



CONFINDUSTRIA

**SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE INDUSTRIA**

***Audizione sul disegno di legge n. 2626 recante Norme per la
tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese.***

Roma, 24 maggio 2011



CONFINDUSTRIA

**Audizione di Confindustria sulla proposta di legge
“Norme per la tutela della libertà d’impresa. Statuto delle imprese”
Commissione Industria
Senato
24 maggio 2011**

Confindustria valuta positivamente la proposta di legge “Statuto delle Imprese” in quanto, recependo lo spirito dello *Small Business Act*, agevola il riconoscimento e la legittimazione del ruolo sociale delle imprese, sostiene la libertà di iniziativa economica, introduce principi e misure volte a favorire la competitività del sistema produttivo e a modificare l’approccio della Pubblica Amministrazione nei confronti delle imprese, nonché strumenti per identificare proposte di intervento a supporto delle PMI e monitorarne l’attuazione.

E’ importante evidenziare soprattutto come l’approvazione avvenuta all’unanimità da parte dell’Aula della Camera il 15 marzo scorso confermi che l’esigenza di rafforzare le imprese sia stata considerata – e sempre più dovrà esserlo - fattore primario per lo sviluppo del Paese.

Uno sviluppo del Paese che oggi rappresenta la vera priorità. Stiamo attraversando infatti una situazione estremamente impegnativa che a breve potrebbe aggravarsi ulteriormente. Non va infatti dimenticato che le nostre imprese si troveranno a dover affrontare un contesto contraddistinto da tassi di interesse in rialzo, da costi dell’energia e delle materie prime in aumento, dal pericolo che l’applicazione di Basilea 3 comporti minore liquidità per le PMI oltre a dover scontare i soliti problemi del “Sistema Paese” che continuano a relegare l’Italia nelle posizioni di retrovia delle classifiche internazionali di competitività.

Per ridare il necessario slancio alla nostra economia diventa strategico mettere rapidamente in campo azioni e sinergie a supporto dell’unica e vera materia prima che abbiamo a disposizione: il nostro sistema produttivo.

Un sistema imprenditoriale composto prevalentemente da PMI, imprese che non solo riescono a generare il 71% del valore aggiunto e il 56% dell’export nazionale ma che, nonostante le difficoltà, continuano a credere nella propria azienda, investendovi risorse, spingendo sulla qualità dei prodotti e dei servizi, stringendo nuove alleanze, rafforzandosi patrimonialmente, mettendo quindi in atto le azioni indispensabili per cogliere nuove opportunità, anche sui mercati più lontani.

Realtà produttive che se messe nelle condizioni ideali al fare impresa, potrebbero contribuire ad importare ricchezza nel Paese grazie alla loro ritrovata competitività e grazie ad un Paese che crede in loro.

Ci si auspica pertanto che il ruolo di indirizzo dello Statuto delle imprese riguardi anche una visione di politica economica e industriale capace di rafforzare il nostro sistema produttivo e quindi il Paese. E’ chiaro infatti che la politica economica e industriale dell’Italia deve essere caratterizzata da misure volte a fare in modo che sempre più imprese realizzino prodotti ad alto valore aggiunto, *capital intensive* e non *labour intensive*, una tipologia, quest’ultima, che soffre, e sempre più soffrirà, la concorrenza dei Paesi a basso costo di manodopera. Solo puntando prioritariamente allo sviluppo si potrà recuperare occupazione di qualità e sarà possibile porci l’obiettivo di un Paese forte dal punto di vista economico. Una

questione quindi che deve rappresentare una missione di indirizzo dello Statuto e deve diventare prioritaria per il Paese, nell'interesse del Paese stesso e del suo futuro.

Per questo è importante accelerare l'iter di approvazione dello Statuto delle imprese e mettere rapidamente in atto la traduzione concreta dei principi previsti dal testo. E' necessario infatti porre forte attenzione alla variabile tempo, un fattore che, visto il contesto globale, risulta quanto mai determinante.

