



Confederazione Nazionale
dell'Artigianato e della Piccola
e Media Impresa



CASARTIGIANI
Confederazione Autonoma Sindacati Artigiani

SENATO DELLA REPUBBLICA

10^a Commissione Industria, Commercio, Turismo

**Audizione concernente l'esame congiunto dei disegni di legge nn. 264, 268, 412 e 652,
riguardanti disposizioni in materia di imprese artigiane**

Roma, 30 ottobre 2013

Premessa

Rispetto ai diversi comparti della nostra economia, l'artigianato ha sofferto in maniera più forte la crisi economica degli ultimi anni.

Dal 2008 ad oggi, ovvero dall'inizio della recessione, se il numero complessivo delle imprese, in valore assoluto, ha fatto registrare una diminuzione contenuta (-0,6% la variazione stimata tra il 2008 e il 2013, pari a -37mila imprese), l'artigianato ha invece sperimentato una caduta verticale: 80.790 imprese in meno, equivalenti a una riduzione dello stock del - 5,4%.

Lo stato di sofferenza dell'artigianato ha un impatto negativo rilevante anche in termini di occupazione. Dal 2008 ad oggi, la riduzione dell'occupazione nell'artigianato è stimabile in circa 250mila posti di lavoro e, qualora dovesse confermarsi la diminuzione del numero di imprese attese, si perderebbero nel solo 2013 circa 100mila posti di lavoro.

Alla fine del mese di giugno 2013, il numero complessivo di imprese artigiane, pari a 1.415.885, ha toccato il valore più basso degli ultimi dieci anni.

Il saldo negativo tra aperture e chiusure di imprese artigiane è imputabile principalmente alla diminuzione dell'avvio di nuove attività che, in questa fase, hanno registrato il valore più basso nell'ultimo decennio.

Ma è l'andamento demografico complessivo dell'artigianato ad apparire fortemente preoccupante. Basti pensare che, se le aperture di imprese artigiane sono circa un quarto del totale, tra le chiusure, una su tre ha riguardato una impresa artigiana.

A livello territoriale la tenuta dell'artigianato appare più a rischio proprio nelle regioni in cui queste imprese sono più radicate. Nei primi sei mesi dell'anno, in Liguria e in Umbria oltre il 50% delle imprese che hanno chiuso sono artigiane, e l'incidenza delle chiusure artigiane sul totale appare particolarmente elevata in tutte le regioni dell'Italia Centro-Settentrionale. In regioni come Marche, Toscana, Lombardia ed Emilia-Romagna le chiusure artigiane rappresentano il 40% circa del totale.

Questo progressivo indebolimento non può essere considerato una ineluttabile conseguenza delle maggiori difficoltà che incontrano le imprese di minori dimensioni di fronte alla crisi, né solo un effetto della globalizzazione.

Positive *performance*, infatti, ottengono molte delle imprese artigiane sui mercati esteri in settori chiave della nostra economia, quali il *Made In* e l'alimentare.

L'impoverimento di questo comparto rischia di tradursi nell'impoverimento di intere aree del nostro Paese, per le quali l'artigianato ha rappresentato e continua a rappresentare un *asset* fondamentale in termini di contributo all'occupazione, al valore aggiunto e, naturalmente, al mantenimento di livelli elevati di coesione sociale.

Oltre 3 milioni e mezzo di occupati contribuiscono per poco meno del 15% alla creazione del valore aggiunto del nostro Paese, con valori ancor più alti nelle Marche, in Umbria, nel Veneto, in Piemonte e in Emilia Romagna.

Il sistema delle imprese artigiane, in sintesi, rappresenta un «dato strutturale» del nostro modello economico e produttivo. Il comparto artigiano risulta essere particolarmente articolato e ricco di specificità, che si manifestano già a partire dalla definizione stessa di artigianato e di impresa artigiana, non esenti da problematicità teoriche ed applicative, di natura economica prima ancora che giuridica.

All'interno di tale mondo operano, infatti, soggetti economici molto differenti per modelli organizzativi, per aree di *business*, per livello di autonomia strategica, differenze che pesano ormai palesemente sulle prospettive delle imprese.

A soffrire maggiormente sono innanzitutto le imprese dell'artigianato artistico e tradizionale, ovvero quelle imprese più legate alle tradizioni locali, che poggiano fortemente sulla trasmissione dei saperi e in cui prevale il lavoro manuale.

La difficoltà per l'impresa artigiana di accedere ai mercati globalizzati, di dotarsi di una struttura manageriale, di crescere senza rinunciare alla propria identità, di gestire la trasmissione generazionale e la formazione di nuove leve, nonché di intrecciare tradizione e innovazione, influiscono in modo determinante sul futuro di queste imprese.

Al contrario, l'attrattività esercitata presso il pubblico dalla «diversità» del prodotto rispetto a una offerta massificata e standardizzata, la capacità di contribuire alla valorizzazione del territorio e alla affermazione delle identità e delle culture locali, possono e devono rappresentare le priorità strategiche sulle quali lavorare per promuoverne lo sviluppo.

In questo ambito è più evidente il ruolo di maestro dell'imprenditore artigiano, che crea il prodotto attraverso la fusione di manualità e creatività. Fattore centrale è l'esperienza, che diviene elemento fondante e decisivo per l'esistenza stessa dell'azienda e la sua riconoscibilità sul mercato.

Le criticità maggiori si evidenziano però su temi come la trasmissione del sapere, il rapporto con il mercato e la distribuzione, i legami con il territorio.

È su questi aspetti che occorre lavorare per recuperare a pieno una peculiarità tutta italiana, che ha un peso significativo, anche e soprattutto in chiave strategica per lo sviluppo, nell'economia del nostro Paese.

A fronte di queste considerazioni, non possiamo che apprezzare le quattro iniziative di legge promosse dai Senatori Sangalli, Stucchi e Caridi che, opportunamente, la Commissione ha inteso valutare in modo congiunto, al fine di valorizzare l'attività artigiana.

