

## **AUDIZIONE DELL'UNIONCAMERE**

**INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA SUL  
DISEGNO DI LEGGE N. 1577 IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

**1<sup>a</sup> COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI**

**Senato della Repubblica**

***Roma, 18 settembre 2014***



## Sommario

PREMESSA.....	4
LE CAMERE DI COMMERCIO: NATURA E FUNZIONI.....	5
L'ARTICOLO 9 SUL RIORDINO DELLE FUNZIONI E DEL FINANZIAMENTO DELLE CAMERE DI COMMERCIO .....	8
<b>Comma 1, lett. a) Finanziamento</b> .....	11
<b>Comma 1, lett. b) Circoscrizioni territoriali</b> .....	14
<b>Comma 1, lett. c) Competenze</b> .....	14
<b>Comma 1, lett. c) Partecipazioni societarie</b> .....	17
<b>Comma 1, lett. d) Registro Imprese</b> .....	17
<b>Comma 1, lett. e) Governance</b> .....	21
<b>Comma 1, lett. f) Disciplina transitoria</b> .....	21
OSSERVAZIONI GENERALI DELLE CAMERE DI COMMERCIO SUI CONTENUTI DEL DISEGNO DI LEGGE .....	23
<b>Articolo 1 – Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le     imprese</b> .....	24
<b>Articolo 7 - La riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato</b> .....	27
<b>Articolo 8 - Definizione di Pubblica Amministrazione</b> .....	29
<b>Articolo 10 – Dirigenza pubblica</b> .....	30
<b>Articolo 14 – Riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle     pubbliche amministrazioni</b> .....	31

## **PREMESSA**

**L'Unioncamere, ente pubblico che associa tutte le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura italiane, anch'esse enti pubblici dotati di autonomia funzionale i cui organi di governo sono designati dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio, esprime con il presente documento la propria posizione sugli aspetti di interesse contenuti nel ddl oggetto dell'indagine conoscitiva.**

Le Camere di commercio sono consapevoli della **necessità di riformarsi in maniera anche profonda e complessiva** e per questo accolgono con favore progetti di riforma organici e completi che possano razionalizzare il Sistema camerale, valorizzandone contestualmente la natura di autonomie funzionali e il patrimonio di competenze, senza però privarle delle risorse e dei loro compiti fondanti.

Proprio per avviare il cambiamento, **nello scorso mese di aprile è stato approvato in sede di Assemblea dei presidenti dell'Unioncamere un percorso di autoriforma**, attraverso una razionalizzazione del sistema finalizzata alla riduzione dei costi e all'incremento dell'efficienza.

**La riforma delle Camere di commercio** deve certamente rivedere aspetti importanti quali il sistema di finanziamento, il complesso delle funzioni che esse svolgono, l'organizzazione territoriale, la governance e le modalità di svolgimento delle attività, ma **non deve prescindere dalla conferma della loro natura pubblica e dalla certezza del loro finanziamento.**

**In particolare, con riferimento all'art. 9 del disegno di legge in esame, le Camere di commercio si dichiarano pronte e disponibili ad attuare anche profondi cambiamenti nel proprio sistema e nella propria organizzazione purché si faccia chiarezza sull'obiettivo della riforma che si intende operare, attraverso un disegno organico.**

**In tal senso si deve tenere conto che il Parlamento è di recente intervenuto operando un vero e proprio taglio lineare del diritto annuale delle Camere di commercio - che rappresenta la fonte di finanziamento del Sistema, non essendo previsto alcun trasferimento dal bilancio dello Stato - senza preventivamente riorganizzare il sistema stesso e dei suoi compiti. Infatti, con l'approvazione dell'art. 28 del decreto-legge n. 90/2014, convertito nella Legge n. 114/2014, il**

**diritto annuale delle Camere di commercio è stato ridotto consistentemente – del 35% per il 2015, del 40% per il 2016 e del 50% a decorrere dal 2017.**

**Il taglio del diritto annuale previsto dall'art. 28, a fronte di un risparmio a regime per le imprese davvero esiguo (circa 5 euro al mese per impresa), produrrà rilevanti impatti negativi sulle economie dei territori, sull'occupazione, sui bilanci delle Camere di commercio e direttamente sul bilancio dello Stato, con un effetto recessivo generale che non potrà certo rappresentare un contributo positivo allo sviluppo economico del Paese.**

Infatti, tenendo conto della riduzione degli interventi a sostegno delle economie locali conseguenti alle minori entrate delle Camere a seguito del taglio del diritto annuale, si stima una **perdita complessiva di 1,7 miliardi di euro di valore aggiunto nel 2015** a carico dell'intero indotto economico del Paese. Una perdita che nel **2016** raggiungerà **1,9 miliardi di euro** e nel **2017 ben 2,5 miliardi di euro**, che corrisponderebbero a **una flessione a regime di circa due decimi di punto percentuale del valore aggiunto corrente complessivamente prodotto nel Paese** (All. 1).

## **LE CAMERE DI COMMERCIO: NATURA E FUNZIONI**

Con la **legge n. 580 del 1993** le Camere di commercio sono state riconosciute quali **enti pubblici che svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese**, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali.

La legge **ha esaltato l'autonomia degli enti camerali**, ne ha reintrodotto - attraverso l'istituzione dei consigli camerali - il carattere rappresentativo dei settori economici e ha sancito e **rafforzato il ruolo delle Camere quali istituzioni di servizio delle imprese e di raccordo tra imprese e mercato, e tra imprese e Pubblica Amministrazione.**

L'approvazione della Legge n. 580/1993, infatti, è stata il risultato di un ripensamento del sistema istituzionale italiano che appariva organizzato attorno a strutture eccessivamente centralistiche ed era difficilmente conciliabile con il modello, che negli anni ha poi dato ottimi risultati, dell'allocazione delle funzioni pubbliche ad un livello territorialmente e funzionalmente più vicino agli amministrati.

Nel tempo, e nel quadro della progressiva attuazione del progetto di decentramento amministrativo avviato con la **Legge n. 59/97 "Bassanini"** che per la **prima volta riconosce a livello normativo le autonomie funzionali** introducendo una norma di salvaguardia dei compiti *"esercitati localmente in regime di autonomia funzionale"*

dalle Camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura e dalle Università degli studi”, **la natura ed il ruolo delle Camere di commercio si sono evoluti e rafforzati.**

Lo stesso provvedimento, inoltre, **introduce esplicitamente il principio di sussidiarietà** quale criterio per i rapporti non solo tra le istituzioni a base territoriale, ma tra queste e le altre istituzioni (quali le Camere di commercio) e tra le istituzioni e la società.

Grazie all’ingresso esplicito delle autonomie funzionali nell’ordinamento italiano, come soggetti protagonisti del processo di redistribuzione delle competenze amministrative sulla base del principio di sussidiarietà, il provvedimento ha segnato un passaggio fondamentale precisando che **il criterio di prossimità, in base al quale scegliere l’ente da preferire, è da intendere non soltanto in senso territoriale ma anche in senso funzionale**: questo significa, ad esempio, che **per la comunità degli imprenditori l’istituzione più “vicina” è la Camera di commercio.**

Ed è proprio la natura di autonomie funzionali che pone le Camere di commercio in stretto raccordo con i sistemi imprenditoriali locali e con i territori di riferimento.

**Gli enti dotati di autonomia funzionale, infatti, sono sì "pubblico" (quindi espressione della statualità) ma nell'essere pubblico presentano una "qualità strutturale" che li differenzia dalle tipiche espressioni del pubblico, costituite - com'è noto - dallo Stato e dagli altri enti territoriali.**

Le autonomie funzionali, infatti, non sono legate al circuito della rappresentanza politica generale o agli apparati amministrativi centrali, ma sono **espressione del "pezzo" di società civile cui si rivolge la loro azione.** Ciò è confermato in modo esemplare dalle Camere di commercio che sono espresse dalla comunità delle imprese del territorio, e rispetto alla quale sono le istituzioni pubbliche più vicine.

**Il ruolo degli enti di autonomia funzionale è stato poi ulteriormente confermato dal legislatore con la cd. legge “La Loggia” – la legge n. 131 del 2003 – che include tra i principi che debbono informare la riallocazione delle funzioni amministrative quello del “rispetto, anche ai fini dell’assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale”.**

Successivamente, con il **decreto legislativo n. 23/2010** di modifica della legge 580/93 **il Legislatore ha confermato le Camere di commercio quali enti espressione della comunità delle imprese nel territorio** e istituzioni pubbliche ad esse più vicine secondo il principio della sussidiarietà orizzontale, **riconoscendone espressamente la**

**natura di enti dotati di autonomia funzionale e ancorandone l'attività al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione.** Il medesimo decreto, all'articolo 2, **individua le funzioni fondamentali delle Camere di commercio,** così come **la possibilità per le Camere di esercitare le funzioni ad esse delegate dallo Stato e dalle Regioni,** sempre sulla base del principio di sussidiarietà.

