

## La nascita delle Camere di Commercio

Risalgono al medioevo le prime forme di organizzazione degli interessi delle categorie produttive nei comuni italiani. Le libere associazioni di tutela degli interessi commerciali, regolate da propri statuti e dotate di funzioni giurisdizionali e politiche di controllo e di regolazione del mercato, divennero nel tempo tanto importanti da conquistare il potere pubblico. Nella ricostruzione dell'evoluzione storica di queste organizzazioni effettuata da Elisabetta Bidischini nella "Guida agli archivi storici delle Camere di Commercio italiane" dell'Ufficio centrale per i beni archivistici del ministero dei Beni culturali, risulta che dopo il '500 iniziò un processo di progressiva subordinazione delle corporazioni allo Stato. Nei due secoli successivi questo stato di cose si manifestò con l'assorbimento graduale delle funzioni da parte degli organi politici ed amministrativi statali e con la nascita di istituzioni di nomina sovrana.

Nel XVIII secolo, con la formazione dello Stato moderno si verificò una veloce disgregazione del sistema corporativo e venne creato un centro direttivo in grado di garantire la sistematicità degli interventi economici.

La nascita delle prime Camere di Commercio coincise, quindi, con la disgregazione delle corporazioni. Le nuove istituzioni non furono soltanto gli organi tutori degli interessi dei mercanti e dei commercianti, ma veri e propri organi propulsori dell'attività economica.

Nel Ducato di Savoia (divenuto, poi, Regno di Sardegna) i primi "Consolati di commercio" furono organismi di carattere istituzionale. Successivamente, nel 1729, venne istituito a Torino il Consiglio di commercio, supremo organo consultivo del sovrano in materia economica.

In Lombardia le Università, le Camere, i Collegi dei mercanti e le Corporazioni artigiane durarono fino a quando il Ducato di Milano non entrò nella sfera d'influenza austriaca, in particolare fino a quando fu emanato da Giuseppe II l'editto che istituiva le Camere di Commercio nella Lombardia austriaca. La Repubblica di Venezia, il Ducato di Parma e Piacenza e il Granducato di Toscana istituirono le proprie Camere di Commercio. Erano organi della Camera di Firenze la Deputazione, l'auditore della Mercanzia e l'assessore criminale, competenti - rispettivamente - per le cause civili e criminali.

Nel 1790 quasi tutti gli Stati italiani attraversarono una grave crisi e la Rivoluzione francese produsse i suoi effetti anche in Italia. Nel periodo napoleonico le Camere esercitarono le funzioni giurisdizionali e una particolare rilevanza fu attribuita al registro ditte. Dopo la Restaurazione, alla rifondazione di nuove CdC si accompagnò la differenziazione delle funzioni e degli ordinamenti, superata soltanto con la legge di riordinamento generale del 1862.

## **Le Camere di Commercio e l'Unità d'Italia**

Nel 1862 una legge provvide ad istituire e a disciplinare le Camere di Commercio ed Arti. La legge risentiva dei retaggi politici ed economici preunitari, di un apparato amministrativo statale ancora troppo fragile e dell'influenza dei modelli stranieri, come riportato nella storia dell'Unione italiana delle Camere di Commercio (1862-1994), edito dall'Unioncamere, con contributi di Alessandro Colombo, Paolo Colombo, Silvio Cotellessa, Giovanni Luigi Fontana, Leopoldo Magliaretta, Lorenzo Ornaghi, Gerardo Padulo, Giuseppe Paletta, Giorgio Roverato, Anna Veronelli, prefazione di Danilo Longhi e postfazione di Giulio Sapelli.

