

AUDIZIONE DELL'UNIONCAMERE

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

**Comitato ristretto,
Commissione 10°
(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 di dimensioni ridotte.**

E' 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 125mila 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 affacciata nel 2010 rispetto al biennio precedente, segnato dall'esplosione della crisi internazionale. Sia nei primi tre mesi 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 135mila 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'annosi 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 oramai 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 cod. civ, 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'espresso 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 princìpi 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.

E' 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.

E' 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'Agencia 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 DPR n. 160/2010 ha emanato il regolamento di riordino della disciplina degli sportelli unici, già previsti presso i comuni dal D.Lgs. 112/98. 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 3035, mentre risultavano essere pari a 1526 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 chiare 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. n. 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'art. 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 EMENDAMENTI

Dopo la lettera h), comma 5, articolo 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 lettera c) del comma 1 dell'articolo 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, articolo 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, articolo 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, articolo 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, articolo 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.