Il nostro auspicio è che ne possa derivare uno strumento composito in grado di promuovere e di tutelare la cultura del saper fare artigiano nelle sue molteplici applicazioni, una cultura nella quale l'Italia fonda le proprie radici artistiche, storiche e culturali.

Uno strumento che consenta, altresì di mettere a sistema attività già sperimentate in alcune Regioni e che si ponga l'obiettivo di definire un quadro di regole condivise su tutto il territorio nazionale, recuperando così anche uno spirito comune ed unitario che dopo il trasferimento delle competenze in materia di artigianato alle Regioni stesse è stato, in alcune occasioni, mortificato.

Esame dei Disegni di Legge presentati

DDL n. 264: "Norme per l'istituzione e la disciplina del marchio *impresa del patrimonio vivente*"

Il disegno di legge n.264 ha come fine quello di rinforzare e promuovere un sistema che comprenda e tuteli il ruolo economico, sociale, culturale delle imprese artigiane italiane, attraverso l'istituzione di un marchio specifico, "impresa del patrimonio vivente", capace di valorizzarne e sostenere le sue particolarità anche attraverso la previsione di strumenti di agevolazione fiscale e di promozione al pubblico.

La necessità di un marchio specifico per le PMI artigiane nasce dalla constatazione che esse sono state capaci, contemporaneamente, di mantenere i saperi e le tecniche tradizionali, ma anche di aprirsi ai mercati globali, senza perdere la propria identità e senza essere assorbite dalla crisi che le minacciava soprattutto a causa della produzione delocalizzata in paesi con una manodopera a basso costo.

Le imprese artigiane con il loro saper fare che coniuga tradizione e novità vanno oltre la produzione in serie e oltre i confini della terminologia codicistica di "piccolo imprenditore" (ex art.2083 c.c.): gli artigiani riescono a soddisfare una domanda in continua evoluzione attraverso i loro prodotti originali, unici e dall'alto contenuto qualitativo. E' in questi elementi che si riconosce l'importanza delle imprese artigiane; essi costituiscono nel loro insieme, effettivamente, un patrimonio immateriale non solo del Paese, ma collettivo (così come confermato da anni dall'UNESCO).

Premesso che il disegno di legge propone un'istituzione e, in seguito, una tutela del marchio che sarà di competenza, in ossequio alle disposizioni inserite nell'art.117, secondo comma, lettera / , sia dello Stato che delle regioni, è utile una breve analisi delle misure e delle novità previste dal disegno di legge in esame:

- Il marchio "impresa del patrimonio vivente" sarà concesso esclusivamente a quelle imprese artigiane che detengono un patrimonio che sia o produttivo, o di trasformazione o di restauro e che si caratterizzi per un *know-how* specifico e rinomato, noto a livello locale, nazionale o internazionale, trasmissibile solo dall'impresa stessa. Un patrimonio basato su tecniche tradizionali e antiche. E' sufficiente che l'impresa detenga anche una sola di queste caratteristiche (art.1) per richiedere l'attribuzione del marchio.
- Una volta concesso il marchio dal Ministero dello sviluppo economico, questo ha una durata quinquennale ed è suscettibile di rinnovo (art.2).
- Viene istituito, in ogni regione, un registro del "marchio d'impresa del patrimonio vivente" che confluisce in un elenco nazionale delle imprese interessate accessibile al pubblico attraverso consultazione *on-line* (art.3).
- Prevista anche l'istituzione di un Fondo per il marchio destinato al finanziamento di alcune specifiche agevolazioni fiscali, dei programmi di promozione nazionale ed internazionale

delle attività artigiane, nonché dei programmi volti alla registrazione di modelli, di disegni e realizzazione di prototipi (art.4).

- Si dispone anche un costante meccanismo di controllo da parte delle regioni, in cui è registrata la sede legale dell'impresa, per quanto riguarda l'effettivo possesso dei requisiti necessari per detenere il marchio in questione (vedi articolo 1). Un esito negativo comporterà la sospensione della concessione, nonché delle eventuali agevolazioni connesse e un divieto di ripresentare la domanda per l'attribuzione del marchio nei due anni successivi.

Disegno di legge n. 412: "Disposizioni per la valorizzazione delle attività artigianali di interesse storico e degli antichi mestieri"

Il disegno di legge n.412 non si prefigge l'obiettivo di far adottare una legge-quadro che disciplini le attività artigianali, ma vuole porre all'attenzione delle istituzioni l'esigenza di evitare la scomparsa delle botteghe artigiane, prevedendo che lo Stato e le regioni, attraverso la divisione delle competenze come disciplinato dall'art.117, secondo comma della Cost., agiscano in tale direzione.

Viene riconosciuta nell'ambito dell'artigiano contemporaneo una nuova figura che lo accosta non più all'abile maestro di bottega, ma all'artista: i suoi manufatti, così ricercati per tecniche e materiali, sono più delle "opere d'arte" che dei prodotti semplicemente commerciali e dozzinali.

E' questa nuova vita dei prodotti fatti artigianalmente che ha permesso una nuova rapida crescita del settore, nonostante fattori quali la crisi del mercato del lavoro o l'incremento del valore delle rendite urbanistiche.

L'Unesco da anni, specialmente dal 2001 con la Commissione mondiale sul "Patrimonio della cultura intangibile", promuove la tutela di questa cultura quotidiana capace, se ben sostenuta, di contrastare l'omologazione imposta dalla globalizzazione che minaccia la diversità culturale di ogni circoscritta realtà territoriale. Proprio per questo, in concreto si prospetta che siano le singole regioni, nel rispetto della loro autonomia, ad attivare iniziative di carattere legislativo, finanziario e culturale per valorizzare le botteghe artigiane.