Con la nuova legge, le Camere di Commercio venivano a configurarsi come enti periferici di natura privata strettamente collegati all'amministrazione centrale. Esse potevano presentare al governo le informazioni e le proposte giudicate utili al traffico, alle arti e alle manifatture, avevano compiti di osservatorio nel settore e potevano esercitare funzioni consultive e di informazione. Le borse di commercio poi, erano alle dipendenze degli enti camerali. Un ulteriore compito - tra i molti ad esse attribuiti - era quello di provvedere all'istituzione o al mantenimento di scuole per l'insegnamento di scienze applicate al commercio e alle arti.

Le nuove Camere, chiamate a subentrare ai precedenti organismi, erano dotate di potestà regolamentare.

L'autonomia finanziaria delle CdC veniva garantita, oltre che con rendite proprie, anche mediante le possibilità di prelievo di diritti su certificati e altri atti emanati dalla camera, con una tassa speciale su assicurazioni marittime, polizze di carico, noleggi e altre contrattazioni commerciali della stessa natura.

La varietà delle tasse e dei sistemi di applicazione comportò, come prima conseguenza, una notevole differenza di reddito tra una Camera e l'altra; gli enti camerali, dal canto loro, si ponevano problemi intorno alle modalità di riscossione. La Camera vicentina, nel 1873, suggeriva alcune strategie: "Affinché le camere non siano rimesse all'arbitrio degli esattori che richiegono un aggio piuttosto esorbitante per la riscossione della tassa camerale, fa d'uopo che il governo provveda per urgenza con una legge, che imponga agli esattori di riscuotere esse tasse ai patti ed alle condizioni medesime, con cui esigono le pubbliche imposte, versando a scosso o non scosso nella cassa della camera alle scadenze stabilite".

In quanto organismi di rappresentanza di interessi di categoria e istituzioni dotate di capacità impositiva (che denotava una valenza pubblicistica), le camere di Commercio erano portatrici, fin dalla nascita, di quell'ambiguità che avrebbe contrassegnato i successivi cinquant'anni della loro storia.

Tale circostanza influì in maniera decisiva anche sul primo periodo di vita dell'Unioncamere.

Tra le disposizioni contenute nella legge del 1862 vi era anche quella che attribuiva agli organismi camerali la possibilità di una loro convocazione in assemblea nazionale. I Congressi nazionali delle Camere, promossi su iniziativa del ministero o degli stessi enti camerali, rappresentarono gli unici momenti di tentato raccordo istituzionale tra le CdC dell'Italia post-unitaria.

I Congressi assunsero, in alcuni casi, la funzione di camera di compensazione dei contrastanti interessi regionali o di arena dove far prevalere le posizioni che, già di per sé, avevano una maggiore capacità di imporsi negli organi di governo centrale.

Nel 1867 il ministro convocò a raccolta per la prima volta le Camere a Firenze, dettando l'ordine del giorno, le modalità dei lavori e una prima bozza di strutturazione unitaria, che tuttavia non intendeva menomare l'autonomia d'azione concessa dalla legge del 1862. In quell'occasione si arrivò a caldeggiare la creazione di una commissione permanente incaricata di fare in modo che i Congressi delle Camere di

Commercio potessero vivere di una vita propria, indipendenti da ingerenza diretta del governo.

Tale commissione doveva costituire un centro comune di tutte le Camere, nel quale discutervi d'interessi comuni a tutte le Camere di Commercio.

Il Congresso di Napoli del 1871 fornì l'occasione per riflettere sulla necessità di una maggiore rappresentatività delle Camere e di una funzionalità di ruolo di difficile definizione, in quanto ci si trovava in presenza di un decentramento di poteri contraddittorio e ambivalente.

Nel corso dell'ultimo congresso del secolo, Leopoldo Sabbatini mise all'ordine del giorno la "questione gravissima" del "controllo del governo sulle CdC".

