



UNIONCAMERE

AUDIZIONE DELL'UNIONCAMERE

A.C. 3431: "Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi"

Commissioni riunite I Affari Costituzionali e V Bilancio e Tesoro

Camera dei Deputati

Roma, 17 gennaio 2022

Premessa

Unioncamere, in rappresentanza dell'intero sistema delle camere di commercio, ringrazia le Commissioni Affari Costituzionali e Bilancio per l'opportunità di poter rappresentare alcune considerazioni nell'ambito dell'esame del cd. DL Milleproroghe, in corso di esame per la conversione in legge.

Alcune delle proroghe nel provvedimento

Nel provvedimento **sono contenute proroghe rilevanti anche per affrontare il difficile momento legato alla pandemia** e che impattano anche sul sistema delle imprese, come la proroga di tutte le **disposizioni per l'approvazione dei bilanci ed il funzionamento degli organi delle società di capitali** al 31 luglio 2022.

Ma anche la norma **che proroga il regime-quadro degli aiuti di stato**, il cd. Temporary Framework, cioè il **programma adottato dall'Unione Europea** per permettere agli Stati di sfruttare la flessibilità delle norme sugli aiuti di stato **per affrontare l'emergenza pandemica e con il quale gli Stati membri sono stati autorizzati ad adottare aiuti** al tessuto economico in deroga alla disciplina ordinaria.

Si tratta di uno strumento **importante ed efficace** per far fronte alle conseguenze economiche della pandemia e che ha **consentito alle imprese di avere liquidità** in un momento così delicato.

Ed anche le Camere di commercio che fin dall'inizio della pandemia si sono immediatamente impegnate ed attivate con bandi e risorse per le imprese dei loro territori **hanno potuto utilizzare questo strumento** arrivando, nella sola annualità **2020, a concedere oltre 64 milioni di euro, che sono circa il 30% delle risorse complessivamente concesse dal sistema.**

Iniziative che il sistema **ha continuato ancora a mettere in campo nel corso del 2021**, supportando con impegno e tempestività le imprese anche con interventi a sostegno della liquidità.

Va peraltro segnalato che, come richiesto a gran voce dal mondo associativo e dal sistema bancario, **anche il sistema delle camere di commercio ritiene necessario riconfermare** - in questo provvedimento o anche nel prossimo decreto Ristori in corso di approvazione - **le misure di sostegno alle imprese** introdotte ad inizio pandemia nel cd. Cura Italia e nel Decreto Liquidità del 2020 e poi via via prorogate.

Si tratta di un intervento fondamentale soprattutto per le piccole e medie imprese **che non sono ancora pronte a sostenere l'impatto del ritorno alla normalità**, seppur progressivo, e devono ancora consolidare la loro ripresa, in un momento in cui tra **l'altro si trovano a dover fronteggiare anche il caro energia e l'aumento di alcune materie prime**.

E' fondamentale quindi **chiedere proroghe in sede comunitaria per le moratorie straordinarie concesse da marzo 2020** sui prestiti bancari e conservare le misure legate alla garanzia dello Stato, visti gli importanti numeri registrati fino a tutto il 2021.

Questioni di particolare rilevanza per il sistema camerale

Unioncamere segnala alcune **ulteriori questioni di rilevanza per le Camere di commercio** che necessitano di un intervento, con l'auspicio che possano trovare una soluzione con il decreto Milleproroghe e su cui alleghiamo al presente documento le relative proposte emendative.

In particolare, **sulla disciplina degli organi camerali**, si segnala che il D.lgs. 219/2016 - che ha riformato le Camere

di commercio apportando numerose modifiche alla legge di riferimento, Legge n. 580 del 1993 - era intervenuto, tra le altre cose, sulla riduzione del numero dei mandati che i componenti degli organi delle Camere di commercio potevano ricoprire prevedendo che questi potessero essere rieletti una volta sola anziché due.

Sono successivamente intervenute due modifiche che hanno ripristinato il numero dei mandati **reintroducendo la possibilità di due rielezioni ma solo per i membri dei Consigli** (nel 2017 con il D.L. 148) **e poi, nel Milleproroghe dello scorso anno, unicamente per i Presidenti** (art. 2, comma 4-quinquies, D.L. 183/2020) delle Camere di commercio, **lasciando inspiegabilmente immutata l'impossibilità delle due rielezioni solo per i componenti di giunta** probabilmente a causa delle diverse riformulazioni degli emendamenti.

