

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

***Audizione presso la Commissione Attività Produttive della Camera
in merito alla Proposta di Legge n. 2754 recante
“Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese”***

Roma, 29 Aprile 2010

La proposta di legge 2754/C, recante “Norme per la tutela della libertà d'impresa - Statuto delle imprese”, si inserisce nell'ambito dell'iniziativa comunitaria intitolata “*Small Business Act*” per l'Europa, volta a promuovere la crescita e la competitività delle micro, piccole e medie imprese, riconoscendone il ruolo centrale nell'ambito dell'economia europea.

La proposta di legge, pertanto, mira a tradurre in interventi concreti i principi generali fissati dallo “*Small Business Act*”, al fine di risolvere, a livello nazionale, i problemi che continuano ad ostacolare lo sviluppo delle piccole e medie imprese, stabilendo, nel quadro di uno «Statuto delle imprese», i diritti fondamentali delle stesse e riconoscendo forme di sostegno e di valorizzazione promosse dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, ciascuno per i propri ambiti di competenza.

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.

Ora, venendo all'analisi delle singole disposizioni contenute nella proposta di legge, va evidenziato che alcune di esse appaiono pienamente condivisibili da parte dell'ANCE, introducendo importanti principi chiaramente volti a favorire lo sviluppo delle piccole e medie imprese del settore, altre invece, pur rivestendo una notevole importanza, soprattutto nell'ottica di conseguire una maggiore semplificazione, dovrebbero, ad avviso dell'ANCE, essere oggetto di un maggiore approfondimento.

Per quanto riguarda le disposizioni pienamente condivise dall'ANCE si precisa quanto segue.

Articolo 8 - Disciplina degli appalti pubblici

L'articolo 8 della Proposta di legge contiene alcune importanti previsioni finalizzate a favorire, concretamente, l'accesso delle imprese micro, piccole e medie al mercato dei pubblici appalti. Tali previsioni, peraltro, oltre ad essere pienamente condivisibili nella ratio che le ispira, appaiono perfettamente in linea con istanze e proposte di identico contenuto già da tempo portate dall'ANCE all'attenzione di Governo e Parlamento.

Infatti, la norma prevede, anzitutto, che costituisce specifico obbligo per le Pubbliche Amministrazioni, ed i soggetti aggiudicatori in generale, quello 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 attestata 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.

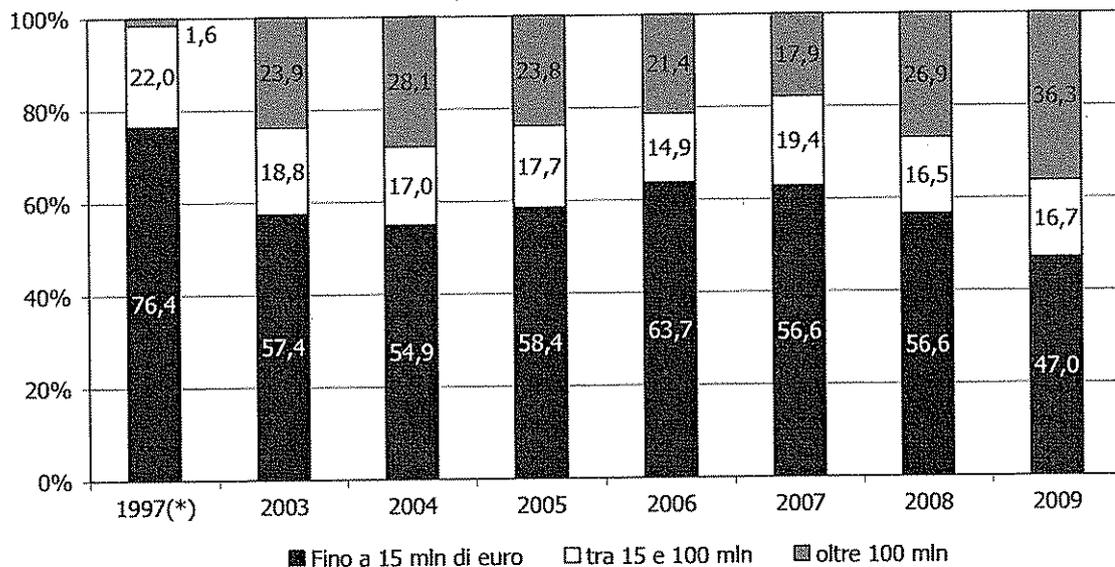
Ci si riferisce, in particolare, al fenomeno dell'eccessivo taglio degli appalti, che vengono messi in gara dai soggetti aggiudicatori attraverso l'accorpamento di più interventi, ciascuno dei quali potrebbe avere una sua autonomia.

