

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
NUNZIANTE CONSIGLIO

**La seduta comincia alle 12,35.**

*(Il Comitato approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di rappresentanti  
di Confartigianato.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: attuazione della legge n. 11 del 2005 e prospettive di riforma, l'audizione di rappresentanti di Confartigianato.

Sono presenti Dario Visconti, delegato per l'Europa di Confartigianato, e Stefania Multari, direttore delle relazioni istituzionali di Confartigianato.

L'audizione odierna presenta una particolare importanza in quanto ci consente di approfondire, nel più ampio contesto dell'indagine, uno dei principali filoni di analisi già avviato con le audizioni di Confindustria e dei sindacati: l'idoneità dell'attuale quadro normativo rispetto all'esigenza di garantire che nella forma-

zione della posizione italiana a livello europeo si tenga conto degli interessi economici e sociali nazionali.

Uno degli elementi di debolezza storicamente imputati alla partecipazione italiana all'Unione europea riguarda infatti la difficoltà per il nostro Paese di « fare sistema », definendo e rappresentando in tutte le sedi e gli stadi del ciclo decisionale comunitaria una posizione che rifletta gli interessi del settore produttivo nazionale.

Nelle attività conoscitive svolte in passato dalla nostra Commissione e da altri organi parlamentari sono stati individuati quattro principali fattori di criticità al riguardo: la mancanza di una consultazione efficace e sistematica dei soggetti interessati da parte del Governo, quanto meno in relazione alle iniziative regolative dell'UE di maggiore rilievo per il nostro Paese; l'assenza di una sistematica valutazione da parte delle amministrazioni interessate dell'impatto delle proposte legislative europee sul nostro sistema economico e sociale; il debole coordinamento tra il Governo, il Parlamento nazionale e i parlamentari europei nel corso del processo decisionale comunitario, al fine di definire e tutelare in modo coerente l'interesse nazionale, come invece avviene nell'esperienza degli altri grandi partner europei; la scarsa partecipazione — almeno in passato — delle categorie produttive e delle parti sociali italiane alle consultazioni svolte dalla Commissione europea nella fase di preparazione delle iniziative regolative.

La legge Stucchi ha inteso approntare una prima risposta a questi aspetti problematici soprattutto attraverso l'articolo 7 che prevede due strumenti: l'attribuzione al CNEL del compito di elaborare valutazioni e indirizzare contributi a Camere e

Governo in merito a questioni di particolare interesse economico e sociale; la possibilità per il Presidente del Consiglio o il Ministro per le politiche comunitarie di organizzare, in collaborazione con il CNEL, sessioni di studio «al fine di assicurare il più ampio coinvolgimento delle categorie produttive e delle parti sociali».

Nell'ambito dell'audizione odierna vorremmo pertanto verificare: il grado e le modalità di attuazione di questi strumenti, per quanto riguarda le imprese artigiane, e la relativa efficacia e adeguatezza rispetto allo scopo perseguito; il ricorso da parte del Governo e degli altri soggetti interessati ad ulteriori strumenti di consultazione delle parti sociali e delle categorie produttive, inclusa Confartigianato, su questioni e proposte legislative europee di particolare rilievo; l'opportunità, anche mediante una modifica della legge Stucchi, di introdurre ulteriori meccanismi e procedure per il coinvolgimento delle parti sociali.

Vi prego pertanto di fornirci valutazioni e proposte puntuali di cui terremo sicuramente conto in vista di un'eventuale revisione della Legge Stucchi e del regolamento della Camera.

Prima di darvi la parola ricordo che la Camera dei deputati ha sempre tentato, da parte sua, di assicurare il dialogo con parti sociali e categorie produttive, attraverso audizioni sistematiche sul programma legislativo e sulle principali proposte legislative europee, da ultimo sul pacchetto energia e sul quello energia-clima.

Nella fase attuale, caratterizzata dalla crisi economico-finanziaria, stiamo dedicando una particolare attenzione alle politiche dell'UE per le piccole e medie imprese. Sono certo che Confartigianato potrà fornirci indicazioni anche su questi profili.

Do la parola ai rappresentanti di Confartigianato.

DARIO VISCONTI, *Delegato per l'Europa di Confartigianato*. Ringrazio il presidente della Commissione e i parlamentari del tempo dedicatoci. Rilevo finalmente con soddisfazione la consapevolezza

di come le politiche e la legislazione europea necessitino di un maggior coinvolgimento delle parti sociali soprattutto per quanto riguarda la piccola impresa, la microimpresa e l'artigianato.

Sono solito affermare che l'acronimo PMI andrebbe interpretato in modo diverso, ovvero come piccole e micro imprese specialmente per noi italiani, perché continuare a leggerlo come piccole e medie imprese, specialmente nel nostro contesto economico, significa travisare la realtà. Il 95 per cento delle imprese italiane è infatti al di sotto dei quindici addetti, e il 75 di questo 95 per cento è al di sotto dei cinque.

