei laboratori di analisi, laddove si possono sfruttare strutture e *knowledge* delle università.

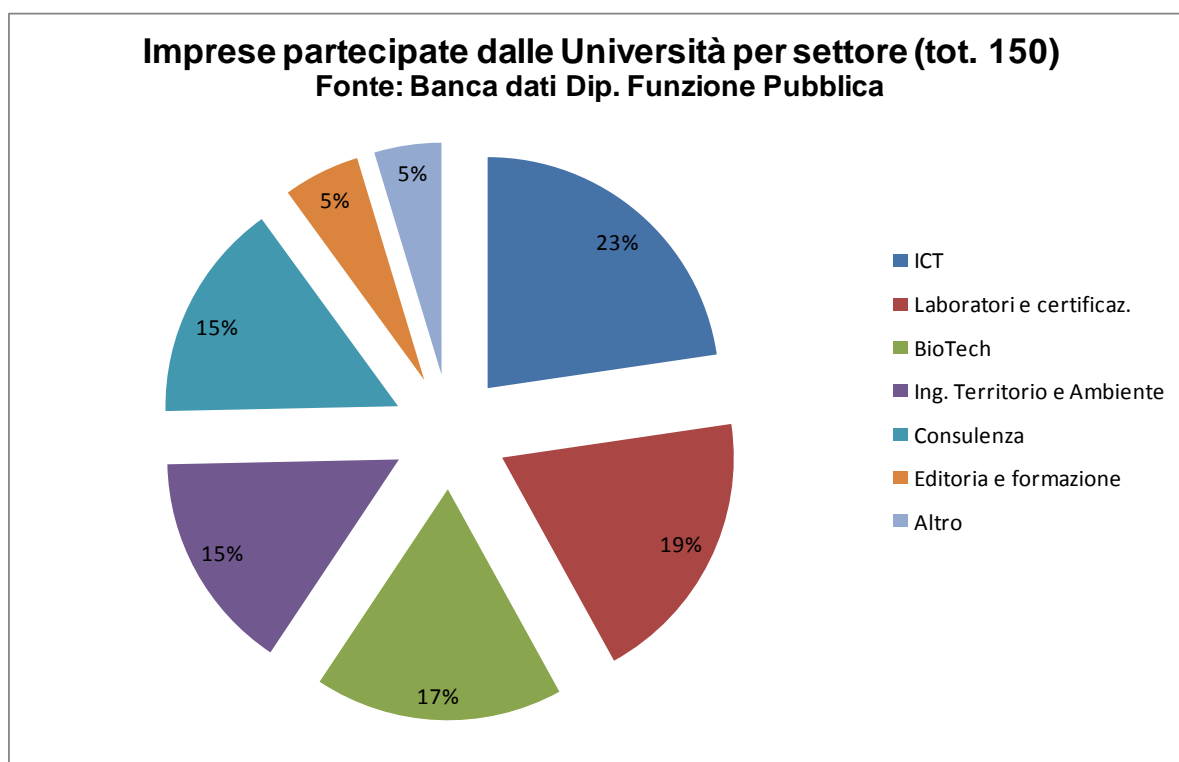
Quanto detto conferma ed avvalorava la posizione espressa in apertura dalla Federazione che chiede all’Autorità di confermare quanto già espresso in passato al fine di garantire condizioni di parità di accesso al mercato.



ALLEGATO

Nota di analisi sui dati delle Imprese *in house* delle Università

All'interno della Banca dati del Dipartimento Funzione Pubblica (aggiornamento 2010) sono censite circa 150 società e oltre 330 consorzi partecipati dalle Università. Per quanto riguarda il solo fenomeno delle “società” si rileva che il 23% appartiene al settore ICT (sia in termini di servizi che in termini di ricerca software hardware e applicazioni: telemedicina, logistica, ecc.).



Il 19% afferisce all'attività di certificazione e dei laboratori e prove (specie in ambito agroalimentare, ma non solo). Le attività di “Consulenza” e quelle relative a



“Ingegneria, Territorio e Ambiente” riguardano il 15% ciascuna delle imprese censite. Il 17% è impegnato in attività BioTech (farmaceutica principalmente). Il rimanente 10% è equamente diviso tra “editoria e formazione” e “attività varie”.

