

Lo Statuto delle imprese



UNIONCAMERE

CAMERE DI COMMERCIO D'ITALIA

Politiche e reti per lo sviluppo

Lo Statuto delle imprese

Il presente volume è stato curato
da Roberto Fontolan e Alessandra Altina

Editore: Retecamere Scrl, Roma
© 2012 Retecamere Scrl, Roma

Finito di stampare nel mese di luglio 2012
dalla tipografia Copygraph sas, Roma

ISBN 978-88-6077-123-0

L'utilizzo delle informazioni contenute nel presente
volume è consentito solo su autorizzazione dell'editore

Sommario

Nota di edizione	7
-------------------------	---

RELAZIONI

I valori di una svolta culturale	9
---	---

CLAUDIO GAGLIARDI
RAFFAELLO VIGNALI
ALESSANDRO VENTURI
GIORGIO MEO
LILIANA ROSSI CARLEO

INTERVENTI

Una responsabilità per tutti	33
-------------------------------------	----

ANTONIO D'ATENA
MARINA D'ORSOGNA
ERMANNIO BELLI
TIZIANA CARDONE
ROBERTO CERMINARA
STEFANIA MULTARI
ANTONIO VINCENZI
ROMANO TIOZZO
MARCO RAVAZZOLO
RICCARDO TISCINI

DOCUMENTI

Il testo dello Statuto e le audizioni di Unioncamere	75
---	----

Legge 11 novembre 2011, n. 180
Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese

Audizione alla Camera dei deputati, 12 maggio 2010

Audizione al Senato, 4 maggio 2011

NOTA DI EDIZIONE

A novembre del 2011 e dopo un dibattito che ha animato non soltanto il Parlamento ma anche le componenti imprenditoriali, è stata approvata la legge 180/2011, recante *Norme per la tutela della libertà d'impresa*. Meglio noto come Statuto delle imprese, il provvedimento contiene una serie di principi che dovranno guidare il legislatore nella predisposizione di norme che interessano la vita imprenditoriale e, al contempo, orientare l'azione dell'amministrazione pubblica. La predisposizione del provvedimento, che ha avuto come primo firmatario l'on. Raffaello Vignali, e la sua approvazione hanno rappresentato un passaggio di grandissima importanza (molti parlano di "rivoluzione culturale") per il sistema imprenditoriale e per le istituzioni di riferimento delle imprese, quali sono le Camere di commercio.

Essendo però lo Statuto prima di tutto una legge di principi, ad essi occorre ora dare piena attuazione.

A questo scopo, Unioncamere ha promosso un Forum a inviti, che si è tenuto il 26 marzo scorso, con l'obiettivo di approfondire la natura dello Statuto, chiarirne le prospettive, favorirne sviluppi che in coerenza con l'impianto della norma siano di effettivo e sostanziale vantaggio per le imprese e per l'intero assetto della cultura economica del Paese.

Al confronto, curato da Roberto Fontolan, hanno preso parte giuristi ed esponenti del mondo imprenditoriale, secondo una formula di tipo seminariale.

L'incontro, introdotto dal segretario generale di Unioncamere, Claudio Gagliardi, e dall'on. Raffaello Vignali (vicepresidente della X Commissione attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati), ha preso spunto dalle relazioni di Alessandro Venturi (docente di Diritto pubblico comparato nell'Università di Pavia), Giorgio Meo (preside e ordinario di Diritto commerciale alla facoltà di Economia di Universitas Mercatorum di Roma) e Liliana Rossi Carleo (ordinario di Diritto privato presso la medesima università), ai quali è stato chiesto di approfondire i principi dello Statuto delle imprese, la sua dimensione sociale e le implicazioni comunitarie e le interrelazioni con la pubblica amministrazione e con la disciplina della concorrenza. Dopo questi interventi si è aperto il dibattito al quale hanno preso parte Antonio D'Atena (ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Tor Vergata di Roma), Marina D'Orsogna (ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Teramo), Riccardo Tiscini (professore straordinario di Economia aziendale presso Universitas Mercatorum), Romano Tiozzo (ministro dello Sviluppo economico), Ermanno Belli (Confcooperative), Tiziana Cardone e Marco Ravazzolo (Confindustria), Roberto Cerminara (Confcommercio), Stefania Multari (Confartigianato) e Antonio Vincenzi (Confagricoltura).

Il ricco mosaico di analisi, osservazioni e commenti composto nel corso del Forum (ognuno degli intervenuti ha poi avuto modo di rivedere il proprio contributo) viene ora offerto all'ampio pubblico degli studiosi, amministratori, politici e protagonisti della vita economica nazionale. Infatti, come è stato più volte sottolineato nel corso del dibattito, occorrono l'impegno e la responsabilità di tutti affinché lo Statuto possa mantenere le sue promesse. La pubblicazione che vi apprestate a sfogliare è il primo strumento che Unioncamere mette a disposizione per questo imprescindibile lavoro comune.

RELAZIONI

I valori
di una svolta culturale

LA RIVOLUZIONE DEL PENSARE (IN PICCOLO)

CLAUDIO GAGLIARDI

Segretario generale di Unioncamere

Il Forum sullo Statuto delle imprese, la legge n. 180 dell'11 novembre 2011, affronta un tema di grandissima importanza per il mondo produttivo e il sistema camerale. Ringrazio anzitutto l'on. Raffaello Vignali, che partecipa a questo Forum e che è stato il primo firmatario della proposta di legge, di cui effettivamente il nostro ordinamento avvertiva il bisogno.

Dal 1970 il nostro Paese ha uno Statuto dei lavoratori, dal 1998 una norma in materia di consumo che si è poi tradotta nel Codice del consumo. Ma una legge di principi generali specifica per il mondo dell'impresa – e della micro, piccola e media impresa in particolare – non c'era.

Ed era una mancanza non da poco, considerando che l'Italia è il Paese dell'impresa diffusa.

Ora i principi ci sono e occorre dar loro attuazione. Ma alcuni passaggi, soprattutto sotto il profilo giuridico, vanno, almeno in parte, approfonditi, individuando percorsi normativi originali, ovvero organizzando il coordinamento o la correzione della disciplina vigente, in maniera da dare piena affermazione a quei principi importanti e ormai inderogabili. Dare attuazione alle indicazioni dello Statuto richiede soprattutto una riflessione di tipo giuridico, da affiancare magari con nuovi profili di ricerca in ambito universitario.

Ma lo Statuto – e il suo lavoro preparatorio – è espressione anche di un cambio culturale. E proprio per dare un contributo di analisi giuridica ma anche per assecondare questo processo di evoluzione culturale che abbiamo pensato di organizzare questo incontro. Abbiamo invitato a partecipare a questa iniziativa docenti universitari con diverse specializzazioni: per gli aspetti di rilievo costituzionale è con noi il professor Antonio D'Atena, per quelli inerenti al diritto amministrativo Marina D'Orsogna, in materia di diritto commerciale ascolteremo le osservazioni di Giorgio Meo, i rilievi di diritto privato ci giungeranno da Liliana Rossi Carleo, quelli di diritto pubblico comparato da Alessandro Venturi,

mentre Riccardo Tiscini darà il suo contributo sui temi più prettamente economici che emergono dalla norma. Romano Tiozzo ci aggiornerà infine riguardo all'attività di Mister Pmi. Dal momento però che lo Statuto nasce per valorizzare il patrimonio imprenditoriale del nostro Paese, è soprattutto dalle imprese che devono venire suggerimenti e indicazioni di priorità per tradurre nella realtà le prescrizioni dello Statuto. Per tale ragione abbiamo invitato a questo incontro anche una rappresentanza del mondo associativo proveniente da Confagricoltura, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative e Confindustria.

Vorrei evidenziare almeno tre aspetti della legge 180/2011 che, proprio in vista della piena attuazione dei principi dello Statuto, mi sembrano particolarmente importanti e interessanti, anche per alcune ricadute che possono avere sul sistema delle Camere di commercio.

Il primo di questi riguarda una delle finalità della legge: quella inerente all'adeguamento «dell'intervento pubblico e l'attività della pubblica amministrazione alle esigenze delle micro, piccole e medie imprese».

La prescrizione si declina in diversi articoli dello Statuto ma penso possa essere ricondotta a un principio basilare: la pubblica amministrazione deve essere "amica" delle imprese, non deve frapporsi come ostacolo alla nascita o alla vita quotidiana dell'impresa. A questo scopo lo Statuto introduce il principio della progressiva riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, in particolare di quelle micro, piccole e medie, la «reciprocità dei diritti e dei doveri nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione», la garanzia di un sostegno pubblico «attraverso misure di semplificazione amministrativa da definire in appositi provvedimenti legislativi, alle micro, piccole e medie imprese, in particolare a quelle giovanili e femminili e innovative».

Sotto questo profilo, in certo qual modo, lo Statuto va addirittura oltre, quando, all'art. 7, assegna alla riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese un valore autonomo.

Il cambiamento di "rotta" e il netto orientamento della pubblica amministrazione verso un rapporto più dialogico, conciliante e riguardoso delle necessità delle imprese rispetto

al passato mi sembrano evidenti. È vero che il nostro Paese ha avviato da oltre vent'anni il percorso della semplificazione amministrativa attraverso provvedimenti che si sono susseguiti nel tempo, ma l'indicazione dello Statuto mi sembra estremamente chiara e netta.

Questo percorso non poteva certo non incrociarsi con il lavoro svolto dalle Camere di commercio, che da tempo si battono e – nelle materie di propria competenza – si sforzano di attuare o propugnare percorsi di semplificazione e di riduzione dell'impatto della burocrazia.

Pubblica amministrazione dialogante, amica: questi principi, e il loro portato di valori, sono condivisi e "agiti" dal sistema camerale. Nei territori dove le imprese operano le Camere esprimono, nella pratica quotidiana dell'ascolto, la loro capacità di dare risposte e trovare soluzioni.

L'impatto della burocrazia, d'altro canto, nel nostro Paese è notevole. Abbiamo calcolato, infatti, che le imprese spendono oltre mille euro al mese in costi legati agli oneri amministrativi. Mai come in questo momento di crisi, quindi, servirebbe intervenire con decisione, riducendo questo aggravio.

Un secondo punto che vorrei sottolineare è quello della traduzione nello Statuto delle imprese di gran parte delle indicazioni contenute nello *Small business act*.

Forse il tratto unificante è proprio quel *Think small first*: un principio guida cui ispirarsi per costruire un sistema di sostegno (materiale e immateriale), di accessi abilitanti (al credito, alle reti della conoscenza), di regolamentazione appropriata (semplice, non onerosa, essenziale), non depressivo della voglia di fare impresa.

D'altro canto, il varo definitivo dello Statuto è giunto a distanza di un anno e pochi mesi dall'approvazione della direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 4 maggio 2010 sull'attuazione dello Sba e a distanza di circa sei mesi dal documento di revisione elaborato dalla Commissione europea. Nel solco tracciato dalla direttiva è stato emanato il regolamento dello Sportello unico per le attività produttive (d.P.R. 160/2010) che, insieme alla Segnalazione certificata di inizio attività, è strumento centrale nel rapporto tra pubblica amministrazione e imprese.

Il documento di revisione della Commissione europea, invece, delinea la panoramica dei progressi compiuti nell'attuazione dello Sba e definisce le nuove azioni per rispondere alle sfide della crisi economica. In particolare, la Commissione si propone di migliorare il quadro in cui operano le imprese, intervenendo in alcuni settori chiave: accesso al credito, regolamentazione "intelligente", mercato unico, internazionalizzazione, imprenditorialità, ambiente ed energia.

Infine, come previsto nello *Small business act* e pienamente tradotto nell'art. 18 dello Statuto, entro il 30 giugno il Governo deve presentare al Parlamento una «legge annuale per le Mpmi», volta a definire gli interventi per la tutela e lo sviluppo delle micro e piccole imprese, contenenti norme per l'immediata riduzione degli oneri burocratici, misure di semplificazione amministrativa, deleghe al Governo in materia di tutela e di sviluppo delle Pmi. Oltre a questo, al disegno di legge sarà allegata una relazione sullo stato di conformità della normativa vigente in materia di imprese rispetto ai principi e agli obiettivi dello *Small business act*; sull'attuazione degli interventi programmati; sulle ulteriori specifiche misure da adottare per favorire la competitività delle Mpmi, al fine di garantire l'equo sviluppo delle aree sottoutilizzate.

CAMMINO DI UNITÀ PARLAMENTARE

RAFFAELLO VIGNALI

*Vicepresidente della X Commissione attività produttive, commercio e turismo
della Camera dei deputati*

Diceva prima Claudio Gagliardi che il seminario di oggi è mirato all'applicabilità dello Statuto delle imprese. Suggestivo anche una riflessione giuridica. Sicuramente vi sono numerosi aspetti che riguardano i rapporti con l'Europa, lo *Small business act* e le norme europee: aspetti civilistici, aspetti con risvolti amministrativi, aspetti di taglio costituzionalista che è necessario approfondire. Lo Statuto delle imprese, infatti, essen-

do molto ampio, consente pure letture diverse e approcci differenziati. Innanzitutto qualche informazione su quanto accaduto nei mesi immediatamente successivi l'approvazione dello Statuto, diventato legge 180/2011 il 3 novembre scorso.

Alcuni atti previsti dalla norma sono in via di attuazione. A breve dovrebbe arrivare il d.p.c.m. di attuazione dell'art. 6. È alla firma del presidente Monti anche il d.p.c.m. di nomina del garante delle Pmi.

Sul fronte parlamentare lo Statuto procede. Ho partecipato ai lavori in Commissione e poi in aula del Decreto semplificazioni (dove è stata posta la fiducia) e più di una volta colleghi di vari partiti hanno protestato affermando: «Sono contrario a questo emendamento perché incompatibile con lo Statuto delle imprese». Oppure, in positivo: «Modificare il testo in questo modo sarebbe più in linea con lo Statuto delle imprese». Da questo punto di vista credo sia stato un fatto importante cercare – e ottenere – l'unanimità di tutto il Parlamento per l'approvazione dello Statuto. Infatti, non sono molte le leggi di iniziativa parlamentare di una certa consistenza approvate in una legislatura. Sicuramente, poi, non sono molte quelle che fanno segnare l'unanimità piena nelle tre letture necessarie: Camera, Senato e poi, di nuovo, Camera. La ricerca dell'unanimità era finalizzata a rendere lo Statuto patrimonio di tutti, non di una sola parte, perché è una legge ordinaria (e non una legge costituzionale, che avrei preferito in linea teorica, ma che non sarebbe mai giunta all'approvazione). La collegialità che sta dietro alla legge 180/2011 determina che venga difesa (e attuata) da tutti. Questo è un bene per il Paese e, soprattutto, per il nostro sistema economico.

RIFORMARE COME ESERCIZIO QUOTIDIANO

ALESSANDRO VENTURI

Docente di Diritto pubblico comparato all'Università degli studi di Pavia

«Qualunque cosa tu possa fare cominciala. L'audacia ha in sé genio, potere, magia», ammoniva Goethe. Questo mi sembra lo spirito che ha animato dapprima l'iniziativa, poi

l'approfondito dibattito in Commissione e da ultimo l'approvazione del disegno di legge recante lo Statuto delle imprese.

E dal punto di vista di un giurista credo non vadano neppure trascurati, specie di questi tempi, tanto l'iniziativa (parlamentare) quanto il consenso (unanimità) con cui il provvedimento è stato licenziato.

Una considerazione preliminare riguarda il significato metagiuridico dello Statuto: esso infatti codifica, innanzitutto, una mentalità e un modo di agire nuovi sul versante legislativo e regolamentare che gradualmente dovrebbero contaminare tutti i settori coinvolti dalla nascita allo sviluppo dell'impresa, dal privato al pubblico e viceversa. La nuova crisi economica mondiale ha dimostrato, se ancora ve ne fosse bisogno, che l'eccesso di regolamentazione e di statuizione dei controlli non ha migliorato la sicurezza nei rapporti commerciali e finanziari, tanto che oggi per una banale fornitura di prodotti occorre premunirsi di idonea fideiussione (istituto giuridicamente primitivo, rozzo e inefficace). La definizione di un quadro di regole certe, improntate alla trasparenza e all'imparzialità, consente di selezionare le imprese più efficienti e di aumentare la concorrenza a tutela (in questo caso sì) degli interessi degli utenti-consumatori e più in generale dell'intera comunità.

Occorre invertire la logica: dal sospetto alla fiducia, per un rating in tempo reale sulla serietà di ciascun operatore. In linea con quanto acutamente osservato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella relazione annuale (2009), l'intero impianto regolatorio del sistema delle imprese deve essere orientato a garantire le effettive necessità e proporzionalità delle procedure amministrative, a qualunque livello esse si collochino.

Non si può certo dire che nel nostro ordinamento manchino norme di legge che mostrino un certo *favor* nei confronti delle imprese e più in generale del sistema economico-produttivo; tuttavia tali previsioni di carattere generale incontrano i maggiori limiti proprio in sede di attuazione in via amministrativa, secondo un paradigma abbastanza noto: *Quot homines, tot sententiae*.

È nello spazio della discrezionalità dell'azione amministrativa che si annida gran parte dei vincoli e dell'onerosità degli adempimenti (le stime documentano oltre 16 miliardi di euro solo per le piccole e medie imprese) per l'avvio e l'esercizio delle attività imprenditoriali. Per esempio, per chi lavora sul campo, è ormai assodato che alla voce "impresa in un giorno" corrisponde più una dichiarazione di intenti che un fatto concreto. È vero che in un giorno si confeziona e spedisce una pratica che si chiama ComUnica, che altro non è che la somma algebrica di 3-4 adempimenti amministrativi, ma il problema sta a monte, cioè nel tempo che precede e che è necessario per mettere nelle condizioni di far partire anche la più semplice delle imprese, che sia quella di un noleggiatore con conducente o quella di un idraulico piuttosto che di un falegname. Come noto, quindi, non si tratta di porre in essere riforme epocali – che peraltro stentano a essere approvate – che non trovano nella prassi un adeguato recepimento, bensì di procedere partendo da una legislazione di principio chiara, certa e trasparente e insistere affinché la sua attuazione si tramuti in una riforma quotidiana, capace di creare una mentalità nuova nei confronti di chi si assume il rischio di intraprendere un'attività imprenditoriale. La legge 180/2011 rappresenta un primo esempio in questa direzione.

Un rapido sguardo alla legislazione degli altri paesi europei conferma un trend legislativo in atto, specie nell'ultimo decennio, caratterizzato da un *favor* particolare per le piccole e medie imprese, sulla scia degli atti normativi e non, adottati a livello comunitario e incentrati sul principio *Think small first*. Si potrebbe forse azzardare che anche a livello comunitario è in atto una sorta di ripensamento, o meglio adeguamento, rispetto a quanto inizialmente era stato sposato come modello competitivo incentrato sui grandi gruppi industriali.

Il Regno Unito con l'adozione del *Companies act* del 2006 (una vera e propria riforma del diritto societario) ha codificato taluni principi diretti a ridurre drasticamente gli adempimenti richiesti per la costituzione di nuove piccole e medie imprese (imprese con non più di 250 dipendenti, fatturato 11,2 milioni di sterline) e a semplificare le regole gestionali.

La riforma del diritto societario si è innestata in un contesto in cui già da anni erano state intraprese iniziative incentrate sulla qualità della normazione, codificate nel *Regulatory reform act* del 2001 secondo i seguenti principi: *proportional, accountable, consistent, transparent* e *targeted*. Con il *Legislative and regulatory reform act* del 2006 sono state disciplinate potestà normative secondarie, una sorta di *second opinion* con effetto abrogativo esercitata mediante i *Legislative reform orders*¹, dirette a modificare e rimuovere disposizioni legislative ritenute incongruenti rispetto ai principi testé ricordati. Da ultimo merita di essere menzionato lo *Statutory code of practice for regulators* del 2007, una sorta di vero e proprio codice di condotta dei pubblici poteri che impone loro di conformarsi ai principi direttivi ivi contenuti tanto nella definizione degli indirizzi di carattere generale quanto nell'esercizio delle singole funzioni loro attribuite secondo il principio *One stop shop*.

Non sono mancati simili interventi anche in Francia, capofila dei paesi europei per complessità della regolamentazione amministrativa, dapprima con la *loi 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit* che ha avviato un vero e proprio processo sistematico di semplificazione amministrativa per le imprese che si è concretizzato nel programma *Pacte force 5*, lanciato nel 2007 da Hervé Novelli a partire dal quale sono state intraprese importanti iniziative, soprattutto con riguardo alla piccola e media impresa, dirette a semplificare l'ambiente delle imprese, sostenere la loro innovazione, abbassare il peso fiscale, favorire il finanziamento di imprese di taglia media e far crescere le Pmi e rilanciare le loro esportazioni. In quest'alveo riformatore si innestano i vari programmi strategici, come ad esempio *Gazelles*, divenuto poi un vero e proprio *Statut de la Pme de croissance*² in cui sono codificati particolari regimi fiscali e specifiche tutele sociali riservati alle imprese più promettenti.

In Germania a partire dal 2006 sono entrate in vigore tre leggi (2006, 2007, 2009) di semplificazione per le piccole e medie imprese dirette a diminuire drasticamente il

1 www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/51/contents.

2 www.pme.gouv.fr/gazelles/StatutPMEdCroissance.pdf.

carico burocratico nella prospettiva di ridurre le autorità coinvolte in procedure autorizzatorie, di flessibilizzare e stabilizzare talune autorizzazioni specifiche.

Nel caso della Spagna, da ultimo, è stato il recente recepimento della Direttiva servizi (Direttiva Bolkestein) 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 che ha dato un impulso significativo all'avvio di una stagione di riforme per la semplificazione amministrativa. Con la *ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*³ è stata istituita la cosiddetta Amministrazione unica, *Ventanilla única*, che prevede la possibilità per tutte le nuove imprese di avanzare l'istanza, conoscerne lo stato, presentare controdeduzioni e accedere a tutte le informazioni in via telematica⁴.

In Italia, a partire dalla legge generale sul procedimento amministrativo (legge 241/1990 e s.m.i.), sono state avviate molteplici iniziative sulla semplificazione amministrativa, in via tanto legislativa quanto regolamentare (si pensi, ad esempio, ai regolamenti di delegificazione, allo Sportello unico per le attività produttive, Suap⁵), sino agli ultimi provvedimenti espressamente dedicati all'impresa in un giorno⁶ e al recente d.l. semplificazione⁷.

I provvedimenti testé menzionati hanno avuto certamente il merito di inaugurare una nuova stagione della regolazione dell'esercizio e dell'attività d'impresa; tuttavia, come si è rilevato in apertura, è mancato un approccio unitario al tema, specialmente nella definizione di taluni principi fondamentali inderogabili. Per vero, con la modifica del Titolo V della Costituzione e il superamento del parallelismo delle funzioni si è ulte-

3 www.boe.es/boe/dias/2009/11/24/pdfs/BOE-A-2009-18731.pdf.

4 Cfr. art. 18, comma 2: «Las Administraciones Públicas garantizarán que los prestadores de servicios puedan, a través de la ventanilla única:

a) Obtener toda la información y formularios necesarios para el acceso a su actividad y su ejercicio.
b) Presentar toda la documentación y solicitudes necesarias.
c) Conocer el estado de tramitación de los procedimientos en que tengan la condición de interesado y recibir la correspondiente notificación de los actos de trámite preceptivos y la resolución de los mismos por el órgano administrativo competente».

5 Cfr. d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160.

6 Cfr. legge 6 agosto 2008, n. 133, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, e segnatamente l'art. 38.

7 Cfr. legge 4 aprile 2012, n. 35 di conversione del d.l. 5/2012 in numerosi campi economici e del lavoro.

riormente complicato il quadro complessivo a fronte delle nuove e maggiori competenze attribuite alle Regioni.

Come rilevato dall'Autorità garante della concorrenza (anno 2010), le normative regionali hanno sovente contrastato gli interventi nazionali proconcorrenziali rischiando di compromettere l'efficacia dei processi di apertura avviati a livello nazionale o quantomeno di impedirne un'omogenea applicazione nelle diverse aree geografiche del Paese con effetti discriminatori per le imprese a seconda della localizzazione sul territorio e con grave pregiudizio per lo sviluppo dell'economia nazionale.

In un simile contesto e a fronte di una sostanziale inattuazione delle modifiche introdotte con la legge costituzionale 3/2001, il già labile confine delle prerogative statali e regionali sulle materie di rispettiva competenza è stato oggetto di plurimi interventi della Corte costituzionale.

Nella maggior parte dei casi – si pensi, tra quelli più eclatanti, alla legge obiettivo (sent. 303/2003), al codice dei contratti pubblici (sent. 401/2007), o da ultimo alla legge sul piano casa (sent. 121/2010) – la Corte ha sostanzialmente salvato gli interventi del legislatore statale in settori strategici per l'economia nazionale intersecando plurime competenze regionali.

Lo Statuto delle imprese credo si possa collocare nell'alveo testé richiamato. Esso, infatti, nella sua finalità di introdurre una disciplina sullo *status* giuridico delle imprese e in particolare delle micro, piccole e medie imprese così da accrescere la competitività del sistema Paese, è riconducibile alla materia "tutela della concorrenza"⁸ ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) attribuita alla legislazione statale esclusiva.

Tuttavia, come rilevato dalla dottrina, la materia "tutela della concorrenza" è meglio qualificabile come una "non materia", ovvero come una materia trasversale con una forza pervasiva di altre materie anche di competenza regionale. La rilettura offertaci

⁸ Dopo il codice dei contratti (nella stessa direzione cfr. anche le sent. 430/2007 e 431/2007), la Corte ha confermato anche la disciplina delle cosiddette liberalizzazioni: sia quella sull'abolizione dei minimi tariffari su cui cfr. Corte cost. 443/2007, sia quella sull'offerta del servizio taxi e l'apertura del mercato del trasporto pubblico locale agli autoservizi pubblici non di linea su cui cfr. Corte cost. 452/2007.

dalla Corte costituzionale con la sent. 401/2007 della “tutela della concorrenza” – materia che era stata fino a ora intesa esclusivamente quale valore da perseguire ancorché tramite norme di dettaglio nel rispetto dei principi di ragionevolezza (adeguatezza) e di proporzionalità – rappresenta certamente un punto di riferimento.

Ribadita, in linea con i propri precedenti, la coincidenza della nozione di tutela della concorrenza con quella operante in ambito comunitario, che include in sé «sia interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto», sia interventi mirati a ridurre gli squilibri attraverso la creazione delle condizioni per l’instaurazione di assetti concorrenziali, la Corte concretizza la predetta nozione rispetto allo specifico ambito dei contratti pubblici. In tale ambito, infatti, occorre assicurare la più ampia apertura al mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai fondamentali principi comunitari derivanti dal Trattato.

Allo stesso modo, l’adozione di principi fondamentali per assicurare uniformi condizioni di competitività del sistema delle imprese sul territorio nazionale, unitamente alla previsione di norme di dettaglio concernenti la semplificazione dei procedimenti amministrativi per l’attività d’impresa è innanzitutto dettata dalla necessità di garantire il rispetto di quei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza che caratterizzano tutta la disciplina comunitaria derivata. Il fatto poi che la materia “tutela della concorrenza” sia caratterizzata da un ambito di estensione incerto in ragione della sua trasversalità e quindi della sua potenziale interferenza orizzontale con altri ambiti materiali, assume nel caso di specie una connotazione del tutto particolare.

Nel caso di specie credo che non si realizzerebbe un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale prevalendo la disciplina statale su ogni altra fonte normativa.

Si veda, ad esempio, l’art. 6 sulle procedure di valutazione dell’impatto delle iniziative legislative e regolamentari anche di natura fiscale sulle imprese prima della loro adozione, ovvero l’art. 7 concernente la riduzione e la trasparenza degli adempimenti

amministrativi a carico di cittadini e imprese, e l'art. 9 disciplinante i rapporti con la pubblica amministrazione.

La peculiarità con cui si atteggia la materia "tutela della concorrenza" nel riparto Stato-Regioni si differenzia quindi anche dalle altre materie cosiddette trasversali. Essa, infatti, coincide semplicemente con le condizioni per la sua realizzazione e ha pertanto un ontologico e ineliminabile carattere di genericità e astrattezza rispetto al substrato materiale su cui incide. Di conseguenza, il legislatore statale ha titolo per disciplinare lo statuto giuridico dell'impresa, finanche con norme di dettaglio, a condizione che siano rispettati i limiti interni dettati dai principi di proporzionalità e ragionevolezza. In buona sostanza, una tutela della concorrenza così concepita può legittimare un intervento statale dettagliato senza che ciò comporti intese o accordi con le Regioni.