In particolare, trasformando quelle che prima erano delle semplici attività in delle vere e proprie "competenze" previste per legge, la norma elenca le funzioni e i compiti demandati alle Camere e afferma che queste ultime **svolgono funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese e delle economie locali nonché funzioni nelle materie amministrative ed economiche relative al sistema delle imprese.**

Oggi le Camere di commercio sono istituzioni che, per la loro diffusione sul territorio e contestualmente la loro struttura di rete a dimensione nazionale, hanno l'opportunità di conoscere ed interpretare le esigenze locali e allo stesso tempo hanno la capacità di avere una visione omogenea, anche a livello europeo ed internazionale, attraverso i collegamenti con Eurochambres e la Camera di commercio internazionale.

**In questa cornice, normativa e operativa, il legislatore ha attribuito al Sistema camerale molte competenze che, proprio in quanto previste dalla legge, sono obbligatorie (All. 2).**

Tra queste quella primaria della tenuta del **Registro delle imprese** e dei numerosi **albi, ruoli ed elenchi professionali** istituiti per lo svolgimento di specifiche attività economiche (raccomandatari marittimi, impiantisti, autoriparatori, ecc.); la tenuta del **Registro informatico dei protesti** e dell'**Albo Gestori Ambientali**; le competenze per il **rilascio e il rinnovo dei dispositivi di firma digitale** e il **rilascio delle carte tachigrafiche**; le funzioni del **SUAP** (Sportello unico per le attività produttive), che le Camere possono esercitare su delega da parte dei Comuni.

A queste si aggiungono specifiche funzioni in materia di **regolazione del mercato**, di **risoluzione stragiudiziale delle controversie** (arbitrato, mediazione e conciliazione per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori) e di predisposizione dei **contratti tipo** e di **verifica delle clausole vessatorie**; funzioni di **gestione delle Borse merci** e **rilevazione dei prezzi all'ingrosso** e nell'ambito della **metrologia legale** e della **sicurezza e conformità di numerosi prodotti** immessi sul mercato, per la tutela del consumatore e della concorrenza.

Ulteriori competenze riguardano la **materia ambientale** – da quelle relative alla **ricezione del MUD** (Modello Unico di Dichiarazione ambientale) a quelle inerenti

alla **tenuta di ulteriori Registri nazionali** (dei produttori di RAEE, di Gas Fluorurati e di pile e accumulatori) – e la **proprietà industriale**, con particolare riferimento alla ricezione delle domande di registrazione per marchi di impresa nazionali e internazionali e delle richieste di brevetto.

Oltre a ciò, le Camere di commercio sono chiamate a svolgere molteplici funzioni e compiti per la **promozione degli interessi generali delle imprese e il sostegno alla competitività delle economie locali**, sul territorio nazionale e all'estero, con attività di informazione, affiancamento, supporto e tutoraggio alle imprese in materia: di **internazionalizzazione**, anche attraverso la rete delle 81 Camere di commercio italiane all'estero e le 38 Camere italo-estere ed estere in Italia; di **accesso al credito**, con oltre 70 milioni di euro annuali destinati ai Consorzi fidi; di **qualificazione delle filiere e tutela del made in Italy**; di **formazione e sostegno alla nuova imprenditorialità**; di **sostegno all'infrastrutturazione** dei territori (trasporto e logistica, mercati all'ingrosso, fiere, ecc); di **turismo e cultura**; di sostegno all'**innovazione e al trasferimento tecnologico e di informazione economica**.

## **L'ARTICOLO 9 SUL RIORDINO DELLE FUNZIONI E DEL FINANZIAMENTO DELLE CAMERE DI COMMERCIO**

La proposta normativa in oggetto dispone una **delega legislativa per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del sistema di finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura** i cui principi e criteri direttivi prevedono – tra gli altri – la riduzione delle funzioni degli enti camerali, con particolare riferimento a quelle di promozione di territori ed economie locali, la ridefinizione delle loro circoscrizioni territoriali e la revisione della *governance* delle Camere di commercio.

In linea generale, **Unioncamere condivide la necessità di una riforma incisiva del Sistema camerale nel suo complesso** che si ponga l'obiettivo di adeguare i servizi per le imprese e i territori alle nuove sfide poste dalle straordinarie trasformazioni economiche che si sono manifestate negli ultimi anni, accelerando il proprio corso. **Si condivide altresì la necessità di razionalizzare il Sistema camerale, riducendone i costi e aumentandone l'efficienza.**

Tuttavia, **i criteri inseriti dal Governo nell'ambito della proposta di delega non paiono ispirarsi ad una effettiva volontà di razionalizzazione del sistema delle Camere di commercio, che sia in grado di valorizzarne la natura di autonomie**



**funzionali e il patrimonio di competenze accumulato nel tempo e di rafforzarne il ruolo e la capacità di servizio nei confronti delle imprese.**

I principi della delega relativi all'eliminazione del diritto annuale, alla riduzione di compiti e funzioni e al trasferimento della competenza relativa alla tenuta del Registro delle imprese al MiSE porterebbero infatti a uno **“svuotamento” delle Camere di commercio**, privandole di risorse e di compiti fondanti, e concretizzando una progressiva **“sostituzione”** di enti intermedi presenti sul territorio a favore di una scelta centralistica nella quale prevalgono spinte accentratrici e riduttive delle istituzioni non politiche.

Tale disegno, in sostanza, **parrebbe contraddire il percorso svolto sinora dalle Camere di commercio quali autonomie funzionali vicine alla comunità delle imprese, nel solco di una sussidiarietà orizzontale voluta – fortemente e con continuità – dal legislatore negli ultimi venti anni.** Il tutto indebolendo uno degli attori dello sviluppo che **ha svolto e continua a svolgere importanti funzioni di tutela dell'interesse pubblico**, riversando risorse sui territori e mettendo in campo iniziative di sostegno alle economie locali e a un tessuto produttivo composto di Micro e Piccole e medie imprese, **per creare un ecosistema operativo più favorevole per l'universalità delle imprese.**

Nel quadro di una riorganizzazione complessiva che sia orientata a migliorare e potenziare la risposta della pubblica amministrazione alle esigenze di cittadini e imprese, si ritiene che il **sostegno alla competitività di un simile tessuto produttivo possa essere assicurato esclusivamente da un soggetto di natura pubblica, articolato sul territorio per garantire ascolto e servizi di prossimità, e che disponga di risorse certe e provenienti dalla totalità del mondo imprenditoriale.** Solo potenziando questo modello si può favorire il superamento di quelle asimmetrie tra aziende e tra territori che ancora ostacolano la crescita competitiva e coesa del Paese.

Per queste ragioni, nel condividere l'opportunità di una organica riforma degli assetti del Sistema camerale che sia ispirata a criteri di efficienza ed efficacia, **si ritiene che tale riforma non possa che confermare la natura pubblica delle Camere di commercio**, quali istituzioni funzionalmente più **“prossime”** alle imprese.

**Si condivide altresì l'opportunità di una revisione complessiva del sistema di finanziamento delle Camere di commercio**, da attuarsi anche tenendo presenti modelli di altri sistemi camerali europei che hanno dimostrato la loro adeguatezza e funzionalità,

collegando parte delle entrate delle Camere alle attività destinate alla collettività delle imprese e parte a servizi a domanda individuale.

Nel costruire tale rinnovato modello, tuttavia, **non si può prescindere dalla necessità, connessa alla natura pubblica delle Camere di commercio, di prevedere un sistema di finanziamento certo**, in modo da non contravvenire al principio della copertura finanziaria di cui all'art. 81 della Costituzione, come invece accadrebbe a seguito della eliminazione del diritto annuale e alla contestuale previsione che le Camere continuino ad esercitare funzioni di pubblico rilievo.

Il Sistema camerale è altresì **favorevole alla revisione dei compiti e delle funzioni, a partire però dalla valorizzazione del complesso delle competenze già in capo alle Camere di commercio** con un ruolo trasversale di affiancamento, accompagnamento e supporto nei diversi ambiti della semplificazione, della regolazione del mercato e della competitività delle imprese.

Si ritiene infatti utile razionalizzare le competenze delle Camere, giungendo anche ad attribuirle a queste ultime in maniera esclusiva. In particolare, è **da potenziare il ruolo del Sistema camerale nella semplificazione e nella regolazione del mercato – a partire dalla gestione del Registro delle imprese, che rappresenta l'architrave dell'intero sistema di regolazione – individuando le Camere quali agenti della semplificazione e punto unico pubblico di accesso alla PA da parte dei soggetti che svolgono attività economiche**, prendendo le mosse dalle attività che già realizzano per la gestione del portale [impresainungiorno.gov.it](http://impresainungiorno.gov.it) e, in caso di delega da parte dei comuni, del SUAP.

