

AUDIZIONE DELL'UNIONCAMERE

**INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA SUL
DISEGNO DI LEGGE N. 3098 IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

**I COMMISSIONE (AFFARI COSTITUZIONALI,
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)**

Camera dei Deputati

Roma, 3 giugno 2015

Sommario

PREMESSA.....	3
NATURA E FUNZIONI DELLE CAMERE DI COMMERCIO.....	4
L'ARTICOLO 8 SUL RIORDINO DELLE FUNZIONI E DEL FINANZIAMENTO DELLE CAMERE DI COMMERCIO	7
Comma 1, lett. a) Finanziamento	7
Comma 1, lett. b) Circoscrizioni territoriali	12
Comma 1, lett. c) Competenze	17
Comma 1, lett. c) Partecipazioni societarie	19
Comma 1, lett. d) Registro Imprese	20
Comma 1, lett. e) Standard di qualità	21
Comma 1, lett. f) Governance	21
Comma 1, lett. g) Disciplina transitoria	23

PREMESSA

Unioncamere, ente pubblico che associa tutte le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura italiane, anch'esse enti pubblici dotati di autonomia funzionale, in questa sede intende illustrare la propria posizione sui contenuti del disegno di legge n. 3098, che – come è noto – presenta alcune misure di diretto impatto sul funzionamento e sugli assetti del Sistema camerale.

L'articolo 8, infatti, prevede una **delega legislativa per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del sistema di finanziamento delle Camere di commercio**, che include tra i princìpi e i criteri direttivi aspetti quali la rideterminazione del diritto annuale, la ridefinizione dei compiti e delle funzioni delle Camere di commercio, ed altresì delle circoscrizioni territoriali in cui le stesse svolgono le proprie funzioni, nonché il riordino della disciplina degli organi camerali e dei relativi compensi.

Le Camere di commercio **condividono l'opportunità di intraprendere una riforma organica e completa del Sistema camerale, finalizzata ad incrementare l'efficienza delle attività svolte in favore delle imprese e dei territori**, anche attraverso idonee razionalizzazioni, ed a valorizzare il patrimonio di competenze maturate dalle stesse Camere in virtù della propria natura di autonomie funzionali e dell'intervento, concretamente sussidiario, che nel tempo ne è conseguito.

Si tratta, infatti, di **un percorso che il Sistema camerale aveva già iniziato ad intraprendere in piena autonomia** prima ancora del varo del provvedimento in esame, e cioè con l'approvazione da parte dell'Assemblea di Unioncamere – nell'aprile 2014 – di un **progetto di autoriforma incentrato su una razionalizzazione complessiva del Sistema orientata a raggiungere un assetto in grado di coniugare sostenibilità economica degli enti camerali e valorizzazione dei territori**. Tutto questo attraverso un insieme di interventi tra cui la revisione delle circoscrizioni territoriali e la semplificazione della *governance*, nonché la contemporanea ridefinizione della *mission* delle Camere e l'adozione del meccanismo dei costi standard per la determinazione del fabbisogno di risorse.

Il Sistema camerale, peraltro, si è subito impegnato in modo diffuso nell'attuazione di tale percorso di autoriforma, stimolato in questo anche dalla **necessità di fronteggiare gli effetti del taglio lineare del diritto annuale operato dal Parlamento con l'approvazione dell'art. 28 del decreto-legge n. 90/2014**, convertito nella Legge n. 114/2014. Tale norma, infatti, **prevede una consistente – seppur progressiva – riduzione dei proventi da diritto annuale**, del 35% a partire dal corrente anno fino al 50% a decorrere dal 2017, che una volta a regime

determinerebbe inevitabili ripercussioni sulla possibilità per buona parte delle Camere di commercio (stimata in 48 enti, al momento dell'approvazione della norma) di svolgere le attività amministrative obbligatorie, nonché sulla capacità dell'intero Sistema camerale di realizzare interventi per la promozione e il sostegno allo sviluppo competitivo dei territori.

Di questo forte impegno, concretizzato già oggi nelle numerose operazioni di accorpamento tra Camere di commercio in fase di realizzazione sul territorio nazionale, il Senato ha tenuto conto in sede di esame del disegno di legge, operando **alcune importanti ed opportune variazioni rispetto al testo originario della delega**. Si tratta di **modifiche in buona misura migliorative** che – pure incentrandosi su una razionalizzazione di strutture e competenze – vanno nel senso di valorizzare il ruolo e l'esperienza che il Sistema camerale ha maturato nel tempo grazie alla propria attività di servizio e di sostegno allo sviluppo locale.

Permangono tuttavia **alcuni elementi di criticità nell'attuale formulazione della norma che si ritiene opportuno porre all'attenzione della Commissione – assieme alle relative proposte di intervento** – per contribuire a far sì che il percorso di riordino ipotizzato dal Governo per le Camere di commercio possa realmente rappresentare una efficace leva di sviluppo economico e sociale per il Paese.

NATURA E FUNZIONI DELLE CAMERE DI COMMERCIO

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.

L'approvazione della Legge 580/93, che ha **valorizzato l'autonomia degli enti camerali** reintroducendone – attraverso l'istituzione dei Consigli – il carattere rappresentativo dei settori economici, è stata il **risultato di un ripensamento del sistema istituzionale italiano**, allora organizzato intorno a strutture centralistiche e difficilmente conciliabile con il modello dell'allocazione delle funzioni pubbliche ad un livello territorialmente e funzionalmente più vicino agli amministrati.

La **natura ed il ruolo delle Camere di commercio si sono peraltro evoluti e rafforzati nel tempo**: dopo la legge n. 580/93, che ne ha sancito il ruolo di istituzioni per le imprese, di raccordo tra queste e il mercato da una parte e la Pubblica Amministrazione dall'altra, nel 1997 la legge n.59 cd “Bassanini” 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*”.

Con l’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 anche 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.

La “qualità strutturale” che differenzia gli enti dotati di autonomia funzionale dalle tipiche espressioni del settore pubblico (Stato ed altri enti territoriali), queste ultime legate al circuito della rappresentanza politica generale o agli apparati amministrativi centrali, è proprio questo legame indissolubile con il “pezzo” di società civile cui si rivolge la loro azione.

La **natura di autonomie funzionali pone infatti le Camere di commercio in stretto raccordo con i sistemi imprenditoriali locali e con i territori di riferimento**, essendo queste ultime espressione della comunità delle imprese del territorio.

Il ruolo degli enti di autonomia funzionale — è stato poi ulteriormente confermato non solo dal legislatore nazionale – si pensi alla Legge n. 131/2003 che include tra i principi della riallocazione delle funzioni amministrative quello del “rispetto, anche ai fini dell’assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale” – **ma anche da quello regionale** soprattutto nella stagione statutaria.

In seguito, con **il decreto legislativo n. 23/2010** di modifica della legge 580/93, il legislatore statale **ha confermato le Camere di commercio quali enti espressione della comunità delle imprese nel territorio**, nonché 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 decreto, in particolare, ha **trasformato quelle che prima erano delle semplici attività in delle vere e proprie "competenze" previste per legge**, elencando le funzioni e i compiti demandati alle Camere e affermando 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.

In questa **cornice normativa e operativa**, che vede le Camere di commercio – con la loro diffusione sul territorio e contestualmente la loro struttura di rete a dimensione nazionale – rappresentare l’istituzione in grado di conoscere ed interpretare le esigenze locali, disponendo al contempo di una visione omogenea, anche a livello europeo ed internazionale, attraverso i collegamenti con Eurochambres e la Camera di commercio internazionale - **il legislatore ha nel tempo attribuito al Sistema camerale molte competenze** che, proprio in quanto previste dalla legge, sono obbligatorie.

