



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

Senato della Repubblica
10^a Commissione
Industria, commercio, turismo

A.G. 327
SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE
RIORDINO DELLE FUNZIONI E DEL
FINANZIAMENTO DELLE CAMERE DI
COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E
AGRICOLTURA

Osservazioni e Proposte

Audizione

5 ottobre 2016

CONSIDERAZIONI GENERALI

Con lo schema di decreto legislativo n. 327, emanato in attuazione dell'art. 10 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, c.d. Riforma Madia, si entra nel vivo della riforma destinata in poco più di un anno a cambiare radicalmente l'assetto e le funzioni delle Camere di commercio.

R.E TE. Imprese Italia sostiene, fin da prima dell'approvazione della Legge Madia, la necessità di riformare le Camere di commercio, pur senza snaturarne lo spirito originario, al fine di renderle sempre più strumenti efficienti ed efficaci a servizio delle imprese.

Del resto, le Camere di commercio – così come riformate dalla legge n. 580 del 1993 – sono istituzioni pubbliche locali, non territoriali, dotate di autonomia funzionale, alle quali il legislatore ha affidato sia funzioni di supporto e promozione degli interessi generali delle imprese e delle economie locali, sia funzioni specifiche nelle materie amministrative ed economiche relative al sistema delle imprese.

Le Camere di commercio si sono dimostrate nel tempo uno strumento importante per accompagnare e sostenere le imprese italiane - specie quelle di minore dimensione - promuovere le economie territoriali, anche in ambito internazionale, ed assicurare trasparenza, sicurezza e legalità dell'agire economico.

Per queste ragioni, i principi contenuti nell'art. 10 della Legge 124 del 2015 devono essere tradotti in norme capaci di centrare gli obiettivi auspicati, senza depotenziare il ruolo fondamentale che il sistema delle Camere di commercio ha svolto per le economie locali.

In tal senso auspichiamo che durante l'esame parlamentare in sede consultiva del provvedimento, che già ha accolto alcune istanze formulate dalle associazioni, si possano introdurre importanti correttivi affinché la riforma possa dispiegare al meglio i suoi effetti positivi per il sistema economico.

Il riferimento è ai meccanismi per sostenere finanziariamente gli aspetti più innovativi della riforma; al tema delle funzioni svolte dalle Camere e a quello dei compensi di coloro che ricoprono incarichi negli organi del sistema camerale.

Vanno, inoltre, ripensati - per assicurare una equilibrata attuazione della riforma delegata - le modalità di consultazione delle imprese, il funzionamento del fondo di perequazione, sviluppo e premialità, con particolare riguardo alla destinazione delle sue risorse, la composizione del Comitato indipendente delle valutazioni delle *performance*, nonché il potere sostitutivo attribuito al MISE.

SCHEMA DI RIFORMA DELLE CAMERE DI COMMERCIO

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

1) La **questione delle risorse** è fra gli aspetti più critici e delicati da affrontare.

La drastica riduzione del diritto camerale annuale, confermata dallo schema di decreto di riforma delle Camere di commercio ma già in vigore con il decreto legge sulla Pubblica Amministrazione (D.L. 90/2014), entrerà a regime nella misura del 50% a partire dal 2017.

Il taglio del diritto camerale può comportare il blocco dell'operatività delle CCIAA - le quali disporrebbero in alcuni casi di risorse sufficienti per il solo svolgimento delle funzioni "amministrative" - con riferimento proprio alle nuove funzioni loro attribuite dalla riforma, che verrebbe compromessa irrevocabilmente nella *ratio* e nella sua attuabilità.

"Appare evidente, infatti, - come rappresentato dallo stesso Governo nella relazione preliminare allegata al provvedimento - che la riduzione delle risorse disponibili per effetto del taglio del diritto annuale (...) determina necessariamente nel breve periodo difficoltà e svantaggi per gli enti interessati e, potenzialmente, difficoltà e svantaggi per le stesse imprese tradizionalmente destinatarie degli interventi promozionali, di assistenza e supporto svolti con tali risorse dai medesimi enti". Il taglio del 50% del diritto annuale, infatti, comporterà, come evidenziato nella relazione del MISE sul diritto annuale per l'anno 2016, *"una drastica riduzione delle spese variabili promozionali che per alcune Camere, considerata l'articolazione delle situazioni rispetto a tali valori complessivi e medi, potrebbe concretizzarsi nel totale blocco delle attività promozionali".*

Alla luce di quanto sopra proponiamo di:

- **Reintrodurre la possibilità per le Camere di commercio di aumentare il diritto annuale fino ad un massimo del 20%** (che in valore assoluto, considerando i tagli già operativi, rappresenterebbe il 10% dell'importo prima della riduzione, pari per una ditta individuale a 8,8 euro), a

condizione che tali risorse abbiano per scopo la promozione dello sviluppo economico locale e l'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e siano utilizzate per finanziare progetti di investimento condivisi con le Regioni.