Allo stesso tempo, potrebbe essere rafforzato il ruolo delle Camere quale soggetto facilitatore dei rapporti con le altre amministrazioni, per l'attrazione di investimenti e per il superamento degli oneri e dei vincoli burocratici.

Si condivide altresì l'opportunità di **definire meglio le competenze delle Camere di commercio in materia di promozione del territorio e delle economie locali**, rafforzando e valorizzando le attività che queste ultime – forti del proprio radicamento sul territorio – già utilmente svolgono per sostenere i sistemi economici locali, in Italia e all'estero, con la formazione, l'affiancamento e il supporto alle imprese, in un'ottica di sussidiarietà coinvolgendo in tale processo le altre pubbliche amministrazioni, le associazioni di categoria e i professionisti.

La legge di delega, in particolare, dovrebbe prevedere una **valorizzazione del ruolo delle Camere di commercio** all'interno di un processo organico teso ad individuare la più adeguata collocazione funzionale, strategica e operativa per lo svolgimento di

determinate funzioni. Ciò anche **tenendo conto del processo di riallocazione di competenze, in corso in questa fase di attuazione della legge cd “Delrio”** su province e città metropolitane, **in materia di formazione professionale, di ambiente ed energia, a supporto, promozione e assistenza al sistema delle imprese**, in linea con l’ordine del giorno (n. 9/1542-A/28) in questo senso presentato dal Parlamento ed accolto dal Governo in fase di approvazione della legge.

Il Sistema camerale è altresì favorevole ad una semplificazione della *governance* delle Camere di commercio, nell’ambito di un **percorso di riforma che operi nel senso di valorizzare pienamente l’autonomia e l’autogoverno da parte della categorie delle imprese di cui le Camere sono enti esponenziali**, favorendo la più ampia partecipazione di tutti i soggetti dell’economia cui queste ultime rivolgono la propria azione.

Dal punto di vista organizzativo, il Sistema camerale è **favorevole a una ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle Camere di commercio** che muova verso un presidio efficiente – e al contempo efficace – delle funzioni camerali. In questo senso, negli ultimi mesi il Sistema camerale ha **già avviato, su base volontaria, i primi processi di accorpamento** con l’obiettivo di ridurre di circa la metà il numero delle Camere di commercio, garantendo il rispetto dell’equilibrio economico e salvaguardando allo stesso tempo il legame qualificante con i territori e le economie locali. Si valuta positivamente anche l’esigenza di **procedere ad una nuova disciplina organica e complessiva per le partecipazioni societarie**, su cui il testo di delega interviene.

Infine, **si condivide assolutamente la priorità e l’esigenza di garantire il mantenimento dei livelli occupazionali**, assicurando altresì la stabilità finanziaria agli enti camerali, come richiamato dall’ultimo dei criteri di delega elencati. Tuttavia, coerentemente con le proposte formulate e con la natura pubblica delle Camere di commercio, **si ritiene che tale esigenza debba essere garantita non solo in una fase transitoria, ma in maniera continuativa.**

In merito ai singoli criteri di delega, si evidenzia quanto segue:

#### **Comma 1, lett. a) Finanziamento**

In base all’**art. 18 della legge n. 580/93**, al finanziamento ordinario delle Camere di commercio si provvede mediante il diritto annuale versato dalle imprese, i proventi derivanti dalla gestione di attività e prestazione di servizi, diritti di segreteria

sull'attività certificativa svolta e sull'iscrizione in ruoli, elenchi, registri, albi e ulteriori entrate e contributi.

Nello specifico, il diritto annuale nasce con la legge n. 51 del 1982 (art. 34) come entrata *“a carico di tutte le ditte che svolgono attività economica iscritte agli albi e registri”* delle Camere di commercio, finalizzata ad accrescere gli interventi promozionali delle stesse Camere in favore delle piccole e medie imprese.

Alla fine degli anni '80, dovendo lo Stato ridurre la propria spesa corrente, il diritto annuale fu trasformato in un'entrata tributaria delle Camere di commercio, destinata a finanziare in via esclusiva il Sistema camerale. In due anni il trasferimento statale fu azzerato e soppresso e le Camere di commercio divennero enti finanziati direttamente dalla comunità per la quale operano: le imprese.

Se in origine si trattava di un'entrata di poco peso, affiancata al trasferimento statale per finanziare la promozione delle economie locali, **oggi il diritto annuale rappresenta la principale forma di finanziamento dell'attività delle Camere di commercio**, raggiungendo circa il 70% delle entrate iscritte nei bilanci camerale (All. 3).

La logica che ispira la disciplina del diritto annuale e della sua determinazione è infatti quella della **corrispondenza tra il suo ammontare e quello dei costi dei servizi che il diritto medesimo serve a finanziare: diritto annuale e servizi non sono due variabili indipendenti, ma due valori in stretta correlazione**, il primo dipendendo dai secondi e dovendo su di essi essere calibrato.

La continuità dell'azione delle Camere, tuttavia, oggi è messa alla prova da quanto dispone l'**art. 28 della legge n. 114/2014 di conversione del decreto-legge n. 90/14 che già prevede una riduzione del diritto annuale, del 50% a regime dal 2017**, che produrrà importanti effetti negativi sulle economie dei territori, sull'occupazione, sui bilanci delle Camere e in ultima analisi sul bilancio dello Stato (si veda per una sintesi la figura a pg. 11 dell'All. 1), per un risparmio a regime per le aziende italiane davvero esiguo.

**Tanto premesso, il Sistema camerale condivide l'opportunità di rivedere il sistema di finanziamento delle Camere di commercio**, nel quadro di una riforma complessiva degli assetti e delle funzioni del sistema che sia **in grado di stimolare l'efficienza e l'efficacia nell'azione di servizio degli enti camerale, minimizzando – al contempo – gli oneri posti a carico delle imprese.**

A tal fine, si potrebbe prendere spunto da modelli di altri sistemi camerali europei che hanno dimostrato nel tempo la propria adeguatezza e funzionalità, **prevedendo un meccanismo articolato su diverse tipologie di entrata, in parte fisse e generali e in parte collegate alla domanda individuale di servizi da parte dell'utenza**, per garantire alle Camere di commercio la copertura finanziaria necessaria allo svolgimento delle funzioni destinate alla collettività delle imprese, modulando e migliorando al contempo la propria *performance* e capacità di servizio.

Tali entrate dovrebbero peraltro essere stabilite a valere sul meccanismo dei *costi standard*, definiti dal Ministero dello Sviluppo economico secondo le modalità di cui all'art. 28, comma 2 della Legge n. 114/2014 di conversione del decreto-legge n. 90/2014.

Ciò che occorre ribadire con fermezza, tuttavia, è che, pur rinnovandosi nel meccanismo, **il sistema di finanziamento delle Camere di commercio, in quanto enti pubblici, deve comunque prevedere entrate certe** in modo da garantire l'indipendenza degli enti camerali nello svolgimento delle funzioni di regolazione, assicurandone la sostenibilità finanziaria delle attività e avvalorandone la rappresentatività universale degli interessi economici.

**In caso contrario, si priverebbero di copertura finanziaria attività che il Sistema camerale deve obbligatoriamente sostenere, ovvero i servizi previsti da norme non modificate, le quali potrebbero risultare deficitarie sotto il profilo della copertura, con il rischio di una violazione dell'art. 81, comma 3, Cost.**

In aggiunta, nella misura in cui il diritto annuale costituisce un'entrata di scopo la cui determinazione è legislativamente vincolata ad assicurare la copertura finanziaria delle funzioni di cui il sistema camerale è tenuto a farsi carico, prevederne l'eliminazione senza che nell'ambito di un rinnovato sistema di finanziamento si garantisca un'entrata equivalente, comprometterebbe il rispetto del **principio del buon andamento dell'Amministrazione (art. 97, comma 1, Cost.)**, che stabilisce come **le amministrazioni pubbliche** – quali le Camere di commercio – **devono essere messe nella materiale possibilità di erogare servizi affidati alla loro responsabilità e, quindi, di adempiere ad obblighi su esse gravanti per disposto legislativo.**

### **Comma 1, lett. b) Circostrizioni territoriali**

Si condivide l'opportunità di procedere ad una ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle Camere di commercio e dunque si accoglie con favore il criterio di delega di cui alla lettera b).

