



**ANAEPA**  
**confartigianato**

**L'IMPRESA ARTIGIANA E LA SFIDA DELLA  
QUALITA' NEL MERCATO DEL COSTRUIRE  
(ABSTRACT)**

**MILANO, 17 MAGGIO 2010**

## **L'IMPRESA ARTIGIANA E IL MERCATO DELLE COSTRUZIONI**

### **L'impresa artigiana ed il mercato del costruire oggi**

Il sistema produttivo è stato attraversato negli ultimi decenni da una profonda metamorfosi e l'impresa artigiana è pienamente immersa in questi cambiamenti.

Anche nella rappresentazione della crisi che ha investito le economie di tutti i Paesi l'attenzione degli Stati e dei mass media stenta a sganciarsi da una visione della struttura produttiva legata ad un passato ormai remoto. Le stesse politiche di sostegno per la ripresa guardano prevalentemente alle grandi imprese e al sostegno dei loro mercati. Sulla piccola impresa e l'impresa artigiana l'attenzione appare minore ed i provvedimenti per il loro sostegno quasi totalmente assenti.

In realtà, in particolare in Italia, a subire la crisi è soprattutto la piccolissima impresa. e senza la collocazione al centro delle politiche economiche, finanziarie, fiscali e industriali di questo vasto ed essenziale tessuto produttivo, l'impatto anche sull'occupazione rischia di essere devastante e la ripresa non potrà che allontanarsi e fondarsi su fattori di scarsa qualità.

I fenomeni richiamati hanno investito ampiamente tutti i settori produttivi ma nel settore delle costruzioni questi sono meglio identificabili e più immediatamente riscontrabili. Gli unici luoghi di produzione dove la frantumazione della grande impresa può essere concretamente misurata sono proprio, e forse solo, i cantieri di costruzione. Mentre infatti negli altri settori le unità produttive si frantumano e si disperdono sul territorio, il cantiere le concentra tutte in un luogo fisico determinato. E che il cantiere sia ormai una ragnatela di appalti e subappalti è sotto gli occhi di tutti ed in questa fabbrica virtuale il protagonista del fare è ormai solo la piccola impresa artigiana.

### **L'intreccio tra crisi edilizia e crisi del mercato finanziario**

Altro punto critico per l'edilizia italiana, da lungo tempo strategicamente orientata alla costruzione di residenze da acquisire in proprietà, è il rapporto con il sistema bancario. Esso riguarda sia il finanziamento nel lungo arco di tempo durante il quale si realizza il prodotto casa sia la durata e le condizioni di accesso ai mutui edilizi. La situazione appare a questo riguardo meno positiva: l'indebitamento delle imprese nei confronti delle banche ha continuato a contrarsi marcatamente sui dodici mesi, soprattutto per le imprese medio-grandi; per le piccole è rimasto sostanzialmente stabile ma assai restrittivo per ammontare e condizioni. Le imprese continuano quindi a segnalare il permanere di difficoltà di accesso al credito, malgrado l'irrigidimento delle condizioni di offerta da parte delle banche si è fermato.

La connessione tra attività edilizia e attività finanziaria, drammaticamente evidenziata non solo nella crisi attuale ma anche in quella del 1929, testimonia che la questione dell'accesso al credito costituisce di gran lunga il tema più importante per la sopravvivenza e lo sviluppo dell'impresa edilizia, a causa della lunga durata del ciclo produttivo che va dalla progettazione, alla costruzione ed alla collocazione sul mercato del prodotto edilizio. Quindi, le difficoltà che colpiscono le imprese minori si accrescono per le imprese che operano nel mercato edilizio; segnatamente quelle artigiane, che dispongono di garanzie reali e di capitali propri molto limitati.

Nella prospettiva di un'uscita dalla crisi corrente è importante riflettere sui nodi irrisolti per proporre nuove regole e nuovi comportamenti.

In Italia, il ciclo edilizio, interrotto dalla crisi, è stato caratterizzato dalla preminenza della produzione di residenze destinate all'acquisto in proprietà. Il punto chiave che rende molto problematica la ripresa di quel ciclo edilizio è l'approssimarsi della saturazione della domanda di abitazioni in proprietà. Si ripresenta, infatti, una situazione analoga a quella che causò una forte crisi a metà degli anni '60, in questo caso specifica solo dell'Italia e segnatamente del settore edilizio.