Da una sommaria analisi delle società indicate emerge che molte di queste nascono in realtà come ***spin-off* universitari**.

Contrariamente alla filosofia che aveva ispirato inizialmente la creazione di *spin-off* universitari (favorire la ricerca, lo sfruttamento di nuovi brevetti e il trasferimento tecnologico verso le imprese) sembra che oggi l’obiettivo delle società partecipate dalle università censite nella banca dati della funzione pubblica sia piuttosto quello di fornire servizi o prodotti al mercato, spesso solo alla domanda pubblica, in competizione con le aziende private. Questo sembra evidente soprattutto nel campo dei servizi ICT e della consulenza ma è in forte crescita soprattutto nel settore della consulenza ambientale e dei laboratori di analisi, laddove si possono sfruttare strutture e knowledge delle università.

Il fenomeno degli *Spin-Off* universitari¹

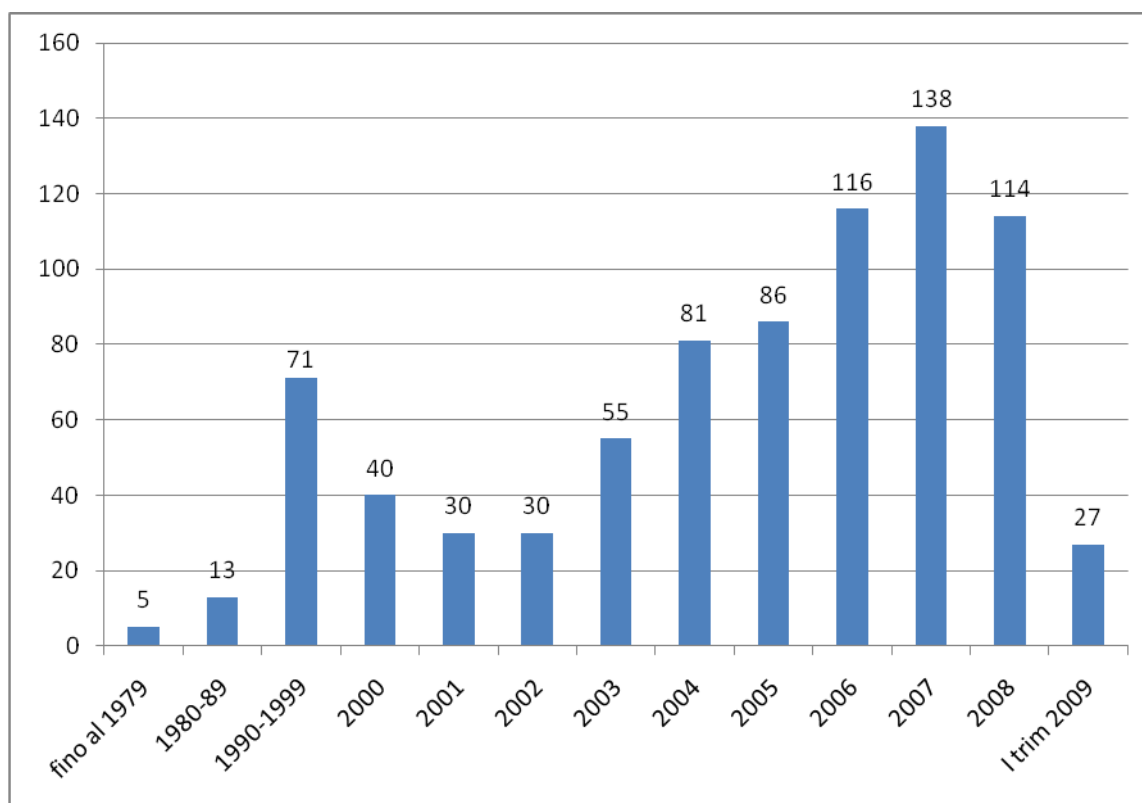
Il processo di creazione delle imprese *spin-off* della ricerca pubblica in Italia rappresenta un fenomeno recente e in rapida crescita.