Oltre ad importanti **funzioni di carattere amministrativo** (quali la tenuta del Registro delle imprese e dei numerosi albi, ruoli ed elenchi professionali istituiti per lo svolgimento di specifiche attività economiche e le funzioni del SUAP - Sportello unico per le attività produttive – che le Camere possono esercitare su delega da parte dei Comuni), **di regolazione del mercato** (negli ambiti, ad esempio, della metrologia legale, della sicurezza e conformità di numerosi prodotti, della rilevazione dei prezzi all’ingrosso) e di **risoluzione stragiudiziale delle controversie** (arbitrato, mediazione e conciliazione per la risoluzione di controversie tra imprese e imprese e consumatori), oggi le Camere di commercio svolgono anche importanti **funzioni e compiti per la promozione degli interessi generali delle imprese e per il sostegno alla competitività delle economie locali**, sul territorio nazionale e all’estero. Si tratta, in particolare, di attività di informazione, affiancamento, supporto e tutoraggio alle imprese in materia di **internazionalizzazione**, di **accesso al credito**, di **qualificazione delle filiere e tutela del made in Italy**; di **formazione e sviluppo della nuova imprenditorialità**; di supporto all’**infrastrutturazione** dei territori; di **turismo e cultura**; di promozione dell’**innovazione e del trasferimento tecnologico** e di **informazione economica**.

Negli ultimi mesi, peraltro, **il legislatore ha inteso valorizzare ulteriormente gli asset e l’esperienza maturata dalle Camere di commercio** nell’azione di servizio alle imprese, e quali motori di semplificazione, **prevedendo norme che richiedono al Sistema camerale di rivestire un ruolo attivo su alcuni temi**.

Si pensi, ad esempio, al **sostegno dell’accesso al credito delle PMI attraverso il rafforzamento dei confidi** per i quali la legge di stabilità 2014 prescrive che le Camere destinino 70 milioni di euro l’anno; alle previsioni della legge n. 33/2015 – di conversione del decreto-legge n. 3/2015 cd. “Investment compact” – in merito all’istituzione di una **sezione speciale del Registro delle imprese in cui far confluire le PMI innovative** e di quella di cui al disegno di legge di riforma della scuola attualmente all’esame del Parlamento (meglio noto come “buona scuola”) per l’istituzione presso le Camere di commercio del Registro nazionale per l’alternanza

scuola-lavoro; al **servizio pubblico gratuito per la fatturazione elettronica** realizzato dal Sistema camerale – agendo all’unisono con l’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID) – e in grado di gestire l’intero ciclo di vita delle fatture elettroniche: dalla compilazione alla spedizione, gestione e conservazione digitale per dieci anni.

Vale la pena sottolineare, peraltro, che per la realizzazione di questo insieme di attività, il legislatore prevede che le Camere di commercio attingano alle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

L’ARTICOLO 8 SUL RIORDINO DELLE FUNZIONI E DEL FINANZIAMENTO DELLE CAMERE DI COMMERCIO

Unioncamere, sin dall’avvio del dibattito sul provvedimento in esame, si è posta con favore rispetto alla **necessità di una riforma orientata a potenziare la capacità delle Camere di commercio di rispondere alle esigenze delle imprese**, dei cittadini e dei territori, anche anticipandone i bisogni con servizi ad alto valore aggiunto e grado di innovatività. Una riforma **da attuarsi anche tramite un insieme di razionalizzazioni** attraverso cui aumentare l’efficienza e l’efficacia dell’intervento camerale, valorizzando al contempo la natura delle Camere di commercio quali autonomie funzionali a servizio delle imprese.

Come è noto, il disegno di legge n. 3098 recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche contiene, all’articolo 8, specifici criteri di delega per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, in merito ai quali si evidenzia quanto segue:

Comma 1, lett. a) Finanziamento

Il criterio di cui alla lettera a), relativo al sistema di finanziamento delle Camere di commercio, stabilisce che la determinazione del diritto annuale a carico delle imprese sia effettuata tenendo conto delle disposizioni di cui all’art. 28 del decreto-legge n. 90/2014, convertito con modificazioni con legge n. 114/2014.

Al riguardo, occorre premettere che in base all’**art. 18 della legge n. 580/93** e s.m.i., 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.

La logica che ha ispirato sino ad oggi la disciplina del diritto annuale e della sua determinazione è stata quella della **corrispondenza tra il suo ammontare e quello**

dei costi delle attività che il diritto medesimo serve a finanziare: diritto annuale e funzioni, infatti, non sono due variabili indipendenti, bensì due valori in stretta correlazione, il primo dipendendo dai secondi e dovendo su di essi essere calibrato.

Questo sistema è stato modificato nella sostanza dalle previsioni di cui all'art. 28 del decreto-legge n. 90/14, che dispone per il triennio 2015-2017 il taglio lineare del diritto annuale dovuto alle Camere di commercio, al fine di produrre un risparmio per le aziende.

A tale riguardo (Tab.1), vale la pena evidenziare che oltre il 60% delle imprese è tenuto a versare il diritto annuale in cifra fissa e che per queste ultime l'importo medio del versamento è passato da 96 euro del 2014 a circa 63 euro nel 2015, con un risparmio medio nominale di 33 euro, che per effetto della detraibilità fiscale si riduce in realtà a 23 euro.

Tab. 1 - Versamenti diritto annuale *
Paganti in misura fissa

Tipo diritto pagato	Numero paganti per tipo	Quota % paganti per tipo	Pagamento medio annuo per tipo di diritto (sede + eventuali UL) (1)	Risparmio medio annuo nominale con taglio al 35% per tipo di diritto (sede + eventuali UL) (2)	Risparmio reale medio annuo per tipo di diritto (sede + eventuali UL)
DI sezione speciale	2.321.730	57,56%	93 €	33 €	22
DI sezione ordinaria	21.173	0,52%	200 €	70 €	47
Sez spec. ex art. 16 DL96/2002	88	0,00%	229 €	80 €	54
Sedi secondarie estere	2.729	0,07%	153 €	53 €	36
Società semplice agricola	37.490	0,93%	110 €	39 €	26
Società semplice	31.971	0,79%	200 €	70 €	47
Soggetti REA	13.661	0,34%	48 €	17 €	11
Totale A	2.428.842	60,22%	96 €	33 €	23

Paganti in funzione del fatturato

Fascia diritto pagato	Numero paganti per fascia	Quota % paganti per fascia	Pagamento medio annuo per fascia di diritto (sede + eventuali UL) (1)	Risparmio medio annuo nominale con taglio al 35% per fascia di diritto (sede + eventuali UL) (2)	Risparmio reale medio annuo per fascia di diritto (sede + eventuali UL)
200 €	759.526	18,83%	212 €	74 €	50
da 201€ a 500€	733.906	18,20%	272 €	95 €	64
da 501€ a 1.000€	68.173	1,69%	670 €	234 €	158
da 1.001€ a 2.000€	26.663	0,66%	1.389 €	486 €	327
da 2.001€ a 5.000€	13.358	0,33%	2.967 €	1.038 €	699
da 5.001€ a 40.000€ (*)	2.885	0,07%	14.846 €	5.196 €	3.500
Totale B	1.604.511	39,78%	328 €	115 €	77
Totale A+B	4.033.353	100%	188 €	66 €	44

* Dati riferiti all'anno 2014

(*) Lo 0,009% delle imprese paganti supera la soglia dei 40.000€ dovuti in ragione dell'alto numero di unità locali ad esse collegate.