Anche questo aspetto fa parte delle proposte di autoriforma approvate dagli organi di Unioncamere già lo scorso aprile e dallo scorso mese di luglio il comitato esecutivo dell'Unioncamere ha varato l'operazione di riordino del Sistema camerale italiano che, attraverso piani di accorpamento definiti in ambito regionale, porterà a regime il numero totale delle Camere di commercio dalle attuali 105 a non più di 50-60.

Con i nuovi enti camerali verrà **garantito il rispetto dell'equilibrio economico per il raggiungimento dei compiti istituzionali e salvaguardato allo stesso tempo il legame qualificante con i territori e con le economie locali**. La riorganizzazione delle circoscrizioni dunque terrà conto delle specificità territoriali, della numerosità delle imprese nei territori (indicativamente non meno di 80.000 imprese), del rispetto dei principi di sostenibilità economica, dell'affinità o complementarietà geo-economica dei territori (possibilmente assicurandone la coerenza con le logiche di area vasta frutto della cd "riforma Delrio"), garantendo la presenza di almeno una Camera per regione.

A tale riguardo numerose Unioni regionali delle Camere di commercio hanno adottato primi indirizzi per definire gli accorpamenti (l'Abruzzo, la Basilicata, la Calabria, la Campania, l'Emilia Romagna, il Lazio, la Liguria, il Molise, il Piemonte, la Puglia, l'Umbria ed il Veneto). Va inoltre evidenziato che i consigli camerali di alcune Camere (Venezia e Rovigo) hanno già adottato le prime deliberazioni per dare avvio all'iter di accorpamento.

Si concorda dunque con quanto previsto dalla lettera b) **e si chiede inoltre di sostenere con questa norma il percorso volontario di accorpamento, integrandola anche con criteri di equilibrio economico-finanziario, di specificità territoriale, di natura geo-economica e di una soglia dimensionale minima delle Camere di commercio.**

### **Comma 1, lett. c) Competenze**

**Unioncamere condivide l'intento di una revisione dei compiti e delle funzioni delle Camere di commercio ma ritiene che tale revisione debba partire dai bisogni reali delle imprese e dal grado di efficienza che le Camere di commercio**

**hanno dimostrato di poter garantire nei diversi ambiti della certezza e del rispetto delle regole per il mercato, della semplificazione, del supporto e affiancamento per la nascita e la crescita delle imprese, dell'occupazione e dell'apertura ai mercati globali delle economie e dei territori.**

**Si condivide altresì l'intento, richiamato nei principi di delega, di rivedere il sistema delle competenze "eliminando duplicazioni con altre amministrazioni pubbliche" auspicando che, in un'ottica di revisione, siano affidate in via esclusiva al Sistema camerale alcune competenze in materia di tutela del mercato e per la garanzia della legalità nell'economia.**

In primo luogo, l'architave su cui si fonda tutto il complesso delle **funzioni di certezza e rispetto delle regole per il mercato** è certamente la tenuta del Registro delle imprese ma accanto a quest'ultimo, solo per citarne alcuni, vi sono i numerosi albi, ruoli ed elenchi professionali, il registro dei protesti, i registri in materia ambientale, nonché l'insieme delle certificazioni per l'estero e le certificazioni dei prodotti Dop e Igp.

A queste si aggiungono le **funzioni di regolazione del mercato in senso stretto**, dalla metrologia legale, la sicurezza e conformità dei numerosi prodotti immessi sul mercato per la tutela del consumatore e della concorrenza alla risoluzione stragiudiziale delle controversie (arbitrato, mediazione e conciliazione per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori) oltre alla predisposizione dei contratti tipo e verifica delle clausole vessatorie, la rilevazione dei prezzi e delle tariffe, il rilascio delle carte tachigrafiche, la tutela dei consumatori.

Quello della **semplificazione** è certamente un versante su cui il sistema delle Camere di commercio ha già raggiunto grandi risultati, anche utilizzando al meglio la propria natura di autonomia funzionale vicina quotidianamente con i propri sportelli alle imprese e alle loro problematiche.

**La Camera di commercio è la vera e propria "casa dell'impresa" e può divenire per i soggetti che già svolgono o intendono avviare attività economiche il punto unico di accesso pubblico, ponendosi quale agente della semplificazione anche nei rapporti con le altre Pubbliche Amministrazioni.**

**Si tratterebbe, d'altronde, di potenziare un percorso già avviato da anni con il portale camerale *impresainungiorno.gov.it* di cui, ad esempio, si sono avvalsi 3.200 comuni, riconoscendo la completezza e l'affidabilità dell'approccio digitale proposto per gestire lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP): le imprese che hanno sede nei territori ove i Comuni collaborano con le Camere di commercio hanno infatti**

potuto completare oltre **240.000 procedimenti amministrativi, digitalizzati dalla fase di compilazione guidata delle segnalazioni e delle istanze a quella del pagamento di diritti, imposte e tributi eventualmente dovuti.**

Le Camere di commercio sono, poi, l'ente deputato al **supporto e all'affiancamento per la nascita e la crescita delle imprese e dell'occupazione: l'accompagnamento, l'assistenza e il supporto nella fase di start-up**, con particolare attenzione all'innovazione tecnologica, alle imprese femminili e giovanili, alle informazioni economiche strategiche (*business intelligence*), all'assistenza per l'accesso al credito.

Il Sistema camerale crede fermamente nella necessità di creare un anello di congiunzione più forte tra impresa e formazione ed è pronto ad **investire sempre più nelle azioni di promozione della cultura d'impresa** con interventi mirati per **l'orientamento dei giovani delle scuole superiori e dell'università**, al fine di indirizzarli nelle scelte formativo-professionali e favorirne la transizione verso il mercato del lavoro, per lo **sviluppo dei percorsi di alternanza scuola-lavoro** e per **la messa a regime sull'intero territorio nazionale di un sistema efficiente di certificazione delle competenze** – compatibile con gli *standard* internazionali – **come peraltro richiesto dagli stessi operatori economici.**

Infine, la vicinanza sul campo è l'elemento che garantisce alle Camere di commercio una più profonda conoscenza dei bisogni e delle necessità delle aziende ed è lo strumento che consente l'elaborazione dei diversi programmi mirati **di cura e di promozione degli interessi delle imprese, sia in Italia che all'estero**, anche in un'ottica di sussidiarietà e di integrazione con le altre pubbliche amministrazioni, con le associazioni di categoria e coi professionisti. In questo senso, le Camere credono che l'internazionalizzazione parta dai tanti e così differenti territori del nostro Paese e da lì arrivi all'estero: per questo, in sinergia con il sistema delle agenzie e strutture governative deputate, nella logica indicata dal criterio di delega della necessità di evitare sovrapposizioni, le Camere di commercio rappresentano, attraverso la propria rete locale, lo "sportello d'ingresso" per le piccole e medie imprese che vogliono esportare e aprirsi ai mercati globali.

Per tutti questi motivi **il Sistema camerale non condivide la soluzione ipotizzata nell'ambito del disegno di riorganizzazione che**, nel prevedere per le Camere di commercio una *"riduzione dei compiti e delle funzioni"* anche *"limitando e individuando in modo tassativo gli ambiti di attività nei quali svolgere la funzione di promozione del territorio e dell'economia locale"* **appare contraddittoria** e



**pregiudizievole per gli interessi del tessuto imprenditoriale e dell'economia nazionale.**

### **Comma 1, lett. c) Partecipazioni societarie**

Il principio di delega di cui al comma 1, lett. c) prevede anche di limitare le partecipazioni societarie delle Camere di commercio alle sole funzioni istituzionali e di circoscrivere nel tempo quelle non essenziali e gestibili secondo criteri di efficienza da soggetti privati.

**Unioncamere condivide la finalità del principio ed ha già avviato le prime misure in tal senso** condividendo l'esigenza di una riorganizzazione delle società basata su una limitazione del ricorso allo strumento societario ai soli casi in cui garantisca maggiore efficienza rispetto ad altre soluzioni.

In questa prospettiva, le linee che si ritiene opportuno anticipare e condividere in questa sede per disciplinare la materia delle partecipazioni societarie del sistema camerale (ferma restando la necessità di un intervento organico, come sopra detto) sono le seguenti:

- limitazione dell'utilizzo dello strumento societario alla sola realizzazione di iniziative funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali e del programma di attività delle Camere di commercio;
- previsione dell'obbligo di verifiche periodiche, circa la coerenza delle partecipazioni sociali detenute dalle Camere di commercio con le limitazioni sopra indicate;
- obbligo di dismissione, tramite procedure competitive, sulla base di stime effettuate, salvo il caso di partecipazioni di modesto valore, da parte di esperti indipendenti, delle partecipazioni in società, organismi ed infrastrutture le cui attività non siano strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali delle Camere di commercio.

