



Artigiani
Imprenditori
d'Italia



**XIX Legislatura
Camera dei deputati**

X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo)

**Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di
legge recante “Legge annuale sulle piccole e medie imprese”**

(AC 2673)

Documento di osservazioni e proposte

18 novembre 2025

In via generale, le scriventi Confederazioni ribadiscono l'apprezzamento per la scelta del Governo di dare continuità all'adozione di un provvedimento annuale dedicato alle PMI. Una significativa occasione per recuperare spazi reali entro i quali provare, da un lato, a programmare e sviluppare un'azione strutturale finalizzata a creare condizioni effettive di sviluppo e crescita del nostro sistema di MPMI e, dall'altro, a fornire risposte immediate e concrete per il rilancio di una parte così rilevante del sistema delle imprese e, quindi, per l'economia del Paese. In tale ottica, riteniamo opportuno inquadrare e valutare i contenuti del provvedimento in commento che, pur non potendosi considerare esaustivo nella sua capacità di fornire le risposte attese, getta comunque le fondamenta su cui rafforzare due colonne portanti per l'artigianato e le piccole imprese: la legge n. 443 del 1985 e la disciplina sui confidi. In entrambi i casi, il disegno di legge introduce deleghe che fissano principi e criteri sulla base dei quali dovranno essere adottati successivi atti legislativi, fondamentali per assicurare fattori abilitanti dello sviluppo del Paese, quali un sistema regolatorio più accogliente e l'accesso al credito. Per tale motivo, CNA, Confartigianato, Casartigiani ritengono di primaria importanza procedere speditamente all'approvazione definitiva del disegno di legge, con l'indicazione chiara da parte del Parlamento al Governo di esercitare le predette deleghe nei tempi previsti, considerato il carattere strategico che esse rivestono per il sistema dell'artigianato e della piccola impresa.

Ciò premesso, di seguito sono riportate alcune osservazioni più puntuale sulle disposizioni sopra richiamate, al fine di rendere ancora più evidente il carattere d'urgenza che dovrà accompagnare il completamento e la messa a regime delle misure.

Delega al Governo per la riforma dell'artigianato (art. 15)

L'inserimento nel testo del disegno di legge PMI di una delega al Governo per la riforma dell'artigianato (art. 15), avvenuta in sede di esame parlamentare al Senato, rappresenta per le nostre Confederazioni un segnale di fortissima attenzione verso il sistema produttivo italiano. Com'è noto, infatti, la struttura economica del Paese è retta per il 98% da piccole e medie imprese. E il settore che più di tutti incarna il fenomeno della piccola impresa italiana è proprio l'artigianato che, consentendo di affermare meglio di altre manifestazioni del lavoro la propria personalità, favorisce uno sviluppo economico improntato all'equità e un modello di crescita sostenibile. Nell'orbita artigiana rientrano, infatti, quelle attività produttive idonee a trasmettere il *know how* grazie alla forza del saper fare ma, allo stesso tempo, sono aperte alle innovazioni necessarie per affrontare le nuove sfide.

Con il disegno di legge in commento, il legislatore sembra intenzionato a riesercitare la riserva di legge attribuitagli in materia di artigianato dalla Costituzione (art. 45, secondo comma, Cost.), agendo sulla doppia leva della “tutela” e dello “sviluppo”. Pertanto, non possiamo che apprezzare il valore di questa iniziativa legislativa, volta, di fatto, a rinnovare in maniera puntuale la legge quadro per l’artigianato (l. n. 443/1985) dando nuovo vigore al *favor espresso* dalla Carta costituzionale per la sola impresa artigiana.

Perché la centralità dell’artigianato venga preservata, è quindi essenziale che la vigente disciplina ordinaria sia oggetto di un analitico aggiornamento. In linea di principio, la delega coglie in pieno l’esigenza di rimuovere quei vincoli strutturali e dimensionali oramai anacronistici rispetto all’evoluzione del fare impresa. Per tale ragione, occorre che i principi e i criteri di delega siano sviluppati dai decreti delegati di modo da definire una cornice idonea ad accogliere e promuovere le nuove iniziative economiche. Se allo stato delle cose avviare un’attività artigiana costituisce un percorso impegnativo, richiedendo, oltre alle indubbiie abilità tecniche e alle non secondarie capacità finanziarie, l’adattabilità in uno spazio normativo particolarmente rigido e stretto, in prospettiva, senza le invocate modifiche alla l. n. 443/1985, intraprendere un’impresa artigiana, con le già scarse risorse lavorative di cui il Paese dispone, risulterà un itinerario sempre meno battuto a causa della obsolescenza delle sue regole.