(1) Il pagamento medio annuo comprende il diritto dovuto dalla sede e dal complesso delle unità locali, se presenti. Comprende inoltre le eventuali maggiorazioni applicate da singole CCIAA ai sensi dell'art.18, comma 6, L.580/93

(2) Il risparmio del 35% è indicato come nominale in quanto, essendo il diritto annuale un onere fiscalmente detraibile, il risparmio reale è pari a circa il 24%.

Al contempo, il versamento del diritto annuale dovuto dalle società che pagano in base al fatturato – il 93% delle quali si colloca nei primi, e più bassi, scaglioni di fatturato – è

passato nel periodo da un **importo medio di 328 euro ad un importo effettivo di circa 213 euro, che** - considerata anche in questo caso la detraibilità fiscale – **si traduce in un risparmio annuale medio reale pari a circa 77 euro.**

A fronte di tale modesto risparmio per le imprese, si è reso naturalmente **necessario procedere ad un riposizionamento per le Camere di commercio, da un lato chiamate a garantire la continuità e la qualità dei servizi, dall'altro a preservare l'equilibrio di bilancio**, a breve ed in prospettiva.

È stato pertanto **posto in essere uno sforzo significativo nell'attuare incisive misure di razionalizzazione della spesa corrente**, con un impegno che, peraltro, si pone nel solco di un processo già avviato spontaneamente dal Sistema camerale ben prima dell'entrata in vigore del taglio del diritto annuale.

In merito, si fanno presenti le **riduzioni intervenute nel costo del personale** che, in coerenza con la dinamica decrescente del numero di unità in servizio (di cui in seguito si darà conto), registra decrementi sostanzialmente costanti tra il 2010 e il 2015 e tali da portare l'ammontare complessivo dai 423 ai 371 milioni di euro nel periodo osservato. Al contempo, il Sistema camerale ha agito anche sulla **riduzione dei costi di funzionamento**, scesi del 4% ca. nel biennio 2012-14 e previsti in ulteriore diminuzione fino al 9% nel 2015 (attestandosi sui 360 milioni di euro).

Occorre, però, aver chiaro un elemento di fatto innegabile: **la contrazione dei proventi correnti** – dovuta in massima parte al taglio del diritto annuale – **produce effetti immediati sui bilanci degli enti**, a fronte di un **impatto delle misure di riduzione degli oneri correnti che, invece, necessita di tempi adeguati per manifestare i propri effetti a regime in termini di riduzione** (realisticamente, non prima di 18-24 mesi).

Il percorso **potrà senz'altro conoscere accelerazioni per l'applicazione dei costi standard**, sui quali il Sistema camerale, con il coordinamento dell'Unioncamere, ha fortemente investito in quest'ultimo anno, impostando e perfezionando **una rigorosa metodologia statistica e contabile**. È stato, infatti, sviluppato un **sistema di contabilizzazione dei processi camerali** che quantifica il livello efficiente dei costi di erogazione dei processi stessi (e dei relativi output/prodotti) e la quota “ottimale” di spesa per la gestione della macchina organizzativa camerale, in ragione dei differenziati livelli di complessità dei territori.

L'analisi sulle funzioni di servizio per le imprese che si prestano a tale tipo di intervento (quelle anagrafico-certificative e di regolazione del mercato, di cui un esempio nella Tab. 2 a seguire) permette di evidenziare come **dall'applicazione dei**

costi standard sia possibile attendersi un'area di progressivo e potenziale risparmio di circa il 15% rispetto al montante totale dei relativi costi; il tutto ovviamente con la necessaria gradualità richiesta, come detto più sopra, da interventi di efficientamento di tale portata.

Tab. 2 – Applicazione della metodologia dei costi *standard* ad alcuni servizi delle Camere di commercio.

PROCESSO	PRODOTTO "TIPO" [*]	COSTO STORICO (2013)	COSTO STANDARD [*]
C1.1 Tenuta Registro imprese - REA – Albo artigiani	Iscrizione, modifica o cancellazione di Società ed enti collettivi	146,54	125,29
	Visura ordinaria Società di capitale	5,88	5,00
C1.4 Servizi digitali	CNS SU DISPOSITIVO USB Primo rilascio all'impresa	155,95	124,34
C1.5 Certificazioni per l'estero	Certificato di origine a sportello	21,52	18,91

[*]da conseguire attraverso un progressivo riallineamento a partire dal 2015

Questo insieme di elementi evidenzia come **il Sistema camerale abbia concretamente già raccolto la sfida dell'efficienza**, che dovrà affermarsi con sempre maggior forza quale criterio guida nell'intervento delle pubbliche amministrazioni.

Ciò premesso, tuttavia, sul fronte degli **interventi economici a vantaggio delle imprese**, l'analisi dei bilanci previsionali 2015 delle Camere di commercio fa stimare un ammontare in netta flessione rispetto agli anni precedenti, e cioè pari a 285 milioni di euro (-168 milioni rispetto al 2014).

Proprio in virtù del progressivo efficientamento dell'azione camerale, sarebbe opportuno intervenire al fine di non comprimere in modo insostenibile la capacità delle Camere di commercio di svolgere le proprie funzioni amministrative, di regolazione del mercato e di promozione dello sviluppo delle imprese e delle economie locali. In particolare, si ritiene opportuno porre le condizioni affinché il Governo, nell'ambito dell'esercizio della delega legislativa, possa poi **strutturare un meccanismo di finanziamento che consenta al Sistema camerale di disporre delle risorse necessarie all'assolvimento dei propri compiti**, sia quelli istituzionali che quelli nel tempo delegati.

Tanto premesso, e tenendo conto delle disposizioni di cui all'art. 28 del decreto-legge n. 90/2015, si ritiene indispensabile individuare già nella delega di cui alla lettera a) un criterio in base al quale nel prossimo decreto legislativo sia **garantita una correlazione tra le risorse e le attività che le Camere di commercio saranno chiamate a svolgere**, sia pure a partire dai risparmi che deriveranno dalla sopra descritta razionalizzazione del sistema su più fronti.

In particolare, andrebbe previsto un meccanismo di finanziamento delle Camere e di **fissazione del diritto annuale che, secondo un criterio di efficienza e attraverso l'applicazione dei costi standard**, garantisca la copertura finanziaria delle funzioni amministrative ed economiche assegnate alle Camere di commercio dalla legge, per la parte non coperta da diritti di segreteria e tariffe, e stabilisca al contempo la quota di risorse da destinare a interventi promozionali a supporto delle imprese e delle economie locali.

Infine, e in coerenza con alcune delle proposte di modifica già emerse durante l'esame del provvedimento presso l'altro ramo del Parlamento, si ritiene opportuno

inserire nell'ambito della delega la previsione per le Camere di poter acquisire almeno una parte degli introiti derivanti dalle sanzioni comminate dalle stesse Camere di commercio, in modo da coprire i costi della specifica attività.

Vale la pena di ricordare, infatti, che le Camere svolgono per conto dello Stato, in base alla legge n. 689 del 1981, senza alcun corrispettivo economico, diverse funzioni di attività sanzionatoria - anche per la vigilanza esercitata sul mercato da altri soggetti pubblici come Guardia di Finanza, Carabinieri, Agenzia delle Dogane, etc. - i cui proventi sono versati direttamente al bilancio dello Stato.

I proventi delle sanzioni amministrative sono oggi quasi completamente destinati all'erario e le Camere di commercio, attraverso l'organizzazione delle proprie risorse umane, strumentali e di controllo, assicurano la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica della complessa procedura sanzionatoria, comprensiva dell'eventuale fase del contenzioso e delle rilevanti spese di giudizio.