Al contempo, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, al fine di massimizzare l'impatto di questa proposta di legge, sarà comunque fondamentale che vi sia la necessaria volontà politica di destinare adeguate risorse in funzione dello sviluppo economico. Va infatti sottolineato come lo Statuto, in risposta ai tagli imposti dalla Commissione Bilancio della Camera, preveda, rispetto alla versione precedente, prevalentemente interventi a costo zero. Risulta, ad esempio, stralciata - nonostante la finalità del provvedimento volta a migliorare il rapporto con la Pubblica Amministrazione - la possibilità di compensare crediti e debiti fiscali e contributivi nei confronti della PA. Un intervento a sostegno alla liquidità aziendale che rappresenterebbe una risposta ad un problema di civiltà giuridica che continua ad affliggere il nostro Paese. Così come sono stati stralciati ulteriori importanti interventi per ridurre il prelievo fiscale sulle imprese (es. riduzione dell'IRAP, del cuneo fiscale o per detassare gli investimenti in macchinari e beni intangibili quali i brevetti).

Per questo risulta fondamentale avviare assieme a una politica di rigore della Pubblica Amministrazione necessaria a contenere la spesa corrente il rapido investimento per lo sviluppo delle risorse che si andranno così a liberare.

Scendendo nel dettaglio dei singoli punti contenuti nella PdL, anche al fine di rendere lo Statuto delle imprese uno strumento capace di supportare il rafforzamento e la capacità competitiva delle imprese, si evidenziano i seguenti aspetti:

Principi generali (art. 2)

L'attenzione a una giustizia civile che deve saper dirimere le controversie commerciali in tempi adeguati al fare impresa e non continui ad essere prevalentemente a vantaggio dei furbi risulta pienamente condivisibile. Positivo in tal senso il richiamo, tra i principi che devono ispirare lo Statuto, alla riduzione, nell'ambito di un apposito provvedimento legislativo, della durata dei processi civili relativi al recupero dei crediti vantati dalle imprese entro termini ragionevolmente brevi con l'obiettivo di un anno.

E' chiara l'esigenza di fare in modo che la compressione dei termini sia realmente attuata e risulti effettivamente inferiore ad un anno.

A tal fine, Confindustria ritiene prioritario intervenire sulla riorganizzazione del sistema giudiziario. Infatti, per assicurare l'efficienza del processo civile è necessario rivedere la geografia degli uffici, riducendone il numero in modo da assicurare dimensioni minime ottimali. Ciò consentirebbe anche di attuare ulteriori interventi necessari, quali la specializzazione dei giudici, l'affiancamento di figure professionali in grado di coadiuvarli nella loro attività e la piena attuazione del Processo Civile Telematico.

Tra i principi generali che concorrono a definire lo statuto delle imprese è da valutare positivamente la promozione della cultura imprenditoriale (lettera i) nel sistema dell'istruzione scolastica di ogni ordine e grado e della formazione professionale.

Sul punto, visto il ruolo che le imprese vogliono svolgere nel dare un futuro ai giovani creando occupazione e facilitando il loro ingresso nel mondo del lavoro, risulta

fondamentale, valorizzare la formazione che deve essere svolta all'interno delle aziende. Sarebbe pertanto opportuno che lo Statuto facesse proprio il principio secondo cui l'impresa costituisce un luogo formativo e che, pertanto, occorre riconoscere il particolare valore della formazione "on the job", con specifico riferimento a quelle tipologie di contratto che, come l'apprendistato, costituiscono la porta d'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro.

Libertà associativa (art. 3)

In linea generale è condivisibile la ratio della disposizione contenuta nel secondo comma che introduce un criterio generale per "selezionare" le organizzazioni di rappresentanza delle imprese, in mancanza di una disciplina uniforme in materia di rappresentatività. Va comunque evidenziato che per perseguire questo obiettivo e individuare le organizzazioni dotate di effettiva capacità rappresentativa il criterio di selezione dovrebbe essere più stringente, prevedendo entrambi i requisiti e quindi la presenza dell'organizzazione sia nel sistema camerale che nel Cnel.

I meccanismi di riconoscimento della rappresentatività che presiedono alla formazione di un organo a rilevanza costituzionale come il Cnel e di un ente autonomo di diritto pubblico come la Camera di Commercio, rappresentativo delle forze produttive presenti sul territorio, costituiscono congiuntamente un'efficace garanzia della capacità rappresentativa di un'organizzazione e sono, al contempo, un valido strumento contro le spinte al proliferare di organizzazioni poco rappresentative e a favore della ricomposizione ad unità di interessi particolaristici, più volte auspicata dalla giurisprudenza.

Peraltro, il riferimento alla sola presenza nel sistema camerale risulta essere di per sé scarsamente selettivo e troppo generico, perché stante l'attuale formulazione si rischia che la semplice presenza nella camera di commercio di una sola provincia possa legittimare il riconoscimento dell'organizzazione a livello nazionale, per sedere in tutti i tavoli istituzionali, al pari di associazioni effettivamente rappresentative in tutto il Territorio.