Le disposizioni previste dal nostro Legislatore, infatti, nella loro "involuzione", hanno continuato e continuano a creare difficoltà alle attività artigiane in quanto hanno progressivamente omologato l'artigiano ad una piccola impresa industriale "pseudoartigianale" con annessi obblighi legislativi e fiscali. Diverse e numerose le iniziative legislative che hanno confermato la tendenza del legislatore a far scomparire gradualmente le botteghe e i mestieri tradizionali e artistici: dunque, il Disegno di legge, opportunamente prevede una nuova definizione dell' "attività artigianale di interesse storico" che evidenzia l'assenza dell' utilizzo di macchinari industriali e di serie; stabilisce anche che sia emanato un elenco tassativo delle attività artigianali di interesse storico e degli antichi mestieri ad opera del Ministero per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico e con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Disegno di legge n.268: "Interventi per la promozione della cultura del saper fare artigiano e il sostegno al trasferimento generazionale delle imprese artigiane"

e

Disegno di legge n.652: "Disposizioni in materia di promozione della cultura del saper fare artigiano, di valorizzazione delle eccellenze artigianali e per il sostegno al trasferimento generazionale delle imprese artigiane"

Entrambi i disegni di legge intendono porre in essere un'azione di sistema capace di coinvolgere tutte le istituzioni nella promozione del "saper fare artigiano" e nella trasmissione generazionale delle imprese artigiane.

Quest'obiettivo parte dalla consapevolezza che questo "saper essere e saper fare", costituisce il capitale economico e culturale della realtà italiana: vi sono oltre 1.450.000 imprese artigiane attive, ovvero il 35% del totale delle imprese italiane extra agricole, che in termini di valore aggiunto si traduce in un 12,5% del valore aggiunto nazionale al netto dell'agricoltura.

Le misure previste dai DDL mirano ad eliminare il fenomeno dell'allontanamento delle giovani generazioni da questo mondo e a riformulare il sistema formativo, ormai incapace di rispondere alle esigenze delle imprese artigiane.

L'instaurazione di un'azione di sistema permetterà di convogliare in un'unica direzione differenti interventi e strumenti che attualmente si disperdono, mantenendo però, sempre e comunque, l'assetto delle responsabilità, delle funzioni e delle competenze definito dalla riforma del Titolo V della parte II della Costituzione.

Le novità dei due disegni di legge, quanto a finalità e strumenti, sono le seguenti.

- In ossequio al principio di sussidiarietà e di leale collaborazione e nel rispetto delle disposizioni europee, regioni e Stato coopereranno insieme al fine di raggiungere obiettivi comuni, quale quello del riconoscimento dei mestieri artigiani come patrimonio fondamentale della capacità d'agire e della vocazione produttiva nazionale, il quale necessita di tutele e di promozione (art.1).
- L'azione nazionale di sistema avrà ad oggetto: l'individuazione delle imprese e dei mestieri artigiani disponibili al trasferimento generazionale a soggetti non eredi, ma in possesso di adeguata formazione e qualificazione; l'informazione e l'orientamento dei giovani (studenti e persone in cerca di occupazione -art.6-) su queste tematiche e, quando possibile, la loro formazione al fine di accostarli ad un "mentor" ; sostegno delle "botteghe scuola" e del progetto d'impresa in sede di subentro nella titolarità; la partecipazione alla garanzia finanziaria (art.2).
- Viene definito un Programma nazionale di intervento per la promozione dei mestieri artigiani che sarà diretto da una "cabina di regia nazionale per la promozione dei mestieri artigiani e l'incentivazione del trasferimento generazionale di impresa" coordinata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (artt.3-4).

- L'offerta formativa e il sistema delle "botteghe scuola" sono azioni riservate ai sistemi regionali del lavoro, ma devono comunque essere obbligatoriamente programmati sulla base di una verifica dei fabbisogni formativi delle imprese sul territorio interessato (art.7) .
- Gli enti che concorrono all'offerta di formazione per i mestieri artigiani devono rilasciare, al perfezionamento del percorso d'istruzione, certificati attestanti natura, durata e qualità della formazione svolta, e la valutazione deve comprendere anche l'obbligatoria esperienza di stage in un'azienda (art.7).
- Vengono inoltre previste agevolazioni specifiche per chi utilizza il contratto di apprendistato (art.7).
- Verranno anche disposti osservatori e sportelli unici presso i quali i soggetti interessati possono ottenere informazioni riguardo l'esercizio delle imprese artigiane (art.8 del DDL n.268).
- Istituzione della "Borsa dell'iniziativa artigiana" che, attraverso un sistema interattivo informativo, permetterà il facile incontro tra la domanda da parte di maestri artigiani che desiderano vendere la propria attività e l'offerta da parte di giovani interessati ad acquistarla (art.8 DLL n.652).
- Compito delle regioni sarà quello di promuovere la stipula di accordi e di intese al fine di favorire l'omogeneo ed efficace esercizio delle competenze normative necessarie in questo contesto di promozione ed incentivazione (art.9 del DDL n. 268).
- Viene sempre attribuito alle regioni il compito di promuovere e sostenere il trasferimento generazionale di impresa artigiana, compiendo attività di monitoraggio e di verifica delle botteghe artigiane il cui titolare si trovi a meno di tre anni dalla cessazione dell'attività per il pensionamento o di quelle per cui esso si dichiara comunque disponibile al trasferimento generazionale di impresa entro tre anni; le regioni devono anche definire un percorso per il trasferimento generazionale di impresa che preveda la sottoscrizione di un patto di servizio tra il soggetto candidato alla rilevazione dell'attività ed il servizio per il lavoro accreditato. Esse devono inoltre sostenere l'attività di formazione e d'addestramento di quei giovani che si candidano a rilevare l'impresa artigiana e che non assumono una posizione di dipendenti o di apprendisti in quella stessa impresa. Tale processo si concluderà con il riconoscimento a questi giovani di un'indennità formativa specifica per un periodo non superiore ai tre anni (art. 10 del DDL n. 268).
- Vengono riconosciuti incentivi, prestiti d'onore (restituibili in cinque anni) a chi, terminato il periodo di formazione, rileva un'impresa artigiana attraverso le procedure di trasferimento oggetto del disegno in esame (art.11 del DDL n. 268).
- Per le *start-up*, prevista l'esenzione dall'imposizione ai fini IRAP e IRPEF per i primi tre esercizi di imposta successivi all'avvio dell'attività, se questo è stato posto in essere a seguito di un trasferimento generazionale di impresa artigiana (art.12 del DDL n. 268).
- Facoltà delle regioni di istituire *voucher* formativi a favore dei soggetti che partecipano a queste tipologie di attività (art.13 del DDL n. 268).
- È istituito il "Fondo nazionale per la promozione dei mestieri artigiani e il trasferimento generazionale di impresa artigiana" con una dotazione annua di 50 milioni di euro e con finalità il cofinanziamento, in concorso con le regioni, delle indennità di formazione, del rilascio di garanzie

dirette e dell'erogazione dei prestiti d'onore. Il Fondo potrà ottenere risorse ulteriori dai soggetti privati tramite modalità previste e stabilite da contratti di sponsorizzazione, ma anche dai soggetti pubblici attraverso modalità di apporto stabilite con accordi stipulati ai sensi dell'articolo 15 della legge n.241 e successive modifiche (art.14 del DDL n. 268).