## **La Costituzione dell'Unione**

Nel 1895 la Camera di Verona propose la costituzione di una società nazionale per la tutela degli interessi commerciali e industriali, da discutere nel corso del Congresso di Como del 1899. L'iniziativa non andò in porto e nel dicembre 1900 la Camera di Ancona rimise "all'ordine del giorno" la questione, inviando una circolare alle altre CdC. Rispose immediatamente all'appello la Camera di Vicenza, che indicò l'ente camerale milanese come sede costitutiva. Nel maggio 1901 Angelo Salmoiraghi, presidente di quest'ultima, annunciava al consiglio che 65 CdC su 74 avevano già aderito alla proposta, sette si erano riservate di aderire e due non avevano ancora risposto (gli enti camerale di Catania e Messina).

La proposta di Federazione permanente delle Camere di Commercio s'inseriva come una sorta di filtro tra stato e periferia. Nel corso del Congresso di Milano del 7 giugno 1901, Leopoldo Sabbatini, animatore (insieme ad Angelo Salmoiraghi) dell'iniziativa di costituzione della federazione permanente, mise in evidenza come l'economia potesse finalmente esprimere la nuova complessità dell'organizzazione sociale. Le Camere, guardate con sospetto dalla Stato liberale in quanto portatrici della patologia corporativa, potevano ora, con l'apertura di una nuova fase politica e sociale, rivendicare il diritto di guidare la riconciliazione tra interessi e politica.

Gli enti camerale, nel passato, non erano riusciti ad esercitare questa funzione, a causa dell'incapacità di costituire un sistema. Per tale motivo era necessario costruire un organismo nuovo, indipendente da ogni altro organismo dello Stato, come le Camere di Commercio da cui emanava.

Alla relazione faceva seguito una proposta di statuto (Lo Statuto del 1901); l'associazione era aperta alle Camere "regnicole" ed alle Camere italiane all'estero ed era guidato da un comitato direttivo. Sulle proposte di Sabbatini si accesero discussioni vivaci; l'associazione cambiò il nome in Unione, per porre l'accento sulla presenza di un vincolo associativo meno cogente, e le Camere presenti si impegnarono ad aderirvi almeno sino al 1903. Il 9 giugno 1901 il nuovo organismo promosso da Sabbatini prese il via, seppure ostacolato dalle spinte localistiche paventate dallo stesso relatore. La prima riunione del comitato esecutivo si svolse il 28 luglio nei locali della Camera di Roma e nominò Angelo Salmoiraghi quale presidente dell'Unione e Leopoldo Sabbatini quale segretario generale.

La scelta della sede in piazza delle Terme (ora piazza della Repubblica), accanto al ministero delle Finanze ed a quello dell'Agricoltura, industria e commercio, allora in costruzione, intendeva garantire la levatura nazionale del progetto e l'indipendenza da ogni condizionamento localistico.

Accanto a Sabbatini, spesso assente da Roma a causa dei suoi impegni presso la Camera milanese, l'Università Bocconi e il Comitato per l'esposizione del 1906, comparve Luigi Gaddi, vicesegretario della Camera di Commercio milanese, che assunse lo stesso incarico nell'Unione.

La creazione di un organo ufficiale dell'associazione servì a portare il processo di consolidamento dell'Unione: nel novembre 1904 Sabbatini riuscì a dotare l'Unione del "Bollettino ufficiale delle Camere di Commercio italiane", che - attraverso le informazioni sull'attività dell'Unione e delle Camere di Commercio italiane ed estere, dei corpi consultivi dello Stato, del parlamento e degli organismi internazionali collegati all'Unione - seguì il ciclo evolutivo di quest'ultima fino al 1912. In seguito venne sostituito dagli "Atti dell'Unione delle Camere di Commercio italiane".

## **Lo Statuto del 1901**

### **I. Istituzione, sede e scopi**

Art.1 – E' istituita l'Unione delle Camere di Commercio italiane. Possono partecipare all'Unione, oltre le Camere di Commercio italiane nel Regno, quelle italiane all'estero.