Tuttavia, va rilevato che specie per i provvedimenti attuativi delegati, al fine di evitare uno sconfinamento in materie di competenza regionale passibili di censure di costituzionalità, nel solco dell'insegnamento della Corte costituzionale 121/2010 conviene seguire la via della leale collaborazione tra livelli di governo in una politica, quale è la definizione di uno statuto giuridico dell'impresa, in cui si intrecciano molteplici competenze.

Una possibile soluzione per il corretto esercizio di un *multilevel government* è quindi rappresentata dai diversi moduli di raccordo istituzionale funzionali alla (leale) collaborazione⁹. Un esempio in tale direzione è rappresentato dall'intesa tra Stato, Regioni ed enti locali sull'atto statale concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, alla cronaca noto come "Piano casa", con lo scopo di predisporre misure legislative coordinate tra Stato e Regioni nell'ambito delle rispettive competenze e condividere l'introduzione di misure di semplificazione procedurali dell'attività edilizia.

Oltre alla legittimazione dell'intervento statale testé ricordata, non va neppure trascurata quella attinente alla definizione dei principi fondamentali nelle materie cosiddette di competenza concorrente ai sensi del comma 3 dell'art. 117. E invero lo Statuto

⁹ V. Amorosino, *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed enti locali*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", 2003, 88.

anche sotto questo profilo rappresenta certamente un caso significativo di legislazione di principio laddove all'art. 2 vengono definiti taluni principi fondamentali dello *status* giuridico dell'impresa, come ad esempio il diritto dell'impresa di operare in un contesto normativo certo, in cui sono ridotti al minimo i margini di discrezionalità amministrativa ovvero la progressiva riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, cui le legislazioni regionali si dovranno adeguare nello svolgimento delle loro competenze pena l'incostituzionalità delle norme contrastanti.

Approvato lo Statuto, si tratta ora di veicolarlo come "*acquis* dell'impresa". Il Governo, gli esperti e gli operatori sono chiamati a un'importante opera interpretativa e attuativa.

Alcuni esempi al riguardo possono meglio farci comprendere l'importanza che riveste questa "seconda fase" di vita dello Statuto.

In materia fiscale quando si fanno i conti del recupero dell'evasione occorre misurare quanto questo ha pesato sul sistema economico non solo in termini di maggiori costi conseguenti a un aumento della struttura pubblica dedicata ai controlli, ma anche come aumento degli adempimenti e dei costi impropri per le imprese che di quel recupero evasione non hanno visto ritorni né in termini di riduzione del carico fiscale, né di incrementi di efficienza dei servizi pubblici.

Le comunicazioni di dati a carico delle imprese, al netto dei provvedimenti di semplificazione testé ricordati, si sono moltiplicati dal 2006 a oggi creando, tra l'altro, in molti casi vere e proprie ripetizioni di dati già in possesso della pubblica amministrazione.

In questa prospettiva occorre quindi semplificare riducendo il carico fiscale per i contribuenti virtuosi e istituendo pene certe e severe per le evasioni conclamate, e favorire il recupero attraverso la *tax compliance* e il coinvolgimento attivo e riconosciuto dei professionisti.

La riduzione del carico fiscale attraverso un alleggerimento della pressione sulla porzione di reddito incrementale potrebbe essere un passo nella direzione di favorire quella *tax compliance* che a costo zero produrrebbe senz'altro un recupero di evasione fiscale.

Alla voce burocrazia ci stanno tutti quei costi, impliciti ed espliciti, che per l'impresa costituiscono una quota sempre più significativa del proprio fatturato e che vanno catalo-

gati alla voce “spese improduttive”. Ci si chiede per esempio perché un artigiano che cresce e che conferisce la sua ditta individuale in una più idonea forma giuridica (ad esempio, la srl unipersonale) per qualche periodo per il Registro delle imprese “cessa di esistere” pur continuando a lavorare e a essere sempre quello di prima con gli stessi attrezzi e gli stessi lavoratori. Sono misteri burocratici che però mettono in difficoltà lo stesso artigiano, che magari deve fornire in tempi rapidi una visura camerale per aggiudicarsi un contratto.

Un ulteriore esempio, emerso durante il dibattito, va nella direzione di immaginare l’amministrazione camerale come “amministrazione unica” per l’impresa, sul modello anglosassone-angloamericano dello *One stop shop*, prospettiva, quest’ultima, che potrebbe risolvere non pochi problemi, fra i tanti che ci sono, in sede di attuazione amministrativa, nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione.

Da ultimo, sul dibattito e controverso tema del *public procurement*, la vera questione, prima ancora di ipotizzare la suddivisione in lotti delle forniture di beni e servizi, è se esiste in Italia oggi un mercato dei pubblici appalti.

Questi sono solo alcuni dei nodi da sciogliere con i provvedimenti attuativi che vedranno impegnato il Governo e che devono inaugurare una nuova stagione per “liberare” le energie del nostro sistema produttivo, che non chiede innanzitutto sussidi o aiuti di Stato, ma la libertà di operare in un contesto caratterizzato da regole certe e semplici.

LUCE EUROPEA SUL DIRITTO D’IMPRESA

GIORGIO MEO

Preside e professore ordinario di Diritto commerciale alla facoltà di Economia dell’Università di Roma “Universitas Mercatorum”

In primo luogo vorrei sottolineare l’apprezzamento per questo testo normativo che, visto nell’ottica che mi compete, quella del diritto dell’impresa e del diritto commerciale, è sicuramente un’innovazione molto importante.

Lo Statuto si iscrive in un percorso ben delineato a livello europeo già con la comunicazione della Commissione del 2008 che ha fissato il cosiddetto *Small business act*, un programma di azione che si articola in dieci principi e in una serie di proposte legislative, tutte raggruppate sotto il comune denominatore del cosiddetto “pensare prima in piccolo”: sul regolamento, sull’esenzione generale per categoria riguardo agli aiuti di Stato, sullo Statuto della società privata europea – che ancora non è stato varato –, sulla direttiva sulle aliquote Iva ridotte, sulla proposta legislativa sulla fatturazione Iva, sulla modifica alla direttiva del 2000 sui ritardi di pagamento e su una serie di nuovi interventi politici per la certezza, per le piccole e medie imprese, del pagamento puntuale nelle transazioni commerciali. Questo è il grande piano di azione che va sotto il nome di *Small business act*.

Una comunicazione del 2011 della stessa Commissione fa il punto sullo stato di attuazione e ricalendarizza le priorità d’intervento. Ma non solo: è molto utile perché fa anche il punto sull’attuazione, da un lato, e sulle buone prassi seguite dai vari paesi, dall’altro. E già qui vale la pena di dire che, nell’elenco dei dieci principi e nella lettura dell’attuazione, l’Italia, salvo in qualche ambito, già all’inizio del 2011 era presente pressoché nella maggioranza dei principi con interventi di vario genere e addirittura era citata due volte come esempio di buone pratiche. In particolare, lo era in relazione al principio *Think small first* per il fatto che nell’aprile 2010 il Governo italiano avesse adottato una raccomandazione per l’attuazione dello *Small business act* in Italia e avesse istituito un gruppo di lavoro permanente a questo fine; e poi un’altra citazione per buona pratica era la legge sulle reti d’impresa.

In questo scenario si colloca lo Statuto delle imprese, dove esso – ed è questa l’innovazione che secondo me merita di essere evidenziata – sfrutta i principi dello *Small business act* per introdurre, per la prima volta nel nostro sistema, dei principi generali in materia d’impresa.

Ed è questa la vera novità di tale provvedimento, che giustamente dà a sé stesso un nome superiore rispetto all’ambito che avrebbe meritato se fosse stato solo di attuazio-

ne dello *Small business act*, definendosi appunto, in modo un po' orgoglioso, "Statuto" delle imprese.

Se andiamo a vedere, tutti i principi e tutte quelle aree sulle quali, nella comunicazione del 2011, l'Italia non era citata, sono toccate dallo Statuto delle imprese. Quindi, probabilmente nella prossima comunicazione ci citeranno come *best practices* in tutte e dieci le aree.

Però, nel porre una disciplina di finalità e principi generali, che dichiaratamente non si applicano più solo alle piccole e medie ma a tutte le imprese, l'ordinamento italiano dà a sé stesso per la prima volta una lettura dei principi in materia d'impresa. E quando dà una lettura dei principi in materia d'impresa, volenti o nolenti, gli interpreti debbono tenerne conto. È vero che forse questi principi possono sembrare enfaticizzati, e forse lo sono in alcuni passaggi, e che forse a volte sono principi più di richiamo che di reale contenuto giuridico, tanto che alcuni dei primi interpreti, specialmente della materia del diritto dell'impresa, hanno sottovalutato lo Statuto, considerandolo più una legge manifesto che un provvedimento di immediata incidenza. Tuttavia, in realtà, è una legge che – al di là del reale problema giuridico riguardante il fatto che la legge si possa dare dei principi generali, mentre, nella teoria delle fonti, i principi generali dovrebbero emergere piuttosto dal tessuto del diritto scritto e "vivente" – sicuramente pone criteri ermeneutici fondamentali di tutta la disciplina del diritto dell'impresa. Ed è questa la sua vera portata innovativa, perché a questo punto tutti gli istituti – come i rapporti d'impresa, il diritto societario, il diritto industriale, il diritto contrattuale, lo stesso diritto fallimentare, almeno sotto alcuni aspetti – saranno da rileggere alla luce di questi principi.

Riguardo alle finalità della legge, va detto che esse non sono principi, quanto piuttosto valori; cioè sono la fissazione di alcuni valori dell'ordinamento. Ma il valore, come è evidente, è il cuore stesso del processo interpretativo: l'interprete è chiamato ad attuare quel valore che la legge fissa come vincolante. Ne ricordo tre in questa prospettiva.

Il primo valore è la finalità del «riconoscimento del contributo fondamentale delle imprese alla crescita dell'occupazione e alla prosperità economica», che è un principio che viene direttamente dallo *Small business act*, enfatizzato più volte. Nella mia prospettiva, questo valore diventa un criterio fondamentale di ricostruzione degli istituti del diritto dell'impresa perché sceglie una volta per tutte una prospettiva non più liberista dell'impresa, intesa come l'attività del soggetto che ne corre il rischio. L'impresa, al contrario, diventa l'espressione di un'attività economica attorno alla quale ruotano molti interessi, tutti ugualmente meritevoli di tutela e che l'impresa a questo punto è tenuta ad assicurare. Cioè, l'impresa non viene più vista come un fatto proprietario, del soggetto capitalista, che rischia il proprio denaro nel processo produttivo; è piuttosto il luogo in cui si realizzano beni collettivi e comuni: la prosperità e l'occupazione. E qui lo slittamento di prospettiva dalle piccole e medie imprese alle imprese in generale diventa un valore complessivo dell'ordinamento. L'impresa, nell'ordinamento italiano, piaccia o non piaccia, è un soggetto – uso il termine in modo non tecnicamente preciso – ultraindividuale. E questo ha un'immediata portata applicativa in moltissimi profili del diritto commerciale, del diritto dell'impresa, del diritto societario. Pensiamo alle tematiche in materia di nullità degli atti societari quando ledono interessi superindividuali; pensiamo ai principi in materia di diritto alla continuazione dell'impresa in crisi; pensiamo alle ricadute che questo può avere in termini di legittimazione ai soggetti che possono operare perché l'impresa venga salvata e continui a esistere; e ci sono numerose altre ipotesi applicative. Insomma, l'ordinamento italiano fa propria la teoria istituzionale dell'impresa ma letta dal punto di vista dei principi comunitari.

Secondo valore: la «promozione delle problematiche sociali e delle tematiche ambientali nello svolgimento delle attività delle imprese e nei loro rapporti con le parti sociali». Questi sono due nuovi innesti nel tessuto privatistico liberistico: profili sociali e profili ambientali sono un elemento, così secondo la legge, della stessa attività di impresa, ovvero sono elementi del processo economico e del processo formativo del reddito, rilevanti per il diritto. Quindi, nella teoria dell'imprenditore, oserei dire nella

nozione di imprenditore, dobbiamo calarvi non solo le tradizionali categorie, i tradizionali tratti tipologici fissati dall'art. 2082 c.c. Oggi ci sono valori nuovi e contenuti nuovi. Da questo punto di vista, si tratta di un principio che a sua volta avrà una ricaduta applicativa immediata; ovviamente dovrà essere mediata dall'intervento legislativo o dall'interpretazione giurisprudenziale perché è un principio del tutto nuovo. Se si guarda, quale possibile implicazione, al vantaggio competitivo che sarà giusto riconoscere all'impresa per il fatto che opera socialmente e in modo virtuoso dal punto di vista ambientale, ci troviamo di fronte a un principio rivoluzionario nel nostro sistema, se sarà applicato in modo corretto.

Infine, questa ansia di tutto lo Statuto delle imprese – che è l'ansia che viene trasmessa dallo *Small business act*, ma aperta a questo punto a tutte le imprese – per lo sviluppo di nuove imprese. Se l'impresa è il luogo della prosperità, se è il luogo dove si realizzano bisogni sociali, nel quale è necessario operare virtuosamente dal punto di vista ambientale e dal punto di vista sociale, allora lo sviluppo di nuove imprese è un bene comune.

NUOVI PRINCÌPI, GRANDI POTENZIALITÀ

LILIANA ROSSI CARLEO

*Professore ordinario di Diritto privato alla facoltà di Economia
dell'Università di Roma "Universitas Mercatorum"*

Lo Statuto delle imprese – o meglio la legge 11 novembre 2011, n. 180, denominata *Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese* – si inserisce in una visione che tende a incrementare strumenti idonei al governo della complessità. A tal fine viene individuata ed esplicitata una pluralità di principi in grado di sviluppare concretamente ed efficacemente determinati obiettivi relativamente all'attività d'impresa.

È possibile tralasciare in questo breve intervento l'analisi dell'*iter* che ha accompagnato l'emanazione dello Statuto; difatti è stata già opportunamente e diffusamente

evidenziata la sua matrice europea. Interessa, tuttavia, rilevare che, forse anche in ragione di questa matrice, lo Statuto si inserisce in un nuovo modo di legiferare: si registra il passaggio da una tecnica legislativa che inquadrava rigidamente la fattispecie a una tecnica legislativa che detta in primo luogo princìpi.

Fra le tante conseguenze che discendono dalla nuova tecnica legislativa possiamo prendere atto solo di alcune di esse: lo Statuto lascia ampi spazi a una forma di sussidiarietà che penetra nel diritto positivo e impone di leggere in maniera rinnovata la funzione dell'autonomia dei privati. La legge, difatti, contempla nuovi meccanismi di attuazione di una diversa articolazione di competenze tra la legge stessa e l'organizzazione dei privati, tra livello centrale e livello periferico, incentivando un'organizzazione equilibrata degli interessi a livello più prossimo.

In questa ottica gli interventi del legislatore si limitano a una funzione di riequilibrio che si attua in presenza di posizioni differenziate: l'autonomia si amplia in quanto resta ai privati la libertà di regolare anche interessi terzi coinvolti dagli atti di autonomia. L'autonomia, seppure può perseguire interessi di carattere "generale", opera però soltanto fino a quando il modello di composizione degli interessi risponde a ragionevolezza e non impone sacrifici "irrazionali".

Un esempio emblematico in tal senso si rinviene nel ricorrere all'abuso come idea di fondo utile a soccorrere in determinate situazioni e a verifica di interessi che non possono essere sacrificati in maniera sproporzionata. L'argomento richiederà, in futuro, uno specifico approfondimento; per ora possiamo limitarci a richiamare il rafforzamento al contrasto degli effetti negativi della posizione dominante il cui abuso «in caso di violazione diffusa e reiterata della disciplina di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, posta in essere ai danni delle imprese, con particolare riferimento a quelle piccole e medie, [...] si configura a prescindere dall'accertamento della dipendenza economica» (art. 10): la norma, oltre a ribadire la rilevanza che assume una tutela di mercato affidata all'Agcm, introduce una concezione più ampia dell'abuso, sia pure per un'ipotesi ritenuta particolarmente grave (avrei timore a definirla eccezionale).

Questi rapidi cenni introduttivi consentono di affermare che lo Statuto non può intendersi, come sovente viene detto, una disciplina di carattere programmatico, priva di effettivo rilievo concreto. In realtà, a mio parere, essa non è una disciplina programmatica, a tacer d'altro perché collega i "principi" alle "finalità": non a caso l'art. 1 viene intitolato *Finalità*, e nel comma 5 si precisa che: «Lo statuto delle imprese e dell'imprenditore, di cui alla presente legge, mira in particolare [...]». Si palesa, pertanto, la differenza tra obiettivi programmatici e obiettivi strategici, che caratterizzano le leggi di carattere funzionale, aspetto che accomuna molte discipline di matrice europea. Ancora una volta la difficoltà che comporta la sintesi rende utile ricorrere a un esempio concreto. La normativa a tutela del consumatore, di derivazione europea, si limita sovente a indicare l'imprescindibilità di determinati "pilastri", primo fra tutti l'informazione, ma nulla ci dice sui "rimedi" che devono essere adottati nel caso in cui manchi la corretta informazione: l'individuazione dei rimedi, in particolare nel nostro sistema, è sovente affidata agli interpreti.

Allo stesso modo, nello Statuto il termine "mira", attraverso l'indicazione di un obiettivo strategico, di carattere funzionale, impone la necessità di raggiungere la finalità prescritta, che è data, fra gli altri, alla libertà dei privati di raggiungere. La presenza di finalità manifesta anche il passaggio da un tipo di legislazione particolarmente attenta al profilo statico dell'atto a una legislazione particolarmente attenta al profilo dinamico dell'attività: ne discende il rilievo preminente che assume la vigilanza in relazione agli aspetti dinamici e procedurali. Questa attività di vigilanza, nel nostro caso specifico, viene attribuita essenzialmente all'Autorità della concorrenza, la quale assume un ruolo molto significativo: essa può e deve intervenire in una serie di ipotesi.

A questo riguardo, il collegamento che si determina fra attività, autonomia e vigilanza può leggersi anche da ulteriori angolazioni: l'Autorità deve intervenire, essenzialmente, a seguito di un impulso che può provenire dal basso. Il rilievo attribuito alla verifica si presenta intimamente connesso al rilievo attribuito alle associazioni: le associazioni assumono il ruolo di enti esponenziali di una serie di esigenze e, princi-

palmente, diventano soggetti legittimati a muovere e promuovere tutte le verifiche. Il ruolo attivo attribuito a soggetti finora relegati a semplici destinatari di norme potrebbe rappresentare una delle più significative novità introdotte dallo Statuto; tuttavia, questa novità, qualora non venga accompagnata dalla cultura e dalla consapevolezza delle potenzialità che sottende, non decollerà mai. Quindi, l'importante è rendersi conto della necessità di guardare a questa disciplina con occhiali del tutto mutati.

Difatti, se pensiamo a una disciplina intesa nella sua configurazione tradizionale – e ricerchiamo un indirizzo, attraverso l'individuazione di fattispecie che ci disegnano un'ipotesi statica – difficilmente riusciremo a utilizzare le potenzialità della legge in esame. Diversamente, se guardiamo ad essa come a una disciplina che ci lascia ampi margini di libertà – una libertà, però, che non deve mai sconfinare nell'abuso della libertà –, in effetti possiamo sicuramente coglierne la portata innovativa.

Quanto appena detto assume significative peculiarità con riferimento alle piccole e medie imprese (che non a caso hanno una definizione, e un inquadramento, per quanto riguarda l'ambito di applicazione). Va considerato con attenzione il progressivo avvicinamento che si sta attuando fra piccole e medie imprese e consumatore, che la legge lascia intravedere e che può condurre a un'estensione dei meccanismi di tutela attraverso l'analogia.

Questo avvicinamento, sul quale la stessa Europa sembra stia timidamente meditando, sembra trovare più sicura cittadinanza nel nostro sistema. Ancora una volta un esempio può essere d'aiuto: l'art. 7 della legge sulle liberalizzazioni, *Tutela delle micro imprese da pratiche commerciali ingannevoli e aggressive*, inserisce nel codice del consumo la tutela "di mercato" delle piccole e medie imprese operando una parificazione con il consumatore.

L'operatività concreta di questo cammino induce a ritenere che l'utilizzo di termini che hanno avuto ingresso nel sistema attraverso una disciplina di settore (un esempio emblematico si rinviene nell'art. 2, comma 1, lett. h della legge in esame) non è, per così dire, "neutro", ma facilita il ricorso all'applicazione analogica.

In questa ottica, ancor prima di ricorrere all'analogia, appare possibile ipotizzare una *class action* promossa dalle piccole e medie imprese contro le pratiche commerciali scorrette.

Questi possibili risultati concreti non appaiono di poco conto; essi, in effetti, consentono una tutela specifica molto ampia per le piccole e medie imprese, considerate soggetti deboli, con tutto un allargamento al cosiddetto "terzo contratto", cioè con ricadute che non sono solo di carattere amministrativo, ma che si estendono anche ai rapporti fra la piccola e media impresa e il soggetto forte.

INTERVENTI

Una responsabilità
per tutti

ANTONIO D'ATENA

*Professore ordinario di Diritto costituzionale alla facoltà di Giurisprudenza
dell'Università di Roma "Tor Vergata"*

Vorrei riprendere il tema del titolo competenziale. Oggi noi sappiamo che, a elencazione delle competenze, rovesciata per effetto del nuovo art. 117 della Costituzione, ogni intervento dello Stato deve invocare un titolo, altrimenti non è giuridicamente possibile, non è legittimo. Ebbene, a me sembra che, nella specie, il titolo competenziale prevalente sia costituito dalla tutela della concorrenza, la quale non si configura come una "materia" in senso proprio, ma come uno scopo che la Costituzione affida allo Stato, consentendogli, nel momento in cui lo persegue, di entrare in ambiti che sarebbero altrimenti regionali, anche a titolo di competenza residuale.

Faccio un esempio: le materie del commercio e dell'industria sono ormai, per effetto del rovesciamento dell'enumerazione, di competenza delle Regioni. Ma, in nome della tutela della concorrenza, lo Stato può intervenire in esse, e può intervenire non soltanto con norme di principio, ma anche con norme di minuto dettaglio. Insomma, non siamo nella logica della competenza concorrente del comma 3 dell'art. 117. Si tratta di una competenza esclusiva dello Stato, ma, come la Corte costituzionale ha evidenziato nella sua giurisprudenza, non di una competenza escludente. In che senso? Nulla vieta – sarebbe assurdo – che le Regioni possano sviluppare proprie politiche proconcorrenziali; lo possono fare, non è inibito.

Analogo è il discorso per la tutela dell'ambiente: sarebbe assurdo pensare che le Regioni non possano sviluppare politiche ambientali. Il problema che si pone è di stabilire, in caso di conflitto, quale sia la norma da preferire. E anche a questo riguardo la Corte offre indicazioni molto interessanti perché non si spinge ad applicare un criterio rigidamente formale – affermando, sempre e comunque, la prevalenza della legge dello Stato perché lo Stato ha la competenza principale –, ma un criterio sostanziale. In forza del quale, la prevalenza viene riconosciuta alla disciplina più favorevole alla concorren-

za. Come si vede, quindi, lo scopo della concorrenza rivoluziona la logica con la quale ci accostiamo normalmente ai temi delle fonti.

Un altro spunto che mi pare utile riprendere è la finalità della disciplina, che è quella di sviluppare l'attività d'impresa. Lo sviluppo dell'attività d'impresa, secondo me, si iscrive molto bene nel principio, anzi nella struttura, dell'ultimo comma dell'art. 118, quello sulla sussidiarietà orizzontale. Possiamo leggere la sussidiarietà orizzontale anzitutto, come io penso vada letta, in senso forte, come limitazione degli enti pubblici, laddove vi sia una possibilità di intervento privato. A tale stregua, la disciplina costituzionale italiana è più avanti di quella europea: in questa materia, a mio modo di vedere, lo stesso affidamento *in house* è subordinato al fatto che il mercato non offra possibilità, non dico più convenienti, ma competitive, anche se equivalenti, proprio perché il principio di sussidiarietà si fonda sul *favor* nei confronti del mercato. Però la previsione che gli enti territoriali «*favoriscono* l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati» potrebbe anche intendersi come promozione della creazione di imprese, come favore nei confronti dell'attività d'impresa, anche attraverso l'eliminazione di tutti gli ostacoli di ordine burocratico e amministrativo che ancora la intralciano. Lo spazio da riconoscere in materia alla sussidiarietà, su cui si è soffermata la professoressa Rossi Carleo, si colloca quindi nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale. Siamo in pieno nell'ultimo comma dell'art. 118, a doppio titolo, sia per la promozione dell'attività d'impresa, sia per l'arretramento della pubblica amministrazione, laddove l'impresa sia in grado di assicurare attività di interesse generale.

MARINA D'ORSOGNA

*Professore ordinario di Diritto amministrativo presso la facoltà di Scienze politiche
dell'Università degli studi di Teramo*

L'introduzione della disciplina di «tutela della libertà d'impresa» di cui alla legge 11 novembre 2011, n. 180 costituisce un nuovo importante momento di riflessione sui

rapporti tra amministrazione pubblica e “attività economica privata” su cui da tempo il pensiero scientifico ha avuto occasione di confrontarsi, segnando importanti tappe nel percorso di “riscoperta” della Costituzione a far data dagli anni sessanta e inaugurando così una riflessione scientifica che ha condizionato, nel tempo, anche sotto l’influenza degli imperativi comunitari, non solo il processo di revisione del ruolo (diretto) dello Stato nell’economia ma, più in generale, anche il fenomeno della regolamentazione delle attività private oggi al centro del dibattito sulle politiche di liberalizzazione (delle attività) e di semplificazione (dell’apparato burocratico).

Lo Statuto delle imprese costituisce, dunque, un nuovo episodio normativo che, nel raccogliere l’invito ormai da tempo formulato dalla Commissione europea agli Stati membri (sin dal 2008 con il cosiddetto *Small business act*) di introdurre misure funzionali alla promozione dell’imprenditoria con specifico riferimento alle micro, piccole e medie imprese, sospinge la pubblica amministrazione (nelle sue molteplici articolazioni organizzative e funzionali) verso una (un po’ inusuale) dimensione “propulsiva” che ne amplifica la veste di risorsa strategica per il Paese.

A differenza, infatti, delle coeve iniziative legislative relative alla disciplina degli apparati burocratici che hanno posto l’accento esclusivamente sull’intento semplificatorio nel dichiarato obiettivo di rivitalizzare il tessuto economico e produttivo di base del Paese il cui deficit di competitività si fonderebbe sull’inefficienza dell’amministrazione pubblica, lo Statuto delle imprese, che pur condivide di questi interventi normativi l’esigenza di “alleggerire” il peso degli oneri amministrativi a carico appunto delle imprese e dei cittadini, colloca la pubblica amministrazione (e questo costituisce un importante mutamento di angolo di visuale) al centro delle “politiche pubbliche” per la competitività: il Capo III dello Statuto, oltre a suggellare finalmente la (necessità di una) dimensione giuridica delle politiche pubbliche, va valorizzato per aver raccolto gli spunti di quella riflessione giuridica che ha posto al centro dell’azione amministrativa la considerazione del risultato (inteso come creazione di basi giuridiche per la realizzazione dell’interesse al bene della vita), restituendo così all’amministrazione quel ruolo (ad

essa assegnato dalla Costituzione) di promotore della persona e delle formazioni sociali attraverso la messa a disposizione di un reticolo di beni pubblici (*chances* e informazioni) definiti *a priori* a fronte del quale l'impresa dovrebbe poter esercitare pienamente la libertà di iniziativa economica.

E in questa prospettiva propulsiva si collocano i «principi generali» che «concorrono a definire lo statuto delle imprese e dell'imprenditore» (art. 2 dello Statuto) quali la «sussidiarietà orizzontale quale principio informatore delle politiche pubbliche», «il diritto dell'impresa di operare in un contesto normativo certo e in un quadro di servizi pubblici tempestivi e di qualità», la progressiva riduzione dei «margini di discrezionalità amministrativa» e «degli oneri amministrativi a carico delle imprese, in particolare delle micro, piccole e medie imprese» e, soprattutto, «la partecipazione e l'accesso delle imprese [...] alle politiche pubbliche attraverso l'innovazione, quale strumento per una maggiore trasparenza della pubblica amministrazione» unitamente al «sostegno pubblico, attraverso misure di semplificazione amministrativa da definire attraverso appositi provvedimenti legislativi».

