SCUOLA DOTTORALE INTERNAZIONALE DI DIRITTO ED ECONOMIA
"TULLIO ASCARELLI"

DOTTORATO DI RICERCA IN "ECONOMIA AZIENDALE"
XXVII^ CICLO

TESI DI DOTTORATO

La gestione strategica ed operativa delle Camere di commercio. Verso un modello di governance accentrato: tra autonomia e coordinamento nazionale

DOTTORANDO

DOTT. CIRO LAUDATO

TUTOR

CHIAR.MO PROF. GIANCARLO PAOLUCCI

CHIAR.MA PROF.SSA SABRINA PUCCI

COORDINATRICE

CHIAR.MA PROF.SSA MADDALENA RABITTI

A chi, come lampada sui miei passi, alimenta
la mia curiosità ed illumina il mio percorso
di studio e di ricerca

Indice

Introduzione **1**

Capitolo I Le Camere di commercio nell'ordinamento italiano **5**

1. La natura giuridica e le finalità 5
2. L'evoluzione storica 8
3. Gli organi e le altre figure di rilievo delle Camere di commercio 14
4. Il Sistema camerale 21

Capitolo II Le funzioni e l'organizzazione delle Camere di commercio **33**

1. La struttura organizzativa 33
2. Le funzioni ed i compiti attribuiti alle Camere di commercio 42
   2.1 Le funzioni di promozione e di supporto del mercato 44
   2.2 Le funzioni di regolamentazione e di controllo del mercato 53
   2.3 Le funzioni amministrative: la tenuta dei registri, le competenze nella fase di avvio di attività economiche 59
3. La mappa dei processi 63
4. Gli stakeholder delle Camere di commercio 65

Capitolo III Accounting e valutazione della performance **71**

1. Introduzione 71
2. La programmazione pluriennale ed annuale 73
3. Il bilancio d'esercizio 79
4. I proventi correnti: il diritto annuale e le altre entrate 90
5. Le principali voci di spesa 95
6. Il ciclo della performance 104

Capitolo IV La valutazione del servizio reso **121**

1. Introduzione 121
2. Il consenso e la soddisfazione degli utenti camerali 123
3. L'economicità, l'efficienza e l'efficacia della gestione 136
4. L'impatto sull'economia dei territori delle politiche del sistema camerale 147
5. Il modello camerale italiano nel contesto europeo 151

Capitolo V Le attuali le proposte di riforma e gli scenari evolutivi del Sistema camerale **155**

1. Introduzione 155
2. I recenti interventi normativi di interesse per le Camere di commercio 156
   2.1 La riduzione del diritto annuale e la revisione delle altre fonti di finanziamento 157
   2.2 L'assoggettamento delle Camere di commercio al regime di tesoreria unica 166
3. Le proposte di riforma 168
4. L'autoriforma e gli accorpamenti volontari 174
5. Lo scenario evolutivo: verso un modello di governance accentrato, tra autonomia e coordinamento nazionale 176
   5.1 Le modifiche possibili all'ordinamento delle Camere di commercio ed il nuovo modello di governance 179
   5.2 La riorganizzazione degli altri soggetti facenti parte del Sistema camerale italiano181

5.3 La rivisitazione della mission e la nuova offerta di servizi alle imprese e all'utenza182
Appendice **185**
Bibliografia..... **189**
Sitografia **194**

Introduzione

Nate sulle ceneri delle antiche Corporazioni delle arti e dei mestieri, presenti nel periodo storico dei Comuni, le Camere di commercio sono istituzioni con una storia pluricentenaria.

Con la costituzione della prima Camera di commercio, avvenuta a Marsiglia nel 1599, tali Enti hanno progressivamente ampliato le proprie funzioni, rappresentando non più esclusivamente gli interessi di mercanti e commercianti ma diventando delle istituzioni in gradi di coordinare e far sviluppare l'intera economia dei Paesi.

Sebbene con caratteristiche peculiari che li rendono talvolta difficilmente confrontabili tra di loro, oggi, questi Enti, sotto la veste pubblica o privata, sono presenti in quasi tutti i Paesi del mondo.

In Italia, le Camere di commercio, presenti in ciascun capoluogo di provincia, sono enti pubblici istituiti dallo Stato per lo svolgimento, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, di funzioni di interesse generale per tutte le imprese, indipendentemente dal settore economico di appartenenza.

Dapprima con la Legge di riordino n. 580 del 1993 ed in seguito con l'ultima riforma disposta con il Decreto legislativo n. 23 del 2010 è stata concessa agli Enti camerali maggiore autonomia rispetto al Governo statale ed una nuova centralità del ruolo svolto, grazie innanzitutto al trasferimento del Registro delle imprese. Ad esse è stata, inoltre, attribuita la potestà statutaria e la corrispondente autonomia finanziaria.

In virtù della nuova qualificazione, le Camere di commercio sono diventate, pertanto, enti pubblici dotati di autonomia funzionale ed espressione del principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 118 della Costituzione italiana.

Le funzioni svolte, puntualmente individuate dal legislatore, spaziano dalla tenuta del già citato Registro delle imprese, ovvero l'anagrafe delle aziende italiane, alla gestione degli altri registri ed albi; dal coordinamento di oltre tremila sportelli unici delle attività produttive, cosiddetti SUAP, alla promozione del territorio e delle economie locali, al fine di accrescerne la competitività; dal sostegno alle imprese all'internazionalizzazione e all'accesso al credito, alla tutela del "Made in Italy"; dalla realizzazione di osservatori dell'economia locale, alla diffusione di informazione economica; dalla vigilanza e controllo sui prodotti, alla metrologia legale; dal rilascio dei certificati d'origine delle merci, alla promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico per le imprese; dalla raccolta degli usi e delle consuetudini, alla costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle

controversie commerciali; dalla predisposizione di contratti-tipo tra imprese e la promozione di forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti fino alla cooperazione con le istituzioni scolastiche e universitarie, in materia di alternanza scuola-lavoro e per l'orientamento al lavoro e alle professioni.

Le Camere di commercio possono, altresì, svolgere funzioni ad esse delegate dallo Stato e dalle Regioni, nonché i compiti derivanti da accordi o convenzioni internazionali.

La governance di questi Enti, particolarmente complessi in relazione alle funzioni svolte e alle attese dei propri stakeholder di riferimento, è affidata al Consiglio, organo collegiale deliberativo, al quale partecipano esponenti delle associazioni rappresentative delle diverse categorie economiche, e alla Giunta, organo esecutivo costituito da un Presidente e da un ristretto numero di Consiglieri ai quali spetta l'attuazione della strategie deliberate dal Consiglio e l'adozione delle conseguenti decisioni in ordine alle gestione di ciascun Ente camerale.

Per le peculiari caratteristiche che le contraddistinguono, secondo il professor Hinna, "*Le Camere di commercio sono dei centauri culturali: per metà amministrazioni pubbliche, quasi enti locali, ma per metà sono strutture quasi private per l'aria che si respira nei loro Consigli di amministrazione composti da imprenditori e per la pressione sui risultati esercitata dalle stesse imprese che a esse chiedono servizi e supporto. Sono certo amministrazioni, ma sono amministrazioni diverse con storie diverse, con profili professionali diversi che si confrontano con la domanda di efficienza delle imprese del settore privato; esse operano, anche se in monopolio, in concorrenza di immagine tra loro anche se sono distanti chilometri e hanno tutte una storia operativa quasi sempre segnata da passaggi non di burocrati, ma di imprenditori e professionisti che ne hanno scandito e sedimentato le stagioni organizzative. Elementi questi che non si riscontrano in altre amministrazioni*".

D'altro canto, tuttavia, una nuova riforma delle Camere di commercio e dell'intero Sistema Camerale risulta evocata da più parti e sospinta, da un lato, dall'esigenza di alleggerire i costi sostenuti dalle imprese e dai cittadini, avviando quei processi, tanto auspicati, di spending review e, dall'altro, di rivedere e di riorganizzare gli assetti di governance e le funzioni al loro assegnate in modo da migliorare le proprie performance e contribuire allo sviluppo economico e sociale del Paese ovvero creando valore pubblico, per le imprese, per gli altri stakeholder e per l'intera collettività.

Nel più ampio dibattito di riforma delle pubbliche amministrazioni avviato dal Governo ed accelerato dal recente taglio della principale fonte di finanziamento delle Camere di commercio, ovvero il diritto annuale, è stato dato avvio al percorso di rinnovamento il quale porterà inevitabilmente ad un radicale cambiamento dell'attuale Sistema camerale.

Di fondamentale importanza per l'attuazione di una compiuta ed efficace riforma risulta, tuttavia, l'approfondimento di diversi fattori quali, in primis, la conoscenza del contesto di riferimento, delle dinamiche organizzative e l'analisi dei punti di forza e di debolezza che caratterizzano le attuali Camere di commercio.

In questo scenario si inserisce il presente lavoro che, articolato in cinque capitoli,

ripercorre ed approfondisce gli aspetti salienti della gestione sia strategica che operativa delle Camere di commercio italiane ed accenna ai possibili scenari evolutivi alla luce delle attuali proposte di riforma che stanno tutt'ora animando il dibattito politico.

Nel primo capitolo si espone l'evoluzione storica che ha interessato le Camere di commercio e si offre, attraverso la descrizione dettagliata della natura giuridica, delle finalità e degli organi istituzionali previsti, un inquadramento giuridico ed un posizionamento, di questi enti, all'interno delle pubbliche amministrazioni. Il capitolo si conclude, inoltre, con un'illustrazione degli altri soggetti che compongono, così come individuati dalla Legge n. 580 del 1993, il Sistema camerale italiano, ovvero quella rete di istituzioni, associazioni ed aziende che consentono alle Camere di commercio di operare in modo coordinato e coerente tra di loro per creare il valore aggiunto richiesto principalmente dal tessuto imprenditoriale di riferimento.

Il secondo capitolo è dedicato, invece, alle descrizione della struttura organizzativa, del ruolo ricoperto all'interno del contesto territoriale di riferimento e delle funzioni espletate dalle Camere di commercio. Tali funzioni verranno, per una più chiara classificazione, raggruppate in tre grandi gruppi: le funzioni di promozione e di supporto del mercato, le funzioni di regolamentazione e di controllo del mercato ed, infine, le funzioni amministrative, tra le quali si ricomprendono quelle relative alla tenuta del Registro delle imprese e degli altri albi e ruoli nonché le altre competenze nella fase di avvio delle attività economiche. Il capitolo si completa con l'esposizione di ulteriori elementi, anch'essi utili ai fini della comprensione delle strategie camerali e dell'individuazione degli ulteriori elementi caratteristici delle Camere di commercio: la mappatura dei processi e gli stakeholder di riferimento cui i servizi camerali sono indirizzati.

Nel terzo capitolo, invece, si analizzano gli aspetti contabili e le modalità di rendicontazione dei risultati e delle altre performance programmate e conseguite nel corso dei vari esercizi, alla luce delle disposizioni contenute nel Regolamento di contabilità approvato con il D.P.R. n. 254 del 2005 e del Decreto legislativo n. 91 del 2011. Con l'emanazione di quest'ultimo decreto applicabile, tra l'altro alle Camere di commercio, il Governo, nel disciplinare l'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili delle pubbliche amministrazioni, ha sancito, di fatto, il passaggio alla contabilità civilistica.

Nei diversi paragrafi in cui si articola il terzo capitolo sono approfondite le fasi ed i documenti di programmazione pluriennale ed annuale, il bilancio sia preventivo che consuntivo e gli altri documenti di rendicontazione contabile e di valutazione delle performance conseguite. Per un maggior dettaglio vengono infine, analizzate le diverse voci che contraddistinguono i proventi correnti e le voci di spesa.

Dopo aver delineato gli elementi caratteristici e le modalità di programmazione, di gestione e di rendicontazione delle Camere di commercio, si espongono, nel quarto capitolo, i risultati di diverse analisi compiute al fine di verificare e quantificare sia il servizio reso all'utenza finale che il valore creato per il sistema economico del Paese

e per l'intera collettività.

Il presente lavoro si completa, infine, con l'esame dei diversi cambiamenti che stanno interessando le Camere di commercio, a partire dagli ultimi interventi normativi approvati in tema di riduzione del diritto annuale e di assoggettamento al regime di tesoreria unica.

Saranno, inoltre, adeguatamente approfondite le proposte di riforma, in corso di discussione in sede parlamentare, con una previsione dei possibili scenari evolutivi che potranno verosimilmente caratterizzare il futuro prossimo dell'intero Sistema camerale.

In quest'ultimo capitolo l'attenzione è principalmente rivolta, come detto, all'effetto domino innescato dal legislatore con la riduzione della principale fonte di finanziamento camerale, la quale da un lato, ha imposto all'organo di governo delle Camere di commercio di prevedere dei necessari cambi di strategia, a partire dall'applicazione dei costi standard e dalla deliberazione di accorpamenti su base volontaria, per far fronte, nell'immediato, ai nuovi vincoli di bilancio e, dall'altro, ha posto l'avvio ad un radicale ed ineludibile percorso di riforma che modificherà l'attuale contesto di riferimento per renderlo maggiormente adeguato con le aspettative del mondo delle imprese e dei cittadini.

Capitolo I
Le Camere di commercio nell'ordinamento italiano

1. La natura giuridica e le finalità – 2. L'evoluzione storica – 3. Gli organi e le altre figure di rilievo delle Camere di commercio – 4. Il sistema camerale.

1. La natura giuridica e le finalità

Le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura sono istituzioni diffuse su tutto il territorio che, da un lato, si pongono quale parte autorevole del settore pubblico e, dall'altro, agiscono in rappresentanza e a favore dell'iniziativa privata in campo economico.

Se da un lato, infatti, gli interessi economici settoriali, singolarmente considerati sono rappresentati dalle associazioni sindacali di categoria, la rappresentatività unitaria e globale di detti interessi, il loro coordinamento e la promozione del loro sviluppo sono compiti tipici delle Camere di commercio. Ad esse compete il ruolo di enti di elevazione esponenziale dei singoli interessi settoriali verso un più compiuto interesse generale.[1]

La natura pubblica delle Camere di commercio è stata riconosciuta con il Decreto legislativo luogotenenziale n. 315 del 1944[2] e, con la riforma del 2010[3], è stata

1 Si veda Fricano R. (2007), p. 107.

2 Si veda l'art. 2 comma 2 del D. lgs. lgt. n. 315 del 1944 il quale definiva, in particolare, le Camere di Commercio enti di diritto pubblico. Già in precedenza, tuttavia, l'art. 2 comma 2 del R. D. n. 2011 del 1934 riconosceva tale natura giuridica ai precedenti Consigli provinciali dell'economia corporativa.

3 Si veda in proposito il D. lgs. n. 23 del 2010 il quale ha provveduto a riformare la Legge n. 580 del 1993 recante il riordinamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. In particolare, l'art. 1 prevede che "*Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di seguito denominate: "camere di commercio", sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali*". Al riguardo, si veda anche il rapporto di Unioncamere dal titolo "*Il cammino costituzionale delle Camere di*

attribuita l'ulteriore specificazione di autonomie funzionali, espressione del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, ovvero di enti pubblici legittimati a svolgere un ruolo, fondato sulla pari dignità, nei riguardi delle altre istituzioni, nonché un ruolo attivo nelle politiche di sviluppo del territorio sulla base del principio di vicinanza ai cittadini e alle imprese.[4]

Come per gli altri enti pubblici, la personalità giuridica delle Camere comprende sia la capacità di diritto pubblico rivolta al raggiungimento dei fini pubblici assegnati dalla legge, sia una capacità di diritto privato che si manifesta con la stipula di contratti (compravendita, appalto, fornitura, mutuo, ecc.), con l'istituzione e amministrazione di aziende speciali, ecc.[5]

Con il riconoscimento di autonomie funzionali, le Camere di commercio si qualificano come enti esponenziali portatori di interessi di una parte della società, in particolare, la comunità delle imprese, la cui esistenza rende concreta la prospettiva, introdotta dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001, di organizzazione federalista dello Stato.

Al riguardo, appare opportuno precisare che le Camere di commercio, secondo l'attuale quadro normativo, sono da considerarsi enti locali non territoriali in quanto il territorio non ne è elemento costitutivo ma rappresenta soltanto l'ambito spaziale di delimitazione delle loro funzioni[6].

Va aggiunto che, allorché la Camera di commercio gestisce direttamente alcuni servizi (come le borse merci, i magazzini generali ecc.), essa assume la configurazione di "ente di servizi". Tuttavia ciò non è sufficiente per attribuire all'ente stesso la qualifica di "ente pubblico economico", giacché, anche quando istituisce strutture di interesse economico, sia direttamente, sia mediante la partecipazione ad enti e società o aziende da essa costituite ed operanti secondo le

---

Commercio".

4 Riguardo l'individuazione delle Camere di commercio tra le "autonomie funzionali" va ricordato che, ancor prima della riforma del 2010, già la Legge n. 59 del 1997 (cd. Riforma Bassanini), art. 1, comma 4, lett. d) chiariva che i compiti delle Camere, al pari di quelli delle Università, sono esercitati localmente in regime di autonomia funzionale. Peraltro, si chiarisce che con il termine "autonomie funzionali" suole indicarsi - nel nostro ordinamento giuridico - la soggettività di decentramento amministrativo in grado di far fronte ad una mutata concezione di esprimere il rapporto fra realtà pubbliche e private, in conseguenza dei diversi mutamenti legislativi degli anni '90, come enti di partecipazione interna al sistema giuridico -amministrativo. Per la dottrina ne sono espressione le Camere di commercio nonché le Università degli studi, le quali, in un'ottica di decentramento amministrativo, con le Regioni e gli Enti locali, sono dotate di funzioni e compiti amministrativi da parte dello Stato. Le autonomie funzionali si caratterizzano, in tale contesto, per essere rappresentative dei propri associati, o comunità di settore condivise da una pluralità di soggetti per il perseguimento di interessi comuni ad essi, ed inoltre per essere dotati di autonomia di organizzazione (cd. autogoverno), non differenziandosi in ciò dagli enti territoriali, i quali invece si distinguono per essere rappresentativi di un'intera comunità di cittadini, residenti su un determinato ambito territoriale. Cfr. Poggi A. (2001). Sulle Camere di Commercio come autonomie funzionali cfr. Bilancia P., Pizzetti F. (2000), Pastori G. (2000) S. Cassese (2000), Cerulli Irelli V. (2003).