Le nostre osservazioni

Le previsioni del DDL 264, che si propone di introdurre un marchio di qualità della tradizione artigiana e che riconosce nell'artigianato un valore fondante dell'economia dei territori, è il primo passo per attuare una politica di sostegno, in grado di innescare processi virtuosi e elevare la creatività artigiana a patrimonio sociale.

Per rafforzare questo indirizzo, sarebbe opportuno porre in essere iniziative atte ad evitare che prosegua, nell'indifferenza pressoché totale, l'espulsione dai centri storici delle principali città d'arte italiane di botteghe di antichi mestieri che ne rappresentano la storia e la cultura.

Si tratta quasi sempre di attività che possono vivere solo in quei contesti, poiché legate ad un mercato di nicchia strettamente connesso a quegli ambienti, e la loro espulsione dai centri storici ne determina la totale sparizione.

Le disposizioni previste dall'articolo 4 del DDL n. 264 confermano l'opportunità di affiancare all'attribuzione di un marchio un sistema di incentivazione, quale supporto fondamentale alla sussistenza del marchio stesso.

L'individuazione e la tutela di forme di artigianato artistico e tradizionale andrebbe resa maggiormente efficace ed organica con la previsione di appositi "disciplinari di produzione" che prevenivano eventuali commistioni con tecniche di lavorazione industriale.

A tal fine si propone di integrare il DDL n. 264, in cui sono indicati i "fattori" da individuare per far accedere le imprese artigiane al Marchio "impresa del patrimonio vivente" (quali: attrezzature e documentazioni tecniche rare, svolgimento di processi specifici immutati nel tempo, consacrati dalle usanze locali, valori storici ed architettonici e "tecniche e strumenti all'avanguardia da utilizzare nei processi produttivi per la realizzazione di prodotti legati alla tradizione artigianale e territoriale"), mediante appositi disciplinari di produzione da definire a livello regionale e locale e da ricondurre in ambito nazionale.

Ne sono esempio alcune disposizioni già adottate da diverse Regioni (come il Piemonte, con l'adozione di apposite norme di tutela delle attività riconducibili alla "eccellenza artigiana") mediante la istituzione e la concessione dei marchi collettivi di origine e qualità dei manufatti artistici e tradizionali recanti la specificazione della tipologia di produzione o di lavorazione e della relativa zona geografica di provenienza, le tecniche di lavorazione utilizzate, le fasi produttive ed i materiali impiegati.

Altresì, potrebbe essere valutata una misura mirata al riconoscimento di consorzi di tutela, promossi ed organizzati dalle stesse Associazioni imprenditoriali, aventi lo scopo di garantire l'origine e la qualità delle produzioni e lavorazioni, di vigilare sull'osservanza delle disposizioni dei disciplinari di produzione e di svolgere compiti inerenti l'applicazione della legge, nel rispetto di alcuni requisiti costitutivi, come ad esempio:

- a) siano rappresentativi di una percentuale significativa di imprese e di operatori professionali nelle produzioni e lavorazioni oggetto di tutela nella zona interessata;
- b) siano retti da statuti che consentano l'ammissione, senza discriminazione, dei soggetti operanti nei settori oggetto di tutela;
- c) dispongano di strutture e di risorse adeguate a garantire un efficace svolgimento delle funzioni affidate.

In merito all'altro grande tema affrontato nei disegni di legge n. 268 e n. 652, quello del passaggio generazionale, non possiamo non rimarcare quanto questo aspetto sia rilevante ai fini della prosecuzione di moltissime attività artigianali.

L'architettura proposta per favorire il trasferimento, dovendo intervenire all'interno di un sistema di competenze istituzionali eccessivamente frammentato, rischia di rivelarsi troppo complessa.

Troppe sono, infatti, le parti coinvolte e gli snodi previsti in un modello che vede il coinvolgimento di una cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio, di diverse provincie, passando attraverso altri soggetti, quali Italia Lavoro ed ISFOL, ed ulteriori livelli istituzionali.

In ogni caso è fondamentale riconoscere e valorizzare il ruolo delle Associazioni di categoria, sia per le competenze, sia per la loro capillare presenza sul territorio.

Nel merito delle azioni individuate dai DDL n. 268 e 652, l'impianto è invece condivisibile, in quanto si propone un sistema integrato di incentivi e agevolazioni, in grado di attenuare le criticità che emergono in un percorso di trasferimento di impresa: la formazione, gli aspetti fiscali, i servizi di supporto tecnico e incentivi e garanzie per sostenere le spese di avviamento e gli investimenti per l'esercizio delle attività.

Si tratta di un corredo di strumenti che toccano gli aspetti più problematici che possono emergere lungo un processo di trasferimento di impresa. Condividiamo l'utilizzo del Prestito d'onore (artt. 11 del DDL n. 268 e 12 del DDL 652) per agevolare il passaggio d'impresa, uno strumento già noto, sperimentato con risultati assolutamente positivi e ancora funzionante. Ideato e promosso per promuovere l'autoimpiego, di fatto, è stato utilizzato, anche in passato, nei processi di ricambio generazionale.

E' inoltre prevista la possibilità di un affiancamento tecnico al neo-imprenditore per il subentro nell'attività di impresa.