Venendo al merito della delega, e in particolare al comma 1, lettera a), per CNA, Confartigianato e Casartigiani è fondamentale aggiornare le attuali limitazioni dimensionali che *ex lege* impongono alle imprese artigiane il *self-restraint*. I tempi sono maturi, infatti, per una più congrua definizione della cornice perimetrale in cui opera l’impresa artigiana. Auspichiamo, pertanto, che il legislatore delegato proceda all’innalzamento dei limiti dimensionali della l. n. 443/1985, ponendosi comunque all’interno del quadro giuridico europeo della piccola impresa, quale riferimento già diffusamente applicato dal legislatore nell’ambito delle politiche per le attività economiche.

Cionondimeno, al comma 1, lettera a) della delega, si fa menzione dell’esigenza di rimuovere vincoli societari non più adeguati. Da questo punto di vista corre l’obbligo di ricostruire alcune tappe evolutive della legge quadro. L’art. 13 della l. n. 57/2001, ha modificato e integrato le disposizioni della l. n. 443/1985 e consentito, per la prima volta, all’impresa artigiana di costituirsi in forma di società a responsabilità limitata con pluralità di soci (cfr. in particolare gli artt. 3, co. 2 e 5, co. 3). Sebbene la l. n. 133/1997 avesse già consentito all’impresa artigiana di adottare la forma di S.r.l. unipersonale o di società in accomandita semplice, l’innovazione – da tempo auspicata nel mondo della rappresentanza di settore – “ha fatto

giustizia” di una iniqua discriminazione in rapporto alla disciplina di altre tipologie d’impresa, permettendo di separare il capitale personale da quello impiegato nell’azienda e proiettando l’impresa artigiana verso un’organizzazione aziendale nel contempo più agile e solida. Tanto che, l’art. 5 dell’attuale disciplina subordina l’iscrizione nell’albo provinciale delle imprese artigiane al possesso dei requisiti prescritti agli artt. 2, 3 (relativi all’attività esercitata) e 4 (relativo ai limiti dimensionali), nonché, in caso di società a responsabilità limitata, al possesso da parte della maggioranza dei soci artigiani – che svolgano «in prevalenza lavoro personale, anche manuale, nel processo produttivo» della società – della maggioranza del capitale sociale e degli organi deliberanti della società. Tuttavia, a parere degli audit, le profonde trasformazioni economiche nel frattempo intervenute sono tali da richiedere un nuovo intervento normativo che consenta alle società artigiane di adottare soluzioni tecnicamente meno rigide, riconoscendo un certo margine di flessibilità ai soci delle imprese artigiane. Il superamento di alcuni vincoli anacronistici consentirà, tra l’altro, alle imprese artigiane di affrontare meglio anche i delicati passaggi generazionali all’interno delle aziende. Basti pensare ai numerosissimi casi in cui la cessazione dell’attività da parte di un socio artigiano rischia di far venir meno la qualifica artigiana, risultando spesso difficile reintegrare il socio artigiano con un soggetto che abbia i medesimi requisiti e competenze.

Sempre in ambito societario la delega, attraverso l’abrogazione dell’art. 5, co. 3, della legge 443/85, offre l’opportunità di salvaguardare la correlazione stabilita dagli artt. 3 e 5 della l. n. 443/1985 fra l’attribuzione della qualifica artigiana all’impresa che, costituendosi in forma di società a responsabilità limitata con pluralità di soci, operi in osservanza di predeterminate condizioni (presenza di soci artigiani, funzione preminente del lavoro sul capitale) e l’obbligo di iscrizione della medesima all’albo delle imprese artigiane in costanza di taluni requisiti (scopi, forma societaria, limiti dimensionali). Quest’ultima norma, infatti, per effetto di una formulazione perlomeno ardita, agisce alla stregua di una deroga rispetto alla relazione logico-consequenziale innanzi richiamata, risolvendosi non già in un obbligo conformativo ma in una mera “facoltà” assegnata al soggetto d’impresa a vedersi riconosciuta la qualifica artigiana. Occorre, dunque, espungere la predetta clausola, recuperando l’innovatività della “mini-riforma” del 2001.

Al comma 1, lettera b), si dispone, peraltro, l’esigenza di «individuare criteri quantitativi che definiscano il concetto di prevalenza dell’attività di produzione di beni o di prestazione di servizi rispetto alle attività strumentali e accessorie all’esercizio dell’attività artigiana». Bene ha fatto il legislatore a inserire tale criterio di delega, utilissimo a chiarire il concetto di prevalenza delle attività principali rispetto allo svolgimento di attività strumentali e accessorie all’esercizio d’impresa artigiana, in quanto – a dispetto del dettato normativo dell’art. 3, co. 1, della legge n. 443/85 – il susseguirsi di forzature interpretative del testo di

legge sia in sede legislativa decentrata (leggi regionali, regolamenti comunali) sia in sede amministrativa (circolari e risoluzioni ministeriali), ha finito con lo svalutare la portata giuridica della surricordata disposizione, ponendo le imprese artigiane su di un piano di ingiustificata subalternità nello svolgimento di alcune attività, che avrebbero potuto consentire all’impresa artigiana di intercettare con maggiore facilità le dinamiche trasformatrici del mercato. Sulla scorta di quanto avvenuto per l’impresa agricola (cfr. l’art. 2135 c.c. avuto riguardo alla novella concernente le “attività connesse”), la disposizione legislativa di cui all’art. 3, co. 1, della l. n. 443/1985 dovrebbe diventare oggetto di modifica affinché: 1) sia declinato il concetto di prevalenza; 2) la valutazione di cui al punto precedente possa diventare materialmente effettiva. Per fare questo, la prevalenza deve essere intesa non già in senso “economico-qualitativo”, ma in termini “quantitativi”, di modo da rendere il criterio di più facile applicazione.