5 Si veda Fricano R. (2007), pag. 91.

6 Riguardo la distinzione tra enti locali territoriali e non si veda, tra l'altro, Cassese S.(2000), Cerulli Irelli V. (2003).

norme di diritto privato, le sue funzioni principali sono di carattere "non imprenditoriale".[7]

Non a caso le Camere di commercio si configurano, invece, come enti autarchici, in quanto detengono la possibilità di esercitare funzioni amministrative aventi gli stessi caratteri ed effetti di quelle proprie dello Stato.[8]

Alla luce dell'inquadramento appena esposto ed, in particolare, delle modifiche introdotte dal Decreto legislativo n. 23 del 2010, il ruolo delle Camere di commercio assume un rilievo istituzionale di notevole spessore[9], il quale risulta enfatizzato dai seguenti elementi essenziali:

- ✓ riconoscimento dell'autonomia statutaria e regolamentare (art. 3 della L. 580/93);
- ✓ la possibilità di svolgere, oltre alle funzioni che competono loro specificatamente, anche altre attività delegate dallo Stato o dalle Regioni, o derivanti da accordi o convenzioni internazionali (art. 2, comma 1, L. 580/93);
- ✓ l'attribuzione di compiti fondamentali per il sistema economico quali la tenuta del Registro delle imprese e del Repertorio economico amministrativo (art. 2, comma 2, L. 580/93);
- ✓ la partecipazione agli equilibri della finanza pubblica con l'assoggettabilità al Patto di stabilità (art. 18, comma 5, L. 580/93).

Il riconoscimento a favore degli Enti camerali dell'autonomia statutaria e regolamentare, contenuto nell'art. 3 della Legge 580/93, interamente riscritto con la riforma del 2010, richiama da un lato, il concetto di autonomia normativa, intesa come capacità di agire nel campo giuridico – quindi di produrre norme – per la tutela degli interessi di cui si è portatori, e dall'altro, esprime il potere di autogoverno dell'ente, ovvero nella capacità di quest'ultimo di determinare autonomamente il proprio apparato organizzativo, scegliendo quello che si ritiene più idoneo rispetto alle finalità che si intendono perseguire.[10]

Con l'approvazione dello Statuto[11], ciascuna Camera di commercio provvede a

---

7 La Cassazione con la sentenza n. 1192 del 1979 ha chiarito che la facoltà concessa dalla legge alle Camere di costituire aziende speciali non può indurre a farle ritenere enti pubblici economici in quanto non svolgono – né esclusivamente, né prevalentemente – attività imprenditoriale di produzione di beni o servizi, ma perseguono fini di ordine generale per lo sviluppo dell'economia e l'assistenza alle varie categorie di operatori economici. Si veda anche PIGNATARO S. (2005). Riguardo la possibilità della Camere di commercio di detenere partecipazioni societarie si veda, infine, l'art. 2, comma 4, della legge n. 580 del 1993.

8 In merito alla contrapposizione tra enti pubblici economici ed enti autarchici, si veda, tra l'altro, Staderini F. (2003), p. 12.

9 Cfr. Selmin A. (1997).

10 Riguardo l'autonomia normativa e l'autogoverno si veda Virga P. (1998).

11 L'art. 3 della Legge n. 580 del 1993 prevede che gli statuti sono deliberati con il voto favorevole dei due terzi dei componenti e, una volta approvati, sono pubblicati sul sito internet camerale ed inviati al Ministero dello sviluppo economico; quest'ultimo provvede al suo inserimento all'interno della Raccolta

disciplinare, in particolare, l'ordinamento e l'organizzazione interna dell'ente, le competenze, la composizione e le modalità di funzionamento degli organi ed, infine, le forme di partecipazione.

Inoltre, la potestà regolamentare, riconosciuta alle Camere, prevede che le stesse possano adottare, con delibera consiliare approvata a maggioranza assoluta dei componenti, specifici regolamenti per la disciplina delle materie di propria competenza e per l'esercizio delle funzioni camerali e delle altre materie disciplinate dallo statuto. Tale facoltà è stata riconosciuta dall'art. 2 comma 2 bis della legge n. 59 del 1997 (cd. Riforma Bassanini) e successivamente ripresa, con le modifiche ed integrazioni apportate dal D.Lgs. n. 23 del 2010, nell'art. 3 della Legge n. 580 del 1993.

Giova segnalare, infine che la capacità di diritto pubblico delle Camere di commercio si manifesta non solo con la potestà di emanare norme giuridiche ed il potere di emettere atti amministrativi equiparati a quelli dello Stato, ma anche con la capacità, potere di autotutela, di risolvere i conflitti che eventualmente potrebbero sorgere con i soggetti interessati a seguito dell'attuazione dei provvedimenti emanati.

2. L'evoluzione storica

Sebbene istituite con l'attuale articolazione con il Regio Decreto luogotenenziale 8 maggio 1924, n. 750, le Camere di commercio erano già operanti, nel periodo storico dei Comuni, sotto forma di Corporazioni. Tali organizzazioni, che rappresentavano le originarie forme di aggregazione delle attività economiche, nacquero dalla comunanza di interessi tra operatori economici che esercitavano la stessa attività artigianale o trattavano, sul piano mercantile, articoli simili.[12]

Detti organismi assunsero, nel contesto della vita comunale, un notevole peso, non solo per la difesa degli associati, ma anche per l'amministrazione del patrimonio, la vigilanza sui prezzi, l'osservanza degli usi mercantili e la definizione delle misure e dei marchi.

Sul piano giurisdizionale le Corporazioni esaminavano le controversie fra mercanti, formulavano le sentenze e si preoccupavano della loro esecuzione. Sul piano politico, invece, le Corporazioni esercitavano un peso determinante sulle decisioni relative all'attività del Comune, del quale costituivano la fonte di finanziamento più importante.

Con la fine del medioevo, le Corporazioni iniziarono a perdere la loro importanza e

---

ufficiale degli statuti.

12 Si veda, in proposito, la Relazione generale sulle attività delle Camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato e loro unioni regionali – Anno 2000, disponibile all'indirizzo internet http://leg15.camera.it/_dati/leg15/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/120/elenco.htm.

furono in seguito soppresse e gradualmente sostituite dalle Camere di commercio[13], le quali dovevano interessarsi essenzialmente dell'autoregolamentazione delle attività economiche.

In Italia, le Camere di commercio vennero istituite, soprattutto a seguito dell'invasione di Napoleone I, per lo svolgimento di funzioni giurisdizionali in materia economiche e commerciali. In seguito, con l'Unità d'Italia, tali istituzioni sono state riordinate ed istituite in ciascun capoluogo di provincia.

La Legge 6 luglio 1862, n. 680 dispose, inoltre, il cambio di denominazione in Camere di Commercio e Arti ed individuò le relative attribuzioni, tra i quali rientravano:

- la redazione di relazioni annuali a carattere statistico-economico;
- la proposizione di iniziative per lo sviluppo del commercio, dell'industria e dell'artigianato;
- la tenuta, su richiesta del Tribunale, del ruolo dei periti;
- l'amministrazione delle borse del commercio;
- la tenuta dell'elenco dei potenziali giudici del tribunale del commercio;
- l'amministrazione di depositi merci nei magazzini generali e nei porti franchi;
- l'istituzione e la gestione di scuole per l'insegnamento delle discipline commerciali.

Successivamente con il Regio Decreto 19 febbraio 1911, n. 245 le predette competenze furono ulteriormente ampliate includendo, tra l'altro, anche:

- il compito di accertare e revisionare periodicamente, sotto il coordinamento del Ministero dell'industria, gli usi e le consuetudini, collegati alle attività economiche e commerciali;
- la tenuta del Registro delle ditte[14];
- la rappresentanza presso il Governo degli interessi commerciali e industriali della provincia di competenza ed il compito di promuovere lo sviluppo in armonia con quelli generali della nazione.

Con la legge 8 maggio 1924, n. 750, le Camere venivano qualificati enti pubblici, ed in particolare, "*organi consultivi dell'Amministrazione dello Stato e delle Amministrazioni locali per tutte le questioni riflettenti le industrie e i commerci*". Lo stesso atto normativo, inoltre, attribuì alle Camere anche l'espletamento di ulteriori indagini statistiche e la

13 La prima Camera di Commercio, intesa in senso moderno, nacque in Francia, a Marsiglia, nel 1599. In Italia, invece, la prima Camera fu costituita a Firenze nel 1770. Cfr. Selmin A. (1997), pp. 9-12 ed anche Bidischini E., Musci L. (1996), pp. XIII – XXXVI.

14 Con l'istituzione del Registro delle ditte, peraltro già istituito sotto il regime napoleonico, veniva previsto l'obbligo di denuncia per chiunque intendeva esercitare una nuova attività economica.

competenza in ordine alla costituzione dei collegi arbitrali, all'istruttoria relativa ai marchi, brevetti e modelli.

Nel 1926, le Camere di commercio vennero soppresse e sostituite dai Consigli provinciali dell'economia[15], suddivisi nelle sezioni agricola e forestale, industriale, commerciale, lavoro e previdenza sociale.

I Consigli, presieduti dai prefetti, avevano il compito di rappresentare, promuovere e coordinare l'attività produttiva nelle province in accordo con gli interessi dello Stato. In seguito, i Consigli vennero affiancati dagli Uffici provinciali dell'economia, cui vennero affidati i compiti inerenti il Registro ditte e la raccolta dei dati statistici.[16]

Verso la fine del periodo bellico si avvertì la necessità di adeguare i Consigli e gli Uffici provinciali dell'economia alla mutate condizioni politiche. Con il decreto legislativo luogotenenziale 21 settembre 1944, n. 315 furono ripristinate le Camere di commercio e contestualmente furono soppressi i Consigli provinciali.[17]

È lo stesso decreto che definisce le Camere come enti di diritto pubblico e che ne affida l'amministrazione ad un Consiglio elettivo, mentre l'intera gestione viene attribuita, anche se inizialmente con finalità provvisoria, ad un Presidente e ad una Giunta.

La denominazione completa Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (la cui sigla è CCIAA) viene assunta nel 1977.

Nello stesso anno l'ordinamento camerale subisce delle sostanziali modifiche dovute al decentramento di molte funzioni statali alle Regioni. In particolare con il Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 vengono sottratte, alle Camere, le funzioni amministrative in materia di artigianato, agricoltura, trasporti e istruzione professionale. Viene, altresì, limitata la funzione consultiva delle Camere di Commercio e, soprattutto, viene a crearsi la necessità di una riforma sistemica dell'intero ordinamento camerale.[18]

In proposito, la Relazione generale al Parlamento sulle attività degli enti camerali relativa agli anni 1998-1999, chiarisce che "*Le Camere di Commercio sono arrivate agli anni '90 ispirando la propria attività a norma concepite negli anni '30, in un periodo in cui*

---

15 I Consigli, costituiti con la Legge n. 731 del 1926, sostituivano oltre le Camere di commercio anche i Comitati forestali, i Consigli agrari provinciali, i Comizi agrari e le Commissioni provinciali dell'agricoltura. Durante il periodo fascista, i Consigli furono successivamente ridenominati in Consigli provinciali dell'economia corporativa e quindi Consigli provinciali delle corporazioni.

16 Il Testo Unico delle disposizioni riguardanti i Consigli e gli Uffici provinciali sono contenute nel Regio decreto n. 2011 del 1934. Peraltro, ancora oggi molte delle disposizioni contenute in quest'ultimo testo normativo risultano vigenti. Si veda, infine, il Regio decreto luogotenenziale n. 1071 del 1927.

17 Il Fricano, in proposito, scrive: "*Il provvedimento legislativo recò un regime di transizione in quanto, dopo aver statuito che alle norme sulla costituzione e sul funzionamento delle camere e a quelle sul personale si sarebbe provveduto con successivo decreto legislativo, prescrisse una specie di regime commissariale, secondo cui, fino alle elezioni del consiglio, l'amministrazione di ciascuna camera sarebbe rimasta affidata ad una giunta composta da un presidente nominato dal Ministro per l'industria, il commercio e il lavoro, di concerto con il Ministro per l'agricoltura e le foreste e da quattro membri nominati dal prefetto, con l'approvazione ministeriale*". Cfr. Fricano R. (2006), pp. 70 – 71.

18 Cfr. Selmin A. (1997), pp. 9-12.

l'economia e le istituzioni risultavano ben lontane dalla situazione attuale. Le predette norme state tuttavia adattate attraverso direttive applicative diramate dal Ministero vigilante. Tali direttive contribuirono, comunque, ad assicurare alle camere di commercio un buon livello di funzionamento ed una continua adattabilità alle condizioni di sviluppo dell'economia nazionale. Durante il lungo periodo di tempo sopra indicato ma, soprattutto, a partire dagli anni '70, aveva cominciato a svolgersi un ampio dibattito in merito alle linee portanti di una necessaria riforma. Il lungo dibattito, arricchitosi di considerazioni sulla ormai evoluta economia nazionale e di apporti dottrinali di grande pregio, ha portato all'emanazione della legge 29.12.1993, n. 580 e ai suoi regolamenti di attuazione". [19]

La Legge n. 580 del 1993 si inserisce in un quadro di riforme che hanno interessato dapprima le autonomie locali, con la Legge 8 giugno 1990, n. 142, la trasparenza amministrativa, con la Legge 7 agosto 1990, n. 241, e, nell'anno 1993, con il Decreto legislativo n. 29, la revisione dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione e la normativa applicata al pubblico impiego.

La Legge di riforma del 1993 conferma la personalità giuridica pubblica delle Camere di commercio e le definisce, nello specifico, come enti di diritto pubblico preposti allo svolgimento di funzioni generale per le imprese, delle quali curano lo sviluppo nell'ambito delle economie locali.

In vero, la natura giuridica delle Camere è sempre stata quella di ente di diritto pubblico. Con la riforma viene aggiunto l'aggettivo "autonomo" per poter evidenziare la sua autonomia declinata in una fattispecie di tipo statutaria e regolamentare, nonché finanziaria e amministrativa.

L'autonomia statutaria, giova ricordare, rappresenta il vero elemento di novità che si aggiunge, come accennato, al potere di autonomia regolamentare, già riconosciuto alle Camere con il Regio decreto n. 2011 del 1934.

Sempre in relazione all'aspetto giuridico, tale ente può essere definito:

- pubblico, in quanto opera in funzione di una *potestas publica*;
- non economico, perché fra i compiti della Camera non rientra il perseguimento dello scopo di lucro, infatti essa è autorizzata al compimento di attività economiche solamente in misura marginale alla propria attività istituzionale e, comunque, in modo funzionale al raggiungimento degli stessi obiettivi istituzionali;
- autarchico, nel senso che gode di un potere[20] in grado di renderlo autonomo dal punto di vista economico.

Nella nuova veste le Camere non sono più soggetti a sé stante, ma vengono intese come un'istituzione che si coordinano e allo stesso tempo collaborano con gli altri

19 Il documento integrale è disponibile sul sito http://legxiv.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/120/elenco.htm

20 Si pensi, ad esempio, al potere di rilasciare certificazioni e autorizzazioni e di comminare sanzioni.

protagonisti che ruotano attorno ai suoi interlocutori finali, le Regioni e le autonomie locali.

In altre parole, i bisogni delle imprese e degli utenti in generale non vengono circoscritti nella sfera territoriale all'interno del quale la Camera opera, ma si viene a creare un collegamento e una vera e propria rete che investe non solo un ambito di carattere nazionale, ma si espande anche a livello europeo e mondiale, in modo da poter garantire una continuità e un'uniformità prima assente.

In tal senso, le Camere possono ritenersi enti locali non territoriali, nel senso che il territorio non rappresenta il loro elemento costitutivo, ma il limite allo svolgimento dell'attività circoscrizionale.

Seppure l'azione delle Camere di commercio giova agli interessi di particolari categorie economiche, tale azione, nel complesso, tende allo sviluppo dell'economia locale, con generali benefici per la collettività.

Oltre il riconoscimento dell'autonomia dell'ente, la Legge n. 580 del 1993[21] offre alle Camere soprattutto nuovi compiti e degli strumenti per attuarli. Le novità riguardano, in particolare, la tenuta del Registro delle Imprese, previsto dall'art. 2188 del Codice civile, le funzioni relative alla regolazione del mercato e la possibilità di interventi promozionali in qualsiasi campo[22].

La riforma del 1993 attribuisce, infine, al Ministero dell'Industria la vigilanza sugli enti camerali e stabiliva, in particolare, che fossero sottoposte a controllo le deliberazioni riguardanti lo statuto, il bilancio preventivo e le sue variazioni, il conto consuntivo, le piante organiche e la costituzione di aziende speciali. Tuttavia, con il Decreto legislativo n. 112 del 1998, tale sistema di controllo sugli atti emanati dalle Camere di commercio è stato abrogato.

L'ultima riforma sostanziale riguardante l'ordinamento delle Camere di commercio è

---

21 Il quadro normativo di riferimento, oltre alla Legge n. 580 del 1993, si completa con i seguenti regolamenti di attuazione:

- D.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581 (Regolamento di attuazione dell'art. 8 della L. 29 dicembre 1993, n. 580, in materia di istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del codice civile);
- D.P.R. 21 settembre 1995, n. 472 (Regolamento di attuazione dell'art. 10 della L. 29 dicembre 1993, n. 580, concernente i criteri generali per la ripartizione dei consiglieri delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura in rappresentanza dei vari settori economici);
- D.M. 23 luglio 1997, n. 287 (Regolamento concernente la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle camere di commercio); tale decreto è stato successivamente sostituito dal D.P.R. n. 254 del 2005;
- D.M. 24 luglio 1996, n. 501 (Regolamento di attuazione dell'art. 12, comma 3, della L. 29 dicembre 1993, n. 580, recante riordino delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, concernente i criteri e le modalità relative alla procedura di designazione dei componenti il consiglio delle camere di commercio);
- D.M. 19 giugno 1995, n. 422 (Regolamento recante norme di attuazione dell'art. 20 della L. 29 dicembre 1993, n. 580, concernente i criteri e le modalità per l'iscrizione nell'elenco dei segretari generali di camere di commercio).