Ecco definito, in pochi passaggi netti, un quadro di principi generali che dovrebbero accrescere quella «reciprocità dei diritti e dei doveri fra imprese e pubblica amministrazione» che lo Statuto delle imprese mira a implementare puntando sul rinnovamento della pubblica amministrazione (nella sua organizzazione e nella sua azione), da un lato, e, dall'altro, sull'affermazione di una dimensione sociale e ambientale del mercato anche a livello europeo all'indomani del Trattato di Lisbona e delle Raccomandazioni sui cosiddetti appalti verdi.

La conoscenza delle ragioni dell'attuale conclamata inefficienza operativa della nostra amministrazione è prodromica a qualunque intervento che, metodologicamente, voglia offrire una risposta concreta e fattiva (secondo le finalità dello Statuto) a tale problema.

Le cause sono, ovviamente, duplici, e note a tutti: la "ricchezza" (chiamiamola così, per usare un termine positivo) di norme, e poi il problema che, dal punto di vista

amministrativistico, viene chiamato del “pluralismo imperfetto”, cioè di un sistema caratterizzato sì da una pluralità di interessi pubblici assegnati alle amministrazioni dalla stessa Costituzione, ma con un’evidente frammentazione di competenze non solo tra i diversi livelli di governo territoriale, ma anche tra più pubbliche amministrazioni. E di questo abbiamo una chiara traccia anche nello stesso Statuto, che chiama in causa numerosissime amministrazioni, non solo le strutture tradizionali, quelle che definiremmo le amministrazioni ordinarie, ma anche i nuovi modelli di amministrazione: abbiamo l’Agenzia, il Garante, il sistema camerale. Certamente è da salutare favorevolmente la collocazione del sistema camerale (con il suo bagaglio imponente di competenze) come snodo di tenuta della riforma dello Statuto delle imprese, attraverso lo strumento dell’avvalimento, di chiara derivazione costituzionale, di cui si era un po’ persa traccia nell’organizzazione amministrativa e che invece qui viene caricato di un significato importante, sia dal punto di vista teorico sia da un punto di vista pratico, per quanto riguarda i compiti (di integrazione funzionale) che il sistema camerale dovrà svolgere.

A fronte di queste due fonti di criticità, l’ordinamento sinora ha ipotizzato risposte (sia “di sistema” sia emergenziali) attuando processi di liberalizzazione ovvero processi di semplificazione.

Nello Statuto abbiamo traccia di entrambe queste tipologie di intervento. Dal punto di vista della liberalizzazione, cioè dell’eliminazione dell’assoggettamento degli interventi dei privati alla normazione amministrativa, si rinviene nello Statuto un approccio più programmatico che non immediatamente precettivo: il riferimento è, in particolare, a quelle disposizioni dello Statuto che fanno riferimento alla valutazione di impatto sulla regolazione (art. 6), alla riduzione degli oneri informativi (art. 7) e di quelli «meramente formali e burocratici» (art. 9), nonché alla «compensazione degli oneri regolatori, informativi e amministrativi» (art. 8).

Più evidente e incisivo è invece l’intervento relativo alla semplificazione. Di semplificazione amministrativa ormai sentiamo parlare in maniera costante già dal 1990.

Solo che è stata intesa sinora in maniera un po' minimalista, ossia soltanto come eliminazione di *tranches* di procedimenti, a scapito di una più ampia razionalità decisionale che andrebbe invece sempre perseguita attraverso la modulazione della forma dell'azione alla tipologia e al numero degli interessi pubblici da valutare. Nello Statuto la semplificazione emerge in quelle previsioni che eliminano (ovvero impongono di eliminare) oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico delle imprese e vietano di introdurne di nuovi, e nelle innovazioni sul Codice dei contratti pubblici per lo snellimento delle procedure (art. 13), poi riprodotte anche nel d.l. 201/2011. Forse sul versante della semplificazione sarebbe stato auspicabile un intervento più incisivo all'interno dello Statuto delle imprese anche attraverso il richiamo ai moduli di coordinamento funzionale come la Conferenza dei servizi e agli altri snodi procedurali, più che far leva esclusivamente sull'obiettivo di eliminazione degli oneri, che è comunque importante, però non è sempre adeguato a risolvere il problema della frammentazione delle competenze.

Assolutamente condivisibile è poi l'approccio solidale che emerge dallo Statuto perché consente di risolvere quella che può sembrare un'antinomia all'interno del sistema sulla parte relativa ai contratti, cioè laddove sembra esserci un doppio binario fra la tutela del mercato e l'inclusione delle problematiche sociali. In realtà così non è, perché è la nozione di impresa che si è allargata sino a comprendere anche valori ulteriori rispetto al mero profitto. E di questo c'è traccia ampia in Europa, laddove si è affermata una dimensione sociale di mercato che dovrebbe consentire veramente alle micro, piccole e medie imprese di essere maggiormente valorizzate. Per ottenere questo risultato ci deve essere effettivamente un cambiamento di mentalità, cioè bisogna cominciare a dare un valore anche alla tutela dell'ambiente, alla tutela dei valori sociali, perché solo così si può colmare un gap che da un punto di vista formale continua a esistere (soprattutto nella giurisprudenza della Corte di giustizia) fra la tutela della concorrenza a livello europeo e questo aspetto dello Statuto.

ERMANN0 BELL1

Capo del servizio legislativo e legale di Confcooperative

Direi che l'unico difetto che ha questa legge è di essere una legge ordinaria. Abbiamo già visto lo Statuto del contribuente, che risale al 2000, e dovendomi occupare, anche praticamente, dell'applicazione delle norme, ho dovuto notare che forse è la legge più derogata dell'ultimo decennio perché ogni volta che si introduce una norma che in base allo Statuto del contribuente non potrebbe essere applicata si dice "in deroga allo Statuto". Quindi era una legge programmatica ed è rimasta tale. Speriamo che lo Statuto delle imprese abbia una fortuna diversa, sicuramente è da auspicare migliore. Perché, a parte alcuni articoli, che sono già precettivi e di diretta applicazione, come l'art. 3 sulla libertà di associazione, l'art. 4 sulla legittimazione, l'art. 9 di modifica del 2630, l'art. 11 sulle certificazioni sostitutive delle procedure di verifica, e qualche altro, tutto il resto è come un memo che si dà al legislatore futuro per dire «Guarda che ogni volta che tocchi queste materie, le micro, piccole e medie imprese, che tocchi i procedimenti amministrativi, che introduci nuove imposte, che fai una qualsiasi attività, devi tenere conto di quello che dice questa legge».

Sulla semplificazione, ad esempio, ovviamente si dice molto. Il legislatore sta già perseguendo questo obiettivo (abbiamo visto i due decreti sulla semplificazione), però poi, quando si va a operare in concreto, si vede che la semplificazione amministrativa trova il primo ostacolo nell'amministrazione stessa, che si arrocca nella burocrazia, perché la burocrazia poi nasconde il potere, il quale – come ci ricorda ogni anno la Corte dei conti – genera corruzione e concussione. Quando non è pacifico che un diritto si possa ottenere, ovviamente si va nella discrezionalità, nel potere, appunto, dell'amministrazione, e allora, più o meno, si cade in logiche che costano al Paese, secondo la stima della Corte dei conti, 60-70 miliardi di euro. Ciò significa che c'è qualcosa che si può rimuovere.

Io credo che qualche cosa il legislatore stia facendo: mi riferisco, ad esempio, al permesso di costruire, che è stato fatto un po' prima della legge che porta il nome

dell'onorevole Vignali. Il fatto che il permesso di costruire oggi debba essere rilasciato in 60 o 120 giorni, a seconda della popolazione del comune di appartenenza, significa già che si dà al funzionario pubblico una strada abbastanza stretta. Un tipo di applicazione del genere anche per altre materie sicuramente riduce il potere della pubblica amministrazione, riduce la burocrazia e aumenta il diritto e il potere soprattutto della micro e piccola impresa, che ovviamente ha difficoltà a muoversi in determinati ambiti.

Altra cosa che è stata già applicata e si trova sempre nelle semplificazioni è quella che riguarda le gare d'appalto, relativamente alla creazione di un archivio informatico per evitare che gli stessi documenti si presentino per ogni gara: una volta partecipato, si acquisiscono i documenti, poi si fa riferimento a quella casella e la pubblica amministrazione è in grado di verificare lo *status* dell'impresa che partecipa, mentre fino a ieri per ogni gara bisognava presentare di nuovo montagne di documenti, con dispendio e costi che complessivamente, poi, incidono anche sul mantenimento dell'impresa stessa.

Un altro esempio positivo che ha trovato, mi pare, già applicazione, e credo sempre nello spirito dello Statuto delle imprese, è quello che è contenuto nel Decreto liberalizzazione, il quale, per quanto riguarda le nuove iniziative economiche, ha stabilito che è consentito tutto ciò che non è espressamente vietato. Anche questo consente di aprire un'attività in termini abbastanza brevi, salvo ovviamente essere seri e dichiarare quello che effettivamente è, perché poi successivi controlli possono determinare la revoca dell'autorizzazione implicita che è stata data.

Stessa cosa, per esempio, per quanto riguarda i termini di pagamento delle transazioni commerciali: l'art. 62 del primo decreto sulle liberalizzazioni – che è stato poi spostato di qualche mese nell'applicazione perché, ovviamente, fra un regime e l'altro occorre fissare un momento di adeguamento – rappresenta un altro passo in avanti.

Ecco, io credo che lo Statuto delle imprese sia un grande memo per il legislatore. Tuttavia si tratta di un grande memo approvato all'unanimità, e questo voto all'unanimità impegna anche moralmente tutti i gruppi e tutti i parlamentari e, quindi, non possiamo far altro che auspicare che tengano conto degli ottimi principi che questa legge contiene.

TIZIANA CARDONE

Organizzazione e sviluppo associativo di Confindustria

Confindustria ha sostenuto in tutto il suo *iter* di approvazione lo Statuto delle imprese perché ha fissato alcuni principi fondamentali per l'attività delle imprese e delle associazioni nei rapporti con le istituzioni che potranno creare quel contesto favorevole allo sviluppo di cui oggi il Paese ha bisogno. Le norme in esso contenute, infatti, non vogliono essere solo un richiamo di principi generali, ma intendono anche porre alcuni criteri destinati a incidere sull'interpretazione del diritto societario e del diritto d'impresa. Lo dimostrano, per esempio, i recenti provvedimenti riguardanti le liberalizzazioni e le semplificazioni. Lo Statuto ha aperto una strada, ha posto le basi da cui partire, per andare oltre, come per esempio sta accadendo in materia di semplificazione amministrativa.

Confindustria ha salutato positivamente questo provvedimento anche perché si tratta di uno Statuto, appunto, di tutte le imprese; la dimensione della piccola e della media impresa va assolutamente tenuta in considerazione, ma va anche, a nostro avviso, in qualche modo stimolata e superata, proprio perché nel nostro Paese abbiamo un problema di scarso dimensionamento che ci penalizza nella competizione internazionale. Crediamo quindi sia fondamentale dare una lettura ampia dello Statuto delle imprese come provvedimento che tutela e valorizza non solo la piccola, ma tutte le tipologie dimensionali d'impresa.

C'è inoltre un altro aspetto di grande importanza dal punto di vista associativo. Per la prima volta effettivamente la legge riconosce una legittimazione generale alle associazioni imprenditoriali più rappresentative, assegnando loro la funzione di enti portatori di interessi esponenziali, e individuando due criteri selettivi per il riconoscimento della maggiore rappresentatività: la presenza nel Cnel o in almeno cinque Camere di commercio. Si tratta di due criteri importanti, destinati a fare chiarezza sulle modalità di selezione delle organizzazioni chiamate a rappresentare le imprese che possono partecipare ed

essere coinvolte nella definizione delle linee guida e delle politiche per la competitività, conformemente a quanto elaborato dalla giurisprudenza nel contenzioso che si è sviluppato in questi anni in materia di formazione dei vari organismi collegiali. Non è poco in un Paese in cui l'art. 39 della Costituzione non è stato mai attuato e non c'è stata quindi una legge per il riconoscimento della rappresentatività. È evidente che si tratta di un aspetto importante anche dal punto di vista del riconoscimento del lavoro delle organizzazioni e della loro capacità di rafforzarsi e di rappresentare le istanze delle imprese e del territorio.

Inoltre, lo Statuto delle imprese ha avuto il grande merito di riportare il numero dei componenti delle Giunte camerali alle originarie disposizioni legislative, escludendo le Camere di commercio dalla riduzione prevista dal Decreto competitività per tutti gli organi di amministrazione degli enti pubblici, salvaguardando quindi la rappresentanza di settori economici fondamentali nei territori che rischiavano di rimanere esclusi dalle Camere, a danno delle stesse funzioni camerali.

ROBERTO CERMINARA

Responsabile del Settore legislazione d'impresa ed Unione Europea di Confcommercio

Prendo spunto dagli interventi degli ultimi colleghi che mi hanno preceduto per segnalare una preoccupazione che registriamo relativamente al destino dello Statuto delle imprese. Non è – devo dire – molto incoraggiante constatare che una legge così importante e sulla quale il Parlamento, come ricordava l'onorevole Vignali all'inizio, ha lavorato in maniera così intensa e – direi – cosa non molto usuale, quasi all'unanimità, venga immediatamente “corretta” da atti successivi, ispirati dall'amministrazione che, probabilmente, non ne ha mai condiviso i principi e ha lavorato fin da subito per cercare di modificare quelli più innovativi (e più utili per le imprese) contenuti nello Statuto.

Il primo atto cui mi riferisco, dopo nemmeno quindici giorni dall'entrata in vigore, è stato l'eliminazione dell'art. 12, che forse non era tecnicamente correttissimo,

anche se bisognerebbe domandarsi a questo punto come mai proprio in questi giorni il Parlamento si trova a dover discutere delle comunicazioni della Commissione sulla revisione della disciplina degli appalti, che di fatto contengono gli stessi principi: cioè la possibilità di suddividere gli appalti in lotti, cosa che certamente sarebbe molto utile alle imprese di minori dimensioni.

Ma ancora più negativa è stata la modifica dell'art. 8, rispetto alla quale, in maniera direi quasi beffarda, il decreto del Governo Monti dedicato alle semplificazioni ha sostituito l'obbligo di specifica «preventiva valutazione» dei nuovi atti normativi e amministrativi con una molto più blanda «relazione». Questa modifica ci farà perdere almeno un anno, perché la relazione prevista va approvata il 31 gennaio di ogni anno e pubblicata entro il 31 marzo. Anche se i tempi dovessero essere rispettati, ciò avverrà non prima del 2013. Ma sul percorso immaginato pende una grossa ipoteca perché la relazione dovrà essere fatta tenendo conto del provvedimento contenente la stima dei costi, che è ancora in gestazione presso altre amministrazioni e rispetto alla cui conclusione è difficile fare previsioni. Se questo provvedimento non interverrà entro l'estate, ben difficilmente le amministrazioni potranno utilizzarlo utilmente per la relazione prevista entro il 31 gennaio, con la conseguenza di perdere un anno e vedere la prima vera relazione nel 2014!

Purtroppo quello che avviene ci fa capire chiaramente che principi veramente innovativi, che avrebbero veramente potuto cambiare il destino di molti atti normativi e amministrativi di questo Paese, sono stati in realtà già ricondotti in un alveo molto più ordinario e meno soddisfacente per le nostre aspettative. Mi permetto di sottolineare un elemento: entro il 10 aprile prossimo il Governo dovrà presentare alle Camere il documento di economia e finanza, all'interno del quale una sezione è costituita dal Programma nazionale di riforma. Io mi augurerei, come organizzazione d'impresa, che all'interno di questo Programma nazionale di riforma, che ci vede confrontarci con l'Unione Europea, ci sia un riferimento allo Statuto delle imprese. Dubito fortemente che questo possa avvenire. Non so se le amministrazioni che hanno contribuito all'elaborazione di questo Programma

nazionale di riforma abbiano avuto a cuore e come prospettiva i principi dello Statuto, ma è certo che, finché non vedremo in quegli atti una traduzione di questi principi innovativi, l'attuazione dello Statuto delle imprese, anche alla luce del ben misero destino dello Statuto del contribuente, rischia di trasformarsi in una cocente delusione.

STEFANIA MULTARI

Direttore Relazioni istituzionali di Confartigianato Imprese

Non vorrei ripetermi rispetto ai colleghi delle altre organizzazioni che mi hanno preceduto, per cui proverò a porre sul tavolo del confronto alcuni elementi ulteriori, nati dall'esperienza europea. Come ricordava prima il professor Meo, è vero che nella revisione dello *Small business act* sono state citate alcune *best practices* italiane, ma allo stesso tempo duole rilevare che nell'ultima relazione dell'High level group, quello di Stoiber per intenderci, l'Italia non è mai citata in nessun caso come *best practice*.

Questo a fronte di un elemento che è importante considerare. Lo *Small business act* non è altro che una comunicazione, quindi non è un atto normativo cogente: l'Italia è l'unico paese all'interno dell'Unione Europea che ne ha recepito i principi in un provvedimento normativo, in parte con norme direttamente operanti, in parte con norme che necessitano di attuazione. Per cui, da questo punto di vista, l'Italia ha fatto qualcosa in più rispetto agli altri paesi europei. Allo stesso tempo – e lo dico perché come Confartigianato abbiamo richiesto alla nostra organizzazione europea di attivare un gruppo di lavoro in questo senso – riteniamo assolutamente essenziale e utile un confronto tra le varie organizzazioni dei paesi membri. Da una prima disamina è emerso che l'Italia è l'unico paese che ha recepito in una norma in maniera organica i contenuti dello *Small business act*.

Prima la professoressa Rossi Carleo ricordava un elemento importante contenuto nello Statuto delle imprese: il riconoscimento del ruolo proattivo e propositivo svolto dagli stakeholder. Nella normativa gli stakeholder vengono chiamati in causa diretta-

mente, con un ruolo propositivo – dato che è compito della politica decidere –, ma le parti sociali, in questo caso datoriali, hanno la funzione non solo di porre delle criticità, ma anche di individuare e proporre soluzioni – giuridiche, tecniche, operative – che possono consentire una migliore competitività delle imprese e migliori condizioni per “fare impresa”. Mi permetto di sottolineare: promuovere la creazione di nuove imprese, senza tuttavia dimenticare la creazione di condizioni di contesto favorevoli, affinché le imprese che già esistono, in un momento così delicato come quello che stiamo vivendo dopo gli ultimi anni di crisi, possano essere messe nelle condizioni di continuare a operare sui mercati e di crescere. Mi permetto di sottolinearlo perché altrimenti sembra che l’unica soluzione sia la creazione di nuove imprese, laddove già ci sono numerose criticità che quelle già esistenti devono affrontare quotidianamente.

Il ruolo degli stakeholder dunque. Condizione essenziale ma non sufficiente. Come Confartigianato, qualche anno fa, a seguito di una missione di studio negli Stati Uniti, abbiamo proposto l’istituzione di un’Authority per le Pmi che avesse l’obbligo di presentare una relazione annuale che – sulla falsariga di quanto avviene nel sistema statunitense, dove esiste una relazione annuale da parte del presidente degli Stati Uniti sulle piccole imprese – potesse rappresentare una sorta di linea guida per l’individuazione di misure concrete per le piccole imprese italiane. In questo senso anche nello Statuto, all’inizio dell’*iter* parlamentare, era prevista una sorta di Authority. Anche questa, come altre disposizioni già citate in precedenza, soppressa a causa dei possibili costi per il bilancio pubblico. Tuttavia, mi sembra che la soluzione individuata sia ottimale. L’Authority è stata sostituita con il Garante per le Pmi, riconoscendo un ruolo importante, anche da un punto di vista normativo, al “Mister Pmi” italiano, che è l’unico “Mister Pmi” europeo il cui ruolo e la cui funzione sono disciplinati per legge. Dato che, al momento, non esiste un “Mister Pmi” disciplinato per legge nelle altre realtà europee.

In questo contesto, proprio quando si parla del Garante, si riconosce il ruolo specifico e concreto degli stakeholder. Mi piace ricordare che, proprio al comma 5 dell’art. 17, viene specificato – e in questo senso bisognerà monitorare affinché questa, come

altre disposizioni previste dallo Statuto delle imprese, possa essere applicata in tempi stringenti mentre già qualche termine, non essendo perentorio, è passato invano – che presso il Garante debba essere costituito un Tavolo di consultazione permanente delle associazioni di categoria con la funzione di organo di partenariato delle politiche di sviluppo. Ed è questo Tavolo, ancora non costituito, che dovrà essere anche il soggetto che potrà proporre al ministero, al Garante, sulla base dell'esperienza diretta delle necessità delle imprese, le misure che saranno adottate con la legge annuale.

Vorrei evidenziare, inoltre, che questo ruolo degli stakeholder può avere una rilevanza non indifferente se correlato a quello che a livello europeo viene chiamato il Test Pmi, lo *Sme Test*, sostanzialmente e direttamente collegato, quindi, alla semplificazione e alla *Better regulation*. Un modo più innovativo, se vogliamo – che nello Statuto comunque è disciplinato – di intendere la Vir e l'Air, cioè con un'analisi di impatto economico reale, un po' come avviene nella *Better regulation* britannica. Anche in questo caso con un ruolo proattivo e concreto degli stakeholder, che come parti sociali abbiamo sperimentato negli ultimi anni con il ministero oggi della Pubblica amministrazione e semplificazione nell'esperienza di Misurazione degli oneri amministrativi (la Moa) che, attraverso la misurazione degli oneri amministrativi e informativi già esistenti, ne ha consentito la relativa riduzione (sono, ad esempio, frutto dell'attività Moa alcune norme di semplificazione come il Libro unico sul lavoro o in materia di prevenzione incendi ovvero in materia ambientale). Questa esperienza ci ha consentito di vedere concretamente l'impatto di norme già esistenti sull'attività d'impresa. Per il futuro speriamo che possa essere presto operativa quella che noi abbiamo ridenominato Moa *ex ante*, e che il collega ricordava prima essere stata in parte modificata, o quanto meno depotenziata, dall'attuale art. 3 del d.d.l. di conversione del Decreto semplificazioni. In altri termini, si tratta di esaminare e valutare l'impatto reale e concreto, quindi anche da un punto di vista economico, sulle imprese delle norme prima della loro approvazione da parte del Parlamento, ponendo pertanto il legislatore nelle condizioni di conoscere *ex ante* l'impatto delle norme in approvazione, grazie anche al diretto coinvolgimento degli stakeholder.

ANTONIO VINCENZI

Coordinatore del Dipartimento fiscale, legale, legislativo, sindacale di Confagricoltura

I colleghi che mi hanno preceduto hanno già colto un punto di criticità. È stata approvata una legge appellata Statuto delle imprese, che rappresenta un insieme di disposizioni e di norme che hanno come destinatario l'impresa. Ce n'era bisogno, non soltanto perché l'Unione Europea sollecitava lo Stato italiano in questa direzione, ma anche per dare piena attuazione all'art. 41 della Costituzione, non adeguatamente valorizzato.

Pur avendo i giudici delle leggi interpretato l'art. 41 della Costituzione come norma di tutela indiretta dell'iniziativa privata, la libertà d'impresa deve pur sempre trovare riconoscimento, anche se non in contrasto con l'utilità sociale.

Forse, come diceva il professor Meo, la normativa sullo Statuto delle imprese ha accolto un concetto di libertà di iniziativa privata inclusivo di profili di utilità sociale. Tuttavia, non si può sottacere una preoccupazione: se questo è uno Statuto, che è un complesso di disposizioni, quali sono le ricadute? Le preoccupazioni manifestate dai colleghi intervenuti precedentemente sono fondate.

Lo Statuto del contribuente ne costituisce una prova, direi, eclatante. Nel momento in cui insorge contrasto o conflitto tra cittadino e pubblica amministrazione, non sempre operano con vigore i principi fissati dallo Statuto del contribuente; di fronte a esigenze di carattere generale rappresentate dalla supremazia dell'interesse erariale, lo Statuto del contribuente non offre al contribuente stesso adeguate forme di garanzia. A queste conclusioni si è pervenuti per la natura di legge ordinaria, che compendia le disposizioni di tutela della figura del contribuente.

I giudici di legittimità in più occasioni hanno ribadito che lo Statuto del contribuente non può sovrapporsi ad altre norme ordinarie, anche se esprime valori costituzionalmente garantiti. Laddove il legislatore, ubbidendo a esigenze congiunturali momentanee, ritenga che lo Statuto del contribuente, norma di garanzia, anche procedimentale,

debba cedere di fronte alle istanze della pubblica amministrazione, lo Statuto stesso “soccombe” e non può dispiegare la sua carica di norma di salvaguardia. C'è da chiedersi se lo Statuto delle imprese subirà la stessa sorte.

Se l'esperienza giuridica non riconoscerà allo Statuto delle imprese una tutela rafforzata, ritengo che diverse disposizioni in esso contenute, di natura programmatica, pur vincolando il legislatore nel realizzare le finalità avute di mira dalle disposizioni statutarie, potrebbero nei fatti essere disattese.

D'altra parte, però, non possiamo non salutare con favore l'approvazione dello Statuto delle imprese in quanto segna un diverso approccio al mondo dell'iniziativa privata, più garantista e soprattutto più attento ai valori che l'impresa esprime. Con ciò allineandosi in modo completo all'art. 41 della Carta costituzionale.

Di questa nuova “aria” che si respira cominciamo a registrare alcuni importanti riscontri: mi riferisco all'art. 1, comma 3, recante *Abrogazione di norme che dettano limiti numerici e autorizzazioni o licenze inutili, divieti o restrizioni sproporzionati, nonché la individuazione delle attività per cui permane il preventivo assenso della pubblica amministrazione.*

Richiamo per sommi capi le disposizioni che possono dirsi in sintonia con le norme dello Statuto delle imprese contenute nel provvedimento cosiddetto “liberalizzazioni”: l'esigenza dell'adeguamento della normativa degli enti locali ai principi di liberalizzazione (art. 1, comma 4 della liberalizzazione); l'esigenza di tutelare le piccole e medie imprese, soprattutto quando entrano in rapporto con la grande distribuzione per le cessioni dei prodotti agricoli (mi riferisco naturalmente al settore dell'agricoltura); l'esigenza di un atto scritto che, con condizioni precise, regoli le modalità di pagamento. Ci sono poi anche altre disposizioni che riguardano le agevolazioni fiscali e i conseguenti vincoli. Anche il successivo provvedimento sulla semplificazione e sullo sviluppo contiene, ai nostri fini, disposizioni importanti laddove si parla di interventi e poteri sostitutivi. L'art. 1 prevede che «Il ritardo nel rilascio dei provvedimenti amministrativi deve risultare dall'atto finale. In caso d'inerzia del titolare, l'interessato può rivolgersi

a un soggetto preposto che si sostituirà a questi nell'emanazione dell'atto». L'art. 3 introduce il resoconto annuale del governo degli oneri introdotti/eliminati da ciascuna amministrazione. L'art. 12 riguarda le procedure per le attività d'impresa. Insomma, esiste un complesso di interventi normativi che forse non avremmo mai avuto se il contesto culturale non si fosse evoluto nel senso di affermare finalmente, anche come costituzione materiale, l'art. 41. In questa ottica va visto lo Statuto delle imprese, che ha fissato importanti principi di carattere generale. Infatti, la normativa che si interessa di particolari settori per favorire lo sviluppo o il consolidarsi delle imprese va nella direzione tracciata dalla normativa statutaria. Sotto questo profilo non possiamo che salutare con grande interesse e con grande attenzione queste modifiche.

A questo deve essere aggiunta anche tutta la normativa sulla semplificazione in materia fiscale e del lavoro, che tende a sburocratizzare l'attività d'impresa evitando la ripetizione degli stessi adempimenti quando già la pubblica amministrazione è in possesso dei dati e degli elementi necessari. Anche sotto questo profilo il nostro giudizio non può che essere favorevole.

Ed è favorevole anche per altri aspetti. *In primis* il riconoscimento del ruolo e della funzione delle associazioni sindacali di rappresentanza del mondo imprenditoriale. Innanzitutto va condivisa l'esigenza che queste adottino un codice etico entro un anno dall'entrata in vigore della legge. Ma soprattutto va riconosciuta l'importanza del tema della rappresentanza dei cosiddetti interessi diffusi. Inoltre, lo Statuto riconosce la possibilità da parte degli enti di rappresentanza e di tutela di interessi esponenziali di poter difendere in modo più efficace le categorie, con conseguente maggior controllo del potere pubblico. Si tratta di una maggiore estensione della legittimazione all'intervento delle associazioni sindacali, che indubbiamente mette al riparo le stesse da tutte quelle che sono state finora contestazioni di merito sulla determinazione del grado di rappresentatività (anche in tal caso manca una legge che individui il grado di rappresentatività delle associazioni, rimettendo, ancora una volta, al diritto giurisprudenziale il compito di individuare in base a diversi parametri il grado di rappresentatività). La

nuova normativa favorisce la partecipazione delle associazioni di categoria con facoltà di intervento sempre a tutela e a difesa degli interessi degli associati.