È evidente come le due modifiche intervenute solo sui consiglieri e sui presidenti abbiano creato di fatto una **incongruente anomalia** nella disciplina degli organi delle Camere di commercio.

Per questo è necessario intervenire con una modifica legislativa che possa **riportare coerenza e sistematicità all'intera disciplina introducendo una proroga che riallinei nche il numero dei mandati dei membri di Giunta a quello dei Presidenti e dei consiglieri.**

La proroga ha carattere di urgenza in quanto è necessaria a risolvere difficoltà operative e problematiche di carattere territoriale che si sono evidenziate in molte sedi camerali poiché **si stanno avviando i rinnovi degli organi in molte Camere di commercio.**

Un'altra annosa questione riguarda la vigente gratuità di tutti gli incarichi negli organi delle Camere di commercio: una previsione imposta dalla riforma del 2016

che ha creato un vulnus nella Legge 580 del 1993 che non trova peraltro uguale attuazione in altre amministrazioni.

Si tratta di una configurazione che non tiene conto delle responsabilità e del fatto che i Presidenti e i componenti degli organi delle Camere di commercio sono imprenditori che, per svolgere tali attività, **sottraggono inevitabilmente tempo e risorse alle proprie aziende.**

La previsione normativa ravvisa anche **profili di illegittimità costituzionale** imponendo l'arcaico principio della gratuità delle cariche pubbliche che, com'è noto, è stato progressivamente superato nei moderni sistemi istituzionali soprattutto per evitare che l'accesso alle cariche sia riservato solo a coloro che, per condizioni economiche, abbiano la possibilità di dedicare tempo all'attività pubblica, sottraendolo a quella produttiva.

L'impatto con riferimento al sistema camerale è ancora più dirompente se si pensa che gran parte del tessuto imprenditoriale del Paese è costituito da piccole imprese per le quali **il principio della gratuità delle cariche rende spesso insopportabilmente onerosa la partecipazione da parte degli imprenditori al governo del sistema camerale,** un sistema di autonomie funzionali nel quale la comunità delle imprese – di tutte le imprese, anche quelle di piccole dimensioni – deve trovare la propria proiezione istituzionale.

La previsione che soprattutto viene in considerazione è quella contenuta nel terzo comma **dell'articolo 51** della Costituzione per cui *“Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro”* .

Se si considera **che il tempo dedicato allo svolgimento delle funzioni pubbliche è sottratto alle attività private** (e, nel caso degli imprenditori, è sottratto all'impresa), l'unico modo per realizzare la garanzia, sia rispetto alla uguaglianza

di trattamento, sia riguardo **la garanzia di “disporre del tempo necessario al loro adempimento”** in favore dei soggetti chiamati a funzioni pubbliche elettive, è costituito dalla corresponsione di compensi.

Un ulteriore aspetto: quello delle Camere di commercio rappresenta **un regime differenziato** per i componenti dei propri organi **rispetto a quanto previsto per le altre pubbliche amministrazioni** e che non risulta affatto coerente con le responsabilità che ricadono sugli amministratori camerale.

Nel nostro ordinamento il principio della gratuità delle cariche vale infatti soltanto per un tipo di ente pubblico, le Camere di Commercio, determinando, così, **un’irragionevole disparità di trattamento con analoghe posizioni in enti pubblici diversi**. Limitando il riferimento agli enti appartenenti alla medesima categoria delle Camere di commercio - **gli enti dotati di autonomia funzionale -, a titolo puramente esemplificativo, vale la pena ricordare il caso delle Università:** per queste non sussiste il divieto della remunerazione delle cariche (Rettori, membri dei CdA, direttori di dipartimento, membri dei Senati accademici ricevono indennità o gettoni di presenza per le attività connesse alle cariche).

Ma al di là delle autonomie funzionali, la previsione di una qualche **forma di ristoro economico è una regola generale**, applicata alle cariche della generalità degli enti pubblici nel nostro Paese.