22 Cfr. Selmin A. (1997), pp. 12-13 e Consiglio Regionale del Piemonte (2010), pp. 28-29.

stata, infine, emanata nel 2010, a distanza di non molti anni dalla legge di riforma n. 580 del 1993.

In attuazione della delega contenuta Legge 23 luglio 2009, n. 99, il Governo ha emanato il Decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23[23] con il quale, a fronte di una questione molto dibattuta in dottrina e in giurisprudenza[24], ha inteso rinnovare la disciplina delle Camere riconoscendo alle stesse, sulla base di quanto già accennato dalla Legge 15 marzo 1997, n. 59, la qualità di Autonomie funzionali.

Come chiarito nel rapporto del Consiglio Regionale del Piemonte "*Con il decreto su citato il legislatore ha inteso dare attuazione sia ai principi espressi nel Titolo V della Costituzione, sia a quelli di semplificazione amministrativa, trasparenza e snellimento delle procedure al fine di valorizzare l'autonomia delle Camere di commercio, il raccordo con le Regioni e la funzione di indirizzo del Ministero dello Sviluppo Economico per garantire l'uniformità delle funzioni fondamentali sul tutto il territorio nazionale. In tale ottica vengono semplificate le modalità per la costituzione degli organi, rendendo più trasparenti e verificabili le procedure e si rende obbligatoria l'adesione delle Camere di commercio alle Unioni regionali delle Camere di commercio, valorizzando il raccordo con le Regioni anche attraverso lo strumento degli accordi di programma. Tra le novità più rilevanti del decreto si evidenzia la definizione delle camere di commercio non più come "enti autonomi di diritto pubblico" ma come "enti pubblici dotati di autonomia funzionale" nonché il rafforzamento dell'Unioncamere, con un loro raccordo con le amministrazioni centrali, le regioni e gli enti territoriali*".[25]

Nel nuovo contesto, essendo definite come istituzioni pubbliche rappresentative dei sistemi economici locali, le Camere di commercio diventano espressione del principio della sussidiarietà orizzontale[26].

Oltre ad attuare i principi espressi nel Titolo V della Costituzione[27], lo scopo che il

---

23 Come chiarito nella relazione illustrativa al decreto, il provvedimento dà attuazione alla delega contenuta nell'art. 53 della Legge n. 99 del 2009, mediante la tecnica della novella legislativa al testo della Legge n. 580 del 1993, che aveva in precedenza riordinato le camere di commercio.

24 Si vedano in proposito le sentenze della Corte costituzionale n. 477 del 2000 e n. 374 del 2007. La prima sentenza citata, fornendo un'interpretazione della Legge n. 580, afferma che la Camera di commercio è "*un ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale che entra a pieno titolo, formandone parte costituente, nel sistema degli enti locali secondo lo schema dell'articolo 118 della Costituzione*".

25 Cfr. Consiglio Regionale del Piemonte (2010).

26 La riforma del Titolo V della Costituzione introduce l'importante principio della sussidiarietà orizzontale, collocato nel contesto del ripensamento dell'amministrazione pubblica e cioè di un apparato che ha tra le sue missioni essenziali l'effettività dei diritti costituzionalmente garantiti. Tale principio si attua in quei settori dell'organizzazione pubblica, nei quali attività di interesse generale e funzioni pubbliche in senso stretto sono stati conferiti dall'ordinamento positivo a organizzazioni originariamente sorte dall'iniziativa privata e sociale e formate da rappresentanze sociali operanti nei settori di competenza, quali le Camere di commercio. Cfr. Poggi A. (2002) ed anche Consiglio Regionale del Piemonte (2010).

27 Con l'approvazione della Legge costituzionale n. 3 del 2001 è stato riformato il sistema delle Autonomie Locali e dei rapporti con lo Stato; in particolare, oggetto della revisione sono stati gli articoli 114-133 della Carta Costituzionale. In riferimento alla nuova struttura istituzionale viene indicato che la Repubblica è costituita da strutture paritetiche (in base al nuovo articolo 114, Regioni, Province e Comuni non vengono più classificate in un rapporto gerarchico il cui vertice viene occupato dalla Stato, bensì in un rapporto di parità); inoltre, è stata modificata in modo rilevante la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, manifestata nell'inversione, con il nuovo articolo 117, della

legislatore ha voluto ottenere con il D.lgs. n. 23 del 2010 è stato anche quello di un maggiore snellimento delle procedure con l'introduzione di meccanismi volti ad assicurare un aumento dell'efficienza e una riduzione dei costi da parte delle Camere di commercio, al fine di valorizzarne le attività e semplificare gli iter gestionali e di vigilanza.

Le novità di maggior rilievo introdotte dal decreto legislativo del 2010 riguardano[28]:

- l'inserimento e la definizione di "sistema camerale", del quale fanno parte le Camere di commercio italiane, le Unioni Regionali, l'Unione Italiana delle Camere di commercio, i loro organismi strumentali nonché le Camere italiane all'estero e le Camere estere in Italia;
- l'esclusione dell'istituzione automatica di nuove Camere nel caso in cui dovessero costituirsi nuove province: ciò può avvenire se e solo se nel Registro delle Imprese delle Camere coinvolte siano iscritte o annotate almeno 40.000 imprese e vengano in ogni caso assicurate condizioni economiche del territorio che garantiscano il raggiungimento di un sufficiente equilibrio economico-finanziario;
- lo svolgimento, in via obbligatoria, di alcune funzioni in forma associata per le Camere con meno di 40.000 imprese iscritte;
- il contenimento della spesa pubblica, conseguibile anche attraverso la compensazione tra differenti tipologie omogenee di spesa e realizzabile con l'introduzione per le Camere di commercio, Unioncamere e Unioni Regionali del "Patto di stabilità";
- il sostenimento dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese, per rilanciarne la competitività e accrescere la promozione del territorio;
- un maggiore rafforzamento delle competenze delle Camere in materia di internazionalizzazione e promozione all'estero delle aziende.

3. Gli organi e le altre figure di rilievo delle Camere di commercio

Gli organi della Camera di commercio sono individuati e disciplinati dall'art. 9 della Legge n. 580 del 1993, come peraltro, modificata dalla riforma approvata con il D.Lgs. n. 23 del 2010.

In particolare, ciascuna Camera risulta strutturata nei seguenti organi:

---

formulazione delle materie di competenza esclusiva.

28 Si veda la riguardo il comunicato stampa di Unioncamere, del 10 febbraio 2010, dal titolo "*Consiglio dei Ministri: Dardanello, "Da riforma Camere di commercio grande valorizzazione delle imprese"*. Il relativo testo è disponibile sul sito www.unioncamere.it .

- ✓ il Consiglio
- ✓ la Giunta
- ✓ il Presidente
- ✓ il Collegio dei revisori dei conti.

Al riguardo, giova osservare che pur non essendo considerati, in senso stretto, degli organi da parte della Legge n. 580, particolare importanza rivestono all'interno dell'assetto di governance dell'Ente, anche la figura del Vice presidente, l'Organismo Indipendente di Valutazione ed il Segretario Generale.[29]

Prima dell'emanazione della Legge n. 580, la composizione degli organi camerali era statuita dal decreto legislativo luogotenenziale n. 315 del 1944 il quale prevedeva, all'art. 4, che l'amministrazione dell'Ente fosse affidata ad un Consiglio elettivo. Tuttavia tale disposto normativo è rimasto inattuato a causa della mancata emanazione di un decreto legislativo di regolamentazione di dettaglio, il quale avrebbe dovuto provvedere, in particolare, all'individuazione delle regole di composizione dell'organo e di elezione dei singoli membri.

Nel precedente scenario, durato per oltre 50 anni, l'amministrazione delle Camere risultava di conseguenza affidata alla Giunta e al Presidente.

I componenti della Giunta, il cui numero era inizialmente stabilito in 4 e successivamente ampliato a 6, risultavano designati dalle varie organizzazioni di categoria e nominati dal Prefetto. Il Presidente che rappresentava l'Ente e presiedeva la Giunta, invece, risultava nominato dal ministero competente.

Secondo il testo attuale dell'art. 10 della Legge n. 580 del 1993, il Consiglio è l'organo camerale di indirizzo politico, rappresentativo delle forze produttive presenti nel territorio di riferimento. Dura in carica cinque anni[30], decorrente dalla data di insediamento, ed è nominato dal Presidente della Giunta regionale con decreto, su indicazione delle organizzazioni di categoria.

L'art. 11 della Legge n. 580 del 1993 detta, invece, le funzioni assegnate al Consiglio. In particolare la norma dispone che, nell'ambito delle materie di competenza previste dalla Legge e dallo statuto, il Consiglio adempie alle funzioni[31] di seguito indicate:

a) predispone e delibera lo statuto e le relative modifiche;

---

29 Riguardo le funzioni, la composizione, le modalità di elezione del Consiglio si veda Fricano R. (2006) Capo III, paragrafo I.

30 Appare opportuno rappresentare che, al verificarsi di una delle ipotesi previste dall'art. 5 della Legge n. 580 del 1993, il Consiglio può essere sciolto, anche prima della conclusione del quinquennio, con Decreto del Ministero dello sviluppo economico o del Presidente della Regione di riferimento.

31 L'art. 15 della Legge 580 stabilisce, in particolare, le modalità e la tempistica di convocazione del Consiglio con riferimento alle principali tematiche di competenza. Lo stesso articolo, pur rinviando allo Statuto di ciascuna Camera, chiarisce altresì le maggioranze e le modalità di adozione delle delibere consiliari nonché le corrispondenti regole di riferimento della Giunta. Ulteriori disposizioni riguardo le funzioni ed compiti attribuiti al Consiglio, sono stabilite dall'art. 2 comma 2 bis della Legge n. 59 del 1997.

b) elegge tra i suoi componenti, con distinte votazioni, il Presidente e la Giunta e nomina i membri del Collegio dei revisori dei conti;

c) determina gli indirizzi generali e approva il programma pluriennale di attività della Camera di commercio;

d) approva la relazione previsionale e programmatica, il preventivo economico e il suo aggiornamento, il bilancio d'esercizio;

e) determina gli emolumenti per i componenti degli organi della Camera di commercio sulla base dei criteri stabiliti con decreto del Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

La sua composizione varia, da un minimo di 20 consiglieri ad un massimo di 30, in base al novero delle imprese presenti sul territorio, iscritte al relativo Registro delle Imprese ed in rappresentanza dei diversi settori formanti l'economia provinciale.[32]

La successiva ripartizione dei consiglieri è stabilita dai singoli statuti, i quali devono tuttavia assicurare il rispetto delle caratteristiche economiche della circoscrizione territoriale di competenza.[33] A tal fine, sono considerati settori di rilevante interesse per l'economia della circoscrizione, cui corrisponde almeno la metà dei consiglieri, l'artigianato, l'agricoltura, l'industria ed il commercio. Per queste ultime tre categorie deve essere, inoltre, assicurata un'autonoma rappresentanza per le piccole imprese. Gli altri settori rappresentati riguardano le assicurazioni, il credito, i servizi alle imprese, il turismo ed i trasporti e spedizioni.

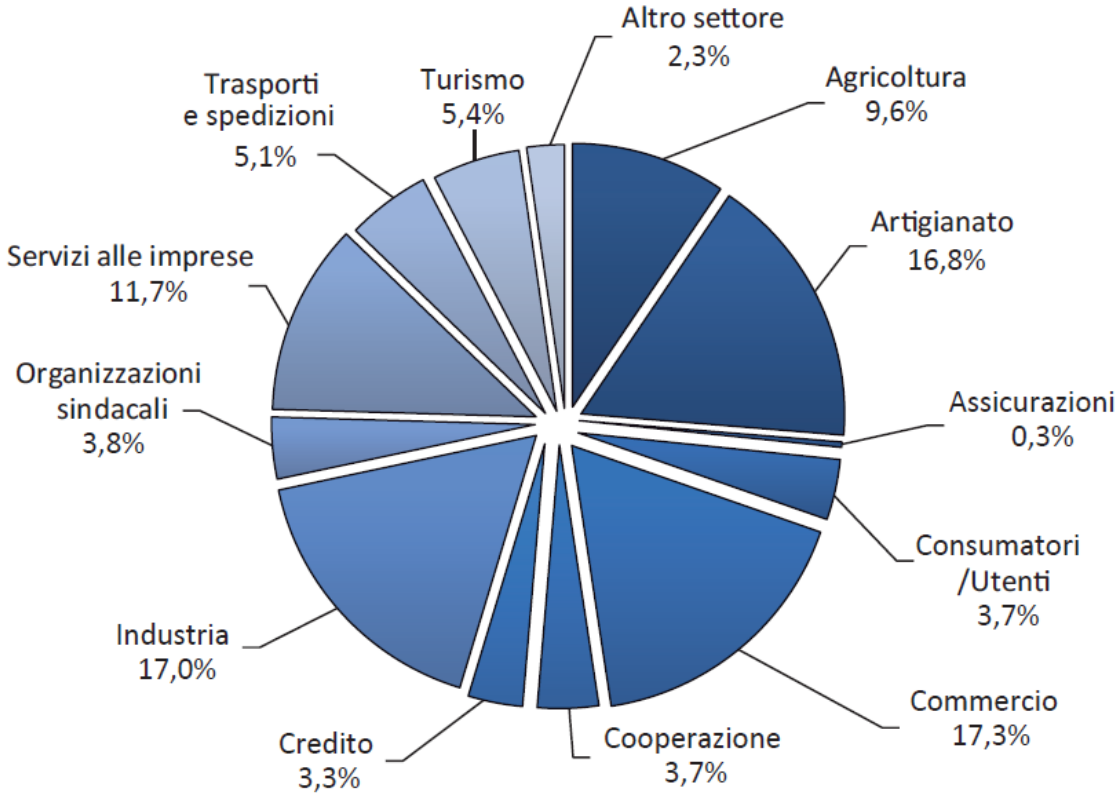
Ulteriori regole, anch'esse stabilite dall'art. 11, prevedono che una rappresentanza autonoma deve essere garantita alle società costituite in forma cooperativa ed, infine, che del Consiglio fanno parte tre componenti, di cui due in rappresentanza delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti ed uno in rappresentanza dei liberi professionisti.

---

32 Nel dettaglio, il Consiglio risulta composto: da 20 consiglieri, nel caso in cui al Registro delle Imprese siano iscritte al massimo 40.000 imprese; da 25 consiglieri, nel caso in cui siano iscritte un numero di imprese comprese tra un minimo di 40.0001 ed un massimo di 80.000; da 30 consiglieri, nel caso in cui il numero delle imprese supera le 80.000 unità.

33 Riguardo i criteri generali di ripartizione dei consiglieri si veda anche il Decreto del Ministero dello sviluppo economico 14 ottobre 2011, emanato in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 11 comma 3 della Legge n. 580 del 1993.

Composizione dei Consigli camerali – dati 2011



Fonte: Osservatorio camerale (2012), pag. 208

Le designazioni dei singoli consiglieri avvengono, infine, da parte delle organizzazioni rappresentative dei settori e dei soggetti in precedenza esposti e sulla base delle ulteriori regole stabilite dall'art. 12 della Legge 580 del 1993 e del Decreto Ministeriale n. 156 del 2011.[34]

I consiglieri, i quali operano senza vincolo di mandato, devono possedere i requisiti previsti dall'art. 13, comma 1, della Legge 580, i quali sinteticamente riguardano: il possesso della cittadinanza italiana o europea, la titolarità di imprese o l'esercizio di arti e professioni ovvero la carica di rappresentante legale o di amministratore di società ed, infine, l'esercizio dell'attività nell'ambito della circoscrizione territoriale di riferimento della Camera di commercio.

Ai fini delle nomina, i consiglieri devono dimostrare altresì l'assenza delle cause ostative o di incompatibilità previste dal secondo comma del predetto art. 13.

L'organo esecutivo dell'Ente è la Giunta, composta da un Presidente e da un

34 Separate disposizioni vengono previste nel caso in cui lo statuto preveda la possibilità di rinnovo del Consiglio mediante l'elezione diretta dei componenti da parte dei titolari o dei rappresentati legali delle imprese iscritte nel Registro delle imprese. Si veda al riguardo l'art. 12 comma 8 della Legge n. 580 del 1993.

numero di componenti, determinato dallo Statuto, eletti dal Consiglio con votazione a scrutinio segreto[35].

La Giunta dura in carica cinque anni in coincidenza con la durata del Consiglio, una volta costituita nomina tra i suoi membri il Vicepresidente il quale, nei casi di impedimento o assenza del Presidente, ne assume temporaneamente le funzioni.

La Giunta è un organo collegiale che nelle proprie funzioni di governo dell'Ente attua le linee programmatiche fissate dal Consiglio attraverso gli atti fondamentali dallo stesso approvati; predispone, al riguardo, la relazione previsionale e programmatica (RPP), il preventivo economico e il suo aggiornamento, il bilancio d'esercizio da sottoporre all'approvazione del Consiglio.

Alla Giunta è affidata, altresì, la gestione della fase della pianificazione ovvero l'onere di delineare e specificare gli obiettivi da raggiungere, le priorità all'interno di questi ed i relativi programmi specifici da attuare. A tal fine, la Giunta provvede a destinare conseguentemente le risorse alle varie attività ed approva, entro il 31 dicembre, il budget direzionale.

