

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Sui lavori del Comitato	4
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:	
Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese. Esame testo unificato C. 2754 Vignali e abb. (Parere alla X Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	5

Mercoledì 27 ottobre 2010. — Presidenza del presidente Antonino LO PRESTI, indi del vicepresidente Roberto ZACCARIA.

La seduta comincia alle 13.30.

Sui lavori del Comitato.

Nino LO PRESTI, *presidente*, comunica che l'onorevole Duilio ha preannunciato alla presidenza l'intenzione di sottoporre all'attenzione del Comitato gli esiti di una ricerca sul tema delle ordinanze di protezione civile.

Dà quindi la parola all'onorevole Duilio per l'illustrazione di questa sua iniziativa.

Lino DUILIO chiede alla presidenza che possa essere messo a disposizione dei colleghi un lavoro di ricerca in materia di ordinanze di protezione civile.

Lo studio su questa tematica, che ritiene essere di grande interesse, è stato condotto – su sua iniziativa e grazie al contributo di un valido gruppo di studiosi, che intende in questa sede ringraziare – seguendo un metodo analogo a quello utilizzato per la redazione del documento sulla decretazione d'urgenza durante il suo turno di presidenza del Comitato. Si è cioè inteso prescindere da valutazioni di

carattere politico, in un'ottica *bipartisan*, per compiere un'indagine empirica a tutto campo di tipo istituzionale di questo peculiare strumento di gestione delle situazioni emergenziali, nel suo concreto dispiegarsi. Ciò allo scopo di promuovere un ragionamento sull'uso del potere di ordinanza e sul possibile ruolo del Parlamento in quest'ambito.

Pur essendo consapevole del carattere irrituale della sua iniziativa, auspica che gli esiti della ricerca possano essere oggetto di attenzione da parte del Comitato per la legislazione e di ciascuno dei suoi membri anche mediante lo svolgimento di un dibattito o comunque di uno scambio di vedute, all'esito del quale il documento possa configurarsi come un punto di approdo della riflessione su questa materia condiviso dall'organo nel suo complesso.

Nino LO PRESTI, *presidente*, evidenzia come si tratti di un contributo funzionale sia al perseguimento delle finalità istituzionali dell'organo, sia al quotidiano impegno di ciascun membro rivolto ad indagare il campo delle fonti del diritto e l'evoluzione degli strumenti normativi.

Per tali ragioni, desidera ringraziare l'onorevole Duilio per lo stimolo che ha inteso fornire all'attività del Comitato, con l'avvertenza che i componenti del Comi-

tato, acquisito il documento, potranno far pervenire alla presidenza le proprie valutazioni, con eventuali proposte di modifica o integrazioni, in vista della sua pubblicazione – ove esso sia condiviso dal Comitato – in allegato al resoconto di una prossima seduta.

Roberto ZACCARIA si associa ai ringraziamenti espressi dalla presidenza, ritenendo che simili iniziative costituiscano un significativo contributo di approfondimento. Al riguardo, auspica di poter realizzare, nel periodo in cui assumerà la presidenza del Comitato, il suo progetto di promuovere numerosi incontri e seminari di approfondimento a carattere tematico, uno dei quali dedicato appunto all'argomento delle ordinanze.

Nino LO PRESTI, *presidente*, manifesta il proprio interesse a partecipare attivamente alle future iniziative che la prossima presidenza del Comitato intenderà organizzare.

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS,
COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO**

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

Esame testo unificato C. 2754 Vignali e abb.

(Parere alla X Commissione).

(Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Roberto ZACCARIA, *presidente*, avverte che l'onorevole Duilio sostituirà come relatore l'onorevole Bernini Bovicelli, impossibilitata a prendere parte alla seduta odierna.

