

L'Italia ragiona come un condominio affidamenti, micro-appalti e zero strategia

**Lo Stato ogni anno attiva appalti per 310 miliardi e affida senza gara il 95% delle acquisizioni di servizi e forniture
La politica industriale più rapida e disponibile abita nei capitolati, prima che nelle leggi**

■ **Rosario Cerra***

Il più grande cliente d'Italia ha attivato l'anno scorso appalti per 309,7 miliardi di euro. E quando ha comprato servizi e forniture, in novantacinque procedure su cento è ricorso all'affidamento diretto: la gara, semplicemente, non c'è stata. I numeri stanno nella Relazione che l'Autorità anticorruzione ha presentato alla Camera il 21 aprile, davanti al Capo dello Stato: 287.421 procedure, un valore cresciuto del 13,9 per cento in un anno, 20,8 miliardi di spesa legata al Pnrr, e una concentrazione anomala di affidamenti appena sotto la soglia dei 140 mila euro, dove i presidi si allentano. Il presidente Giuseppe Busia vi ha letto un'insidia per la legalità, e nella fase finale del Piano la qualità di questa spesa è ormai una questione nazionale. Vi si può leggere anche, prima ancora, un'occasione industriale mancata: un compratore gigantesco che si comporta come un condominio, molte piccole spese e nessuna strategia.

La scala europea dà la misura di ciò che quella massa potrebbe muovere. Secondo la Commissione, oltre 250 mila amministrazioni dell'Unione spendono ogni anno circa 2.500 miliardi di euro in beni, lavori e servizi, intorno al 16 per cento del prodotto. Il Comitato economico e sociale europeo aggiunge due dettagli scomodi: alle piccole e medie imprese va il 71 per cento dei contratti per numero ma solo il 55 per valore, e un numero preoccupante di gare riceve un'offerta sola. Vale la pena fermarsi su quest'ultimo punto, perché smonta la vulgata secondo cui il sistema attuale garantirebbe almeno la concorrenza: una gara con un solo offerente consegna il prezzo alto senza nemmeno il beneficio dell'apertura. La più grande leva di domanda del continente lavora, nel migliore dei casi, come un ufficio acquisti; quasi mai come un committente.

La storia industriale insegna quanto renda la differenza fra i due mestieri. I circuiti integrati americani, nei primi anni Sessanta, avevano di fatto un compratore solo: il programma spaziale e quello missilistico federale, che assorbono una quota decisiva delle prime produzioni e pagano i volumi necessari a far crollare i costi unitari, fino a trasformare il chip in un bene civile. Quel compratore non scelse i vincitori sul mercato finale; garantì il volume iniziale, fissò standard esigenti e si ritirò quando i prezzi resero il prodotto accessibile a tutti. Non serve sposare la retorica dello Stato imprenditore di Mariana Mazzucato, con il suo salto logico dal finanziamento pubblico al diritto pubblico sul rendimento, per riconoscere il nucleo storico dell'argomento: i mercati di frontiera raramente nascono senza un primo cliente paziente.

Comprare innovazione è una professione con un lessico tecnico e mestiere negoziale. E oggi quella professione dentro lo Stato quasi non esiste



L'idea di usare così gli appalti ha oppositori seri, e vanno presi sul serio. In un working paper per Bruegel del settembre 2025, Lappe e Nicoli hanno messo in fila i rischi dei criteri di preferenza europea che Bruxelles intende introdurre: prezzi più alti per il contribuente, spinta all'inflazione, esclusione dei beni più economici, e un'accusa di protezionismo mascherato capace di indebolire la credibilità climatica del meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera. Obiezioni fondate: ogni preferenza ha un prezzo, e il conto arriva al cittadino.

Il dilemma fra apertura e chiusura, però, sta un gradino sopra quello che conta. La scelta vera corre fra comprare qualunque cosa al prezzo più basso e comprare capacità. La distinzione ha una base empirica. Il Rapporto High-Tech Economy 2026 del Centro Economia Digitale ha misurato quanto rende un dollaro di valore aggiunto nei settori ad alta tecnologia: 3,9 dollari di Pil nell'arco di tre anni, nei sette paesi europei del campione, contro 1,28 nei settori a bassa tecnologia. Lo stesso rapporto fotografa il paradosso italiano: i settori high-tech realizzano il 70,9 per cento della ricerca privata del paese pesando appena il 10,9 del valore aggiunto. All'Italia non manca lo sforzo innovativo; le manca la

stazza dei settori che lo esercitano. E la stazza si costruisce garantendo a quei settori un mercato di sbocco: la domanda pubblica qualificata riduce il rischio d'impresa più di qualunque sussidio, perché trasforma l'innovazione da scommessa in commessa. È il paradigma del demand-pull, che Réka Juhász, Nathan Lane e Dani Rodrik hanno riportato al centro dello studio empirico spostando il dibattito accademico sulla politica industriale dal se al come.