¹ Vengono identificate come ‘*spin-off*’ quelle imprese operanti in settori hi-tech costituite da (almeno) un professore/ricercatore universitario o da un dottorando/contrattista/studente che abbia effettuato attività di ricerca pluriennale su un tema specifico, oggetto di creazione dell’impresa stessa.



Una recentissima ricerca condotta per conto di NetVal (Piccaluga, Balderi 2010 – già autori nel 2006 di uno studio analogo) ha censito la presenza in Italia di **806 *spin-off* universitari**, il **90% dei quali nati nel decennio 2000-2009**.

FIGURA 1 – N. DI SPIN-OFF PER ANNO DI COSTITUZIONE (=806)



Il detonatore dell'esplosione del fenomeno a partire dal 2000 è stato certamente il decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, **Riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori**, dove si segnalano (articolo 2, comma 1, lettera e) per la prima volta tra i soggetti ammissibili agli



incentivi per la ricerca anche le società costituite da professori e ricercatori universitari, finalizzate all'utilizzazione industriale e allo sfruttamento commerciale dei risultati della ricerca.

Ovviamente non tutte le imprese nate come spin-off della ricerca pubblica sono partecipate dalle Università/Enti di ricerca. Ma nella generalità dei casi il fatto che l'Università detenga una quota del capitale sociale aziendale è condizione sufficiente affinché si possa parlare di impresa spin-off della ricerca pubblica. Basti pensare che l'Università La Sapienza di Roma ne ha creati 12 nel solo biennio 2008-2009. L'Università di Parma, che nel 2006 aveva “solo” 6 *spin-off*, ne conta oggi il doppio. E ancora. L'Università di Milano ne ha oggi 26 (contro i 16 del 2006). L'Università di Pisa è passata da 11 a 17. La Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa da 19 a 27.

Spesso, soprattutto nel caso del BioTech, sono le imprese private che partecipano insieme a professori e ricercatori universitari nel capitale degli *spin-off* universitari, questo soprattutto per sfruttare commercialmente i risultati dei brevetti nati all'interno dell'Università.

In generale sono le singole Università, attraverso propri regolamenti a stabilire la quota massima di capitale che le stesse Università possono detenere nei singoli *spin-off*. Ad esempio nel caso dell'Università di Siena la quota massima di capitale è stabilita – a meno di deroghe – nel 10%.

I risultati relativi alla **localizzazione geografica delle imprese spin-off** mostrano che il fenomeno di creazione di imprese *spin-off* della ricerca pubblica appare concentrato e consolidato principalmente al Centro-Nord, ma in recente espansione anche al Sud e nelle Isole: oltre il 50% delle imprese identificate è localizzato nell'Italia