Art. 2 – L'Unione ha carattere nazionale

Art. 3 - La sede permanente dell'Unione è in Roma

Art. 4 - L'Unione – coordinando nel fine comune gli studi e l'azione delle Rappresentanze commerciali – intende a bene interpretare le più elevate e generali esigenze della vita economica nazionale, ed a spiegare legittima influenza sull'indirizzo della politica economica del Paese in conformità alle aspirazioni della produzione e dei traffici.

Più concretamente, l'Unione:

- a) esamina tutte le questioni di interesse generale che hanno attinenza col commercio e con l'industria;
- b) promuove, presso i Poteri Pubblici, l'adozione di leggi e di ogni altro provvedimento atto a favorire lo sviluppo dei traffici e della produzione nazionale;
- c) in genere prosegue con l'azione collettiva quei risultati che, in questioni economiche d'ordine generale, più difficilmente si possono conseguire con l'azione separata delle Camere.

### **II. Organi dell'Unione**

Art.5 - L'Unione ha per i suoi organi: 1 l'Assemblea generale; 2. il Comitato esecutivo.

Art. 6 – L'assemblea generale composta dei Delegati delle Camere aderenti. Ogni Camera non può non essere rappresentata da più di due Delegati, scelti fra i propri Consiglieri e non può avere più di un voto.

Art.7 - Le Camere italiane all'estero che eventualmente non possono farsi rappresentare da un proprio Consigliere, hanno diritto di affidare la loro rappresentanza al Delegato di altra Camera. Nessun delegato, però, può rappresentare più di 3 Camere né avere più di tre voti.

(Omissis)

Art.13 - Il comitato esecutivo è composto dei Delegati uno per ciascuna di 25 fra le Camere aderenti designate dall'Assemblea.

(Omissis)

## **Leopoldo Sabbatini, il primo segretario generale**

Uomo di spicco, dalle mille sfaccettature, Leopoldo Sabbatini sarà ricordato per sempre come l'ispiratore ed il primo segretario generale di Unioncamere, oltre che quale ideatore dell'Università milanese Luigi Bocconi.

La sua vita è stata descritta da Marzio Achille Romani nel volume *Costruire le istituzioni- Leopoldo Sabbatini (1860 – 1914)*, edito da Rubbettino.

Nato a Camerino nel 1861, ereditò dal padre – fervente combattente nei moti risorgimentali – un profondo amore per la patria e una educazione laica e radicale, ispirata agli ideali di progresso civile e sociale. Negli anni trascorsi a Pisa, dove conseguì la laurea in Giurisprudenza, Leopoldo Achille Giovanni Battista Sabbatini manifestò un interesse spiccato per l'istruzione tecnica e per l'educazione degli adulti. L'ambizione e la voglia di fare lo portarono, nel 1885, a concorrere per la carica di vicesegretario della Camera di Commercio di Milano, che ottenne grazie ai suoi titoli scientifici, giudicati i più originali.

Milano, in quegli anni, si presentava come una città in rapida espansione economica, sia nel settore commerciale che in quello manifatturiero, e la locale Camera di Commercio era governata e frequentata da "self made men" (basti pensare a imprenditori come i Pirelli e i Bocconi). Il giovane Sabbatini, ebbe modo, pertanto di coltivare i suoi interessi primari, quello per la cooperazione e quello per l'istruzione volontaria, settori nei quali Milano si trovava all'avanguardia.

Egli mise a disposizione delle Scuole popolari per adulti (volute, nel 1875, dal Consolato delle associazioni operaie d'arti e mestieri) le proprie competenze, fino a diventare direttore dei corsi. Sua più grande preoccupazione fu esaltare la funzione sociale e professionale delle scuole popolari e, al tempo stesso, di tenere conto delle particolari condizioni degli operai, scegliendo insegnamenti che ampliassero le competenze professionali dei lavoratori.