### **Comma 1, lett. d) Registro Imprese**

Il principio di delega enunciato alla lettera d) prevede il trasferimento del Registro delle imprese al Ministero dello sviluppo economico.

Anche con riferimento a questo passaggio si ribadisce, come per la revisione dell'insieme delle competenze, la necessità di adottare un approccio orientato alla valorizzazione del Sistema camerale, proprio in quanto il registro delle imprese costituisce l'architrave del sistema di regolazione.

**Il Sistema camerale si oppone ad una tale ipotesi** e ritiene invece opportuno rivedere la disciplina del Registro imprese, in modo da **garantire la definizione delle regole organizzative generali e procedurali omogenee** nella gestione del Registro delle imprese, con un rafforzato potere di indirizzo e coordinamento da parte dei Ministeri dello Sviluppo economico e della Giustizia, sentendo l'Unioncamere.

**Il Registro delle imprese** gestito dalle Camere di commercio italiane, *best practice* studiata negli altri paesi europei, **è lo strumento che ad oggi tutti riconoscono come l'unica anagrafe delle imprese in grado di assicurare un sistema certo di pubblicità legale** e di offrire un quadro completo della situazione giuridica di ciascuna impresa e delle sue sedi sul territorio nazionale.

Ad esempio tramite il Registro camerale le altre pubbliche amministrazioni acquisiscono gratuitamente informazioni relative alle imprese senza duplicare adempimenti e riducono i loro costi abbandonando i tradizionali sistemi di notifica tramite lettera raccomandata per passare alla notifica via posta elettronica certificata: sono 4.350.000 gli indirizzi PEC gestiti attraverso il Registro delle imprese.

Da quando le Camere di commercio hanno ricevuto per legge la competenza a gestire il Registro delle imprese negli anni novanta, facendone in brevissimo tempo un modello di assoluto valore nella pubblica amministrazione, la documentazione cartacea incompleta e non organizzata delle Cancellerie dei tribunali è stata trasformata in un Registro completo, completamente informatizzato (le comunicazioni al Registro avvengono esclusivamente per via telematica), accessibile in tempo reale da chiunque via web e affidabile per il mercato, per le forze dell'ordine, per le autorità di vigilanza e la magistratura (6.000.000 di interrogazioni ogni anno a fini della tutela della legalità).

Inoltre a quanto detto sin qui, il trasferimento del Registro delle imprese potrebbe presentare criticità con riferimento all'art. 118 u.c. Cost.

Com'è noto, infatti, il principio di sussidiarietà nella sua declinazione orizzontale impone all'ente pubblico di intervenire nel modo meno intrusivo possibile, al solo scopo di sopperire ad eventuali inadeguatezze del settore privato e negli stretti limiti necessari allo scopo predetto.

Esso, come si è da tempo posto in luce in dottrina, non pone soltanto di fronte all'alternativa “pubblico sì - pubblico no”, ma mette sul tappeto anche un'altra questione che può essere sintetizzata con la formula “pubblico *come*”. Ed il “come” si riferisce sia al contenuto dell'intervento, sia alle caratteristiche dell'ente pubblico che deve porlo in essere.

Qualora il privato *non basti* l'ente più vicino (*funzionalmente* più vicino) è proprio l'ente ad autonomia funzionale in cui trova la propria proiezione istituzionale l'ambito sociale cui immediatamente si rivolge la funzione presa in considerazione. E la tenuta del registro delle imprese costituisce, a questo riguardo, un esempio paradigmatico.

Tale principio subordina infatti lo spostamento di una competenza da un'entità più vicina agli interessati (nella specie: *territorialmente e funzionalmente*, più vicina) ad un'entità più lontana (quale, nella specie, lo Stato, attraverso il Ministero dello sviluppo economico) alla sussistenza di un presupposto imprescindibile: l'inadeguatezza dell'entità più vicina e la capacità di quella più lontana di esercitare meglio e in maniera più soddisfacente la competenza di cui si tratta. Ebbene, che questo presupposto sussista con riferimento alla tenuta del registro delle imprese non è seriamente sostenibile.

In proposito, si sottolinea che:

I. la tenuta camerale del registro delle imprese costituisce uno dei punti di eccellenza del sistema amministrativo italiano (non è, in proposito, un caso che la Commissione europea in essa ravvisi “uno dei migliori *Point of Single Contact* a livello europeo”);

II. tale risultato è dovuto ad un ingente impegno del sistema camerale, sia a livello infrastrutturale, sia a livello di qualificazione del personale addetto;

III. senza il *know-how* acquisito dalle professionalità presenti nel sistema camerale in diciotto anni di attività sarebbe impossibile garantire la necessaria affidabilità dei dati contenuti nel Registro delle imprese (basti pensare che i controlli puntuali di conformità legale vengono effettuati su circa 3.500.000 istanze ed atti ogni anno). Tale attività, infatti, non si risolve nel mero immagazzinamento di dati in una banca-dati, ma richiede scrutini rigorosi, imprescindibili ai fini della garanzia dell'affidamento dei terzi e della verificabilità dei dati stessi;

IV. grazie alla sua struttura a rete, articolata in terminali omogenei (le singole Camere di commercio), il sistema è in condizione di coniugare la territorialità del servizio con la sua piena omogeneità funzionale;

V. la territorialità del servizio (e, cioè, la sua erogazione a livello periferico) non solo è resa necessaria dall'esigenza che la struttura ad esso preposta abbia una profonda conoscenza della realtà economica locale, ma si rapporta organicamente anche alla articolazione territoriale della vigilanza, che – com'è noto – l'art. 2188 del codice civile affida ad un giudice delegato dal Presidente del Tribunale del capoluogo;

VI. l'erogazione del servizio ed i consistenti investimenti realizzati in questi anni, essendo autofinanziati, non hanno pesato sulla fiscalità generale.

**In presenza di elementi di tale consistenza, il passaggio della funzione dalle Camere al Ministero dello Sviluppo rappresenterebbe un evidente errore.**

Il passaggio sarebbe infatti giustificato laddove lo spostamento della funzione a livello ministeriale portasse ad un miglioramento del servizio in termini di efficienza e di economicità, ma su questo è eloquente la previsione, alla lett. b) dell'art. 9, della necessità dell' "*avvalimento delle strutture competenti a livello territoriale con adeguate soluzioni di sostenibilità finanziaria del sistema complessivo*" per la tenuta del registro delle imprese.

**Per stessa ammissione del Legislatore, dunque, la struttura che viene individuata come competente non è in grado di svolgere la funzione, mentre la competenza e l'esercizio di tali funzioni vengono sottratte agli enti che attualmente ne sono titolari e svolgono le relative attività.** Enti che non solo non sono inadeguati al loro esercizio, ma garantiscono *standard* qualitativi alti all'interno del panorama del sistema amministrativo italiano, grazie in primo luogo proprio alla *cultura d'impresa* che la qualità strutturale delle Camere imprime al loro funzionamento.

Si sottolinea infine che la soluzione individuata dalla lettera d) del ddl potrebbe violare anche il principio del buon andamento dell'Amministrazione di cui all'art. 97, comma 1, Cost. che non tollera innovazioni dell'attività amministrativa che determinino – come sarebbe nel caso di specie – una minore efficienza dei servizi erogati dalla P.A.

E' importante quindi che il Registro delle imprese continui a funzionare in maniera efficiente e che **resti di competenza delle Camere di commercio** che, in quanto autonomie funzionali, sono gli unici soggetti al contempo titolari di funzioni di interesse pubblico ma anche portatori degli interessi della comunità delle imprese.

### **Comma 1, lett. e) Governance**

Anche sulla *governance*, le Camere di commercio condividono l'esigenza di rivederne le regole di funzionamento, nell'ottica di una riforma che operi nel senso di valorizzare l'autonomia e l'autogoverno da parte della categorie delle imprese di cui le Camere sono enti esponenziali. Proprio il principio dell'autogoverno dovrebbe essere quanto più possibile preservato e rafforzato, favorendo la più ampia partecipazione dei soggetti dell'economia, prendendo le mosse da quanto già è previsto nella legge n. 580/93, con la presenza dei rappresentanti dei settori economici, dei consumatori, dei lavoratori e, dal 2010, dei professionisti.

Al contempo, la *governance* dovrebbe essere semplificata, anche riducendo il numero dei componenti degli organi, o il numero degli organi, **garantendo comunque un sistema efficace, tempestivo e partecipato nonché effettivamente rappresentativo degli attori dell'economia**, con procedure veloci e certe in grado di ridurre e risolvere in tempi rapidi l'eventuale contenzioso. Un siffatto snellimento della *governance* consentirebbe peraltro un contenimento dei costi.