Ma questa volta, con più dell'80% di residenze in regime di proprietà e con l'affitto confinato ad una modesta quota residua, la ripresa di un ciclo, stimolato dalla corsa alla proprietà, appare assai difficile.

Lungo un periodo ormai pluridecennale sono rimasti in ombra gli altri settori dell'attività edilizia:

- le residenze destinate all'affitto, e tra queste l'edilizia residenziale a finanziamento pubblico;
- il rinnovo urbano e la manutenzione del parco immobiliare;
- il recupero rispetto all'abusivismo ed al disordine urbanistico, soprattutto nelle aree periferiche e nei comuni di corona alle grandi conurbazioni;
- la tutela ed il recupero dell'equilibrio ambientale;
- la difesa del suolo e dell'edificato dalle calamità naturali (erosione costiera, frane, regime di fiumi, laghi e loro alvei);
- le analisi ed opere di difesa da eventi sismici ed eruzioni vulcaniche;
- l'attività edilizia all'estero;
- le carenze e le mancate armonizzazioni nel quadro legislativo e normativo.

### **Il riequilibrio necessario tra grande impresa e piccola impresa**

Ognuna di queste zone d'ombra richiede un'attenzione nuova ma anche un riequilibrio tra i grandi promotori e le piccole imprese operanti nell'edilizia.

Il grande promotore ha finora avuto la posizione preminente in un ciclo edilizio che si conclude drammaticamente nella persistenza di molte abitazioni invendute, e quindi, sia nella stasi delle nuove costruzioni sia nello squilibrio dei conti aziendali.

In sostanza, il recupero di attenzione sull'ampia area del mercato edilizio diversa dalla domanda di abitazioni in proprietà e l'emergere di un'autonoma capacità d'iniziativa della piccola impresa appaiono le due condizioni centrali per la ripresa dell'attività di produzione edilizia.

Per profittare di tale ripresa, la piccola impresa – in cui può identificarsi l'impresa artigiana – deve necessariamente operare un salto di livello, mediante una rapida e diffusa aggregazione volontaria (ma non esclusiva) di imprese artigiane in strutture associative. Tali strutture devono essere capaci di trattare alla pari con amministrazioni locali e banche; in grado anche di coprire o riaccorpate al proprio interno l'intero arco (o la quota prevalente) delle singole attività specialistiche che intervengono progressivamente nel processo di costruzione del prodotto edilizio (sia esso un edificio di abitazione o un'opera pubblica); di coordinare in modo stabile le competenze

operative o professionali che non si dovessero reperire all'interno del mondo dell'artigianato.

Il legame con il territorio insito nell'attività edilizia richiede che si vada alla costituzione di uno o più strutture associative per ogni comprensorio omogeneo (almeno a livello provinciale). Può essere alla portata delle capacità finanziarie e realizzative delle strutture associative artigianali il salto di qualità per passare da un ruolo subordinato all'impresa di medio-grande dimensione (fornitura al grande di limitate competenze specialistiche) all'impegno diretto nella costruzione di un edificio abitativo di media cubatura che, peraltro, costituisce la maggior parte del costruito corrente.

In tale prospettiva è importante che, per quanto riguarda il rapporto con le amministrazioni locali, le strutture associative artigiane ottengano lo spaccettamento degli interventi edilizi e l'attribuzione all'effettivo operatore.

L'attribuzione dell'intervento all'effettivo operatore consentirebbe un rapporto di maggiore soddisfazione con le banche le cui preferenze vanno certamente per la ripartizione del rischio finanziario sulla base delle dimensioni (e delle garanzie) offerte dal diretto esecutore dell'intervento. Ovviamente il rapporto con amministrazioni e banche, quali grandi, quali piccole, richiede che, contestualmente, a sostegno delle attività delle strutture associative locali agisca, centralmente, un organismo che faccia da supporto nei singoli percorsi di acquisizione e realizzazione delle commesse.

