



CONFINDUSTRIA

Commissione Industria

Senato della Repubblica

*Schema di decreto di
riforma del sistema delle
Camere di commercio*

21 Settembre 2016

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

*Schema di decreto di riforma del
sistema delle Camere di
commercio*

A cura di:

Antonella Mansi

*Vice Presidente per l'Organizzazione
Confindustria*

Signor Presidente, onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'opportunità di rappresentarVi alcune riflessioni sullo schema di decreto di riordino delle Camere di commercio, che Confindustria segue con attenzione.

Infatti, **le imprese e le Associazioni del nostro Sistema manifestano da tempo preoccupazioni sul ruolo e sul funzionamento delle Camere.**

Preoccupazioni legate, anzitutto, alla divaricazione tra la *mission* istituzionale e le prerogative in concreto esercitate: l'azione camerale ha assunto, nel tempo, un perimetro ampio, spesso inefficace, che in alcuni casi esorbita dalle *funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese* e si sovrappone a quello di altri soggetti, pubblici e privati.

Sul piano organizzativo, il sistema camerale appare ingombrante e oneroso: l'articolazione è ancorata alla dimensione provinciale ed è appesantita da un vasto apparato di aziende speciali e organismi collegati. Una complessità che pesa sulle imprese, cui spetta l'onere di sostenerla.

Era, quindi, necessario intraprendere un processo di riforma, che è stato avviato due anni fa e va ora completato.

Ritengo, peraltro, che l'occasione odierna sia preziosa per inserire le nostre riflessioni sulla riforma camerale nel contesto più ampio della **trasformazione, in atto, dei rapporti tra PA e imprese**, nonché della **riorganizzazione della rappresentanza delle imprese**.

Sul primo punto, la Riforma Madia affronta il tema del rinnovamento degli apparati pubblici in modo unitario, attraverso una profonda rivisitazione del perimetro pubblico e dei processi decisionali, con l'obiettivo, tra gli altri, di rendere più efficiente la macchina, contrastare l'autoreferenzialità dell'amministrazione e sensibilizzarla sulle conseguenze delle sue decisioni.

Su un diverso piano, anche la rappresentanza imprenditoriale sta affrontando cambiamenti profondi, come posso testimoniare alla luce della mia esperienza

negli organi direttivi di Confindustria. Mi riferisco alla riforma Pesenti, che abbiamo approvato nel 2014 e stiamo ora implementando, attraverso processi aggregativi che ci consentono di essere più autorevoli ed efficaci, riducendo gli organi direttivi e assicurando maggiore efficienza nei servizi offerti agli associati.

Ritengo che la riforma camerale non possa prescindere da questi processi di trasformazione, poiché **le Camere dovrebbero rappresentare il luogo di raccordo tra gli interessi delle imprese e gli altri interessi rilevanti sui territori.**

In particolare, credo che i principi della Riforma Madia, ma anche alcune soluzioni adottate in tema di rappresentanza associativa, possano contribuire a valutare e migliorare le misure contenute nello schema di decreto.

Dal nostro punto di vista, questi principi possono essere così sintetizzati: *i)* evitare sovrapposizioni, stabilendo in modo chiaro “chi fa cosa”; *ii)* favorire processi aggregativi per un uso più efficiente delle risorse; *iii)* garantire l’ascolto costante di tutti i soggetti interessati; *iv)* dare attuazione rapida a processi di ammodernamento attesi da tempo.

Applicando questi principi, il ruolo delle Camere dovrebbe esplicarsi attraverso:

- 1.** la realizzazione di processi aggregativi e di snellimento della *governance*;
- 2.** l’esercizio di funzioni istituzionali ben individuate;
- 3.** la cura e la promozione del sistema delle imprese attraverso attività mirate, concordate e realizzate in sintonia con le associazioni imprenditoriali, cui spetta la funzione di rappresentanza diretta delle imprese.

A giudizio di Confindustria, lo schema di decreto fa registrare importanti passi avanti lungo la prima di queste tre direttrici, mentre sul tema delle funzioni continuano a registrarsi ambiguità e contraddizioni, come pure è necessario qualche chiarimento rispetto al rapporto con le associazioni imprenditoriali.