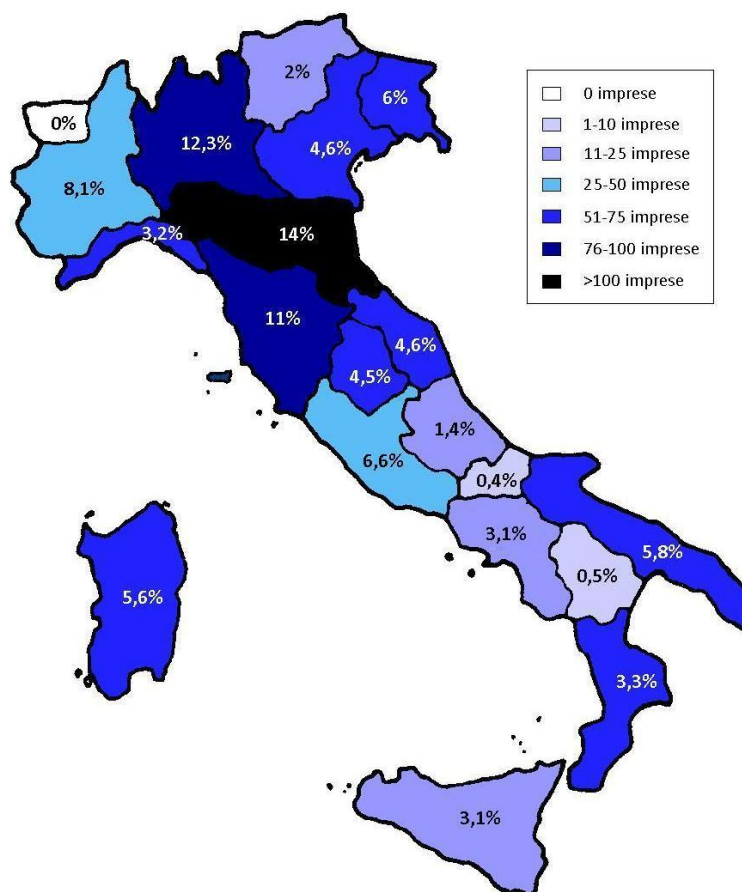


Settentrionale (con un'età media superiore ai 5 anni di attività, lievemente più elevata nel Nord-Est rispetto al Nord-Ovest), il Centro ne ospita il 28% (la cui età media è pari a 4,7 anni), mentre nella parte meridionale ed insulare del Paese risiede il residuo 21,8% (con un'età media di 3,7 anni). Ne deriva un quadro abbastanza sbilanciato, ma in leggero riequilibrio rispetto agli anni precedenti.

Le considerazioni sopra esposte appaiono supportate anche dall'analisi delle regioni di localizzazione: è infatti l'Emilia Romagna la regione che ospita il maggior numero di spin-off (14%). Livelli di concentrazione minori, seppure elevati, si registrano in Lombardia (12,3%), Toscana (11%), Piemonte (8,1%), Lazio (6,6%) e Friuli Venezia Giulia (6%).



FIGURA 2 – AREA DI LOCALIZZAZIONE DEGLI SPIN-OFF (=806)



Quote percentuali più contenute si rilevano in Puglia (5,8%), Sardegna (5,6%), Marche (4,6%), Veneto (4,6%) ed Umbria (4,5%). Si registrano presenze più modeste in Calabria (3,3%), Liguria (3,2%), Campania (3,1%), Sicilia (3,1%), Trentino Alto Adige (2%) e Abruzzo (1,4%), mentre le percentuali relative a Basilicata (0,5%) e Molise (0,4%) rivestono un peso trascurabile. (Figura 2).

Relativamente ai **settori di attività** la ricerca evidenzia come oltre il 56% delle imprese spin-off della ricerca pubblica in Italia sia impegnata in attività tipicamente consistenti nell'erogazione di **servizi ad alto valore aggiunto**, nei campi dell'ICMT



(33,1%), Energia e Ambiente (16,4%) e nella categoria più generale dei Servizi per l'Innovazione (7,2%).

Settori collegati allo sviluppo di prodotti e tecnologie di ultima generazione quali **l'Elettronica, le Nanotech e l'Automazione industriale** coprono il 19% delle aziende, mentre un ulteriore 22% delle imprese è attivo nelle aree delle **Scienze della Vita** (Biotech e Farmaceutica) **e del Biomedicale**. Residuali le percentuali dell'Aerospaziale (0,7%) e dei Beni culturali (1,5%)

Le evidenze circa **l'età media delle imprese spin-off** operanti nei diversi settori high-tech mostrano come l'aerospaziale sia il comparto popolato da imprese più anziane (età media pari a 7,3 anni), seguito a breve distanza dall'elettronica (7,1 anni).

Gli spin-off attivi nel campo delle ICT - il settore più popolato nel contesto italiano - hanno in media 5,6 anni, mentre appaiono mediamente più giovani le attività imprenditoriali rilevabili nel nostro Paese nei comparti del biomedicale (4,4 anni), dei servizi per l'innovazione (4,2 anni), delle life sciences (4,1 anni), nel settore energia e ambiente (4,1 anni) e della conservazione dei beni culturali (4 anni). Infine, per le imprese spin-off operanti nel settore emergente delle nanotecnologie e dei nuovi materiali, l'età media è di soli 2,6 anni.

Importanza particolare assume il tasso di sopravvivenza di queste imprese che risulta particolarmente elevato (intorno al 97%).