



ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

***Audizione presso la Commissione Industria del Senato
in merito al D.D.L. n. 2626/S recante
“Norme per la tutela della libertà di impresa – Statuto delle imprese”***

Roma, 3 maggio 2011

Il disegno di legge, approvato dalla Camera dei deputati, in prima lettura, il 15 marzo 2011, mira a tradurre in interventi di livello nazionale i principi generali fissati dalla Comunicazione della Commissione europea del 25 giugno 2008 denominata “*Small Business Act*”, al fine di risolvere i problemi che continuano ad ostacolare lo sviluppo delle piccole e medie imprese.

L’ANCE condivide, senz’altro, tale iniziativa parlamentare che presuppone il riconoscimento del ruolo centrale delle micro, piccole e medie imprese per l’economia del paese e che risulta particolarmente importante per le imprese operanti nel settore dell’edilizia.

In merito al contenuto del disegno di legge sottoposto all’esame del Senato, si esprime una valutazione generale di carattere positivo, anche se molte disposizioni contengono in gran parte solo enunciazione di principi che dovranno trovare concreta attuazione in atti normativi successivi.

Si tratta, tuttavia, di principi importanti, quali l’affermazione della centralità dell’impresa, l’espresso riconoscimento della legittimazione delle associazioni di categoria ad agire in giudizio per la tutela degli interessi collettivi, la reciprocità dei diritti e dei doveri nei rapporti fra imprese e pubblica amministrazione, principio che dovrebbe condurre ad una revisione della disciplina dell’esecuzione dei contratti pubblici, ancora caratterizzata dalla posizione di supremazia dell’amministrazione aggiudicatrice (artt. 2 e 4).

Ancora, si ritiene apprezzabile la semplificazione introdotta dall’art. 9 in merito alle certificazioni che le amministrazioni dovranno acquisire direttamente dal registro delle imprese istituito presso le camere di commercio.

Infine, rimanendo sui temi generali, ci si augura che una maggiore attenzione ai problemi delle piccole e medie imprese possa derivare dall’istituzione del Garante per le micro, piccole e medie imprese, presso il quale opererà un tavolo permanente di consultazione con le associazioni di categoria (art. 15), dalla previsione di una legge annuale volta a definire gli interventi per l’anno successivo finalizzati alla tutela e sviluppo delle micro e piccole imprese (art. 16) e dalle misure per assicurare l’accesso al credito non vessatorio previste dall’art. 14

(espressa estensione dei poteri di intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nei confronti degli intermediari finanziari e obbligo di questi ultimi di trasmettere periodicamente al MEF un rapporto sulle condizioni praticate).

Venendo ora ad alcuni aspetti più specifici si ritiene di proporre le seguenti considerazioni.

➤ **Iniziative contro i ritardati pagamenti (art. 10)**

La disposizione delega il Governo ad adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, un provvedimento di aggiornamento della normativa sui ritardati pagamenti (decreto legislativo n° 231 de 7 ottobre 2002), sulla base dei principi contenuti nella nuova direttiva europea.

Il riferimento ai soli "principi" appare riduttivo, mentre è ferma convinzione dell'Ance che la direttiva vada recepita integralmente.

Infatti, da un'indagine recentemente effettuata presso le imprese associate, è emerso che il problema dei ritardati pagamenti ha assunto in questi mesi dimensioni particolarmente allarmanti.

I risultati dell'indagine mettono, infatti, in evidenza il costante e progressivo peggioramento di tale fenomeno.

Quasi la metà delle imprese (il 44%; erano il 20% a gennaio 2009 ed il 28% a maggio 2010) ha denunciato ritardi medi che superano i quattro mesi oltre i termini contrattuali - quindi tempi di pagamento superiori ai 6,5 mesi - con punte di ritardo che toccano i 24 mesi.

L'indagine evidenzia, inoltre, che sono soprattutto le imprese più piccole ad incontrare maggiori difficoltà nel riscuotere i crediti vantati.

Per i ritardi subiti, alle imprese di costruzioni vengono riconosciuti tassi di interesse di gran lunga inferiori ai tassi bancari applicati per il rifinanziamento dell'attività imprenditoriale.

Intervenire sul sistema sanzionatorio, aumentando significativamente l'importo degli indennizzi riconosciuti alle imprese in caso di ritardo della P.A., costituisce una modalità per incoraggiare le istituzioni a migliorare i processi per il pagamento delle somme dovute.

In questo senso, il rapido recepimento della nuova direttiva sui ritardati pagamenti -che prevede un indennizzo maggiorato dell'8%- rappresenta un'esigenza per il settore delle opere pubbliche.

A questo proposito, occorre precisare che il decreto legislativo n° 231 del 9 ottobre 2002, di recepimento della precedente direttiva sui ritardati pagamenti, non ha ricompreso tra gli ambiti di applicazione il settore dei lavori pubblici, interpretando in modo restrittivo la disposizione comunitaria (N.B. Italia e Germania sono gli unici due Paesi ad avere escluso il settore).