Spetta alla Giunta deliberare sulla scelta di acquisire nonché di dismettere partecipazioni in consorzi, società, associazioni ed aziende speciali. Lo stesso organo delibera, inoltre, con riferimento all'istituzione di uffici distaccati in altri Comuni della circoscrizione territoriale di riferimento ed adotta, infine, sulla base di una competenza residuale, ogni atto ogni altro atto per l'espletamento di funzioni, previste dalla stessa legge 580 e dallo statuto, che non rientri nelle competenze riservate al Presidente o al Consiglio.

Nei soli casi di urgenza, l'art. 14 comma 7 prevede uno specifico potere sostitutivo a favore della Giunta la quale può deliberare nelle materie di competenza del Consiglio, salvo sottoporre la decisione intrapresa a successiva ratifica dell'organo di indirizzo politico.

Il Consiglio e la Giunta sono presieduti dal Presidente il quale è eletto con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri, entro trenta giorni dalla nomina del Consiglio. Il mandato, coincidente con la durata del Consiglio, può essere rinnovato per due sole volte.

Al Presidente, ai sensi dell'art. 16, spetta la rappresentanza dell'Ente. Oltre a presiedere, come anticipato, il Consiglio e la Giunta ne determina l'ordine del giorno e stabilisce la relativa convocazione. Nei soli casi di urgenza, provvede ad approvare gli atti di competenza della Giunta sottoponendoli, nella successiva seduta, a ratifica.

L'organo di controllo contabile e finanziario delle Camere di Commercio è il Collegio dei revisori dei conti, previsto dall'art. 17 della legge n. 580.

Quest'ultimo articolo dispone, in particolare, che "*Il Collegio dei Revisori dei Conti è nominato dal Consiglio ed è composto da tre membri effettivi e da tre membri supplenti, designati rispettivamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, con funzioni di presidente, dal*

35 L'art. 14 della Legge n. 580 del 1993 ed il D.M. n. 501 del 1996 forniscono ulteriori disposizioni circa il numero dei componenti e le modalità di elezione dei membri di Giunta.

Ministro dello Sviluppo Economico e dal Presidente della Giunta regionale. I membri effettivi e quelli supplenti devono essere iscritti all'albo dei Revisori dei Conti salvo che si tratti di dirigenti o funzionari pubblici"[36].

Il collegio dura in carica quattro anni, tuttavia per effetto delle nuove disposizioni introdotte, nel testo del predetto art. 17, dal D.Lgs. n. 23 del 2010, i suoi membri possono essere designati solo per due volte consecutive.

Le funzioni del collegio dei revisori dei conti sono state nel tempo progressivamente ampliate, arrivando a comprendere, oltre la tradizionale attività tecnica di controllo degli atti adottati, anche una attività di controllo sulla gestione complessiva della Camera di commercio, mirata a garantire la massima efficienza ed efficacia[37]. Ove compatibili, al Collegio dei revisori dei conti si applicano le norme del codice civile inerenti i sindaci delle società per azioni.[38]

Secondo quanto previsto dal novellato art. 17 comma 6, il Collegio dei revisori esercita la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione ed attesta la corrispondenza del bilancio di esercizio alle risultanze delle scritture contabili, redigendo una relazione da allegare al progetto di bilancio di esercizio predisposto dalla Giunta camerale.

Ulteriori disposizioni riguardo la redazione di quest'ultima relazione ed, in generale dei compiti dell'organo di controllo contabile sono individuate, nelle more dell'emanazione di un apposito decreto ministeriale, nel D.p.r. n. 254 del 2005 recante il regolamento per la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di commercio.

In particolare, il regolamento in questione all'art. 30 prevede che la relazione al bilancio debba attestare:

- ✓ l'esistenza delle attività e delle passività e la loro corretta esposizione in bilancio, nonché l'attendibilità delle valutazioni di bilancio;
- ✓ la correttezza dei risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione;
- ✓ l'esattezza e la chiarezza dei dati contabili presentati nei prospetti di bilancio e nei relativi allegati;
- ✓ la corrispondenza dei dati di bilancio con le scritture contabili;
- ✓ la corretta applicazione delle norme di amministrazione e contabilità e di quelle fiscali.

In conclusione, la relazione deve riportare un giudizio esplicito riguardo l'approvazione del documento contabile.

---

36 L'art. 17 chiarisce anche che la nomina dei membri del collegio deve avvenire nel rispetto del vincolo di cui all'art. 2 comma 4 del D. lgs. n. 286 del 1999.

37 Al riguardo, appare opportuno rilevare che l'attuale testo dell'art. 17, modificato dal D. lgs. n. 23 del 2010 non individua in modo esplicito la funzione, in precedenza attribuita al collegio, di indirizzo e controllo da svolgere in collaborazione con il Consiglio.

38 Si vedano in proposito gli artt. 2397-2409 septies del Codice Civile.

Riguardo, invece, al preventivo economico, il Collegio predispone una relazione contenente il parere sull'attendibilità dei proventi, degli oneri e degli investimenti.

Il successivo art. 31 del predetto D.p.r. dispone che il Collegio dei revisori dei conti deve effettuare, almeno ogni trimestre, controlli e riscontri sulla consistenza di cassa, sull'esistenza di valori, dei titoli di proprietà e sui depositi ed i titoli in custodia.[39]

Il potere di agire in qualsiasi momento a visionare atti o a compiere ispezioni e controlli è affidato non solo all'organo collegialmente composto ma tale facoltà è ammessa anche in capo al singolo individuo che di tale Collegio fa parte.

L'organismo indipendente di valutazione (OIV) seppur come anticipato non viene ricompreso tra gli organi delle Camere di commercio, in questa sede si ritiene opportuno richiamarne le funzioni e la sua composizione considerata la sua importanza nell'ambito della definizione degli indirizzi strategici dell'Ente. Analoghe considerazioni valgono per la figura del Segretario Generale, il quale svolge le funzioni di vertice dell'amministrazione.

L'Organismo Indipendente di Valutazione è l'organo introdotto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 cui è affidato il ruolo fondamentale di misurazione e di valutazione delle performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, dei suoi processi e dei dirigenti. Allo stesso organismo è affidato altresì il compito di verificare il rispetto degli obblighi di trasparenza ed integrità imposti alle pubbliche amministrazioni ed, in particolare, alle Camere di commercio.

La composizione e il ruolo dell'Organismo sono definiti chiaramente dal d. lgs. n. 150/2009, secondo il quale "*l'OIV deve supportare l'amministrazione metodologicamente nella predisposizione e nell'utilizzo degli strumenti di pianificazione, monitoraggio e valutazione della performance. L'OIV assiste l'amministrazione nelle fasi di elaborazione degli strumenti di misurazione della performance con l'obiettivo primario di far entrare nella cultura organizzativa dell'ente la corretta valutazione e rappresentazione della performance. Si tratta di un organo monocratico o collegiale (…), di natura esterna e composto da alte professionalità*"[40].

Con l'individuazione dell'OIV viene di fatti sostituito il meccanismo dei controlli interni previsto per la pubbliche amministrazioni dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286[41].

Pur presentando elementi di continuità con i precedenti Nuclei di Valutazione operanti presso le Camere di commercio, secondo la nuova normativa del 2009,

---

39 L'art. 34 del D.P.R.. n. 254 del 2005 prevede che i revisori dei conti sono responsabili delle attestazioni fatte e osservano il segreto professionale sui fatti e sui documenti di cui hanno conoscenza per ragione del loro ufficio. I revisori provvedono, inoltre, a denunciare alla competente procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti nei casi previsti dall'art. 33.

40 Nardo M. T., Costa F. (2011), pp. 129-130.

41 In relazione a quanto previsto dal Decreto legislativo n. 286 del 1999, in tema di valutazione e controllo strategico, è stato formulato l'art. 35 del D.P.R. n. 254 del 2005 il quale dispone che le attività in questione debbano compiersi con cadenza periodica e sono finalizzate alla rilevazione degli scostamenti delle attività e dei risultati rispetto ai programmi individuati dal Consiglio e agli standard fissati, con l'intento di determinare modalità di miglioramento nell'espletamento dei servizi camerali e di poter individuare eventuali correzioni da apportare.

possono essere evidenziati quattro elementi che contraddistinguono l'attività, le funzioni e la composizione dell'OIV:

- ✓ l'autonomia e l'indipendenza dell'Organismo[42];
- ✓ l'esercizio del controllo strategico;
- ✓ la possibilità di comporre l'Organismo singolarmente o in forma associata;
- ✓ la composizione monocratica o collegiale dell'OIV.

Il personale delle Camere di commercio, il cui ordinamento è stabilito dalle leggi sul pubblico impiego, ha al vertice un Segretario Generale nominato dal Ministero dello Sviluppo economico su designazione della Giunta camerale tra gli iscritti in un apposito elenco istituito presso il Ministero stesso.

Il Segretario Generale è una figura che si contraddistingue per la dissociazione tra rapporto organico e rapporto di servizio poiché pur essendo legato da un rapporto di servizio con lo Stato, è chiamato a dirigere uffici di un ente non statale.

La relativa disciplina di dettaglio è contenuta nell'articolo 20 della Legge 580, come peraltro modificato dal D.Lgs. n. 23 del 2010. In particolare, al Segretario Generale competono le funzioni di vertice dell'amministrazione, il coordinamento dell'attività dell'Ente e la segreteria del Consiglio e della Giunta.

Sovente il Segretario Generale regge, ai sensi dell'art. 8, comma 4, della Legge n. 580, l'Ufficio del Registro delle imprese[43], istituito presso ciascuna Camera di commercio.

4. Il Sistema camerale

Il sistema camerale italiano si compone oltre che delle singole Camere di commercio anche di un insieme di altri organismi di supporto specialistico all'agire delle Camere stesse.

Il concetto di Sistema camerale italiano viene introdotto per la prima volta, nel panorama legislativo italiano, con la riscrittura dell'art. 1 della Legge 580 del 1993, ad

---

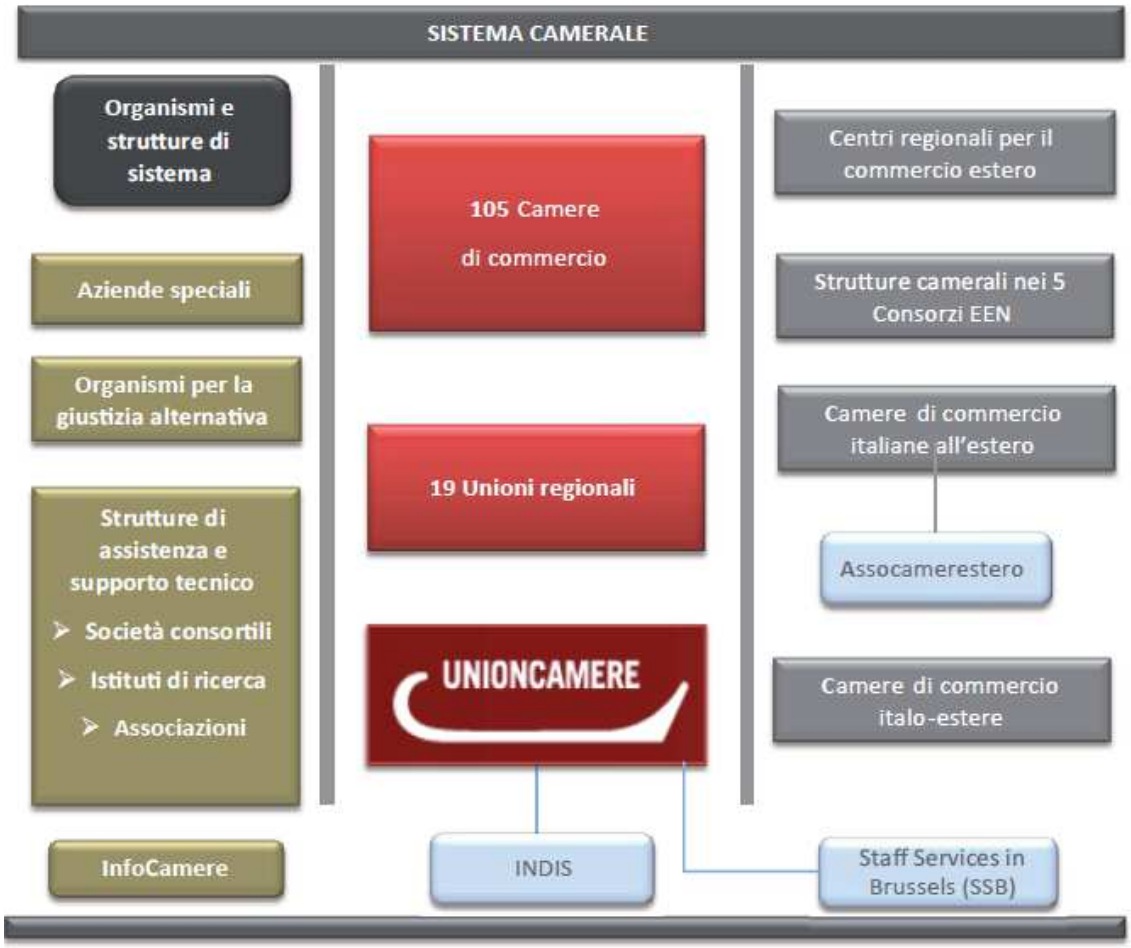
42 Con il D. lgs. n. 150 del 2009, rispetto alla pregressa normativa di riferimento, vengono esplicitati chiaramente i requisiti professionali, le competenze tecniche e le capacità che i membri dell'OIV devono possedere al fine di adempiere ai compiti attribuiti. Si veda la delibera della CIVIT (ora ANAC) n. 4/2010, *Definizione dei requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione (artt. 13, comma 6, lett. g e 14 decreto legislativo n. 150/2009).*

43 L'Ufficio del Registro delle imprese è posto sotto la vigilanza di un giudice delegato dal Presidente del Tribunale del capoluogo di provincia. Il ruolo di Conservatore, al pari del Segretario Generale, è una delle figure di rilievo all'interno delle Camere di commercio. La carica può essere rivestita dallo stesso Segretario Generale o da altro dirigente, previa nomina da parte della Giunta.

opera del D. lgs. 23 del 2010. In precedenza, il richiamo al Sistema camerale italiano era presente esclusivamente nello statuto dell'Unioncamere. [44]

L'universo è composto dall'Unione nazionale – Unioncamere, Unioni Regionali, sedi distaccate, Centri Estero Regionali, Camere di commercio Italiane all'Estero, aziende speciali, Eurosportelli ed oltre mille partecipazioni in infrastrutture, società, consorzi ed altri organismi.[45]

Mappa del Sistema Camerale



Fonte: Osservatorio camerale (2012), pag. 16.

44 L'art. 1, comma 2, prevede che "*Le camere di commercio italiane, le unioni regionali delle camere di commercio, l'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di seguito denominata: «Unioncamere», nonché i loro organismi strumentali costituiscono il sistema camerale italiano. Fanno parte altresì del sistema camerale italiano le camere di commercio italiane all'estero e estere in Italia legalmente riconosciute dallo Stato italiano*". Si veda, inoltre, l'art. 1 dello statuto di Unioncamere.

45 Secondo gli ultimi dati disponibili, la rete del Sistema camerale, in cifre, risulta così strutturata: 105 Camere di commercio, 1 Unione italiana, 19 Unioni regionali, 16 Società di sistema, 66 Camere arbitrali, 103 Camere di conciliazione, 21 Laboratori chimico-merceologici, 38 Borse merci e Sale di contrattazione, 146 sedi distaccate per l'erogazione di servizi sul territorio, 144 Aziende speciali per la gestione di servizi promozionali e infrastrutture, 607 partecipazioni con altri soggetti pubblici e privati in infrastrutture, 9 Centri per il commercio estero, 65 Eurosportelli, 74 Camere di commercio italiane all'estero, 32 Camere di commercio italo-estere. Cfr. www.camcom.gov.it .

L'Unione Italiana delle Camere di commercio (Unioncamere) è definita dall'innovato articolo 7 della Legge n. 580 come ente con personalità giuridica di diritto pubblico che unisce e rappresenta istituzionalmente il sistema camerale italiano.[46]

Fondata nel 1901, realizza e gestisce servizi e attività di interesse delle Camere di commercio e delle categorie economiche, coordinando le iniziative del Sistema attraverso direttive e indirizzi agli organismi che ne fanno parte.[47]

Per l'esercizio delle funzioni e dei compiti affidati dalla legge agli enti camerali, Unioncamere stipula con le amministrazioni centrali dello Stato, enti pubblici nazionali o locale, accordi di programma, intese e convenzioni promuovendo e sostenendo il raccordo del Sistema camerale con le organizzazioni imprenditoriali, dei consumatori e dei lavoratori.

A livello europeo, Unioncamere assicura la rappresentanza delle Camere di commercio italiane in seno a Eurochambres[48], l'associazione che riunisce i sistemi camerali d'Europa.

Con la riforma del 2010 è stato rafforzato il ruolo di coordinamento delle iniziative camerali: il sistema camerale viene visto come un sistema a rete che nell'ambiente economico è identificato quale punto di raccordo e collegamento tra il sistema delle imprese e le politiche pubbliche nazionali e locali. In quest'ottica l'unione nazionale, oltre che formulare direttive e indirizzi, può stipulare accordi in rappresentanza del sistema camerale, il quale sarà vincolato alla sua attuazione.