Si pensi che solo nel 2013 con l'attività di accertamento delle sanzioni l'erario ha incassato 23,5 milioni di euro, a fronte di un costo (senza corrispettivo) sostenuto dalle Camere di commercio per circa 22 milioni di euro, che potrebbe ridursi a 17,2 milioni di euro alla luce dell'applicazione dei costi *standard*.

Un'ultima riflessione sulle **risorse di cui dispone il Sistema camerale in base alla propria autonomia finanziaria** – che, si ribadisce, non prevede alcun trasferimento dal bilancio dello Stato – riguarda la partecipazione degli enti camerali agli obiettivi

di contenimento della finanza pubblica, ai sensi di quanto previsto dalle diverse norme di risparmio stratificatesi nel tempo.

Infatti, in quanto parte integrante del comparto pubblico, le Camere di commercio, ma anche le loro Unioni e l'Unioncamere, **sono sottoposte a tutti i vincoli di spesa e agli obblighi di risparmi previsti per le pubbliche amministrazioni sulla base dei quali il Sistema versa ogni anno al bilancio dello Stato circa 32 milioni (oltre agli ulteriori 50 milioni di euro di imposte locali e nazionali).**

Com'è evidente, si tratta di importi "fissi" che sono stati definiti sulla base di spese sostenute dalle singole amministrazioni negli anni passati e, dunque, assumendo come base di calcolo spese e disponibilità di risorse non paragonabili a quelle di cui le Camere dispongono già da quest'anno e, ancor più nei prossimi anni, considerato il taglio delle entrate che è stato imposto.

Si segnala pertanto la necessità di un **intervento che possa rendere più equa tale previsione esonerando il Sistema camerale dal versamento dei risparmi e che possa consentire al contempo di utilizzare tali risorse vincolandole allo svolgimento di attività comunque affidate dalla legge alle Camere di commercio, ma divenute difficilmente sostenibili.** In particolare, tali somme potrebbero essere destinate al sostegno all'accesso al credito delle piccole e medie imprese e alla promozione del territorio e dell'economia locale (si ricorda, a titolo esemplificativo, la previsione della Legge di Stabilità 2014 per cui le Camere di commercio devono destinare annualmente 70 milioni di euro al rafforzamento dei confidi).

Comma 1, lett. b) Circostrizioni territoriali

La norma della delega, alla lettera b), prevede la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle Camere di commercio, con riduzione del numero dalle attuali 105 a non più di 60, mediante accorpamenti tra Camere di commercio da realizzarsi sulla base della soglia dimensionale minima di 80.000 imprese.

Rispetto alla formulazione originaria della delega, nel corso dell'esame al Senato sono state aggiunte alcune modifiche che introducono delle deroghe: in particolare si prevede comunque la presenza di almeno 1 Camera per regione e la istituibilità di una Camera in ogni provincia autonoma e città metropolitana. Inoltre, fermo restando il tetto delle 60 Camere di commercio, si potranno individuare i presupposti per l'eventuale mantenimento delle Camere nelle province interamente montane confinanti con altri Paesi e, anche derogando alla soglia delle 80.000 imprese, di Camere nei territori montani delle isole privi di infrastrutture e collegamenti stradali e ferroviari.

In merito, il Sistema camerale **condivide l'opportunità di procedere ad una ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle Camere di commercio.**

Si evidenzia che questo processo era stato anticipato nell'ambito delle proposte di autoriforma approvate dagli organi di Unioncamere nell'aprile 2014, in base alle quali il Sistema camerale italiano ha dato avvio – a partire dalla scorsa estate – ad una vasta operazione di riordino, attraverso specifici piani di accorpamento definiti dalle stesse Camere.

La **riorganizzazione delle circoscrizioni sta tenendo conto di variabili quali le specificità territoriali**, l'affinità o complementarità geo-economica dei territori, la numerosità delle imprese ivi presenti, la presenza di almeno una Camera per regione.

Sulla base del presupposto che “accorpamento” non significa mera sommatoria di realtà esistenti, al fine di assicurare il buon esito di tale insieme di operazioni ed ottenerne economie di scala, Unioncamere sta garantendo il pieno supporto alle Camere di commercio interessate ad accorparsi, anzitutto quelle che hanno già ottenuto il via libera ministeriale, al fine di affrontare le problematiche di tipo gestionale, tecnico e organizzativo man mano emergenti. L'accorpamento, infatti, ha senso se garantisce l'instaurarsi di integrazioni virtuose in relazione a una reale motivazione di sviluppo e di efficientamento, tramite un'opportuna gestione del processo che permetta di evitare l'insorgere di effetti regressivi.

Allo stato attuale, si può dare conto **complessivamente di 6 processi di accorpamento in fase avanzata (Tab. 3), avendo ottenuto il riconoscimento dal Ministero dello sviluppo economico attraverso apposito decreto ed avendo quindi avviato le necessarie procedure istituzionali, amministrative e organizzative per dare effettivamente corso alla fusione degli enti.**

Tab. 3 - Accorpamenti per i quali è stato emanato il decreto MiSE

	N CCIAA da accorpate	Personale al 31/12/2014	Imprese+UL 31-12-2014	Valore aggiunto 2012 (M€)	Occupati 2012 (migl.)	Popolazione al 31-12-2013	Superficie (Kmq)
Venezia-Rovigo	2	157	132.407	28.103	459	1.101.903	4.292
Treviso-Belluno	2	155	128.251	28.707	485	1.097.152	6.152
Imperia-La Spezia-Savona	3	131	96.430	17.080	284	723.893	3.582
Campobasso-Isernia	2	63	41.244	5.703	107	314.725	4.461
Palermo-Enna	2	108	127.816	22.416	380	1.448.054	7.584
Agrigento-Caltanissetta-Trapani	3	116	128.309	14.401	313	1.159.712	7.661