La nuova direttiva europea, entrata in vigore il 15 marzo 2011, cita esplicitamente il settore delle opere pubbliche tra gli ambiti di applicazione.

Tutto ciò premesso, al fine di tutelare la situazione finanziaria ed economica di numerose imprese di piccola e media dimensione, schiacciate dal razionamento del credito bancario e

dai ritardati pagamenti della P.A., appare di fondamentale importanza recepire rapidamente la nuova Direttiva europea sui ritardati pagamenti.

➤ **Disciplina degli appalti pubblici (art. 12)**

L'art. 12 contiene anzitutto una disposizione che è pienamente condivisa dall'Ance ed in linea con proposte di identico contenuto già da tempo portate all'attenzione di Governo e Parlamento.

Ci si riferisce all'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni, ed i soggetti aggiudicatori in generale, di suddividere i contratti di appalto in più lotti.

Tale obbligo posto a carico delle stazioni appaltanti assume un'importanza fondamentale per le imprese del settore edile. Va ricordato, infatti, che se la piccola e media imprenditoria costituisce una caratteristica generale del nostro tessuto economico, ciò è tanto più vero per il settore delle costruzioni.

Secondo dati dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici l'offerta potenziale risulta fortemente frammentata tra un numero di imprese per lo più di piccole dimensioni.

Delle 34.000 imprese di costruzioni attestate SOA, il 66% è abilitato a partecipare a gare di importo sotto il milione di euro e l'83% può partecipare a gare di importo non superiore a 2,6 milioni di euro.

Ferma restando la necessità di individuare meccanismi che favoriscano la crescita dimensionale delle imprese, anche attraverso l'incentivazione di forme di aggregazione tra operatori economici, va evidenziato che si assiste ad una "patologia" del mercato, data dalla tendenza sempre più diffusa al gigantismo degli appalti, che pregiudica di fatto lo sviluppo e la crescita delle piccole e medie imprese.

Ci si riferisce, in particolare, al fenomeno dell'eccessivo taglio degli appalti, che vengono messi in gara dai soggetti aggiudicatori attraverso l'accorpamento di più interventi, ciascuno dei quali potrebbe avere una sua autonomia.

I dati relativi ai bandi di gara evidenziano, infatti, che è in atto un cambiamento nella struttura della domanda di lavori pubblici.

In un mercato di dimensioni sempre più ridotte, i grandi lavori accrescono notevolmente la loro quota sul totale. Nel 2009 l'importo dei bandi per lavori sopra i 100 milioni di euro ha rappresentato il 33,1% dell'importo complessivo posto in gara, a fronte del 26,9% del 2008 e all'1,6% registrato nel 1997.

Tale fenomeno patologico, peraltro, è ulteriormente aggravato dal fatto che si assiste, altresì, al drenaggio pressoché totale delle scarse risorse pubbliche esistenti, a favore delle grandi infrastrutture.

Detta situazione produce molteplici criticità: da un lato, infatti, non consente la partecipazione alle gare delle imprese di minori dimensioni, pregiudicandone lo sviluppo e la crescita e, sovente, mettendone a rischio la stessa sopravvivenza; dall'altro lato, dà luogo, non di rado, a sensibili inconvenienti anche per le amministrazioni, considerato che eventuali "patologie" nella esecuzione del grande appalto (si pensi ai frequenti casi di contenzioso) finiscono con l'investire lo stesso nella sua interezza, laddove una razionale

suddivisione dell'intervento in più contratti metterebbe, almeno in parte, al riparo da questa eventualità.

Per tali motivazioni, da lungo tempo l'ANCE auspica l'introduzione di una specifica disposizione normativa che vieti alle stazioni appaltanti di accorpare interventi che possono, per le loro caratteristiche oggettive, avere una propria autonomia funzionale.

In tal senso, la previsione contenuta nell'articolo 12, costruita in termini di vero e proprio obbligo al frazionamento dei contratti, ovviamente ove possibile, non può che essere valutata positivamente dall'ANCE, essendo perfettamente rispondente alle esigenze delle imprese del settore ed in linea con istanze e proposte da tempo formulate in proposito dalla nostra Associazione.

In relazione all'art. 12, si rilevano poi due disposizioni sulle quali si esprimono forti perplessità, riguardanti:

- la previsione di misure di coinvolgimento, nella realizzazione di grandi infrastrutture e connesse opere integrative o compensative, delle imprese micro piccole e medie, residenti nella zona dove sono localizzati gli investimenti (c.d. "localismo");
- la predisposizione, da parte delle prefetture e dei commissari di Governo, di elenchi di imprese e fornitori aderenti a specifici obblighi di trasparenza e di tracciabilità dei flussi di denaro, beni e servizi;

Riguardo alla prima norma si evidenzia che la stessa mira, sostanzialmente, a favorire il coinvolgimento della media e piccola imprenditoria nella partecipazione ai pubblici appalti, attraverso l'introduzione di misure di favore, legate unicamente alla localizzazione territoriale delle imprese stesse, ma in tal modo introduce di fatto forme di tutela del "localismo", in palese contrasto con i principi generali di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione, che debbono essere sempre rispettati nell'affidamento dei contratti pubblici di appalto, come più volte sottolineato dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale.