Per noi è già grande la definizione di microimpresa al di sotto dei dieci addetti. Ritengo comunque che un contatto più diretto e più sistematico con la realtà del Paese porterebbe il Parlamento e il Governo italiano a una maggiore aderenza alla realtà del sistema economico italiano nel suggerire le politiche in fase ascendente della legislazione europea. Troppo spesso, infatti, leggi europee approvate e non contrastate dal nostro Governo sono tagliate su misura per la grande impresa, che nel nostro Paese era già poco presente anni fa e sta scomparendo in questo ultimo periodo.

Mi sorprende tuttavia che in molti altri Stati europei, sebbene il potere economico della grande impresa sia prevalente, la realtà economica non sia molto dissimile dalla nostra. In Germania, dove tutti ritenevamo prevalessse la grande impresa, l'80 per cento delle imprese è al di sotto dei quindici dipendenti. Noi siamo al 95 per cento, per cui dai numeri si evince una differenza enorme, ma anche in altri Paesi sarà opportuno porre attenzione a settori economici che finora, trainati dalla grande industria, non potevano esprimere la loro opinione o non venivano ascoltati per quanto concerne le loro reali esigenze.

Cito solo l'esempio di una legge nata bene, ma diventata estremamente pesante per le microimprese, ovvero la famosa legge n. 626 del 1994, che discende da un obbligo di normativa europea. In Italia, questa è stata applicata forse con eccessivo

zelo, ma di fatto ha al suo interno risvolti che, applicati ad aziende di due, tre, quattro o cinque dipendenti, hanno talvolta del ridicolo e del balzello imposto — mi vengono in mente le liceali grida manzoniane —, laddove alcune parti non sarebbero mai state applicate da aziende di quella dimensione.

Per effetto dell'applicazione della legge Stucchi, si potrebbe arrivare a un approfondimento da parte del Parlamento delle esigenze delle piccole e micro aziende artigiane. Da sempre, sento ripetere che piccolo è bello, ma il piccolo in Italia viene sistematicamente trascurato. Considero quindi assolutamente indispensabile continuare sulla strada dell'interscambio di nozioni e di realtà.

Ritengo che un grosso contributo potrebbe essere dato dal recepimento come norma cogente della nuova normativa dello *Small Business Act*. Purtroppo, anche quando sarà operativo si tratterà solo di indicazioni e norme non obbligatorie. Credo che occorra lavorare su di esso anche per la valorizzazione di quello che rappresentano le micro e le piccole imprese.

Confindustria ha una parte molto importante, ma credo che Confartigianato non abbia nulla da invidiare in termini di rappresentanza della microimpresa e dell'impresa artigianale. Potremmo dare una grossa mano alla conoscenza dei settori per i quali operiamo.

STEFANIA MULTARI, *Direttore delle relazioni istituzionali di Confartigianato*. Ricollegandomi alle considerazioni del presidente Visconti e in risposta alle sollecitazioni pervenute dall'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione, vorrei avanzare alcune nostre proposte di confronto contenute nel documento che abbiamo consegnato.

Il presidente della Commissione citava l'articolo 7 della legge n. 11 del 2005, che prevede una maggiore consultazione delle parti sociali. In questo la legge ha dato una prima risposta all'esigenza di una maggiore rappresentanza nella fase ascendente del mondo produttivo. Sarebbe però

auspicabile una modifica di questo articolo, prevedendo una consultazione diretta dei soggetti sui quali impatta la normativa nella fase ascendente.

L'articolo 7 delimita inoltre l'ambito sul quale il CNEL può dare il proprio contributo nella fase ascendente, per quanto riguarda sia gli atti quali le proposte di direttive e regolamento, sia i temi di maggiore interesse per i settori economico, produttivo e sociale.

Come evidenziato anche dal presidente Visconti, se la norma attuale avesse previsto la possibilità di una consultazione diretta o attraverso il CNEL delle parti sociali ad esempio sulla comunicazione della Commissione sullo *Small Business Act* per l'Europa — il cui limite consiste nel non essere cogente, rappresentando un invito sia per il Parlamento europeo sia per i Governi e i Parlamenti nazionali degli Stati membri a incidere sulle misure a dimensione di micro e piccola impresa — probabilmente il nostro Paese, caratterizzato da un tessuto produttivo quasi esclusivamente costituito da micro e piccole imprese, avrebbe potuto svolgere un ruolo maggiormente incisivo a livello comunitario per quanto riguarda la cogenza di tale atto.

Da questo punto di vista, avendo seguito sin dal suo avvio lo studio dello *Small Business Act* e la sua approvazione a livello comunitario, insieme alle altre organizzazioni di rappresentanza delle piccole imprese — vi lasciamo in proposito un documento elaborato congiuntamente lo scorso anno, in occasione di un'audizione presso la Commissione industria del Senato — abbiamo sollecitato l'attuazione in Italia dello *Small Business Act*, per cui ci auguriamo che il Parlamento continui a far la sua parte in maniera sempre più incisiva.