Sarebbe auspicabile, in tal senso, una valorizzazione del rapporto tra Camere di commercio e Regioni, tenendo conto delle positive esperienze realizzate insieme in questi anni. Diversamente, verrebbero meno anche quei risultati raggiunti in particolare nelle Regioni in cui i rapporti sono più proficui e produttivi e le competenze del sistema camerale vengono riconosciute ed utilizzate per perseguire gli obiettivi dell'efficacia delle politiche pubbliche e dell'interesse generale delle imprese.

In particolare, data la situazione economica delle Camere di commercio, se non si reintrodusse la possibilità di aumento del diritto annuale su base locale fino al 20%, in molti casi le Camere non avrebbero le disponibilità economiche per cofinanziare i programmi condivisi con le Regioni: si sottolinea che tali programmi, in diversi casi, sono finanziati da parte regionale con risorse comunitarie.

Se le Camere non potranno più intervenire, si impedirebbe l'utilizzo di risorse europee per le imprese.

Al riguardo si fa notare che, con un incremento del diritto annuale ridotto, si movimentano a favore delle economie locali risorse di gran lunga superiori; venendo meno tale possibilità, si avrebbe una perdita netta per i territori e per le micro e piccole imprese.

- **Mantenere la possibilità, soppressa dallo schema di riordino delle CCIAA, che le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle Camere di commercio, rimangano disponibili come fonte di finanziamento per le Camere (art. 18, c. 1, lett. c) legge 580/93 come modificata).**

La proposta, oltre a reintrodurre una fonte di finanziamento ordinaria fino ad oggi in essere, intende superare alcune criticità presenti nello schema di

decreto, la cui attuale formulazione consente alle Camere di continuare a svolgere “attività oggetto di convenzione con le regioni ed altri soggetti pubblici o privati”, da finanziarsi con le entrate derivanti dal diritto annuale esclusivamente in cofinanziamento (art. 2, c. 2, lett. g) legge 580/93 come modificata).

La limitazione della collaborazione tra enti camerali, regioni ed altri soggetti pubblici e privati a convenzioni che prevedano il cofinanziamento, unitamente all’abrogazione della lett. c), c. 1, dell’art. 18, comporterebbe una limitazione delle opportunità di collaborazione con le regioni, principali partner del sistema camerale a livello locale.

Si pensi, ad esempio, all’attribuzione di deleghe di funzioni alle Camere relativamente all’Albo imprese artigiane, oppure alla realizzazione di osservatori economici, così come di studi, ricerche ed analisi economiche che prevedono, a fronte della collaborazione o dell’incarico, l’erogazione di un contributo o di un corrispettivo. Casistiche che esulano dalla logica stretta del cofinanziamento la quale, se resta l’unica possibile modalità di convenzionamento per le Camere, con entrate da diritto annuale dimezzate, renderà estremamente difficoltoso qualsiasi rapporto di collaborazione.

- **Superare l’obbligo permanente dei versamenti al Tesoro pari a circa 40 milioni di euro all’anno** - introdotto dalle norme sulla *spending review* (L. 266/2005, D.L. 112/2008, D.L. 78/2010, L. 122/2010, L. 122/2012, D.L. 95/2012, D.L. 66/2014) - a cui sono sottoposti gli enti camerali sulla base di parametri di spesa risalenti ad anni tra il 2005 ed il 2010.

E’ necessario, quindi, che il Parlamento adotti un apposito provvedimento legislativo, che introduca una deroga per le Camere al fine di superare tale ingiustificato prelievo forzoso da parte del Tesoro.

2) Quanto alle **funzioni**, è essenziale che il sistema camerale mantenga un orientamento specifico all'attività svolta dalle MPMI.

Si ritiene, in particolare, necessario:

- **Definire meglio la nuova funzione attribuita alle Camere di “assistenza e supporto alle imprese in regime di libero mercato” (art. 2, c. 2, lett. f) legge 580/93 come modificata).** In primo luogo si sottolinea come, non solo la disposizione non sembra essere trovare fondamento in alcun principio di delega, ma addirittura la stessa si porrebbe in contrasto con il principio di delega che prevede tra i compiti principali delle Camere la “tutela del mercato” (art. 10, co.1, lett. c)). Compito questo che mal si concilia con il fatto che le Camere possano operare nel medesimo mercato che dovrebbero tutelare, per di più senza che vi sia alcun criterio specifico che definisca il loro perimetro di attività, con il rischio concreto di alterare le corrette dinamiche concorrenziali. E' necessario individuare specificatamente le materie nelle quali tale possibilità è garantita, per evitare di entrare in conflitto con quanti sul mercato dei servizi alle imprese già ci sono, e prevedere la redazione di linee guida che definiscano i criteri sulla base dei quali vengano poi stabilite le relative tariffe. L'assenza di delimitazioni amplia in maniera considerevole (ed indefinibile a priori) l'ambito di competenza delle Camere fino al punto di apparire in contrasto con la finalità e i criteri posti dalla delega legislativa, tutti mirati ad una generale razionalizzazione del Sistema camerale. In particolare il criterio della “ridefinizione dei compiti e delle funzioni” (art. 10, c.1, lett. c), Legge 124/2105), pur non imponendo una riduzione dei compiti, rende necessaria la loro precisa individuazione da parte del decreto delegato. Il criterio citato, peraltro, introduce ulteriori delimitazioni all'operatività delle Camere, delegando il Governo a ridefinire le funzioni camerali:
- “limitando e individuando gli ambiti di attività nei quali svolgere la funzione di promozione del territorio e dell'economia locale”;
 - “eliminando le duplicazioni con altre amministrazioni pubbliche”;