Dunque, il giudizio di Confagricoltura è favorevole per ciò che riguarda le prospettive, e sicuramente questo Statuto delle imprese ne ha aperte molte. Basterebbe che una delle sue previsioni venisse attuata, e cioè quella che, prima di applicare le norme fiscali, lo Stato e la Regione esaminino le ricadute sulle imprese, perché essa rappresenta una rivoluzione copernicana, visto che oggi la pressione fiscale sta raggiungendo livelli difficilmente tollerabili per molte imprese.

ROMANO TIOZZO

*Dirigente in staff al Garante delle micro, piccole e medie imprese
del ministero dello Sviluppo economico*

In questo periodo al ministero dello Sviluppo economico stiamo lavorando per organizzare l'ufficio di "Mister Pmi", che diventerà a breve l'ufficio del Garante delle micro, piccole e medie imprese previsto dallo Statuto. Devo dirvi che in questi mesi, da quando la legge 180/2011 è stata approvata, sono stati numerosi gli incontri fatti con le organizzazioni di categoria e con singole imprese che scrivono a Mister Pmi, soprattutto nel territorio. Mi permetto quindi di offrire un contributo che è frutto di questi incontri, chiamandolo "Lo Statuto delle imprese. La promozione delle micro, piccole e medie imprese in dieci mosse". Questo per dare anche un senso pratico a ciò che lo Statuto delle imprese ha introdotto. Dieci mosse che potenzialmente possono cambiare lo scenario sul quale fino a ora le piccole e medie imprese hanno operato, iniziando a dare attuazione allo *Small business act* nel nostro Paese.

Alcune cose sono state dette: mi permetto solo di riassumerle molto brevemente. La prima sicuramente riguarda il fatto che questa legge è stata approvata all'unanimità – lo abbiamo sentito – e introduce nell'ordinamento italiano norme fondamentali di

riforma economico-sociale della Repubblica. Questo è un punto importante perché chi ha avuto esperienze di gestione amministrativa negli enti locali, nelle Regioni e anche nelle Camere di commercio sa bene che gli operatori che in concreto costruiscono gli atti amministrativi, i regolamenti, le delibere, dando forma alle scelte politiche, se non collegano questi provvedimenti a una norma fanno fatica a motivare le decisioni assunte, che rischiano, anche quelle buone e utili per le imprese, di perdersi in lungaggini e in ricorsi infiniti. Oggi abbiamo uno strumento in più, lo Statuto delle imprese, che diventa utile perché stabilisce una serie di principi di base per una politica di sostegno, di promozione, di semplificazione per le Mpmi.

Un altro elemento è sicuramente il nuovo ruolo positivo dell'impresa, il riconoscimento del contributo che essa può dare al bene comune. Questa è una visione nuova, dal punto di vista dell'impatto sociale, una visione straordinariamente nuova, che obbliga ogni intervento della pubblica amministrazione a guardare all'impresa non come a un soggetto da limitare e controllare, ma con un approccio positivo in una prospettiva di servizio e di sviluppo. L'impresa è un patrimonio che appartiene alla comunità e non solo a chi assume il rischio imprenditoriale. Se cresce l'impresa, soprattutto quella piccola e piccolissima che è l'ossatura del nostro sistema, tutto il sistema ne ha un beneficio. Questa cultura, con il contributo anche dello Statuto, sta facendo strada tra gli operatori della pubblica amministrazione.

Il terzo aspetto che ritengo di rilievo è quello della libertà associativa, non solo sotto il profilo del rilancio del ruolo associativo, che conosciamo, dando all'organismo associativo una nuova rappresentatività, in una sede che è quella delle Camere di commercio. Il fatto di essere presente come associazione in almeno cinque Camere, di avere una diffusione sul territorio significa elementi aggiuntivi rispetto al passato, e la norma offre prospettive di azione a tutela delle imprese più ampie e interessanti. Nello stesso tempo, lo Statuto riconosce le Camere come luogo fisico all'interno del quale le dinamiche della democrazia economica si sviluppano concretamente. Credo che questa prospettiva rafforzi il sistema delle Camere di commercio nel suo complesso

aggiungendo un ulteriore tassello, e lo responsabilizzi maggiormente rispetto a un tema che è stato troppo in fretta accantonato e cioè la modalità di elezione diretta dei rappresentanti delle imprese nei Consigli. Tale questione ritorna prepotentemente e può essere un punto di forza per il consolidamento della rete istituzionale che le Camere di commercio rappresentano, in un momento in cui la pubblica amministrazione tende a fare semplificazioni troppo frettolose. La forza del sistema trova uno dei suoi fondamenti proprio nel dar voce al 96% di piccole e piccolissime imprese che lo Statuto pone al centro dell'attenzione di ogni possibile riforma anche di questo pezzo di amministrazione.

Altro aspetto: le definizioni. Secondo me, il fatto di avere definito bene che cos'è micro, piccola e media impresa, che cosa sono i distretti e i consorzi, che cosa si intende per innovazione ecc. è un altro elemento che facilita molto soprattutto quell'attività amministrativa concreta e quotidiana, aiutando tutti a parlare allo stesso modo.

Non mi soffermo sulla questione della valutazione dell'impatto delle politiche a favore delle imprese sia nazionali sia territoriali che lo Statuto delle imprese rilancia. È sicuramente un altro elemento di qualità che dovrebbe aiutare per il futuro ad avere un monitoraggio delle politiche attuate e delle semplificazioni che il legislatore vuole realizzare a vantaggio delle Pmi.

Lo Statuto delle imprese tratta il rapporto tra impresa e la pubblica amministrazione in una prospettiva di evoluzione dell'impresa e dell'amministrazione stessa e i traguardi che la legge 180/2011 delinea vanno a sviluppare temi che sono all'ordine del giorno dell'agenda pubblica: lo Sportello unico delle attività produttive, le Agenzie per le imprese, l'informatizzazione e la digitalizzazione dei rapporti con la pubblica amministrazione, le nuove aggregazioni come le reti d'impresa. Tutte questioni sulle quali il ministero, le associazioni e le Camere di commercio stanno lavorando per proporre soluzioni utili alle imprese e per eliminare adempimenti vecchi e obsoleti usando strumenti moderni, quali l'interoperabilità della pubblica amministrazione e la firma digitale.

Anche le amministrazioni pubbliche sono coinvolte nel processo di cambiamento lungo e difficile. Ovviamente molto dipende dalle persone che sono a capo delle strutture e dalla loro sensibilità, che oggi non è più facoltativa. È un dovere, un obbligo sanzionato. Un lavoro utile da fare è mettere assieme le soluzioni migliori, replicarle in altri contesti, far ragionare gli operatori della pubblica amministrazione per individuare gli strumenti che vanno modificati. Le competenze ci sono indipendentemente dai Governi che cambiano.

Lo Statuto individua anche alcuni principi che le politiche degli incentivi future dovranno non dimenticare, come ad esempio la riserva del 60% degli incentivi automatici, di cui il 25% destinato alle micro e medie imprese, il ruolo del Garante della concorrenza, il sostegno alle reti nei mercati internazionali. Tutti temi all'ordine del giorno dell'agenda della crescita nei prossimi mesi.

Per quanto riguarda il Garante delle micro, piccole e medie imprese, va sottolineato che è il soggetto operativo che consente agli stakeholder della comunità delle imprese di avere un luogo autorevole dove poter discutere e ragionare, un ambito di pubblica amministrazione che ha un ruolo trasversale che va dai livelli regionali fino a quelli comunitari partecipando al Tavolo europeo dei Mister Pmi. Recentemente a un convegno a Prato è intervenuto anche il coordinatore di questo tavolo, Daniel Calleja Crespo, che ha riconosciuto pubblicamente che lo Statuto delle imprese e il contratto di rete sono due buone prassi che il nostro Paese ha portato all'attenzione di tutti, dando un contributo che gli altri paesi stanno guardando con attenzione.

Direi infine che la legge 180/2011 introduce uno strumento di collegamento con i Garanti regionali che possono funzionare da "cerniera" tra le Regioni e il Governo nella sperimentazione di iniziative strutturate a favore delle Mpmi. Qualcosa è stato fatto in Lombardia e nel Veneto. Anche questi aspetti sottolineati nello Statuto vanno ragionati perché dalla sperimentazione potrebbe emergere una serie di elementi di utilità per dare corpo a una cornice originale di rapporti e relazioni che lo Statuto delle imprese sollecita.

MARCO RAVAZZOLO

Affari legislativi di Confindustria

Brevissime considerazioni di carattere giuridico, che derivano dall'esperienza che abbiamo avuto durante il processo di formazione della legge che, oltre a essere il frutto del dibattito parlamentare, è anche un ottimo esempio di *better regulation*, perché è stato continuo il confronto con le associazioni. Sulla scia di questo confronto, che non si è chiuso con l'approvazione della legge, mi farebbe piacere fornire qualche indicazione propositiva, per esempio sul rapporto tra pubblica amministrazione e imprese. L'art. 9 dello Statuto, il comma 1 soprattutto, riscrive le regole per l'esercizio del potere amministrativo. La norma, infatti, rappresenta un importante passo avanti verso la parificazione tra pubblica amministrazione e imprese. Si potrebbe intravedere nella disposizione un nuovo modello di attività amministrativa, più orientata alla qualità dei servizi resi alle imprese.

In questo senso fa riflettere il richiamo del principio di buona fede, che è un tipico principio contrattuale tra privati, ossia tra soggetti posti sullo stesso piano.

Ricordo bene che durante il processo di formazione della legge abbiamo suggerito – ed è stato accolto – il principio di proporzionalità, che ora figura nel comma 1. Sempre in un'ottica propositiva e collaborativa, perché non inserire anche quello di affidamento? Si tratta infatti di un principio, di derivazione giurisprudenziale, che consente di difendere quelle certezze che i privati acquisiscono nei confronti dell'amministrazione.

Colgo lo spunto della professoressa D'Orsogna, che suggeriva di richiamare nello Statuto la Conferenza di servizi come modulo di semplificazione procedimentale. Perché non fare riferimento anche alla struttura di missione come modello di azione della pubblica amministrazione che, come la Conferenza dei servizi, consente la valutazione contestuale degli interessi e accelera i tempi delle decisioni?

E poi c'è quell'art. 8 sulla qualità della produzione normativa. Lì, per esempio, una questione che noi abbiamo sempre segnalato è che le valutazioni *ex ante* sono molto positive, perché dirette ad assicurare la qualità della produzione normativa. Tuttavia, fino a quando

tali disposizioni (cd. norme sulla produzione) non vengono rese vincolanti in sede di approvazione delle nuove norme (cd. norme di produzione), continueremo ad avere risultati non sempre soddisfacenti. In questo senso abbiamo accolto positivamente le modifiche alla norma in commento introdotte dal decreto “semplifica Italia”. La disposizione ora prevede un meccanismo, in verità non molto elegante e un po’ macchinoso, che però consente di evitare aggiramenti: a fine anno si fa un bilancio degli oneri introdotti e di quelli eliminati e, se risulta che i primi superano i secondi, si interviene per ripristinare il pareggio.

Ci auguriamo che gli strumenti di valutazione preventiva della normativa basati sul principio di compensazione possano trovare collocazione anche nei regolamenti parlamentari, in modo da stabilizzare maggiormente la loro efficacia e assicurare la loro operatività anche con riferimento agli oneri regolatori, ossia i presupposti sostanziali dei regimi amministrativi, in attuazione dell’art. 8, comma 1, dello Statuto.

RICCARDO TISCINI

*Professore straordinario di Economia aziendale alla facoltà di Economia
dell’Università di Roma “Universitas Mercatorum”*

Ho ascoltato con interesse le perplessità di fondo sul rango della norma, una legge ordinaria, quindi sostanzialmente con la derogabilità per legge, al paragone con lo Statuto del contribuente; in effetti queste ipotesi sono preoccupanti.

Ho colto con molto apprezzamento il fatto che lo Statuto non riguarda soltanto le piccole e medie imprese, ma ovviamente è uno Statuto delle imprese in senso generale. Devo dire che vedo che le problematiche delle micro e delle piccole imprese sono accomunabili fra loro, mentre sono molto diverse da quelle delle medie. Lo Statuto dà dei principi che, mi sembra, tutelano l’impresa in generale, quindi è molto importante che, se esso apre a nuove norme, lo faccia nella consapevolezza della differenza tra le piccole e le micro da un lato e le medie dall’altro.

Nella prospettiva della crescita questo è importante, perché deve essere fisiologico che una parte delle piccole diventi media e una parte delle medie diventi grande.

Per crescere, però, c'è bisogno di una serie di interventi *ad hoc*. Adesso se ne stanno vedendo alcuni, per esempio sul fronte della tassazione, quali l'Ace (Aiuto alla crescita delle imprese, che è un beneficio fiscale per la ricapitalizzazione delle aziende), e più recentemente la delega fiscale che contiene l'Iri, che agevola fundamentalmente il reinvestimento degli utili nelle imprese. Questo va nella prospettiva della crescita, e quindi è senz'altro apprezzabile, però sotto questo profilo, per esempio, nei confronti delle medie imprese, c'è sicuramente bisogno di misure che siano specifiche per la categoria e ne consentano il salto dimensionale. Faccio riferimento, in particolare, alla regolamentazione dei mercati dei capitali. Sotto il profilo del capitale *equity* in Italia siamo abbastanza indietro: tutti i mercati per le piccole e medie imprese non hanno funzionato. La regolamentazione è tarata per le grandi. Invece questa, secondo me, è una strada molto importante, occorre cercare di garantire un maggiore accesso ai capitali *equity* per le medie imprese. Con il *private equity*, dove può avere un ruolo anche la pubblica amministrazione, non solo i privati, con i mercati regolamentati, dove tutt'ora l'Aim non sta funzionando adeguatamente. Bisognerebbe cercare di trovare su questo una soluzione che ci avvicini ad altri paesi, anche in ambito europeo continentale, dove funziona, come per esempio la Francia.

Altro aspetto è quello della regolamentazione bancaria. Le imprese stanno vivendo un momento drammatico per il comportamento del sistema bancario, che è indotto da una regolamentazione europea. Anche sotto questo aspetto, probabilmente, se lo *Small business act* potesse fare da controbilanciamento di una serie di regole sul sistema bancario ne discenderebbero, probabilmente, indicazioni che indurrebbero un comportamento diverso del sistema bancario.

Un altro aspetto che mi ha colpito molto è che tra i diritti che i principi dello Statuto delle imprese tutelano ci sono quelli riguardanti i servizi pubblici tempestivi e di qualità. Questo è un aspetto molto importante, che impegna il "convitato di pietra"

di cui si diceva prima. Forse avrei aggiunto una parola: “efficienti”. I servizi devono essere tempestivi, di qualità sicuramente – e questo significa ad esempio semplificazione –, ma anche efficienti, nel senso che non è irrilevante il costo di quei servizi, perché esso si scarica sulla fiscalità generale e determina la pressione fiscale che ricade sulle imprese. È un punto che è diventato ineludibile, anche perché il moltiplicatore keynesiano della spesa pubblica ha avuto un momento di reviviscenza dopo l'ondata di crisi finanziaria, ma la recente crisi dei debiti sovrani mostra che il meccanismo non garantisce la sostenibilità delle attività d'impresa. Ho paura che, al contrario, oggi siamo in presenza di un moltiplicatore perverso, nel senso che la domanda aggregata generata da un euro marginale di spesa pubblica (coperta con la pressione fiscale) è di gran lunga inferiore alla domanda aggregata che si perde (per minore Pil e minori stipendi) in ragione del fallimento, al margine, delle imprese che quella pressione fiscale non riescono più a sostenere. Non ho adesso studi in mano su questo, ma credo che un euro in meno di spesa pubblica salverebbe diversi euro marginali di prodotto per le imprese e di domanda aggregata nazionale. È un aspetto che credo veramente debba stare ai primissimi posti dell'ordine del giorno. Se alla formula “senza maggiori oneri per la finanza pubblica”, di cui naturalmente è pieno lo stesso Statuto delle imprese, fosse affiancata in molte disposizioni la bella formula “con minori oneri per la finanza pubblica”, si andrebbe, secondo me, nella direzione di tutelare, nella sostanza, questo diritto a servizi pubblici che siano anche efficienti.

RAFFAELLO VIGNALI

Che lo Statuto delle imprese faccia la fine dello Statuto del contribuente è possibile. È possibile perché è una legge ordinaria. Ho già avuto modo di dire che se fosse stata una legge costituzionale avrebbe trovato enormi ostacoli lungo il suo *iter* e difficilmente saremmo arrivati alla sua approvazione. Auspicio che possa “resistere”.

In questi mesi sono stati fatti molti passi avanti. L'art. 13 del Decreto semplificazioni, a mio avviso, è straordinario ed è un'attuazione piena dello Statuto delle imprese. Dicendo che sulla base del principio di proporzionalità, con regolamento si delegifica e si provvede a rivedere il sistema dei controlli, viene affermato un altro grande tema dello Statuto: la semplificazione dei controlli, anche attraverso l'unitarietà degli stessi e l'introduzione della certificazione privata sostitutiva del controllo pubblico. E sarebbe stato opportuno estendere questo principio anche al fisco, perché anche lì è possibile semplificare. Se vogliamo far crescere le imprese, dobbiamo aumentare la cultura della certificazione (che, oltre a ridurre i costi attraverso una maggiore efficienza, elimina anche la necessità dei controlli censitari).

Ma evitare che lo Statuto delle imprese faccia la fine dello Statuto del contribuente in realtà dipende dall'impegno di ciascuno. Magari sviluppando un po' di dottrina giuridica al riguardo: andando in giudizio – soprattutto in questo Paese a elevato tasso di litigiosità –, il confronto con la dottrina dovrà esserci e, quindi, avremo una garanzia in più.

C'è poi un ruolo per le associazioni: difendendo lo Statuto delle imprese, promuovendolo, facendolo conoscere anche ai propri associati, esse fanno crescere una cultura positiva.

Un altro lavoro a sostegno dello Statuto spetta alle Camere, con le semplificazioni e per introdurre certezza del diritto. Questo è un aspetto fondamentale e non lo dico da giurista, ma da persona che ama muoversi tra i capannoni. Uno dei problemi più seri che abbiamo, anche di corruzione, è il fatto che i funzionari interpretano le norme a proprio piacimento: capita che due funzionari dello stesso ente diano indicazioni diverse e che pretendano oneri non previsti, che per le imprese rappresentano però un costo. Qui si apre un grande spazio di lavoro per le Camere.

Ancora, è importante far conoscere lo Statuto alle imprese. C'è ad esempio una norma che è d'attuazione di una legge più antica, la 241/1990. Affermare che la pubblica amministrazione non può chiedere un documento in suo possesso comporta dire dov'è. Lo Statuto, nel caso delle imprese, prevede che «se è nel Rea, non può più esser chiesto». Questo – oltre al ruolo delle Camere – è un importante strumento di semplificazione.

Tante volte emaniamo norme che poi sono impraticabili. Vivo in provincia di Lecco dove c'è il Comune più piccolo d'Italia: 33 abitanti. Non è realistico ritenere che possa sapere o cercare di capire dove s'è laureato il tale architetto che fa domanda o a quale Ordine degli architetti è iscritto, però se sa che c'è il Rea – e le Camere di commercio, fra l'altro, hanno dato la disponibilità per l'accesso gratuito di tutti gli enti pubblici direttamente all'informazione – si risolve il problema. Anche su questo le Camere hanno e possono avere un ruolo decisivo: il Suap, per esempio, avrebbe potuto essere posto in capo alle Camere, non ai Comuni, anche per una ragione culturale. Io sono tra quelli che vorrebbero un'amministrazione amica del sistema delle imprese e gli unici enti pubblici che, per loro natura, sono amici delle imprese sono per definizione le Camere di commercio.

C'è un aspetto, poi, che riguarda il Governo, il quale potrebbe citare lo Statuto delle imprese nei documenti che vanno in Europa. Finora è accaduto una volta sola, nella lettera che Berlusconi mandò a Bruxelles prima di dimettersi, riguardante le priorità da seguire. È chiaro che se lo mettiamo nel Pnr e l'Europa inizia a dire che è una *best practice*, è più difficile smontarlo in Italia. Il paradosso è che due anni fa, quando già ci stavamo lavorando, e si fece il Pnr, lo Statuto non fu inserito. Poi arrivò la comunicazione annuale sulla crescita, che era la risposta ai Pnr nazionali, nella quale si diceva: «La stabilità da sola non basta: occorre lavorare per la crescita; la cosa più importante per garantire la crescita è creare un ambiente favorevole alle imprese, in particolare alle Pmi». Esattamente lo scopo dello Statuto. Promuoviamolo a Bruxelles: ogni tanto, fare bella figura con l'Europa non guasta.

Siamo i primi che hanno trasformato in norma un atto che era una semplice comunicazione, che non solo meritava la direttiva, ma quasi il regolamento.

Infine, c'è un compito, credo, per la politica e mi sento chiamato in causa personalmente. Sto lavorando per far introdurre la misurazione degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese nei regolamenti parlamentari. Visto che probabilmente, se si mette mano alla riforma elettorale si toccherà giocoforza anche qualche aspetto istituzionale, legato ai poteri del premier, si potrebbe introdurre un cambiamento di ruolo del Parlamento rispetto alla decretazione, una corsia preferenziale, ma con l'aumento dei

poteri di controllo. Sempre sul tema dei regolamenti parlamentari, vorrei fosse possibile imporre, quanto meno sulle leggi dello Stato, la valutazione dell'impatto della regolamentazione sia *ex ante* sia *ex post*: la cosa su cui sto ragionando è un allargamento delle funzioni del Comitato per la legislazione, ma con poteri vincolanti.

ANTONIO D'ATENA

Intervengo sulla questione della vincolatività della disciplina nei confronti del legislatore prendendo le mosse da un'osservazione fatta da più parti. Si è, in particolare, rilevato che, rispetto agli obiettivi perseguiti, la legge ordinaria sarebbe uno strumento debole. Onde l'idea che sarebbe stato preferibile utilizzare lo strumento della legge costituzionale.

Ebbene, vi dico francamente che su una materia del genere una legge costituzionale non sarebbe stata ammissibile. Bisogna tener conto dell'equilibrio generale del sistema. Le leggi costituzionali sono una limitazione del principio democratico. Il principio democratico vuole che ogni maggioranza parlamentare possa cambiare la legislazione adottata dalle maggioranze precedenti. Questa è la regola generale. Le deroghe sono d'interpretazione. Ritengo, quindi, che non possa estendersi *ad libitum* la categoria delle leggi costituzionali, non essendo ragionevole (né, secondo me, conforme a Costituzione) che una maggioranza politica sia in condizione di costituzionalizzare qualsivoglia pezzo di ordinamento positivo, vincolando conseguentemente le maggioranze future. Tutto questo non esclude però, nel caso di specie, la configurabilità di vincoli a carico del legislatore ordinario.

Quanto alla legislazione regionale, è sostenibile che il vincolo si leghi allo speciale titolo competenziale invocabile: la tutela della concorrenza.

Per ciò che attiene alla legge dello Stato, il vincolo potrebbe essere costruito seguendo un'altra strada: ricorrendo al principio di sussidiarietà orizzontale. In partico-

lare, nei limiti in cui questa legge favorisce l'esercizio di attività d'interesse generale da parte dei cittadini singoli associati (nella specie, nella forma dell'impresa), potrebbe farsi appello a quello che i tedeschi chiamano *Rückschnittverbot*, cioè: "divieto di passo indietro". Se il legislatore riconosce una situazione di vantaggio nei confronti delle imprese, la può sviluppare, ma non ridimensionare o revocare, perché, così facendo, si porrebbe in contrasto con la direzione di marcia indicata dall'art. 118, ultimo comma, della Costituzione. Questa, secondo me, è l'unica strada percorribile, ma che andrebbe comunque saggiata individuando i contenuti della disciplina funzionalmente legati all'obiettivo di cui all'art. 118, ultimo comma.

LILIANA ROSSI CARLEO

Registro e giustamente apprezzo tutte le preoccupazioni. Mi piacerebbe però guardare a quello che possiamo fare piuttosto che recriminare su ciò che si sarebbe potuto fare.

Il mio ragionamento di cambio culturale è stato ben colto da chi ha visto l'importanza della legittimazione e dell'individuazione dei soggetti legittimati ad agire, cogliendo, altresì, la significativa rilevanza progressivamente attribuita agli stakeholder. Il che rafforza il mio invito a guardare che cosa possiamo fare. Da questa angolazione mi chiedo e vi chiedo perché evochiamo sempre lo Statuto del contribuente e non abbiamo mai evocato lo Statuto del consumatore o lo Statuto del lavoratore, che invece hanno avuto successo in una logica opposta rispetto a quella che contraddistingue la lettura e l'applicazione dello Statuto del contribuente? Lo Statuto del consumatore era nulla, conteneva forse molto meno di quanto contiene lo Statuto delle imprese, eppure ha avuto risultati innegabili: di ciò vanno ringraziate le associazioni dei consumatori, ma anche le Camere di commercio e Unioncamere, che hanno saputo cogliere le potenzialità dello Statuto.

Lo Statuto delle imprese ci consente, quindi, di operare in maniera differente rispetto al passato, ponendo attenzione alla rappresentatività e ai controlli che ven-

gono dal basso. I controlli che vengono dal basso oggi sono determinanti e la funzione camerale nel raccogliere queste istanze lo è altrettanto. Un breve cenno va fatto anche alla figura del Garante, ricordando peraltro che il ministero dello Sviluppo economico è già abbastanza assuefatto a una logica attenta agli aspetti dinamici che guardano all'effettività delle norme. Appare sufficiente menzionare in proposito il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Cncu), il quale vede seduti al medesimo tavolo funzionari, politici e rappresentanti delle associazioni dei consumatori, che hanno una funzione importantissima nella verifica delle norme e dell'attuazione dei principi costituzionali.

La nuova cultura deve abituarci in primo luogo a vedere e, quindi, a ottenere ciò che vogliamo. Ne discende la necessità di guardare alle singole norme anche in una logica di sistema, a tener conto cioè di testo e contesto, anche in quanto la declinazione dei principi va fatta tenendo conto non solo della singola norma, ma anche del contesto di riferimento.

Così, ad esempio, perché non sfruttare l'art. 34 del Decreto salva Italia, il quale prevede l'abrogazione con effetto immediato di ogni vincolo di tipo normativo e amministrativo volto a incidere in maniera restrittiva sulle modalità di esercizio delle attività economiche? Perché non utilizzare questa nuova norma e ricorrere all'Antitrust quando si verificano quelle situazioni "contrarie"? Posto che l'Antitrust assume, come dico sempre scherzando, il ruolo di Pm nei riguardi dell'amministrazione, tocca a noi utilizzare, in una logica di sistema, le potenzialità che ci vengono offerte. Non è epoca di ottimismo; anche questo deve indurci a incrementare la cultura del fare.

Voglio cogliere a tale proposito l'occasione per ritornare sulla rilevanza che occorre assegnare alle scelte prospettate in precedenza, scelte che inducono a porre attenzione alle politiche ambientali, alle politiche di sviluppo sociale. Ma perché non ragionare ancora una volta in una logica di sistema e collegare queste scelte anche allo sviluppo della Csr? L'Europa sta puntando molto sulle potenzialità degli impegni volontariamente assunti, tanto da incentivare le *best practices* incrementando il profilo premiale! Perché

non utilizzare questi strumenti come un volano per ottenere ulteriori investimenti? Certo, questo implica una maggiore attenzione all'individuazione degli indicatori, cui lo Statuto fa riferimento nell'art. 16, punto 3, lett. f): essi rappresentano strumenti di trasparenza la cui utilità si rivela determinante fra soggetti che ritengono assumere il ruolo di attori volti a favorire lo sviluppo non solo proclamando valori nuovi, ma soprattutto misurando e misurandosi per la loro realizzazione. Il profilo degli indicatori appare intimamente connesso a un'evoluzione positiva delle scelte cui abbiamo fatto cenno. Esso, oltre al tema della trasparenza, può coinvolgere anche una pluralità di aspetti rispetto ai quali anche un semplice cenno ci porterebbe troppo lontano; tuttavia una menzione va fatta al rating di legalità e ai paradossi che può comportare, al pari delle opportunità.