L'impostazione della proposta che mira a rendere non alternativo il requisito della presenza di un'associazione nel CNEL è stata recentemente avvalorata anche dal Milleproroghe che ha previsto la presenza proprio nel Cnel quale criterio per individuare le organizzazioni del settore pesca chiamate a partecipare "al Programma nazionale per gli imprenditori ittici" e destinatarie dei relativi interventi. La previsione, seppure applicabile allo specifico settore, introduce un principio importante in materia generale di rappresentanza delle imprese, legandola appunto alla presenza nel Cnel, principio che ben potrebbe essere "esportato" anche in questo contesto.

Inoltre a giustificazione dell'esigenza di tutela della rappresentatività, contro eventuali estemporanei tentativi di aggregazione nei territori che non sopravvivono oltre il primo mandato camerale, si potrebbe individuare un criterio "selettivo" di tipo temporale riferito alla presenza dell'organizzazione nel sistema camerale, per far sì che lo Stato riconosca le associazioni rappresentate da almeno sei anni nel sistema delle CCIAA e nel CNEL.

Da giudicare positivamente l'introduzione (co. 3) del principio secondo cui gli organi di amministrazione delle Camere di Commercio sono composti da un numero di componenti comunque non superiore ad un terzo dei componenti del consiglio. Si segnala peraltro la necessità di definire, tramite apposito provvedimento, le modalità di armonizzazione della disciplina in materia di composizione delle Giunte camerali, in quanto alcuni rinnovi di Giunta del sistema camerale sono già avvenuti sulla base della disposizione dell'art. 6 del decreto n. 78/2010 che prevedeva la riduzione a cinque del numero dei componenti degli

organi amministrativi degli enti pubblici, riduzione che tale comma va correttamente a modificare.

Definizioni (art. 5)

Tra le definizioni è da valutare positivamente il richiamo esplicito in relazione alla definizione di PMI alla raccomandazione 2003/361/CE e il decreto ministeriale del 18 aprile 2005, che ne ha recepito i contenuti nel nostro ordinamento. Si introduce chiarezza e si evita la proliferazione di discipline settoriali in grado di complicare il quadro normativo.

Analogamente andrebbe fatto per le reti di impresa. Infatti se è condivisibile l'attenzione alla promozione di politiche volte al supporto dell'aggregazione tra imprese presente nel testo (es. semplificare l'accesso agli appalti pubblici da parte delle aggregazioni tra imprese privilegiando ATI, forme consortili e reti di impresa), è chiara l'esigenza di dare maggiore certezza applicativa alle previsioni dello Statuto rinviando espressamente per le reti di impresa (comma 1 lettera f) alla relativa disciplina di settore (Legge n. 33/2009, di conversione del DL n. 5/2009, come modificata e integrata dall'art. 1 della Legge n. 99/2009 e dall'art. 42 del DL n. 78/2010, nel testo risultante dalle modificazioni apportate con la Legge di conversione n. 122/2010).

Andrebbe inoltre modificato l'oggetto sociale dei consorzi export (comma 1 lettera g) da esclusivo a prevalente. In tale modo si consentirebbe la realizzazione di un'attività rivolta anche ai terzi. Infatti il vincolo di realizzare attività rivolta solo agli associati e non ai terzi appare anacronistico e impedisce al consorzio un'attività ormai imprescindibile.

Riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese (art. 7) e Norme in materia di analisi di impatto della regolamentazione (art. 8)

Lo Statuto introduce la previsione di allegare ai regolamenti interministeriali e ministeriali, ai provvedimenti amministrativi nonché agli schemi di atti normativi da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri, la lista dei nuovi oneri introdotti o eliminati a carico delle imprese. Si tratta di una misura positiva in grado di far crescere all'interno della PA la consapevolezza degli oneri da regolazione assieme ad una maggiore trasparenza. Si ritiene comunque opportuno, al fine di massimizzarne l'impatto, garantire il principio di "compensazione" degli oneri regolatori, amministrativi e informativi.

Questo intervento potrebbe dare maggiore efficacia e innovatività allo Statuto limitando il carico burocratico sulle imprese. Infatti il principio della "compensazione" degli oneri regolatori prevede che, nella definizione dei nuovi atti normativi e amministrativi, non possano essere introdotti ulteriori oneri a carico di imprese e cittadini senza contestualmente ridurne o eliminarne altri, per un pari importo stimato, con riferimento al medesimo arco temporale. Il meccanismo è stato già introdotto nel Regno Unito (cd. *one-in one-out*), dove ha prodotto risultati positivi.

