



AUDIZIONE DELL'UNIONCAMERE

Atto Senato 1925

**Conversione in legge del decreto-legge 14 agosto 2020, n.
104, recante misure urgenti per il sostegno e il
rilancio dell'economia**

Roma, 1 settembre 2020

PREMESSA

L'Unioncamere ringrazia innanzitutto il Presidente e i componenti dell'Ufficio di presidenza e i senatori presenti, per l'invito a questa audizione che consente di portare il punto di vista dell'Unioncamere sul Decreto legge cosiddetto "Agosto". Si tratta di un provvedimento molto ampio, che contiene molte misure importanti innanzitutto per le imprese italiane, che come è noto costituiscono i destinatari principali delle azioni delle Camere di commercio.

Il nostro intervento si concentrerà unicamente sull'articolo 61 del provvedimento, che introduce come è noto misure per accelerare e portare a compimento il lungo percorso di riforma del sistema camerale e introduce norme di miglioramento.

Si anticipa sin da ora che queste misure vanno nella direzione giusta e sono condivise da Unioncamere.

Prima di entrare nel merito si vuole sottolineare l'importanza degli interventi che le Camere di commercio sono riuscite a mettere in campo a sostegno delle imprese in una fase così complessa quale quella che abbiamo vissuto e stiamo ancora attraversando legata all'emergenza sanitaria.

Il decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, grazie alle ulteriori risorse reperite attraverso il maggiore indebitamento autorizzato dal Parlamento a fine luglio, si pone infatti nella sequenza di provvedimenti emergenziali che in questi mesi si sono susseguiti e introduce una serie di misure necessarie a proseguire e a rafforzare le azioni che il Governo sta mettendo in campo per affrontare le complesse conseguenze economiche e sociali scaturite dall'emergenza sanitaria da COVID-19, purtroppo ancora in atto.

Le Camere di commercio sono state tra i soggetti pubblici coinvolti fin da subito e in questi mesi di grande difficoltà hanno dimostrato il loro impegno verso le imprese sia nel delicato momento del lockdown che in quello della ripartenza: sono stati investiti 300 milioni di euro per mettere in atto azioni tempestive, tagliate a misura di impresa su ambiti come il credito, il digitale, l'export, il turismo. Molto resta ancora da fare e il sistema delle Camere di commercio ne è ben consapevole **avendo anche messo a punto specifiche progettazioni nell'ambito del Recovery Plan. E proprio per poter svolgere con maggiore vigore le sue funzioni è necessario eliminare gli ostacoli che rallentano l'efficacia delle azioni sui territori**, dovuti allo stallo in cui versa la riforma delle Camere di commercio avviata ben cinque anni fa e rimasta ancora incompleta.

E' per questo che Unioncamere ha accolto con favore l'intervento legislativo del Governo inserito nell'articolo 61 del provvedimento in esame per far ripartire finalmente il sistema delle Camere di commercio: **si tratta di una norma di strategica importanza, che, dopo la sentenza della Corte costituzionale di fine giugno, fissa un termine ultimo per la conclusione della riforma** con la finalità di semplificare, accelerare e chiudere il processo di riorganizzazione delle Camere di commercio avviato dalla Legge delega Madia - Legge n. 124 del 2015 - intervenendo sui procedimenti di accorpamento delle Camere di commercio che sono ancora in corso e imponendo certezza nei termini di conclusione.

1. IL PROCESSO DI RIFORMA

Già diverso tempo prima del Decreto Legislativo 25 novembre 2016, n.219 era emersa la necessità di una revisione e di un ammodernamento dell'assetto delle Camere.

Nell'assemblea delle Camere di commercio a Venezia del 2012 fu infatti discusso un ampio programma di autoriforma che prevedeva la necessità di procedere a fusioni tra le Camere di commercio.

Anche **altri sistemi camerali europei** di tipo pubblico, negli stessi anni, stavano affrontando decisive riforme similari. In Francia, il numero delle Camere si è ridotto a una per regione. In Germania, le Camere sono meno numerose che in Italia e (solo 79 in un'economia che è quasi il doppio della nostra) hanno saputo rinnovare le loro funzioni, puntando su formazione duale e internazionalizzazione e ancorandole alle priorità del Paese e del Governo. Pure in Olanda il numero delle Camere di commercio è stato drasticamente ridotto.

L'autoriforma voleva soprattutto cercare maggiori economie di scala dei servizi e, quindi, garantire più efficienza di risposta ai territori, resi più vasti dai processi della globalizzazione. Il progetto prevedeva la realizzazione di accorpamenti, come parte di una strategia nazionale di rilancio del sistema camerale.