- “limitando le partecipazioni societarie a quelle necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali nonché per lo svolgimento di attività in regime di concorrenza, a tal fine esplicitando criteri specifici e vincolanti”.

Si tratta di criteri evidentemente contrari ad un ampliamento indefinito delle funzioni camerali che, invece, viene operato dalla citata lettera f) dello schema di decreto, proprio lì ove introduce una nuova funzione camerale trasversale, priva di alcun criterio specifico e vincolante.

Occorre, pertanto, integrare le disposizioni sullo svolgimento di attività di assistenza e supporto alle imprese in regime di libero mercato, introducendo chiari e stringenti limiti a tale tipologia di attività, come previsto dalla delega, e richiamando in maniera esplicita il principio di sussidiarietà orizzontale che deve animare l'intera attività camerale.

➤ **Mantenere gli spazi di autonomia delle singole Camere nell'individuazione degli ambiti di intervento di promozione dell'economia locale.**

A tal fine va corretta l'attribuzione al Ministero dello Sviluppo Economico, contenuta nello schema di decreto (art. 18, c. 4, lett. a-bis)), di individuare gli ambiti prioritari di intervento per le funzioni promozionali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite l'Unioncamere e le Organizzazioni delle imprese maggiormente rappresentative a livello nazionale. E' questo un punto estremamente delicato che rischia di snaturare il ruolo e la missione dell'Istituzione camerale quale ente locale dotato di autonomia funzionale a servizio del sistema imprenditoriale locale.

Il quadro delineato dal decreto è, quindi, caratterizzato dall'assenza di una reale autonomia camerale nell'individuare – nei limiti delle oramai ridotte risorse provenienti dalle imprese del territorio – quali azioni di promozione locale attuare, dovendo attenersi agli ambiti individuati con decreto ministeriale. Questa modalità, tutta diretta dal livello nazionale, renderebbe di fatto inutile la stessa esistenza degli organi camerali locali, la cui funzione

è proprio quella di indirizzare le scelte dell'Istituzione in base alle esigenze e alle vocazioni economiche espresse dalle diverse realtà locali e non semplicemente di attuare quanto deciso a livello centrale.

Si ritiene, pertanto, necessario giungere ad una modifica dello schema di decreto (art. 2, c.2, lett. d) legge 580/93 come modificata), introducendo tra le funzioni camerali la stessa formulazione prevista dalla legge di delega, ovvero la *promozione del territorio e dell'economia locale*, pur nei limiti delle risorse disponibili nelle singole Camere.

Questo valorizzerebbe il ruolo delle Camere sul territorio, consentendo alle stesse di rispondere alle esigenze del tessuto economico locale, pur all'interno delle risorse disponibili, razionalizzando le spese attuali e mettendo in moto un meccanismo virtuoso e competitivo tra le Camere volto a migliorare la propria efficienza.

- **Inserire il riferimento al “Made in Italy” tra le funzioni delle Camere** inerenti alla tutela del consumatore e della fede pubblica, alla vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti, al rilascio di certificato di origine delle merci (art. 2, c. 2, lett. c) legge 580/93 come modificata). Ciò, anche alla luce delle esigenze di tracciabilità e certificazione-qualificazione, potrebbe dare una risposta importante alle imprese e, allo stesso tempo, valorizzare le Camere di commercio nella loro condizione di terzietà. Si propone, pertanto, di specificare ed ampliare tale funzione inserendo la tracciabilità dei prodotti e la certificazione-qualificazione, al fine di valorizzare e tutelare il Made in Italy.

- **Rivedere la collocazione attuale della “risoluzione alternativa delle controversie”**, che lo schema di riforma colloca, a nostro avviso impropriamente, fra le attività da svolgere in convenzione e in cofinanziamento (art. 2, c. 2, lett. g) legge 580/93 come modificata). Ciò risulta incompatibile con la natura stessa di tali funzioni, i cui costi sono coperti da tariffe e diritti secondo quanto già previsto da altre disposizioni normative.