Sarebbe funzionale all'operatività di questo sistema la previsione di un regime di misurazione dei costi e degli impatti di nuovi oneri burocratici, che operi *ex ante*, cioè all'interno dell'*iter* per l'emanazione di provvedimenti normativi o amministrativi, a completamento dell'attuale sistema di verifica *ex post* previsto dal processo di Misurazione degli oneri amministrativi. In questo senso si segnala che il recente DL Sviluppo ha introdotto la misurazione e la pubblicazione degli oneri previsti dai regolamenti, che andrebbe però generalizzata, estendendola a tutte le categorie di atti normativi.

Peraltro questo sistema di misurazione *ex ante* non si sovrapporrebbe all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) operando su un piano diverso che attiene alla quantificazione degli oneri di nuova introduzione e all'invarianza dei costi burocratici sui privati. L'AIR richiede una valutazione più ampia che deve tenere conto di una serie di elementi ulteriori, quali l'impatto sistematico delle nuove norme, anche sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, nonché la comparazione di opzioni alternative, elementi che presuppongono una valutazione tipicamente qualitativa.

Infine, per gli atti normativi sottoposti all'esame del Consiglio dei Ministri andrebbe attribuito al Ministro per la semplificazione normativa il controllo sugli oneri a carico dei soggetti privati, in modo analogo a quanto avviene con la Ragioneria generale che effettua tale controllo con riferimento agli oneri a carico del bilancio pubblico, ai sensi dell'art. 3, co. 1 del regolamento interno del Consiglio dei Ministri (DPCM 10 novembre 1993).

Iniziativa contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e delega al Governo in materia di disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n.133, nonché differimento dei termini per l'esercizio di deleghe legislative in materia di incentivi e di internazionalizzazione delle imprese (art. 10)

L'articolo contiene alcune previsioni in tema di ritardati pagamenti nelle transazioni commerciali tra imprese e tra queste e la Pubblica Amministrazione. Quanto ai rapporti tra imprese e PA, è positiva la previsione che impedisce a queste ultime di derogare unilateralmente ai termini di pagamento, stabiliti per legge o per contratto. Il problema vero però è che dovrebbe essere eliminata la possibilità per le pubbliche amministrazioni di derogare anche per via contrattuale ai citati termini. Quest'ultima fattispecie rappresenta infatti una delle modalità attraverso cui più di frequente le PA aggirano i presidi normativi in tema di ritardati pagamenti, sfruttando la loro "posizione di forza" nei confronti dei fornitori privati ed imponendo loro per via contrattuale termini lunghi.

Per risolvere il problema dei ritardati pagamenti occorre quindi muoversi su un duplice piano:

1. **per il futuro** occorre recepire rapidamente la Direttiva, che fissa per i termini di pagamento un termine di 30 giorni in linea generale, derogabili fino a 60 in casi specifici. E' la via più lineare ed efficace per eliminare alla radice la possibilità per le PA di pagare in ritardo. Nell'ambito del recepimento vanno riviste anche le norme nazionali sulla contabilità pubblica per evitare che alcuni adempimenti obbligatori (es: collaudi) possano essere "utilizzati" per dilatare i tempi.

Occorre poi affrontare tale delicata questione in modo complessivo nell'ambito delle politiche di finanza pubblica. Il primo punto è realizzare un'operazione di trasparenza sulla certezza dei debiti, eliminando le eventuali situazioni di "opacità". Ciò con riferimento in particolare al settore della sanità.

Inoltre, sempre con riferimento a tale settore ed alle strette relazioni con il tema del federalismo, va introdotto il pagamento dei fornitori quale elemento vincolante per valutare – nell'ambito dei meccanismi di benchmark previsti dal decreto sul fisco regionale – la virtuosità o meno delle regioni e, quindi, per definire i meccanismi premianti o sanzionatori nella distribuzione delle risorse.

Il decreto ormai approvato non affronta la questione dei debiti commerciali.

Esso pone il problema del rispetto dell'equilibrio economico soltanto in relazione all'assenza di disavanzi;

2. quanto al pregresso, occorre innanzitutto essere consapevoli che gran parte dell'esposizione verso i fornitori è di regioni (sanità) ed enti locali (lavori pubblici). Va valutata la possibilità di cartolarizzare almeno una parte dello stock di debiti accumulati da Regioni e enti locali nei confronti delle imprese.