Alla fine del 1888, con la nomina a segretario generale dell'ente camerale, egli assunse formalmente un incarico che, di fatto, aveva occupato fin a dalla sua entrata nella Camera milanese. Seppe destreggiarsi in modo onorevole nella grave crisi consiliare che portò al commissariamento della Camera e venne incaricato di redigere una bozza del nuovo ordinamento camerale. Spetta a lui il merito di aver condotto in porto la "Statistica al 30 giugno 1891 delle caldaie a vapore, dei motori a vapore, a gas, elettrici e idraulici del distretto camerale di Milano". Ma il fiore all'occhiello della carriera – fulgida, ma anche irta di ostacoli – di Leopoldo Sabbatini restano la realizzazione della prima "università commerciale", voluta da Ferdinando Bocconi in onore del figlio Luigi e la costituzione dell'Unioncamere.

### **La nascita dell'Unioncamere**

Nella sua relazione "Ragione e fini della Unione nazionale delle Camere di Commercio" egli si espresse con fervore sulla opportunità di istituire un organismo permanente, in grado di occuparsi di tutti i grandi problemi economici da un punto di vista elevato, ma, soprattutto, di creare una coscienza nazionale nelle questioni commerciali.

Sabbatici aveva preso atto, infatti, che lo scarso peso specifico delle Camere di Commercio sulle decisioni governative era il frutto di una serie di cause, fra le quali l'incapacità di operare scelte politiche comuni, la contraddittorietà delle iniziative assunte a livello locale, la mancanza di un unico centro coordinatore delle rappresentanze degli operatori economici del paese, di un unico portatore, insomma, delle loro istanze.

L'assemblea dei delegati delle Camere, al congresso del 7 giugno 1901, con il voto favorevole di 72 Camere su 74 rappresentate, istituì l'unione fra Camere di Commercio italiane, con sede in Roma ed avente carattere nazionale, e nominò presidente Angelo Salmoiraghi; la carica di segretario generale spettò a Leopoldo Sabbatini.

## **Il riconoscimento dell'Unione**

L'Unione, fin dal 1902, prese una serie di iniziative in favore della riforma della legge sulle Camere di Commercio; in quell'anno, infatti si insediò la commissione parlamentare - guidata da Elio Morpurgo, presidente della Camera di Commercio di Udine – per l'adeguamento del meccanismo elettorale delle Camere di Commercio alla legge provinciale e comunale e per la trasformazione delle elezioni parziali dei consiglieri da biennali a triennali.

In seguito ad un lungo processo di gestazione, la legge di riforma vide la luce il 20 marzo 1910 e venne accolta come una vittoria dall'Unione in quanto riconosceva il diritto delle Camere di Commercio di “costituire unioni o federazioni permanenti”, disciplinate da “regolamenti speciali deliberati dall'assemblea delle Camere ed approvati dal ministero dell'Agricoltura, industria e commercio”.

La legge 121/1910, tuttavia, non aveva accolto tutte le richieste dell'Unione: il regime del personale dipendente rimaneva di natura privata, le spese elettorali erano poste a carico delle Camere e veniva introdotto il regolamento di contabilità. D'altro canto, il registro ditte, la codificazione degli usi e l'arbitrato costituivano funzioni qualificate che si aggiungevano a quanto già previsto dalla normativa precedente.

Il regolamento applicativo – previsto dalla legge all'art. 69 – venne pubblicato con regio decreto del 19 febbraio 1911 e la legge, pertanto, poteva entrare in vigore anche per quanto riguardava in modo diretto l'Unioncamere. La parte più spinosa dell'adeguamento alle disposizioni legislative era la modifica dello statuto richiesta dal ministero, con la conseguente revoca ai segretari (in quanto dipendenti delle Camere di Commercio) del diritto di presenziare ai lavori dell'assemblea con voto consultivo e alle Camere maggiori di avere una rappresentanza permanente nel comitato esecutivo. Il riconoscimento giuridico era, però, indispensabile alla sopravvivenza dell'Unione, che modificò lo statuto, approvato il 23 maggio 1912 con decreto del ministro Francesco Saverio Nitti.