3) Quanto alla **questione dei compensi**, la legge delega (art. 10, c. 1, lett. f)) contiene un criterio volto a rendere gratuito l'incarico all'interno di tutti gli Organi camerali (Presidente, Membro di Giunta e Consigliere) ad eccezione del Collegio dei revisori dei conti. La gratuità dell'incarico – sulla cui legittimità costituzionale si nutrono seri dubbi - mal si concilia, tuttavia, con le responsabilità penali, amministrative ed economiche che ricadono sugli amministratori camerali e che sono del tutto identiche a quelle degli altri amministratori pubblici. Si tratta di un'anomalia all'interno della legislazione italiana, che andrebbe riconsiderata con un uno specifico intervento legislativo.

4) Con riferimento alla **consultazione delle imprese** e alle funzioni del Consiglio – coerentemente con quanto previsto dalla delega (art. 10, co. 1, lett. f), L. 124/2015) – lo schema di decreto legislativo introduce la consultazione delle imprese ai fini della determinazione degli indirizzi generali e del programma pluriennale di attività della CCIAA (art. 11, co. 1, lett. c)). Tali atti rientrano nella competenza del Consiglio camerale ed individuano le priorità e le azioni che saranno oggetto dell'attività della Camera stessa.

Ai fini di una più adeguata ricognizione delle esigenze delle imprese a livello territoriale, si ritiene più efficace che la consultazione coinvolga non le singole imprese quanto, piuttosto, le associazioni di categoria, che svolgono il ruolo di sintesi di loro istanze e interessi.

Si propone, pertanto, di introdurre un esplicito riferimento a che la consultazione avvenga tramite le organizzazioni rappresentative delle imprese.

5) Con riferimento al nuovo **Fondo di perequazione, sviluppo e premialità** – che, oltre a sostenere le CCIAA in rigidità di bilancio, supporta la realizzazione dei programmi del sistema camerale e riconosce delle premialità agli enti con livelli di eccellenza – si vuole evitare che le sue disponibilità vengano impiegate in maniera pressoché completa nel sostegno delle Camere in rigidità di bilancio.

A tal fine si propone di destinare le risorse, in una prima fase transitoria, alle Camere che hanno avviato processi volontari di accorpamento, in modo da favorire l'attuazione della riforma in punto di ridefinizione delle circoscrizioni territoriali e riduzione a 60 del numero delle Camere; in una seconda fase (quindi a regime) si propone, invece, di destinare al massimo 1/3 del Fondo alle CCIAA in rigidità di bilancio, lasciando le residue risorse (2/3 del Fondo stesso) alla premialità per gli enti che raggiungono, anche tramite aggregazioni e riorganizzazioni finalizzate alla riduzione delle spese ed al miglioramento dei servizi a rilievo pubblico, livelli di eccellenza.

Ciò anche al fine di recuperare la funzione perequativa originaria del Fondo.

6) Il Comitato indipendente di valutazione delle *performance* del sistema camerale, a cui lo schema di decreto affida il compito di individuare le CCIAA «eccellenti», è previsto che sia composto da 5 membri nominati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dello sviluppo economico, dal Dipartimento della Funzione Pubblica, dalla Conferenza Stato-Regioni e da Unioncamere.

Si propone di integrare tale organismo con esponenti del sistema imprenditoriale in rappresentanza degli utenti dei servizi camerali nei settori del commercio, industria, artigianato e agricoltura. La modifica non comporterebbe ulteriori oneri a carico dei bilanci camerali essendo espressamente esclusi emolumenti e rimborsi spesa comunque denominati.

7) Con riferimento al potere sostitutivo del MISE, lo schema di decreto introduce un rafforzamento dei poteri assegnati al Ministero.

E' prevista, infatti, l'autorizzazione preventiva del MISE sia per la promozione, realizzazione e gestione di strutture e infrastrutture di interesse economico generale a livello locale, regionale e nazionale (art. 2, c. 4, Legge 580/1993 come modificata dallo schema di decreto), sia per la costituzione di aziende speciali (art. 2, c. 5, Legge 580/1993 come modificata dallo schema di decreto). Si prevede inoltre un duplice potere, di verifica preventiva e di intervento sostitutivo del MISE, per gli atti di razionalizzazione delle partecipazioni societarie adottati dalle Camere (art. 4, co. 5 schema di decreto).

Il suddetto rafforzamento dei poteri del MISE, oltre a non trovare riscontro alcuno nei principi di delega, mal si concilia con l'autonomia funzionale delle Camere e con le previsioni del decreto legislativo n.175/2016, che disciplina le società a partecipazione pubblica adottato in attuazione dell'art. 18 della legge Madia di cui pure viene prevista l'applicazione nei casi sopra indicati.