### **La flessibilizzazione della normativa urbanistica ed il rinnovo urbano**

Lo sviluppo del project financing ha sospinto la flessibilizzazione della gestione e dell'impostazione dell'intero quadro normativo urbanistico. Infatti, se si vuole poter contrattare tra pubblico e privato una collaborazione che porti ad investire là dove ci siano le esigenze ma manchino le risorse, si ricorre ai privati, in cambio anche dei vantaggi ottenuti attraverso la modificazione del quadro normativo urbanistico. E' questa una grossa opportunità che si presenta alla piccola impresa, poiché, sia nel tessuto urbano sia in quello territoriale, ciò che finora è stato trascurato non sono solo le grandi opere pubbliche, ma soprattutto una moltitudine di piccoli interventi. Ciò che dovrebbe accadere è che questo caleidoscopio di interventi sia affidato in piccole tranches anziché costituire accorpamenti appetibili per le imprese maggiori, le quali, a transazione conclusa, non fanno altro che spaccettare e subappaltare a operatori minori. Anche in questo caso sarebbe necessario che le piccole imprese si associassero in modo da poter rispondere alla grande varietà di problemi e competenze che si presentano nella realizzazione di opere pubbliche e, successivamente, anche nel campo della manutenzione e della stessa gestione.

La tendenza a liberalizzare il quadro delle regole urbanistiche non si è fermata al project financing ma, recentemente (marzo 2009), ha interessato la ristrutturazione dell'edificato (il così detto Piano Casa) con una base normativa adottata da quasi tutte le regioni. Nella pur notevole varietà delle singole leggi regionali, è stato accolto il principio di poter ampliare la cubatura edilizia in misura non superiore ad un terzo dell'esistente, ad edifici con consistenze limitate a 1.000 metri cubi. Così ristretta può apparire una questione di interesse limitato e d'interesse dei piccoli centri più che delle città.

Lo spiraglio che si è aperto sembra creare le condizioni per una razionalizzazione delle situazioni urbane più difficili, in particolare con la bonifica delle periferie abusive di metropoli e medie città. Infatti, con la possibilità di accorpate le volumetrie si ottengono spazi vuoti da destinare ad opere di riqualificazione (arredo urbano, verde pubblico, ecc.).

Le ricadute di tali disposizioni di legge, danno luogo anche in questo caso ad interventi alla portata delle imprese artigiane associate.

### **Il posizionamento dell'impresa artigiana nell'urbanistica contrattata**

La flessibilizzazione della gestione urbanistica apre alla piccola impresa artigiana la possibilità di essere coprotagonista del nuovo ciclo di sviluppo edilizio, a condizione che essa si attrezzi mediante la costituzione di strutture associative locali e di una struttura centrale di supporto e consulenza. Bisogna cogliere le opportunità aperte, rispettivamente:

- dal project financing, prevalentemente inteso a sostenere il rilancio delle opere pubbliche e delle infrastrutture nel tessuto urbano e nel territorio;
- dal rilancio dell'edilizia pubblica e comunque di un parco alloggi destinato all'affitto;
- dalla gestione e manutenzione d'interventi di nuova produzione edilizia e di riqualificazione e recupero;
- dalle nuove leggi regionali sulla casa, prevalentemente intese a consentire un rinnovo urbano di massa e una migliore utilizzazione in elevazione dello spazio urbano.

Un ulteriore passo in avanti riguarda l'attuazione delle misure di incentivazione alla ristrutturazione edilizia mediante abbuoni fiscali a cui necessario abbinare validi controlli nel merito degli interventi per garantire un effettivo innalzamento della qualità costruttiva e tecnologica degli edifici.

La questione della qualità è uno dei punti salienti nel mercato edilizio, settore che ne è rimasto quasi interamente fuori, data la totale confusione tra le cosiddette qualità prestazionali – spesso minutamente regolamentate per legge – e qualità come soddisfazione dell'utente, sottoposta a regole e verifiche a livello di prodotti, di processo e di qualificazione aziendale. In questo contesto le strutture associative artigiane, disponendo al proprio interno della gran parte delle competenze edilizie richieste dall'intervento, si troverebbero nella circostanza di soddisfare in modo coordinato e sinergico la qualità di prodotto, di processo e aziendale, acquisendo in tal modo posizioni di leadership sul terreno della qualità del costruito.

### **Il mercato immobiliare e la gestione integrata dei servizi**

Le tendenze effettive di mercato sono segnate però da orientamenti che non sempre sono guidati dalla qualità e dalla trasparenza e dunque da condizioni favorevoli per una effettiva concorrenza e qualificazione della struttura produttiva.