Il come, in Europa, ha già un calendario. La Commissione ha annunciato per il 2026 la revisione del quadro degli appalti, con criteri di sostenibilità, resilienza, sicurezza, interoperabilità, contenuto innovativo e presidio della catena di fornitura; ed è questa la distanza fra una politica della domanda e un compra-nazionale travestito.

Per l'Italia il recepimento di quella revisione sarà la finestra utile, ma tre mosse non hanno bisogno di aspettarla. Aggregare: trasformare una quota della spesa oggi polverizzata in commesse

pluriennali di sviluppo nei campi a maggiore moltiplicatore, dalla diagnostica digitale in sanità ai gemelli digitali delle reti, affidandole a centrali di committenza dotate di competenze tecniche vere, perché un capitolato ambizioso scritto da chi non conosce la materia produce contenziosi prima che innovazione. Comprare prestazioni, anziché prodotti: capitolati che fissano il risultato e lasciano al mercato la soluzione, sul modello degli appalti pre-commerciali che il diritto europeo consente da anni e che l'Italia ha sperimentato con il programma Smarter Italy senza mai portarlo a scala. Misurare, infine: un obiettivo pubblico e verificabile di quota della domanda destinata a beni e servizi ad alta intensità tecnologica, perché ciò che non si misura non si governa, e la quota di appalti che compra innovazione oggi non la misura nessuno.

Le tre mosse condividono un prerequisito che Sabino Cassese richiama da una vita: la qualità di una politica pubblica dipende dalla capacità dell'amministrazione che la esegue. Comprare innovazione è una professione, con un lessico tecnico e un mestiere negoziale, e oggi quella professione dentro lo Stato quasi non esiste: si rimedia reclutando ingegneri, giuristi dell'innovazione e specialisti dei dati nelle centrali di committenza, pagandoli quanto il mercato li paga, e concentrando lì le gare complesse. Un compratore pubblico che capisce ciò che compra vale più di dieci semplificazioni normative, perché scrive capitolati che il mercato rispetta invece di aggirare.

Queste mosse non chiedono un nuovo programma di spesa: ri-

compongono una domanda che già esiste, e il costo vivo, le competenze tecniche da reclutare, è una frazione minima del capitale amministrato. Chiedono, tutte e tre, una cosa più scarsa del denaro: la decisione di trattare i 310 miliardi non come un costo da amministrare ma come un portafoglio da investire, con la serietà con cui un fondo alloca il capitale dei propri sottoscrittori. I sottoscrittori, in questo caso, sono i contribuenti; il rendimento che hanno diritto di attendersi si chiama crescita, ed è l'unico che finanzia tutto il resto, dalle pensioni alla sanità.

Da trecentodieci miliardi l'anno può uscire molta manutenzione dell'esistente, oppure un pezzo di frontiera. Finora è uscita quasi soltanto la prima.

I NUMERI

Appalti attivati in Italia, 2025: 309,7 miliardi di euro, 287.421 procedure, +13,9% sul 2024 (Anac, Relazione annuale 2026)

Acquisizioni di servizi e forniture per affidamento diretto: 95% (Anac)

Appalti pubblici Ue: circa 2.500 miliardi di euro l'anno, circa il 16% del Pil, oltre 250 mila amministrazioni (Commissione europea)

Moltiplicatore high-tech: 1 dollaro di valore aggiunto genera 3,9 dollari di Pil in 3 anni nei 7 paesi europei del campione; 1,28 nel low-tech (High-Tech Economy 2026, Centro Economia Digitale)

R&S privata italiana concentrata nei settori high-tech: 70,9%, a fronte del 10,9% del valore aggiunto (Centro Economia Digitale)

*Fondatore e presidente del Centro Economia Digitale