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, quelli di importo superiore ai 50 milioni di euro, accrescono notevolmente la loro quota sul totale. Nel 2009 l'importo dei bandi

BANDI DI GARA SECONDO LE CLASSI DI IMPORTO IN ITALIA

Composizione % sul valore



Elaborazione Ance su dati Infoplus
 (*) Vecchia serie Ance Teledil

per lavori sopra i 100 milioni di euro ha rappresentato il 36,3% 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.

Inoltre, non si può dimenticare che, sia sul piano economico che su quello sociale, l'impulso alla crescita del sistema avviene con la realizzazione non soltanto di grandi infrastrutture, ma anche di piccole infrastrutture, così come essenziali sono le opere per la riqualificazione urbana, dirette a migliorare la qualità della vita dei cittadini.

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

In tal senso, la previsione contenuta nell'articolo 8, 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.

L'articolo 8 prevede, inoltre, quale ulteriore obbligo per i soggetti aggiudicatori, quello di rendere visibili le possibilità di subappalto, nonché di riservare una quota degli stessi, non inferiore al 30 per cento, alle micro, piccole e medie imprese.

Al riguardo, si evidenzia che la norma non appare del tutto chiara nella sua formulazione letterale, soprattutto con riferimento alla prevista evidenziazione delle possibilità di subappalto, e pertanto, andrebbe forse più precisamente riformulata.

In ogni caso, l'ANCE condivide, in linea generale, l'obiettivo di favorire la crescita della piccola e media imprenditoria, anche attraverso misure che incidano sulla possibilità di subappaltare i lavori oggetto dell'appalto principale.

Da tempo, infatti, l'ANCE auspica, in piena aderenza con quanto previsto a livello comunitario, il superamento degli attuali vincoli posti al subappalto dalla normativa vigente, al fine di garantire alle imprese esecutrici una più ampia flessibilità nell'organizzazione dei fattori della produzione e, al contempo, assicurare, attraverso i subaffidamenti, il massimo coinvolgimento delle imprese di più ridotte dimensioni.

In quest'ottica, quindi, appare senz'altro condivisibile la proposta contenuta nella norma in esame, finalizzata a favorire le imprese di piccole e medie dimensioni, attraverso l'impegno degli Enti Appaltanti a far riservare ad esse, da parte dei contraenti principali, una quota minima di subappalti non inferiore al 30%.

Tuttavia, considerate le attuali limitazioni al subappalto, che la normativa vigente ammette nei soli limiti del 30% sia per i lavori della categoria prevalente che per quelli delle categorie cosiddette "superspecializzate" di importo superiore al 15% dell'importo dell'appalto, risulta evidente che, affinché la norma possa esplicare dei reali effetti positivi, senza trasformarsi in un ulteriore vincolo per le imprese del settore, è necessario, ad avviso dell'ANCE, che la riserva di subappalto prevista a favore delle imprese medio-piccole sia accompagnata da una contestuale liberalizzazione dell'istituto del subappalto o, quanto meno, da un significativo ampliamento della possibilità di ricorrervi rispetto alle limitazioni oggi previste.

Articolo 15 – Istituzione e compiti dell'Agenzia Nazionale per le micro, piccole e medie imprese

L'articolo 15 della Proposta di legge appare estremamente positivo, prevedendo l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per le micro, piccole e medie imprese, con il compito di predisporre un rapporto annuale sulla situazione delle stesse, elaborare proposte di sviluppo ed analizzare, sia in via preventiva che successiva, l'impatto sulle stesse delle diverse disposizioni normative elaborate da Governo e Parlamento.

All'interno dell'Agenzia, infatti, è istituito un Tavolo di Consultazione Permanente delle Associazioni di Categoria maggiormente rappresentative del settore delle imprese. Il coinvolgimento delle Associazioni di Categoria, tra le quali rientra l'ANCE, appare un'iniziativa particolarmente opportuna, considerato che le stesse, avendo una conoscenza specifica delle criticità riguardanti i rispettivi settori di competenza, possono fornire un utile apporto in termini di proposte volte a favorire lo sviluppo e la crescita delle imprese.

Per quanto riguarda, invece, le disposizioni della proposta di legge che, ad avviso dell'ANCE, necessiterebbero di un maggior approfondimento, si precisa quanto segue.

Articolo 6 – Certificazione sostitutiva e procedura di verifica

L'articolo 6 della proposta di legge introduce un'importante semplificazione in termini di riduzione di tempi amministrativi, riconoscendo la possibilità che anche soggetti privati possano rilasciare le certificazioni sostitutive relative a prodotti, processi e impianti rilasciate alle imprese in luogo della verifica da parte dell'amministrazione competente.

Proprio in considerazione della delicatezza dei temi trattati, si ritiene opportuno che siano indicate, eventualmente tramite un decreto attuativo, le modalità con cui questi soggetti vengono accreditati, in un'ottica di maggiore trasparenza, certezza e uniformità di comportamento sull'intero territorio.