Alcune Camere iniziarono a procedere ad accorpamenti volontari: Venezia e Rovigo; Campobasso e Isernia; La Spezia, Savona e Imperia; Treviso e Belluno; Grosseto e Livorno; Trieste e Gorizia; Rimini, Forlì e Cesena; Palermo-Enna; Sud est Sicilia; Milano, Monza e Lodi; Chieti Pescara; Biella- Vercelli. Ma poi il processo rallentò e non fu portato avanti.

A fronte del rallentamento dell'autoriforma, il governo ipotizzò addirittura la soppressione delle Camere di commercio. Sarebbe stata cancellata la storia ultrasecolare delle Camere, istituzioni che hanno accompagnato la crescita economica italiana sin dalla costituzione dello Stato unitario, col rischio di privare le nostre piccole e medie imprese del loro naturale riferimento istituzionale.

L'abrogazione fu evitata, ma le Camere subirono un pesante colpo, con il provvedimento - del 2014. Infatti il decreto-legge 90/2014, tagliò del 50% le risorse delle Camere di commercio, con un impatto pesantissimo: oltre 400 milioni in meno di entrate ogni anno.

Ad agosto 2015 venne successivamente approvata **la legge delega n.124** (la cosiddetta "legge Madia"), che stabilì alcuni principi: il numero massimo di 60 Camere di commercio e la rifocalizzazione delle competenze camerali per evitare le duplicazioni con altri enti.

Nel 2016 si approvò lo schema di **decreto legislativo n. 219 di riforma delle Camere di commercio, attuativo delle legge delega.**

Il decreto affidò al Ministero dello sviluppo economico la rideterminazione delle circoscrizioni territoriali con decreto ministeriale, sulla base di un Piano predisposto da Unioncamere contenente una proposta di riorganizzazione e razionalizzazione del sistema camerale.

A giugno 2017 Unioncamere trasmise al Ministero dello Sviluppo economico la proposta contenente la riorganizzazione del sistema passando dalle iniziali 105 Camere di commercio all'obiettivo finale di 60 complessive. Il Piano fu approvato dall'Assemblea dei Presidenti delle Camere di commercio con l'85% dei voti favorevoli: fu frutto di numerosi contatti di Unioncamere con le Regioni quasi sempre supportati da delibere degli organi camerali (come ad esempio l' **accorpamento di Ferrara e Ravenna; Avellino e Benevento; L'Aquila e Teramo; Rieti e Viterbo; Agrigento, Caltanissetta e Trapani; Perugia e Terni; Lucca e Massa Carrara; Taranto e Brindisi; Catanzaro, Crotona e Vibo, Reggio Emilia, Parma e Piacenza, Latina e Frosinone, Mantova e Cremona, Oristano e Cagliari).**

Vanno ricordati i numerosi passaggi dell'iter: nel 2016 lo schema di decreto legislativo n.219 otteneva **il parere favorevole condizionato dalla Conferenza Unificata; il parere favorevole del Consiglio di Stato; e per due volte il parere delle Commissioni 10^a della Camera e del Senato.**

Inoltre nel 2017 **la Corte Costituzionale intervenne una prima volta sui ricorsi di quattro Regioni** (Lombardia, Puglia, Toscana, Liguria) accogliendo solo uno dei 19 dei motivi di impugnativa e stabilendo che il decreto del MISE che definiva gli accorpamenti delle Camere **fosse adottato con "l'intesa" della Conferenza Stato regioni:**

A dicembre il Ministero dello Sviluppo Economico presentò il nuovo schema in modo da raggiungere l'intesa, in attuazione della sentenza della Corte Costituzionale.

Di conseguenza il processo proseguì e nacquero altre 5 Camere di commercio (da precedenti 13 Camere di Commercio) Pordenone Udine; la Camera di commercio della Basilicata(Potenza e Matera) ; quella delle Marche(Ancona, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata, Pesaro) ; Arezzo-Siena; Como-Lecco.

Agli inizi del 2018 **contro il decreto del Ministro dello Sviluppo economico vennero presentati alcuni ricorsi al TAR del Lazio.** Venne accordata la sospensiva ed in seguito il TAR sollevò in via incidentale la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte Costituzionale sulla legge delega che aveva previsto il parere anziché l'intesa per l'adozione del decreto legislativo. **Il TAR trasmise tutti gli atti alla Corte Costituzionale, sospendendo i giudizi.**

Si deve sottolineare che le Camere di commercio che proposero i ricorsi davanti al TAR rappresentano **soltanto una piccola percentuale delle imprese complessive, circa il 3%.**

La Corte costituzionale a giugno scorso ha dichiarato non fondate le questioni e ha ritenuto che non vi sia stata una violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni "per le plurime interlocuzioni che il Governo ha avuto con le autonomie regionali " e che il Governo ha messo in campo tutte le iniziative per raggiungere l'intesa.**(v.allegato1)**

A seguito della sentenza nei giorni scorsi la Regione Piemonte ha ritirato il ricorso al TAR; la Regione Campania ha revocato la delibera di sospensiva dell'accorpamento di Benevento e Avellino.