### **Comma 1, lett. f) Disciplina transitoria**

Nell'ambito dei criteri della delega, il disegno di legge vincola infine il Governo ad adottare misure di tipo transitorio idonee ad assicurare la sostenibilità finanziaria ed il mantenimento dei livelli occupazionali.

**Il principio posto nell'ipotesi di delega implica due ordini di conseguenze.** La prima, diretta ed immediata, **a carico del bilancio dello Stato** in termini di oneri per il costo del personale, non più coperto dai proventi del diritto annuale, senza che al contempo sia chiarita la nuova fonte di copertura; l'altra, successiva e mediata, **in termini di forte impatto sociale**, in quanto – una volta chiusa la fase transitoria, che non potrà durare certo il tempo necessario alle Camere per mettere a regime i nuovi flussi di entrate in grado di compensare la perdita del diritto annuale – **dovranno necessariamente e drasticamente ridursi i posti di lavoro, con perdite occupazionali significative.**

Il Sistema camerale dovrà peraltro attuare **una qualche forma di riallocazione di risorse umane già in forza della norma di cui all'art. 28 della richiamata legge n. 114/2014** che decurta – a partire dal 2015 - le entrate da diritto annuale delle Camere di commercio, fino ad arrivare al 50% a regime dal 2017.

La decurtazione del diritto annuale nel triennio, infatti, produrrà inevitabili **ricadute sulla tenuta occupazionale** degli enti del Sistema camerale, che dà lavoro oggi a oltre 10.500 persone – cui se ne aggiungono almeno altre 1.000 dall'indotto delle società di servizi – distinte in tre macro-categorie: personale appartenente al pubblico impiego a tutti gli effetti (Camere di commercio e Unioncamere nazionale), personale con rapporto di lavoro di diritto privato dipendente da soggetti che operano in regime pubblicistico (aziende speciali e Unioni regionali), personale dipendente da datori di lavoro privati (società partecipate dagli enti del sistema).

In particolare, l'effetto a regime del taglio del diritto annuale rischia di generare potenziali **esuberi di personale complessivamente stimati in 2.570 unità**, traducendosi in un maggior onere a carico del bilancio dello Stato o di altri enti pari a 89 milioni di euro, trattandosi in larga misura di personale pubblico.

**L'intervento di riallocazione del personale "pubblico" in esubero**, gestibile in questa fase per i numeri contenuti e le opportunità che offre la situazione delle PP.AA. in sofferenza di organico, **corre il concreto rischio di non poter essere attuato post decreto legislativo di attuazione della delega, per le proporzioni che il fenomeno è destinato ad assumere** e la chiusura degli spazi che nel frattempo si sarà verificata negli enti e nelle amministrazioni oggi appetibili

**Ma la questione occupazionale investe tutte le macro-categorie di personale indicate, potendo stimarsi un taglio drastico sui bilanci camerali** a detrimento degli interventi promozionali e delle quote associative che alimentano, appunto, l'operatività di aziende speciali, unioni regionali e società di sistema. **Si tratta di realtà lavorative che possono gestire la ricollocazione del personale sulla base di strumenti ed opzioni differenti rispetto al pubblico, con gradi di garanzia e di tutela anch'essi diversi.**

A tutto questo si aggiunge, infine, la **peculiare condizione delle 9 Camere di commercio siciliane per le quali, in forza di provvedimenti della regione, gli oneri pensionistici del personale cessato sono posti a carico delle amministrazioni stesse.** Tale volume di spesa, che ammonta oggi per le Camere interessate a quasi **22 milioni di euro annui per circa 600 tra percettori diretti e**

**beneficiari superstiti**, non risulta in alcun modo sostenibile a fronte del venir meno delle entrate da riscossione del diritto annuale.

**Coerentemente con le proposte formulate e con la natura pubblica delle Camere di commercio, si ritiene che le esigenze di mantenimento dei livelli occupazionali debbano essere garantite non solo nella fase transitoria, bensì in maniera continuativa.** Ciò attraverso la previsione di **misure idonee ad assicurare la stabile salvaguardia dei livelli occupazionali stessi e dei diritti acquisiti**, che tengano a tal fine conto della complessa articolazione del Sistema camerale, delle diverse tipologie di personale ivi impiegato nonché dei diversi oneri posti a carico di alcuni enti camerale in forza di specifiche norme regionali.

Si fa presente che per quanto riguarda la definizione degli aspetti negoziali del rapporto di lavoro del personale camerale, le Camere di commercio sono attualmente collocate nel comparto di contrattazione “Autonomie Locali”. A tale riguardo si segnala che nelle schede del Dossier n. 162, settembre c.m., del Servizio Studi del Senato, si rappresenta – erroneamente – che per le Camere di commercio *“il rapporto di lavoro dei dipendenti sia regolato da contratti collettivi sottoscritti dall’ente con le organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative”* e che il *“rapporto di lavoro dei dirigenti è disciplinato dal contratto collettivo dei dirigenti del terziario”*.

## **OSSERVAZIONI GENERALI DELLE CAMERE DI COMMERCIO SUI CONTENUTI DEL DISEGNO DI LEGGE**

In forza della propria natura di enti pubblici dotati di autonomia funzionale e in virtù delle funzioni svolte in favore delle imprese, soprattutto in qualità di agenti attuatori della semplificazione e della digitalizzazione nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione, **le Camere di commercio intendono fornire in questa sede un contributo propositivo ai lavori parlamentari sul presente disegno di legge** nell’ottica di sostenere un efficace disegno di riorganizzazione della PA.

Prima di entrare nel merito dei contenuti dell’articolato, il contributo del Sistema camerale intende porsi come consuetudine nell’ottica di favorire una più ampia conoscenza dei fenomeni in esame, che in questo caso riguardano le performance delle diverse amministrazioni pubbliche nei confronti delle imprese, in termini di costi e di soddisfazione dell’utenza.

I dati che abbiamo a disposizione, per il cui dettaglio si rinvia all’Allegato 4, mostrano che **le imprese necessitano di un’amministrazione dedicata ed efficiente come sono**

**le Camere di commercio.** Infatti, se in Italia i tempi per l'avvio delle imprese si sono dimezzati rispetto al 2005, come risulta dai dati del *Doing Business 2014*, ciò è avvenuto anche grazie al contributo che su questi temi ha dato negli anni il Sistema camerale, dimostrando di poter funzionare e che – come già evidenziato – può ulteriormente essere ottimizzato.

### **Articolo 1 – Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese**

**Unioncamere, in rappresentanza del Sistema camerale, accoglie con grande favore il rinnovato impegno del Governo per l'attuazione di semplificazioni amministrative anche nei servizi per le imprese.**

Le Camere di commercio, infatti, sono da anni **soggetti attuatori e spesso precursori di misure di snellimento dei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione** attraverso numerose iniziative di semplificazione amministrativa, rese possibili dalla disponibilità di avanzate risorse informatiche e di personale già formato per lavorare mediante tali strumenti.

A tale riguardo, le Camere di commercio hanno già intrapreso molteplici azioni in linea con i principi di delega enunciati dall'articolo 1 del provvedimento e fondati su una reale digitalizzazione della pubblica amministrazione, finalizzata a garantire la piena accessibilità on-line delle informazioni e dei servizi delle pubbliche amministrazioni, compresi i pagamenti da effettuare a favore delle stesse.

Tra le realizzazioni in grado di far comprendere gli sforzi compiuti in tal senso dal Sistema camerale vale la pena ricordare:

- **il Registro delle imprese, che ogni anno riceve in media 5 milioni di documenti digitali – di cui oltre 1 milione di bilanci – con un superamento dell'uso della carta avvenuto gradualmente, anche grazie all'utilizzo di dispositivi di firma digitale (negli ultimi tre anni e mezzo le Camere di commercio hanno rilasciato circa 860.000 dispositivi, utilizzabili anche per l'identificazione informatica mediante la CNS, Carta Nazionale dei Servizi);**
- **il ricorso esclusivo alla posta elettronica certificata (PEC), utilizzata ad esempio per ricevere notifiche sullo stato di avanzamento delle istanze, con risultati che oggi attestano circa 4,3 milioni gli indirizzi presenti nel Registro delle imprese e pubblicati nell'indice nazionale (INI-PEC), che oltre ai**



riferimenti delle imprese contiene oltre 1 milione di indirizzi PEC di professionisti appartenenti ad Ordini e Collegi territoriali;

- **il supporto dato dalle Camere di commercio ad oltre 3.200 Comuni** che, riconoscendo la completezza e l'affidabilità dell'approccio digitale proposto per gestire lo **Sportello unico per le attività produttive (SUAP)**, si avvalgono del sistema informatico camerale *impresainungiorno.gov.it*. Grazie alla validità di tale strumento, le imprese stabilite nei territori ove i Comuni collaborano con le Camere hanno potuto completare oltre **240.000 procedimenti amministrativi, digitalizzati dalla fase di compilazione guidata delle segnalazioni e/o delle istanze a quella del pagamento di diritti, imposte e tributi eventualmente dovuti.**

Quelli citati sono solo alcuni esempi concreti di quanto le Camere fanno ogni giorno per semplificare la vita delle imprese, frutto dell'esperienza quotidiana fatta di contatto diretto e *front office* della rete capillare degli uffici presenti sui territori.