Venendo ai punti specifici, uno dei più qualificanti dello schema di decreto è senz’altro la **ridefinizione della geografia camerale.**

In particolare, lo schema di decreto supera la formula organizzativa provinciale e ancora il presidio della Camera a un determinato bacino imprenditoriale (75.000 imprese), ponendo i presupposti per accorpamenti su base dimensionale e fissando l'obiettivo di un numero massimo di 60 Camere sul territorio.

Confindustria non può che condividere questo approccio: adeguare la rete camerale alla geografia economica del Paese vuol dire assicurare effettività ed economicità alla sua presenza sui territori, ma a condizione che i principi contenuti nello schema di decreto non rimangano sulla carta. Per questo motivo, occorrerà una rigorosa attività di monitoraggio, cui il Parlamento potrà senz'altro contribuire, sui successivi passaggi attuativi demandati a Unioncamere e al Ministero dello sviluppo economico (MISE).

Inoltre, il nostro auspicio è che la definizione delle nuove circoscrizioni territoriali si riveli qualcosa di più di un'operazione aritmetica volta a portare il numero delle Camere entro il limite di 60. La riforma dovrebbe andare oltre i parametri numerici e le resistenze campanilistiche e, a tendere, puntare su un'articolazione regionale, cui derogare solo in presenza di effettive esigenze economico-sociali.

Positive anche le scelte in tema di razionalizzazione delle Unioni regionali e delle partecipazioni societarie; per queste ultime si è scelto di rinviare al parallelo decreto di riordino delle società pubbliche, che Confindustria ha sostenuto con forza. Come pure sono condivisibili, perché coerenti con l'esigenza di recuperare la vocazione originaria dell'ente, le misure di snellimento degli organi di vertice, la gratuità degli incarichi direttivi e i limiti al rinnovo dei mandati.

Quanto al tema delle **funzioni camerali**, lo schema di decreto solleva, invece, diverse perplessità.

L'obiettivo perseguito dalla delega è di un complessivo ridimensionamento dei compiti spettanti alle Camere, mediante l'attribuzione di *"specifiche competenze"* e l'eliminazione di *"duplicazioni con altre amministrazioni"*.

L'impostazione è coerente con una delle principali finalità della riforma Madia che, con riferimento alla riorganizzazione dell'amministrazione statale, specifica l'esigenza di riordinare, accorpate e sopprimere uffici e organismi.

Lo schema di decreto, però, non declina questo modello in modo coerente.

Infatti, alle tipiche prerogative camerali – quali la pubblicità legale, la formazione e gestione del fascicolo informatico di impresa, la tutela del consumatore e della fede pubblica – si aggiungono funzioni ulteriori che, per loro natura, non possono essere appannaggio esclusivo del sistema camerale e che, peraltro, vengono definite mediante l'utilizzo di formule ambigue o ridondanti.

È il caso, ad esempio, della valorizzazione del patrimonio culturale e della promozione del turismo, ambito rispetto al quale è ben possibile – e in alcuni casi auspicabile – che le Camere assumano iniziative, ad esempio, cofinanziando progetti, ma che non dovrebbe essere cristallizzato in una funzione istituzionale.

Si tratta di una prima significativa criticità, in quanto vi è il rischio di disomogeneità nell'articolazione concreta delle attività, nonché di duplicazioni rispetto alle prerogative di altri soggetti. Ciò vanificherebbe l'obiettivo di una chiara delimitazione del perimetro "tipico" di attività delle Camere.

Una seconda criticità riguarda una funzione del tutto inedita, vale a dire quella di *assistenza e supporto alle imprese in regime di libero mercato*.

Questa espressione, ampia e ambigua, sembra riconoscere alle Camere un compito, attualmente non previsto, consulenziale e assistenziale a vasto raggio, tale da invadere ambiti rilevanti di libero mercato.

La nuova funzione appare contraria ai principi generali dell'ordinamento in materia di sussidiarietà orizzontale, che preservano dall'intervento pubblico quegli spazi nei quali possono efficacemente agire i privati.

Non solo, perché siamo di fronte a una scelta censurabile anche per evidenti ragioni di opportunità, in quanto potrebbe determinare condotte poco virtuose da parte delle Camere, a discapito della leale concorrenza con altri operatori.