Nelle scorse settimane, sono stati quindi istituiti presso il Ministero dello sviluppo economico sei tavoli tematici, ai quali partecipano sia le categorie produttive sia i vari livelli di Governo, quali ministeri, regioni, enti locali, per individuare le misure di attuazione dello *Small*

*Business Act* nel nostro Paese. In questo, l'Italia sta dunque svolgendo un ruolo rilevante.

Desidero esprimere due ultime notazioni, la prima delle quali riguarda il ruolo che il Parlamento sta positivamente svolgendo. La Camera dei deputati e questa Commissione in particolare con l'istituzione dei due Comitati, quello per l'esame dei progetti di atti comunitari e quello per il monitoraggio dell'attuazione delle politiche comunitarie, garantisce un contributo al Governo per quanto riguarda la fase ascendente e la fase discendente delle politiche comunitarie. Auspichiamo dunque che questo ruolo del Parlamento sia sempre più incisivo.

A tale proposito, la relazione approvata da questa Commissione relativamente al programma legislativo per il 2009 della Commissione europea individua anche un percorso del Parlamento e di questa Commissione sempre più teso ad ascoltare le parti sociali. Ci auguriamo pertanto di essere sempre più coinvolti nel confronto sui temi, quando si tratterà di direttive, di proposte di regolamento, di atti, di comunicazioni di interesse della micro e piccola impresa. Relativamente alla fase discendente, invece, è essenziale riuscire a snellire i tempi di approvazione delle leggi comunitarie. Ad esempio, da qualche settimana vi è stata trasmessa dal Senato la comunitaria per il 2008. Il Consiglio dei ministri ha appena approvato quella per il 2009. L'individuazione di una sessione comunitaria sulla falsariga di quanto viene fatto per la sessione di bilancio, a inizio anno o nel momento più opportuno, darebbe la possibilità di ridurre i tempi di esame e quindi di trasposizione delle normative nel nostro Paese.

Ovviamente, come evidenziato dal presidente Visconti, si rileva la necessità di attenzione nella trasposizione, per cui auspichiamo anche un maggiore coinvolgimento nei tavoli ministeriali e da parte del Parlamento, per il recepimento di direttive che necessitino del parere del Parlamento. Spesso, la trasposizione delle direttive comunitarie nel nostro Paese sconta l'inserimento di inutili balzelli e restrizioni, o di

norme non pensate a dimensione delle micro e piccole imprese diffuse nel nostro Paese.

Nel documento da noi redatto per la presente audizione, che consegniamo a questo Comitato permanente, facciamo riferimento a una recente normativa in materia di disciplina delle modalità di finanziamento dei controlli sanitari ufficiali, il decreto legislativo n. 194 del 2008, il cui recepimento era contenuto in una precedente comunitaria, ma che nella modalità con cui è stata recepita dal legislatore crea ulteriori problemi e costi in un periodo di crisi economica. Questa normativa viene infatti recepita alla stessa stregua per la piccola e per la grande impresa.

PRESIDENTE. Credo che l'intervento sia rivolto anche all'altro Comitato di cui questa Commissione si è dotata, presieduta dall'onorevole Sandro Gozi.

Personalmente, provengo dal bergamasco, dove le piccole imprese rappresentano l'ossatura dell'economia, per cui vorrei sapere cosa comporti questo rapportarsi all'Europa con imprese così piccole, quando altri Paesi hanno un sistema diverso, e se il Parlamento nel legiferare tenga conto di queste nostre situazioni. Vorrei inoltre conoscere il rapporto con il CIACE.

Do la parola ai colleghi che desiderino intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

SANDRO GOZI. Desidero ringraziare i rappresentanti della Confartigianato per i contributi eccellenti oggi forniti ai nostri lavori.

È opportuno ribadire come voi non riteniate pienamente soddisfacente e inclusivo il meccanismo di consultazione in fase ascendente in Italia, altrimenti non avreste evidenziato che la posizione italiana sarebbe stata più efficace in materia di *Small Business Act*. Questo è uno dei motivi per cui stiamo riesaminando la legge n.11 del 2005 con grande cooperazione tra maggioranza e opposizione e mi chiedo perché sinora non siate stati pie-

namente coinvolti, ovvero quali meccanismi o motivi abbiano impedito un pieno coinvolgimento, se si tratti di motivi strutturali, di negligenze, di dimenticanze. Nel caso di motivi strutturali, infatti, è necessario intervenire a livello legislativo.

Il secondo punto, che esula in parte dall'oggetto dell'audizione, ma si collega a tanti nostri lavori, riguarda l'attuazione dello *Small Business Act*. Lei ha fatto riferimento ad alcuni tavoli, ma personalmente sono sempre molto diffidente quando si istituiscono tavoli e cabine di regia in quanto allievo di Luciano Vandelli, che in un bellissimo libro ha scritto che quando non si vuole fare nulla è sufficiente creare un tavolo.