A volte tali imprese nascono dalla frantumazione della vecchia organizzazione fordista della grande impresa, nella quale insieme ai processi di esternalizzazione di attività e

cicli di lavorazione si associano scelte di spin off della stessa “gestione” dei patrimoni immobiliari in uso o dimessi.

Oltre alla poca trasparenza, queste nuove realtà determinano anche una sostanziale ridefinizione del rapporto fra domanda ed offerta nella manutenzione e gestione di una fetta consistente del patrimonio immobiliare, che si riflette soprattutto sulla presenza della impresa artigiana, sempre più subordinata e mediata da queste imprese. Subordinazione che investe non solo e non tanto le imprese artigiane delle costruzioni ma anche quelle operanti nei settori affini dell'impiantistica, della manutenzione e dei servizi, in mercati che storicamente sono stati caratterizzati dalla presenza della piccola impresa. Le nuove forme imprenditoriali che, infatti, questi processi inducono in questi settori spingono verso una aggregazione verso l'alto della domanda sottraendo alla piccolissime imprese il rapporto diretto con i clienti finali.

### **Dall'impresa fordista alla ragnatela di imprese**

L'espressione maggiormente utilizzata per caratterizzare l'evidente e perseguito svuotamento della grande impresa è il cosiddetto *outsourcing*, che sta ad identificare il processo di scomposizione dell'impresa, la quale, passando da un sistema produttivo “a catena” ad un sistema “a rete”, delinea una produzione non più unitaria, ma, nella migliore delle ipotesi, modulare. Tutto questo è finalizzato al cosiddetto *downsizing*, il dimagrimento: l'impresa post industriale non detiene più al proprio interno tutte le attività che sono necessarie per la produzione del prodotto finale. Solo il cosiddetto *core business*, il nucleo di competenze specifiche ed identificanti, resta all'interno dell'impresa, tutti gli altri segmenti produttivi sono decentrati su imprese che fanno di quelle attività il loro *core business*.

Economicamente l'*outsourcing* si basa su due elementi connessi tra di loro. In primo luogo la segmentazione del processo produttivo, fenomeno, che si va a contrapporre alla produzione integrata, fordista, con ripercussioni non solo geografiche o logistiche, comportante la frammentazione spaziale della produzione in più sedi geografiche differenti, ma anche ripercussioni giuridiche, implicando la spartizione della produzione tra soggetti giuridici differenti. Su questa spartizione si innesca il secondo dato unificante di tutte le fattispecie di decentramento, quello che potrebbe essere definito il contrappeso dell'affidamento all'esterno dell'azienda di funzioni e processi, ossia la stipulazione di una rete di contratti commerciali che assicurino il collegamento produttivo tra le parti.

Il fenomeno della segmentazione e della virtualizzazione della impresa è complesso e soggetto a continua metamorfosi, pur non essendo una novità recente. La gestione produttiva, ed in particolare l'organizzazione della forza lavoro, dell'impresa economicamente e funzionalmente “debole”, fortemente condizionata dalle esigenze dell'impresa “forte”, si plasmano e trasformano perdendo, nei fatti, parte di quella indipendenza e autonomia che, dal punto di vista giuridico e formale, è piena e incondizionata. Si ha, così, un fenomeno di subordinazione di fatto non più, e non solo, tra lavoratore e imprenditore, ma anche tra imprese. L'impresa in posizione di debolezza è, nei fatti, legata con un rapporto “subordinato”, all'impresa forte. Questo vincolo, che si instaura a monte, non può che condizionare il rapporto giuridico di reale

subordinazione, che si forma a valle, tra imprenditore e lavoratore.

### **Dalle grandi imprese alle scatole vuote**

In altri termini, oggi la grande impresa è un soggetto economico decisamente più complesso rispetto all'impresa che abbiamo conosciuto nel passato anche recente.

La scomposizione della impresa fordista viene spesso descritta con la metafora della "piramide" che si trasforma in una "ragnatela". La piramide era fortemente legata al territorio, mentre la ragnatela ha solo alcuni leggeri collegamenti. La piramide concentrava tutte le attività in un luogo fisico determinato, mentre nella ragnatela vengono scomposte e disperse ovunque. Nella produzione fordista il contratto che caratterizzava il legame con le risorse umane impegnate nelle diverse attività e/o cicli produttivi era quello di "dipendenza" a "tempo indeterminato". Il processo di trasformazione della piramide in una ragnatela si attua proprio a partire dalla modifica di questa relazione contrattuale.