A tale riguardo, le associazioni imprenditoriali da sempre offrono consulenza direzionale e specializzata per lo *start-up* d'impresa.

Potrebbe essere mutuata, in tal senso, l'esperienza già maturata in alcune Regioni con il riconoscimento dei Centri di Assistenza Tecnica promossi dalle Associazioni dell'artigianato.

Il mondo associativo imprenditoriale è, pertanto, nella condizione di poter esercitare un duplice ruolo, uno strategico ed uno sostanziale, mettendo a disposizione la lunga esperienza accumulata nei percorsi di avvio di impresa e le consolidate conoscenze e competenze nel mondo dell'artigianato.

Sul piano sistematico, occorre richiamare l'attenzione su due questioni prioritarie. La prima riguarda l'esigenza di coordinare la sfera di applicazione dei DDL n. 264 e n. 268 che potrebbe comportare alcune zone di sovrapposizione.

Infatti si ritiene necessario sottolineare che i due sistemi di tutela e di sviluppo non possono rimanere separati fra loro. Basti considerare che le imprese artigiane tutelate ai sensi del DDL 268 (Saper fare e trasferimento generazionale) sarebbero destinatarie di un complesso di misure di tutela e di sostegno, mentre le sole imprese artigiane tutelate ai sensi del DDL 264 (destinatari del marchio "Impresa del patrimonio vivente") sarebbero beneficiarie di un sistema parallelo ed esclusivo di incentivi. Al riguardo va evidenziato che, benché i due DDL pongano in essere un complesso di misure finalizzate a obiettivi distinti fra loro, tuttavia non sarebbe opportuno prevedere un "doppio" binario di agevolazioni "parallele", vale a dire completamente diverse per contenuto, finalità e conformazione, nei confronti di imprese artigiane tutelate ai sensi del DDL 268, ma appartenenti anche al settore delle lavorazioni artistiche e tradizionali.

Pertanto, pur lasciando inalterati gli obiettivi economici, culturali e sociali perseguiti dai due Disegni di legge, si ritiene necessario collegare e correlare fra loro i due sistemi di misure di sostegno e di agevolazione, evitando forme parallele o concorrenziali o alternative di interventi, anche sotto il profilo delle competenze istituzionali attribuite allo Stato, alle Regioni ed agli Enti locali ed ai compiti operativi attribuiti ai rispettivi Fondi nazionali di sostegno e sviluppo con le rispettive coperture finanziarie.

La seconda questione sistematica da evidenziare attiene alla definizione dei "mestieri artigiani" di cui al DDL n. 268, il quale utilizza una dizione invalsa nell'uso corrente ma difficilmente traducibile in una previsione legislativa.

Nella terminologia usata, non solo in senso corrente ma anche sotto un profilo sociologico, il concetto di mestiere artigiano risulta riconducibile a quelle "arti" meccaniche o manuali che richiedono ingegno e abilità tecnica e consistono nella fabbricazione di oggetti utili o usuali: ne sono una peculiare espressione i mestieri artigianali che si sono tramandati nei secoli e che sono riconducibili sostanzialmente alle lavorazioni artistiche e tradizionali riportate dal DPR 25 maggio 2001, n. 288, ove sono riportate per esteso alcune definizioni di livello legislativo quali le "Lavorazioni artistiche", le "Lavorazioni tradizionali" e l'"Abbigliamento su misura".

Tuttavia, se il concetto di mestieri artigiani dovesse coincidere con quello già definito sul piano legislativo (appunto il DPR n. 288/2001), il contenuto del DDL 268 verrebbe inevitabilmente a sovrapporsi in gran parte a quello del DDL 264, concernente proprio le lavorazioni artistiche e tradizionali individuate e definite dal DPR appena citato.

Pertanto, piuttosto che fare riferimento ad un concetto giuridicamente atecnico di "mestieri artigiani", sarebbe preferibile fare ricorso ad un riferimento legislativo già esistente nell'ordinamento, che identifica con chiarezza "le attività di produzione di beni, anche semilavorati, e di prestazioni di servizi" di cui alla definizione della Legge-quadro per l'artigianato approvata con Legge 8 agosto 1985, n. 443 e successive modificazioni ed integrazioni. La legge-quadro per l'artigianato già identifica in via di principio le attività esercitate dalle imprese artigiane, caratterizzate da una connotazione tecnica, operativa e professionale, nonché da una natura sostanzialmente "labour intensive", ma aperta e flessibile rispetto all'introduzione di nuove tecnologie di processo, il cui titolare, l'imprenditore artigiano, organizza i fattori di produzione

aziendale mediante lo svolgimento del proprio lavoro professionalmente qualificato e prevalente nel processo produttivo.

In tale ottica la Legge-quadro per l'Artigianato, lungi dal potersi considerare obsoleta o, peggio ancora, carente o incerta ed indefinita, si ritiene che debba essere posta come riferimento legislativo primario ed inderogabile per l'impostazione del sistema di tutela e di sostegno contenuto dal DDL 268.

Tanto evidenziato, sarebbe opportuno che il DDL in esame citi espressamente il riferimento legislativo alla Legge-quadro per l'artigianato quale disciplina utile al riconoscimento dei mestieri artigiani in funzione del trasferimento generazionale.

Oltretutto, l'adozione di un sistema di tutela, sviluppo, incentivazione e promozione dei mestieri artigiani, dovrebbe costituire espressione peculiare ed emblematica del principio costituzionale previsto dall'art. 45, recante la "tutela e lo sviluppo dell'artigianato", mentre nell'incipit del DDL, ove si riporta la citazione degli articoli 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, non si cita invero l'art. 45, che invece dovrebbe costituire un principio essenziale da porre in evidenza.

Dalla soluzione che si propone – attinente al riferimento legislativo della Legge-quadro per l'artigianato ed al principio dell'art. 45 della Costituzione – discendono coerentemente gli obiettivi della tutela del "saper fare artigiano" e del conseguente trasferimento generazionale delle attività svolte dalle imprese artigiane.

Entrando nel merito di alcuni principi essenziali previsti dai disegni di legge in esame, si richiama l'attenzione, in primo luogo, sugli incentivi al trasferimento generazionale di impresa artigiana di cui al DDL n. 268.