Il Sistema camerale è tuttavia certo che quanto fatto può essere potenziato e che **tanto ancora si può fare per semplificare la vita delle imprese** considerando a tal fine che per l'attuazione dei principi di cui all'articolo 1, **le Camere di commercio si trovano in una condizione di vantaggio dato che le proprie funzioni, a partire da quella primaria della tenuta del Registro delle imprese, sono da anni integralmente informatizzate.**

In particolare, grazie all'esperienza maturata a fianco delle imprese, **si propone di aggiungere ai principi di semplificazione quello della standardizzazione dei procedimenti e della modulistica per le imprese che consenta di adottare modelli unici "standard"** (come già avvenuto di recente per le srl semplificate e per i contratti di rete) **rendendo obbligatoria la pubblicazione delle procedure che hanno impatto sull'avvio e sulla trasformazione delle attività d'impresa nell'ambito del portale *Impresainungiorno.gov.it*, in modo da attuare concretamente l'unicità del punto di contatto per le imprese di cui alla lettera h) del comma dell'articolo 1.**

**La realizzazione di un unico punto digitale di contatto con le imprese, proseguendo e rafforzando l'esperienza del portale *impresainungiorno.gov.it*, sarebbe la via per semplificare e tutelare l'attuazione dell'iniziativa economica fin dalla fase di predisposizione e gestione di tutti gli adempimenti necessari per esercitare l'attività d'impresa garantendo, tra l'altro, un elevato standard qualitativo sull'intero territorio nazionale oltre che l'osmosi delle informazioni tra le autorità**

**competenti e la realizzazione del fascicolo elettronico d'impresa, come già previsto nel cd. Statuto delle imprese (Legge 180/2011),** che costituisce un indispensabile strumento in grado di sgravare gli imprenditori dall'onere di ripetere l'esibizione di atti amministrativi che li riguardano.

Sempre con riferimento alla lettera h) **si accoglie, poi, con favore il richiamo espresso all'art. 6 dello Statuto delle imprese** e alla necessità di adeguamento alle sue previsioni da parte delle amministrazioni. Tale articolo, infatti, **prevede tra l'altro la possibilità di avvalimento del sistema camerale per le valutazioni di analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione (Air e Vir) sulle imprese da parte delle amministrazioni centrali, locali e degli enti pubblici interessati.**

E' un compito, questo, che le Camere di commercio possono svolgere con efficacia proprio perché esse sono sul territorio un punto privilegiato di ascolto dell'economia reale locale e dei suoi bisogni che, com'è noto, in Italia è caratterizzata da un tessuto imprenditoriale composto in prevalenza da micro piccole e medie imprese.

Le Camere di commercio possono assolvere ad una duplice funzione: da un lato, come detto, essere quel necessario primo punto di contatto tra mondo imprenditoriale e istituzioni europee, statali e territoriali, nel quale le micro piccole e medie imprese possono indicare norme e procedure considerate sproporzionate e tali da ostacolarne inutilmente le attività e conseguentemente il loro sviluppo e, dall'altro il luogo in cui le stesse criticità rilevate possono essere analizzate al fine di elaborare nuove proposte di semplificazione del quadro normativo in cui si trova ad operare l'universo delle micro piccole e medie imprese.

D'altronde questo è l'impegno che da anni il Sistema camerale porta avanti nell'attuazione dello Small Business Act (SBA) della Commissione europea in cui si chiede ad ogni Paese il miglioramento dell'approccio globale allo spirito imprenditoriale ancorandolo al principio del "pensare anzitutto in piccolo". **Per fare questo è necessario che i processi decisionali - dalla formazione delle norme al pubblico servizio - siano pensati e realizzati al fine di promuovere lo sviluppo e la crescita delle Micro Piccole e Medie Imprese, aiutandole ad affrontare i problemi che continuano ad ostacolarne lo sviluppo.**

In questo contesto il sistema camerale oltre a rappresentare un'antenna in grado di rilevare le criticità lamentate dalle Micro Piccole e Medie Imprese ed a elaborare, di conseguenza, proposte di semplificazione normativa, può espletare anche un'importante funzione promozionale di informazione e divulgazione delle procedure e formalità necessarie all'avvio e al consolidamento delle imprese.

Solo attraverso il miglioramento delle regole, la semplificazione delle procedure e la riduzione dei tempi occorrenti per l'avvio dell'attività economica si possono incominciare ad abbattere gli ostacoli che rendono oltremodo gravosa la nascita di nuove attività imprenditoriali e lo sviluppo delle Micro Piccole e Medie Imprese esistenti.

### **Articolo 7 - La riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato**

**Unioncamere condivide la scelta del Governo di intervenire alla riorganizzazione dell'amministrazione statale sul territorio** al fine di eliminare duplicazioni e ottimizzare il coordinamento delle funzioni anche attraverso la trasformazione dell'attuale Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato con l'attribuzione unitaria della responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini.

In particolare si apprezza l'intento di costituire un punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini proprio come già avviene tra Camere di commercio e imprese.

**Le Camere di commercio, come già evidenziato, sono oggi il punto di contatto unico per le imprese sui territori** in grado di dare con la propria azione amministrativa una risposta unica alla domanda di servizi pubblici e amministrativi provenienti dalle imprese **proprio perché esse rappresentano, nel quadro delle istituzioni del Paese, quel soggetto pubblico a cui lo Stato ha delegato negli anni, oltre alle funzioni proprie di autonomie previste dalla legge, ulteriori attribuzioni e compiti.**

In questi anni il processo di riforma amministrativa, a cominciare dalla cd. Legge Bassanini, ha affidato alle Camere di commercio in un'ottica di "federalismo amministrativo" a Costituzione invariata – anche in base al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. - numerose ed essenziali funzioni amministrative e di regolazione del mercato (registro delle imprese, mediazione e conciliazione, SUAP e tutela del made in Italy e anticontraffazione), di promozione delle economie locali (accesso al credito, Confidi, internazionalizzazione), di formazione (alternanza scuola-lavoro, orientamento) e informazione economica (osservatori economici territoriali).

Oltre a queste funzioni, **vi sono poi tutte quelle attribuzioni che è lo Stato stesso a delegare alle Camere chiamandole a suo supporto** come, ad esempio, in materia

ambientale, nel caso dell'efficiente gestione dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali costituito dal Ministero dell'Ambiente e le cui sezioni regionali e provinciali sono operative presso le Camere di commercio e interconnesse dalla rete telematica del sistema camerale o della gestione dei diversi Registri Nazionali dei produttori di Raee, di quello dei Gas Fluorurati, di quello dei produttori di pile e accumulatori o, ancora, della ricezione dei MUD (Modello Unico di Dichiarazione ambientale) oltre che per le funzioni delegate per il rilascio delle carte tachigrafiche e per la verifica della conformità degli apparecchi di controllo delle officine autorizzate.

Sempre in tema di funzioni delegate, le Camere di commercio, in materia di proprietà industriale, ricevono territorialmente le domande di registrazione dei marchi di impresa nazionali e internazionali e le richieste di brevetto per l'annotazione nei Registri tenuti dall'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi del Ministero dello Sviluppo Economico – UIBM.

Le Camere di commercio, inoltre, attraverso la loro articolazione territoriale svolgono compiti istituzionali in qualità di organi periferici del Sistema Statistico Nazionale e curano per conto dell'ISTAT e di altri organismi rilevazioni statistiche, nell'ambito del Programma Statistico Nazionale, sui principali fenomeni economico-sociali nazionali e locali.

**Tutte le citate funzioni delegate sono solo ulteriori rispetto a quelle che le Camere di commercio svolgono in base alla previsione di legge quale corpo intermedio che sui territori collega imprese, mercato e pubbliche amministrazioni locali e nazionali (Comuni, Città metropolitane, Regioni, Governo).**

**E' per questi motivi che si propone di prevedere, nell'ambito del disegno di delega dell'articolo 7 che delinea la riorganizzazione delle amministrazioni sul territorio, a fianco del nuovo Ufficio territoriale dello Stato, definito anche "casa del Governo", la Camera di commercio ovvero quella che da sempre è la "casa delle imprese".**

Sarebbe d'altronde coerente con il nuovo quadro istituzionale che si va delineando con la cd "legge Delrio", la legge n. 56 del 2014, nella quale si afferma la volontà di valorizzazione delle autonomie funzionali e con gli impegni assunti dal Governo con l'approvazione dell'ordine del giorno alla Camera dei deputati in cui si indicavano le Camere di commercio quali soggetti idonei, in un'ottica di sussidiarietà, ad assumere nell'ambito del percorso attuativo del provvedimento le funzioni amministrative a supporto, promozione e assistenza al sistema delle imprese.