Poiché lo *Small Business Act* contiene una serie di indicazioni a costo zero, immediatamente applicabili quali la semplificazione, vi chiedo perché sia necessario un tavolo e non si possano suggerire al Governo le misure da adottare immediatamente in tempi di crisi senza ulteriori consultazioni su punti operativi molto chiari.

DARIO VISCONTI, *Delegato per l'Europa di Confartigianato*. Nel rispondere a questi primi quesiti, parto dal fondo. Credo che questa mancanza di rapporti tra i rappresentanti delle piccole imprese e il Parlamento sia in parte strutturale, in parte un fatto di volontà, come dimostra il fatto che abbiamo chiesto oggi di essere ascoltati in parte dipenda — uso parlare molto chiaro, con poca diplomazia, sono un brianzolo, peggiore di un microimprenditore bergamasco delle valli, che in genere brilla per le grandi capacità di lavoratore, ma non per diplomazia — dal fatto che l'interlocutore privilegiato del Parlamento è sempre stata Confindustria che per molti anni ha rappresentato gli industriali da sola, mentre le rappresentanze degli artigiani e delle piccole imprese sono tradizionalmente divise in quattro o cinque soggetti, più qualcuno che vorrebbe aggiungersi oggi a rappresentare le piccole imprese.

Questo *divide et impera* in una politica miope fa comodo anche al Parlamento.

Questa politica si rivela miope perché risolve velocemente un problema, ma alla lunga i problemi veri emergono rivelando l'esigenza di legiferare e confrontarsi con una platea di aziende che per il 95 per cento è al di sotto dei quindici dipendenti. Non dimostrare attenzione per un settore così importante nell'economia esaspera le concorrenze e diventa poco fruttuoso.

Il presidente ha evidenziato un aspetto estremamente importante, chiedendo come funzionerà la rappresentanza a livello europeo con un sistema produttivo così frazionato anche nei confronti degli altri Stati, ovvero come possiamo difenderci. Ritengo che finora ci siamo difesi abbastanza bene e possediamo ancora le carte per difenderci, ma che la legislazione debba proteggerci. Fortunatamente, infatti, il nostro sistema produttivo è frazionato ma, per effetto dell'operare in rete, agisce come un'azienda unica di discrete dimensioni.

In Val Seriana, nel sistema del tessile vi è un'azienda che funziona molto bene perché intorno ha una serie di microimprese nelle quali trova tutto. Se venisse trasferita in Puglia, in Abruzzo o nelle Marche, non funzionerebbe più o funzionerebbe con maggiore difficoltà. Dobbiamo quindi affrontare i mercati, coscienti di come queste imprese frazionate siano talmente specializzate in una parte di produzione da non creare diseconomie, lavorando in modo autonomo come piccoli reparti di una grande azienda. Questa è la nostra forza e la nostra fortuna. Potremo reggere finché riusciremo a non creare diseconomie da questo eccessivo frazionamento. La negatività dell'eccessivo frazionamento consiste nel non consentire alle imprese di utilizzare *in toto* gli investimenti e di non riuscire ad ammortizzarli.

Specialmente in un periodo in cui la tecnologia corre, l'obsolescenza dell'investimento fatto è rapidissima, occorre riuscire ad ammortizzare l'investimento. Cito un esempio che diventerà attuale in tempi brevi. In Italia, esistono 16 mila carrozzerie di automobili, ciascuna con in media 2,2 dipendenti. Ogni carrozzeria ha bisogno di un forno e di un tintometro,

strumenti che valgono circa 200.000 euro e sono utilizzati mediamente per quattro ore alla settimana, per cui tale spesa non sarà ammortizzata. Per *hobby*, ho verificato come in Germania il meccanico ripari anche la carrozzeria. In seguito a un incidente, ci si reca infatti da un meccanico, perché presumibilmente alcuni parti meccaniche devono essere smontate. Poiché la tecnologia si è evoluta e i carrozzieri difficilmente riparano manualmente l'ammaccatura, si mette il pezzo di ricambio, lavoro che sa fare anche il meccanico. Terminata la sua opera, il meccanico manda la macchina da un verniciatore, che ha forno, tintometro e tutte le attrezzature costosissime e le utilizza venti ore al giorno a volte su due turni.

Si tratta di un modo diverso di organizzare il lavoro. Qualcosa dunque non funziona. Ritornando alla domanda del presidente, in alcuni settori qualcosa cambierà, mentre in quelli nei quali ci si può organizzare a rete sono certo che riusciremo a sopravvivere e saremo estremamente competitivi.