Se per ragioni attinenti alle regole di bilancio ciò non fosse possibile si potrebbe allora valutare l'ipotesi di un prestito dello Stato a detti enti, riprendendo quanto fatto dal Governo Prodi nel 2007-2008 (prestito trentennale di 9 MLD € alle regioni firmatarie dei piani di rientro sanitario), per consentire loro di liquidare i debiti accumulati con le imprese.

Occorre inoltre accelerare sulla certificazione dei crediti.

La certificazione dovrebbe essere obbligatoria ed essere estesa anche alla sanità. Come prima cosa poi va resa operativa: a oggi manca ancora il decreto attuativo. Tale soluzione:

- permetterebbe ai fornitori di scontare il credito verso il sistema finanziario;
- obbligherebbe regioni ed enti locali a far pulizia nei bilanci di asl e comuni ed a rendere più efficienti di attivazione, di verifica e di pagamento delle forniture.

Da segnalare inoltre l'esigenza di prevedere relativamente alle norme sui ritardati pagamenti una chiarificazione volta a ricomprendere esplicitamente tra le transazioni commerciali anche gli appalti di lavori. Questo al fine di evitare interpretazioni restrittive delle "transazioni commerciali" che per come sono definite nel Decreto Legislativo 9 ottobre 2002, n.231, fanno espresso riferimento soltanto alle forniture e ai servizi.

Al comma 5 si prevede che la violazione "diffusa e reiterata" dei termini di pagamento realizzata a danno delle PMI configuri una presunzione assoluta di abuso di dipendenza economica. La conseguenza è che il reiterato ritardo nei pagamenti determinerebbe, di per sé, un abuso rilevante ai sensi della legge sulla sub-fornitura a prescindere dalla dimostrazione del presupposto rappresentato dall'esistenza di una situazione di dipendenza economica di un'impresa nei confronti di un'altra.

La nuova presunzione di abuso non ammette la possibilità di prova contraria per l'impresa convenuta in giudizio, per cui sarebbe opportuno modificare la natura da assoluta a relativa. In questo modo, si manterrebbe l'agevolazione probatoria (consistente nel fatto di non dover dimostrare l'esistenza della dipendenza economica) non alterando quindi la portata innovativa del PdL sul punto, ma si consentirebbe anche alla controparte di dimostrare in giudizio l'eventuale inesistenza del relativo presupposto, costituito proprio dalla condizione di dipendenza economica.

Non si comprende poi l'utilità di quanto previsto al comma 6 in relazione alla possibilità di riconoscere la legittimazione delle associazioni rappresentative delle imprese a proporre azioni in giudizio anche nei casi di abusi di dipendenza economica nei rapporti tra imprese.

Questa norma va letta alla luce della nuova presunzione di abuso in caso di violazione sistematica dei termini di pagamento nei rapporti tra imprese.

Il riconoscimento, in questi casi, della legittimazione ad agire in giudizio in favore delle associazioni rappresentative delle imprese costituisce una rilevante criticità del testo in quanto rischia di prefigurare un incremento della conflittualità nei rapporti imprenditoriali.

Peraltro, questo rimedio in parte si sovrappone ai nuovi poteri riconosciuti all'Autorità antitrust, che sono già idonei a rafforzare le tutele riconosciute ai piccoli fornitori o sub-committenti nei confronti delle grandi imprese, ovviando all'eventualità che questi decidano

di non agire in prima persona nei confronti delle grandi imprese debtrici per il timore di subirne le conseguenze sul piano commerciale.

Infine al comma 7 viene prevista la proroga dei termini per effettuare il riordino gli incentivi e per la razionalizzazione degli enti che operano nel settore dell'internazionalizzazione.

In particolare la proroga dei termini per effettuare il riordino degli incentivi di competenza del MISE dovrebbe essere utilizzata per riempire alcuni vuoti tuttora presenti. Al riguardo, sarebbe opportuno definire forme di coordinamento e collaborazione con le altre amministrazioni centrali e con le Regioni degli interventi di rispettiva competenza al fine di realizzare un quadro complessivo e coordinato delle competenze statali e regionali in materia di politiche industriali per le imprese e incrementare così l'efficacia degli interventi dedicati alle PMI. Analogamente andrebbero anche previste forme di monitoraggio e valutazione del sistema complessivo di incentivazione delle attività economiche.