GIORGIO MEO

Sul "che cosa si può fare degli strumenti che vengono dal basso", in tutta la discussione di oggi è stata assente, secondo me, una prospettiva che vorrei rilanciare, affidandola soprattutto alle associazioni, e cioè la prospettiva del diritto privato. Leggo testualmente: «Norme fondamentali di riforma e principi dell'ordinamento giuridico dello Stato». Prendiamone un esempio: il principio che viene dettato nell'art. 2 del «diritto delle imprese a godere, nell'accesso al credito, di un quadro informativo completo e trasparente a condizioni eque e non vessatorie». Questo è il riconoscimento di un diritto soggettivo. Allora, il riconoscimento di un diritto soggettivo dov'è che dev'essere assicurato e difeso? Nei contratti. Fatevi valere nella contrattazione! Bisogna riscrivere i contratti, bisogna fare contratti dove questo, che è un diritto soggettivo riconosciuto dall'ordinamento, diventi norma contrattuale vincolante.

Certamente non potrà essere la singola impresa a erodere una posizione di predominio nella negoziazione con il ceto "forte", che è appunto quello finanziatore, ma questo

è il ruolo, appunto, delle associazioni, che possono ben pretendere, per esempio, che una serie di elementi informativi fondamentali venga inserita nel tessuto dei rapporti obbligatori. Pensate, proprio in una fase di crisi come questa, al dramma del non sapere se, quando e perché io sto o non sto in una *short list* per ottenere il finanziamento! Queste sono norme che le imprese sanno bene quanto potrebbero incidere sul riequilibrio della loro posizione di forza sul mercato. La pretesa che le imprese, nel momento di difficoltà o di crisi, abbiano il diritto di ottenere dalle banche comportamenti rapidi, efficienti e trasparenti e non aspettare mesi per la rinegoziazione delle loro posizioni, è diritto vivente, e non è solo il rapporto con la pubblica amministrazione: è molto, ma molto prima!

Quindi, secondo me, il merito dello Statuto è quello di aver posto alcuni principi che individuano e configurano, cioè attribuiscono, diritti soggettivi. Adesso sta anche alla capacità dei soggetti rappresentativi di portare a casa il risultato; e questo va, appunto, nella prospettiva che dicevamo, cioè si realizza con un'azione concreta. A mio avviso è arrivato il momento. E si ha una forza perché si ha diritto di sedere a un tavolo, non in quanto portatore dell'interesse dell'azionista, ma in quanto portatore di tutta quella serie di interessi per i quali si è ormai investiti di una funzione sociale. Se ho un'impresa con centinaia di dipendenti, ho diritto a non aspettare mesi per sapere se la banca mi finanzia ancora, se mi trasforma la linea a breve in linea a medio termine o se mi viene trasformata la linea di sconto fatture in linea di anticipazione allo scoperto. Non posso aspettare mesi per poi fallire!

Oggi lo Statuto consente comportamenti nuovi; quindi, secondo me, è un momento fondamentale, in cui le associazioni possono avere un ruolo determinante per rivendicare l'attuazione dei diritti soggettivi attribuiti dallo Statuto. È un passaggio culturale importante. Ma i giudici possono stare a fianco, naturalmente non solo sulla base di un principio, ma di un principio veicolato da strumenti contrattuali, il quale in tal modo ottiene, a mio avviso, una grande *chance* in questo momento di trovare un riconoscimento positivo nel diritto vivente.

LILIANA ROSSI CARLEO

Ringrazio il professor Meo perché ha esplicitato qualcosa che avevo lasciato in sottofondo. Cioè, quando ho detto che anche la rilevanza dello Statuto ci consente, per il suo linguaggio e il suo contenuto, un'applicazione analogica di strumenti posti a tutela del consumatore, intendevo riferirmi proprio alle condizioni di accesso al credito «informato, corretto e non vessatorio» – e uso le parole del legislatore – che riguardano le condizioni di contratto. È chiaro che magari non varrà per la grande impresa, che da sola contratta con la banca per ottenere il credito, ma per la piccolissima, probabilmente, varrà e varrà anche per la media.

Da ciò l'importanza della possibilità di estendere la tutela della quale gode il consumatore a taluni rapporti contrattuali che impongono di tenere conto delle posizioni differenziate, anche se resta tutto da costruire il rapporto fra tutela del mercato e tutela individuale.

MARINA D'ORSOGNA

Sicuramente la pubblica amministrazione assume nello Statuto delle imprese il ruolo di attore principale perché ne sopporta forse il carico maggiore in termini di (imposizione del) cambiamento, nel senso che lo Statuto è ricco di divieti, ma è ricco, come detto in precedenza, anche di compiti attivi, che la pubblica amministrazione deve sostenere. Certamente lo Statuto ha svolto il ruolo di traino per una serie di interventi normativi successivi, che sono stati poi tutti molto opportunamente evocati in tema di semplificazione. Qualcosa c'era stato già con il decreto Tremonti, però sicuramente lo Statuto delle imprese va considerato uno spartiacque per le misure successive: il "salva Italia", il "cresci Italia", la legge di stabilità, poi il decreto legge sulle liberalizzazioni, quello sulle semplificazioni. Sicuramente sono tutti interventi normativi che si colloca-

no in una linea di perfetta continuità. Anzi, si accentua ancor più il passaggio, diciamo semplificatorio, del contenuto nello Statuto delle imprese.

Per quanto riguarda i rapporti con le associazioni di categoria, bisogna ricordare (anche al fine di non riporre in queste forme di tutela un carico di ottimismo eccessivo) che la storia del diritto amministrativo non è particolarmente lineare per quanto riguarda la legittimazione attiva delle associazioni. È una storia antica, quella del riconoscimento della legittimazione prima processuale poi procedimentale delle associazioni come ci ricorda l'esperienza della legge istitutiva del ministero dell'Ambiente (8 luglio 1986, n. 349).

L'art. 4 dello Statuto sicuramente è importantissimo perché dà una copertura formale (proprio sul modello tradizionale inaugurato dalla legge 349/1986) a questa legittimazione ad agire (attraverso l'indicazione di precise condizioni quale l'essere le associazioni di categoria «rappresentate in almeno cinque camere di commercio» ovvero nel CNEL, e le loro articolazioni territoriali), che sarebbe stata abbastanza difficile costruire da un punto di vista giurisprudenziale. La giurisprudenza amministrativa sulla legittimazione soprattutto procedimentale delle associazioni è piuttosto rigorosa. Aver dato questa copertura formale è, pertanto, sicuramente molto utile, anche se, forse, è poco rigoroso il riferimento alla possibilità di tutelare anche «interessi omogenei relativi *solo* ad alcuni soggetti».

Poco rigoroso è altresì il comma 2 dell'art. 4, che, oltre a modificare le "condizioni" della legittimazione (riconosciuta qui, più genericamente, alle associazioni di categoria «maggiormente rappresentative a livello nazionale, regionale e provinciale»), introduce il riconoscimento della legittimazione a impugnare gli atti amministrativi lesivi degli interessi diffusi. Questo spostamento del centro decisionale sull'impugnazione degli atti amministrativi non è, a mio avviso, da vedere favorevolmente. È certamente in linea anche con quanto stabilito di recente per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato titolata, ai sensi del nuovo art. 21*bis* alla legge 287/1990, a ricorrere dinanzi al giudice amministrativo «contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti

ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato». L'ampia formulazione di quest'ultima previsione, che attribuisce all'Agcm una legittimazione a impugnare qualsiasi atto (anche a contenuto particolare) assunto da una pubblica amministrazione, consente all'Autorità di intervenire in via immediata e diretta su qualsiasi procedura concorsuale che, pur astrattamente rispettosa del sistema proconcorrenziale, integri nel suo concreto espletamento una violazione delle sue regole formali e/o sostanziali, eludendone i principi informatori.

Tali ipotesi di legittimazione, però, non sembrano perfettamente in linea, a mio avviso, con il dettato costituzionale, sebbene nel caso delle associazioni di categoria di cui allo Statuto delle imprese, permanendo l'ancoraggio comunque alla tutela di "interessi", sembra non concretizzarsi il rischio della "oggettivizzazione" del processo amministrativo paventato invece dalla dottrina con riferimento al citato art. 21bis. A ogni modo lo scarso rigore dell'art. 4 dello Statuto delle imprese si evince dall'operato riferimento agli atti amministrativi lesivi degli interessi diffusi, creandosi cioè una scissione tra l'associazione come ente esponenziale d'interesse collettivo e il fatto che l'atto amministrativo sia lesivo degli interessi diffusi, quindi di interessi metaindividuali. Per ritrovare un po' di unità bisognerebbe leggere gli interessi diffusi come interessi collettivi, cioè come interesse della categoria, ovvero costruire la legittimazione dell'associazione al pari di quella dell'*amicus curiae*.

In ogni caso, comunque, nel tessuto dello Statuto le associazioni rivestono un ruolo importante nel momento procedimentale, cioè quando si devono costruire i provvedimenti amministrativi, quei pochi che ancora rimangono come atti autorizzatori preventivi, visto che nella maggior parte, ormai, delle attività economiche si è passati in un regime di Scia. Ritengo che, comunque, le associazioni ancora possano svolgere questo ruolo costruttivo proprio nella definizione del contenuto finale del provvedimento, soprattutto perché, in molti settori, le amministrazioni soffrono di asimmetrie informative. Le associazioni sono, dunque, importantissime per colmare questi gap nella fase preprocessuale, cioè nel momento in cui si forma la regola dell'azione.

Due brevissime considerazioni sul ruolo delle Camere di commercio. Sicuramente le Camere di commercio sono importantissime nell'attuazione dello Statuto. Però, per diventare il front office unico nei confronti delle imprese, bisognerebbe operare in maniera molto cauta perché o si costruisce un sistema tipo Suap, cioè le Camere concentrano ma non si sostituiscono alle amministrazioni titolari delle competenze amministrative, o, diversamente, si corre il rischio di tornare a un sistema accentrato di competenze che, a questo punto della storia giuridica politica e istituzionale del Paese, sarebbe un grandissimo passo indietro rispetto al pluralismo amministrativo ormai conquistato. Quindi, se vediamo nelle Camere di commercio un momento di unificazione funzionale come il Suap, sono perfettamente d'accordo sulla loro valorizzazione; se invece vediamo nelle Camere di commercio un centro che riaccentra le competenze, modificando quello che adesso è il pluralismo, sarei contraria. In alternativa riterei che possa funzionare egregiamente il meccanismo dell'avvalimento, che è un meccanismo antico, collaudato, che avevamo nella Costituzione e, se ben studiato, può essere un valido compromesso tra esigenze di snellimento e di pluralismo.

Qualche considerazione conclusiva sull'art. 34 del decreto "cresci Italia", dove si fa riferimento alle attività economiche. Mi permetto di segnalare al riguardo come si sia passati gradualmente nel nostro sistema giuridico dal riferimento all'attività d'impresa al riferimento all'attività economica. Ora è noto che, soprattutto sull'interpretazione dell'art. 41, comma 1, della nostra Carta costituzionale, in virtù del quale «l'iniziativa economica privata è libera», ci sono state diverse vedute, a partire dagli anni sessanta, sulla nozione d'impresa e di attività d'impresa. Per ben comprendere, quindi, la portata dell'art. 34 (con i suoi riflessi in ordine all'interpretazione anche dello Statuto delle imprese) bisognerebbe indagare se il mutamento di prospettiva (da attività d'impresa ad attività economica) sia stato operato più o meno consapevolmente dal legislatore, perché una cosa è parlare di attività d'impresa e una cosa è parlare di attività economiche. Se riteniamo che adesso il contenitore siano diventate le attività economiche, allora anche tutto il processo di semplificazione assume margini molto più ampi, perché anche l'art.

19 della legge 241/1990, la cosiddetta Scia, nell'ottica nuova dell'attività economica, acquista un margine di applicazione molto più ampio poiché dovrebbe essere applicata anche a tutte quelle attività di rilievo economico e produttive in genere che si svolgono senza una struttura organizzata (come invece richiede l'art. 1082 c.c. a proposito della nozione di imprenditore), quindi anche a quelle attività che non hanno "alle spalle" un'impresa nel senso proprio e codicistico del termine. Capire, dunque, se stiamo parlando di attività d'impresa o di attività economica è importante perché questo serve a definire il campo di operatività di moltissime di queste disposizioni. In futuro, forse, una maggiore attenzione del legislatore anche nel *drafting* normativo sarebbe opportuna.

Un'annotazione finale sull'amministrazione "amica delle imprese": in realtà la nostra amministrazione, per precisa scelta costituzionale, assume il ruolo di soggetto promotore della persona come singolo e nelle formazioni sociali, quindi dovrebbe essere costituzionalmente "a servizio" della collettività come già da tempo sottolineato e chiarito da illustri pubblicistici e amministrativisti. Ci sono state in passato, già con la riforma del procedimento amministrativo, importanti spinte in questa direzione, quindi anche di campo più ampio rispetto alle imprese. Mi ha particolarmente colpito, proprio nella valorizzazione del ruolo dell'amministrazione a "servizio" della collettività, l'art. 9 dello Statuto, che incide anche sulla legge sul procedimento amministrativo andando a modificare l'art. 10bis della legge 241/1990, il cosiddetto "preavviso di rigetto", cioè la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda presentata dal privato. Lo va a modificare, infatti, inserendo un periodo molto preciso: «non possono essere adottati tra i motivi che ostano all'accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all'amministrazione»; quindi un punto a favore del privato che presenta un'istanza anche se la giurisprudenza già aveva avuto occasione di operare tale puntualizzazione. La modifica, dunque, deve colpire non tanto per il contenuto in sé ma per il fatto che lo Statuto delle imprese non ha "sofferto" di alcun timore reverenziale nei confronti delle altre leggi generali dedicate all'amministrazione pubblica, inclusa appunto la legge generale sul procedimento amministrativo.

A me sembra, per quanto riguarda le Camere di commercio, che questa legge si muova in una prospettiva di consolidamento del sistema, in linea con l'evoluzione legislativa precedente.

Com'è noto, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale, si temeva che per le Camere di commercio si aprisse una stagione difficile perché la declinazione verticale del principio di sussidiarietà – verticale, appunto – le tagliava fuori dall'esercizio di funzioni amministrative. Poi, lavorando sull'ultimo comma dell'art. 118 e attraverso una serie di attuazioni legislative inaugurate dalla legge La Loggia e proseguite sino all'ultimo provvedimento di riforma, questo ruolo è risultato valorizzato. Ci sono alcuni dati, che ormai mi sembrano acquisiti, a cominciare dalla competenza ordinamentale, la quale è esercitata dallo Stato, senza reazioni da parte delle Regioni.

L'altro dato che trovo interessante è la previsione della rappresentatività delle Camere, anche in deroga a regole che valgono per la generalità delle amministrazioni. Questo è un elemento molto importante, in linea con la filosofia che ispira l'ultimo comma dell'art. 118. Le Camere di commercio, infatti, sono una delle forme – la più istituzionalizzata – dell'associazione delle imprese. Di qui – sia aggiunto di passaggio – qualche perplessità sulla facoltatività dell'avvalimento della rete camerale. Per la ragione che, nella logica della sussidiarietà orizzontale, l'intervento delle Camere andrebbe, in principio, preferito.

Quanto al consolidamento del sistema camerale, è anche il caso di sottolineare che la configurazione del complesso delle Camere di commercio come un unico sistema, quindi la lettura sistemica delle Camere di commercio (avallata dalla normativa più recente), è quella che meglio corrisponde alla realtà operativa di queste entità, le quali, pur essendo distinte, ciascuna dotata di autonomia, costituiscono, allo stesso tempo, altrettanti terminali di un sistema unitario. E debbono, quindi, operare secondo una logica di sistema. Tra l'altro, questa prospettiva consente di fare appello a un ulteriore

titolo competenziale dello Stato. Mi riferisco alla competenza sulle amministrazioni nazionali. Non perché – si badi – le Camere possano considerarsi amministrazioni nazionali, ma perché proprio il loro comporsi in sistema “nazionale” ne giustifica l’assoggettamento a regole unitarie, che solo lo Stato è in condizione di adottare.

STEFANIA MULTARI

Come Confartigianato abbiamo avviato una ricognizione delle normative regionali di attuazione dello *Small business act*, che sostanzialmente hanno ripreso lo Statuto delle imprese a livello regionale. Alcune Regioni hanno già approvato alcune normative, altre hanno già istituito la figura del “Mister Pmi” regionale, altre ancora hanno in via di esame alcune proposte di legge. Potrebbe quindi essere interessante proseguire con un confronto anche in attuazione dell’art. 19 dello stesso Statuto delle imprese.

DOCUMENTI

Il testo dello Statuto
e le audizioni di Unioncamere

Legge 11 novembre 2011, n. 180¹

Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga

la seguente legge:

CAPO I

FINALITÀ E PRINCIPI

Art. 1

Finalità

1. La presente legge definisce lo statuto delle imprese e dell'imprenditore al fine di assicurare lo sviluppo della persona attraverso il valore del lavoro, sia esso svolto in forma autonoma che d'impresa, e di garantire la libertà di iniziativa economica privata in conformità agli articoli 35 e 41 della Costituzione.
2. I principi della presente legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e hanno lo scopo di garantire la piena applicazione della comunicazione della Commissione europea COM (2008) 394 definitivo, del 25 giugno 2008, recante «Una corsia preferenziale per la piccola impresa – Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno "Small Business Act" per l'Europa)», e la coerenza delle normative adottate dallo

Stato e dalle regioni con i provvedimenti dell'Unione europea in materia di concreta applicazione della medesima.

3. In ogni caso sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione.

4. Nelle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà legislativa nel rispetto dei principi fondamentali di cui alla presente legge.

5. Lo statuto delle imprese e dell'imprenditore, di cui alla presente legge, mira in particolare:

a) al riconoscimento del contributo fondamentale delle imprese alla crescita dell'occupazione e alla prosperità economica, nonché al riconoscimento dei doveri cui l'imprenditore è tenuto ad attenersi nell'esercizio della propria attività;

b) a promuovere la costruzione di un quadro normativo nonché di un contesto sociale e culturale volti a favorire lo sviluppo delle imprese anche di carattere familiare;

c) a rendere più equi i sistemi sanzionatori vigenti connessi agli adempimenti a cui le imprese sono tenute nei confronti della pubblica amministrazione;

d) a promuovere l'inclusione delle problematiche sociali e delle tematiche ambientali nello svolgimento delle attività delle imprese e nei loro rapporti con le parti sociali;

e) a favorire l'avvio di nuove imprese, in particolare da parte dei giovani e delle donne;

f) a valorizzare il potenziale di crescita, di produttività e di innovazione delle imprese, con particolare riferimento alle micro, piccole e medie imprese;

g) a favorire la competitività del sistema produttivo nazionale nel contesto europeo e internazionale;

h) ad adeguare l'intervento pubblico e l'attività della pubblica amministrazione alle esigenze delle micro, piccole e medie imprese nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 2

Principi generali

1. Sono principi generali della presente legge, che concorrono a definire lo statuto delle imprese e dell'imprenditore:

a) la libertà di iniziativa economica, di associazione, di modello societario, di stabilimento e di prestazione di servizi, nonché di concorrenza, quali principi riconosciuti dall'Unione europea;

b) la sussidiarietà orizzontale quale principio informatore delle politiche pubbliche, anche con riferimento alla creazione d'impresa, in particolare da parte dei giovani e delle donne, alla semplificazione, allo stimolo del talento imprenditoriale, alla successione di impresa e alla certificazione;

c) il diritto dell'impresa di operare in un contesto normativo certo e in un quadro di servizi pubblici tempestivi e di qualità, riducendo al minimo i margini di discrezionalità amministrativa;

d) la progressiva riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, in particolare delle micro, piccole e medie imprese, in conformità a quanto previsto dalla normativa europea;

e) la partecipazione e l'accesso delle imprese, in particolare delle micro, piccole e medie imprese, alle politiche pubbliche attraverso l'innovazione, quale strumento per una maggiore trasparenza della pubblica amministrazione;

f) la reciprocità dei diritti e dei doveri nei rapporti fra imprese e pubblica amministrazione;

g) la tutela della capacità inventiva e tecnologica delle imprese per agevolare l'accesso agli investimenti e agli strumenti di tutela della proprietà intellettuale;

h) il diritto delle imprese a godere nell'accesso al credito di un quadro informativo completo e trasparente e di condizioni eque e non vessatorie;

i) la promozione della cultura imprenditoriale e del lavoro autonomo nel sistema dell'istruzione scolastica di ogni ordine e grado e della formazione professionale, valorizzan-

do quanto più possibile la formazione svolta in azienda soprattutto per quelle tipologie di contratto che costituiscono la porta d'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro;

l) la promozione di misure che semplifichino la trasmissione e la successione di impresa;

m) il sostegno pubblico, attraverso misure di semplificazione amministrativa da definire attraverso appositi provvedimenti legislativi, alle micro, piccole e medie imprese, in particolare a quelle giovanili e femminili e innovative;

n) la promozione di politiche volte all'aggregazione tra imprese, anche attraverso il sostegno ai distretti e alle reti di imprese;

o) la riduzione, nell'ambito di un apposito provvedimento legislativo, della durata dei processi civili relativi al recupero dei crediti vantati dalle imprese verso altre imprese entro termini ragionevolmente brevi, con l'obiettivo di un anno;

p) il riconoscimento e la valorizzazione degli statuti delle imprese ispirati a principi di equità, solidarietà e socialità.

2. Nel rispetto dei principi fissati dall'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea le disposizioni di cui al comma 1 sono rivolte prevalentemente a garantire alle imprese condizioni di equità funzionale operando interventi di tipo perequativo per le aree territoriali sottoutilizzate già individuate dalla legge, con particolare riguardo alle questioni legate alle condizioni infrastrutturali, al credito e ai rapporti con la pubblica amministrazione.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1, lettere *d)*, *l)*, *m)*, *n)* e *o)*, e 2 si applicano purché non comportino nuovi o maggiori oneri finanziari e amministrativi.

Art. 3

Libertà associativa

1. Ogni impresa è libera di aderire ad una o più associazioni.
2. Per garantire la più ampia rappresentanza dei settori economicamente più rilevanti nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, il numero dei componenti

degli organi amministrativi non può essere comunque superiore ad un terzo dei componenti dei consigli di ciascuna camera di commercio.

3. Il comma 2 si applica anche agli enti del sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura a base associativa.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le associazioni di imprese integrano i propri statuti con un codice etico con il quale si prevede che le imprese associate e i loro rappresentanti riconoscono, tra i valori fondanti dell'associazione, il rifiuto di ogni rapporto con organizzazioni criminali o mafiose e con soggetti che fanno ricorso a comportamenti contrari alla legge, al fine di contrastare e ridurre le forme di controllo delle imprese e dei loro collaboratori che alterano di fatto la libera concorrenza. Le imprese che aderiscono alle suddette associazioni respingono e contrastano ogni forma di estorsione, usura o altre tipologie di reato, poste in essere da organizzazioni criminali o mafiose, e collaborano con le forze dell'ordine e le istituzioni, denunciando, anche con l'assistenza dell'associazione, ogni episodio di attività illegale di cui sono soggetti passivi. Il mancato rispetto del codice etico dell'associazione e dei doveri degli associati è sanzionato nei termini previsti dallo statuto e dallo stesso codice etico dell'associazione.

Art. 4

Legittimazione ad agire delle associazioni

1. Le associazioni di categoria rappresentate in almeno cinque camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di seguito denominate «camere di commercio», ovvero nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e le loro articolazioni territoriali e di categoria sono legittimate a proporre azioni in giudizio sia a tutela di interessi relativi alla generalità dei soggetti appartenenti alla categoria professionale, sia a tutela di interessi omogenei relativi solo ad alcuni soggetti.

2. Le associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, regionale e provinciale sono legittimate ad impugnare gli atti amministrativi lesivi degli interessi diffusi.

Art. 5

Definizioni

1. Ai fini della presente legge:

a) si definiscono «microimprese», «piccole imprese» e «medie imprese» le imprese che rientrano nelle definizioni recate dalla raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE del 6 maggio 2003 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. L 124 del 20 maggio 2003;

b) si definiscono «distretti» i contesti produttivi omogenei, caratterizzati da un'elevata concentrazione di imprese, prevalentemente di micro, piccole e medie dimensioni, nonché dalla specializzazione produttiva di sistemi di imprese;

c) si definiscono «distretti tecnologici» i contesti produttivi omogenei, caratterizzati dalla presenza di forti legami con il sistema della ricerca e dell'innovazione;

d) si definiscono «meta-distretti tecnologici» le aree produttive innovative e di eccellenza, indipendentemente dai limiti territoriali, ancorché non strutturate e governate come reti;

e) si definiscono «distretti del commercio» le aree produttive e le iniziative nelle quali i cittadini, le imprese e le formazioni sociali, liberamente aggregati, esercitano il commercio come fattore di valorizzazione di tutte le risorse di cui dispone il territorio;

f) si definiscono «reti di impresa» le aggregazioni funzionali tra imprese che rientrano nelle definizioni recate dal decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, e dall'articolo 42 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

- g) si definiscono «consorzi per il commercio estero» i consorzi e le società consortili che abbiano come scopi sociali esclusivi, anche disgiuntamente, l'esportazione dei prodotti delle imprese consorziate e l'attività promozionale necessaria per realizzarla;
- h) si definiscono «imprese dell'indotto» le imprese che sono in rapporti contrattuali con altra impresa tali che le determinazioni o gli eventi gestionali riguardanti quest'ultima ne possano condizionare in maniera determinante il ciclo economico o l'organizzazione;
- i) si definiscono «nuove imprese», comunque specificate, le imprese che hanno meno di cinque anni di attività, le cui quote non siano detenute in maggioranza da altre imprese, ovvero che non siano state istituite nel quadro di una concentrazione o di una ristrutturazione e non costituiscano una creazione di ramo d'azienda;
- l) si definiscono «imprese femminili» le imprese in cui la maggioranza delle quote sia nella titolarità di donne, ovvero le imprese cooperative in cui la maggioranza delle persone sia composta da donne e le imprese individuali gestite da donne;
- m) si definiscono «imprese giovanili» le imprese in cui la maggioranza delle quote sia nella titolarità di soggetti con età inferiore a trentacinque anni, ovvero le imprese cooperative in cui la maggioranza delle persone sia composta da soggetti con età inferiore a trentacinque anni e le imprese individuali gestite da soggetti con età inferiore a trentacinque anni;
- n) si definiscono «imprese tecnologiche» le imprese che sostengono spese di ricerca scientifica e tecnologica per almeno il 15 per cento dei costi complessivi annuali;
- o) si definisce «seed capital» il finanziamento utilizzato da un imprenditore per l'avvio di un progetto imprenditoriale, compresi l'analisi di mercato, lo sviluppo dell'idea imprenditoriale, di nuovi prodotti e servizi, a monte della fase d'avvio dell'impresa stessa (cosiddetto start-up).

CAPO II

RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI

Art. 6

Procedure di valutazione

1. Lo Stato, le regioni, gli enti locali e gli enti pubblici sono tenuti a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese, prima della loro adozione, attraverso:

- a) l'integrazione dei risultati delle valutazioni nella formulazione delle proposte;
- b) l'effettiva applicazione della disciplina di cui all'articolo 14, commi 1 e 4, della legge 28 novembre 2005, n. 246, relativa all'analisi dell'impatto della regolamentazione (Air) e alla verifica dell'impatto della regolamentazione (Vir);
- c) l'applicazione dei criteri di proporzionalità e, qualora possa determinarsi un pregiudizio eccessivo per le imprese, di gradualità in occasione dell'introduzione di nuovi adempimenti e oneri a carico delle imprese, tenendo conto delle loro dimensioni, del numero di addetti e del settore merceologico di attività.

2. All'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nella individuazione e comparazione delle opzioni le amministrazioni competenti tengono conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali.»;
- b) al comma 5, la lettera a) è sostituita dalla seguente: «a) i criteri generali e le procedure dell'Air, da concludere con apposita relazione, nonché le relative fasi di consultazione»;
- c) dopo il comma 5, è inserito il seguente: «5-bis. La relazione Air di cui al comma 5, lettera a), dà conto, tra l'altro, in apposite sezioni, della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese e degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi,

introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione».

3. I criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi di cui al comma 5-bis dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, introdotto dal comma 2 del presente articolo, sono stabiliti, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, tenuto conto delle attività svolte ai sensi dell'articolo 25 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

4. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività di cui al comma 1. Nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici, le amministrazioni possono avvalersi del sistema delle camere di commercio, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

5. I soggetti di cui al comma 1 prevedono e regolamentano il ricorso alla consultazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese prima dell'approvazione di una proposta legislativa, regolamentare o amministrativa, anche di natura fiscale, destinata ad avere conseguenze sulle imprese, fatto salvo quanto disposto ai sensi dell'articolo 14, comma 5, lettera a), della legge 28 novembre 2005, n. 246, come sostituita dal comma 2 del presente articolo.