STEFANIA MULTARI, *Direttore delle relazioni istituzionali di Confartigianato*. In primo luogo, in riferimento all'articolo 7, quindi, al coinvolgimento delle parti sociali, si rilevano problemi di carattere strutturale giacché la norma, laddove prevede i contributi del CNEL, parla di atti comunitari e prodromici, senza menzionare esplicitamente i libri bianchi, i libri verdi e le comunicazioni quali lo *Small Business Act*. Non c'è stata quindi consultazione in fase ascendente perché la norma è strutturata in questo modo.

Lo *Small Business Act* è il seguito della Carta europea delle piccole imprese, che aveva lo stesso difetto d'origine: non essere cogente. Anche nell'ultima risoluzione approvata dal Parlamento europeo ai primi di marzo di quest'anno, più stringente rispetto a quella di dicembre ma ancora priva di un valore di cogenza, sono state riconsiderate le motivazioni per cui non ha funzionato la Carta europea per la piccola impresa. Ci auguriamo quindi che il Governo italiano voglia cogliere prima

degli altri la sfida di rendere cogente a livello nazionale un atto che a livello comunitario non lo è.

Auspichiamo che anche nel confronto all'interno di UEAPME, l'organizzazione di rappresentanza cui aderiamo, i colleghi degli altri Paesi a partire dalla Francia sotto la cui presidenza è nato lo *Small Business Act* - di cui però si discuteva a livello comunitario già da qualche anno - possano considerare l'Italia come esempio per la cogenza dello *Small Business Act* anche in considerazione del tessuto produttivo che rappresentiamo.

Sicuramente, non c'è una tradizione sistematica. Talvolta, quindi, i tavoli possono essere utili, se direzionati con una tempistica stringente di ascolto delle parti sociali interessate. Ad esempio, noi stavamo seguendo questa indagine conoscitiva promossa dalla Commissione e abbiamo chiesto di essere auditi, perché ci interessava interloquire anche sulle modalità operative per migliorare la legge n.11 del 2005.

Per quanto riguarda il ruolo che l'Italia ha svolto e sta svolgendo sullo *Small Business Act*, quando il 25 giugno 2008 la Commissione europea ha approvato e adottato la comunicazione, come Confartigianato, insieme ad altre organizzazioni della piccola impresa aderenti a UEAPME quali CNA e Confesercenti, abbiamo organizzato a settembre dello scorso anno un'iniziativa per presentare lo *Small Business Act*, coinvolgendo la Commissione europea, il Ministero dello sviluppo economico e le regioni, dato che molte delle tematiche che riguardano la piccola impresa sono di diretta competenza delle regioni.

Lo scorso settembre, abbiamo quindi avviato un percorso di conoscenza dello *Small Business Act*. Abbiamo chiesto di essere auditi dalla Commissione industria del Senato che iniziava a esaminare la comunicazione, compiendo lo sforzo di riunire sei organizzazioni per elaborare un documento comune. Stiamo quindi provando ad attirare l'attenzione su un tema fondamentale, che, seppur non cogente,

può contribuire a migliorare il contesto nel quale le micro e le piccole imprese operano.

Per quanto riguarda i tavoli istituiti dal Ministero dello sviluppo economico, quelli da noi sollecitati sin dal Convegno di presentazione dello *Small Business Act* di settembre e che il Ministro si era impegnato ad attivare, sono stati istituiti con la finalità di individuare proposte e soluzioni in tempi rapidi. Oggi, si svolge infatti l'ultimo in materia di semplificazione amministrativa, ne sono stati istituiti sei coinvolgendo tutte le parti sociali, le regioni, gli enti locali e tutti i soggetti sui quali impatta una strategia di politiche per la piccola impresa e individuando le priorità.

Ad esempio, sul tema della semplificazione, come ripreso anche dal Parlamento europeo nell'ultima risoluzione approvata, esistono una serie di misure per le quali è sufficiente individuare le priorità di realizzazione come, d'altronde, si sta facendo nell'apposito tavolo ministeriale. Quando ci saranno le proposte, ci auguriamo che anche il Parlamento possa svolgere la propria parte, giacché gli strumenti normativi e legislativi stanno in capo non soltanto al Governo ma anche all'iniziativa del Parlamento. Se si riterrà quindi opportuno inserire alcuni aspetti, siamo a completa disposizione per qualsiasi ulteriore proposta.

ENRICO FARINONE. Desidero aggiungere solo una battuta, perché leggerò con molta attenzione il materiale predisposto.

Vorrei ringraziare in modo particolare il presidente Visconti per la franchezza, ma anche tranquillizzarlo perché questa Commissione sta cercando di effettuare un lavoro di coinvolgimento, con tutti i limiti dello strumento dell'audizione, di tutta la realtà industriale italiana, costituita prevalentemente da piccole e medie imprese, anzi soprattutto di piccole e microimprese,

come oggi abbiamo imparato. Si tratta comunque di una realtà europea, che coinvolge il 90 per cento delle imprese. Ritengo quindi che una progressiva consapevolezza di questa realtà possa portare il Parlamento a legiferare con un'attenzione maggiore rispetto al passato, perché condivido l'introduzione poco diplomatica ma assolutamente vera del presidente Visconti.