In materia di internazionalizzazione il differimento della delega è una preziosa occasione per compiere quegli interventi – necessari - che non sono stati effettuati nei 18 mesi originariamente conferiti al Governo. Confindustria auspica un deciso potenziamento dell'efficienza e dell'efficacia della promozione e degli altri strumenti a sostegno dell'internazionalizzazione. La richiesta principale è rivolta a centralizzare tutti gli aspetti relativi al marketing internazionale per l'interno sistema produttivo. Non è economicamente efficiente e pertanto accettabile vedere la pubblicità delle Regioni in un mondo che invidia e vuole il *Made in Italy*. L'Italia è famosa per le sue bellezze naturali, per le opere d'arte e per i prodotti di qualità: tutto questo andrebbe capitalizzato senza disperderlo in una frammentazione tra "made in" su base regionale o comunale. Affinché il sostegno all'internazionalizzazione sia realmente efficace è infatti necessario un coordinamento generale a livello nazionale che definisca le aree geografiche strategiche, pianifichi in maniera organica e su basi pluriennali le attività evitando duplicazioni e sovrapposizioni, che causano spreco di risorse ed alimentano nei partner internazionali una percezione frammentaria dell'Italia e del *Made in Italy*.

Una strategia che deve riguardare, in particolare, l'ICE. Le risorse finanziarie per le funzioni di promozione vanno mantenute ad un livello adeguato per permettere alle imprese italiane di fare fronte alla crescente concorrenza globale. Oltre a stanziamenti aggiuntivi agli attuali, esse vanno reperite attraverso la soppressione della sua rete nazionale, con il mantenimento, oltre alla sede centrale, di due presidi al nord ed al sud del paese, a vantaggio della rete estera, che deve ridursi nei paesi UE, limitandosi ai mercati più importanti, e che va invece potenziata nei Paesi extra UE, in particolare nei mercati emergenti, che con i loro tassi di crescita offrono grandi opportunità alle imprese. Va inoltre perseguita una sempre maggiore sinergia della rete estera dell'ICE con quella diplomatico-consolare, così da massimizzare l'azione di politica economica estera del sistema paese, tenendo presente che le numerose PMI italiane alla ricerca di nuovi sbocchi all'estero necessitano di una assistenza specifica e mirata alle loro esigenze.

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

Se da un lato in materia di appalti lo Statuto delle imprese contiene principi condivisibili nella finalità di aiutare le PMI a competere sul mercato degli appalti pubblici, incentivando la suddivisione in lotti e le aggregazioni, dall'altro si deve evidenziare che l'articolo 13 si pone in assoluta contrarietà alle finalità e agli obiettivi del PdL e presenta numerosi aspetti critici. In particolare l'innalzamento delle soglie per il ricorso alle procedure negoziate e ristrette sotto soglia comunitaria amplia in modo ingiustificato ed eccessivo la discrezionalità della PA nel ricorrere a procedure che prescindono dall'evidenza pubblica e dal confronto di

mercato. Si tratta di una misura che elimina le procedure cui è tenuta la PA nel ricorrere al mercato, senza alcuna semplificazione a favore delle PMI, e che ha impatti negativi anche per la finanza pubblica.

In particolare tale disposizione, riducendo la concorrenza tra imprese e i livelli di trasparenza delle modalità di affidamento dei contratti, indebolisce e non rafforza le PMI e – quindi – i contesti territoriali nei quali queste operano. Anche gli effetti sul mercato quantificati dall’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), smentiscono l’efficacia e la bontà delle finalità che si intende perseguire. Pertanto, il suddetto articolo andrebbe stralciato.

Di seguito, nel dettaglio, le principali criticità:

- in termini generali, non si comprende per quale motivo una legge – che nelle sue finalità (art. 1) qualifica i propri contenuti come “norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e principi dell’ordinamento giuridico dello Stato” – arrivi a regolare un dettaglio come la modifica degli importi massimi di appalti per lavori, servizi e forniture, previsti dal Codice dei Contratti Pubblici (CCP), totalmente o parzialmente esclusi da procedure di evidenza pubblica;
- la lettera a), fa riferimento alle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura – incarichi di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori, di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di collaudo (art. 91, comma 1, CCP) – e aumenta l’importo a partire dal quale si applicano le norme “ordinarie” del CCP in tema di affidamento degli appalti. La modifica introdotta porta tale importo dagli attuali 100.000 euro alle soglie degli appalti di servizi e forniture di rilevanza comunitaria, cioè fino a 125.000 euro, per appalti delle amministrazioni pubbliche statali, e fino a 193.000 euro, per le altre stazioni appaltanti.