Lino DUILIO, *relatore*, segnala che il provvedimento, di iniziativa parlamentare, tratta un tema di estrema importanza e si pone un obiettivo ambizioso, quale quello di definire uno statuto generale delle im-

prese. Altrettanto ambiziosa è poi l'intenzione di dare un adeguato rilievo nell'ordinamento italiano alla raccomandazione della Commissione Europea 2003/361/CE denominata « *Small Business Act* ».

Nell'intento di offrire un contributo al miglioramento di un testo ritenuto di estrema rilevanza, propone al Comitato una proposta di parere piuttosto articolata e ricca di suggerimenti per una più efficace formulazione del testo. Ove ve ne fosse la necessità, dichiara anche la propria disponibilità a trasformare in emendamenti i contenuti del parere che il Comitato deciderà di adottare.

Rileva, infine, che la condizione posta in relazione all'articolo 8, comma 5, che pure mira essenzialmente a correggere una difformità tra l'oggetto della delega ed i relativi principi e criteri direttivi, reca anche una invito all'utilizzo di parametri meno ampi nella definizione dei medesimi criteri di delega, per scongiurare il pericolo di conferire una sorta di delega in bianco, circostanza purtroppo non infrequente nei testi legislativi.

Procede quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato del progetto di legge n. 2754 ed abbinati nel testo risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito, da ultimo, nella seduta del 5 ottobre 2010, e rilevato che:

il testo unificato è finalizzato a sancire i principi fondamentali della disciplina riferita alle imprese definendone lo statuto giuridico, con particolare riferimento alle micro, piccole e medie imprese, anche mediante il conferimento di apposite deleghe legislative in materia di ritardi nei pagamenti (articolo 8, comma 5), di procedure concorsuali (articolo 10, comma 2), di riforma dell'imposizione tributaria relativa alle imprese (articolo 14, comma 1) e di facoltà di compensazione dei crediti relativi a obbligazioni tributarie e oneri sociali (articolo 14, comma 2);

nell'ottica di definire un quadro generale della disciplina riferita alle im-

prese e di enuclearne i principi informativi, il provvedimento opera numerose sovrapposizioni con norme vigenti (ad esempio, l'articolo 1 riproduce sostanzialmente la definizione di imprenditore del codice civile) e con istituti giuridici già operanti in diversi settori dell'ordinamento (ad esempio, gli articoli 4, 5 e 6 recano ulteriori disposizioni in materia di procedure di valutazione e analisi di impatto *ex ante* ed *ex post*; l'articolo 11 si sovrappone alla disciplina sugli appalti pubblici ed al relativo codice), senza prevedere nessuna esplicita abrogazione ed intervenendo solo sporadicamente con la tecnica della novellazione della normativa vigente; peraltro, numerose disposizioni appaiono avere mera natura ricognitiva dell'ordinamento vigente (ad esempio l'articolo 1, comma 3) o carattere puramente programmatico (l'articolo 2, ad esempio, afferma « il diritto dell'impresa di operare in un contesto normativo certo, dove la discrezionalità sia l'eccezione »);

il provvedimento istituisce, inoltre, all'articolo 20-*bis* la « legge annuale per la tutela e lo sviluppo delle micro e piccole imprese », modellata sulla legge annuale per il mercato e la concorrenza prevista dall'articolo 47 della legge n. 99 del 2009; in relazione a tali previsioni si potrebbe eventualmente valutare l'opportunità di far confluire in una unica legge a ciclo annuale le materie comunque affini per competenza ministeriale e per finalità;

reca, infine, talune espressioni imprecise: l'articolo 1, comma 2, richiama lo « *Small Business Act* » senza precisare – come invece fa l'articolo 12 – che così viene denominata la raccomandazione della Commissione Europea 2003/361/CE; l'articolo 14, comma 1, lettera *c*) richiama erroneamente la soglia di tassazione di cui all'articolo 11, comma 4-*bis*, lettera *d-bis*), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 », che invece reca una soglia di deduzione di imposta;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