## **Il primo conflitto mondiale**

Con l'arrivo della prima guerra mondiale si consolidò una crisi istituzionale dell'Unioncamere, iniziata a novembre 1912 e destinata a durare a lungo. L'Unione si ritrovava, nel 1913, più vicina alla pubblica amministrazione e da questa legittimata; le Camere, nella nuova situazione, trovavano spesso il pretesto per sottrarsi alle indicazioni da essa fornite, in quanto vi era confusione tra ruolo di rappresentanza e ruolo di tutela amministrativa.

Sebbene in situazione di crisi, l'Unione poteva contare su due circostanze particolarmente rilevanti: la nascita della Federazione delle CdC del Mezzogiorno, che tra i suoi obiettivi aveva quello di riportare all'Unione le Camere meridionali, e l'aumentata consapevolezza dell'importanza che il registro ditte tendeva ad assumere nell'attività delle Camere, ai fini della loro validazione rispetto al mondo delle imprese. Le Camere chiesero che la denuncia delle ditte generasse effetti giuridici, oltre che amministrativi, che funzionasse quale vera anagrafe commerciale.

Al termine della guerra l'Unione tornò alla piena funzionalità, ma il rapporto con la pubblica amministrazione era diventato, nel frattempo, piuttosto critico, anche per il fatto che quest'ultima tendeva alla proliferazione delle funzioni 3 degli organismi, sovrapponendosi alle competenze camerali. Ulteriori motivi di preoccupazione per l'Unioncamere erano dati dall'introduzione del suffragio universale e dalla completa trasformazione delle libere associazioni. La rifondazione della Confindustria, nel 1919, comportò un rovesciamento dei rapporti di forza rispetto al mondo camerale: ministro dell'Industria, nel nuovo governo Nitti, fu nominato infatti il leader delle libere associazioni.

Si pose mano, nuovamente, ai tentativi di riforma dell'istituto camerale, poi sfociati nella "rivoluzione" inserita nel codice civile del 1942 e attuata in anni più vicini a noi. Il progetto di legge presentato nel 1919 andò in porto solo nel 1924 e la legge ripropose il progetto di allora, restituendo alle camere la rappresentanza degli interessi del commercio e delle industrie.

La riforma Corbino (dal ministro del governo Mussolini Mario Orso Corbino) non produsse cambiamenti in positivo: le Camere continuarono ad apparire organismi in uno stato di "animazione sospesa" e nel febbraio 1925, in occasione dell'apertura delle trattative commerciali tra l'Italia e la Germania, il governo designò come membri della delegazione commerciale italiana i rappresentanti delle associazioni industriali e agrarie, anziché i due delegati dell'Unioncamere. Alle proteste del mondo camerale Mussolini reagì in modo infastidito, che non ammetteva repliche. Le CdC – nella loro nuova forma di Consigli provinciali dell'economia – divennero apparentemente, in virtù della riforma Belluzzo del 1926, i contenitori di un modello corporativo fondato sull'indistinta rappresentanza delle attività produttrici. In realtà la rilevanza pubblicistica del Consiglio era molto forte e l'Unione, in seguito alla riduzione degli istituti alla gestione degli aspetti locali dell'attività economica, non trovò più spazio nella nuova situazione.

La funzione di raccordo nazionale degli interessi economici era assicurata dalla Confindustria e dalle confederazioni nazionali riconosciute giuridicamente, con conseguente obbligatorietà di iscrizione da parte degli imprenditori; nel partito-stato, poi, i membri dei Consigli camerali venivano designati direttamente.

L'Unione venne messa, pertanto, in liquidazione; nel periodo che va dal 1926 al 1945 l'istituto camerale fu progressivamente incorporato nella pubblica amministrazione. La perdita di autonomia degli ex istituti camerali si tradusse comunque – oltre che in una burocratizzazione delle funzioni – anche in uno strumento di efficienza che trapassò (affinandosi) nel periodo repubblicano.