DARIO VISCONTI, *Delegato per l'Europa di Confartigianato*. Credo di non dover aggiungere altro, se non che mi fa piacere che si rilevi come il piagnisteo dei piccoli per le poche attenzioni avute, che personalmente non amo fare, abbia un fondamento di realtà.

Purtroppo, sono forse il più vecchio in questa stanza e ricordo di aver sentito l'allora Presidente del Consiglio, l'onorevole Amintore Fanfani, chiedere a bassa voce a un suo collaboratore in occasione della nostra prima manifestazione all'EUR: «Ma come, adesso reclamano anche gli artigiani?». Questa la dice lunga sulle mie considerazioni precedenti.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri auditi, con cui avremo probabilmente modo di confrontarci ancora, per il contributo offerto e per la documentazione fornita, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 13,20.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa  
l'8 giugno 2009.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



**COMMISSIONE XIV**

**POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA**

**CAMERA dei DEPUTATI**

---

**Indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e  
all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea: attuazione della  
legge n.11 del 2005 e prospettive di riforma**

Il diritto comunitario costituisce sicuramente una parte essenziale del nostro diritto interno in quanto va ad incidere in modo sostanziale sull'ordinamento economico e sociale. In questo senso il processo normativo comunitario coinvolge direttamente, spesso in misura radicale, la sfera operativa delle imprese con una serie di effetti senz'altro positivi, sotto il profilo della modernizzazione e della competitività del sistema economico complessivamente inteso, ma con alcune conseguenze che spesso si risolvono in un "impatto" negativo ed, a volte, ingiustificatamente costoso a carico delle imprese stesse.

Sul fronte della fase **ascendente** della formazione del diritto comunitario, il forte europeismo dell'Italia, rispetto al mercato e crescente euroscetticismo di altri Paesi, non ha avuto purtroppo i risvolti concreti auspicati sulla capacità di incidere nella costruzione della legislazione europea e delle politiche ad essa collegate.

Sul fronte della fase **discendente** poi, la trasposizione interna della legislazione europea, non va considerata solo come un processo tecnico di armonizzazione con gli altri Paesi ma ha un valore altamente politico perché gioca un ruolo rilevante per la credibilità in Europa del nostro Paese nel rappresentare gli interessi nazionali. Va dato atto che in questo ambito la performance italiana è molto migliorata nello scoreboard delle infrazioni comunitarie.

Questa premessa per esprimere la nostra consapevolezza di quanto il processo di costruzione e di recepimento della legislazione comunitaria va letto e approfondito non solo in una ottica di **efficienza e funzionamento delle procedure** che lo regolano ma di **efficacia politica** e di rafforzamento del peso specifico italiano nello scacchiere europeo.

La legge 11/2005 come è noto definisce proprio le norme sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, regolando sia la fase ascendente del diritto comunitario che quella discendente.

Rispetto alla legislazione precedente sono sicuramente molti i profili innovativi che hanno colmato delle lacune, rendendo maggiormente funzionale la partecipazione italiana alla formazione del diritto comunitario. E' da evidenziare, infatti, che il Parlamento, in questi ultimi anni, ha sviluppato, anche grazie alla legge 11 del 2005, una sempre maggiore interconnessione con l'attività svolta a livello europeo, esprimendo le proprie posizioni sui progetti di atti comunitari il cui esame in precedenza era trascurato.

Così come è apprezzabile l'obiettivo che il legislatore si era posto con l'articolo 7 della citata legge prevedendo tra i soggetti che concorrono alla definizione della posizione nazionale nella fase ascendente i rappresentanti delle parti sociali e delle categorie produttive coinvolti attraverso il CNEL al quale vengono trasmessi solo i progetti di atti comunitari e dell'UE riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale.

Ciò rappresenta dal nostro punto di vista un aspetto fondamentale perché da una parte attua il principio di sussidiarietà, che è alla base del diritto comunitario, e dall'altra è il riconoscimento del ruolo fondamentale che gli attori sociali svolgono nel processo di formazione della legislazione in quanto destinatari della stessa.

Confartigianato, anche nel corso della discussione e approvazione della legge 11 del 2005 aveva apprezzato non solo il maggiore ruolo del Parlamento nella fase ascendente di formazione della normativa comunitaria, fase sicuramente più delicata nella quale si definisce la posizione italiana "in sede di predisposizione degli atti comunitari dell'Unione europea", ma anche la maggiore partecipazione delle Regioni e degli enti locali.

In tal senso la legge ha anche il merito di aver risposto all'esigenza di rivedere le regole della partecipazione italiana alla Unione europea, alla luce sia della modifica del titolo V della Costituzione che ha ridisegnato i rapporti e le competenze tra i diversi livelli istituzionali e territoriali sia del processo di riforma dell'Unione Europea e della Costituzione europea.