Se possiamo dunque individuare un tratto fondamentale dei moderni processi della produzione e di organizzazione della grande impresa questo è appunto nella tendenza a spingere verso la piccola e piccolissima impresa la gestione operativa di tutti i cicli di lavorazione e dunque allontanare da se la gestione del fattore lavoro.

### **La piccola impresa e la concorrenza sleale dall'alto e dal basso**

La concentrazione del mercato verso l'alto con una aggregazione artificiosa della domanda e una grande impresa virtuale che media e subordina la presenza della piccola impresa, ha investito in larga parte anche il mercato degli appalti pubblici. In questo modo la piccola impresa artigiana subisce una sorta di concorrenza sleale sia dall'alto che dal basso. Una concorrenza dall'alto derivante dalla aggregazione artificiosa di lavori, servizi e forniture prima affidati con più appalti separati ed oggi, quasi sempre, artificialmente aggregati in megappalti affidati con i global service o a contraenti generali o a promotori dei cosiddetti project financing che gestiscono per conto del committente pubblico la relazione contrattuale, in un regime privatistico, con la piccola impresa che rimane la vera protagonista del fare ma in una condizione fortemente subordinata e condizionata dal mediatore privato del committente pubblico.

Non meno significativa è la concorrenza altrettanto sleale proveniente dal basso che la piccola impresa è oggi costretta a fronteggiare. I fenomeni, infatti, che abbiamo richiamato, di esternalizzazione e svuotamento delle grandi imprese, spingendo la competizione verso il basso, sulle piccole imprese e sul fattore costo del lavoro, favoriscono con tutta evidenza le organizzazioni che fondano la loro offerta sul non rispetto delle regole.

La piccola impresa strutturata e regolare, quale è nella stragrande maggioranza quella associata, si trova dunque nella stessa condizione del ferro battuto dal martello sull'incudine. Subisce una concorrenza sleale dal basso delle imprese irregolari alimentate da lavoro grigio, o irregolare e, sempre più frequentemente, da lavoro nero. Subisce però anche una concorrenza sleale più raffinata proveniente dall'alto, derivante dalla concentrazione oligopolista della domanda.

### **Le imprese e il mercato pubblico di lavori, servizi e forniture**

La fase in cui esistevano imprese in grado di produrre beni finiti da porre sul mercato partendo dalle risorse prime si è, ormai, del tutto esaurita: oggi le stesse imprese sono produttori di beni semi-lavorati e, al contempo, soggetti che pongono domande al mercato, aventi ad oggetto tutti i “servizi per l’impresa” e i “beni strumentali” all’esercizio della stessa. Orbene l’impresa è quindi sia soggetto offerente, sia soggetto acquirente e spesso ciò che offre non è destinato al consumatore finale ma ad un’altra impresa, all’interno di un percorso di “filiera”.

Le regole ed i modi di “dialogo” tra chi chiede e chi offre in questo peculiare mercato sono tipizzati e codificati e, siccome è il mercato a dettare le regole e l’impresa a dover conoscere tali regole per potere intercettare la domanda, diviene di primaria importanza approcciare la questione partendo dal mercato per svolgere alcune considerazioni sulla forma di impresa più efficace ed efficiente a muoversi in esso.

### **Strutturazione e disciplina della commessa nei nuovi istituti contrattuali**

Anche dal punto di vista strettamente contrattuale si può affermare che negli ultimi anni vi sia stato un notevole aumento della complessità negli approvvigionamenti pubblici.

Il tipico contratto di appalto non è più, infatti, l’unica forma contrattuale con cui le amministrazioni si approcciano al mercato, essendo oggi solo una tra le forme presenti.

L’appalto è il contratto con il quale l’operatore economico è chiamato a trasformare in realtà un progetto già redatto dal committente, dovendo agire mediante propria organizzazione di mezzi, persone e materiali ed assumendosi un rischio prettamente imprenditoriale, ossia il rischio di non coprire le spese con il prezzo corrisposto dal committente.

Certamente in un mercato pubblico come quello attuale, che vede l’aggiudicazione delle gare con ribassi molto elevati, tale rischio è sempre più concreto e serio, in quanto, salvo i casi di compensazione dei prezzi, il corrispettivo dell’appalto resta invariato nel corso dell’esecuzione dei lavori. Vi è, quindi, il reale pericolo di non trovare alcuna remuneratività nelle attività svolte, se non addirittura di incorrere in perdite.