E’ evidente **l’odioso carattere discriminatorio** della norma (art. 4-bis, comma 2-bis, della Legge 580/1993) sulla gratuità delle cariche negli organi delle Camere di commercio che rende **più difficile la piena partecipazione di tutte le imprese alla vita delle Camere di commercio**, snaturandone il ruolo e indebolendole e conseguentemente pregiudicandone il buon andamento.

Quello che si propone è di reintrodurre forme di ristoro degli amministratori camerali in base a criteri definiti dal Ministero dello sviluppo economico. E cioè non saranno le Camere a fissare l'ammontare delle indennità ma il Ministero che definirà le regole e le modalità che terranno conto della dimensione della Camera e del numero delle imprese iscritte.

PROPOSTE EMENDATIVE A.C. 3431

All'articolo 1, dopo il comma 25, è inserito il seguente:

“25-bis. Alla legge 29 dicembre 1993, n. 580 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'articolo 14, comma 2, le parole: «per una sola volta» sono sostituite dalle seguenti: «per due volte».
- b) all'articolo 4-bis, comma 2-bis, il primo periodo è soppresso e dopo il comma 2-bis è aggiunto il seguente: «2-ter. Con il decreto di cui al precedente comma sono altresì stabilite le voci e i relativi importi del trattamento economico spettante al Presidente e ai componenti del Consiglio e della Giunta delle camere di commercio». Alla compensazione in termini di indebitamento e fabbisogno degli oneri derivanti, pari a 5,9 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189. Il decreto di cui al primo periodo è adottato nei limiti delle risorse vigenti in capo alle Camere di Commercio, senza innalzamento del diritto annuale di cui all'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580.”

RELAZIONE

Il D.lgs. 219/2016, che ha riformato le Camere di commercio apportando numerose modifiche alla legge n. 580 del 1993, era intervenuto anche sulla riduzione del numero dei mandati che gli organi delle Camere di commercio potevano ricoprire prevedendo che questi potessero essere rieletti una volta sola anziché due.

Sono poi intervenute due modifiche, che hanno ripristinato il numero dei mandati prevedendo due rielezioni ma solo per i membri dei Consigli (nel 2017 con il D.L. 148) e poi, nel Milleproroghe dello scorso anno, per i Presidenti (art. 2, comma 4-quinquies, D.L. 183/2020) delle Camere di commercio.

È evidente che le due modifiche intervenute solo sui consiglieri e sui presidenti hanno creato di fatto una incongruente anomalia nella disciplina degli organi delle Camere di commercio.

Per questo si chiede alla lettera a) una modifica che possa riportare coerenza riallineando il numero dei mandati dei membri di giunta a quello dei Presidenti e dei consiglieri, prevedendone la prorogabilità per due volte anziché per una sola volta.

La modifica normativa ha carattere di urgenza in quanto è necessaria a risolvere difficoltà operative e problematiche di carattere territoriale che si sono evidenziate.

La modifica apportata dalla lettera b) interviene sulla vigente gratuità di tutti gli incarichi negli organi delle Camere di commercio: una previsione imposta dalla riforma del 2016 che ha creato un vulnus nella Legge 580 del 1993 che non trova uguale attuazione in altre amministrazioni e che non tiene conto delle responsabilità e del fatto che i Presidenti e i componenti degli organi sono imprenditori che, per svolgere tali attività, sottraggono inevitabilmente tempo e risorse alle proprie aziende.

Peraltro, tale previsione ravvisa anche profili di illegittimità costituzionale, sia rispetto alla uguaglianza di trattamento sia riguardo la garanzia di “disporre del tempo necessario al loro adempimento” in favore dei soggetti chiamati a funzioni

pubbliche elettive richiamata dall'art. 51 della Costituzione. Si crea infatti un regime differenziato per i componenti degli organi del Sistema camerale rispetto a quanto previsto per le altre pubbliche amministrazioni e che non risulta affatto coerente con le responsabilità che ricadono sugli amministratori camerali.

Inoltre, va tenuto conto che gran parte del tessuto imprenditoriale italiano è costituito da piccole imprese e l'aver reso le cariche gratuite rende più difficile la piena partecipazione di tutte le imprese alla vita delle Camere di commercio, snaturandone il ruolo e indebolendole.

Quello che si propone è di reintrodurre forme di ristoro degli amministratori camerali, sulla base di criteri definiti dal Ministero dello sviluppo economico.