Così come è assolutamente apprezzabile che la Commissione Politiche dell'Unione Europea della Camera abbia istituito, nel corso di questa legislatura, sia un "Comitato permanente per l'esame dei progetti degli atti comunitari e dell'Unione Europea" con il compito di selezionare progetti di atti dell'Unione in relazione ai quali avviare l'esame in

fase ascendente ai sensi dell'art. 127 del Regolamento della Camera, sia un "Comitato permanente per il monitoraggio sull'attuazione delle Politiche dell'Unione Europea".

Accanto a questa valutazione sicuramente positiva della legge, Confartigianato però ritiene che vi siano alcuni aspetti problematici che impediscono alla partecipazione dell'Italia nella fase ascendente di essere pienamente efficace ed incisiva e che il coinvolgimento in tale fase delle categorie produttive e delle parti sociali sia ancora troppo discontinuo e sordinato con ricadute negative sull'intero sistema produttivo, ma in particolare sulle micro e piccole imprese.

Anche rispetto alla fase discendente la legge ha introdotto importanti miglioramenti ampliando i contenuti della legge comunitaria per adeguarli alle nuove esigenze emerse e riportandola alla sua funzione di strumento di recepimento della normativa comunitaria evitando che essa fosse l'occasione per introdurre misure del tutto estranee a tale finalità. Ciò ha significato la riduzione, mediamente, dei tempi di trasposizione nel nostro ordinamento delle direttive comunitarie (prova ne è il positivo diminuire del numero delle infrazioni a carico del nostro Paese).

Ciò nonostante, i tempi di recepimento delle direttive sono ancora incerti in considerazione del fatto che i tempi di approvazione da parte del Parlamento della Legge Comunitaria sono spesso troppo lunghi e, in base agli ultimi dati resi disponibili dalla Commissione europea in riferimento allo stato di attuazione delle direttive comunitarie nei diversi Stati membri, l'Italia si colloca solo al venticinquesimo posto.

Basti pensare, a titolo esemplificativo, che il disegno di legge comunitaria per il 2008 è da poche settimane all'esame della Camera dei Deputati in seconda lettura, e contiene, tra le altre disposizioni, l'art. 38 relativo ai principi e criteri direttivi per il recepimento della c.d. Direttiva Servizi (2006/123/CE) che dovrà essere trasposta nel nostro ordinamento entro il 28 dicembre di quest'anno.

E che il disegno di legge "Comunitaria per il 2009" è stato appena approvato dal Consiglio dei Ministri (9 aprile) ed è in attesa di essere trasmesso al Parlamento.

Il dilattamento dei tempi di trasposizione delle direttive comporta che spesso esse vengano adottate a ridosso delle scadenze comunitarie previste per evitare le procedure di infrazione, e ciò rappresenta una criticità soprattutto per le micro e piccole imprese e per le imprese artigiane che rappresentiamo, costrette ad adeguarsi in tempi molto rapidi alle norme introdotte con i relativi oneri che non tengono conto delle specificità di queste imprese che costituiscono la parte prevalente del tessuto produttivo ed imprenditoriale del nostro Paese.

Sono passati ormai 4 anni di “sperimentazione “ e siamo alla vigilia della conclusione dell’iter di approvazione negli Stati Membri (così ci auguriamo) del nuovo Trattato di Lisbona che inciderà profondamente anche nei processi di costruzione del diritto europeo.

Possiamo dire che questo impianto, in cui la costruzione e l’attuazione del diritto comunitario si arricchisce dei contributi di discussione del **partenariato economico e del partenariato istituzionale**, vada non solo preservato ma anzi **rafforzato**.

Tra le proposte più concrete per avviare una riforma della legge 11/2005 a nostro avviso è fondamentale, relativamente alla fase ascendente:

- prevedere la **consultazione diretta** e sistematica da parte del CIACE in occasione di specifiche direttive, **delle parti economiche e sociali**. L’art. 7 della legge 11 del 2005 pur introducendo la consultazione delle parti sociali attraverso il CNEL, risulta essere troppo farraginoso, ed in ogni caso riguarda solo i progetti di atti comunitari dell’Unione Europea, gli atti prodromici e le loro pubblicazioni non essendo esplicitamente richiamati i libri verdi, bianchi e le Comunicazioni della Commissione Europea. Sarebbe stato utile, ad esempio, una consultazione diretta da parte del Governo italiano delle organizzazioni di rappresentanza della micro e piccola impresa nella fase di definizione da parte della Commissione Europea della Comunicazione dello scorso 25 giugno “Uno Small Business Act per l’Europa” anche al fine di un’azione maggiormente incisiva a livello comunitario diretta all’adozione di un atto vincolante per gli Stati membri.

informativo (in questo senso la legge 11 del 2005 ha consentito di colmare i gap precedentemente esistenti), quanto relativamente alle politiche. In quest'ottica, al fine di valorizzare il ruolo del Parlamento nazionale, è auspicabile una riflessione sull'art 4 della legge relativo alla riserva di esame parlamentare. Tale riserva si verifica o qualora le Camere abbiano avviato l'esame di progetti di atti su cui vige l'obbligo di trasmissione da parte del Governo, e in tal caso lo stesso Governo potrà procedere alle attività di propria competenza per la formazione degli atti comunitari solo dopo la conclusione dell'esame parlamentare, ovvero quando in casi di particolare importanza di progetti o atti all'esame del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea, il Governo appone in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea la riserva di esame parlamentare.