(vedi allegato2)

2. LA SITUAZIONE ATTUALE

Complessivamente sono **40 le Camere che si sono accorpate dando vita a 17 nuove Camere di commercio.** Ancor prima della approvazione del Piano di accorpamenti di Unioncamere (maggio 2017) **erano già nate 9 nuove Camere di commercio dalla fusione di 19 Camere** (Venezia e Rovigo; Isernia e Campobasso; La Spezia, Savona e Imperia; Belluno e Treviso; Biella e Vercelli; Grosseto e Livorno; Trieste e Gorizia, Rimini e Forlì; Palermo ed Enna). **Successivamente sono nate 8 nuove Camere derivanti dalla fusione di 21 enti** (Milano, Monza e Lodi; Catania, Ragusa e Siracusa; Chieti e Pescara; Pordenone e Udine; Potenza e

Matera; Ancona, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata e Pesaro Urbino; Arezzo e Siena; Como e Lecco).

28 Camere invece non devono accorparsi perché rispondono già ai requisiti di legge.

38 Camere di commercio devono ancora concludere il processo di accorpamento che darà vita a 16 nuovi enti. Si tratta in particolare di Agrigento, Caltanissetta e Trapani; Avellino e Benevento; L'aquila e Teramo; Frosinone e Latina; Pistoia e Prato; Parma, Piacenza e Reggio Emilia; Ferrara e Ravenna; Cagliari e Oristano; Cremona, Mantova e Pavia; Perugia e Terni; Lucca, Massa Carrara e Pisa; Brindisi e Taranto; Rieti e Viterbo; Biella-Vercelli, Novara e Verbania; Alessandria e Asti; Catanzaro, Crotona e Vibo Valentia.

Di alcune Camere è stata fissata la riunione di insediamento; di altre è prossima la conclusione dei processi di accorpamento nelle prossime settimane.

(v. allegato 3)

3. GLI EFFETTI DEGLI ACCORPAMENTI

L'indagine effettuata da Unioncamere sulle Camere di commercio **(v. allegato 4)** che hanno concluso l'iter di accorpamento fa emergere **i reali effetti sulle imprese e sugli utenti di questo processo e dimostra che, dove le Camere si sono unite, le imprese hanno avuto solo da guadagnare.**

Con gli accorpamenti, infatti, il sistema camerale **risparmierà ogni anno oltre 50 milioni di euro** in minori costi di gestione: sono risorse che ritornano alle imprese in termini di investimenti e servizi a maggior valore aggiunto.

Nelle Camere accorpate, **i costi sono stati ridotti in media del 10%** (ma anche di più con riferimento ai soli costi di funzionamento), liberando così più risorse per gli investimenti e l'attività di sostegno alle imprese. Questo è stato evidente soprattutto per le Camere più piccole, che in un caso su due **hanno potuto disporre di più risorse economiche (spesso anche oltre il 20%) per gli interventi promozionali rispetto a prima.**

La crescita di dimensione, inoltre, ha consentito un **maggiore accesso a risorse nazionali ed europee (in media il 10% in più)** e che hanno contribuito allo sviluppo dei territori e delle imprese.

La riorganizzazione degli uffici inoltre ha consentito e consentirà di destinare **alle funzioni di front office per le imprese anche personale prima addetto ai servizi amministrativi interni**. Il tutto assicurando la stessa presenza territoriale e vicinanza anche fisica alle imprese, **garantendo la rappresentanza dei diversi territori nei Consigli delle Camere e senza rallentamenti nei servizi offerti**. La cui qualità, anzi, per due Camere su tre è anche migliorata rispetto a prima dell'accorpamento.

Infatti, la norma del decreto legge assicura la rappresentanza di tutti i territori mantenendo tutte sedi attuali, presenti in ogni capoluogo, **garantendo che tutti i servizi promozionali siano disponibili per le imprese in tutte queste sedi** e prevedendo la nomina o del **presidente o di un vicepresidente per ciascun territorio**.

In sostanza, le attività, i presidi territoriali, i servizi rimangono inalterati e vengono anzi potenziati; la rappresentatività territoriale viene garantita. L'unica riduzione prevista dalla legge riguarda il numero dei componenti degli organi.

Il mancato completamento della riforma camerale sta creando al contrario un problema legato alla scadenza degli organi: in 27 Camere, infatti, gli organi sono scaduti (alcuni da anni) e sono stati prorogati in base a una norma speciale proprio per completare rapidamente gli accorpamenti.