**Le Camere di commercio sono pronte a gestire nuove e ulteriori competenze delegate a favore del sistema delle imprese ad esempio in ambiti, in cui il sistema camerale ha già dato buona prova di sé.**

### **Articolo 8 - Definizione di Pubblica Amministrazione**

Si ritiene molto utile fare chiarezza sull'ambito di applicazione della normativa che riguarda la pubblica amministrazione e dunque si accoglie con favore quanto previsto dall'art. 8 del ddl in esame.

A questo proposito, tuttavia, si sottolinea che si riterrebbe maggiormente corretto l'inserimento delle camere di commercio – e dell'Unioncamere – all'interno della categoria “amministrazioni pubbliche” e non , come previsto, tra le “amministrazioni territoriali”.

Le camere di commercio sono infatti autonomie non territoriali ma funzionali. Una natura, questa, che postula **una caratteristica differenziale rispetto agli enti locali “territoriali”, ovvero l'operare in regime di autonomia funzionale.**

Come illustrato nella pagine che precedono, il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 u.c., Cost.) contiene un principio di tutela delle autonomie funzionali, in quanto forme di istituzionalizzazione delle comunità parziali sottostanti che nel caso delle Camere di Commercio sono, come si è visto, della comunità delle imprese del territorio.

Ad integrazione di quanto sopra esposto, è il caso di ricordare che la distinzione tra gli enti “locali” e gli enti di “autonomia funzionale” è costantemente accolta dalla normativa regionale. In questa linea vengono, anzitutto, in considerazione gli statuti adottati. Tali atti, infatti, in linea con la disciplina posta dal citato art. 11 l. Cost. n. 3/2001, disciplinando i Consigli delle autonomie locali prevedono che i membri siano espressi dalle autonomie territoriali infra-regionali. Essi, inoltre, fanno normalmente uso della categoria delle autonomie funzionali, che contrappongono a quella degli enti locali.

Il rapporto con la sussidiarietà orizzontale degli enti ad autonomia funzionale si fonda sulla diversità strutturale di questi rispetto agli enti territoriali: da qui l'improprietà tecnica dell'inclusione delle Camere di commercio tra le “amministrazioni territoriali”. Gli enti ad autonomia funzionale, infatti, a differenza degli enti territoriali in senso stretto, non sono legati al circuito della rappresentanza politica, ma si tratta di entità in cui non trovano la propria proiezione istituzionale le popolazioni, nella totalità indifferenziata dei loro componenti, ma comunità parziali.

Si pensi – per riprendere i due casi di autonomie funzionali espressamente considerate dalla legge cui si deve la canonizzazione della categoria (la l. n. 59/1997) – alle Università degli studi ed alle Camere di commercio. Università e Camere costituiscono, infatti, gli enti esponenziali delle comunità di rispettivo riferimento: la comunità universitaria e la comunità delle imprese della provincia.

Quanto alle Camere, va, inoltre, sottolineato che la loro qualità rappresentativa è arricchita dalla presenza nei rispettivi consigli, oltre ai rappresentanti delle imprese, di rappresentanze dei lavoratori, dei professionisti e degli utenti. Grazie a tale rappresentatività, attraverso esse si esprime l'intera realtà economico-produttiva del rispettivo ambito territoriale. Di qui la possibilità di considerarle autentici “municipi dell'economia”.

**Si propone dunque di inserire le Camere di commercio e l'Unioncamere tra le “amministrazioni pubbliche”, di cui alla lett. e).**

### **Articolo 10 – Dirigenza pubblica**

All'articolo 10 il provvedimento propone una delega al Governo, che si ritiene condivisibile nei principi, orientata ad una complessiva riforma della dirigenza pubblica, prevedendo a tal fine l'istituzione di un sistema articolato in ruoli unificati e coordinati, nonché ulteriori e specifici criteri finalizzati a garantire un efficace presidio dell'accesso alla dirigenza, del conferimento e della durata degli incarichi.

A tale riguardo, si evidenzia che la struttura proposta per l'inquadramento della dirigenza pubblica tiene conto di partizioni dei diversi plessi di amministrazioni che rispondono a criteri di aggregazione coerenti con un modello che poggia, in sostanza, sulla dicotomia tra amministrazioni centrali ed enti pubblici nazionali (Stato), da un lato, ed amministrazioni locali, regionali e territoriali dall'altro (Regioni ed Enti locali).

Rispetto a tale impostazione, nonché per quanto esplicitato in precedenza, **si ritiene del tutto compatibile inserire uno spazio dedicato agli enti del Sistema camerale operanti in regime di autonomia funzionale**; questo soprattutto alla luce dei mutamenti nell'ordinamento delle Camere di commercio che avranno luogo in ragione di una complessiva revisione del sistema di finanziamento e dell'ambito di operatività che sarà configurato. **Si tratta, infatti, di cambiamenti che finiscono per incidere sullo stesso “modo di essere” Pubblica Amministrazione delle realtà in questione, tale da meritare una collocazione ben identificata ed autonoma nel panorama della dirigenza pubblica.**

## **Articolo 14 – Riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni**

L'intenzione di procedere ad un **riordino complessivo della disciplina delle partecipazioni della PA vede favorevole il Sistema camerale**, nella misura in cui è condiviso che il complesso e variegato mondo delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni necessita di interventi correttivi volti a semplificare l'entità delle partecipazioni stesse, riconducendo il fenomeno entro limiti compatibili con le regole del ricorso al libero mercato.

Tale approccio – in sé corretto – si ritiene debba peraltro essere temperato con la **salvaguardia** di alcune delle ragioni in virtù delle quali gli enti e le amministrazioni pubbliche hanno deciso di dar vita a tali società.

Si fa riferimento non solo a quelle realtà societarie chiamate a svolgere funzioni amministrative esclusivamente per uso interno delle amministrazioni controllanti (fattispecie già considerata nel disegno di legge), ma anche quelle chiamate ad assicurare un supporto professionale o, comunque, tecnico-specialistico sui temi e le attività oggetto della *mission* istituzionale delle amministrazioni stesse. Supporto che solo in astratto risulterebbe acquisibile con il ricorso al libero mercato, trattandosi di attività il cui valore aggiunto risiede nella conoscenza diretta ed immediata delle questioni e delle problematiche che afferiscono l'attività della P.A. controllante.

In altri termini, si ritiene che anche per quelle società che garantiscono supporto professionale, o comunque tecnico-specialistico sui temi e sulle attività oggetto della *mission* istituzionale delle amministrazioni controllanti, al pari delle società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative, andrebbe **assicurata quell'attenzione differenziata** – rispetto al resto delle società partecipate - che il disegno di legge ammette alla lettera b) dell'articolo in esame.

Si coglie l'occasione, infine, per segnalare **l'esigenza che, nell'ambito del generale riordino della disciplina delle “società in mano pubblica”, si affronti** in modo organico e consapevole anche il delicato profilo della **sottoposizione delle stesse a procedure concorsuali**.

È noto infatti il vivace e ancora aperto dibattito in giurisprudenza in ordine alla soggezione delle società in mano pubblica alla procedura fallimentare, che tanta incertezza determina negli operatori economici. D'altra parte è altresì noto che, sulla base dell'attuale orientamento, sia l'assoggettamento che l'esenzione da fallimento

per le società in mano pubblica determinano gravi inconvenienti: la dichiarazione di fallimento comporta l'interruzione dell'attività d'impresa e, di conseguenza, può pregiudicare l'interesse pubblico allo svolgimento del servizio pubblico essenziale; l'esenzione da fallimento lascia i creditori privi di validi strumenti per ottenere la soddisfazione dei propri crediti e, soprattutto, non consente l'applicazione del principio della *par condicio creditorum*.

**Il disegno di legge delega potrebbe essere il contesto nel quale delineare una nuova procedura concorsuale destinata esclusivamente alle società in mano pubblica “necessarie”, ovvero alle società partecipate in modo totalitario o maggioritario da enti pubblici e che svolgano servizi pubblici essenziali. Questa procedura dovrebbe prevedere, da un lato, strumenti per evitare improvvise interruzioni nello svolgimento del servizio pubblico essenziale e, dall'altro, procedimenti per assicurare un'ordinata liquidazione dell'attivo ed una ripartizione dello stesso tra i creditori anteriori sulla base del principio della par condicio creditorum.**