- **rafforzare il CIACE**, valorizzandone il ruolo di cabina di regia e di punto di snodo della definizione delle posizioni politiche nella fase ascendente e, in particolar modo, gli uffici di segreteria in modo da accelerare l'istruttoria dei dossier e consentire un confronto proattivo in tempi rapidi con tutti i soggetti coinvolti nel processo.

Relativamente alla fase discendente è fondamentale:

- rendere maggiormente rapida l'approvazione della legge comunitaria, eventualmente prevedendo un'apposta **sessione comunitaria** in Parlamento modellata su quella relativa alla legge finanziaria e di bilancio con criteri restrittivi riguardo al contenuto e con tempi certi di conclusione dell'esame;
- migliorare lo scambio di informazioni con i soggetti interessati dalle direttive in fase di recepimento per un confronto costruttivo preventivo sulle modalità di trasposizione. In tale contesto sarebbe utile migliorare il raccordo fra la fase ascendente e quella discendente rafforzando il ruolo di indirizzo e di controllo della **XIV Commissione Politiche dell'Unione Europea**, anche con riferimento ai profili di compatibilità fra le norme vigenti nel nostro ordinamento e le direttive europee.
- attuare il principio dello Small Business Act per l'Europa "Think Small First" ovvero "innanzitutto pensare in piccolo", che significa soprattutto valutare l'impatto economico e sociale delle disposizioni introdotte sul sistema delle micro e piccole

imprese, anche al fine di **evitare il gold plating**, ovvero l'appesantimento con inutili orpelli e irrigidimenti normativi delle direttive comunitarie nell'ambito del procedimento di trasposizione nel diritto interno.

Specialmente nel recepire normative europee in materia economica, il legislatore italiano dovrebbe tenere in considerazione la peculiarità del tessuto imprenditoriale del nostro Paese più spiccatamente formato da micro e piccole imprese rispetto ad altri Paesi membri. Contrariamente a questo principio, spesso il legislatore italiano nel recepimento delle direttive ha introdotto nel nostro ordinamento vincoli e rigidità che si traducono in un aggravio di burocrazia e di costi inutile e dannoso per il sistema delle imprese.

A titolo esemplificativo è utile ricordare quanto accaduto con il decreto legislativo 194 del 18 novembre 2008, in materia di disciplina delle modalità di finanziamento dei controlli sanitari ufficiali, in attuazione del Regolamento 2004/882/CE e adottato sulla base della delega contenuta nell'art. 27 della legge 25 febbraio 2008 n. 34 (Legge Comunitaria 2007).

In tale decreto si prevede nei confronti delle imprese del settore della seconda trasformazione dei prodotti alimentari primari o appartenenti ad altre filiere di trasformazione di prodotti di origine non animale, l'obbligo di corrispondere tariffe forfetarie entro il 31 gennaio di ogni anno, indipendentemente dall'effettuazione dei controlli medesimi.

Tale obbligo di versamento (le cui tariffe sono regolate dall'apposita tabella contenuta nella Sezione 6, Allegato A, del D.Lgs. n. 194/08), è stato introdotto dal legislatore nazionale in modo discrezionale rispetto a quanto previsto dal citato Regolamento 882/2004, disattendendo gli specifici criteri contenuti nell'art. 27, comma 5 del Regolamento CE - cui l'art. 27 della Legge Comunitaria 2007 rimandava espressamente - in base ai quali il Governo avrebbe dovuto tener conto, nella determinazione delle tariffe, del "tipo di azienda del settore interessata" dei "relativi fattori di rischio, degli interessi delle aziende del settore a bassa capacità produttiva, e delle esigenze delle aziende del settore situate in regioni soggette a particolari difficoltà di ordine geografico".

In altri termini, in base al D.Lgs n. 194/08 l'individuazione delle fasce quantitative di produzione e la determinazione degli importi delle tariffe comportano, di fatto, una parificazione delle piccole imprese, anche senza dipendenti, con bassa capacità produttiva e grado limitato di rischio, e senza tener conto della posizione geografica,

con quelle che hanno capacità produttive di tipo industriale, penalizzando palesemente sul piano concorrenziale le imprese di piccole dimensioni sia in ambito nazionale, a vantaggio di realtà produttive maggiormente strutturate, sia a livello comunitario, rispetto agli altri Paesi.