all'articolo 3, comma 3 – secondo cui gli organi di amministrazione delle Camere di commercio « sono composti da un numero di componenti comunque non superiore ad un terzo dei componenti del consiglio » – si verifichi se la norma non sia meramente ripetitiva dell'articolo 14 della legge n. 580 del 1993, come integralmente sostituito dal recente decreto legislativo n. 23 del 2010; quest'ultimo, infatti, già dispone che la giunta delle Camere di commercio « è composta dal presidente e da un numero di membri non inferiore a cinque e non superiore ad un terzo dei membri del consiglio arrotondato all'unità superiore, secondo quanto previsto dallo statuto »;

all'articolo 8, comma 5 – che delega il Governo ad emanare un decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 231 del 2002, in materia di ritardi di pagamento *tra imprese* - si precisi l'oggetto della delega, atteso che la lettera *c*) riguarda, invece, la possibilità di diffidare e sanzionare comportamenti illeciti messi in atto, oltre che da grandi aziende, anche da pubbliche amministrazioni (con una previsione che sembra ricalcare quanto già disposto dall'articolo 15 della legge n. 287 del 1990); peraltro, andrebbero precisati i principi e criteri direttivi della delega, dal momento che la lettera *a*) contiene una finalità piuttosto che un criterio di delega (« migliorare il funzionamento del mercato interno ») e la lettera *b*) si riferisce genericamente alla previsione di un « sistema di diffide e sanzioni » in determinati casi, senza fornire indicazioni sul sistema stesso;

all'articolo 14, commi 6 e 7, si proceda ad aggiornare i riferimenti alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009): richiamando, al comma 4, la relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3, della citata legge n. 196; aggiornando, al comma 6, il riferimento alla « Decisione di finanza pub-

blica» e, al comma 7, sostituendo il richiamo al meccanismo di cui all'articolo 11-ter, comma 7 della legge n. 468 del 1978, con il nuovo meccanismo della cosiddetta « clausola di salvaguardia » (articolo 17 della citata legge n. 196);

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si elimini la duplicazione della medesima norma, di evidente contenuto programmatico, che compare sia all'articolo 2, comma 1, lettera o), sia all'articolo 7, comma 6, secondo cui deve esservi la garanzia che « nei rapporti tra imprese e nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione la durata dei processi civili relativi al recupero di un credito non sia superiore ad un anno »;

all'articolo 3-bis, commi 1 e 3 – ove si introduce una definizione legislativa della nozione di *interesse diffuso* e si dispone in merito alla legittimazione ad impugnare gli atti lesivi dei medesimi – si valuti se la codificazione dell'istituto sia coerente con la consolidata elaborazione giurisprudenziale della sua nozione sostanziale e processuale, anche in ragione della circostanza che i commi 1 e 3 assumono valenza generale e non sono riferibili ai soli soggetti imprenditoriali ed alle relative realtà associative;

all'articolo 9, comma 3 si corregga il riferimento al comma 3 dell'articolo 7, che risulta incongruo;

all'articolo 12, commi 10 e 11 – ove si definiscono « imprese femminili le imprese con una partecipazione societaria di una quota non inferiore alla maggioranza assoluta di donne » e le « imprese giovanili le imprese con una partecipazione societaria di una quota non inferiore alla maggioranza assoluta di persone con età inferiore a trentacinque anni » – si chiarisca la portata di tali definizioni, precisando se si debba tener conto delle persone fisiche o delle sole quote di partecipazione ed in che termini le suddette definizioni operano per le imprese costituite in forma non societaria; al riguardo,

si valuti l'opportunità di un coordinamento con il decreto legislativo n. 185 del 2000, che individua come beneficiari delle misure a favore della « nuova imprenditorialità » le società, ivi comprese le cooperative di produzione e lavoro, composte prevalentemente da soggetti di età compresa tra i 18 ed i 35 anni che abbiano la maggioranza assoluta numerica e di quote di partecipazione (articolo 5);

si elimini la duplicazione della medesima espressione:

a) contenuta nelle lettere e) ed f) dell'articolo 13, comma 1;