Tale disegno, volto al riconoscimento dei "mestieri artigiani" e della "cultura del saper fare", introduce un complesso organico ed articolato di interventi mirati all'informazione, all'orientamento ed alla formazione, nonché al riconoscimento degli istituti della Bottega scuola e del Maestro artigiano, definendo, altresì, il ruolo dei servizi per il lavoro, per l'avvio ed il consolidamento delle imprese artigiane. Soprattutto è mirato a promuovere il trasferimento generazionale delle imprese artigiane mediante un complesso di misure comprendenti forme di orientamento, affiancamento, tutoraggio e voucher formativi regionali, nonché incentivi creditizi (prestito d'onore) e misure di sostegno fiscale (esenzioni IRAP e IRPEF, correlati al Fondo Nazionale per la promozione dei mestieri artigiani e il trasferimento generazionale di impresa artigiana, istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti, con funzioni di cofinanziamento, rilascio di garanzie dirette, anche fideiussorie ed all'erogazione di prestiti d'onore).

Al riguardo occorre osservare come le misure a sostegno del trasferimento generazionale si rivelino parziali in quanto riguardano solo il "trasferimento generazionale in capo a soggetti non eredi", tralasciando la disciplina vigente sui "Patti di famiglia" di cui alla legge 14 febbraio 2006, n. 55, concepita espressamente al fine di favorire la continuità dell'esercizio delle imprese nel passaggio generazionale familiare.

In effetti sarebbe opportuno adottare un complesso organico di "incentivi al trasferimento generazionale di impresa artigiana" estendendoli, in modo ragionato e mirato, anche alla stipula dei "Patti di famiglia" i quali, ancorché definiti dall'ordinamento, presentano ancora numerosi limiti e condizioni di rigidità che ne riducono notevolmente la convenienza e l'efficacia e non risultano

adeguati a scongiurare il pericolo che venga compromessa la continuità gestionale (ad es. a causa di dissidi ereditari tra i discendenti ovvero della incapacità degli stessi di continuare a gestire insieme l'attività familiare), con il rischio di pregiudicare la sopravvivenza stessa delle imprese familiari.

Pertanto, si ritiene che sia opportuno integrare il DDL n. 268 in due direttrici essenziali:

1) estendere gli incentivi previsti per il trasferimento generazionale di impresa artigiana di cui al DDL n. 268 anche ai Patti di famiglia in quanto compatibili con le agevolazioni fiscali attualmente previste per tale tipologia di patto (non assoggettabilità alle imposte su successioni e donazioni ed alle imposte ipotecarie e catastali);

2) integrare gli incentivi attualmente previsti dal DDL n. 268 con ulteriori misure concernenti, ad esempio:

2.1) l'applicazione di forme di credito d'imposta per i programmi di natura promozionale, per i programmi di studio e ricerca, nonché per i programmi per la registrazione di modelli e disegni e la realizzazione di prototipi (come espressamente previsto dal DDL n. 264 per le imprese destinatarie del Marchio di "impresa del patrimonio vivente");

2.2) altresì, per quanto concerne il necessario finanziamento delle operazioni di trasmissione d'impresa – per le quali è stato calcolato che il grado di rischio attribuito dalle banche ad un'impresa in fase di transizione tende a triplicarsi rispetto al valore riferito all'attività ordinaria – si può osservare come il patrimonio personale dei dirigenti/dipendenti di un'impresa sia tendenzialmente privo delle risorse sufficienti per far fronte alle esigenze di acquisizione dell'azienda: pertanto occorre prendere in esame specifiche misure di carattere finanziario, consistenti non solo nelle forme di incentivazione previste dal Disegno di legge in esame, ma soprattutto in sistemi di garanzie volte a sostenere il ricorso alle operazioni creditizie relative al trasferimento dell'azienda, con specifico riguardo all'operazione finanziaria del leveraged buy out (LBO), che costituisce uno strumento idoneo all'acquisizione societaria di un'azienda consistente nel rilevamento da parte di dirigenti interni all'impresa-madre (cosiddetto Management buy out - MBO), oppure nel rilevamento da parte dei dipendenti e collaboratori (cosiddetto Workers Buy Out - WBO spesso chiamato Employee Buy Out).

3) contestualmente, volendo applicare gli incentivi al trasferimento generazionale dei mestieri artigiani, per coerenza, anche ai Patti di famiglia, si ritiene utile cogliere l'occasione per introdurre alcune modifiche alla disciplina dei medesimi Patti, proprio al fine di renderli maggiormente efficaci, prevedendo, ad esempio:

3.1) estensione del patto al coniuge e ad altri parenti ed affini dell'imprenditore disponente e non solo, come attualmente, ai discendenti in linea retta del *pater familias*;

3.2) previsione di una perizia attestante la valutazione dell'azienda o delle partecipazioni sociali per rendere più sicura l'intera operazione successoria, garantendo al patto una maggiore stabilità nel tempo;

3.3) ammissione di forme di liquidazione dei legittimari non assegnatari che siano utili ad assicurare nel tempo la stabilità del Patto di famiglia;

3.4) riconoscimento della facoltà di costituzione di un patrimonio separato con vincolo di destinazione e con la nomina di un terzo amministratore, facendo anche ricorso all'applicazione dell'istituto del "trust", prevedendo espressamente che, nei casi in cui il familiare assegnatario venga ad acquisire effettivamente la titolarità dell'azienda o delle partecipazioni societarie in un momento successivo alla conclusione del Patto di famiglia (alla maturazione di un termine ovvero alla realizzazione di una condizione sospensiva, ovvero a fronte di un familiare giovane o immaturo oppure professionalmente inesperto, ovvero anche con riferimento ad un discendente nascituro), anche dopo la morte dell'imprenditore disponente, l'imprenditore o il titolare di partecipazioni societarie possa vincolare la destinazione dei beni aziendali mediante la costituzione di un patrimonio separato ed autonomo sul quale sia preclusa ogni azione esecutiva o di riscossione da parte dei creditori (effetto di "segregazione del patrimonio"), nonché attuando un regime di amministrazione intermedia in capo ad un terzo ("temporary manager") che goda della fiducia dell'imprenditore e che potrebbe ricevere istruzioni anche per l'individuazione successiva del definitivo assegnatario dell'impresa.