Questo impasse, poi, si sta riflettendo negativamente anche sull'operatività delle Camere che già rispettano i criteri di legge, **inibendo la possibilità di assumere personale** oltre a bloccare l'approvazione del nuovo Statuto di Unioncamere.

Oltre ai processi di accorpamento, vale la pena di ricordare che **il riordino del sistema camerale avviato 5 anni fa è stato in gran parte attuato:** sono stati rinnovati gli organi camerali con le nuove regole in 18 Camere delle 28 Camere di commercio non soggette ad accorpamento; si è avuto l'accorpamento di diverse Aziende speciali, che da 131 sono oggi 77, costituendo anche una apposita Società Nazionale (Promos Italia) le Unioni regionali, da 19 sono divenute 11.

4. CONCLUSIONI E PROPOSTE

In conclusione: gli accorpamenti delle Camere di commercio stanno **portando risultati di efficientamento e risparmi concreti.**

Come si è visto inoltre, Camere più grandi e più forti possono meglio supportare le imprese e i territori messi a dura prova dall'emergenza sanitaria.

Bisogna quindi concludere la riforma. Il sistema camerale oggi vede Camere grandi e anche molto grandi e Camere molto piccole – in termini di bacino di imprese, di ambito territoriale di riferimento, di budget – e ciò determina un assetto poco equilibrato.

Il numero di 60 Camere di commercio che, si ribadisce, è stato previsto dalla legge delega del 2015, ha portato ad una riorganizzazione territoriale delle Camere che nel rispetto del vincolo legislativo ha tenuto conto degli orientamenti e delle indicazioni emersi dai territori. Modificarlo vorrebbe dire, rimettere tutto in discussione. Gli accorpamenti e le fusioni tra Camere sono stati fondati su questa previsione legislativa di 60. **Un numero diverso avrebbe potuto dare origine ad una riorganizzazione diversa, basata su equilibri differenti.**

Per questi motivi **bene ha fatto il Governo, mantenendo fisso il numero, a porre un termine per portare a compimento gli accorpamenti.**

Così pure si condivide pienamente l'aver definito con l'art. 61 che sono sedi delle camere di commercio **le sedi legali e tutte le altre sedi delle Camere di commercio accorpate.**

E ancora si apprezza la previsione in base alla quale **le Giunte delle nuove Camere di commercio nomineranno uno o più vice presidenti per garantire la rappresentanza equilibrata** di tutti i territori coinvolti negli accorpamenti, valorizzando così le identità territoriali, così come anche la nuova disposizione che pone in capo alle giunte la **definizione dei criteri generali per l'organizzazione dei servizi, in particolare quelli promozionali**, in tutte le sedi della Camera di commercio. Negli accorpamenti infatti verranno mantenuti e potenziati tutte le sedi provinciali e i servizi e il personale presenti.

Per questo si chiede che sia approvato senza modificare le disposizioni dell'art. 61.

In questa occasione in cui il Governo ed il Parlamento tornano ad occuparsi di Camere di commercio **si segnala l'esigenza di intervenire su alcuni aspetti ulteriori. Anzitutto sulle funzioni delle Camere**, prevedendo il ripristino e l'ampliamento di molte competenze: sull'internazionalizzazione, sul made in Italy, sull'innovazione digitale, sul trasferimento tecnologico, sugli interventi nelle aree di crisi.

In particolare, si propone che le Camere di commercio possano svolgere, in aggiunta agli attuali compiti, **attività di assistenza e supporto informativo sulle aree di crisi, attività di promozione della digitalizzazione, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico alle piccole e medie imprese, orientamento e supporto alle PMI sui temi dell'accesso al credito e della finanza.** Si propone altresì di **superare il divieto di svolgere attività di promozione dell'internazionalizzazione** delle imprese e di valorizzazione del patrimonio culturale e promozione del turismo con attività svolte direttamente all'estero. Si propone infine di **concentrare la promozione del made in Italy non solo nelle sedi legali ma nelle diverse sedi territoriali delle Camere accorpate.** Va sottolineato inoltre che le Camere di commercio sono l'unica istituzione pubblica che non vede riconosciuta alcuna forma di ristoro ai componenti degli organi, nonostante i rilevanti impegni e responsabilità che gravano su di essi: questione anch'essa da risolvere.

Segnaliamo tra gli ulteriori aspetti su cui è necessario intervenire anche quello della **revisione della normativa relativa al diritto annuale,** con l'abrogazione della norma che ha disposto il taglio e prevedendo che possa essere definito sulla base di piani di investimento strategici in favore delle imprese.

ALLEGATI

1. Comunicato stampa Corte costituzionale ed estratto della sentenza;
2. Documento sul percorso della riforma;
3. Tabelle sugli accorpamenti;
4. Nota su vantaggi degli accorpamenti.