Unioncamere, in particolare, "*promuove i rapporti del sistema camerale con le istituzioni (internazionali, nazionali e regionali, anche tramite le apposite Unioni) e con le rappresentanze delle categorie economiche; elabora indirizzi comuni, promuove e realizza iniziative coordinate; sostiene lo sviluppo a rete delle strutture camerali; promuove il coinvolgimento e la partecipazione degli amministratori e della dirigenza camerale alle iniziative e attività di sistema; realizza e gestisce, direttamente o indirettamente, servizi e attività di interesse delle Camere di Commercio e delle categorie economiche; favorisce l'internazionalizzazione dell'economia italiana e la presenza delle nostre imprese sui mercati mondiali, anche valorizzando l'attività delle Camere di Commercio italiane all'estero; assicura il necessario coordinamento del sistema camerale italiano con gli analoghi sistemi esteri, e realizza progetti tesi a diffondere la conoscenza all'estero dei sistemi produttivi*

46 Come ulteriore fonte normativa di riferimento dell'Unioncamere si veda il D.P.R. 30 giugno 1954, n. 709.

47 Si veda il sito internet www.unioncamere.gov.it.

48 Fondata nel 1958 come risposta diretta alla creazione della Comunità economica europea, Eurochambres rappresenta la comunità imprenditoriale a livello UE. Eurochambres rappresenta oltre 20 milioni di imprese associate in Europa attraverso 45 membri (43 associazioni nazionali delle camere di commercio e dell'industria e due organizzazioni transnazionali camera) e una rete europea di 1700 Camere regionali e locali. Più del 93% di queste imprese sono piccole e medie imprese (PMI). Eurochambres si sforza di migliorare le condizioni generali in cui operano le imprese, per facilitare l'accesso ai mercati all'interno e all'esterno dell'UE e per garantire la disponibilità di risorse umane, finanziarie e delle risorse naturali. Cfr. www.eurochambres.be.

italiani; promuove e coordina l'accesso del sistema camerale ai programmi e ai fondi comunitari; promuove la costituzione di società per gestire le partecipazioni strategiche del sistema nelle infrastrutture; può creare servizi finanziari per la competitività del sistema imprenditoriale".[49]

Le Unioni regionali, invece, sono organismi associativi costituiti a partire dagli anni '60 che rappresentano le Camere di commercio di una singola regione.

In particolare, secondo quanto previsto dall'attuale art. 6 della Legge n. 580 del 1993, "*Le camere di commercio sono associate in unioni regionali, costituite ai sensi del codice civile, allo scopo di esercitare congiuntamente funzioni e compiti per il perseguimento degli obiettivi comuni del sistema camerate nell'ambito del territorio regionale di riferimento. Le unioni regionali curano e rappresentano gli interessi comuni delle camere di commercio associate ed assicurano il coordinamento dei rapporti con le Regioni territorialmente competenti; possono promuovere e realizzare servizi comuni per l'esercizio in forma associata di attività e servizi di competenza camerale.* "

La creazione delle Unioni regionali deriva, quindi, dalla necessità di garantire una gestione più diretta e flessibile dei rapporti con la regione e le sue strutture, nonché di supportare lo sviluppo economico regionale. Le Unioni regionale svolgono, altresì, una funzione consultiva nei confronti delle regioni per l'individuazione dei distretti industriali ed una funzione di coordinamento nei confronti delle camere associate riguardo le informazioni da fornire alle regioni per la stesura della relazione, prevista dall'art. 37 del D.lgs. n. 112 del 1998, sull'attività svolta dal sistema camerale regionale.[50]

L'adesione delle Camere di commercio alle Unioni regionali, con le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 23 del 2010, non è più facoltativa ma obbligatoria.

Strettamente collegati al mondo camerale sono tutti quegli organismi strumentali di cui l'Unione e le singole camere si avvalgono per la promozione, la realizzazione ed, infine, la gestione di servizi e delle attività offerte ai propri interlocutori.

Le strutture nazionali del Sistema, in grado di offrire servizi tecnici e professionali alle aziende a alle stesse camere sono presenti nei campi più svariati: dall'informatizzazione (InfoCamere) alla formazione (Istituto G. Tagliacarne); dall'internazionalizzazione (Assocamerestero, Mondimpresa) alla promozione (Assonautica, Assicor, ITF - Italian Textile Fashion, Agroqualità, BMT - Borsa Merci Telematica Italiana); dai servizi integrati (Retecamere) alle infrastrutture (Uniontrasporti, Tecno Holding); dall'ambiente (Ecocerved) all'innovazione (Dintec) e al turismo (Isnart).[51]

Nello schema sottostante, estratto dal sito internet di Unioncamere, si riporta la rappresentazione grafica degli enti controllati dalla predetta Unione, alla data del 30

---

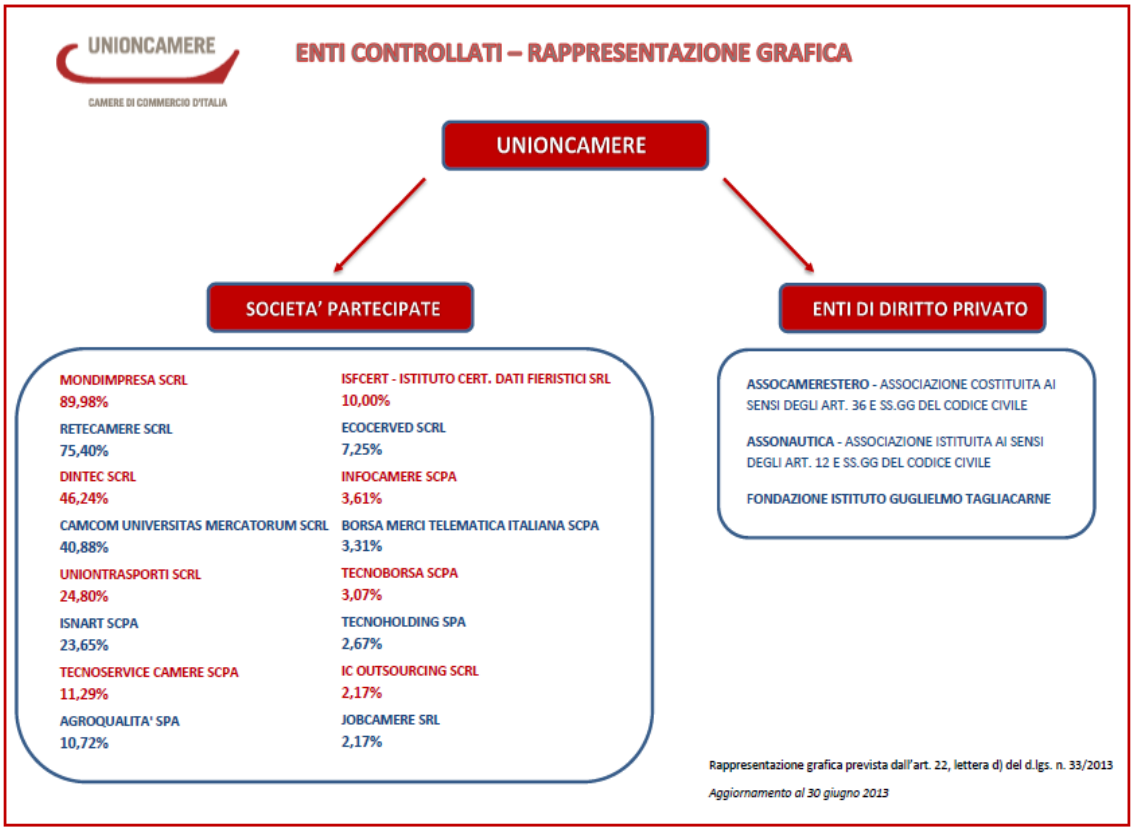
49 Cfr. Unioncamere, Bilancio sociale di programma 2010, disponibile sul sito internet www.unioncamere.gov.it.

50 Cfr. Fricano R. (2006), pp. 149-151.

51 Cfr. www.camcom.gov.it

giugno 2013.[52]

Enti controllati da Unioncamere



Fonte: www.unioncamere.gov.it

Tra le partecipazioni riportate nello schema, assume particolare rilievo quella detenuta nella società consortile InfoCamere.

Quest'ultima, come si rileva dalla sezione "mission" del sito internet aziendale[53], è la struttura di eccellenza per la gestione del patrimonio informativo del Sistema Camerale. Progettando e sviluppando le soluzioni informatiche più innovative e aggiornate, collega tra loro quotidianamente le Camere di commercio, mettendole in rete con tutti gli attori del sistema produttivo italiano: imprese, cittadini, pubblica amministrazione, associazioni di categoria, ordini professionali, operatori dell'informazione economica.

InfoCamere gestisce infatti la rete telematica ad alta velocità ed elevato standard di sicurezza che collega tra loro i nodi nevralgici del Sistema Camerale (105 Camere di commercio e 235 sedi distaccate), supportandolo, grazie alla completa

52 Lo schema, previsto dall'art. 22, comma 1, lettera d), del D. lgs. n. 33 del 2013 è disponibile sul sito internet www.unioncamere.gov.it.

53 Cfr. www.infocamere.it.

dematerializzazione di pratiche e documenti, nella gestione delle complesse procedure amministrative legate alla vita delle imprese e mettendo le sue banche dati a disposizione di tutti, in modo rapido e semplice.

L'attività della società spazia dalla gestione del patrimonio informativo delle camere[54], all'informatizzazione e semplificazione dei servizi che le stesse camere mettono a disposizione delle imprese soprattutto nel loro rapporto con la pubblica amministrazione[55], al rilascio di certificati digitali delle carte tachigrafiche in qualità di Autorità di Certificazione Nazionale, allo sviluppo di servizi informatici necessari alle attività di back office delle Camere di commercio. InfoCamere, dunque, supporta le camere nella loro missione di curare gli interessi generali delle imprese, promuovendone la competitività.

InfoCamere, infine, ha realizzato e provvede alla gestione dell'Indice Nazionale degli Indirizzi di Posta Elettronica Certificata (INI-PEC) il quale raccoglie tutti gli indirizzi di PEC delle Imprese e dei Professionisti presenti sul territorio italiano.[56]

Il sistema camerale, grazie alla presenza di specifiche professionalità legate al commercio con l'estero, è in grado di fornire una gamma di servizi che consentono di sostenere un canale dedicato ed efficace per l'accesso all'economia globale da parte della classe imprenditoriale italiana.

Le Camere di commercio italiane all'estero (CCIE), anch'esse presenti nel sistema camerale, sono associazioni a carattere volontario che hanno come finalità la tutela e l'incremento delle relazioni economiche tra l'Italia e i Paese esteri.

Ufficialmente riconosciute dallo Stato italiano, ai sensi della legge n. 518 del 1° luglio 1970, le CCIE operano per favorire l'internazionalizzazione delle imprese italiane e promuovere il Made in Italy nel mondo.

Nate e sviluppatesi come punto di raccolta delle comunità d'affari italiane, le CCIE si sono consolidate nel tempo, fino a rappresentare una rete capillare e riconosciuta, parte integrante della comunità d'affari dei Paesi in cui operano: il 70% circa delle 24 mila imprese associate è rappresentato da aziende locali che riconoscono nell'Italia un partner per il proprio business e/o per operazioni di investimento[57].

---

54 Una delle realizzazioni più significative di InfoCamere per le Camere di commercio è il Registro Imprese telematico, anagrafe economica e strumento di pubblicità legale delle aziende, istituito fin dall'origine, nel 1993, come registro informatico: caratteristica che lo ha reso una novità assoluta in campo europeo. Al riguardo, si veda il portale www.registroimprese.it.

55 In questo ambito la società InfoCamere ha sviluppato il software COMUNICA, il portale www.impresaiungiorno.gov.it e sostiene e supporta gli Sportelli unici delle attività produttive istituiti presso i Comuni (SUAP).

56 L'Indice Nazionale degli Indirizzi di Posta Elettronica Certificata - INI-PEC – è istituito dal Ministero dello Sviluppo Economico. L'indice viene puntualmente aggiornato con i dati provenienti dal Registro Imprese e dagli Ordini e dai Collegi di appartenenza. INI-PEC è uno strumento innovativo e fondamentale allo sviluppo del paese realizzato da InfoCamere in attuazione del Decreto legge n.179 del 2012. Cfr. www.inipec.gov.it.

57 Si veda il sito internet www.assocamerestero.it. Dalla stessa fonte sono rilevabili i seguenti numeri delle CCIE: 81 Camere in 55 paesi, 24.000 imprese associate (70% aziende locali), 300.000 contatti d'affari generati ogni anno.

Le Camere di commercio italiane all'estero realizzano iniziative orientate ad agevolare l'accesso delle imprese italiane ai mercati esteri, promuovendo incontri B2B e svolgendo un'intensa azione informativa e divulgativa tramite il monitoraggio costante delle tendenze settoriali.[58]

L'attività svolta dalle Camere estere si caratterizza per:

- una forte capacità di comprensione ed analisi dei mercati internazionali, frutto del radicamento sui territori esteri e del legame con le comunità d'affari e le istituzioni locali;
- una particolare predisposizione al rapporto diretto con le aziende, dovuta alla loro natura di associazioni di imprenditori al servizio di altri imprenditori;
- una spiccata propensione a lavorare secondo parametri di efficacia ed efficienza tipici di un'impresa, requisito necessario per offrire servizi competitivi sul mercato.

Le Camere di commercio italiane all'estero nel loro agire sono supportate da Assocamerestero, l'associazione nata alla fine degli anni ´80 per valorizzare le attività delle Camere e per diffondere la conoscenza della rete delle CCIE presso le istituzioni italiane ed internazionali e presso le organizzazioni imprenditoriali e i media italiani.

Assocamerestero, secondo quanto indicato nel proprio Statuto e riportato sul proprio sito istituzionale[59], svolge una costante azione di indirizzo strategico per le attività svolte dalle Camere di commercio italiane nel mondo a sostegno dell'internazionalizzazione delle PMI e la promozione del Made in Italy, attraverso un'assistenza specifica, sia sul versante organizzativo che su quello progettuale. La sua funzione di rappresentanza e di *lobbying* istituzionale è avvalorata dalla continua ricerca di collaborazioni con soggetti pubblici e privati e da un'intensa attività di comunicazione verso gli *stakeholders* italiani (media, istituzioni e imprese).

Nello svolgimento delle attività volte al perseguimento degli scopi sociali, gli organi rappresentativi e direttivi di Assocamerestero adottano comportamenti improntati a principi di responsabilità etica, sociale, di correttezza, sia all'interno che verso i terzi, come indicato nelle linee guida di indirizzo deontologico dell'associazione.

In sintesi, le funzioni svolte da Assocamerestero riguardano due principali ambiti, da un lato, quelle rivolte all'assistenza e al supporto alle CCIE e, dall'altro, quelle rivolte alla promozione e alla comunicazione sulla rete delle Camere estere.

Con riferimento al primo ambito, l'associazione fornisce assistenza ai promotori di nuove Camere di commercio italiane all'estero secondo le modalità richieste dal Ministero dello Sviluppo Economico in base alla legge 518/70; fornisce, altresì, orientamento per l'accesso ai co-finanziamenti del Ministero dello Sviluppo Economico e per lo sviluppo di linee progettuali in collaborazione con Sistema

58 Cfr. Osservatorio camerale (2012).

59 Si veda www.assocamerestero.it.

camerale italiano, associazioni di categoria, enti locali, etc.

Al fine di promuovere e comunicare la rete, Assocamerestero realizza accordi e intese-quadro con i principali interlocutori delle CCIE in modo da favorire la realizzazione di progetti/iniziative congiunte.

In maniera speculare alle CCIE, nel sistema camerale, sono presenti le Camere di commercio estere operanti in Italia. Anche queste ultime associazioni si prefiggono lo scopo di incrementare i rapporti e gli scambi commerciali tra l'Italia e gli altri stati, presenti sul territorio nazionale.

Le Camere forniscono servizi di assistenza e consulenza, informazione, formazione e promozione alle imprese straniere, per assicurare un contatto più diretto con il sistema imprenditoriale italiano e locale.[60]

Le Camere di commercio italo – estere o estere in Italia sono iscritte e raggruppate nell'albo istituito dall'art. 22 della Legge n. 580 del 1993 e disciplinato dal D.M. n. 96 del 2000.

L'Unioncamere, oltre a gestire l'attività di iscrizione e aggiornamento del predetto Albo, fornisce alcuni servizi di base alle Camere iscritte, per assicurare un contatto permanente tra le stesse e un collegamento più diretto con le altre strutture del sistema camerale italiano e le Camere di commercio italiane all'estero.[61]

A livello globale opera la Camera di Commercio Internazionale (CCI), la quale è un organizzazione privata, fondata nel 1919 a Parigi, rappresentativa di tutti i settori imprenditoriali. I soci fondatori, oltre l'Italia, sono stati la Gran Bretagna, la Francia, il Belgio e gli Stati Uniti.[62]

Alla predetta organizzazione aderiscono attualmente l'Unioncamere e le singole Camere di commercio, le principali associazioni di imprenditori nonché banche, imprese e professionisti.

La CCI è ufficialmente riconosciuta dall'Organizzazione delle Nazioni Unite - ONU - quale proprio organo consultivo le cui istanze, elaborate da gruppi di studio formati da esperti e da operatori economici nazionali, vengono presentate, a seconda delle competenze, all'Unione Europea, ai singoli governi, alle organizzazioni internazionali.

La promozione dell'iniziativa privata, la facilitazione degli scambi internazionali e la cooperazione economica mondiale presiedendo, in particolare, agli scambi commerciali internazionali attraverso il rilascio di certificati di origine e di

---

60 Si veda www.cameremiste.it.

61 Negli ultimi anni, il numero delle Camere di commercio italo-estere ed estere in Italia è aumentato a seguito della forte apertura dei mercati alle esportazioni e agli investimenti diretti italiani, per favorire l'interscambio nel Paese o nell'area di riferimento, ma anche su iniziativa del Paese di origine, con il quale esse mantengono spesso uno stretto legame operativo. Attualmente operano 35 Camere italo-estere sul territorio italiano che associano oltre 5.500 soggetti, in maggior parte imprese, e che dispongono di un bilancio complessivo pari a circa € 10 milioni. Si veda www.cameremiste.it.

62 Si vedano i siti internet www.iccwbo.org e www.iccitalia.org.

provenienza sono gli ambiti di operatività dell'organizzazione. In dettaglio, i compiti più importanti riguardano l'attività di arbitrato[63], per le controversie fra operatori commerciali di stati diversi, e l'attività di normazione delle pratiche commerciali e delle clausole e terminologie utilizzate nei contratti stipulati tra operatori di paesi diversi. A tal fine, la CCI si occupa di aggiornare periodicamente gli "*incoterms*"[64] e delle norme ed usi uniformi relativi ai crediti documentari.