Quanto detto è ancora più vero in un contesto di mercato globalizzato dove i costi dei fattori produttivi e delle materie prime sono soggetti a numerose e repentine oscillazioni, dovute a speculazioni internazionali o bolle economiche, tanto da rendere sempre meno possibile la redazione di un buon computo del lavoro per poterne ricavarne un utile certo e predeterminato.

L’alea del rischio imprenditoriale si sta quindi espandendo e, in tale contesto, le piccole imprese dotate di minor giro di affari, minor provvista economica e minor possibilità di compiere economie di scala, sono le prime a subirne il peso.

### **L’impresa nel mercato pubblico**

Si può affermare che anche il settore dei lavori pubblici si stia sensibilmente modificando, dividendo e parcellizzando elementi che sino a non molto tempo fa erano racchiusi in una unica impresa. Oggi, si dividono gli aspetti organizzativi, gli aspetti costruttivi, gli aspetti gestori e gli aspetti finanziari, andando a sollecitare la massima specializzazione.



Il fenomeno richiede quindi una elevatissima capacità di “rete” e “relazione”, senza le quali il singolo non è in grado di affrontare tutti le peculiari sfaccettature di un mercato evoluto, dovendo altrimenti fermarsi a forme di affidamento tipiche e consolidate che, ad oggi, sono anche quelle che hanno i minori margini di guadagno.

Le piccole imprese hanno di fronte a loro una sfida che vede aspetti di criticità e da aspetti di opportunità. Le prassi operative, che da questo punto di vista, si stanno manifestando in alcuni mercati di forte interesse della piccolissima impresa sono però poco rassicuranti. Oltre a quello delle costruzioni è il caso dei settori dei servizi di pubblica utilità.

### **Il Consorzio Artigiano e gli appalti pubblici**

Il sistema di mercato oggi presente prevede una elevata quantità di contratti di lavori connotati da complessità, sia dal punto visto tecnico-costruttivo sia dal punto di vista della regolamentazione.

Le imprese singole, soprattutto se di piccole dimensioni, non possono che faticare ad avere i requisiti e le capacità imprenditoriali per lavori di notevole entità.

Diviene allora necessario sfruttare le formule aggregative e di riunione imprenditoriale che l'ordinamento mette a disposizione.

Tra queste, una formula tipica per le imprese artigiane è rappresentata dal consorzio artigiano regolato dall'art. 6 della l. n. 443/85.

Non di rado, però, questa tipologia di aggregazione imprenditoriale non è del tutto compresa dalle stazioni appaltanti in gara, che, in alcuni casi, sono giunte ad esclusioni di alcuni consorzi, creando ovvi problemi e criticità. Può quindi essere utile chiarire la questione in termini generali.

### **La crisi ed i tempi di pagamento**

La crisi finanziaria richiamata in apertura, alla luce delle profonde modifiche intervenute nei processi produttivi, produce effetti pesanti soprattutto sulle attività della piccola impresa. In un sistema produttivo nel quale la concorrenza sul “fare” è spostata sempre di più verso il basso la catena dei ritardi di pagamento rischia di diventare esiziale proprio e solo per l'impresa artigiana.

Non v'è dubbio che in un sistema economico attivo il denaro che corrisponde a controprestazioni di servizi erogati a pubbliche amministrazioni debba circolare con assoluta celerità, al fine di reimmettere nel sistema economico la liquidità accumulata dalla stessa amministrazione prelevandola dallo stesso sistema economico mediante l'imposizione fiscale.

In attesa che venga varata la direttiva 2009 (COM) 126 dell'8 aprile 2009 che modifica la direttiva attualmente vigente (2000/35/CE), ed in attesa di un successivo rapido recepimento nel nostro ordinamento delle novità comunitarie sarà infatti spesso necessario il ricorso al credito per sopperire ai ritardi dei pagamenti delle amministrazioni meno efficienti.