b) contenuta nel comma 2, alinea, e lettera d), dell'articolo 14, procedendo altresì nel comma 3 a sostituire il richiamo al comma 1 con quello al comma 2 del medesimo articolo;

si verifichi, infine, la compatibilità delle seguenti disposizioni con i principi che presidono all'autonomia del Parlamento:

a) l'articolo 4 che, ai commi 2 e 4, attribuisce competenze in ordine alle procedure di valutazione al Ministero dello sviluppo economico ed al Parlamento, stabilendo segnatamente che essi consultino di norma le organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese prima dell'approvazione di una proposta legislativa, regolamentare e amministrativa destinata ad avere conseguenze sulle imprese; previsione questa astrattamente idonea ad incidere anche sulle procedure parlamentari di deliberazione;

b) l'articolo 16, comma 6, secondo cui « il Governo, entro il 31 marzo di ogni anno, trasmette al Parlamento il rapporto annuale » del Presidente del Consiglio dei ministri sulla micro, piccola e media impresa « su cui il Parlamento si esprime nei successivi sessanta giorni, anche adottando uno specifico atto sulle misure prioritarie da attuare »;

c) l'articolo 22, secondo cui « entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge sono istituiti gli organi

e sono adottati i provvedimenti di attuazione previsti dalla medesima legge», riferendosi tale termine evidentemente anche all'istituzione della Commissione parlamentare di cui all'articolo 18.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

all'articolo 1, comma 1 – che reca una definizione di impresa che riprende quella dell'articolo 2082 del codice civile (la medesima disposizione richiama anche l'articolo 2083 del c.c., che definisce i « piccoli imprenditori »), aggiungendo che la definizione di impresa opera « a prescindere dal relativo status giuridico » – dovrebbe valutarsi l'esigenza di chiarire la portata di quest'ultima previsione, che non appare innovare quanto statuito dai citati articoli del Codice civile;

agli articoli 3 e 3-bis – ove si sancisce la libertà associativa delle imprese e si indicano i soggetti collettivi riconosciuti dallo Stato e quelli legittimati ad agire in giudizio a tutela degli interessi delle imprese associate – dovrebbe chiarirsi se tale previsione escluda il riconoscimento di altre realtà associative e la loro legittimazione processuale per le fattispecie considerate ai commi 2 e 3 dell'articolo 3-bis;

agli articoli 4, 5 e 6 – che dispongono in materia di procedure di valutazione, di riduzione degli oneri e di analisi di impatto della regolazione – dovrebbe procedersi ad un complessivo coordinamento con la disciplina attualmente vigente in materia e, segnatamente, con l'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e l'articolo 25 del decreto-legge n. 112 del 2008, tenendo conto inoltre che il comma 3 dell'articolo 4 in commento riprende in maniera pressoché testuale il contenuto del comma 9 del citato articolo 14 e tenendo conto, altresì, di quanto già statuito dal regolamento di disciplina dell'AIR e dalla direttiva sulla disciplina della VIR (rispettiva-

mente, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008 e n. 212 del 2009);

all'articolo 7, comma 3 – che riproduce il disposto dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990 sul rispetto dei termini previsti per la conclusione dei procedimenti amministrativi conseguenti ad istanze, prevedendo specificamente che tale disposizione si applichi anche alle « società con totale o prevalente capitale pubblico » – dovrebbe verificarsi la portata normativa della disposizione, che appare richiamare il contenuto dell'articolo 29, comma 1, della legge n. 241, come sostituito dalla legge n. 69 del 2009 (secondo cui « *Le disposizioni della presente legge si applicano, altresì, alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative* »), salvo che non si intenda estendere l'ambito applicativo anche alle funzioni non aventi carattere amministrativo, circostanza che sarebbe di dubbia compatibilità con la natura giuridica di tali soggetti;