All'interno del sistema camerale, figurano le aziende speciali le quali rappresentano organismi strumentali a cui è demandato il compito di realizzare le iniziative funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali di una o più Camere di commercio.

Si tratta, in sostanza, di organismi che si presentano di fatto come l'interfaccia operativa degli enti camerali verso le imprese su molteplici ambiti di attività.

Tra i compiti a loro assegnati rientra la valorizzazione e la qualificazione delle produzioni tipiche e dell'artigianato del proprio contesto territoriale di riferimento, la promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico, la gestione di programmi formativi, l'assistenza all'internazionalizzazione e alle altre forme di sviluppo imprenditoriale ed, in generale, l'erogazione di altri servizi di sostegno alle imprese.

Le aziende speciali delle Camere di commercio sono costituite ai sensi dell'art. 2 della Legge n. 580 del 1993.[65] Il quinto comma della norma in questione prevede che "*Le camere di commercio, nel rispetto di criteri di equilibrio economico e finanziario, possono costituire, in forma singola o associata, e secondo le disposizioni del codice civile, aziende speciali operanti secondo le norme del diritto privato. Le aziende speciali delle camere di commercio sono organismi strumentali dotati di soggettività tributaria. Le camere di commercio possono attribuire alle aziende speciali il compito di realizzare le iniziative funzionali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali e del proprio programma di attività, assegnando alle stesse le risorse finanziarie e strumentali necessarie*".

Sebbene il testo normativo attualmente in vigore risulta così formulato ad opera dell'ultima modifica recata dall'art. 1 del decreto legislativo n. 23 del 2010, la possibilità di costituire aziende speciali all'interno del mondo camerale era già

63 La Corte Internazionale di Arbitrato è l'organo arbitrale indipendente della Camera di Commercio Internazionale. Come chiarito nel relativo regolamento, la Corte non risolve essa stessa le controversie ma ne amministra la soluzione attraverso l'intervento da parte di tribunali arbitrali. Cfr. Regolamento di arbitrato della Camera di Commercio Internazionale, disponibile all'indirizzo internet www.iccitalia.org/pdf/regolamento_arbitrato.pdf.

64 Gli Incoterms (International commercial terms) sono i termini commerciali che individuano le responsabilità, le spese ed i rischi connessi alla consegna della merce nelle compravendite internazionali. Le regole Incoterms, create per la prima volta nel 1936 ed affermatesi indiscutibilmente nelle transazioni in tutto il mondo, sono state regolarmente aggiornate nel tempo (da ultimo nel 2010) per tenere il passo con gli sviluppi del commercio internazionale, l'incremento delle comunicazioni elettroniche e le nuove esigenze di sicurezza nei trasporti. Si veda, tra l'altro, www.iccitalia.org e Pellicelli G. (2010).

65 Alla possibilità di costituire aziende speciali si affianca, ai sensi dell'art. 2, comma 4 della Legge n. 580 del 1993, anche quella di possedere partecipazioni societarie. Riguardo la soggettività ai fini tributari delle aziende speciali si vedano la risoluzione n. 37/E e la circolare n. 17/E, entrambe emanate nel 2005 dall'Agenzia delle entrate.

prevista dal lontano 1934.

Secondo le disposizioni dell'epoca[66], le Camere di commercio potevano, a seguito dell'emanazione di una apposita autorizzazione ministeriale e nel rispetto dei poteri di vigilanza che gli enti stessi si riservavano, fondare, esercitare e partecipare ad aziende speciali nell'interesse dell'agricoltura, dell'industria o del commercio.

Le disposizioni dell'epoca prevedevano, inoltre, la possibilità di conferire, alle stesse aziende, personalità giuridica propria attraverso l'adozione di decreti amministrativi, sentito anche il Consiglio di Stato; esclusivamente in tal caso, emergeva la totale autonomia tra Azienda e Camera di commercio.

A seguito di tale riconoscimento le aziende avrebbero risposto delle obbligazioni contratte verso terzi esclusivamente con il proprio patrimonio. Non esistevano, invece, in origine, ulteriori disposizioni riguardanti la disciplina delle modalità di istituzione e di gestione delle aziende medesime.

Soltanto nel 1993, con il riordinamento complessivo del sistema camerale[67] si prevede che le Camere di commercio "*possono inoltre costituire aziende speciali operanti secondo le norme del diritto privato*".

La nuova disposizione afferma, in sostanza, una netta distinzione: mentre le Camere devono agire secondo le norme del diritto amministrativo, le loro aziende devono operare secondo le norme del diritto privato. Si delinea così, una sostanziale differenza nelle modalità di svolgimento delle reciproche attività e l'avvio di una precisa autonomia dei rispettivi comportamenti.

Nel contesto italiano, le Camere di commercio si avvalgono, secondo gli ultimi dati forniti da Unioncamere (2011), di ben 134 aziende speciali. Analizzando ulteriormente i dati di dettaglio, si delinea un quadro complessivo che presenta aziende speciali in tutte le regioni ed oltre il 75% delle camere si avvale di queste strutture.

Secondo il rapporto sul sistema camerale del 2012 di Unioncamere, *"All'interno del Sistema camerale la rete delle Aziende speciali svolge infatti un ruolo strategico di "moltiplicazione" dell'efficacia degli interventi messi in atto dalle singole Camere; l'attività delle Aziende speciali favorisce il passaggio dall'attuazione di politiche "settoriali" fondate su contributi diretti allo sviluppo a politiche "integrate" basate sull'attuazione di progettualità, in coerenza con la domanda di sviluppo espressa dal territorio, e di iniziative che vedono il coinvolgimento di più attori, pubblici e privati. Ciò nell'ottica di una reale sussidiarietà per lo sviluppo e nello spirito della ricerca di una sempre maggiore inclusione sociale".*

Peraltro, relativamente alle performance raggiunte da tali organismi, lo stesso rapporto mette in luce una realtà con variegate modalità di funzionamento e con diverse velocità di sviluppo. In pratica, all'interno del sistema camerale sono presenti non solo aziende più strutturate - che hanno raggiunto uno stadio maturo di crescita

66 Ancorché riferiti ai soppressi Consigli provinciali dell'economia corporativa, si vedano, in particolare, gli articoli 32 e 33 del R.D. n° 2011 del 1934.

67 Si veda, in particolare, l'art. 2, comma 2, della Legge n. 580 del 1993.

e sono in grado di assolvere ad una funzione di traino all'interno del Sistema camerale - ma anche realtà che non riescono a conseguire gli stessi livelli di virtuosità a causa principalmente delle ridotte dimensioni e del vincolo d'azione circoscritto all'interno del territorio provinciale.

Oltre la costituzione di aziende speciali, ai sensi dell'art. 4 comma 4 della Legge n. 580 del 1993, le Camere di commercio per il raggiungimento dei propri scopi possono promuovere, realizzare e gestire strutture ed infrastrutture di interesse economico generale a livello locale, regionale e nazionale, mediante la partecipazione, secondo le norme del codice civile, con altri soggetti pubblici e privati, ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi e a società.

Capitolo II
Le funzioni e l'organizzazione delle Camere di commercio

1. La struttura organizzativa – 2. Le funzioni ed i compiti attribuiti alle Camere di commercio – 2.1 Le funzioni di promozione e di supporto del mercato – 2.2 Le funzioni di regolamentazione e di controllo del mercato – 2.3 Le funzioni amministrative: la tenuta dei registri, le competenze nella fase di avvio di attività economiche – 3. La mappa dei processi – 4. Gli stakeholder di riferimento.

1. La struttura organizzativa

L'autonomia riconosciuta dal legislatore alle Camere di commercio non riguarda esclusivamente la facoltà di decidere sul grado di rappresentatività e sulla democraticità dell'organo di indirizzo politico ma riguarda, tra l'altro, anche la possibilità di emanare le norme fondamentali per l'organizzazione dell'Ente stesso.

In passato, anche se i precedenti testi legislativi non prevedevano esplicitamente tale riconoscimento, non vi è stato mai alcun dubbio sul potere di autonomia che contraddistingue le Camere di commercio. Il potere di autonomia regolamentare, ad esempio, fu conferito dall'art 24 del r.d. n. 2011 del 1934, per i regolamenti interni e, di volta in volta, da specifiche norme di legge che ne recavano limiti e modalità, per i regolamenti esterni. Non si trattava comunque di autonomia piena in quanto le Camere, prive delle potestà di elaborare il proprio statuto, si rifacevano ad una organizzazione generale enunciata dalle leggi e ai dettami impartiti dal ministero vigilante. Allo stesso ministero, ai sensi dell'art. 61 del r.d. n. 2011 del 1934, dovevano essere sottoposti i regolamenti per l'approvazione definitiva.[68]

68 Il regolamento per il personale camerale, ad esempio, veniva adottato dalle Camere di commercio sulla

A differenza delle norme che hanno disciplinato in passato gli enti camerali, l'art. 3 della legge n. 580 del 1993 conferisce loro la potestà statutaria che rappresenta l'aspetto più importante dell'autonomia. Tale potestà nel riconoscere un ampio potere decisionale, consente di adattare l'ordinamento e l'organizzazione camerale alle specificità territoriali e alle esigenze gestionali. Le competenze, la composizione e le modalità di funzionamento degli organi, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e delle norme vigenti, sono rinviate alla disciplina statutaria.

Gli enti camerali godono, in altre parole, di autonomia organizzatoria in quanto i rappresentanti delle categorie economiche facenti parte del consiglio, nominato a seguito delle designazioni delle associazioni di categoria o costituito a seguito di elezioni, possono far assumere all'ente l'organizzazione che meglio consente di soddisfare le attese dei propri stakeholder, attraverso l'approvazione dello statuto e dei regolamenti interni.[69]

Con l'adozione del regolamento di organizzazione si definisce il modello organizzativo il quale, come è noto, deve essere innanzitutto funzionale al soddisfacimento dei bisogni delle imprese, dei consumatori e, più in generale, della collettività e del territorio, seguendone l'evoluzione nel tempo. Lo stesso modello persegue, inoltre, le seguenti finalità[70]:

a) attuare nuovi modelli organizzativi e gestionali, che assicurino una migliore organizzazione del lavoro, nell'ottica di garantire il raggiungimento degli obiettivi e i programmi definiti dagli organi camerali;

b) indirizzare l'azione amministrativa dell'Ente in modo efficiente ed efficace, garantendone l'economicità, il buon andamento, la speditezza e la rispondenza al pubblico interesse, nonché la trasparenza, l'imparzialità, l'integrità ed il rispetto dell'ordinamento giuridico nazionale e comunitario;

c) sostenere la centralità delle esigenze delle imprese, dei consumatori e degli altri utenti;

d) realizzare la migliore utilizzazione e valorizzazione delle risorse umane nell'Ente, incentivando la qualità della prestazione lavorativa e migliorando il benessere organizzativo;

e) valorizzare il ruolo rivestito dalla dirigenza, dalle posizioni organizzative e dalle alte professionalità (figure queste ultime previste dallo specifico CCNL di comparto), rafforzandone l'autonomia, i poteri e le responsabilità;

f) promuovere e realizzare azioni positive per garantire la flessibilità del lavoro e l'utilizzo delle forme contrattuali più utili alla gestione dei servizi, nonché

---

scorta del regolamento tipo, approvato sulla base di quanto prescritto dal secondo comma dell'art. 3 della Legge n. 125 del 1968, con decreto del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato di concerto con il Ministero del tesoro. Cfr. Fricano R. (2006), pp. 92 – 98.

69 Per il concetto di autonomia organizzatoria degli enti pubblici si veda la Legge n. 59 del 1997 (cd. riforma Bassanini).

70 Si vedano, in particolare, i regolamenti dell'organizzazione degli uffici e dei servizi adottati dalle Camere di commercio di Torino, di Salerno, di Brescia e di Milano.

condizioni oggettive di pari dignità nel lavoro e di pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori nella formazione e nell'avanzamento professionale e di carriera, favorendo la piena e paritaria espressione di tutti i tempi di vita;

g) garantire la trasparenza e l'efficacia nelle procedure di reclutamento, selezione e progressione interna di carriera;

h) accrescere la capacità di innovazione e la competitività dell'organizzazione camerale anche al fine di favorire lo sviluppo delle attività nell'ambito della rete integrata di servizi camerali;

i) promuovere il decentramento dei servizi in relazione alle dinamiche dei bisogni dell'utenza ed alle modificazioni dei sistemi di erogazione dei servizi e delle moderne tecnologie informatiche e telematiche.

Con l'approvazione dei regolamenti di organizzazione, le Camere di commercio intendono, altresì, adempiere a tre funzioni particolari[71]:

- ✓ una funzione di individuazione delle strategie di fondo sul modello organizzativo e sull'organizzazione;
- ✓ una funzione di chiarificazione organizzativa, attraverso la fissazione di alcuni elementi di chiarezza e trasparenza (ad esempio, sulla struttura organizzativa, sui principali ruoli decisionali, sulle competenze decisionali dei decisori);
- ✓ Una funzione di "completamento e di integrazione" delle fonti normative di ordine superiore (leggi, statuto e contratti collettivi nazionali).

Peraltro, giova ricordare che la strategia organizzativa del regolamento investe anche i cosiddetti meccanismi operativi, cioè l'insieme delle tecniche e dei sistemi gestionali che completano l'assetto strutturale dell'organizzazione, promuovendo il coordinamento tra le strutture, la circolazione delle informazioni, la responsabilizzazione della dirigenza e delle altre figure con funzioni di responsabilità.

In generale, i criteri che ispirano l'esercizio dell'attività di organizzazione all'interno dell'Ente possono essere sintetizzati come di seguito esposto:

- ✓ l'attuazione del principio della distinzione tra le responsabilità di indirizzo e programmazione, spettanti agli Organi di direzione politica, e le responsabilità gestionali riconducibili alla Dirigenza;
- ✓ il miglioramento della qualità dei servizi dell'Ente attraverso la valorizzazione del proprio personale e, per le attività non fondamentali, la valutazione di possibili forme di gestione alternative più convenienti in termini di razionalità organizzativa,
- ✓ anche nell'ottica di collaborazione con le strutture del sistema camerale;
- ✓ la chiara individuazione delle responsabilità e dei relativi livelli di autonomia con

71 Si veda AA.VV. (2003), p. 37.

riferimento agli obiettivi e alle risorse assegnate;

- ✓ la valorizzazione del merito ed il miglioramento della performance organizzativa ed individuale, attraverso l'applicazione di sistemi premianti;
- ✓ l'ampia adattabilità alle dinamiche dell'ambiente di riferimento, assicurando un adeguato margine alle decisioni da assumersi con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro;
- ✓ la razionalizzazione delle spese da sostenere compatibilmente con i bisogni da soddisfare;
- ✓ la garanzia di imparzialità, di integrità e trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso apposite strutture per l'informazione all'utenza;
- ✓ l'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione in grado di favorire la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale;
- ✓ la promozione, in armonia con la normativa vigente, della cultura della trasparenza[72] e dell'integrità nonché il miglioramento della performance e la valorizzazione del merito.

La programmazione delle attività, l'individuazione degli obiettivi e la determinazione delle priorità (cosiddetta macro-organizzazione della struttura) sono definite normalmente dagli organi di direzione politica, attraverso l'adozione di atti decisionali e l'emanazione di linee di indirizzo. Le decisioni, invece, relative all'organizzazione interna alle aree dirigenziali e all'articolazione della dotazione organica, nonché le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro (cosiddetta micro-organizzazione della struttura), sono assunte, con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, nel rispetto delle forme e delle modalità di partecipazione sindacale previste dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, dalla giunta, dal segretario generale e dai dirigenti secondo le competenze fissate dalla legge e dai singoli regolamenti, in relazione alla tipologia specifica degli interventi da porre in essere.

Il segretario generale e i dirigenti esercitano le loro funzioni mediante l'emanazione di atti amministrativi e, segnatamente:

a) disposizioni generali: atti mediante i quali il segretario generale esercita le proprie funzioni di coordinamento e di gestione;

b) disposizioni organizzative: atti mediante i quali il segretario generale e i dirigenti esercitano le proprie funzioni di organizzazione – rispettivamente – dell'intera struttura dell'Ente e della propria area di riferimento;

---

72 Ai sensi dell'art.11 del D. lgs. n. 150 del 2009, la trasparenza è intesa come: "*accessibilità totale anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità*".

c) disposizioni interne: atti mediante i quali il segretario generale o il dirigente responsabile in materia di organizzazione e personale, disciplinano le procedure e i criteri necessari per l'applicazione di specifici istituti, espressamente demandati dai contratti collettivi di lavoro all'autonoma determinazione dei singoli enti, nel rispetto delle prescritte relazioni sindacali.

Nell'ambito della gestione dei rapporti di lavoro, il sistema delle relazioni sindacali, nel rispetto dei distinti ruoli di responsabilità dell'Ente e dei sindacati, viene definito in modo coerente con l'obiettivo di contemperare l'esigenza di incrementare e mantenere elevate l'efficienza e l'efficacia dei servizi erogati, con l'interesse al miglioramento delle condizioni di lavoro e alla crescita professionale del personale. Il predetto obiettivo si realizza attraverso l'attuazione delle misure di partecipazione ed i modelli relazionali previsti dalla normativa e dalla contrattazione collettiva nazionale vigente nel tempo, nell'ambito delle competenze e materie stabilite *ex lege*.

Ciascuna Camera di commercio deve, inoltre, istituire, ai sensi dell'art. 57 del D. Lgs. 165 del 2001 il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni e lo consulta con riferimento all'applicazione di misure generali che incidono sulla qualità dell'ambiente di lavoro, sulla organizzazione dell'attività lavorativa, nonché sugli interventi che si concretizzano in azioni positive a favore delle lavoratrici, con particolare riferimento al reale conseguimento di condizioni di pari opportunità in ordine agli accessi, a percorsi formativi e alle posizioni organizzative e di responsabilità.