## **IDEE E PROPOSTE ANAEPA PER LA QUALITA' DEL COSTRUIRE**

### **Proposte ed impegni di ANAEPA**

L'ANAEPÀ è impegnata a promuovere la qualificazione delle proprie associate con l'obiettivo di difendere e sostenere la qualità della loro presenza in un mercato sempre più complesso. Fra gli impegni prioritari si colloca quello della promozione di Consorzi (di imprese, cooperative, titolari di partite IVA), di ambito metropolitano o provinciale, i quali comunque consentano ai partecipanti di continuare ad esercitare la propria attività anche al di fuori dell'ambito associativo.

Da qualche anno anche l'Unione Europea ha posto al centro delle sue politiche industriali il sostegno alla PMI, in analogia alla Small Business Administration attiva da decenni negli Stati Uniti.

### **I Consorzi nel mercato pubblico**

Le imprese singole, soprattutto se di piccole dimensioni, non possono che faticare ad avere i requisiti e le capacità imprenditoriali per lavori di notevole entità. Spesso la forma giuridica del consorzio, soprattutto se di natura cooperativa, è poco conosciuta e porta alcuni committenti pubblici ad incorrere in fraintendimenti in gara che, purtroppo, sfociano anche in illegittime esclusioni.

Non vi è dubbio che la strutturazione imprenditoriale artigiana è complessa e variegata, ma se da un lato il legislatore vede con favore le forme aggregative delle imprese artigiane al fine della formazione di una adeguata massa critica imprenditoriale in grado di affrontare contratti di consistente portata, dall'altro spesso questo non è del tutto chiaro ed evidente alle singole amministrazioni operanti.

Sul punto, oltre che una miglior specificazione legislativa, si crede possa essere certamente utile sollecitare un pronunciamento del Ministero delle Infrastrutture, che potrà esprimersi attraverso una circolare sul punto, o della Autorità di vigilanza per i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, mediante una propria determinazione, al fine di porre chiarezza su questioni che necessitano di certezza.

### **L'accesso al mercato pubblico**

Dalle direttive e dalle raccomandazioni dell'Unione Europea viene il richiamo alle Amministrazioni aggiudicatrici di guardare all'appalto pubblico come uno strumento formidabile per promuovere una vera e propria politica industriale. Da questo punto di vista, le peculiarità del mercato delle costruzioni sono del tutto evidenti, essendo caratterizzate da una domanda diretta (finanziamenti e investimenti) rappresenta in modo consistente dall'Ente Pubblico; un ruolo esclusivo dell'Ente Pubblico nel condizionamento indiretto (vincoli territoriali, norme tecniche, regolamenti, etc.) di tutta la domanda del mercato del costruire; fattori di produzione fortemente condizionati e, spesso, determinati dalla domanda (tipi di appalto, qualità dei progetti, tempi di esecuzione, tecnologie e norme tecniche, capitolati, etc.).

La committenza pubblica in questo contesto è il solo soggetto che può e deve esprimere un intervento condizionante (diretto e indiretto) non solo sulla qualità e quantità delle opere che si realizzano ma anche e soprattutto sul rapporto che queste realizzano con il

territorio, l'impatto che producono ai fini di una riqualificazione complessiva dell'ambiente, sui modi come queste si realizzano, sulla organizzazione e la qualità dei fattori della produzione.

Il mercato delle commesse pubbliche di lavori ha diverse vie di accesso per degli operatori economici che sono l'affidamento diretto, l'invito e l'evidenza pubblica.

Per poter accedere al mercato degli affidamenti diretti ed il mercato delle gare ad invito le imprese dovrebbero operare in primo luogo, segnalando il loro interesse ad essere invitate dalle amministrazioni mediante invio di apposite lettere, anche se non sollecitate da alcun avviso o creazione di elenco, in modo da mostrare la loro presenza nel mercato locale e sollecitare le amministrazioni a compiere inviti nei loro confronti e, in secondo luogo, mediante l'invio delle apposite istanze e domande per l'inserimento negli elenchi o albi da cui poi saranno prescelti i soggetti invitati.

In merito al mercato delle gare ad evidenza pubblica saranno necessarie forme di strutturazione imprenditoriale, sia per affrontare la burocraticità delle gare sia per affrontare le difficoltà contrattuali dei diversi tipi di accordi che oggi le amministrazioni utilizzano (dall'appalto tradizionale al leasing in costruendo passando per il project financing) sia per rispondere alle complessità tecniche dei lavori che ne formano oggetto.