È evidente, allora, che occorre un ripensamento in ordine al tema delle funzioni.

In primo luogo, **vanno definite con chiarezza le prerogative core delle Camere, riconducendole a specifiche funzioni obbligatorie “esclusive”, quali:**

- l’anagrafe delle imprese, che già oggi rappresenta un’eccellenza;
- l’informazione economica, rispetto alla quale le Camere potrebbero svolgere un ruolo esclusivo e inedito di osservatorio privilegiato sui territori;
- la tutela del consumatore e della fede pubblica, anche in chiave di deflazione del contenzioso civile e, dunque, di sviluppo dei sistemi di risoluzione alternativa delle controversie.

In questo perimetro “tipico” potrebbero essere ricomprese, inoltre, specifiche prerogative certificatorie delegate dal MISE, considerando la necessità di presidiare adeguatamente i nuovi mercati di prodotti e servizi. Si pensi, solo per citare un esempio, alle attività che rientrano nell’ampio concetto della *sharing economy* e che pure sono oggetto di attenzione da parte del Legislatore.

In secondo luogo, **a quelle core potrebbero affiancarsi alcune, limitate funzioni di sostegno all’economia locale**, da svolgersi in cooperazione con le altre amministrazioni pubbliche e i soggetti privati interessati.

Mi riferisco, in particolare, al sostegno alla competitività delle imprese e dei territori e all’orientamento al lavoro e alle professioni.

Quanto alla prima, a nostro giudizio in questo ambito l’attività delle Camere dovrebbe focalizzarsi sul supporto nell’**accesso al credito** da parte delle imprese, anche attraverso opportune forme di cooperazione con i confidi, nonché sulla promozione di progetti strategici in materia di **infrastrutture** (ad esempio, porti e aeroporti). Al contrario, da questo ambito andrebbero escluse le attività di supporto all’internazionalizzazione delle imprese previste dallo schema di decreto, che duplicano prerogative di altri enti pubblici (ad esempio, ICE-SACE, SIMEST) e attengono direttamente al perimetro della rappresentanza delle imprese, in contraddizione con la natura delle Camere di commercio.

Per quanto concerne l'orientamento al lavoro e alle professioni, alle Camere andrebbero riservate la tenuta e la gestione del Registro nazionale per l'alternanza scuola-lavoro, eliminando ulteriori prerogative – pure previste dallo schema – che, invece, possono essere più efficacemente svolte da altri soggetti pubblici (ad esempio, i Centri per l'impiego, l'ANPAL, le Università).

Sull'esercizio di queste funzioni, specie quelle di sostegno alla competitività delle imprese, un aspetto rilevante è la programmazione delle concrete attività da parte del Consiglio. È in questa sede, infatti, che vengono individuati gli indirizzi e, soprattutto, gli ambiti su cui si orienterà l'azione camerale. Al riguardo, lo schema di decreto prevede che il programma pluriennale sia sottoposto alla *previa adeguata consultazione delle imprese*. L'obiettivo è di concentrare le attività sulle effettive esigenze del territorio, ma il coinvolgimento delle singole imprese potrebbe vanificare l'efficacia della consultazione, considerata anche la difficoltà nel fare sintesi delle diverse posizioni e nell'individuare le priorità.

Pertanto, in luogo delle imprese, i meccanismi di consultazione andrebbero indirizzati verso le loro Associazioni di rappresentanza, di cui gli organi camerale sono espressione. Ciò, da un lato, sarebbe coerente con la natura delle Camere, quali enti pubblici esponenti delle Associazioni imprenditoriali e, dall'altro, consentirebbe di escludere dalla programmazione quelle attività tipiche del libero associazionismo d'impresa e già adeguatamente svolte sul territorio.

In terzo luogo, e così concludo, è necessario scongiurare il rischio di fare delle Camere dei soggetti ibridi e potenzialmente dannosi rispetto alle dinamiche concorrenziali.

In questo senso, riteniamo che vadano radicalmente **stralciati i riferimenti a non meglio precisate attività consulenziali e/o di supporto da svolgersi in regime di libero mercato**.