Meritano, altresì, approfondimenti specifici gli aspetti legati alla fiscalità ed alla formazione.

Sicuramente importante è intervenire con norme che consentano un effettivo alleggerimento fiscale nella fase di avvio di un'attività, estendendo anche nei confronti dei terzi la neutralità nei trasferimenti d'azienda, oggi prevista solo nell'ambito familiare.

È, dunque, necessario evitare che una pesante imposizione indiretta (imposte di registro, ipotecarie e catastali) che grava sugli acquirenti, scoraggi trasferimenti d'impresa che certamente porterebbero anche a trasferimenti di competenze.

Le scriventi associazioni ritengono che l'esenzione completa dall'imposizione diretta, sia ai fini dell'IRAP che dell'IRPEF per i primi tre esercizi di attività (ex articoli 12 del DDL n. 268 e 13 del DDL n. 652), rappresenti una misura efficace per agevolare le nuove attività d'impresa avviate a seguito di trasferimento generazionale.

Tuttavia, per rendere ancora più incisiva tale esenzione è indispensabile un coordinamento con la disciplina dei contribuenti minimi, attualmente in vigore (ex articolo 27 del decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011).

Il coordinamento appare necessario per consentire, per un ulteriore limitato lasso temporale:

- 1) l'esclusione dall'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto;
- 2) di godere di una tassazione agevolata ai fini dell'IRPEF e dell'IRAP (imposta sostitutiva nella misura del 5%).

Di conseguenza, la proposta permetterebbe, dopo l'esenzione da imposizione di cui le imprese beneficiano per i primi tre anni, di godere di ulteriori due anni, ovvero fino al compimento del trentacinquesimo anno di età da parte del contribuente, di una tassazione ridotta come avviene con l'attuale regime di vantaggio.

Ovviamente, si tratta di possibilità che saranno accordate nella misura in cui i contribuenti siano in possesso degli ulteriori requisiti (oggettivi e soggettivi), previsti dal citato art. 27 del D.L. n. 98/2011.

E' altresì necessario introdurre una sostanziale riduzione del carico fiscale che grava sui trasferimenti d'impresa a titolo oneroso.

Infatti, nel caso non vi siano familiari a cui cedere l'azienda a titolo gratuito, sulla compravendita grava, a carico dell'acquirente, l'imposizione indiretta (imposta di registro, imposte ipotecarie e catastali) e, a carico del cedente, l'esborso finanziario dovuto alla tassazione della plusvalenza, comprensiva dell'avviamento.

Basti pensare che per trasferire un'azienda del valore di 500.000 euro, che comprende un immobile strumentale di 300.000 euro, tra cedente e cessionario, occorre versare 81.000 euro di imposte, oltre alle spese notarili. Ciò determina un sostanziale blocco nei trasferimenti d'azienda, perché nessuno vende e nessuno acquista.

Tale principio, tra l'altro, è già contenuto dal Disegno di legge di riforma fiscale attualmente all'esame del Senato [cfr., articolo 13, comma 1, lett e) dell'AS n. 1058], laddove è prevista "l'armonizzazione del regime di tassazione degli incrementi di valore emergenti in sede di trasferimento d'azienda a titolo oneroso, allineandolo, ove possibile, a quello previsto per i conferimenti".

Il Disegno di legge di riforma fiscale, tuttavia, interviene solamente nell'ambito delle imposte sui redditi, senza agire sull'imposizione indiretta che grava sull'acquirente l'azienda. E' importante, quindi, intervenire anche in tale ambito al fine di garantire una "perfetta" neutralità fiscale delle compravendite di qualsiasi azienda.

Una previsione di carattere generale, quale quella proposta, oltre a raccogliere un'esigenza trasversale, eviterebbe di ricorrere alle regole comunitarie del "*de minimis*", dal momento che il regime di neutralità non si configurerebbe quale aiuto di Stato.

In tal caso, al fine di evitare facili elusioni, si potrebbe prevedere la perdita dei benefici fiscali concessi, qualora venisse ceduta l'azienda prima del compimento di un quinquennio dall'acquisto.

Pertanto si ritiene necessaria una consistente riduzione del prelievo su entrambi gli attori del trasferimento d'azienda. Occorre creare le premesse per aumentare la mobilità delle aziende, evitando che sul mercato permangano imprese che, pur avendo delle potenzialità, siano gestite da imprenditori non più motivati aggravando, così, ulteriormente, gli effetti della crisi economica.

Nella tabella che segue si evidenziano i diversi trattamenti fiscali, sia ai fini delle imposte sui redditi che ai fini dell'imposizione indiretta, nelle diverse fattispecie di trasferimento d'azienda. Si può notare che, con la disciplina attualmente vigente, la maggiore pressione fiscale si realizza proprio nelle ipotesi di cessione d'azienda a titolo oneroso.