Al comma 1, lettera c), viene prevista dalla delega la promozione dell’aggregazione fra le imprese artigiane, «al fine di migliorare la competitività e l’accesso a opportunità di commesse e finanziamenti non ottenibile nella dimensione singola». Le scriventi Confederazioni apprezzano tale intervento perché offre la possibilità di calibrare con maggiore efficacia le soluzioni tecniche che favoriscano il ricorso a forme aggregative, spesso indispensabili per l’accesso ad alcuni mercati da parte di artigiani e piccole imprese.

Al comma 1, lettera d), infine, si autorizza «l’utilizzo dei riferimenti all’artigianato nello svolgimento di attività promozionale, pubblicitaria e di vendita solo alle imprese iscritte all’albo delle imprese artigiane o alla relativa sezione speciale del registro delle imprese», rendendo effettivi – a tale scopo – i controlli sul possesso dei relativi requisiti. In questo senso, è lo stesso art. 16 del disegno di legge in esame ad aver provveduto a dare attuazione (in anticipo) a detto principio. Ebbene, come Confederazioni dell’artigianato non possiamo che giudicare più che positivamente misure a tutela della denominazione artigiana, utilizzabile, come è sacrosanto che sia, esclusivamente per i prodotti e i servizi realizzati dalle imprese iscritte all’Albo delle imprese artigiane.

Delega al Governo sul riordino della disciplina dei Confidi (art. 7)

In via generale, preme sottolineare che a giugno 2025 i prestiti alle micro e piccole imprese fino a 20 addetti sono diminuiti del 5,9% rispetto a giugno 2024, continuando il percorso di rallentamento della flessione iniziato nel 2024 che ha interessato anche il totale delle imprese, ma con minore intensità (-0,9% a giugno 2025 rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente).

Il Fondo di Garanzia per le PMI, pur confermandosi determinante, atteso che assiste il 75% dei volumi di credito alle micro, piccole e medie imprese, concentra il proprio intervento sui soggetti collocati nelle fasce di *rating* meno rischiose e sulle operazioni di importo più elevato, escludendo le imprese di più piccole dimensioni e con maggiori difficoltà a offrire garanzie reali. Di fatto, il criterio di accessibilità al Fondo di Garanzia è progressivamente diventato il parametro prevalente di valutazione delle banche per l'accesso al credito delle micro, piccole e medie imprese.

Gli unici soggetti che favoriscono il flusso di finanziamenti alle imprese di minori dimensioni sono i Confidi, che concedono la garanzia a favore delle imprese più rischiose, sebbene *in bonis*, anche grazie alla loro capacità di integrare nella valutazione del merito creditizio le informazioni qualitative, particolarmente rilevanti per le micro e piccole imprese, e alla prossimità territoriale. Essi offrono una gamma articolata di prodotti e servizi quali la garanzia mutualistica, l'assistenza e la consulenza finanziaria, il credito diretto di piccolo importo. In particolare, il credito diretto, i cui volumi si attestano attualmente a 300 milioni di euro, laddove maggiormente sviluppato potrebbe sopperire in parte alla contrazione dei finanziamenti erogati dalle banche.

CNA, Confartigianato e Casartigiani ritengono pertanto indispensabile delineare un quadro normativo che valorizzi ulteriormente il ruolo centrale dei Confidi nel mercato del credito e della garanzia. In tal senso, le scriventi Confederazioni valutano i principi e i criteri direttivi fissati dalla delega in commento adeguati ad ampliare l'ambito di azione di tali soggetti a sostegno dell'accesso al credito delle micro e piccole imprese e confidano che l'*iter* parlamentare si concluda al più presto con la conferma del testo delega approvata al Senato, con particolare riguardo alla revisione delle attività esercitabili e all'allargamento della compagine sociale.

Le scriventi Confederazioni auspicano, infine, che tutte le forze politiche collaborino per dare attuazione in tempi rapidi alla delega, concentrando gli sforzi soprattutto sul potenziamento dell'attività di credito diretto sulle fasce di importo più contenuto e sull'attività di consulenza e assistenza alle imprese, nonché sull'ingresso nella base associativa di soggetti diversi dalle micro e piccole imprese e dai liberi professionisti.