## **L'Unione nell'età repubblicana**

Con la fine del secondo conflitto mondiale e l'avvento della Repubblica, tornarono le spinte verso di una esatta definizione della natura e del ruolo delle Camere di Commercio, mentre rimase marginale il problema della configurazione istituzionale dell'Unione. Sebbene priva di una completa legittimazione formale, l'Unioncamere ebbe modo di trovare comunque, per via di fatto, una legittimazione sostanziale, cogliendo le opportunità offerte nel clima di ottimismo degli anni della ricostruzione.

Fino agli anni della programmazione essa si presenterà come punto di coordinamento e di potenziamento di una rete capillare di monitoraggio della congiuntura economica. Occorreva, a questo punto, conciliare due tendenze opposte: quella di mantenere l'autonomia di ciascuna Camera e quella di sviluppare una "forza centripeta" che avrebbe dovuto caratterizzare l'istituzione e lo sviluppo di un organismo di rappresentanza, che intendeva porsi come interlocutore per le politiche nazionali, strumento di partecipazione delle CdC presso gli organi centrali dello Stato. Nel 1948 l'Unione poteva vantare rappresentanti in una ventina di enti governativi di carattere economico, ma solo nel 1953 l'Unione ottenne il riconoscimento della personalità giuridica.

La programmazione economica che caratterizzò quegli anni derivava dalla necessità di eliminare gli squilibri che si accompagnavano al "miracolo economico" e il principale contributo dell'Unione fu quello di studio e di analisi. Dal 1964 in poi essa scelse di regionalizzare" la propria attività di studio e di iniziativa in favore della programmazione; decise quindi di avviare una nuova e più incisiva forma di presenza all'interno del sistema pubblico.

Tra il 1966 e il 1968 l'Unione promosse a livello regionale una serie di azioni inerenti alla programmazione, individuando "aree economiche di studio" (ben 260) diverse dalle circoscrizioni provinciali presenti in ciascuna regione. Fu, questo, un contributo innovativo e rilevante ai fini della localizzazione dell'intervento pubblico, in particolare per ciò che concerne le aree depresse.

## **La nascita delle Regioni**

L'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, avvenuta nel 1970, pose in primo piano il problema del riassetto di strutture e funzioni degli enti locali e di quelli camerali e della riscoperta della vera funzione delle CdC, allo scopo di scongiurare la "minaccia" rappresentata dalla creazione degli enti regionali. Prese avvio, pertanto, un lungo processo di discussione interna; dopo gli entusiasmanti anni 50 e il periodo "facile" del boom economico, durante i quali l'Unione aveva trovato modo di esprimere il proprio ruolo pubblicistico in modo spontaneo, le scadenze e le scelte organizzative imposte dalla programmazione non consentivano più di rinviare la legittimazione di tale ruolo.

Con l'arrivo della legge delega n.382 del 22 luglio 1975 le camere furono costrette a ricercare strategie per evitare di venire a trovarsi in posizione strumentale (o, addirittura, subordinata) nei confronti dello Stato e delle Regioni. L'Unioncamere istituì allora una commissione per lo studio dell'applicazione della legge 382, "con il compito di elaborare proposte di intervento a salvaguardia del ruolo autonomo delle Camere".

Presero l'avvio, dunque, due processi distinti: uno, di grande impatto programmatico, che mirava all'"autoriforma" delle Camere; l'altro, che portava alla modificazione delle disposizioni statutarie sul metodo contributivo. Il primo, l'autorifondazione, rappresentava un rinnovato "contratto sociale" fra l'istituzione camerale e le categorie economiche. E il nuovo contratto sociale richiedeva di venir sancito da una nuova costituzione.