Al riguardo, pertanto, mentre si condivide l'obiettivo di coinvolgere le piccole e medie imprese nella realizzazione delle grandi infrastrutture, si ritiene necessario espungere dalla norma il riferimento al requisito della residenza nelle regioni e nei territori nei quali sono localizzati gli investimenti.

Sulla predisposizione di elenchi di imprese e fornitori, si evidenzia che l'istituzione presso ogni prefettura delle c.d. "white list" è un obiettivo ampiamente condiviso e sostenuto dall'Ance, che lo ritiene un valido strumento per contrastare le infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti.

Tuttavia, la formulazione proposta nel disegno di legge appare eccessivamente generica e non determinata nei contenuti, rischiando di risultare del tutto inefficace.

Ad avviso dell'Ance gli elenchi di imprese da costituire presso le Prefetture dovrebbero riguardare esclusivamente gli operatori economici operanti nei settori maggiormente a rischio di infiltrazione mafiosa.

La recente direttiva sui controlli antimafia, emanata dal Ministro dell'Interno in data 23 giugno 2010, ha richiamato l'attenzione sul fatto che l'infiltrazione mafiosa tende ad annidarsi in attività che si pongono a valle dell'aggiudicazione degli appalti per la realizzazione di opere pubbliche, tra le quali tutte quelle legate al ciclo del calcestruzzo e degli inerti, i cottimi e i noli, a caldo e a freddo, quale che sia il loro importo percentuale sul valore del contratto, lo smaltimento in discarica dei residui di lavorazione e dei rifiuti, l'attività di estrazione mineraria.

Pertanto, gli elenchi di operatori economici da istituire presso le prefetture devono riguardare esclusivamente le predette attività considerate a rischio. In tal modo risulterebbe maggiormente efficace l'esercizio dell'attività di monitoraggio da parte delle prefetture, in quanto si concentrerebbe su un numero limitato di attività.

L'iscrizione in tali elenchi dovrà essere obbligatoria ai fini dell'esercizio delle attività sopra indicate.

Ai fini dell'iscrizione nelle liste, gli operatori economici dovranno rispettare gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

Le modalità di istituzione degli elenchi e dei controlli da effettuare da parte delle prefetture dovrebbero essere demandate ad un regolamento attuativo alla cui adozione dovrebbe essere ovviamente subordinata l'efficacia della disposizione.

➤ **Ulteriori disposizioni in materia di appalti pubblici (art. 13)**

L'art. 13 contiene due disposizioni in tema di procedura negoziata sulle quali si esprimono riserve:

- a) viene innalzata da 100.000 euro a 193.000 euro la soglia per l'utilizzo della procedura negoziata senza bando negli affidamenti di incarichi di progettazione;
- b) viene innalzata da 500.000 euro a 1,5 milioni di euro l'importo dei lavori che possono essere affidati mediante procedura negoziata non preceduta da bando di gara.

Entrambe le disposizioni costituiscono una forte limitazione della concorrenza, considerando che nella prima ipotesi, secondo i dati dell'Oice, gli affidamenti di progettazione fino al valore di 193.000 euro hanno rappresentato nel 2010 il 90,7% del totale degli affidamenti.

Anche gli affidamenti di lavori di importo fino a 1.500.000 di euro costituiscono, in termini numerici, una notevole quota di mercato, considerando che, secondo dati Ance e Autorità di Vigilanza, ad esempio nel 2009, detti affidamenti hanno costituito il 90,5% in termini numerici ed il 23,7% in termini di valore.

Ad avviso dell'Ance pertanto un innalzamento della soglia della procedura negoziata, che tenga conto di un giusto equilibrio tra esigenze di apertura del mercato ed esigenze di semplificazione a favore delle piccole imprese, potrebbe essere collocato ad un milione di euro.

Tuttavia, l'ANCE ritiene necessario, affinché sia pienamente garantita l'applicazione dei canoni della trasparenza, concorrenza e rotazione, l'innalzamento del numero minimo degli operatori da invitare a 10 rispetto ai 5 attualmente previsti dall'art. 122, comma 7 bis del D.lgs n. 163/2006.

Inoltre, sempre allo scopo di rendere totalmente trasparente l'affidamento conseguente alla procedura svolta, l'avviso di post-informazione sui risultati della gara, da pubblicarsi secondo le modalità di cui all'art. 122, commi 3 e 5 del D.lgs n. 163/2006, dovrebbe essere pubblicato entro un termine certo (5 giorni dall'aggiudicazione definitiva) e contenere l'indicazione non solo dell'impresa prescelta quale aggiudicataria, ma anche delle imprese invitate e di quelle che hanno formulato offerta. Tali informazioni, infatti, appaiono indispensabili a consentire un reale controllo circa il rispetto, da parte delle stazioni appaltanti, dei principi di concorrenza e rotazione, cui le stesse sono soggette nella scelta degli operatori economici da consultare.