6. Le disposizioni che prevedono l'obbligo per le pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, di pubblicare sui propri siti istituzionali, per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte rientrante nelle proprie competenze, l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza si applicano anche

agli atti o documenti la cui produzione a corredo dell'istanza è prevista da norme di legge, regolamenti o atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.

Art. 7

Riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese

1. Allo scopo di ridurre gli oneri informativi gravanti su cittadini e imprese, i regolamenti ministeriali o interministeriali, nonché i provvedimenti amministrativi a carattere generale adottati dalle amministrazioni dello Stato al fine di regolare l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici ovvero la concessione di benefici devono recare in allegato l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con gli atti medesimi. Per onere informativo si intende qualunque adempimento che comporti la raccolta, l'elaborazione, la trasmissione, la conservazione e la produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.
2. Gli atti di cui al comma 1, anche se pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, sono pubblicati nei siti istituzionali di ciascuna amministrazione secondo i criteri e le modalità definiti con apposito regolamento da emanare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.
3. Il Dipartimento della funzione pubblica predispone, entro il 31 marzo di ciascun anno, una relazione annuale sullo stato di attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, valuta il loro impatto in termini di semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi per i cittadini e le imprese, anche utilizzando strumenti di consultazione delle categorie e dei soggetti interessati, e la trasmette al Parlamento.
4. Con il regolamento di cui al comma 2, ai fini della valutazione degli eventuali profili di responsabilità dei dirigenti preposti agli uffici interessati, sono individuate le moda-

lità di presentazione dei reclami da parte dei cittadini e delle imprese per la mancata applicazione delle disposizioni del presente articolo.

Art. 8

Compensazione degli oneri regolatori, informativi e amministrativi

1. Negli atti normativi e nei provvedimenti amministrativi a carattere generale che regolano l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici o la concessione di benefici, non possono essere introdotti nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico di cittadini, imprese e altri soggetti privati senza contestualmente ridurne o eliminarne altri, per un pari importo stimato, con riferimento al medesimo arco temporale.

2. Entro il 31 gennaio di ogni anno, le amministrazioni statali trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi, a carico di cittadini e imprese, introdotti e eliminati con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente, come valutati nelle relative analisi di impatto della regolamentazione (Air), in conformità ai criteri di cui all'articolo 6, comma 3. Per gli atti normativi non sottoposti ad Air, le Amministrazioni utilizzano i medesimi criteri per la stima e la quantificazione degli oneri amministrativi introdotti o eliminati. Per oneri amministrativi si intendono i costi degli adempimenti cui cittadini ed imprese sono tenuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del procedimento amministrativo, compreso qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione².

2-bis. Sulla base delle relazioni di cui al comma 2 verificate, per quanto di competenza, dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (Dagl) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento della funzione pubblica predispone, sentite le associazioni imprenditoriali e le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale ai

sensi del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante Codice del consumo, una relazione complessiva, contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti e eliminati, che evidenzia il risultato con riferimento a ciascuna amministrazione. La relazione è comunicata al DAGL e pubblicata nel sito istituzionale del Governo entro il 31 marzo di ciascun anno³.

2-ter. Per ciascuna Amministrazione, quando gli oneri introdotti sono superiori a quelli eliminati, il Governo, ai fini del relativo pareggio, adotta, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro novanta giorni dalla pubblicazione della relazione di cui al comma 2-bis, uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per la riduzione di oneri amministrativi di competenza statale previsti da leggi. I regolamenti sono adottati, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri competenti e sentite le associazioni di cui al comma 2-bis, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) proporzionalità degli adempimenti amministrativi alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti in relazione ai diversi soggetti destinatari, nonché alla dimensione dell'impresa e al settore di attività;
- b) eliminazione di dichiarazioni, attestazioni, certificazioni, comunque denominati, nonché degli adempimenti amministrativi e delle procedure non necessari rispetto alla tutela degli interessi pubblici in relazione ai soggetti destinatari e alle attività esercitate;
- c) utilizzo delle autocertificazioni e, ove necessario, delle attestazioni e delle asseverazioni dei tecnici abilitati nonché delle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese;
- d) informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;
- e) coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, assicurando la proporzionalità degli stessi in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti³.

2-quater. Per la riduzione di oneri amministrativi previsti da regolamenti si procede, nel rispetto dei criteri di cui comma 2-ter, con regolamenti, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri competenti e sentite le associazioni di cui al comma 2-bis³.

2-quinquies. Per la riduzione di oneri amministrativi previsti da regolamenti ministeriali, si procede, nel rispetto dei criteri di cui comma 2-ter, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo economico e dei Ministri competenti per materia, sentite le associazioni di cui al comma 2-bis³.

2-sexies. Alle attività di cui al presente articolo, le amministrazioni provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica³.

2-septies. Le disposizioni del presente articolo non si applicano con riferimento agli atti normativi in materia tributaria, creditizia e di giochi pubblici³.

Art. 9

Rapporti con la pubblica amministrazione e modifica dell'articolo 2630 del codice civile

1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, informano i rapporti con le imprese ai principi di trasparenza, di buona fede e di effettività dell'accesso ai documenti amministrativi, alle informazioni e ai servizi svolgendo l'attività amministrativa secondo criteri di economicità, di efficacia, di efficienza, di tempestività, di imparzialità, di

uniformità di trattamento, di proporzionalità e di pubblicità, riducendo o eliminando, ove possibile, gli oneri meramente formali e burocratici relativi all'avvio dell'attività imprenditoriale e all'instaurazione dei rapporti di lavoro nel settore privato, nonché gli obblighi e gli adempimenti non sostanziali a carico dei lavoratori e delle imprese.

2. Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 garantiscono, attraverso le camere di commercio, la pubblicazione e l'aggiornamento delle norme e dei requisiti minimi per l'esercizio di ciascuna tipologia di attività d'impresa. A questo fine, le medesime amministrazioni comunicano alle camere di commercio, entro il 31 dicembre di ogni anno, l'elenco delle norme e dei requisiti minimi per l'esercizio di ciascuna tipologia di attività d'impresa.

3. All'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Non possono essere adottati tra i motivi che ostano all'accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all'amministrazione».

4. Fermo restando quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, le certificazioni relative all'impresa devono essere comunicate dalla stessa al registro delle imprese di cui all'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, anche per il tramite delle agenzie per le imprese di cui all'articolo 38, comma 3, lettera c), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e sono inserite dalle camere di commercio nel repertorio economico amministrativo (Rea). Alle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 del presente articolo, alle quali le imprese comunicano il proprio codice di iscrizione nel registro delle imprese, è garantito l'accesso telematico gratuito al registro delle imprese. Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 non possono richiedere alle imprese copie di documentazione già presente nello stesso registro.

5. Al fine di rendere più equo il sistema delle sanzioni cui sono sottoposte le imprese relativamente alle denunce, alle comunicazioni e ai depositi da effettuarsi presso il registro delle imprese tenuto dalle camere di commercio, l'articolo 2630 del codice civile è sostituito dal seguente: «Art. 2630 – (Omessa esecuzione di denunce, comunicazioni e depositi). – Chiunque, essendovi tenuto per legge a causa delle funzioni rivestite

in una società o in un consorzio, omette di eseguire, nei termini prescritti, denunce, comunicazioni o depositi presso il registro delle imprese, ovvero omette di fornire negli atti, nella corrispondenza e nella rete telematica le informazioni prescritte dall'articolo 2250, primo, secondo, terzo e quarto comma, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 103 euro a 1.032 euro. Se la denuncia, la comunicazione o il deposito avvengono nei trenta giorni successivi alla scadenza dei termini prescritti, la sanzione amministrativa pecuniaria è ridotta ad un terzo. Se si tratta di omesso deposito dei bilanci, la sanzione amministrativa pecuniaria è aumentata di un terzo».

Art. 10

Delega al Governo in materia di disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché differimento di termini per l'esercizio di deleghe legislative in materia di incentivi e di internazionalizzazione delle imprese

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) contrasto degli effetti negativi della posizione dominante di imprese sui propri fornitori o sulle imprese subcommittenti, in particolare nel caso in cui si tratti di micro, piccole e medie imprese;
- b) fermo quanto previsto dall'articolo 12 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, previsione che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato possa procedere ad indagini e intervenire in prima istanza con diffide e irrogare sanzioni relativamente a comportamenti illeciti messi in atto da grandi imprese.

2. Al comma 3-bis dell'articolo 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In caso di violazione diffusa e reiterata della disciplina di

cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, posta in essere ai danni delle imprese, con particolare riferimento a quelle piccole e medie, l'abuso si configura a prescindere dall'accertamento della dipendenza economica».

3. La legittimazione a proporre azioni in giudizio, di cui all'articolo 4, comma 1, della presente legge, si applica anche ai casi di abuso di dipendenza economica di cui all'articolo 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192, come modificato, da ultimo, dal comma 2 del presente articolo.

4. Alla legge 23 luglio 2009, n. 99, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 3, comma 2, alinea, le parole: «diciotto mesi» sono sostituite dalle seguenti: «trentaquattro mesi»;

b) all'articolo 12, comma 2, alinea, le parole: «diciotto mesi» sono sostituite dalle seguenti: «ventotto mesi».

Art. 11

Certificazione sostitutiva e procedura di verifica

1. Le certificazioni relative a prodotti, processi e impianti rilasciate alle imprese dagli enti di normalizzazione a ciò autorizzati e da società professionali o da professionisti abilitati sono sostitutive della verifica da parte della pubblica amministrazione e delle autorità competenti, fatti salvi i profili penali.

2. Le pubbliche amministrazioni non possono richiedere alle imprese, all'esito di procedimenti di verifica, adempimenti ulteriori rispetto ai requisiti minimi di cui all'articolo 9, comma 2, né irrogare sanzioni che non riguardino esclusivamente il rispetto dei requisiti medesimi.

3. Nelle more dei procedimenti di verifica di cui al comma 2 del presente articolo e degli eventuali termini concordati per l'adeguamento ai requisiti minimi di cui all'articolo 9,

comma 2, della presente legge, il procedimento di cui all'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, non può essere sospeso per più di una volta e, in ogni caso, per un periodo non superiore a trenta giorni e l'attività dell'impresa non può essere sospesa, fatti salvi i casi di gravi difformità o di mancato rispetto dei requisiti medesimi, né l'amministrazione pubblica competente può esercitare poteri sanzionatori.

Art. 12

Modifica all'articolo 91 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163⁴

[1. Al fine di favorire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese agli appalti pubblici di lavori e servizi di progettazione, all'articolo 91, comma 1, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, le parole: «di importo pari o superiore a 100.000 euro» sono sostituite dalle seguenti: «di importo pari o superiore alle soglie di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 28».]

Art. 13

Disciplina degli appalti pubblici

1. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, attraverso i rispettivi siti istituzionali, rendono disponibili le informazioni sulle procedure di evidenza pubblica e, in particolare, sugli appalti pubblici di importo inferiore alle soglie stabilite dall'Unione europea nonché sui bandi per l'accesso agli incentivi da parte delle micro, piccole e medie imprese.

2. Nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese, la pubblica amministrazione e le autorità competenti, purché ciò non comporti nuovi o maggiori oneri finanziari, provvedono a:

a) suddividere, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 29 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, gli appalti in lotti o lavorazioni ed evidenziare le possibilità di subappalto, garantendo la corresponsione diretta dei pagamenti da effettuare tramite bonifico bancario, riportando sullo stesso le motivazioni del pagamento, da parte della stazione appaltante nei vari stati di avanzamento;

b) semplificare l'accesso agli appalti delle aggregazioni fra micro, piccole e medie imprese privilegiando associazioni temporanee di imprese, forme consortili e reti di impresa, nell'ambito della disciplina che regola la materia dei contratti pubblici;

c) semplificare l'accesso delle micro, piccole e medie imprese agli appalti pubblici di fornitura di servizi pubblici locali, banditi dai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per importi inferiori alle soglie stabilite dall'Unione europea, mediante:

1. l'assegnazione tramite procedura di gara ad evidenza pubblica ovvero tramite assegnazione a società miste pubblico-private, a condizione che la selezione del socio privato avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità previsti dall'Unione europea, le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione dell'appalto;

2. nel rispetto di quanto previsto dalla lettera a), l'individuazione di lotti adeguati alla dimensione ottimale del servizio pubblico locale;

3. l'individuazione di ambiti di servizio compatibili con le caratteristiche della comunità locale, con particolare riferimento alle aree dei servizi di raccolta, smaltimento e recupero dei rifiuti, del trasporto pubblico locale, dei servizi di manutenzione e riparazione nelle filiere energetiche, dell'illuminazione pubblica, dei servizi cimiteriali, di riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico, di manutenzione delle infrastrutture viarie e di manutenzione delle aree verdi;

d) introdurre modalità di coinvolgimento nella realizzazione di grandi infrastrutture, nonché delle connesse opere integrative o compensative, delle imprese residenti nelle regioni e nei territori nei quali sono localizzati gli investimenti, con particolare attenzione alle micro, piccole e medie imprese.

3. Le micro, piccole e medie imprese che partecipano alle gare di appalto di lavori, servizi e forniture possono presentare autocertificazioni per l'attestazione dei requisiti di idoneità. Inoltre le amministrazioni pubbliche e le autorità competenti non possono chiedere alle imprese documentazione o certificazioni già in possesso della pubblica amministrazione o documentazione aggiuntiva rispetto a quella prevista dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

4. La pubblica amministrazione e le autorità competenti, nel caso di micro, piccole e medie imprese, chiedono solo all'impresa aggiudicataria la documentazione probatoria dei requisiti di idoneità previsti dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Nel caso in cui l'impresa non sia in grado di comprovare il possesso dei requisiti si applicano le sanzioni previste dalla legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché la sospensione dalla partecipazione alle procedure di affidamento per un periodo di un anno.

5. È fatto divieto alla pubblica amministrazione, alle stazioni appaltanti, agli enti aggiudicatori e ai soggetti aggiudicatori di richiedere alle imprese che concorrono alle procedure di cui al comma 1 requisiti finanziari sproporzionati rispetto al valore dei beni e dei servizi oggetto dei contratti medesimi.

Art. 14

Consorzio obbligatorio nel settore dei laterizi

1. È costituito dalle imprese del settore dei laterizi, ai sensi dell'articolo 2616 del codice civile, produttrici di prodotti in laterizio rientranti nel codice Ateco 23.32, un consorzio obbligatorio per l'efficientamento dei processi produttivi nel settore dei laterizi (Cosl),

per la riduzione del loro impatto e il miglioramento delle performance ambientali e per la valorizzazione della qualità e l'innovazione dei prodotti, con sede legale presso il Ministero dello sviluppo economico.

2. Il Cosl, senza fini di lucro, ha durata ventennale e comunque connessa alla permanenza dei presupposti normativi della sua costituzione. Può essere anticipatamente sciolto qualora i presupposti normativi della sua costituzione vengano meno prima della scadenza del termine della durata.

3. Il Cosl ha personalità giuridica di diritto privato, non ha fini di lucro ed è costituito per creare e gestire un Fondo alimentato dai consorziati sulla base di un versamento obbligatorio espresso in percentuale, il quale viene riportato su ogni fattura emessa per la vendita e cessione di prodotto, al fine di incentivare la chiusura di unità produttive di laterizi più vetuste e meno efficienti in termini di elevati costi energetici ed ambientali. A tale scopo il Cosl fissa a carico dei consorziati un contributo a fondo perduto per ogni tonnellata di capacità produttiva smantellata, con riferimento ad impianti caratterizzati da consumi energetici superiori alla soglia minima ambientale, da valutare in termini di consumo energetico medio per tonnellata di materiale prodotto. Può altresì essere destinatario di finanziamenti nazionali o comunitari, di eventuali contributi di terzi, in caso di consulenze o servizi resi dal Cosl stesso, di eventuali contributi straordinari dei consorziati, su delibera dell'assemblea.

4. Una percentuale del Fondo potrà essere destinata al finanziamento di quota parte delle spese annuali di ricerca e sviluppo sostenute dalle imprese consorziate riferite allo studio di materiali e soluzioni in laterizio con elevata capacità di isolamento termico, al fine di ridurre l'impatto ambientale degli edifici.

5. Lo statuto del Cosl, sottoposto all'approvazione del Ministero dello sviluppo economico, prevede la costituzione degli organi sociali secondo la disciplina del codice civile, prevedendo altresì che, in caso di cessazione anticipata o scioglimento, il patrimonio residuo venga redistribuito tra i consorziati esistenti al momento dello scioglimento.

6. Il Cosl svolge la propria attività in collegamento e collaborazione con il Ministero dello sviluppo economico e con le altre amministrazioni competenti, ove necessario.

7. Il Cosl è sottoposto alla vigilanza del Ministero dello sviluppo economico, secondo modalità idonee ad assicurare che la gestione sia efficace ed efficiente in rapporto all'oggetto consortile. A questo scopo, il Cosl provvede ad inviare al Ministero dello sviluppo economico il piano operativo annuale ed il bilancio.

Art. 15

Contratti di fornitura con posa in opera

1. La disposizione prevista dall'articolo 118, comma 3, secondo periodo, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, si applica anche alle somme dovute agli esecutori in subcontratto di forniture con posa in opera le cui prestazioni sono pagate in base allo stato di avanzamento lavori ovvero stato di avanzamento forniture.

CAPO III

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI MICRO, PICCOLE E MEDIE IMPRESE E DI POLITICHE PUBBLICHE

Art. 16

Politiche pubbliche per la competitività

1. Al fine di garantire la competitività e la produttività delle micro, piccole e medie imprese e delle reti di imprese, lo Stato, nell'attuazione delle politiche pubbliche e attraverso l'adozione di appositi provvedimenti normativi, provvede a creare le condizioni più favorevoli per la ricerca e l'innovazione, l'internazionalizzazione e la capitalizzazione, la promozione del «Made in Italy» e, in particolare:

- a) garantisce alle micro, piccole e medie imprese e alle reti di imprese una riserva minima del 60 per cento per ciascuna delle misure di incentivazione di natura automatica o valutativa, di cui almeno il 25 per cento è destinato alle micro e piccole imprese;
- b) favorisce la cooperazione strategica tra le università e le micro, piccole e medie imprese;
- c) favorisce la trasparenza nei rapporti fra gli intermediari finanziari e le micro, piccole e medie imprese e le reti di imprese, assicurando condizioni di accesso al credito informato, corretto e non vessatorio, mediante:
1. l'attribuzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato dei poteri di cui agli articoli 12 e 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni, nei confronti degli intermediari finanziari ai fini di verificare le condizioni di trasparenza del comportamento degli intermediari verso le imprese e di accertare pratiche concertate, accordi o intese;
 2. la previsione dell'obbligo per gli intermediari finanziari di trasmettere periodicamente al Ministero dell'economia e delle finanze, per la sua pubblicazione telematica, un rapporto sulle condizioni medie praticate su base nazionale e regionale, sui tempi medi di istruttoria relativa alla concessione di crediti, sul numero, sulla quantità di impieghi e sulla loro distribuzione per classi dimensionali di impresa;
- d) sostiene la promozione delle micro, piccole e medie imprese e delle reti di imprese nei mercati nazionali e internazionali mediante:
1. la realizzazione, senza nuovi o maggiori oneri finanziari e amministrativi, da parte del Ministero dello sviluppo economico, di un portale dedicato al «Made in Italy» che permetta al consumatore di orientarsi nella ricerca di prodotti tipici italiani, nonché di prodotti «Made in Italy» di largo consumo;
 2. la definizione, da parte del Ministero dello sviluppo economico, tramite uno o più accordi di programma sottoscritti con l'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere), delle linee guida, delle priorità e del sistema di valutazione degli interventi sulla base degli indirizzi di politica industriale, sentite le organizzazioni nazionali di rappresentanza delle micro, piccole e medie imprese

maggiormente rappresentative a livello nazionale, anche al fine di un più efficace impiego delle risorse stanziolate dalle camere di commercio per il sostegno alla partecipazione delle micro, piccole e medie imprese agli eventi fieristici e per le attività promozionali;

3. il sostegno, da parte del Ministero dello sviluppo economico, sentite le organizzazioni di rappresentanza delle piccole e medie imprese maggiormente rappresentative a livello nazionale, ai sistemi di associazione tra micro, piccole e medie imprese nella loro attività di promozione sui mercati nazionali e internazionali, anche attraverso l'identificazione e il monitoraggio degli strumenti di formazione, agevolazione, incentivazione e finanziamento, nonché agli organismi partecipati costituiti per facilitare e accompagnare le imprese negli adempimenti necessari all'internazionalizzazione;

e) assicura l'orizzontalità tra i settori produttivi degli interventi di incentivazione alle imprese, promuovendo la logica di filiera;

f) favorisce la diffusione dei valori di merito, efficienza e responsabilità, e sostiene la piena libertà di scelta dei lavoratori sulla destinazione del trattamento di fine rapporto;

g) promuove la partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa;

h) promuove l'efficacia, la trasparenza e la concorrenza del mercato elettrico e del gas con lo scopo di favorire la diminuzione delle tariffe elettriche e del gas a carico delle micro, piccole e medie imprese.

2. Per le imprese femminili, lo Stato garantisce, inoltre, l'adozione di misure volte a sviluppare e rendere più effettivo il principio di pari opportunità attraverso:

a) il potenziamento delle azioni svolte a livello nazionale finalizzate ad assicurare, per i servizi dell'infanzia, in conformità agli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000, il conseguimento della qualità standard dei servizi offerti;

b) l'attuazione del piano straordinario per la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.

3. Tutti i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati sulla base di un piano strategico di interventi, predisposto dal Ministro dello sviluppo economico, sentite le regioni, nell'ambito della sede stabile di concertazione di cui all'articolo 1, comma 846, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

4. Per le imprese presenti nelle aree sottoutilizzate, lo Stato garantisce inoltre l'adozione di misure volte a garantire e rendere più effettivo il principio di equità e di libera concorrenza nel pieno rispetto della normativa dell'Unione europea.

Art. 17

Garante per le micro, piccole e medie imprese

1. È istituito, presso il Ministero dello sviluppo economico, il Garante per le micro, piccole e medie imprese, che svolge le funzioni di:

a) monitorare l'attuazione nell'ordinamento della comunicazione della Commissione europea COM (2008) 394 definitivo, del 25 giugno 2008, recante «Una corsia preferenziale per la piccola impresa – Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno “Small Business Act” per l'Europa)» e della sua revisione, di cui alla comunicazione della Commissione europea COM (2011) 78 definitivo, del 23 febbraio 2011, recante «Riesame dello “Small Business Act” per l'Europa»;

b) analizzare, in via preventiva e successiva, l'impatto della regolamentazione sulle micro, piccole e medie imprese;

c) elaborare proposte finalizzate a favorire lo sviluppo del sistema delle micro, piccole e medie imprese;

d) segnalare al Parlamento, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri e agli enti territoriali interessati i casi in cui iniziative legislative o regolamentari o provvedimenti amministrativi di carattere generale possono determinare oneri finanziari o amministrativi rilevanti a carico delle micro, piccole e medie imprese;

e) trasmettere al Presidente del Consiglio dei Ministri, entro il 28 febbraio di ogni anno, una relazione sull'attività svolta. La relazione contiene una sezione dedicata all'analisi preventiva e alla valutazione successiva dell'impatto delle politiche pubbliche sulle micro, piccole e medie imprese e individua le misure da attuare per favorirne la

competitività. Il Presidente del Consiglio dei Ministri trasmette entro trenta giorni la relazione al Parlamento;

f) monitorare le leggi regionali di interesse delle micro, piccole e medie imprese e promuovere la diffusione delle migliori pratiche;

g) coordinare i garanti delle micro, piccole e medie imprese istituiti presso le regioni, mediante la promozione di incontri periodici ed il confronto preliminare alla redazione della relazione di cui alla lettera e).

2. Anche ai fini dell'attività di analisi di cui al comma 1, il Garante, con proprio rapporto, dà conto delle valutazioni delle categorie e degli altri soggetti rappresentativi delle micro, piccole e medie imprese relativamente agli oneri complessivamente contenuti negli atti normativi ed amministrativi che interessano le suddette imprese. Nel caso di schemi di atti normativi del Governo, il Garante, anche congiuntamente con l'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa, acquisisce le valutazioni di cui al primo periodo e il rapporto di cui al medesimo periodo è allegato all'AIR. Ai fini di cui al secondo periodo l'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa segnala al Garante gli schemi di atti normativi del Governo che introducono o eliminano oneri a carico delle micro, piccole e medie imprese.

3. Il Governo, entro sessanta giorni dalla trasmissione, e comunque entro il 30 aprile di ogni anno, rende comunicazioni alle Camere sui contenuti della relazione di cui al comma 1, lettera e). Il Garante concentra le attività di cui al comma 1, lettere b) e c), sulle misure prioritarie da attuare contenute negli atti di indirizzo parlamentare eventualmente approvati.

4. Per l'esercizio della propria attività il Garante di cui al comma 1 si avvale delle analisi fornite dalla Banca d'Italia, dei dati rilevati dall'Istituto nazionale di statistica, della collaborazione dei Ministeri competenti per materia, dell'Unioncamere e delle camere di commercio. Può stipulare convenzioni non onerose per la collaborazione e la fornitura di dati e analisi da parte di primari istituti di ricerca, anche di natura privata. Le camere di commercio, sulla base delle informazioni di cui al comma 2 dell'articolo 9, possono proporre al Garante misure di semplificazione della normativa sull'avvio e sull'esercizio dell'attività di impresa.

5. Presso il Garante di cui al comma 1 è istituito il tavolo di consultazione permanente delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore delle micro, piccole e medie imprese, con la funzione di organo di partenariato delle politiche di sviluppo delle micro, piccole e medie imprese, in raccordo con le regioni. Al fine di attivare un meccanismo di confronto e scambio permanente e regolare, le consultazioni si svolgono con regolarità e alle associazioni è riconosciuta la possibilità di presentare proposte e rappresentare istanze e criticità.

6. Il Garante di cui al comma 1 è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, tra i dirigenti di prima fascia del Ministero dello sviluppo economico, si avvale per il proprio funzionamento delle strutture del medesimo Ministero e svolge i compiti di cui al presente articolo senza compenso aggiuntivo rispetto all'incarico dirigenziale attribuito. All'attuazione del presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

CAPO IV

LEGGE ANNUALE PER LE MICRO, LE PICCOLE E LE MEDIE IMPRESE

Art. 18

Legge annuale per le micro, le piccole e le medie imprese

1. Al fine di attuare la comunicazione della Commissione europea COM (2008) 394 definitivo, del 25 giugno 2008, recante «Una corsia preferenziale per la piccola impresa – Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno “Small Business Act” per l’Europa)», entro il 30 giugno di ogni anno il Governo, su proposta

del Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, presenta alle Camere un disegno di legge annuale per la tutela e lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese volto a definire gli interventi in materia per l'anno successivo.

2. Il disegno di legge di cui al comma 1 reca, in distinte sezioni:

a) norme di immediata applicazione, al fine di favorire e promuovere le micro, piccole e medie imprese, rimuovere gli ostacoli che ne impediscono lo sviluppo, ridurre gli oneri burocratici, e introdurre misure di semplificazione amministrativa anche relativamente ai procedimenti sanzionatori vigenti connessi agli adempimenti a cui sono tenute le micro, piccole e medie imprese nei confronti della pubblica amministrazione;

b) una o più deleghe al Governo per l'emanazione di decreti legislativi, da adottare non oltre centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge, ai fini di cui al comma 1;

c) l'autorizzazione all'adozione di regolamenti, decreti ministeriali e altri atti, ai fini di cui al comma 1;

d) norme integrative o correttive di disposizioni contenute in precedenti leggi, con esplicita indicazione delle norme da modificare o abrogare.

3. Al disegno di legge di cui al comma 1, oltre alle altre relazioni previste dalle vigenti disposizioni, è allegata una relazione volta a evidenziare:

a) lo stato di conformità dell'ordinamento rispetto ai principi e agli obiettivi contenuti nella comunicazione della Commissione europea di cui al comma 1;

b) lo stato di attuazione degli interventi previsti nelle precedenti leggi annuali per la tutela e lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese, indicando gli effetti che ne sono derivati per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione;

c) l'analisi preventiva e la valutazione successiva dell'impatto delle politiche economiche e di sviluppo sulle micro, piccole e medie imprese;

d) le specifiche misure da adottare per favorire la competitività e lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese, al fine di garantire l'equo sviluppo delle aree sottoutilizzate.