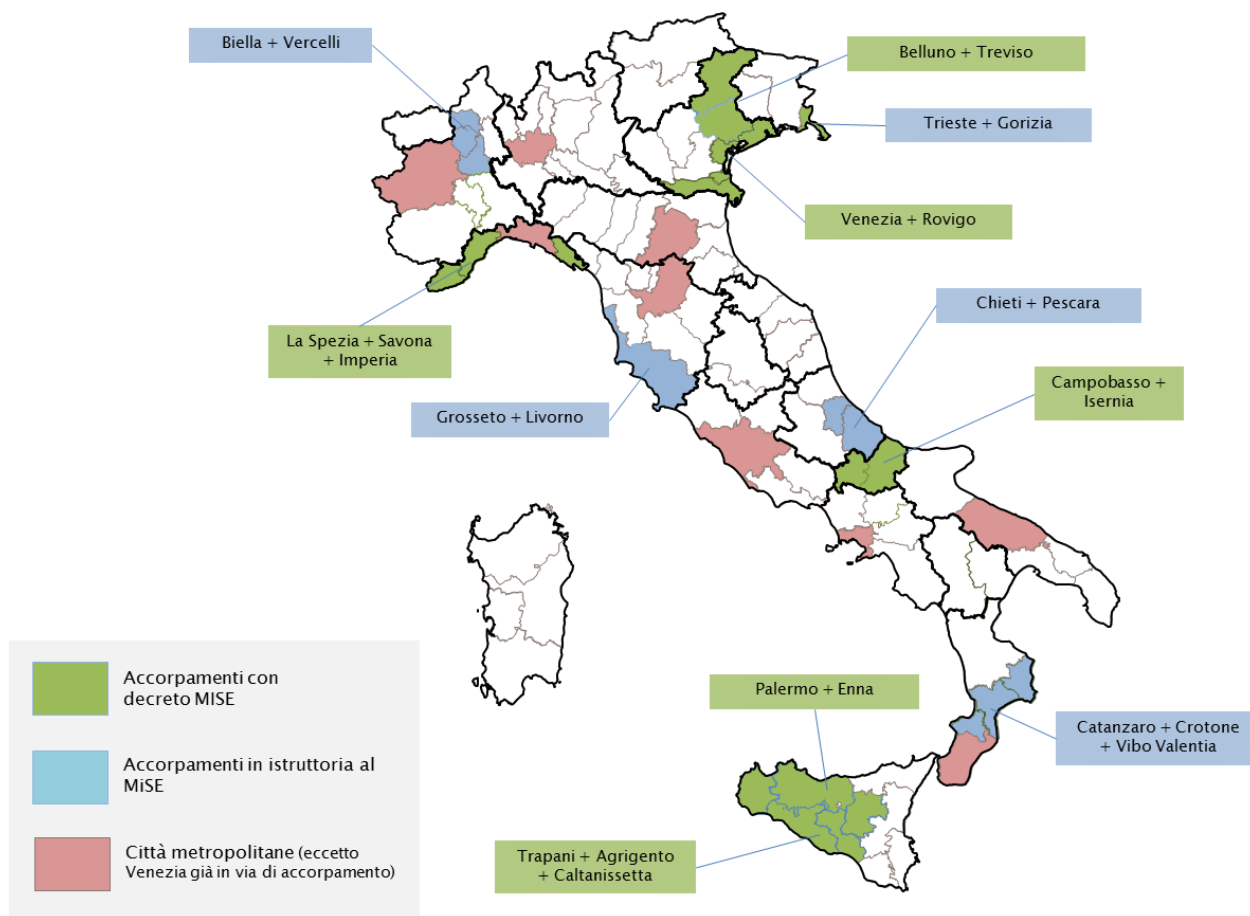
Altri 5 accorpamenti hanno comunque visto l'avvio dell'iter attraverso l'approvazione a maggioranza qualificata della delibera da parte dei rispettivi Consigli (come previsto dalla normativa vigente), e sono attualmente all'attenzione del Ministero dello Sviluppo economico (Tab. 4).

Tab. 4 - Accorpamenti in istruttoria al MiSE

	N CCIAA da accorpate	Personale al 31/12/2014	Imprese+UL 31-12-2014	Valore aggiunto 2012 (M€)	Occupati 2012 (migl.)	Popolazione al 31-12-2013	Superficie (Kmq)
Chieti-Pescara	2	108	96.387	14.528	265	716.135	3.830
Grosseto-Livorno	2	96	75.932	13.521	230	565.569	5.717
Catanzaro-Crotone-Vibo Valentia	3	77	73.990	11.409	205	701.429	5.302
Biella-Vercelli	2	74	43.075	8.685	149	359.434	2.995
Trieste-Gorizia	2	85	34.919	10.882	147	376.776	680

Una volta a regime, gli accorpamenti sopra citati determinerebbero la riduzione da 25 a 11 enti camerali, portando il numero complessivo di Camere di commercio dalle attuali 105 a 91. Ulteriori aggregazioni, inoltre, sono già in fase avanzata di studio su tutto il territorio nazionale.

Tav. 1 - Il quadro complessivo degli accorpamenti



E' opportuno prendere in esame, in questa fase dell'iter parlamentare della riforma camerale, le scelte di aggregazione già compiute dalle Camere di commercio in via autonoma e a legislazione vigente.

Dall'analisi delle aggregazioni, infatti, emergono nuove Camere di commercio in cui viene superata (a volte ampiamente) la soglia delle 80.000 imprese; una Camera che unisce un intero territorio regionale, pur superando di poco le 40.000 imprese. Ma ci sono anche situazioni nelle quali il nuovo soggetto accorpato si approssima alla soglia delle 80.000 imprese ma non riesce a raggiungerla. È il caso, ad esempio, in Calabria dell'aggregazione Catanzaro-Crotone-Vibo Valentia, che conta circa 74.000 imprese e unità locali. Se il legislatore ritenesse indispensabile raggiungere la quota di 80.000 imprese, tale aggregazione dovrebbe necessariamente fondersi in seguito con Cosenza - essa pure con 76 mila imprese e unità locali e, quindi, di poco inferiore alla soglia - dando così luogo a un territorio eccessivamente vasto da presidiare, dal momento che per Reggio Calabria (59.000 imprese), interverrebbe la deroga in quanto area metropolitana.

Lo stesso si può dire per l'accorpamento Grosseto-Livorno (quasi 76.000 imprese e unità locali), e per casistiche simili che sembrano potersi determinare.

Mentre in altre situazioni (Biella-Vercelli; Trieste-Gorizia), motivi di carattere storico, culturale, geo economico hanno portato i consigli camerali ad individuare soluzioni di aggregazione che, pur non raggiungendo la soglia di 80.000 imprese, mirano a garantire comunque l'efficacia dell'azione dell'ente camerale.

In definitiva, la concreta possibilità di aggregazione tra enti camerali sperimentata "in autoriforma", da un lato, e le deroghe introdotte nel corso dell'esame al Senato dall'altro lato, rendono opportuno prevedere alcuni correttivi all'articolo 8 del disegno di legge n. 3098, in modo da pervenire ad una coerente "composizione geografica" degli accorpamenti sul territorio.

In particolare:

- a) **il limite massimo delle 60 Camere potrebbe non essere più coerente con la situazione di fatto**, proprio in forza delle deroghe introdotte dal Senato;
- b) **la soglia delle 80.000 imprese andrebbe resa più flessibile, valorizzando altresì i criteri dell'efficienza e delle specificità geo economiche degli enti da accorpare.**

Un efficace percorso di riorganizzazione delle Camere di commercio, infatti, non può prescindere dalla necessità di **salvaguardarne il legame con i territori e con le economie locali**, prevedendo un bacino di utenza adeguato ma considerando altresì in

maniera altrettanto importante il **binomio indissolubile tra equilibrio finanziario e specificità geo-economiche**, anche al fine di prevenire il rischio di una desertificazione istituzionale dei territori. Le evidenze empiriche dimostrano che esistono – e potranno esistere anche in futuro – Camere di commercio sotto la soglia delle 80.000 imprese ma in condizione di garantire un equilibrio economico stabile e, allo stesso tempo, interventi per la crescita efficienti e di dimensioni adeguate, in virtù delle peculiari caratteristiche economiche (settoriali, dimensionali, societarie) del tessuto imprenditoriale.

Si auspica, quindi, che **il criterio di delega possa essere riformulato**, portando la **soglia dimensionale minima indicativamente a 70.000 imprese e unità locali** (anziché 80.000), salvaguardando comunque la possibilità di Camere di commercio istituite sotto tale soglia in presenza di comprovate situazioni di efficienza ed equilibrio economico, come anche di specificità geografiche ed economiche quali quelle già individuate per le città metropolitane e le aree montane e di confine.

Si ritiene, inoltre, opportuno **eliminare il vincolo di un tetto massimo, attualmente stabilito in 60 enti, al numero di Camere di commercio** sul territorio o quanto meno innalzarlo anche al fine di includere nel computo le potenziali deroghe già introdotte dal Senato.

Oltre a ciò, anche in base alle esperienze già in atto sui territori, si rileva come la previsione degli accorpamenti comporti una serie di azioni, tra cui il conferimento e la cessione di immobili e partecipazioni, che potrebbero determinare plusvalenze sulle quali gli enti camerali si ritroverebbero a versare maggiori imposte e tasse.