Generalmente, la struttura organizzativa delle Camere di commercio[73] si articola in:

a) strutture permanenti, che assicurano, con continuità, l'esercizio di funzioni e attività di carattere istituzionale;

b) strutture temporanee, connesse alla realizzazione di programmi o progetti a termine, anche di particolare rilevanza strategica, ovvero allo svolgimento, per periodi definiti, di funzioni di integrazione tra più strutture permanenti;

c) strutture di cooperazione in condivisione con altri Enti e/o soggetti esterni per la promozione di particolari servizi o progetti pilota;

d) ulteriori strutture, a carattere sia permanente che temporaneo, organizzate sotto forma di Team e gruppi di lavoro aventi carattere di trasversalità rispetto alle strutture precedenti.

Nelle Camere di commercio di maggiori dimensioni, le struttura organizzative permanenti risultano articolare progressivamente in:

I. Aree – unità di macro-organizzazione;

II. Servizi – unità di micro-organizzazione ad elevata complessità all'interno

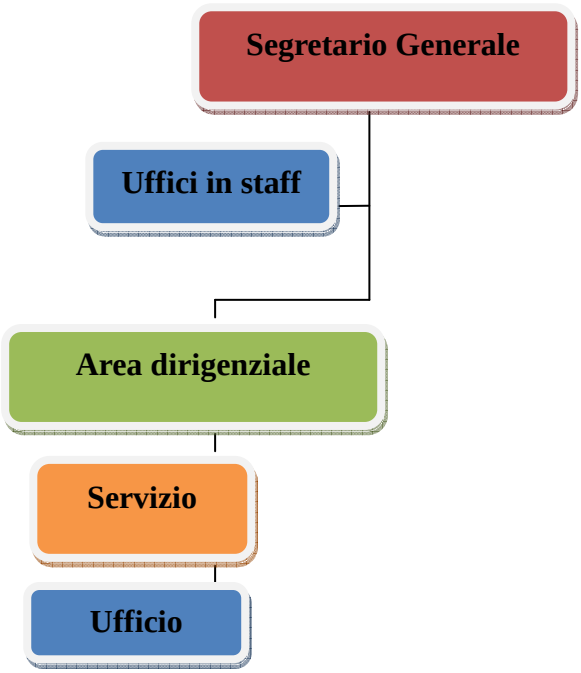
73 Lo studio della struttura organizzativa delle camere di commercio è stato effettuato visionando gli organigrammi ed i regolamenti, emanati ai sensi della Legge n. 241 del 1990, sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. Giova, peraltro, ricordare che tali documenti devono essere pubblicati, ai sensi del D. lgs. n. 33 del 2013, da ciascun ente camerale sul proprio sito internet istituzionale, nella specifica sezione denominata "Amministrazione trasparente".

dell'Area;

III. Uffici (Unità Operative) – unità elementare di micro-organizzazione all'interno dei Servizi o in staff al segretario generale o al dirigente.

In tal contesto, il segretario generale, figura dirigenziale apicale, si occupa innanzitutto del coordinamento delle aree, cui sono preposti generalmente dei dirigenti, e degli uffici di staff o di diretta collaborazione. Tra questi ultimi rientrano, in particolare, le unità operative di segreteria degli organi di indirizzo politico, di segreteria di direzione, di segreteria tecnica nonché gli uffici con funzioni trasversali alle aree dirigenziali (si tratta delle unità operative che si occupano, ad esempio, della comunicazione e dei rapporti con gli organi di informazione, del cerimoniale, del supporto strategico, delle funzioni di audit interno e di controllo di gestione e delle performance).

Organigramma tipo delle CCIAA



Fonte: Ns. elaborazioni

Nelle camere di dimensioni ridotte, invece, il segretario generale coordina direttamente i servizi ovvero le unità operative o uffici. La dotazione organica di tali enti non presenta ulteriori dirigenti oltre il segretario generale.

Ove presente, l'Area costituisce l'unità organizzativa di massimo livello posta a governo delle macro funzioni istituzionali dell'Ente. L'Area è affidata alla

responsabilità di un dirigente, ed è il punto di riferimento per:

a) la pianificazione operativa degli interventi e delle attività sulla base delle scelte strategiche generali dell'Ente;

b) il coordinamento dei Servizi ed, ove presenti, delle SIC collocate al suo interno;

c) il controllo di efficacia sull'impatto delle politiche e degli interventi realizzati e sul grado di soddisfacimento dei bisogni;

d) lo studio e la realizzazione di strumenti e tecniche per il monitoraggio ed il miglioramento dei servizi e delle modalità di erogazione;

Le Aree sono individuate sulla base delle grandi tipologie di intervento sulle quali insiste l'azione istituzionale dell'Ente e dispongono di un elevato grado di autonomia nell'ambito degli indirizzi impartiti dagli Organi di governo, nonché di tutte le risorse e le competenze necessarie al raggiungimento dei risultati.

Le Aree sviluppano funzioni a rilevanza esterna o di supporto per l'attività dell'Ente. Le funzioni a rilevanza esterna favoriscono lo sviluppo e l'innovazione delle imprese e del territorio offrendo un supporto qualificato ed assicurando una gestione professionale degli adempimenti, interpretando, altresì, un ruolo riconosciuto a favore della trasparenza e dell'equità del mercato. Le funzioni a rilevanza interna forniscono alle singole strutture dell'Ente il supporto strategico, economico, gestionale-organizzativo necessario al raggiungimento degli obiettivi prefissati in una logica di efficacia ed efficienza.

Il Servizio, invece, è la struttura responsabile della produzione ed erogazione di specifiche prestazioni all'interno dell'Area nel quale è inserito. Il Servizio è una unità organizzativa complessa, articolata in una pluralità di unità operative (Uffici).[74]

La costituzione di un Servizio presuppone, di norma:

a) la definizione di una o più funzioni omogenee identificate in base ai criteri della finalità principale perseguita e della tipologia di utenza;

b) la chiara identificazione degli obiettivi dei suoi interventi, e le conseguenti tipologie di prodotti e servizi erogati;

---

74 Il responsabile del Servizio, ai sensi del CCNL del comparto di riferimento, è nominato dal Segretario Generale, d'intesa con i dirigenti, individuandolo tra i dipendenti inquadrati nella categoria contrattuale D. Al riguardo, si richiama l'art. 8 del CCNL del 31 marzo 1999, rubricato "Area delle posizioni organizzative", il quale prevede che "*Gli enti istituiscono posizioni di lavoro che richiedono, con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato:*

a) lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa;

b) lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie e/o alla iscrizione ad albi professionali;

c) lo svolgimento di attività di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza.

Tali posizioni, che non coincidono necessariamente con quelle già retribuite con l'indennità di cui all'art. 37, comma 4, del CCNL del 6.7.1995, possono essere assegnate esclusivamente a dipendenti classificati nella categoria D, sulla base e per effetto d'un incarico a termine conferito in conformità alle regole di cui all'art. 9".

c) lo sviluppo di un processo produttivo in modo sostanzialmente autonomo da quello di altre strutture organizzative;

d) una significativa complessità organizzativa correlata alla dimensione, valutabile anche in base all'entità della spesa gestita.

I Servizi sono individuati dal segretario generale, di concerto con il dirigente competente, nel rispetto degli atti di programmazione ed indirizzo adottati dagli Organi di governo, con l'obiettivo di razionalizzare e semplificare le procedure ed i flussi di lavoro e di rendere determinabili le responsabilità dei processi e dei procedimenti.

I Servizi dispongono di un elevato grado di autonomia operativa nell'ambito degli indirizzi formulati dal dirigente di Area, nonché di tutte le risorse e le competenze necessarie al raggiungimento dei risultati, nel rispetto dei vincoli di efficienza e di economicità complessive dell'Ente.

L'Ufficio, infine, costituisce l'unità operativa di base ed è caratterizzato dall'espletamento di funzioni omogenee o di un particolare servizio con valenza interna ed esterna.

Il grado di complessità degli Uffici può variare in relazione alla gamma delle funzioni espletate o alla tipologia dei servizi prestati.

Specifici uffici possono essere collocati alle dirette dipendenze del Segretario Generale per svolgere funzioni generali di staff per tutto l'Ente nonché funzioni di collaborazione e di supporto degli Organi dell'Ente, attraverso studi, ricerche ed analisi, con esclusione di competenze gestionali.

Per ottemperare a quanto previsto da specifiche norme, le Camere istituiscono, all'interno della propria struttura organizzativa, l'Ufficio relazioni con il pubblico, l'Ufficio procedimenti disciplinari e l'Ufficio del portavoce.

L'introduzione degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP) nell'ordinamento italiano si colloca nella più ampia cultura della trasparenza amministrativa e nella crescente attenzione verso la qualità dei servizi ed il rapporto istituzioni-cittadini.

Il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, all'art.12 (ora art.11 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), infatti, istituisce gli URP rispondendo alla duplice esigenza, espressa dalle precedenti leggi n. 241 e n. 142 del 1990, di garantire la trasparenza amministrativa e la qualità dei servizi, e di fornire uno strumento organizzativo adeguato alle esigenze di attuazione delle funzioni di comunicazione istituzionale e contatto con i cittadini.[75]

Con la legge 7 giugno 2000, n. 150, in materia di comunicazione e informazione pubblica, portando a compimento l'evoluzione normativa avviata con le riforme degli anni '90, si individua nell'URP, la struttura dedicata alle attività di comunicazione. Accanto all'URP, la 150/2000 prevede altre due strutture l'Ufficio Stampa e il Portavoce, che svolgono invece le attività di informazione, la legge

75 Si veda il sito internet tematico www.urp.gov.it.

delinea quindi una prima differenzazione tra le strutture adibite all'attività di informazione e quelle adibite all'attività di comunicazione.

L'istituzione dell'ufficio o della struttura per l'irrogazione dei procedimenti disciplinari è, invece, prevista dall'art. 55-bis del decreto legislativo del 2001. L'ufficio procedimenti disciplinari, oltre alle funzioni disciplinari previste dalla norma istitutiva, cura l'aggiornamento del codice di comportamento dell'amministrazione, l'esame delle segnalazioni di violazione dei codici di comportamento, la raccolta delle condotte illecite accertate e sanzionate, assicurando le garanzie di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Al fine di conseguire economie di scala, può essere prevista, altresì, la costituzione, secondo criteri di economicità e di efficienza, unità operative in comune tra più Camere di commercio.

Tali unità operative sono istituite per lo svolgimento di servizi di supporto caratterizzati da elevati livelli di specializzazione professionale o per i quali è possibile ottenere, come detto, delle economie di scala, in seguito alla introduzione di modalità di esercizio comune dei servizi.

Le unità operative in comune possono essere istituite anche tra Enti situati in regioni diverse e con il supporto degli organismi rappresentativi del sistema camerale. Alla loro costituzione si procede tramite apposita convenzione tra gli Enti interessati.

Le singole Camere di commercio, aderendo ad appositi protocolli di intesa o accordi di programma, e nell'ottica di creare una immagine unitaria dell'Amministrazione Pubblica nell'ambito territoriale di riferimento, possono promuovere la costituzione di sportelli unici polifunzionali e polivalenti che svolgono un ruolo di interlocutore unitario nei confronti del sistema delle imprese.

Mediante la stipula di protocolli d'intesa per l'apertura di sportelli decentrati presso i Comuni o per la gestione in convenzione degli sportelli unici delle attività produttive (SUAP), le Camere possono rafforzare la propria presenza sul territorio e garantire un servizio maggiormente vicino alle esigenze dell'utenza.[76]
In alcune realtà sono previste, inoltre, anche delle ulteriori articolazioni denominate strutture intermedie di coordinamento (SIC)[77] le quali rappresentano unità di media complessità organizzativa all'interno delle Aree, ovvero in staff al Segretario Generale o ai dirigenti.

La struttura intermedia di coordinamento, nell'ambito dell'Area, si caratterizza per l'esercizio di funzioni omogenee di particolare rilevanza per il Servizio e connotata da un elevato grado di specializzazione.

La struttura intermedia di coordinamento svolge un'attività connotata da autonomia e media complessità organizzativa ed è, di norma, articolata in una pluralità di uffici ai quali, di intesa con il dirigente d'Area, impartisce le direttive per il perseguimento

76 Si veda in proposito la convezione stipulata il 16 dicembre 2010 tra Unioncamere e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) sullo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP).

77 Si veda, ad esempio, il modello organizzativo della Camera di commercio di Salerno.

degli obiettivi propri della SIC in relazione alla tipologia di prodotti e servizi erogati.

Le strutture intermedie di coordinamento sono individuate dal Segretario Generale, di concerto con il Dirigente competente, nel rispetto degli atti di programmazione ed indirizzo adottati dagli organi di governo.

2. Le funzioni ed i compiti attribuiti alle Camere di commercio

Le funzioni principali che le Camere di commercio sono chiamate a svolgere all'interno delle circoscrizioni territoriali di competenza sono, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione, quelle di interesse generale per il sistema delle imprese, del quale devono curare lo sviluppo nell'ambito delle autonomie locali. Le camere di commercio esercitano, inoltre, le funzioni ad esse delegate dallo Stato e dalle regioni, nonché i compiti derivanti da accordi o convenzioni internazionali.

In particolare, le camere di commercio, singolarmente o in forma associata, svogono le funzioni e i compiti, previsti dall'art. 2, comma 2, della Legge n. 580 del 1993, come modificato da ultimo del D.L. n. 145 del 2013, di seguito riportati:

a) tenuta del registro delle imprese, del Repertorio economico amministrativo e degli altri registri ed albi attribuiti alle camere di commercio dalla legge;

b) promozione della semplificazione delle procedure per l'avvio e lo svolgimento di attività economiche;

c) promozione del territorio e delle economie locali al fine di accrescerne la competitività, favorendo l'accesso al credito per le PMI anche attraverso il supporto ai consorzi fidi;

d) realizzazione di osservatori dell'economia locale e diffusione di informazione economica;

e) supporto all'internazionalizzazione per la promozione del sistema italiano delle imprese all'estero e la tutela del "Made in Italy", raccordandosi, tra l'altro, con i programmi del Ministero dello sviluppo economico;

f) promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico per le imprese, anche attraverso la realizzazione di servizi e infrastrutture informatiche e telematiche;

g) costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori e utenti;

h) predisposizione di contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti;

i) promozione di forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei

contratti;

l) vigilanza e controllo sui prodotti e per la metrologia legale e rilascio dei certificati d'origine delle merci e, nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge ad altre pubbliche amministrazioni, il rilascio di attestazioni di libera vendita e commercializzazione dei prodotti sul territorio italiano o comunitario e di certificazioni dei poteri di firma, su atti e dichiarazioni, a valere all'estero, in conformità alle informazioni contenute nel registro delle imprese;

m) raccolta degli usi e delle consuetudini;

n) cooperazione con le istituzioni scolastiche e universitarie, in materia di alternanza scuola-lavoro e per l'orientamento al lavoro e alle professioni.

Lo stesso art. 2, della Legge n. 580 del 1993, ai commi 6 e successivi, prevede, infine, la facoltà riconosciuta alle Camere di commercio di:

- partecipare agli accordi di programma, per la realizzazione di interventi a favore del sistema delle imprese e dell'economia;[78]

- costituirsi parte civile nei giudizi relativi ai delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio;

- promuovere l'azione per la repressione della concorrenza sleale ai sensi dell'articolo 2601 del codice civile;

- formulare pareri e proposte alle amministrazioni dello Stato, alle regioni e agli enti locali sulle questioni che comunque interessano le imprese della circoscrizione territoriale di competenza.

Secondo l'ultimo rapporto di Unioncamere, le Camere di commercio, facendo leva sul vasto insieme di competenze e di funzioni nel tempo attribuite al Sistema camerale, agiscono con l'obiettivo prioritario di porre in essere soluzioni operative in grado di sostenere la competitività delle imprese italiane, la loro crescita ed il loro sviluppo.

Le attività camerali, spesso integrate a livello di Sistema, sono volte a migliorare le condizioni organizzative e di contesto per la nascita di nuove imprese ed il rafforzamento di quelle esistenti, a tutelare la concorrenza e il corretto funzionamento del mercato, a promuovere i territori e le loro produzioni di eccellenza, sia sul fronte interno sia all'estero.[79]

---

78 Gli accordi di programma, previsti dall'articolo 34 decreto legislativo n. 267 del 2000, sono disposti per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, di Province e Regioni, di Amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici.

79 Cfr. Osservatorio camerale (2012), p. 49.

2.1 Le funzioni di promozione e di supporto del mercato

Le attività realizzate dalle Camere di commercio, nell'esercizio della funzione promozionale, riguardano tutti quei servizi amministrativi e promozionali, di investimenti per la crescita e di interventi economici in favore della competitività e dello sviluppo del territorio. Si tratta, in altre parole, di un complesso di interventi che ogni Camera di commercio programma e realizza in funzione delle specifiche esigenze di semplificazione e sviluppo espresse dal sistema economico di cui è diretta espressione, agendo in un'ottica coordinata di sistema "a rete" che mira a promuovere lo sviluppo coeso e la crescita competitiva di tutto il territorio.

La promozione delle economie locali e delle imprese ha come scopo ultimo lo sviluppo delle infrastrutture e dei fattori di competitività; le varie attività camerali esplicano i loro effetti nell'internazionalizzazione, nell'accesso al credito, nella formazione e nel mercato del lavoro, nell'innovazione, nella certificazione di qualità e nella certificazione ambientale, nella concessione di sovvenzioni e contributi alle imprese. Di particolare importanza risulta anche la funzione, legata all'attività di rilevazione statistica, di monitoraggio dell'economia, di studio e analisi dei dati per una maggiore conoscenza della realtà socio-economica.[80]

Con lo sviluppo delle funzioni di promozione e di supporto del mercato, viene restituita, alle imprese, una parte consistente delle risorse derivanti dai pagamenti del diritto annuale camerale.