4. Per i fini di cui al comma 1, il Ministro dello sviluppo economico convoca il tavolo di consultazione permanente delle associazioni di categoria previsto dall'articolo 17, comma 5, per l'acquisizione di osservazioni e proposte.

CAPO V

COMPETENZE REGIONALI E DEGLI ENTI LOCALI

Art. 19

Rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali

1. Le regioni promuovono la stipula di accordi e di intese in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di favorire il coordinamento dell'esercizio delle competenze normative in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, nonché il conseguimento di ulteriori livelli minimi di liberalizzazione degli adempimenti connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa sul territorio nazionale, previa individuazione delle migliori pratiche e verifica dei risultati delle iniziative sperimentali adottate dalle regioni e dagli enti locali.

CAPO VI

NORME FINALI

Art. 20

Norma finanziaria

1. Le amministrazioni pubbliche interessate provvedono all'attuazione della presente legge avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 21

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

-
1. Pubblicata nella G.U. 14 novembre 2011, n. 265.
 2. Comma così sostituito dall'*art. 3, comma 1, D.L. 9 febbraio 2012, n. 5*, che ha sostituito l'originario comma 2 con gli attuali commi da 2 a 2-septies.
 3. Comma aggiunto dall'*art. 3, comma 1, D.L. 9 febbraio 2012, n. 5*, che ha sostituito l'originario comma 2 con gli attuali commi da 2 a 2-septies.
 4. Articolo abrogato dall'*art. 44, comma 5, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201*, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214.

AUDIZIONE DELL'UNIONCAMERE

AC 2754 e abb.

Norme per la tutela della libertà di impresa. Statuto delle imprese

X Commissione Attività produttive, commercio e turismo

Camera dei deputati

Roma, 12 maggio 2010

Premessa*

I principi generali enunciati nella proposta di legge sono condivisi dal sistema camerale, in quanto si ritiene che rispondano pienamente alle esigenze del sistema produttivo italiano. Qualsiasi iniziativa, infatti, che centri l'attenzione del legislatore e della pubblica amministrazione sulla valorizzazione del ruolo sociale ed economico e sulla semplificazione della nascita e della vita delle imprese di minori dimensioni è decisamente ben gradita al sistema delle Camere di commercio.

In particolare la proposta di legge AC 2754 Vignali si ritiene di particolare importanza in quanto rappresenterà il riferimento normativo cui saranno ispirati i successivi interventi in tema di impresa. Il provvedimento risponde sostanzialmente a due convergenti

* Si ringrazia la facoltà di Economia di Universitas Mercatorum per il contributo fornito alla redazione di questo documento.

esigenze del tessuto economico italiano: quella di definire lo Statuto dell'impresa in generale e quella di prevedere forme di incentivazione delle micro, piccole e medie imprese, così come individuate in ambito comunitario. Si tratta di due esigenze pienamente condivise, che vengono perseguite attraverso l'introduzione di principi e regole che potranno aumentare la competitività delle imprese italiane liberandole da distorsioni strutturali che costituiscono un freno allo sviluppo dell'imprenditoria italiana, specialmente quella di dimensioni ridotte.

È da apprezzare dunque in primo luogo il percorso di sistematizzazione, ad opera della proposta di legge, di principi e regole generali già acquisiti nell'ordinamento italiano, anche sotto l'influsso della normativa comunitaria, quali il riconoscimento della libertà di iniziativa economica – elevato a principio di democraticità del sistema –, di associazione, di stabilimento, di prestazione dei servizi e di concorrenza e il principio di sussidiarietà orizzontale.

Allo stesso tempo rappresenta l'occasione per introdurre nel nostro ordinamento temi fondamentali quali la permeabilità dello Stato e delle pubbliche amministrazioni alle esigenze delle imprese, che è riconosciuta con il principio della «fiducia dello Stato nei confronti dell'imprenditore e dell'impresa quale condizione della realizzazione dello Stato democratico», e l'innovazione della pubblica amministrazione quale strumento per garantire la trasparenza e l'accesso delle imprese alle politiche pubbliche.

Questo provvedimento inoltre può anche rappresentare un tassello importante per sostenere il tessuto imprenditoriale italiano che in questa fase, secondo i dati delle Camere di commercio, sta recuperando vitalità. Sono state infatti 123.000 le imprese iscritte ai registri delle Camere di commercio tra gennaio e marzo di quest'anno, 4.700 in più rispetto allo stesso trimestre del 2009. Un dato che segna un'inversione di tendenza apprezzabile rispetto agli ultimi due anni, segnati dall'esplosione della crisi internazionale: nei primi tre mesi del 2008, infatti, si registrarono circa 11.800 aperture in meno rispetto al 2007 e l'anno scorso la diminuzione rispetto al 2008 fu di ulteriori 12.200. A questo recupero nella dinamicità delle iscrizioni ha fatto eco un

sensibile rallentamento delle chiusure che, sempre tra gennaio e marzo, sono state di poco superiori a 139.000 unità, oltre 10.000 in meno rispetto al corrispondente periodo del 2009. Conseguentemente, il saldo tra aperture e chiusure di imprese nei primi tre mesi dell'anno si è attestato a -16.181 unità, risultato che si avvicina molto a quello registrato nel 2007 e che, soprattutto, dimezza quello del 2009 quando il "buco" all'anagrafe delle imprese, nei primi tre mesi dell'anno, era stato di oltre 30.000 imprese. La ripresa delle aperture e il rallentamento delle chiusure hanno determinato l'attestarsi del tasso di crescita trimestrale dello stock delle imprese al valore di -0,27% (contro il -0,5% fatto registrare nel primo trimestre dello scorso anno), portando il numero delle imprese presenti nei registri camerali a fine marzo al valore di 6.058.558 unità.

Una prima proposta: definire l'impresa

Anche al fine di completare il quadro normativo e di introdurre un concetto unitario di impresa, si propone di completare la proposta di legge inserendovi una definizione di impresa.

Si ritiene infatti che il testo in discussione possa costituire la sede opportuna per recepire, a livello legislativo, una definizione che prenda le mosse dalla nozione maturata in ambito comunitario.

Come è noto, infatti, nel diritto italiano non è definita l'"impresa", ma quest'ultima è un riflesso della nozione di "imprenditore", di cui all'art. 2082 c.c., elaborata in sede di unificazione del codice di commercio con il codice civile. A partire da tale nozione sono state individuate le fattispecie cui applicare le norme in tema di pubblicità, rappresentanza d'impresa, contabilità, crisi, nonché la disciplina dell'impresa collettiva, cioè il diritto societario.

In ambito comunitario la giurisprudenza della Corte di giustizia ha elaborato una nozione di impresa che, nel corso del tempo, si è consolidata ed è stata recepita anche in

atti ufficiali di altri organi comunitari. In particolare, viene definita impresa «qualsiasi soggetto che eserciti un'attività economica, a prescindere dal relativo status giuridico e dalle previste modalità di finanziamento» (da ultimo, Corte giustizia CE, 1° giugno 2006, n. 205). La stessa raccomandazione della Commissione che definisce le micro, piccole e medie imprese (6 maggio 2003, 2003/361/CE) recepisce tale definizione individuando l'impresa come «ogni entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un'attività economica», con la specificazione che «sono considerate tali le entità che esercitano un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale che esercitino un'attività economica».

Al riguardo, deve esprimersi pieno apprezzamento per la scelta operata dall'AC 2754 di individuare le micro, piccole e medie imprese utilizzando la tecnica del rinvio mobile ai «criteri utilizzati nell'ambito dell'Unione Europea» (art. 9). In questo modo, si rende possibile l'adeguamento automatico della disciplina ad ogni modifica del diritto comunitario. Peraltro, la citata raccomandazione chiarisce espressamente nelle premesse che i criteri ivi stabiliti «rappresentano limiti massimi e gli Stati membri possono stabilire soglie più basse di quelle comunitarie per orientare i loro interventi verso una categoria precisa di Pmi». Nell'AC 2754 potrebbe dunque essere inserito il concetto generale di impresa come organizzazione produttiva. Nell'ambito di questa riforma dedicata allo Statuto dell'impresa, inoltre sarebbe importante tenere conto anche della specifica posizione dell'impresa nel tessuto economico, non soltanto dal punto di vista dell'aggregazione territoriale, ma anche di quella funzionale.

In particolare, per l'impresa appartenente all'indotto di un'impresa principale, non necessariamente concepita in senso territoriale, come nel caso di imprese-madri di grandi dimensioni e dall'elevata tecnologia dei processi, può essere opportuno introdurre disposizioni e regimi differenti soprattutto di carattere agevolativo o incentivante integrando l'articolo 9.

Si tratta di imprese tra le quali si instaurano vincoli di rete anche indipendentemente dalla formalizzazione giuridica. In questo caso, le imprese dell'indotto e quelle che in

posizione di autonomia concorrono nella realizzazione del prodotto risultano particolarmente esposte alle vicende delle altre imprese, e quindi pongono specifiche esigenze per la salvaguardia della continuità, tanto da richiedere un intervento nell'ambito della disciplina delle crisi.

Commento agli articoli di maggiore interesse della proposta di legge

In un contesto di riconosciuta centralità dell'impresa nel processo di sviluppo democratico del Paese, si suggerisce innanzitutto di cogliere l'opportunità di introdurre quale finalità generale, da aggiungere all'*articolo 1*, l'istruzione e la formazione per l'impresa, che diviene non soltanto luogo per la realizzazione e per il benessere economico dell'individuo e della sua famiglia, ma anche per la crescita dell'intero sistema paese. La formazione della cultura di impresa, da un punto di vista tecnico, economico e giuridico, deve estrinsecarsi in percorsi volti a favorire l'accesso dei giovani e delle donne all'imprenditoria, così valorizzando l'espresso collegamento fondamentale tra impresa e lavoro contenuto nell'*articolo 2* della proposta di legge. E, per altro verso, al sistema scolastico va attribuito il compito di introdurre la cultura d'impresa, quale momento fondamentale dello sviluppo democratico, nei percorsi formativi, dai quali è normalmente assente se non quale oggetto di apprendimento tecnico-professionale.

Si ritengono di fondamentale importanza i principi generali individuati nell'*articolo 2*, in particolare il principio di sussidiarietà, perché intorno ad esso si può disegnare una rotta di rinnovamento profondo della nostra società, oltre che dell'ordinamento.

Su questo fronte, istituzioni quali le Camere di commercio operano da sempre dando ascolto alle esperienze che maturano sui territori. Le Camere sono infatti luoghi di democrazia economica in cui le imprese – attraverso le loro realtà associative – realizzano la propria capacità di auto-organizzazione. Offrendo un contributo concreto sul terreno della semplificazione, della formazione, dell'innovazione, della qualità, della ricerca.

È questo il percorso cui le Camere fanno riferimento per collaborare, quali autonomie funzionali, alla realizzazione di un contesto competitivo e solidale, che salvaguarda l'unità dell'azione amministrativa e, al tempo stesso, valorizza le diversità e le tante autonomie di cui è ricco il Paese.

Questo tema è stato peraltro riconosciuto ed ulteriormente valorizzato nel recente riordinamento del sistema camerale, approvato con il d.lgs. n. 23 del febbraio scorso: tale riforma, infatti, ha recepito, quale passaggio di fondamentale importanza, il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione quale cardine per definire l'identità istituzionale del sistema e per ancorarne lo svolgimento delle attività per lo sviluppo dei sistemi imprenditoriali locali. Appare opportuno, sempre nell'*articolo 2*, aggiungere riferimenti al diritto, da parte delle imprese, a servizi pubblici tempestivi e di qualità, nonché al diritto alla stabilità normativa, intesa come adeguata pianificazione sistematica degli interventi normativi destinati ad incidere sulla vita delle imprese (anche tramite la valutazione di impatto di cui al successivo articolo 4). Ciò consentirebbe di concretizzare il principio di responsabilità dello Stato, che si potrebbe estendere a tutte le pubbliche amministrazioni.

Merita parimenti il riconoscimento del rango di principio generale dello Statuto dell'impresa anche la tutela delle capacità inventive e tecnologiche, in particolare delle micro, piccole e medie imprese, di cui è indispensabile incentivare gli investimenti e agevolare l'accesso agli strumenti di tutela della proprietà industriale. Si suggerisce, inoltre, in sede di principi generali, un riferimento specifico al diritto delle imprese all'accesso al credito informato, corretto e non vessatorio. Si invita, infine, a valutare l'opportunità di inserire fra i principi generali quello di incentivazione e agevolazione alle imprese che si diano statuti ispirati a principi di equità, solidarietà e socialità nei processi produttivi e commerciali, specialmente con riferimento all'azione diretta nei confronti di cittadini e istituzioni di paesi in via di sviluppo di categorie deboli.

Nell'*articolo 3*, che contiene la valorizzazione del principio costituzionale della libertà associativa delle imprese, si condivide l'espresso riconoscimento delle associazioni

rappresentate nel sistema delle Camere di commercio quali associazioni rappresentative delle imprese.

L'articolo 4 prevede l'introduzione di una valutazione dell'impatto sulle micro, piccole e medie imprese della regolazione pubblica. In particolare, Stato, Regioni, enti locali ed enti pubblici sono tenuti a valutare gli effetti sulle imprese delle «iniziative legislative, regolamentari ed amministrative», anche mediante l'obbligo di consultare le parti interessate prima della presentazione delle relative proposte. Per l'attuazione di tali disposizioni a livello territoriale, le Regioni e gli enti locali possono istituire, anche in forma associata, appositi organi con il concorso delle Camere di commercio. Il sistema camerale esprime la propria disponibilità, nel rispetto delle riserve previste dal nuovo Titolo V della Costituzione e dei principi fondamentali dell'ordinamento, a collaborare anche su questo fronte con i soggetti del territorio.

L'articolo 5 prevede una serie di meccanismi volti a semplificare la nascita di nuove imprese e si inserisce in un solco normativo in parte già tracciato da precedenti provvedimenti legislativi nei quali viene valorizzato il ruolo delle Camere di commercio e tali disposizioni dovrebbero essere coordinate tra loro. In materia di avvio di attività di impresa infatti dal 1° aprile 2010 è divenuta pienamente operativa e obbligatoria, per ogni forma giuridica d'impresa (imprese individuali e società), la Comunicazione unica d'impresa (ComUnica), la nuova procedura interamente telematica e sostitutiva delle precedenti modalità di trasmissione della modulistica al Registro delle imprese e agli altri enti interessati, che mette in comunicazione diretta le imprese con la Camera di commercio, l'Agenzia delle entrate, l'Inps e l'Inail.

Sempre in tema di semplificazione, poi, si ricorda il regolamento, che sta per essere approvato definitivamente, volto al riordino della disciplina degli Sportelli unici per le attività produttive, già previsti presso i Comuni dal d.lgs. 112/1998. Lo Sportello unico dovrà essere l'unico punto di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva del richiedente, con il compito di fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento.

Per i Comuni che non istituiscono lo Sportello unico, le funzioni inerenti allo Sportello verranno esercitate dalle Camere di commercio, mediante il portale “impresa.gov”, che assume la denominazione di “impresainungiorno”, gestito congiuntamente con l’Associazione nazionale comuni italiani (Anci).

Appare poi pienamente condivisibile la scelta legislativa di generalizzare l’applicabilità dell’istituto del silenzio-assenso e dell’autocertificazione per le istanze presentate dalle imprese alle pubbliche amministrazioni.

Si segnala, da ultimo, che il riferimento alle «commissioni di registrazione alle camere di commercio» appare improprio. Andrebbe chiarito il senso della norma con riferimento ai diritti di segreteria camerali e all’imposta di bollo per le pratiche del Registro delle imprese.

Si accoglie con favore l’inserimento nell’articolo 7 di una norma che consenta in tempi rapidi di garantire agli imprenditori meritevoli, che non abbiano agito in frode, di reinserirsi nel tessuto produttivo. Le procedure di insolvenza sono eccessivamente lunghe e si potrebbe prevedere una riduzione dei tempi: questo infatti permetterebbe di liberare risorse produttive altrimenti destinate a rimanere imbrigliate in procedimenti lunghi e farraginosi.

Sulla base della legislazione vigente infatti una procedura di insolvenza (non connessa alla commissione di reati di bancarotta fraudolenta) ha certamente una durata superiore ad un anno. Potrebbe ipotizzarsi dunque l’introduzione di un procedimento di delibazione sommaria, basata su parametri oggettivi e non soggettivi, che possa svolgersi in tempi rapidi.

Per completezza si segnala che l’istituto della amministrazione controllata richiamato dalla norma in commento non è più previsto nella disciplina concorsuale vigente, in quanto abrogato dalla riforma del diritto fallimentare di cui al d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5. Potrebbe essere opportuno sostituire il riferimento con un’espressione più ampia del tipo “procedure concorsuali di conservazione dell’impresa”. L’articolo 8 risponde a due esigenze entrambe particolarmente rilevanti: garantire la trasparenza degli appalti

pubblici di importi inferiori alla soglia comunitaria e consentire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese anche ai grandi appalti. Si tratta di una previsione che risponde alle esigenze di queste e che merita di essere condivisa e di rientrare tra i principi generali del nuovo Statuto dell'impresa.

Il riconoscimento di questa linea di azione, che rientra anche tra quelle individuate nello *Small business act* come fondamentale nella incentivazione allo sviluppo del sistema produttivo, costituisce un principio importante che potrebbe condizionare anche futuri interventi. Sarebbe pertanto opportuno prendere atto che la prospettiva del massimo ribasso può escludere l'impresa piccola dalla gara o, nella migliore delle ipotesi, può costringerla a forzare l'equilibrio economico della commessa incidendo sulla qualità del prodotto o del servizio. È dunque da valutare di inserire una norma di principio che possa contemperare le esigenze di contenimento dei costi per l'amministrazione appaltante con quelle della qualità dei servizi. Nell'*articolo 9* si condivide l'idea di individuare varie forme di attività imprenditoriali che devono essere oggetto di discipline specifiche e di favore come l'impresa giovanile e l'impresa femminile, alla cui promozione da anni il sistema camerale dedica particolari attenzione e impegno.

Il riconoscimento del dovere dello Stato di incentivare l'attività di impresa e il forte richiamo alla formazione anche scolastica quale strumento per incentivare lo sviluppo economico, previsti dall'*articolo 10*, sono pienamente condivisi dalle Camere di commercio, la cui recente riforma ha sancito, tra le funzioni a sostegno del sistema delle imprese, la materia dell'alternanza scuola-lavoro. Le Camere, infatti, da anni sono impegnate per favorire il collegamento tra i sistemi formativi e il mondo del lavoro e quindi la transizione dei giovani dalla scuola al lavoro.

Si segnala poi che il riferimento alle imprese familiari contenuto nel primo comma evoca lo specifico istituto previsto dall'*articolo 230-bis* del codice civile. Anche qui si potrebbe far riferimento a un concetto più ampio quale quello di "impresa a base familiare". Si condivide pienamente inoltre, nel comma 3, l'attenzione riservata al tema del trasferimento di impresa alle donne imprenditrici e ai giovani imprenditori con la

previsione di un ruolo di tutoraggio basato sul principio di sussidiarietà. Un principio, questo, come già accennato, intrinseco al posizionamento istituzionale e alle competenze riconosciute al sistema delle Camere di commercio: le Camere – come confermato e chiarito con la recente riforma delle Camere di commercio – sono infatti enti pubblici dotati di autonomia funzionale, che svolgono sulla base del principio costituzionale di sussidiarietà funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell’ambito delle economie locali. Tra le categorie di imprese destinate ad essere oggetto della futura legislazione di incentivo richiamate dall’*articolo 11* infine non appare definita nei suoi contorni essenziali quella di «nuova impresa basata sulla tecnologia». Per rendere il testo della proposta di legge più omogeneo appare utile delineare i contorni essenziali anche di questa particolare tipologia di impresa.

Sul tema delle reti di impresa, inoltre, si potrebbe suggerire una definizione più completa, aperta non solo ai raggruppamenti realizzati in forma di persona giuridica, ma che qualifichi la rete in senso funzionale, estendendo la disciplina alle situazioni “di rete” indotte e a quelle dipendenti dall’unicità dell’opera in cui l’impresa è coinvolta, al di là dall’esistenza di vincoli contrattuali con altre imprese, attribuendo, cioè, rilevanza anche alle situazioni di dipendenza di mero fatto. Come si è già accennato, si tratta di un istituto che consentirebbe anche a imprese di minori dimensioni di prendere parte a iniziative e progetti ai quali esse, individualmente considerate, non potrebbero avere accesso. Sarebbe poi opportuno prevedere agevolazioni per l’insediamento in Italia di grandi imprese e medie imprese e la creazione di reti di imprese, con funzione di traino nell’attivazione delle filiere di micro, piccole e medie imprese. Sull’*articolo 12* della proposta di legge si condivide l’individuazione degli ambiti su cui promuovere la competitività del sistema imprenditoriale. L’importanza e la strategicità di attività per l’internazionalizzazione, l’innovazione, il credito, la regolazione del mercato sono in linea con il recente intervento di riforma del sistema camerale, con il quale, al fine di promuovere le economie locali, sono state espressamente attribuite alle Camere di commercio competenze in questi ambiti.

L'articolo pone una serie di regole in linea con l'obiettivo, indicato dalla Commissione europea nel più volte citato *Small business act*, di consentire agli imprenditori più dinamici «di cogliere le opportunità della globalizzazione e dell'accelerazione impresa dai mutamenti tecnologici». Per il raggiungimento degli obiettivi dichiarati dalla norma saranno decisive le effettive risorse disponibili per sviluppare i programmi di incentivo.

L'articolo 14 ha l'obiettivo di incentivare la creazione di nuove imprese riconoscendo una serie rilevante di esenzioni, anche tributarie, volte a proteggere lo start up dell'impresa. Si accoglie favorevolmente il riconoscimento del ruolo attivo delle Camere di commercio, anche in forma associata, nella formazione e nell'assistenza, anche operativa alle nuove imprese oggetto degli incentivi elencati nella norma. Tale previsione conferma anche in questo ambito l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale connotata alle attività del tutto peculiari delle Camere di commercio. Sull'articolo 15, pur condividendo l'esigenza di porre una particolare attenzione alle problematiche delle piccole e medie imprese, si suggerisce un'attenta valutazione sulla necessità o meno di istituire nuovi organismi con funzioni potenzialmente analoghe o talora coincidenti fra loro.

Il ruolo delle Camere di commercio: conclusioni

Il sistema delle Camere di commercio è chiamato in causa in diversi punti di questa proposta di legge, anche se in maniera non sistematica (libertà associative, organi per la valutazione degli impatti normativi, requisiti avvio attività, disponibilità di aree e locali ecc.).

Sarebbe opportuno, in primo luogo, coordinare tutto il testo con la definizione di "sistema camerale" contenuta nella riforma delle Camere e che viene menzionata in più passaggi del provvedimento.

Occorrerebbe, inoltre, fare emergere più chiaramente il ruolo del sistema camerale come rete di supporto e rilancio delle politiche pubbliche verso la micro, piccola e media impresa, anche destinando una specifica norma alle competenze del sistema camerale.

PROPOSTE DI EMENDAMENTO

Dopo il comma 1 dell'art. 1 sono aggiunti i seguenti:

«1-bis. Si definisce impresa qualsiasi soggetto che eserciti un'attività economica, a prescindere dal relativo status giuridico e dalle previste modalità di finanziamento.»

Relazione

Con la proposta si intende completare il quadro normativo introducendo una definizione di impresa, prendendo le mosse dalla nozione maturata in ambito comunitario.

Alla lett. c) del comma 1 dell'art. 2 dopo le parole «la responsabilità dello Stato» sono inserite le seguenti:

«e delle pubbliche amministrazioni, nella stabilità del quadro normativo e nella qualità e la tempestività di servizi pubblici destinati alle imprese,».

Relazione

Con la proposta si intende integrare le norme sui principi fondamentali legati allo status giuridico delle imprese con una norma che consente già di concretizzare il principio di

responsabilità dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, in particolare inserendo un riferimento al diritto delle imprese a servizi pubblici tempestivi e di qualità, nonché ad una stabilità normativa, intesa come pianificazione sistematica degli interventi normativi destinati ad incidere sulla vita delle imprese.

* * *

Dopo la lett. g) del comma 1 dell'art. 2 sono inserite le seguenti:

«g-bis) la tutela della capacità inventiva e tecnologica delle imprese per agevolarne l'accesso agli investimenti e agli strumenti di tutela della proprietà industriale;

g-ter) il riconoscimento e la valorizzazione degli statuti delle imprese ispirati a principi di equità, solidarietà e socialità.

g-quater) il diritto delle imprese all'accesso al credito informato, corretto e non vessatorio.»

Relazione

Con la proposta si intende in primo luogo riconoscere quale principio generale dello statuto dell'impresa anche la tutela delle capacità inventive e tecnologiche, in particolare delle micro, piccole e medie imprese, di cui è indispensabile incentivare gli investimenti e agevolare l'accesso agli strumenti di tutela della proprietà industriale.

Inoltre la proposta intende inserire fra i principi generali quello di incentivazione e agevolazione alle imprese che si diano statuti ispirati a principi di equità, solidarietà e socialità nei processi produttivi e commerciali, e quello dell'accesso al credito informato e non vessatorio.

* * *

Dopo il comma 1 dell'art. 5 sono inseriti i seguenti:

«1-bis) Ai fini dell'avvio dell'attività di impresa, deve essere presentata all'ufficio del registro delle imprese, per via telematica o su supporto informatico, la comunicazione unica ai sensi dell'articolo 9 del decreto legge 31/1/2007, n. 7 convertito dalla legge 2 aprile 2007, n. 40.

1-ter) Lo sportello unico, di cui all'art. 38 del decreto legge 26/6/2008, n. 112 convertito dalla legge 6/8/2008, n. 133, costituisce l'unico punto di accesso per l'impresa in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento.»

Relazione

Con la proposta si completa la normativa prevista nell'art. 5 della proposta di legge, relativa ai rapporti delle imprese con la Pa, richiamando due strumenti quali la Comunicazione unica e lo Sportello unico per le attività produttive, di recente disciplinati. Infatti, al fine di semplificare le procedure per l'avvio e lo svolgimento delle attività imprenditoriali, è stato previsto il riordino della disciplina dello Sportello unico per le attività produttive, che deve divenire l'unico punto di riferimento per le vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva dell'imprenditore, con il compito di fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento.

Inoltre, di recente è divenuta pienamente operativa e obbligatoria, per ogni forma giuridica d'impresa (imprese individuali e società), la Comunicazione unica d'impresa (ComUnica), la nuova procedura interamente telematica e sostitutiva delle precedenti modalità di trasmissione della modulistica al Registro delle imprese e agli altri enti interessati, che mette in comunicazione diretta le imprese con la Camera di commercio, l'Agenzia delle entrate, l'Inps e l'Inail.

Al comma 2, art. 5 sostituire le parole «delle commissioni di registrazione» con le seguenti:

«dei diritti di segreteria, delle imposte e tasse dovuti in sede di iscrizione».

Relazione

Il riferimento alle «commissioni di registrazione alle camere di commercio» appare improprio. Si chiarisce che la riduzione si riferisce ai diritti di segreteria camerali e all'imposta di bollo.

Al comma 5 dell'art. 5, in fine aggiungere le seguenti parole:

«secondo i principi stabiliti nel codice dell'amministrazione digitale.»

Relazione

Con la proposta si intende chiarire la norma richiamando il Codice dell'amministrazione digitale, con riferimento alle modalità di accesso al Registro delle imprese e al Rea da parte dei soggetti pubblici.

Dopo il comma 7 dell'art. 5 è inserito il seguente:

«7-bis) Le Camere di commercio, quali enti pubblici dotati di autonomia funzionale operanti sulla base del principio di sussidiarietà dell'articolo 118 della Costituzione,

svolgono, ai sensi della legge 29 dicembre 1993, n. 580 e successive modificazioni ed integrazioni, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali.»

Relazione

Con la proposta si intende inserire nello statuto dell'impresa una norma che riconosca il ruolo e le funzioni delle Camere di commercio per lo sviluppo del sistema delle imprese.

* * *

Dopo il comma 1, art. 6 aggiungere il seguente:

«1-bis) Le certificazioni di cui al comma 1 sono iscritte nel Repertorio economico e amministrativo (Rea)».

Relazione

Si ritiene opportuna l'iscrizione dell'attività di certificazione al Repertorio economico e amministrativo data la funzione propria del Rea quale banca dati contenente le notizie economiche e amministrative che integrano le informazioni del Registro delle imprese. L'attività di certificazione consiste infatti nell'attestare, mediante il rilascio di un certificato o di un marchio, la conformità di un prodotto, di un servizio o di un sistema di qualità di un'azienda a requisiti fissati da norme o da regole tecniche.