Inoltre la riqualificazione imprenditoriale del ruolo del sub appaltatore altamente specializzato può essere una chiave di ridefinizione più corretta di alcuni ruoli di nicchia ma non per questo minori.

### **Il ruolo della Committenza pubblica**

L'impegno di Anaepa a promuovere una presenza dell'impresa artigiana all'altezza delle sfide che il mercato propone, è una condizione necessaria ma non sufficiente per garantire una effettiva ripresa fondata sulla qualità. Decisivo in questa sfida è il ruolo della Committenza pubblica e le modalità con le quali questo si esprime.

L'Ente Pubblico deve riuscire a sollecitare l'apporto e l'intervento corretto degli operatori economici, con procedure in grado di favorire il concorso competente di tutti, promuovendo anche nuovi strumenti e strutture che siano però in grado di incontrarsi con la struttura dell'offerta nella maniera migliore e più conveniente per gli interessi della collettività. Deve in sintesi riuscire a cogliere l'occasione che in questo mercato è data per coniugare qualità dell'opera e qualità del modo di realizzarla con la qualità dell'ambiente e la qualità dello sviluppo.

Deve in altri termini essere in grado di esprimere una doverosa (e dovuta) presenza nella gestione dei contratti anche e soprattutto nella fase di esecuzione, affinché l'attenzione esclusiva al prezzo non si risolva in una esecuzione che scarica tutti i problemi sui fattori più deboli della produzione.

### **L'introduzione della qualità nell'edilizia e nel rinnovo urbano**

Mentre nella produzione industriale la qualità è generalmente certificata, nell'edilizia e nell'urbanistica poco è stato fatto finora. Invece, occorre introdurla stabilmente nelle sue articolazioni di prodotto (edificio), di processo (costruzione) e aziendale (idoneità dell'impresa). Il compito di introdurre requisiti di qualità, attraverso una molteplicità di

piccoli-medi interventi, risulterebbe particolarmente consono alle caratteristiche dei consorzi artigiani.

Nella tutela dell'ambiente, la questione si pone sia in termini di interventi di bonifica rispetto al degrado ambientale sia in termini di manutenzione successiva di quanto bonificato. Anche in questo caso il compito appare particolarmente adatto all'impresa artigiana, trattandosi di una miriade di interventi, anche minuti, ma che necessitano un coordinamento per grandi comparti urbani e territoriali.

Nel dimensionamento degli interventi edilizi ed urbanistici, occorre evitare che la pubblica amministrazione - sia nelle gare per opere ed edilizia d'iniziativa pubblica sia nella programmazione urbanistico/edilizia - continui ad accorpate gli appalti in grandi lotti, che diventano appannaggio delle grandi imprese e che solo successivamente vengono da queste suddivise in lotti minori, i quali sono affidati in subappaltato alle imprese artigiane, con forte pregiudizio della qualità, dei costi e dei tempi di realizzazione.

### **Il contrasto dell'illegalità e della criminalità organizzata.**

Come si è cercato di evidenziare i processi di ristrutturazione che hanno investito gli apparati produttivi sono fortemente caratterizzati da fenomeni che possiamo riassumere nella tendenza alla fuga dalle vecchie regole che avevano caratterizzato il capitalismo fordista. A questa fuga spesso si associano tendenze al controllo oligopolista dei mercati e fenomeni di degenerazione nella competizione spinta verso il basso.

Per l'impresa artigiana strutturata associata ad Anaepa il contrasto di queste tendenze e di questi fenomeni è una condizione essenziale per garantire la sua stessa esistenza.

Nel settore delle costruzioni poi a questi fenomeni si può associare la presenza nefaste del sistema della corruzione e della criminalità organizzata per le quali, in entrambi i casi, per ragioni oggettive e soggettive, è la piccolissima impresa a subire il peso della collusione e della compromissione giocata sopra la sua testa e contro i suoi interessi.

Le imprese artigiane di Anaepa sono dunque impegnate a contrastare: la concorrenza sleale determinata dagli accorpamenti artificiosi delle commesse pubbliche; il lavoro nero e l'elusione delle norme sulla sicurezza; rivendicando scelte trasparenti e più attente della committenza pubblica.

Gruppo di Lavoro estensore del documento:  
Stefano Bastianoni, Ivan Cicconi, Saverio Miccoli, Gianfranco Oligeri,  
Daniela Scaccia, Federico Ventura.