Per questo si ritiene **opportuno adottare una norma che possa assicurare alle Camere di commercio che virtuosamente stanno procedendo alle fusioni, la neutralità fiscale**, o almeno una forma di agevolazione, delle operazioni derivanti dai processi di accorpamento in modo da favorirne il complesso passaggio e da consentire loro di poter far fronte, oltre alle minori entrate, anche alla nuova riorganizzazione.

Quella degli accorpamenti, infatti, è un'operazione di natura straordinaria, in linea con il disegno di riforma delineato dal legislatore, condivisa e già avviata dal Sistema camerale, le cui finalità di maggiore efficienza e di risparmio di spesa potrebbero però essere vanificate se non supportate da una forma di neutralità, o almeno di agevolazione, fiscale.

Si noti infine che tra i criteri di delega, alla lettera b), è previsto che siano definite le condizioni in presenza delle quali possono essere istituite le **Unioni regionali o interregionali di Camere di commercio. Si condivide questa previsione.**

A tale riguardo vale la pena sottolineare che le **Unioni regionali sono già coinvolte nel più generale processo di razionalizzazione del Sistema camerale** e rappresentano uno **strumento utile per garantire in modo unitario i rapporti istituzionali con le Regioni e svolgere alcune funzioni in forma associata.**

Comma 1, lett. c) Competenze

Si condivide l'intento richiamato nei principi di delega di ridefinire le funzioni e i compiti delle Camere di commercio secondo una logica che miri ad eliminare le duplicazioni con altre amministrazioni pubbliche prevedendo l'attribuzione al Sistema camerale di specifiche competenze, anche delegate dallo Stato e dalle Regioni.

In merito, si ritiene che tale percorso debba necessariamente prevedere una **valorizzazione delle competenze delle Camere di commercio all'interno di un processo organico che tenga conto dei bisogni reali delle imprese**, individuando la più adeguata collocazione funzionale, strategica e operativa per lo svolgimento di determinate funzioni a loro favore.

Al riguardo, occorre ricordare che le Camere di commercio hanno saputo garantire nel tempo un elevato grado di efficienza e affidabilità nei diversi ambiti di intervento in favore delle imprese e del tessuto economico; ambiti relativi alla certezza e al rispetto delle regole per il mercato, alla semplificazione amministrativa, al supporto e affiancamento per la nascita e la crescita delle imprese, al mercato del lavoro e all'occupazione e all'apertura ai mercati globali delle economie e dei territori.

In questo insieme di ambiti, le Camere di commercio hanno operato nel tempo con il supporto strategico della propria rete di Aziende speciali – anch'esse destinatarie di specifici percorsi di accorpamento e riorganizzazione nell'ambito dell'autoriforma (riducendosi del 13% solo nell'ultimo anno) – che hanno fornito un contributo importante all'efficacia delle iniziative camerali, garantendo flessibilità organizzativa e specializzazione delle competenze sui temi strategici della promozione economica dei territori.

Tutto ciò ha permesso di qualificare il ruolo del Sistema camerale, rendendo le Camere di commercio **la vera e propria “casa dell'impresa”**, in grado di rappresentare il **riferimento sostanziale nei percorsi di sviluppo competitivo** dell'insieme di soggetti che svolgono, o intendono avviare attività economiche,

nonché il **punto unico di accesso al settore pubblico**, ponendosi quale snodo della semplificazione anche nei rapporti con le altre Pubbliche Amministrazioni.

Di questo importante potenziale il Governo si è impegnato a tenere conto sia nell'ambito dell'attuazione della legge cd "Delrio" su province e città metropolitane - 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 (con riferimento specifico alle materie relative alla formazione professionale, all'ambiente e all'energia, nel supporto, promozione e assistenza al sistema delle imprese) – sia nel corso dell'esame del presente provvedimento al Senato.

Durante l'esame al Senato, infatti, sono stati presentati **molteplici emendamenti che intervengono sulle competenze e sulle funzioni delle Camere di commercio**, prevedendone una sostanziale valorizzazione.

All'esito del percorso in Aula, in particolare, il Governo ha accolto gli ordini del giorno n. G8.339 e n. G8.340 – risultanti dalla riformulazione di due diversi emendamenti – impegnandosi a valutare l'opportunità di inserire esplicitamente, tra i compiti e le funzioni delle Camere, quelli relativi alla valorizzazione e alla diffusione dell'informazione economica, di forme di conciliazione e di giustizia alternativa per la risoluzione di controversie tra imprese e tra imprese e consumatori e utenti, nonché di attribuire formalmente alle stesse Camere un ruolo di supporto alle imprese per la completa attuazione dello Small Business Act in Italia e dello Statuto delle imprese (approvato con legge n. 180/2011).

Si condividono tali indicazioni e se ne auspica dunque una piena attuazione all'interno del decreto legislativo.

Contestualmente, anche in virtù del ruolo già riconosciuto alle Camere in diversi ambiti di attività e degli spazi di intervento che le stesse possono ricoprire a fronte delle richieste delle imprese, **si ritiene opportuno integrare il principio di delega prevedendo ulteriori filoni di attività con riferimento a tematiche quali: il sostegno all'occupazione, con un ruolo specifico per lo sviluppo dell'alternanza scuola-lavoro e dei servizi per l'incontro tra la domanda e offerta di lavoro, la valorizzazione dell'informazione economica e la promozione della digitalizzazione delle imprese**, quali soggetti attuatori di quanto previsto dall'Agenda Digitale per l'Italia nell'ambito della strategia Europa 2020.

Comma 1, lett. c) Partecipazioni societarie

Un tema di grande rilevanza, più volte richiamato nell'articolo 8 di delega e su cui anche l'Aula del Senato è intervenuta per inserire ulteriori modifiche, riguarda le società controllate dal sistema camerale.

Riguardo alle partecipazioni societarie l'articolo 8 prevede innanzitutto che queste debbano essere limitate a quelle necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali nonché per lo svolgimento di attività in regime di concorrenza, esplicitando a tal fine criteri specifici e vincolanti, riducendo nel tempo le partecipazioni non essenziali e gestibili secondo criteri di efficienza da soggetti privati. Inoltre per le aziende speciali e per le società controllate si prevede la riduzione del numero dei componenti degli organi / del numero delle società.

Nel dibattito parlamentare è stato chiarito che il Governo, nel decreto delegato, dovrà tra le altre cose qualificare con criteri stringenti e vincolanti il regime di concorrenza.

In merito, si evidenzia che **il Sistema camerale** – anche a fronte dell'insieme di norme legislative che si sono susseguite negli anni per meglio regolare gli spazi di decisione della PA in tema di costituzione e partecipazione alle società – **ha già avviato un percorso di razionalizzazione delle proprie partecipazioni societarie.**

In particolare, conformemente a quanto da ultimo disposto dalla Legge di Stabilità 2015, le Camere di commercio hanno provveduto a redigere e trasmettere alle autorità competenti, entro il 31 marzo scorso, i rispettivi piani di razionalizzazione delle società costituite o delle partecipazioni detenute, nonché ad indicare in essi le modalità e i tempi di attuazione delle eventuali dismissioni decise.