L'IMPRESA INDIVIDUALE E LE SUE MODIFICAZIONI

Tipo operazione	Imposte sui redditi				Imposte Indirette		Note
	Principali norme di riferimento	Natura dell'operazione	Valori fiscalmente rilevanti	Tassazione per il dante causa	Principali norme di riferimento	Tassazione	
Cessione d'azienda	artt. 58, 17, 21 Tuir	Realizzativa	Corrispettivo (1)	Ordinaria o separata (2)	art. 51 Tu Registro Artt. 1 e 2, Tariffa Registro - parte prima	Registro: aliquote proporzionali + ipotecarie e catastali (3)	Nella sostanza si applica il 3% sul valore venale dell'azienda e 11% (8+3) sugli immobili che ne fanno parte.
Conferimento d'azienda	Art. 176 Tuir	Neutrale (8)	Valori fiscalmente riconosciuti	Nessuna (8)	Art. 4, c. 1, lett. a) n. 3), Tariffa registro – parte prima	Registro: misura fissa (4)	La conferitaria, può allineare i valori fiscali, con efficacia ai fini delle II.DD. e dell'Irap.
Donazione d'azienda	Art. 58 Tuir	Neutrale (6)	Valori fiscalmente riconosciuti (6)	Nessuna (6)	Art. 15 D.Lgs. 346/90 Per esenzione: Art. 3 c. 4-ter D.Lgs. 346/90	Imposta succ/donaz: Aliquote proporzionali (3) oppure esenzione (5)	L'erede deve proseguire l'attività d'impresa per almeno cinque anni
Successione d'azienda	Art. 58 Tuir	Neutrale (6)	Valori fiscalmente riconosciuti (6)	Nessuna (6)	Art. 15 D.Lgs. 346/90 Per esenzione: Art. 3 c. 4-ter D.Lgs. 346/90	Imposta succ/donaz: Aliquote proporzionali oppure esenzione (5)	L'erede deve proseguire l'attività d'impresa per almeno cinque anni.
“Retrocessione” di società di persone in ditta individuale	Circolare 54/E del 19/6/2002	Neutrale (7)	Valori fiscalmente riconosciuti (7)	Nessuna (7)	Art. 4, c. 1, lett. d) n. 2), Tariffa registro – parte prima	Registro: misura fissa (3)	

(1) Attività di accertamento tendente ad identificare il reale corrispettivo nel valore definito, anche in contraddittorio, ai fini dell'imposta di registro.

(2) Si segnala il dubbio concernente la rilevanza della plusvalenza ai fini della determinazione del valore netto della produzione ai fini Irap, per i soggetti Ires, e per gli altri soggetti che esercitano l'opzione per la tassazione prevista per i soggetti Ires.

Pur rappresentando la plusvalenza un provento sicuramente di natura straordinaria, quindi idealmente escluso, potrebbe trovare applicazione il principio di correlazione, mediante il quale la plusvalenza assumerebbe rilevanza, in virtù del concorso del costo dei beni che la compongono (attraverso le quote di ammortamento), nella ordinaria determinazione del valore netto della produzione.

(3) Se l'azienda comprende beni immobili e/o diritti reali sugli stessi, le imposte ipotecaria e catastale si applicano in misura proporzionale.

(4) Se l'azienda comprende beni immobili e/o diritti reali sugli stessi, le imposte ipotecaria e catastale si applicano in misura fissa.

(5) Se l'azienda comprende beni immobili e/o diritti reali sugli stessi, l'esenzione ai fini dell'imposta sulle successioni, comporta l'esenzione anche ai fini delle imposte ipotecaria e catastale (artt. 1, c. 2 e 10, c. 1, D.Lgs. 347/90).

(6) Non è prevista alcuna possibilità, per il donatario o per gli eredi, di "rivalutare" i beni facenti parte del complesso aziendale (. . . . l'azienda è assunta ai medesimi valori fiscalmente riconosciuti nei confronti del dante causa. – art. 58, c. 1 Tuir).

(7) A condizione che il socio superstite mantenga inalterati i valori dei beni. In caso contrario l'operazione assume natura realizzativa, con conseguente realizzazione di una plusvalenza da parte della società estinta, mentre l'imprenditore individuale può considerare fiscalmente riconosciuti i nuovi valori.

(8) La plusvalenza resta in sospensione d'imposta per il dante causa. L'avente causa può rivalutare i beni fino al valore di mercato pagando una imposta sostitutiva del 12% fino a 5 milioni di euro di valore della plusvalenza; del 14% se il valore della plusvalenza è tra 5 mln e 10 mln e del 16% se il valore della plusvalenza supera i 10 mln.

In tema di formazione, nel rilevare come oggi manchi qualsiasi forma di dialogo tra il mondo artigiano e il mondo della scuola, ribadiamo quanto sia necessario ripartire da questa, concependo nuove forme di apprendimento che facciano emergere la creatività e le reali propensioni degli studenti e che promuovano l'immagine positiva e creativa della cultura imprenditoriale..

Nel merito delle azioni, condividiamo quanto previsto dall'art. 7 dei DDL nn. 268 e 652, che rende obbligatorio lo svolgimento dell'esperienza formativa in azienda, anche nella forma di alternanza scuola – lavoro.

Sottolineiamo con soddisfazione gli aspetti che nei provvedimenti sono dedicati ad azioni nazionali di sistema per l'informazione e l'orientamento dei giovani e la selezione dei maestri artigiani. Si tratta di un meccanismo positivo che, attraverso il coordinamento delle attività consentirà la partecipazione di tutti i livelli istituzionali di governo e degli enti bilaterali dell'artigianato presenti sul territorio. Inoltre, le azioni di orientamento e di informazione rivolte a studenti e a persone in cerca di occupazione prevedono la partecipazione dei servizi per l'impiego, degli istituti scolastici e degli enti di formazione accreditati, oltre che la collaborazione delle forze sociali ed economiche territoriali.

Un'altra importante misura definisce il sistema delle "botteghe scuola", inserendo un'interessante innovazione in merito alla programmazione annuale dell'offerta formativa regionale, che dovrà essere prevista sulla base di un approfondito studio dei fabbisogni formativi delle imprese artigiane nei territori di riferimento.

Le regioni, inoltre, sono poi chiamate a promuovere il sistema della «bottega scuola», quale modalità di formazione e di incontro tra i giovani studenti e le botteghe artigiane, definendo con proprio provvedimento l'ambito settoriale dell'intervento della bottega scuola. In buona sostanza, si tratta di una grande occasione di programmazione complessiva volta a favorire la cultura economica delle attività artigiane presenti nei territori ma che, nella sua implementazione, a nostro avviso dovrà tener conto della strutturazione di elementi comuni a livello nazionale per evitare disomogeneità eccessive che impedirebbero qualunque *policy* nazionale.

Infine rileviamo che un'adeguata dotazione finanziaria e un meccanismo di funzionamento, rapido nei tempi e semplice nelle procedure, sono ingredienti determinanti per l'efficacia e l'efficienza di tutto l'impianto normativo.