Rimangono così escluse dalla disciplina degli appalti, le prestazioni di natura tecnico-progettuale (sostanzialmente fornite da alcune specifiche tipologie di professionisti abilitati) che rientrano in questi importi, con la conseguenza di ampliare notevolmente l’area degli “incarichi fiduciari”. Si tratta di una modifica che lascerebbe al confronto di mercato meno del 10% dei servizi di ingegneria e architettura. La modifica introdotta ha inoltre una valenza fortemente “localistica”, in quanto i cd. “incarichi fiduciari” per questa tipologia di prestazioni sono affidati appena per lo 0,4% dalle amministrazioni centrali, per il 79,3% dai comuni e per il restante 20,3% dagli altri enti territoriali. In sostanza, quindi, la quasi totalità dei servizi di ingegneria e architettura sarebbe lasciata all’assoluta discrezionalità dell’ufficio interessato, senza alcuna forma di confronto competitivo sia nell’ambito del mercato di riferimento sia riguardo a potenziali concorrenti provenienti dall’esterno.

- La lettera b) aumenta del triplo l’importo dei lavori entro il quale è possibile utilizzare (art. 122, CCP) la procedura negoziata senza pubblicazione preventiva del bando (la cd. “trattativa privata”, con invito diretto a tre soli concorrenti a presentare un’offerta), cioè da 500.000 a 1.500.000 euro.

Un innalzamento che comporterebbe l’ampliamento della discrezionalità della PA nel ricorrere a procedure che prescindono dall’evidenza pubblica e dal confronto di mercato. Secondo stime recenti dell’AVCP, negli enti locali si arriverebbe a sottrarre dal confronto competitivo con gara fino al 96% degli appalti di lavori con effetti negativi sulla competitività complessiva delle PMI, sulla qualità delle prestazioni e sulla trasparenza dei rapporti tra PA e imprese locali.

Se la motivazione di tali modifiche proposte dal Governo fosse la limitazione di fenomeni come gli eccessivi ribassi, si ricorda che, sempre secondo l'AVCP, la media dei ribassi praticati nel 2009 è del 20,6%; nelle procedure aperte (gare) il valore sale al 23,6%, mentre nelle trattative private senza bando scende al 17%. Inoltre in termini di finanza pubblica l'AVCP conferma che dati i minori ribassi delle procedure negoziate rispetto a quelle di gara comporterebbe un costo complessivamente maggiore per il bilancio pubblico. Si stimano 2 miliardi di euro di minori risparmi, solo per quanto riguarda gli appalti complessivi degli enti locali, causati dall'uso della trattativa privata, che nei grandi comuni supera il 70-80% degli appalti complessivi.

- Infine, con la lettera c) si prevede di raddoppiare l'importo, da 1 a 2 milioni di euro (art. 123, CCP), per gli appalti di lavori con procedura ristretta semplificata per i quali è possibile procedere senza pubblicazione del bando, ma invitando a presentare offerte 20 concorrenti iscritti ad un elenco redatto in funzione di un avviso di preinformazione nel quale sono indicati annualmente i lavori gestiti con tale procedura. Si tratta di una procedura che presenta maggiori garanzie di concorrenza e di trasparenza, ma che sostanzialmente viene depotenziata dalla modifica della lettera b), dell'art. 13 con l'effetto che la procedura ristretta semplificata, una via di mezzo tra la procedura aperta e quella negoziata, viene ad essere sostanzialmente privata della sua funzione.

In base a quanto precedentemente esposto, l'articolo andrebbe completamente stralciato, tenendo anche conto che il recente DL 70/2011 (cd. "Sviluppo") ha introdotto incrementi più contenuti delle soglie per procedura negoziata senza bando e ristretta semplificata, verso le quali, date le motivazioni qui addotte, si manifesta comunque contrarietà.

Politiche pubbliche per la competitività (art. 14)

In materia di politiche pubbliche per la competitività, viene garantita alle PMI (seppur estesa anche alle reti di impresa) una riserva minima del 60% degli incentivi di natura automatica o valutativa di cui almeno il 25% è destinato alle aziende che non superano i 50 addetti.