* * *

Il comma 1 dell'art. 7 è sostituito dal seguente:

«1. Agli imprenditori in stato di insolvenza e al fallito, anche non persone fisiche, che abbiano i requisiti oggettivi per l'esdebitazione ai sensi dell'articolo 142, comma 1, nn. 1, 2, 3, 5 e 6, r.d. 16 marzo 1942, n. 267 e nei confronti dei quali non sia in corso o non sia stato definito con sentenza di condanna un procedimento di bancarotta fraudolenta lo Stato garantisce l'ottenimento di una seconda possibilità e a tal fine:

- a) decorso un anno dall'apertura della procedura di insolvenza, su istanza dell'imprenditore, il Tribunale fallimentare dichiara la sussistenza dei requisiti sopra indicati e l'idoneità all'avvio di una nuova impresa;
- b) ai soggetti interessati sono garantiti gli stessi trattamenti di chi avvia una nuova impresa, compresi i regimi di sostegno.»

Relazione

Con la proposta si intende introdurre uno speciale procedimento che consenta di valutare in tempi brevi la sussistenza in capo all'imprenditore fallito dei requisiti per avviare una nuova impresa.

Al comma 2 dell'art. 7 le parole «di amministrazione controllata» sono sostituite dalle seguenti:

«nelle procedure concorsuali di conservazione delle imprese».

Relazione

Con la proposta si intende aggiornare la norma, dal momento che l'istituto della amministrazione controllata richiamato non è più previsto nella disciplina concorsuale vigente, in quanto abrogato dalla riforma del diritto fallimentare di cui al d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5.

Dopo il comma 3 dell'art. 8 è inserito il seguente:

«3-bis) Le pubbliche amministrazioni potranno tener conto, nelle procedure di gara per l'acquisizione di beni e servizi, oltre che del massimo ribasso, anche del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa».

Relazione

Con la proposta si intende consentire l'accesso alle imprese di dimensioni minori ad appalti pubblici, attraverso l'inserimento di un criterio che si affianchi a quello del massimo ribasso, che, come noto, rischia di escludere le piccole imprese dalle procedure o costringerle ad incidere sulla qualità del prodotto o del servizio proposto.

Al comma 5 dell'art. 9 le parole «forma di persona giuridica» sono sostituite dalle seguenti:

«qualsiasi forma, anche contrattuale».

Dopo il comma 7 dell'art. 9 è aggiunto il seguente:

«7-bis) Si definiscono imprese dell'indotto le imprese che sono in rapporti contrattuali con altra impresa tali che le determinazioni o gli eventi gestionali riguardanti quest'ultima ne possano condizionare in maniera determinante il ciclo economico o l'organizzazione.»

Relazione

Con la proposta si intende, in primo luogo, ampliare il concetto di rete di impresa anche a formazioni di imprese i cui reciproci vincoli non sono stati formalizzati utilizzando lo strumento della persona giuridica.

Inoltre, con l'integrazione proposta si intende anche estendere le discipline premiali e incentivanti previste nel disegno di legge alle imprese il cui ciclo economico o l'organizzazione sono strettamente collegati alle determinazioni o agli eventi gestionali di imprese-madri di grandi dimensioni.

* * *

Dopo il comma 8 dell'art. 9 è aggiunto il seguente:

«7-ter). Si definiscono nuove imprese basate sulla tecnologia le imprese di nuova costituzione nelle quali l'attività o le modalità di svolgimento del ciclo produttivo sono caratterizzate da rilevanti investimenti in ricerca e innovazione.»

Relazione

Con la proposta si intende suggerire una definizione di massima di nuove imprese basate sulla tecnologia che vengono poi ritenute nel successivo articolo 11 quali destinatarie di agevolazioni ed incentivi, che si fonda da un lato sui rapporti tra ricerca e innovazione, dall'altro sull'attività o le modalità di svolgimento del ciclo produttivo dell'impresa.

* * *

Al comma 2, art. 10, in fine aggiungere le seguenti parole:

«i servizi di orientamento, l’offerta di tirocini formativi e la promozione dell’alternanza tra scuola e lavoro anche attraverso il sistema camerale.»

Relazione

Le Camere di commercio confermano il proprio impegno per favorire il collegamento tra i sistemi formativi e il mondo del lavoro e quindi la transizione dei giovani dalla scuola al lavoro. È stata avviata un’iniziativa con la quale il sistema delle Camere di commercio italiane, grazie alla propria peculiare caratteristica di vicinanza al territorio, ha realizzato una rete fisica e virtuale di sportelli destinati a offrire servizi per l’orientamento, i tirocini formativi, la promozione dell’alternanza tra scuola e lavoro.

* * *

Dopo la lett. *h*) del comma 1 dell’art. 11 è inserita la seguente:

«*h-bis*) l’insediamento in Italia di grandi e medie imprese e la creazione di reti di imprese, con funzione di traino nell’attivazione delle filiere di micro, piccole e medie imprese».

Relazione

Con la proposta si intende prevedere delle agevolazioni anche per l’attrazione di imprese estere di grandi e medie dimensioni che siano in grado di attivare una filiera di imprese locali di dimensioni minori.

* * *

Alla lett. *d*) del comma 2 dell’art. 11, in fine, sono inserite le seguenti:

«anche di carattere funzionale».

Relazione

Con la proposta si intende suggerire una definizione più completa, aperta non solo ai raggruppamenti realizzati in forma di persona giuridica, ma che qualifichi la rete in senso funzionale, estendendo la disciplina alle situazioni “di rete” indotte e a quelle dipendenti dall’unicità dell’opera in cui l’impresa è coinvolta, al di là dall’esistenza di vincoli contrattuali con altre imprese coinvolte, attribuendo, cioè, rilevanza anche alle situazioni di dipendenza di mero fatto. Questo consentirebbe anche a imprese di minori dimensioni di prendere parte a iniziative e progetti ai quali esse, individualmente considerate, non potrebbero avere accesso.

* * *

Al comma 2 dell’art. 14 dopo le parole «delle Camere di commercio» sono inserite le seguenti: «di seguito denominato sistema camerale».

Al comma 3 dell’art. 14 le parole «le Camere di commercio» sono sostituite dalle seguenti: «il sistema camerale».

Al comma 4 dell’art. 14 le parole «le Camere di commercio» sono sostituite dalle seguenti: «il sistema camerale».

Relazione

Con le proposte si intende richiamare la definizione di sistema camerale, di recente riconosciuta a livello legislativo.

AUDIZIONE DELL'UNIONCAMERE

Norme per la tutela della libertà di impresa. Statuto delle imprese
(AS 2626)

Comitato ristretto
Commissione X
(Industria, commercio, turismo)

Senato della Repubblica

Roma, 4 maggio 2011

Premessa

I principi generali enunciati nella proposta di legge sono condivisi dal sistema camerale, in quanto si ritiene che rispondano pienamente alle esigenze del sistema produttivo italiano. Qualsiasi iniziativa, infatti, che centri l'attenzione del legislatore e della pubblica amministrazione sulla valorizzazione del ruolo sociale ed economico e sulla semplificazione della nascita e della vita delle imprese di minori dimensioni, è decisamente ben gradita al sistema delle Camere di commercio.

Proprio per l'importanza di questo provvedimento per il tessuto imprenditoriale italiano, Unioncamere, in rappresentanza dell'intero sistema camerale, ne auspica una rapida approvazione.

In particolare si ritiene che la proposta di legge AS 2626 sia di particolare importanza in quanto rappresenterà il riferimento normativo cui saranno ispirati i successivi interventi in tema di impresa. Il provvedimento risponde sostanzialmente a due convergenti esigenze del tessuto economico italiano: quella di definire lo Statuto dell'impresa in generale e quella di prevedere forme di incentivazione delle micro, piccole e medie imprese, così come individuate in ambito comunitario.

Si tratta di due esigenze pienamente condivise, che vengono perseguite attraverso l'introduzione di principi e regole che potranno aumentare la competitività delle imprese italiane liberandole da distorsioni strutturali che costituiscono un freno allo sviluppo dell'imprenditoria italiana, specialmente quella di dimensioni ridotte.

È da apprezzare dunque in primo luogo il percorso di sistematizzazione, ad opera della proposta di legge, di principi e regole generali già acquisiti nell'ordinamento italiano, anche sotto l'influsso della normativa comunitaria, quali il riconoscimento della libertà di iniziativa economica – elevato a principio di democraticità del sistema –, di associazione e il principio di sussidiarietà orizzontale.

Allo stesso tempo rappresenta l'occasione per introdurre nel nostro ordinamento temi fondamentali quali l'innovazione della pubblica amministrazione quale strumento per garantire la trasparenza e l'accesso delle imprese alle politiche pubbliche.

Questo provvedimento inoltre può anche rappresentare un tassello importante per sostenere il tessuto imprenditoriale italiano che in questa fase, secondo i dati delle Camere di commercio, sta recuperando vitalità.

Sono state infatti 125.000 le imprese iscritte ai registri delle Camere di commercio tra gennaio e marzo di quest'anno, 2.200 in più rispetto allo stesso trimestre del 2010. Un dato che conferma l'inversione di tendenza affacciatasi nel 2010 rispetto al biennio precedente, segnato dall'esplosione della crisi internazionale. Nei primi tre mesi sia del 2008 che del 2009, infatti, avevamo registrato circa 12.000 aperture in meno rispetto all'anno precedente; dall'anno scorso, invece, il flusso di iscrizioni del primo trimestre dell'anno è tornato a crescere (4.700 unità in più rispetto al corrispondente dato del 2009).

A questo recupero nella dinamicità delle iscrizioni ha fatto eco un sensibile rallentamento delle chiusure che, sempre tra gennaio e marzo, sono state circa 135.000 unità, oltre 4.500 in meno rispetto al corrispondente periodo del 2010. Conseguentemente, il saldo tra aperture e chiusure di imprese nei primi tre mesi dell'anno si è attestato a -9.638 unità (il 60% rispetto allo stesso dato del 2010 che aveva chiuso con 16.181 imprese in meno), e soprattutto il dato migliore degli ultimi cinque anni.

La ripresa delle aperture e il rallentamento delle chiusure hanno determinato l'attestarsi del tasso di crescita trimestrale dello stock delle imprese al valore di -0,16% (contro il -0,27% fatto registrare nel primo trimestre del 2010), portando il numero delle imprese presenti nei registri camerali a fine marzo al valore di 6.092.114 unità, di cui 1.458.196 artigiane.

Una prima proposta: definire l'impresa

Si ritiene che lo Statuto rappresenti la sede opportuna per recepire, a livello legislativo, la definizione di impresa, anche al fine di completare il quadro normativo e di introdurre un concetto unitario.

La definizione di impresa da noi proposta e, in un primo momento, accolta durante l'esame in prima lettura prende le mosse dalla nozione maturata in ambito comunitario attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia che ha elaborato una definizione di impresa ormai consolidata e recepita anche in atti ufficiali di altri organi comunitari. In particolare, viene definita impresa «qualsiasi soggetto che eserciti un'attività economica, a prescindere dal relativo status giuridico e dalle previste modalità di finanziamento» (da ultimo, Corte giustizia CE, 1° giugno 2006, n. 205).

Come è noto, infatti, nel diritto italiano non è definita l'"impresa", ma quest'ultima è un riflesso della nozione di "imprenditore" di cui all'articolo 2082 c.c., elaborata in sede di unificazione del codice di commercio con il codice civile. A partire da tale nozione

sono state individuate poi le fattispecie cui applicare le norme in tema di pubblicità, rappresentanza d'impresa, contabilità, crisi, nonché la disciplina dell'impresa collettiva, cioè il diritto societario.

Si condivide la scelta operata dall'altro ramo del Parlamento di definire le micro, piccole e medie imprese attraverso il rinvio alla normativa europea e in particolare alla definizione recata dalla raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE del 6 maggio 2003 che individua l'impresa come «ogni entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un'attività economica», con la specificazione che «sono considerate tali le entità che esercitano un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale che esercitino un'attività economica».

Peraltro, la citata raccomandazione chiarisce espressamente nelle premesse che i criteri ivi stabiliti «rappresentano limiti massimi e gli Stati membri possono stabilire soglie più basse di quelle comunitarie per orientare i loro interventi verso una categoria precisa di Pmi».

Si apprezza poi l'accoglimento da parte della Camera nel provvedimento dei nostri suggerimenti in merito alle imprese appartenenti all'indotto di un'impresa principale, non necessariamente concepita solo in senso territoriale, come per quelle imprese tra le quali si instaurano vincoli anche indipendentemente dalla formalizzazione giuridica. In questo caso, infatti, le imprese dell'indotto e quelle che in posizione di autonomia concorrono nella realizzazione del prodotto, risultano particolarmente esposte alle vicende delle altre imprese, e quindi pongono specifiche esigenze per la salvaguardia della continuità.

Commento agli articoli di maggiore interesse del disegno di legge

In un contesto di riconosciuta centralità dell'impresa nel processo di sviluppo democratico del Paese, si suggerisce innanzitutto di cogliere l'opportunità di introdurre quale

finalità generale, da aggiungere all'*articolo 1*, l'istruzione e la formazione per l'impresa, che diviene non soltanto luogo per la realizzazione e per il benessere economico dell'individuo e della sua famiglia, ma anche per la crescita dell'intero sistema paese. La formazione della cultura di impresa, da un punto di vista tecnico, economico e giuridico, deve estrinsecarsi in percorsi volti a favorire l'accesso dei giovani e delle donne all'imprenditoria, così valorizzando l'esperto collegamento fondamentale tra impresa e lavoro già contenuto tra i principi generali di cui all'*articolo 2* del disegno di legge. Nel solco dell'esperienza maturata dalle Camere di commercio in tema di alternanza scuola-lavoro, si può prevedere il rafforzamento in questo senso del sistema scolastico, sede privilegiata in cui introdurre la cultura d'impresa quale momento fondamentale dello sviluppo democratico, nei percorsi formativi, dai quali è normalmente assente, se non quale oggetto di apprendimento tecnico-professionale.

Si ritengono di fondamentale importanza i principi generali individuati nell'*articolo 2*, in particolare il principio di sussidiarietà, perché intorno ad esso si può disegnare una rotta di rinnovamento profondo della nostra società, oltre che dell'ordinamento.

Su questo fronte, istituzioni quali le Camere di commercio operano da sempre dando ascolto alle esperienze che maturano sui territori. Le Camere sono infatti luoghi di democrazia economica in cui le imprese – attraverso le loro realtà associative – realizzano la propria capacità di auto-organizzazione, offrendo un contributo concreto sul terreno della semplificazione, della formazione, dell'innovazione, della qualità, della ricerca. È questo il percorso cui le Camere fanno riferimento per collaborare, quali autonomie funzionali, alla realizzazione di un contesto competitivo e solidale, che salvaguarda l'unità dell'azione amministrativa e, al tempo stesso, valorizza le diversità e le tante autonomie di cui è ricco il Paese.

Questo tema è stato peraltro riconosciuto ed ulteriormente valorizzato nel recente riordinamento del sistema camerale, approvato con il d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 23: tale riforma infatti ha recepito, quale passaggio di fondamentale importanza, il principio di sussidiarietà di cui all'*articolo 118* della Costituzione quale cardine per definire l'identità

istituzionale del sistema e per ancorarne lo svolgimento delle attività per lo sviluppo dei sistemi imprenditoriali locali.

Appare opportuno, sempre nell'*articolo 2*, aggiungere riferimenti al diritto, da parte delle imprese, a servizi pubblici tempestivi e di qualità, insieme al diritto alla stabilità normativa, intesa come adeguata pianificazione sistematica degli interventi normativi destinati ad incidere sulla vita delle imprese (anche tramite la valutazione di impatto di cui al successivo articolo 6).

Si apprezza l'inserimento, durante l'esame in prima lettura, nell'ambito dei principi generali, delle proposte di Unioncamere a cominciare dal riconoscimento della tutela della capacità inventiva e tecnologica, di cui è indispensabile incentivarne gli investimenti e agevolare l'accesso agli strumenti di tutela della proprietà industriale.

È stato recepito inoltre lo specifico riferimento al diritto delle imprese all'accesso al credito informato, corretto e non vessatorio. Si invita, infine, a valutare l'opportunità di inserire anche fra i principi generali quello di incentivazione e agevolazione alle imprese che si diano statuti ispirati a principi di equità, solidarietà e socialità nei processi produttivi e commerciali, specialmente con riferimento all'azione diretta nei confronti di cittadini e istituzioni di paesi in via di sviluppo di categorie deboli.

Nell'*articolo 3* che contiene la valorizzazione del principio costituzionale della libertà associativa delle imprese, si condivide l'espresso riconoscimento delle associazioni rappresentate nel sistema della Camere di commercio quali associazioni rappresentative delle imprese. Si rammenta infatti che la legge 580 del 1993 e i relativi decreti attuativi individuano in maniera uniforme i settori economici che devono essere rappresentati nei Consigli e i criteri di rappresentatività in ambito provinciale delle organizzazioni delle imprese dei vari settori economici, in modo da essere realmente identificativi delle forze produttive presenti nel territorio.

Per questo sarebbe importante, proprio per garantire la più ampia rappresentanza dei settori economici più rilevanti, applicare la disposizione del terzo comma anche agli enti del sistema camerale a base associativa.

Si apprezza l’inserimento, tra le definizioni di cui all’*articolo 5*, delle reti di impresa quali aggregazioni funzionali, come già sostenuto durante l’esame in prima lettura, nonché delle imprese femminili, giovanili, tecnologiche e del concetto di indotto. In particolare, si ritiene che sul tema delle reti di impresa è stato di fondamentale importanza inserire una definizione più completa, aperta non solo ai raggruppamenti realizzati in forma di persona giuridica, ma che qualifica la rete in senso funzionale, estendendo la disciplina alle situazioni “di rete” indotte e a quelle dipendenti dall’unicità dell’opera in cui l’impresa è coinvolta, al di là dall’esistenza di vincoli contrattuali con altre imprese, attribuendo, cioè, rilevanza anche alle situazioni di dipendenza di mero fatto. Come si è già accennato si tratta di un istituto che può consentire anche a imprese di minori dimensioni di prendere parte a iniziative e progetti ai quali esse, individualmente considerate, non potrebbero avere accesso. Sarebbe poi opportuno prevedere agevolazioni per l’insediamento in Italia di grandi imprese e medie imprese e la creazione di reti di imprese, con funzione di traino nell’attivazione delle filiere di micro, piccole e medie imprese. L’*articolo 6* prevede l’introduzione di una valutazione dell’impatto sulle micro, piccole e medie imprese della regolazione pubblica. In particolare, Stato, Regioni, enti locali ed enti pubblici sono tenuti a valutare gli effetti sulle imprese delle «iniziative legislative, regolamentari ed amministrative», anche mediante l’obbligo di consultare le parti interessate prima della presentazione delle relative proposte. Per l’attuazione di tali disposizioni a livello territoriale, le Regioni e gli enti locali possono avvalersi delle Camere di commercio.

Il sistema camerale esprime la propria disponibilità, nel rispetto delle riserve previste dal nuovo Titolo V della Costituzione e dei principi fondamentali dell’ordinamento, a collaborare anche su questo fronte con i soggetti del territorio.

L’*articolo 7 e successivi* prevedono una serie di meccanismi volti a semplificare gli oneri delle imprese e la relativa normativa: tali misure si inseriscono in un solco normativo in parte già tracciato da precedenti provvedimenti legislativi nei quali viene valorizzato il ruolo delle Camere di commercio. In materia di avvio di attività di impresa infatti dal

1° aprile 2010 è divenuta pienamente operativa e obbligatoria, per ogni forma giuridica d'impresa (imprese individuali e società), la Comunicazione unica d'impresa (ComUnica), la nuova procedura interamente telematica e sostitutiva delle precedenti modalità di trasmissione della modulistica al Registro delle imprese e agli altri enti interessati, che mette in comunicazione diretta le imprese con la Camera di commercio, l'Agenzia delle entrate, l'Inps e l'Inail.

Sempre in tema di semplificazione, poi, si ricorda che il legislatore ha rafforzato il ruolo centrale dello Sportello unico per le attività produttive nelle strategie di semplificazione delle procedure di avvio delle attività d'impresa e di sviluppo economico e con il d.P.R. 160/2010 ha emanato il regolamento di riordino della disciplina degli Sportelli unici, già previsti presso i Comuni dal d.lgs. 112/1998. Lo Sportello unico è l'unico punto di accesso per tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva del richiedente, con il compito di fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento. Per i Comuni che non istituiscono lo Sportello unico, le funzioni vengono esercitate dalle Camere di commercio, mediante il portale "impresa.gov", che assume la denominazione di "impresainungiorno", gestito congiuntamente con l'Associazione nazionale comuni italiani (Anci).

Al 27 aprile scorso il numero di Comuni accreditati era pari a 3.035, mentre risultavano essere pari a 1.526 il numero di deleghe attribuite alle Camere di commercio, per una copertura territoriale del 57%.

Di particolare interesse è il ruolo che il disegno di legge prevede all'articolo 9 in capo alle Camere quale soggetto che raccoglie dalle pubbliche amministrazioni tutte le norme e i requisiti minimi per l'esercizio di ciascuna tipologia di attività di impresa.

Si tratta di un compito impegnativo di cui le Camere intendono farsi carico proprio al fine di rendere più chiari e trasparenti le procedure e gli adempimenti a favore di tutto il tessuto imprenditoriale del Paese.

Tale ruolo è del tutto coerente con i compiti che il legislatore ha espressamente attribuito al sistema camerale con la recente riforma dell'ordinamento camerale, approvato

con il d.lgs. 23/2010. Tra i compiti delle Camere si prevede infatti quello relativo alla «promozione della semplificazione per le procedure per l'avvio e lo svolgimento di attività economiche».

Si suggerisce di rafforzare il percorso già previsto nel disegno di legge, individuando una procedura in base alla quale ogni anno, entro il 31 dicembre, le pubbliche amministrazioni inviino alle Camere l'elenco degli adempimenti.

Tutte le informazioni di cui il sistema camerale entrerebbe in possesso potrebbero essere pubblicate in maniera organica sul portale "impresainungiorno.it", in modo da fornire una via d'accesso facilitata alle imprese che, in ogni territorio, necessitano di informazioni, complete e aggiornate, per adempiere agli obblighi e per fruire dei servizi della pubblica amministrazione a livello centrale e locale. Questo ruolo delle Camere di "antenne" sul territorio si sostanzierebbe anche e soprattutto nell'elaborazione, informazione e proposta rivolta alle Regioni e al Governo attraverso le singole Unioni regionali e l'Unioncamere.

Questo percorso consentirebbe al sistema camerale di rilevare eventuali criticità e margini di miglioramento in termini di fluidificazione della normativa e delle procedure, potendo così formulare delle proposte concrete al Garante per le micro, piccole e medie imprese e per la legge annuale per le Pmi.

Si propone dunque di integrare l'articolo 9 con una specifica procedura per la trasmissione delle informazioni e, valorizzando questo patrimonio di conoscenza, di prevedere espressamente, all'articolo 15, che il sistema camerale possa formulare proposte di semplificazione.

Le Camere di commercio, inoltre, anche sulla base dell'esperienza maturata in materia conciliativa, si propongono quali soggetti facilitatori e mediatori nei rapporti tra impresa e pubblica amministrazione per le eventuali controversie relative all'avvio e allo svolgimento delle attività di impresa causate da inefficienza o ritardo.

L'obiettivo è di indurre il soggetto pubblico ad assumere comportamenti virtuosi che favoriscano lo sviluppo del tessuto imprenditoriale secondo criteri di democraticità e trasparenza.

L'articolo 14 intende garantire la competitività e la produttività delle micro, piccole e medie imprese e delle reti di imprese, favorendo la ricerca e l'innovazione, l'internazionalizzazione e la capitalizzazione tramite una serie di misure, tra cui uno o più accordi di programma tra ministero dello Sviluppo economico e l'Unioncamere con cui individuare linee guida e priorità. Si tratta di uno strumento, già utilizzato negli ultimi due anni, che ha consentito di coordinare le attività del sistema camerale per la realizzazione di progetti e interventi su diverse tematiche. Per quest'anno, per esempio, sono stati individuati quali ambiti di intervento l'innovazione, le reti di impresa e il supporto alle piccole e medie imprese in crisi.

L'articolo 16 introduce nell'ordinamento la *Legge annuale per la tutela e lo sviluppo delle micro e piccole imprese*, al fine di attuare lo *Small business act*. Il provvedimento, da presentare al Parlamento entro il 30 giugno di ogni anno, è volto a definire gli interventi in materia per l'anno successivo a quello di presentazione. Di particolare interesse è la relazione, che sarà allegata al disegno di legge, sullo stato di conformità della normativa vigente riguardante le imprese rispetto ai principi ed obiettivi dello *Small business act*, sullo stato di attuazione degli interventi programmati nelle precedenti leggi per le Mpi, sull'analisi preventiva e la valutazione successiva d'impatto delle politiche sulle Mpi nonché sulle ulteriori specifiche misure da adottare per favorire la competitività delle Mpi. Le Camere di commercio, sulla base del ruolo di raccolta ed elaborazione di informazioni e indicazioni sugli adempimenti necessari per avviare e svolgere le attività di impresa, si propongono dunque come interlocutori fondamentali nella individuazione delle criticità da evidenziare nella legge annuale.

PROPOSTE DI EMENDAMENTO

Dopo la lett. h), comma 5, art. 1 è inserita la seguente:

«h-bis) a favorire l'offerta di istruzione e servizi di orientamento e la promozione dell'alternanza scuola e lavoro».

Relazione

Con la proposta si intende inserire anche nelle finalità del disegno di legge il collegamento tra i sistemi formativi e il mondo del lavoro e quindi la transizione dei giovani dalla scuola al lavoro, attività per la quale le Camere di commercio confermano il proprio impegno. Le Camere di commercio italiane, grazie alla propria peculiare caratteristica di vicinanza al territorio, hanno infatti realizzato una rete fisica e virtuale di sportelli destinati a offrire servizi per l'orientamento, i tirocini formativi, la promozione dell'alternanza tra scuola e lavoro.

Alla lett. c) del comma 1 dell'art. 2 dopo le parole «in un contesto normativo certo» sono inserite le seguenti:
«in un quadro di servizi pubblici tempestivi e di qualità».

Relazione

Con la proposta si intende integrare le norme sui principi fondamentali legati allo status giuridico delle imprese inserendo un riferimento al diritto delle imprese a servizi pubblici tempestivi e di qualità.

Dopo la lett. o), comma 1, art. 2 è inserita la seguente:
«*o-bis*) il riconoscimento e la valorizzazione degli statuti delle imprese ispirati a principi di equità, solidarietà e socialità».

Relazione

Con la proposta si intende inserire fra i principi generali del disegno di legge quello di valorizzazione delle imprese che si diano statuti ispirati a principi di equità, solidarietà e socialità nei processi produttivi e commerciali.

* * *

Dopo il comma 3, art. 3 è inserito il seguente:

«3-*bis*. Il comma precedente si applica anche agli enti del sistema camerale a base associativa».

Relazione

Con la proposta si intende chiarire la portata della norma di cui al comma 3 relativa alla rappresentatività delle giunte delle Camere di commercio. Come è noto, anche le Unioni regionali e l'Unioncamere sono enti associativi, nei cui organi deve dunque essere garantita una piena rappresentatività di tutti i soggetti interessati.

* * *

Al comma 2, art. 9, in fine, sono inserite le seguenti parole:

«A questo fine, le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 comunicano annualmente alle Camere di commercio, entro il 31 dicembre di ogni anno, l'elenco delle norme e dei requisiti minimi per l'esercizio di ciascuna tipologia di attività d'impresa. Tali informazioni sono trasmesse dalle Unioni regionali delle Camere di commercio alle Regioni e dall'Unioncamere al Governo, tramite il Garante per micro, piccole e medie imprese.»

* * *

Al comma 3, art. 15, in fine, sono inserite le seguenti parole:

«Le Camere di commercio, sulla base delle informazioni di cui al comma 2 dell'art. 9, possono proporre al Garante misure di semplificazione della normativa sull'avvio e sull'esercizio dell'attività di impresa.»

Relazione

Con le proposte si intende valorizzare il patrimonio informativo di cui entrerebbero in possesso le Camere di commercio nel momento in cui, ricevendo annualmente l'elenco degli obblighi e dei requisiti minimi per esercitare l'attività di impresa, lo pubblicano sui loro siti. Inoltre, sulla base di queste informazioni, le Camere possono effettuare proposte di miglioramento e semplificazione della normativa al Garante.