all'articolo 11, comma 4 – che richiama genericamente il codice degli appalti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006 e le sanzioni previste dalla legge n. 246 del 2005 – dovrebbero precisarsi i riferimenti normativi, indicando espressamente gli articoli o le partizioni delle leggi richiamate (che per la legge n. 163 appare essere all'articolo 41 della legge stessa);

all'articolo 12 – che reca una serie di definizioni che in qualche caso si sovrappongono a quelle già presenti nell'ordinamento – dovrebbe valutarsi l'effettiva necessità di inserire definizioni quando esse non sono funzionali ad una specifica disciplina normativa del fenomeno che si è inteso definire;

all'articolo 21, comma 1 – ove si qualificano le disposizioni della legge come espressione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti su tutto il territorio nazionale *ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e), l) ed m), della Costituzione* –

dovrebbe valutarsi l'opportunità di riferirsi alla sola *lettera m*), in quanto il richiamo alle lettere *e*) ed *l*) appare ultroneo: esse concernono, rispettivamente, la competenza esclusiva statale in materia di moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie e di giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2, comma 1, lettera *d*) – che pone come obiettivo della legge la progressiva riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, « ai sensi di quanto disciplinato in materia *dalla normativa europea* » – dovrebbe richiamarsi, in luogo della normativa europea, il « Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea » (COM(2007) 23) e l'impegno assunto dagli Stati membri dell'Unione europea, inclusa l'Italia, in occasione del Consiglio europeo riunitosi l'8-9 marzo 2007, tradotto poi nell'articolo 25 del decreto-legge n. 112 del 2008 e nell'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, siglato in seno alla Conferenza unificata il 29 marzo 2007;

all'articolo 7, comma 4 – ove si novella il comma 3 dell'articolo 3 della citata legge n. 241 del 1990, disponendo che « in nessun caso può costituire presupposto della motivazione un'inadempienza addebitabile alla medesima pubblica amministrazione »- dovrebbe precisarsi che la novella deve intendersi riferita alla motivazione di atti sfavorevoli ai cittadini o alle imprese;

all'articolo 8, comma 1 – volto a contrastare i ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, imponendo alla pubblica amministrazione l'obbligo « di non derogare per via contrattuale o con atto unilaterale il termine di pagamento di

sessanta giorni nei rapporti commerciali con le imprese »- dovrebbe inserirsi la disposizione in un appropriato contesto normativo (quale, ad esempio, la disciplina sul ritardo nei pagamenti di cui al decreto legislativo n. 231 del 2002, che viene infatti novellato al comma 4 del medesimo articolo), disciplinando esplicitamente gli effetti della norma sugli atti negoziali esistenti e su quelli futuri;

all'articolo 11, comma 7 – ove si prevede che « ogni prefettura territorialmente competente predispone delle *white list* di imprese e fornitori contenenti l'adesione, da parte delle imprese, a *determinati obblighi* di trasparenza, di tracciabilità dei flussi di denaro, di beni e servizi » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di specificare il soggetto competente a determinare gli obblighi richiamati nella parte finale del comma;

all'articolo 15, comma 3 – ove si prevede un regolamento del Ministro dello sviluppo economico – dovrebbe valutarsi la necessità di fissare un termine di emanazione;

all'articolo 20, ove si istituisce la Commissione parlamentare per le micro, piccole e medie imprese, dovrebbe valutarsi l'esigenza di precisare che l'onere posto a carico dei bilanci delle Camere opera in termini di limite massimo di spesa. »

Roberto ZACCARIA, *presidente*, ringrazia il relatore per l'impegno profuso nella formulazione della proposta di parere e per la disponibilità a presentare eventuali emendamenti volti al recepimento del parere nel prosieguo dell'*iter* parlamentare, che si dichiara a sua volta disponibile a sottoscrivere. Condivide infine la preoccupazione concernente la più efficace formulazione possibile delle norme di delegazione legislativa, che a suo avviso risulta meritevole della massima attenzione da parte della Commissione di merito.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.05.