In merito, **si segnala che in base ad un monitoraggio puntuale dei 71 Piani di razionalizzazione ad oggi raccolti emerge come le Camere di commercio intendano dismettere nei prossimi mesi circa il 36% delle attuali partecipazioni in organismi e società** (487 partecipazioni, in valore assoluto), portando il numero complessivo dalle circa 1.340 dello scorso marzo a poco più di 850. Da tale intenso lavoro non si potrà prescindere in fase di attuazione della delega, nell'ottica di **garantire la necessaria armonia delle decisioni sinora assunte dalle Camere di commercio rispetto agli obiettivi della norma, nonché in coerenza con la mission camerale.**

Comma 1, lett. d) Registro Imprese

Tra i criteri di delega, alla lettera d), è ora previsto il riordino delle competenze relative alla tenuta e valorizzazione del Registro imprese, la cui gestione è stata opportunamente confermata in capo alle Camere di commercio, con un riferimento specifico alle funzioni di promozione della trasparenza del mercato e di pubblicità legale delle imprese.

Il Registro delle imprese gestito dalle Camere di commercio (primo registro pubblico, nel 1993, a nascere digitale in Europa) costituisce l'anagrafe delle imprese ed è uno strumento 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. Tramite le funzionalità del Registro, le pubbliche amministrazioni sono in grado di acquisire gratuitamente informazioni relative alle imprese, senza duplicare adempimenti a carico di queste ultime, e sono in grado di ridurre i propri costi abbandonando i tradizionali sistemi di notifica tramite lettera raccomandata per passare alla notifica via posta elettronica certificata: ad oggi, 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 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).

Negli ultimi anni, sono state emanate una serie di disposizioni volte ad arricchire e valorizzare le notizie possedute dal Registro delle imprese e dal Repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA) in modo da giungere alla massima integrazione dei dati e da farli confluire nel fascicolo informatico d'impresa.

A partire da questa best practice si ritiene che l'infrastruttura del Registro possa essere ulteriormente valorizzata, in risposta all'evoluzione dei fabbisogni e all'estensione delle funzionalità dei servizi resi, al fine di introdurre ulteriori misure di semplificazione amministrativa in favore del tessuto imprenditoriale e contribuire a promuovere una sua più diffusa digitalizzazione, ai sensi di quanto previsto dallo Statuto delle imprese.

Comma 1, lett. e) Standard di qualità

Tra le modifiche intervenute in sede di esame del provvedimento al Senato vi è stata l'aggiunta *ex novo*, tra i criteri di delega, della previsione relativa alla definizione da parte del Ministero dello Sviluppo economico di *standard* nazionali di qualità delle prestazioni delle Camere di commercio in relazione a ciascuna funzione fondamentale, e relativi servizi, svolta dalle stesse in favore delle imprese.

Tali *standard* dovranno essere definiti anche in base all'utilità dei servizi generata per le imprese e a questi dovrà affiancarsi un sistema di monitoraggio di cui il Ministero stesso si avvarrà per garantire il rispetto dei livelli di qualità definiti.

In questo percorso, Unioncamere – formalmente chiamata ad affiancare il Ministero sia nella fase di definizione degli *standard* sia nella messa a punto del sistema di monitoraggio – potrà fornire un utile supporto grazie all'esperienza maturata e al know-how acquisito nella gestione di piattaforme di rilevazione delle *performance* camerali. È, infatti, operativo ormai da anni un sistema informativo (denominato "Pareto") che permette alle Camere di commercio di confrontarsi in un'ottica di *benchmarking* rispetto a una variegata gamma di dimensioni, tra le quali quella della qualità erogata. Nell'ambito di tale sistema, viene annualmente alimentato un set di indicatori relativi alle dimensioni strutturali, economico-patrimoniali e di servizio secondo una mappa dei processi comune per tutti gli enti camerali.

Nella definizione degli standard di qualità e nel relativo monitoraggio, si ritiene importante **capitalizzare le piattaforme informative predisposte e il know how acquisito da Unioncamere in chiave di *benchmarking* delle Camere di commercio**, anche al fine di alimentare i processi di pianificazione e di definizione di obiettivi inerenti proprio al rispetto degli standard di qualità.

Comma 1, lett. f) Governance

La delega, oltre ad intervenire sul numero degli enti, con la lettera f) inserisce altresì modifiche alla *governance* delle Camere di commercio e del sistema camerale (unioni regionali, aziende speciali e, con modifica inserita durante l'esame al Senato, società controllate) introducendo principi di riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte e di riordino della disciplina incidendo sui criteri di elezione, in modo da poter assicurare una "adeguata" consultazione delle imprese, oltre che sul limite ai mandati.

Con modifica approvata in prima lettura al Senato, è stato precisato che l'attuazione della delega dovrà contenere anche l'individuazione di criteri che garantiscano negli

organi camerali, in caso di accorpamento, la rappresentanza ponderata delle basi associative delle camere di commercio accorpate.

Anche in virtù del criterio di ponderazione introdotto, appare necessario **intervenire sulla riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte specificando che essa debba essere “complessiva”**, tenendo in questo senso in considerazione il fatto che, a seguito degli accorpamenti, la riduzione degli organi sarà comunque significativa.

Limitatamente ai componenti dei Consigli camerali, infatti, gli accorpamenti in atto consentono di stimare già una riduzione del numero dei consiglieri nell'ordine di circa il 50%.

La lettera f) impone, inoltre, il riordino della disciplina dei compensi degli organi, prevedendo la gratuità degli incarichi diversi da quelli nei collegi dei revisori e la definizione di limiti al trattamento economico dei vertici amministrativi delle camere di commercio oltre che delle aziende speciali.

Sono temi, questi, su cui anche l'intero Sistema camerale **avverte l'esigenza di revisione delle regole, principalmente nell'ottica di una riforma che consenta di valorizzare fortemente l'autonomia e l'autogoverno delle imprese** nelle Camere di commercio.

Una *governance* semplificata, infatti, garantirebbe un sistema efficace, tempestivo ma soprattutto “partecipato”, in quanto effettivamente rappresentativo degli attori dell'economia di cui le Camere di commercio sono enti esponenziali.

Vanno rilevati, tuttavia, con riferimento alla gratuità delle cariche degli organi camerali, possibili profili di iniquità di tale previsione anche in contraddizione con alcuni principi costituzionali.

È noto, infatti, come la previsione di una forma di compenso per l'adempimento della funzione pubblica assicuri l'uguaglianza di fatto e sia finalizzata a non precludere l'accesso alle cariche pubbliche a soggetti meno abbienti. Il compenso rappresenta uno degli strumenti necessari a rendere effettiva **l'eguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive di cui all'art. 51 Cost.** e può, quindi, considerarsi uno strumento attraverso cui i pubblici poteri si conformano al principio di eguaglianza espresso dall'art. 3 Cost.

Proprio perché le indennità hanno la funzione di compensare il tempo e l'impegno messo al servizio della **pubblica funzione – che peraltro comporta responsabilità delle quali si risponde anche personalmente** – la loro completa eliminazione non

solo determinerebbe un “pregiudizio istituzionale” delle Camere di commercio rispetto alle altre Amministrazioni, ma potrebbe non consentire ai componenti degli organi di governo della Camera di commercio di dedicare alla funzione pubblica loro richiesta tutto il tempo e le risorse necessarie, in contrasto, tra l’altro, anche con il principio del buon andamento dell’amministrazione di cui all’art. 97 Cost.

Per questo si ritiene più opportuno collegare l’onerosità delle cariche alla relativa e concreta responsabilità gestionale, individuando nell’attuazione della delega modalità di compensazione con il reale impegno profuso nel perseguimento delle attività legate alla carica ricoperta negli organi camerali.

Come è noto, le funzioni di vertice amministrativo della Camera di commercio spettano alla **figura del Segretario generale**, dirigente di seconda fascia al quale si applica il ccnl della separata area dirigenziale regioni-autonomie locali.