La finalità prioritaria dello statuto dovrebbe essere quella di sostenere la crescita e il rafforzamento delle imprese e pertanto più che prevedere riserve per determinate tipologie di aziende si dovrebbe puntare sulla razionalizzazione, semplificazione e messa in atto di incentivi certi e automatici che siano vicini alle esigenze delle PMI.

La capacità di competere, oltre alla quantità di risorse disponibili (non va infatti dimenticato che le PMI già trovano nella disciplina comunitaria e nazionale numerosi strumenti di sostegno a loro favore - tra il 2003 e il 2008, l'81,4% delle agevolazioni concesse sono state destinate alle imprese con meno di 250 addetti - Fonte IPI), dipende sostanzialmente dalla qualità e dalla certezza degli strumenti a sostegno degli investimenti. In particolare si dovrebbero valorizzare gli incentivi che riconoscono benefici fiscali agli investitori ed hanno una valenza "etica", in quanto applicabili solo ai soggetti in regola con gli adempimenti di natura fiscale. In questa direzione il credito di imposta sugli investimenti rappresenterebbe lo strumento migliore, in quanto:

- viene utilizzato dalle aziende emerse e quindi è di carattere etico;
- evita discrezionalità pericolose;
- è proattivo e capace di agevolare le imprese che reagiscono, stimolando la loro capacità di reazione, aiutandole a riposizionarsi e ad orientarsi su investimenti capital intensive, contribuendo così a ridurre il divario che abbiamo rispetto alla Germania sul CLUP;

- supporta le imprese forti e innovative di ciascun settore a prescindere da particolari comparti produttivi o segmenti.

Da valutare positivamente quanto previsto dallo Statuto al comma 1 lettera f in relazione al sostegno alla piena libertà di scelta dei lavoratori sulla destinazione del TFR. Si tratta di una previsione che, in coerenza con i principi di libertà economica affermati nello Statuto, dovrebbe trovare rapida attuazione. Rappresenta infatti non solo un fatto economico a supporto della liquidità delle aziende ma un elemento a tutela e garanzia della libertà dei lavoratori stessi. Questi ultimi infatti non sono pienamente liberi perché la loro scelta è "indirizzata"; di conseguenza, quei dipendenti che credono fermamente nello sviluppo dell'azienda nella quale lavorano non possono investire il proprio TFR.

Analogamente risulta pienamente condivisibile quanto previsto sempre al comma 1 lettera f in relazione alla promozione della diffusione dei valori di merito, efficienza e responsabilità. Una previsione che andrebbe declinata attraverso la detassazione e decontribuzione dei premi di produzione a prescindere da tetti e dall'ammontare dei salari. Non solo si premia il merito stimolando i consumi ma al contempo si riescono a supportare le tante imprese *capital intensive* che basano la loro competitività sui profili elevati dei propri dipendenti. Realtà produttive che devono il loro successo a produzioni di qualità, inimitabili e che sempre più dovranno competere con aziende *labour intensive* che operano nei paesi extra europei.

Legge annuale per la tutela e lo sviluppo delle micro e piccole imprese (art. 16)

Il testo introduce riprendendo quanto previsto dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che dà attuazione allo SBA in Italia ("*Attuazione della Comunicazione della Commissione UE del 25 giugno 2008 "Pensare anzitutto in piccolo" Uno "Small Business Act" per l'Europa*") la "Legge annuale per le piccole imprese" limitando però il suo ambito di intervento alle aziende con meno di 50 addetti.

Si tratta di una previsione che sarebbe opportuno correggere prevedendo la sua estensione a tutte le imprese che rientrano nella definizione europea di PMI secondo una logica di intervento che deve essere concretamente rivolta al rafforzamento e allo sviluppo delle imprese e non ad introdurre strumenti o misure che le incentivino a rimanere piccole.

Con questo intervento tra l'altro ci si allineerebbe con quanto già stabilito – seppure non in forma vincolante - dalla suddetta Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che a supporto del sistema produttivo italiano stabilisce che il Disegno di legge annuale per le PMI" sia rivolto al sostegno della capacità competitiva delle aziende con meno di 250 addetti.

Risulta inoltre fondamentale che la "Legge per le PMI" abbia carattere cogente e sia vincolata al raggiungimento di determinati risultati in termini di crescita e rafforzamento delle imprese. Inoltre vista la necessità di destinare adeguate risorse per lo sviluppo delle PMI sarà fondamentale prevedere un riferimento all'azione del Ministero dell'Economia e delle Finanze.