Negli ultimi anni '70 s'impose in termini nuovi la questione della riforma delle Camere, dell'autoriforma dell'Unione, chiamata a divenire sempre più un momento di sintesi delle CdC e di un'unità federale in grado di esprimere una rappresentatività piena e riconosciuta.

L'Unione ebbe un rinnovato slancio dopo che (come previsto dal decreto presidenziale 616/77) venne confermata la legittimità delle Camere a far parte del nuovo assetto istituzionale dello Stato e sancito l'importante principio che una legge nazionale dovesse provvedere alla riforma dell'ordinamento camerale.

Il dibattito venne fondato sulla considerazione dell'esistenza di uno slittamento dell'attività camerale da incombenze burocratico-amministrative a compiti e funzioni tecnico-operativi, di studio, di progettazione e di promozione dell'impresa e dell'imprenditorialità. Da quel momento il sistema camerale si andò evolvendo intorno al concetto di "rete" ed in questa prospettiva venne ripensato anche il ruolo dell'Unioncamere.

Il problema che le Camere si trovarono ad affrontare nella seconda metà degli anni '80 fu quello della "identificazione": volendo rappresentare adeguatamente il mondo economico e il sistema delle imprese, era indispensabile che le imprese potessero identificarsi nella rappresentanza politica e istituzionale delle Camere di Commercio.

Ormai erano maturi i tempi per la regolazione legislativa del sistema camerale, L'Unioncamere, senza attendere riscontri da parte del potere centrale, avviò una progettazione autonoma, istituendo – il 26 luglio 1986 – una Commissione di studio per la riforma delle CdC. Fu necessario, però, attendere ancora perché lo sforzo di "fare sistema camerale" si attuasse: il 29 dicembre 1993 andò in porto, dopo un cinquantennio, la legge di riordinamento delle CdC, tuttora in vigore. Si tratta di una legge che, per diversi aspetti ha codificato le trasformazioni avvenute grazie al cammino di autoriforma intrapreso molti anni prima e, per altri versi, ha aperto nuove prospettive al sistema camerale.

### **La legge 580/1993**

La legge 580/1993 è stata approvata in un periodo in cui il sistema istituzionale italiano appariva ancora organizzato intorno a strutture eccessivamente centralistiche, nelle quali il modello piramidale non sembrava più accettabile. In questa prospettiva la legge n.580 ha costituito una svolta e un modello per reimpostare il rapporto tra Stato e imprese.

Del resto, proprio dalla volontà di porsi al servizio delle imprese aveva preso l'avvio il cammino dell'autoriforma; la stessa articolazione territoriale (che, nella prima metà degli anni '90, poteva vantare poco meno di cento sedi delle Camere, oltre un centinaio di sedi distaccate, circa centoventi aziende speciali e quasi una cinquantina di CdC italiane all'estero) si ispirava al principio secondo il quale sono le amministrazioni pubbliche a servire le imprese e non queste a seguire lo Stato.

Affermazione, questa, sancita dalla legge Bassanini n.59 /92, tra cui i principi fondamentali vi è quello della sussidiarietà; questa legge, che ha modificato radicalmente l'apparato amministrativo pubblico, ha introdotto il concetto di autonomie funzionali, delle quali fanno parte gli enti camerali. In ogni caso , la legge 580 rappresenta un ponte che lega saldamente il passato dell'autoriforma al futuro del dopo riforma ed ha lanciato quattro sfide: quelle del servizio e dell'efficienza del rapporto con i protagonisti e gli interlocutori della riforma, delle alleanze ed, infine, della riforma istituzionale. In questi anni uno dei compiti principali dell'Unioncamere è stato quello di dare un sostegno alla trasparenza e all'affidabilità dei mercati in una società economica che è divenuta globale, ma al tempo stesso è ancor più radicata nel territorio. Articolo tratto dalla rivista Per l'impresa. Network delle Camere di Commercio, Anno VII n.21, 5 dicembre – 21 dicembre 2001.