Articolo 7 – Insolvenza

L'articolo 7 della proposta di legge reca una serie di misure per gli imprenditori in stato di insolvenza ponendo, in particolare, a carico dello Stato gli oneri dovuti ai fornitori privilegiati nel caso siano micro, piccole e medie imprese.

La categoria di "fornitori privilegiati" indicata nella norma non trova riscontro nel nostro ordinamento e, stante la sua importanza, considerato anche il momento economico particolarmente critico, è necessario che venga chiarita tale definizione in raccordo con quanto previsto in tema di garanzia del credito in ambito civile.

Si evidenzia che la garanzia che lo Stato riconoscerebbe ai sensi del comma 2 per gli “oneri dovuti ai fornitori privilegiati coinvolti” nelle procedure di fallimento e amministrazione controllata appare del tutto irrealizzabile.

Per come è scritta la norma sembrerebbe lo Stato italiano si accoli tutti i debiti delle imprese che falliscono nei confronti dei “fornitori privilegiati”.

E' assai difficile immaginare gli effetti di questa norma sulle casse dello Stato per le dimensioni del fenomeno.

Peraltro, verrebbe introdotta una forte deresponsabilizzazione delle imprese a causa dell' “azzardo morale” che si verrebbe a creare nel mercato.

Articolo 11 – Sostegno pubblico alle micro, piccole e medie imprese

L'ANCE è favorevole con quanto disposto dal comma 2, ovvero al trattamento di maggior favore accordato alle imprese che intendono intraprendere un percorso di crescita, attraverso un principio di rete (distretti, meta-distretti, distretti tecnologici, reti di imprese).

Sarebbe opportuno, però, specificare più dettagliatamente il significato di “maggior favore” e quali saranno le misure che permetteranno alle micro, piccole e medie imprese di goderne.

Articolo 13 – Imposizione fiscale

L'ANCE considera con favore la norma che incentiva il reinvestimento degli utili, qualora essi siano destinati alla capitalizzazione dell'impresa, al potenziamento del capitale umano oppure agli investimenti nella ricerca, nell'innovazione e nell'internazionalizzazione.

Un provvedimento che consente di accrescere la patrimonializzazione migliora la solidità delle imprese e le aiuta ad avere un migliore accesso al credito bancario (i coefficienti patrimoniali sono alla base dei rating bancari imposti dall'Accordo di Basilea 2).

Il comma 4 prevede che la pressione fiscale complessiva, determinata come rapporto totale delle imposte dirette ed indirette rispetto agli utili dell'impresa, non può superare il 45%.

Il principio espresso è sicuramente da condividere, perché pone un limite alla pressione fiscale sulle micro, piccole e medie imprese.

Sarebbe opportuno, però, estendere questa norma a tutte le imprese, in modo da far diminuire la pressione fiscale e rilanciare la loro competitività.

Articolo 14 – Imprenditoria giovanile, femminile, tecnologica e nelle aree svantaggiate

L'articolo 14 della proposta di legge prevede l'introduzione di misure agevolative in favore delle imprese avviate da soggetti di età inferiore a 35 anni (imprese giovanili), delle imprese tecnologiche, delle imprese femminili e delle imprese localizzate in aree svantaggiate.

Tra queste, oltre alle condivisibili esenzioni in termini fiscali, è anche prevista l'esclusione dell'applicabilità delle procedure di fallimento e di amministrazione controllata.

Sul punto si ritiene che la completa esclusione dalle procedure concorsuali (fallimento, ecc.) delle suddette imprese sia opinabile nonché molto rischiosa. Infatti, il rapporto di garanzia con i

creditori diverrebbe alquanto gravoso e suscettibile di potenziale deresponsabilizzazione nei rapporti verso i terzi.

Migliorare l'accesso al credito delle PMI

L'ANCE ritiene opportuno evidenziare che, nonostante lo *Small Business Act* preveda esplicitamente azioni concrete per facilitare l'accesso al credito per le micro, piccole e medie imprese, nella proposta di legge in discussione non c'è alcuna norma che regola questo importante aspetto.

In questa difficile fase congiunturale, in base agli ultimi dati di Banca d'Italia, nel 2009 il flusso di nuovi mutui erogati per investimenti in edilizia residenziale è diminuito del 15% rispetto al 2008. Nel comparto dell'edilizia non residenziale il calo nel flusso di erogazioni di finanziamenti a livello nazionale è stato del 18,3%, dopo una flessione del 13,9% registrata nel 2008. Per quanto riguarda, invece, i mutui per acquisto di abitazioni da parte delle famiglie, il 2009 ha fatto registrare ancora un calo nelle erogazioni del 10%.

Sarebbe, quindi, opportuno integrare il provvedimento prevedendo una norma che faciliti l'accesso al credito delle imprese.