In aggiunta alla definizione dei limiti al trattamento economico per tali figure, espressamente prevista nella delega, andrebbero confermate e potenziate le modalità attraverso le quali si accede – da parte dei dirigenti pubblici e privati che lo richiedano – nell’apposito elenco di cui all’art. 20 l. n° 580/1993 s.m.i., tenuto dal Ministero dello sviluppo economico.

Si tratta dell’elenco dal quale gli enti camerali attingono per la scelta del soggetto idoneo a ricoprire tale incarico di vertice, scelta che avviene mediante valutazione comparativa tra gli iscritti che rispondono all’offerta pubblica della Camera che ha necessità di tale figura.

Il potenziamento del ruolo dell’elenco dovrebbe avvenire sotto due aspetti: in primo luogo, revisionando il profilo di competenze del Segretario generale, così da renderlo coerente con l’impegno che imporranno le nuove sfide frutto del mutato ruolo sul territorio che attende le Camere di commercio; di conseguenza, intervenendo sia sul filtro d’accesso all’elenco, che sulla permanenza in esso una volta ottenuta l’iscrizione.

Si segnala quindi l’opportunità di integrare questo principio di delega con la revisione della disciplina per l’accesso e la permanenza nell’elenco dei Segretari generali anche ai fini del conferimento del relativo incarico.

Comma 1, lett. g) Disciplina transitoria

Nell’ambito dei criteri della delega, è stata inserita una disciplina transitoria per assicurare la stabilità finanziaria ed il **mantenimento dei livelli occupazionali**, oltre che sui progetti in corso per la promozione dell’attività economica all’estero.

Va subito premesso e chiarito che l’impatto della riforma che si va disegnando nella delega, anticipato dalla decurtazione del diritto annuale operata dall’art. 28 del D.L. 90/2014 già da quest’anno, produrrà **inevitabili ricadute sulla tenuta occupazionale degli enti del Sistema camerale**.

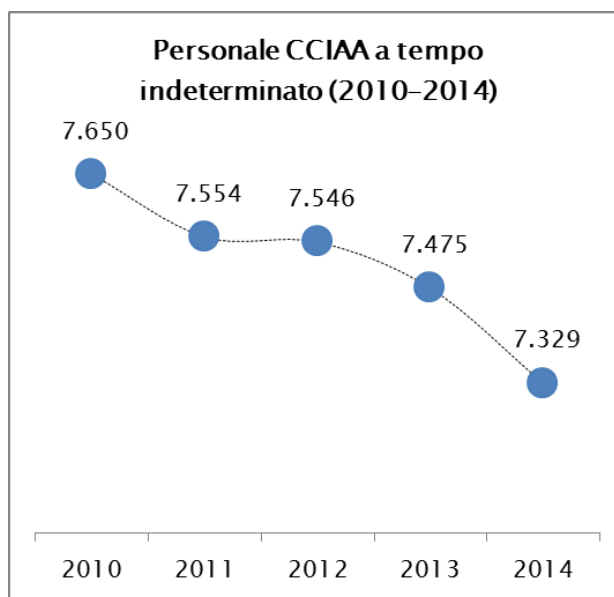
Un **Sistema che ha avviato, già negli anni precedenti al dibattito sulla riforma in atto, una progressiva riduzione degli organici** (da cui deriva parte della contrazione dei costi di cui in precedenza si è dato conto) ma **che si ritrova oggi a dover conseguire, in tempi brevi, un dimensionamento che sia in grado di garantire l’equilibrio tra la copertura finanziaria del costo del personale – da assicurare nel prossimo futuro secondo la logica dei costi *standard* – e la necessità di assicurare comunque standard adeguati nell’erogazione dei servizi**.

Al 31 dicembre 2014 il personale in servizio nel Sistema camerale rappresentava un aggregato di poco più di 10.500 unità, suddiviso 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 controllate dagli enti del sistema).

Oltre l’80% del suddetto personale (circa 8.600 unità) è in servizio con un contratto di lavoro a tempo indeterminato e ha visto **una flessione di più di 500 unità nell’ultimo quinquennio (-6%)**.

I soli dipendenti delle Camere di commercio a fine 2014 ammontavano a 7.329 unità, con un decremento di circa 150 unità rispetto all’anno precedente (-2%), a conferma, come detto, del trend in costante diminuzione in questi anni e che nell’ultimo periodo ha registrato fuoriuscite anche per cause non strettamente fisiologiche (prepensionamenti, mobilità).

Il decremento è stato, naturalmente, più accentuato per la componente flessibile del personale (-30%), che registrava a fine 2014 poco più di 400 unità aventi un contratto di lavoro a termine o di tipologia atipica.



Dai dati disponibili sull'anzianità anagrafica e di servizio è possibile stimare l'entità delle fuoriuscite nei prossimi anni nell'ambito del personale camerale in servizio a tempo indeterminato: si prevede che 136 unità matureranno e perfezioneranno i requisiti pensionistici nel corso del triennio 2015-17, non richiedendosi per tali soggetti nessun intervento da parte delle Camere di commercio; altre 177 unità sono potenzialmente pensionabili nello stesso triennio attraverso l'esercizio del recesso unilaterale da parte delle Camere, senza penalizzazioni per i lavoratori. In entrambe le fattispecie, la maggior parte dei pensionamenti si addenserebbe nel 2017.

Tab. 5 - Cessazioni previste attraverso pensionamenti nel triennio 2015-17

Annualità	Pensionamenti ordinari a legislazione vigente	Pensionamenti attraverso recesso unilaterale
2015	31	58
2016	32	33
2017	73	86
Totale	136	177

Pur in presenza, dunque, dei risparmi che si stanno già conseguendo sia sui costi di funzionamento che su quelli di personale, nonché di quelli che si potranno ottenere, a regime, sulla base dell'introduzione dei costi standard, come già illustrato, rimane pur sempre un problema di sostenibilità economica per l'intero Sistema camerale (Camere, Unioni regionali, aziende speciali, società partecipate) dovuto alle ulteriori riduzioni previste per il prossimo biennio sugli importi del diritto annuale che arriveranno al 40% nel 2016 e al 50% nel 2017, rispetto ai valori 2014.

In particolare, qualora si determinasse la necessità di eventuali dichiarazioni di esubero, solo 400 unità (prevalentemente appartenenti alle Camere di commercio) potrebbero beneficiare del prepensionamento rispetto alle circa 2.000 potenzialmente interessate. Queste ultime – pur se in diminuzione rispetto alle analisi immediatamente successive all'entrata in vigore del decreto legge n. 90/2014¹ – risulterebbero comunque rilevanti e, per evitare scelte dolorose dal punto di vista sociale, **renderebbero necessario un intervento a carico del bilancio dello Stato a copertura degli oneri per il costo del personale che non potrebbero più essere garantiti né dalle Camere di commercio, né - a maggior ragione - dalle altre strutture del Sistema .**

¹ La stima dell'area di potenziale rischio occupazionale ammontava inizialmente a 2.500 unità ed è scesa di circa 500 unità per effetto delle cessazioni già indicate.

Sarebbe poi opportuno prevedere l'estensione agli enti del sistema camerale (Camere di commercio, Aziende speciali, Unioni regionali, Organismi controllati) **delle forme di tutela** (ammortizzatori sociali) previste dall'ordinamento generale vigente per assicurare la stabile salvaguardia dei livelli occupazionali.

Un'attenzione a parte, infine, merita **la peculiare condizione delle Camere di commercio siciliane** per le quali, per effetto della legislazione regionale, gli oneri pensionistici del personale cessato sono posti a carico delle amministrazioni stesse. Tale volume di spesa, che ammonta attualmente 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 delle minori entrate da riscossione del diritto annuale.