In proposito, dal monitoraggio sulle dimensioni del servizio per il 2011, effettuato da Unioncamere, emerge come nell'anno le Camere di commercio abbiano destinato oltre 400 milioni di euro per il finanziamento di attività, progetti ed iniziative specifiche negli ambiti distintivi del proprio intervento per la promozione e la crescita economica locale.[81]

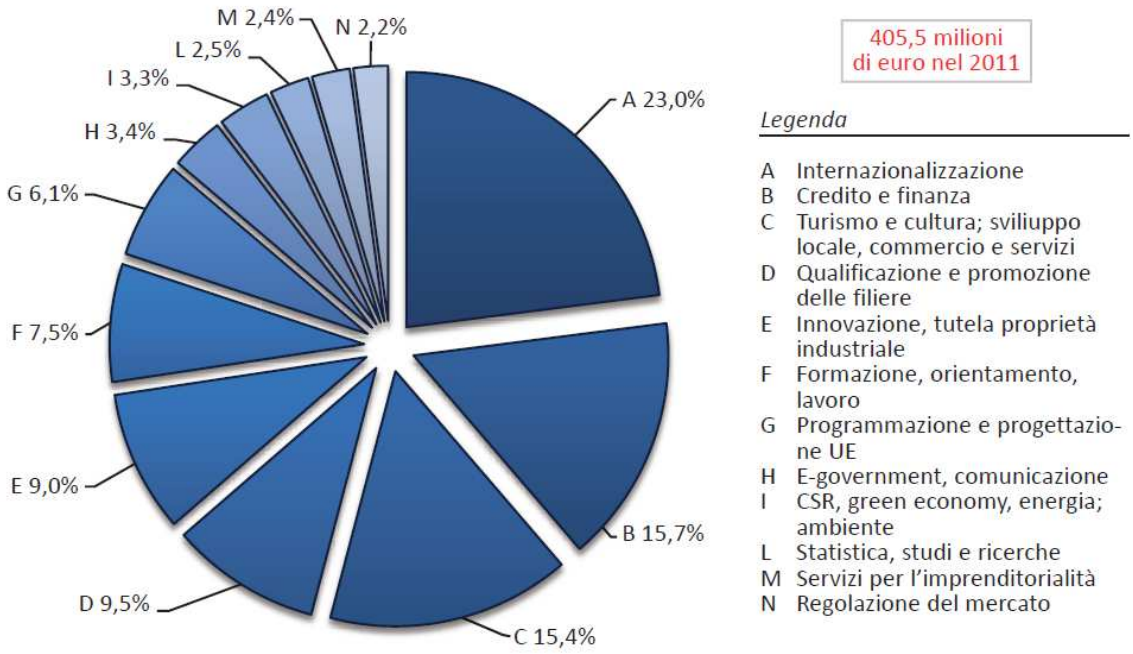
Peraltro, una quota significativa degli interventi economici è restituita alle imprese del territorio in modo "diretto", ovvero tramite il complesso di incentivi ed agevolazioni erogati dalle Camere per dare supporto all'attuazione di programmi di investimento e sviluppo, ai percorsi di innovazione, organizzativa e tecnologica: si tratta, in prevalenza, di contributi a fondo perduto che – nel 2011 – si aggirano intorno ai 46 milioni di euro.

---

80 Cfr. Fricano R. (2006), pp. 958 - 964.

81 In particolare, tra il 2010 e il 2012 sono aumentati gli interventi di promozione economica (+3,1 %) a fronte di una contrazione di segno opposto (-2,9%) del diritto annuale versato dalle imprese. Si veda Osservatorio camerale (2012), p. 49 ed il documento di Unioncamere "*Noi per le imprese: come il sistema camerale sostiene lo sviluppo*", pp. 8 - 9.

Volumi di risorse destinate agli interventi di promozione dell'economia locale



Fonte: Osservatorio camerale (2012), pag. 50. Dati 2011 in % per macro ambito.

Dall'analisi dei dati forniti dal rapporto di Unioncamere emerge anche le seguente sotto-distinzione degli interventi per lo sviluppo della competitività delle imprese:

- iniziative intraprese dalle Camere per favorire l'internazionalizzazione delle imprese attraverso azioni promozionali e di accompagnamento delle stesse sui mercati esteri, nonché azioni di assistenza diretta e tutoraggio volte a incentivarne e consolidarne il dimensionamento internazionale. Tale linea di attività, che rappresenta l'asse portante degli interventi per la competitività, assorbe da sola poco meno di 1/4 delle risorse complessivamente destinate alla promozione economica (93,1 milioni di euro nel 2011, il 23% del totale censito).

- Interventi che le Camere intraprendono verticalizzando sulle singole filiere produttive, con azioni orientate a qualificare l'offerta di beni e servizi made in Italy, valorizzare le eccellenze ed i territori, potenziare i settori del commercio e del terziario, nonché promuovere il "prodotto Italia" quale *asset* determinante per lo sviluppo del settore turistico; si tratta, di un volume di risorse di circa 100 milioni di euro complessivamente investiti nel 2011.

- Iniziative adottate per facilitare l'accesso al credito da parte delle PMI, un intervento per il quale le Camere hanno riconvertito molte delle proprie disponibilità finanziarie verso un sostegno straordinario finalizzato a fronteggiare le conseguenze negative della crisi sulla liquidità delle imprese. A riguardo, i dati dell'Osservatorio

camerale[82] attestano in circa 94 milioni di euro il volume dell'intervento economico effettuato nel 2011.

- Iniziative e di progettualità orientate a promuovere la cultura dell'innovazione, della responsabilità sociale, della sostenibilità ambientale. Per tali attività sono destinati circa 50 milioni di euro, che rappresentano una quota pari al 12% dell'investimento complessivo.

- Ulteriori interventi per la valorizzazione del capitale umano, per il sostegno all'occupazione e la promozione di nuova imprenditorialità hanno assorbito circa 40 milioni di euro del totale, mentre i progetti e le azioni volti a semplificare la vita delle imprese, agendo nella direzione del contenimento dei costi della burocrazia e della giustizia, poco più di 22 milioni di euro. Tale tipologia di intervento, peraltro, presenta una componente di servizio a carattere solo marginalmente promozionale che, più di altre, si valorizza e "ripaga" nel funzionamento della macchina organizzativa.

Riguardo il primo ambito di intervento, il Sistema camerale italiano interviene per incentivare la presenza dell'imprenditorialità italiana sui mercati esteri, oltre che sul versante amministrativo, anche attraverso un insieme di iniziative integrate volte a favorire la proiezione internazionale delle economie locali attraverso l'offerta di servizi di informazione, accompagnamento e marketing rivolti a chi opera all'estero e con l'estero. Un'azione complessa, posta in essere per favorire l'affermarsi di una solida cultura dell'internazionalizzazione, contando in tal senso sia sulle competenze e le specializzazioni funzionali della rete degli attori camerali sul territorio italiano (singole Camere, Aziende speciali, Centri estero e Camere miste), sia sul presidio e il know-how della rete delle Camere di commercio italiane all'estero.[83]

Il supporto all'internazionalizzazione impegna in maniera sinergica l'intero sistema camerale ed, in particolare, le Camere di commercio italiane all'estero. Di particolare importanza, in quest'ambito, risulta anche la collaborazione con l'Agenzia nazionale per l'internazionalizzazione (in precedenza, ICE), la quale è chiamata ad operare nel quadro degli indirizzi elaborati dai ministeri di riferimento e secondo una logica di integrazione con la rete diplomatico-consolare.

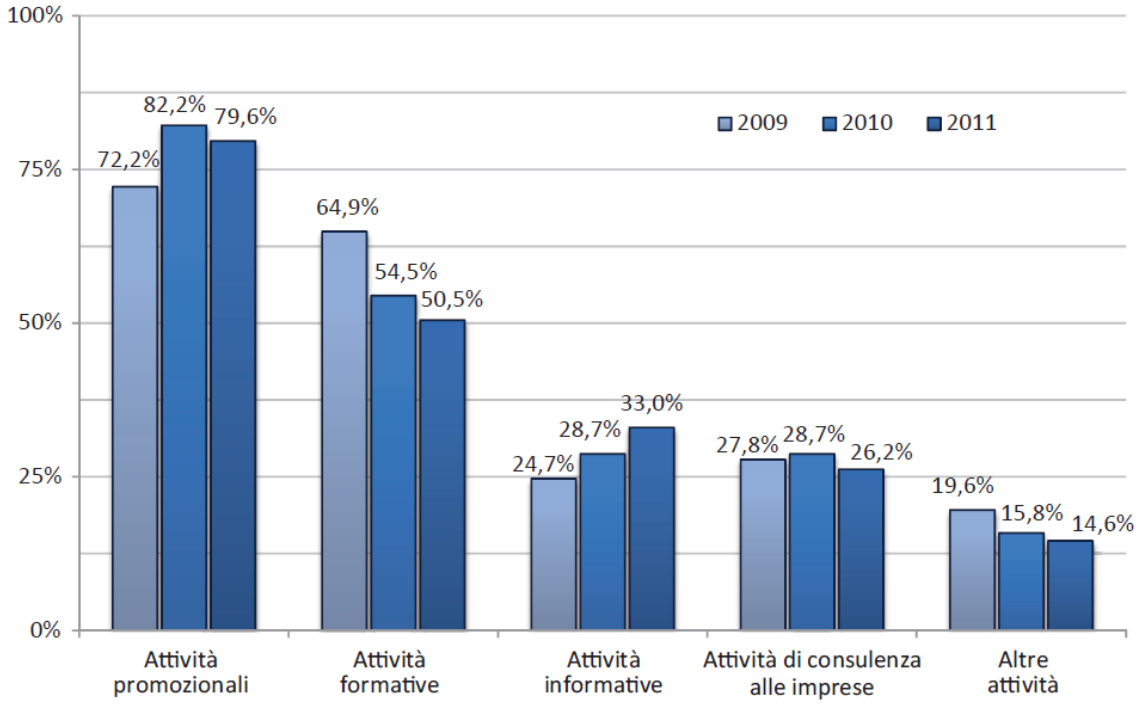
Nell'ambito di questa area sono riconducibili le attività che vanno dall'informazione (sui mercati esteri, sulle manifestazioni fieristiche internazionali, sui finanziamenti cui le imprese italiane possono accedere), all'assistenza in materia fiscale e contrattualistica e al rilascio delle certificazioni necessarie al concreto svolgimento delle operazioni con operatori esteri.

---

82 Si fa riferimento al documento "*Monitoraggio dell'attività dei confidi e delle misure di sostegno attuate dal sistema camerale 2012*" realizzato da Unioncamere e dall'Istituto Guglielmo Tagliacarne. Il documento è disponibile all'indirizzo internet: www.unioncamere.gov.it/P42A497C308S144/Monitoraggio-del-sostegno-camerale-al-sistema-dei-confidi.htm .

83 Cfr. Osservatorio camerale (2012), p. 65.

Adesione delle CCIAA ad attività inerenti l'internazionalizzazione



Fonte: Osservatorio camerale (2012), pag. 67. Dati relativi al triennio 2009-11

Il rapporto di Unioncamere[84] fa rilevare che gli interventi economici in tema di internazionalizzazione ammontano, nel 2011, ad oltre 93 milioni di euro e risultano per circa 2/3 coperti dalle risorse proprie delle Camere di commercio. Tale quota risulta, inoltre, in consistente crescita rispetto al dato precedente (+13,7% sul 2010).

In costante crescita risulta anche l''impegno delle Camere di commercio verso iniziative volte a valorizzare e promuovere le filiere del made in Italy.

L'obiettivo è quello di sostenerne la competitività, puntando alla valorizzazione e qualificazione delle produzioni, soprattutto nei comparti dell'agroalimentare, dell'artigianato locale, del tessile, dell'abbigliamento e calzature, dell'arredamento e dell'oro.

La tutela del made in Italy risulta recentemente attribuita alle Camere di commercio ovvero a seguito dell'emanazione del D.L. 83 del 2012, il quale ha modificato l'art. 2 della legge n. 580 del 1993.

In particolare, si tratta di un insieme di attività che contribuiscono alla formazione di un'identità nazionale e a una percezione di valore simbolico del Sistema Paese. Il

84 Cfr. Osservatorio camerale (2012), p. 73.

cosiddetto made in Italy è una sintesi di elementi culturali e creativi, così come di produzioni che hanno una loro sostenibilità economica e sono contrassegnati da una profonda impronta creativa.

Nel comparto agroalimentare ed, in particolare, per quanto concerne il comparto vitivinicolo il Sistema camerale[85] si occupa di attività di certificazione della filiera e nel sostegno ai produttori nella stesura dei disciplinari di produzione e nell'identificazione di quelle produzioni tradizionali capaci di raccontare i territori di provenienza. Un altro valido strumento di riconoscimento delle produzioni è rappresentato dal marchio collettivo geografico[86], che può essere applicato anche nel comparto dell'artigianato artistico e tradizionale.

Per arricchire la competenza nella verifica delle garanzie di conformità dei prodotti agli standard di commercializzazione le Camere di commercio si sono dotate di laboratori chimico-merceologici, i cui servizi non riguardano solo analisi e dati, ma anche attività di assistenza tecnico-promozionale alle imprese per l'interpretazione dei risultati analitici, l'implementazione di sistemi di monitoraggio ambientale, il controllo dei punti critici dei processi del settore alimentare (HACCP), l'etichettatura dei prodotti ed, infine, le certificazioni per l'export.

Negli anni, alcuni laboratori hanno assunto una elevata specializzazione e specificità, fattore che si pone quale punto di forza della loro organizzazione in rete (ReteLab). Tale modalità di lavoro, comune a molte strutture funzionali del Sistema, consente di potenziare e moltiplicare i servizi offerti dalle Camere di commercio a beneficio delle imprese e dei clienti; la stretta collaborazione tra Camere dotate e non dotate di laboratorio di analisi, consente a queste ultime di poter garantire l'accettazione dei campioni rappresentando, così, un punto di erogazione dei servizi della rete.

Oltre le iniziative rivolte alla qualificazione dei prodotti, le Camere si attivano sul territorio, spesso in sinergia con gli attori e le istituzioni locali, per promuovere e valorizzare le produzioni di filiera.

Queste attività, rispetto alle quali le Camere sono riuscite a coinvolgere una media di oltre 12.000 imprese l'anno, nel periodo 2009-2011, si concretizzano in particolar modo nell'organizzazione e/o partecipazione a fiere e manifestazioni espositive, nella realizzazione di campagne di informazione e di sensibilizzazione.

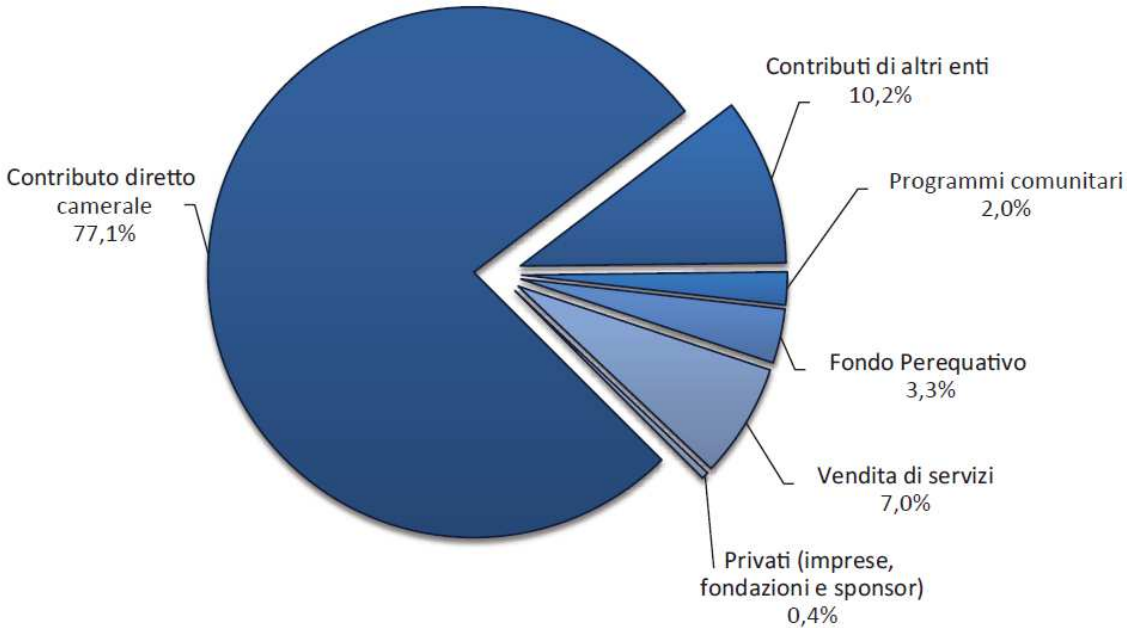
---

85 Secondo i dati forniti da Unioncamere, 28 Camere ricoprono il ruolo di organismo di certificazione. Cfr. il documento di Unioncamere "*Noi per le imprese: come il sistema camerale sostiene lo sviluppo*", p. 24.

86 Il marchio collettivo geografico permette di valorizzare l'origine di un manufatto in un determinato territorio e la tradizione consolidatasi nel clima culturale del territorio stesso. I comparti nei quali il marchio collettivo geografico si è particolarmente affermato, oltre all'agroalimentare, sono: tessuti, ceramiche, lavorazioni in ferro, intarsi, lavorazioni in pietra, oreficeria, lavorazioni in legno, vetri. Le Camere di commercio hanno contribuito alla creazione e diffusione dei marchi collettivi, intervenendo nelle fasi di redazione dei disciplinari e dei regolamenti. Cfr. documento di Unioncamere "*Noi per le imprese: come il sistema camerale sostiene lo sviluppo*", p. 25.

Secondo gli ultimi dati forniti da Unioncamere[87], la copertura finanziaria degli interventi di valorizzazione e promozione delle filiere risulta principalmente costituita dalle risorse che le Camere di commercio mettono a disposizione dal proprio bilancio (nel 2011 è pari al 77%, in aumento di 6,3 punti percentuali rispetto al 2010).

Fonti di copertura degli interventi economici effettuati dalle CCIAA per la valorizzazione delle filiere produttive



Fonte: Osservatorio camerale 2012, pag. 82. Dati 2011.

Nell'ambito della promozione del settore turistico, le Camere di commercio svolgono azioni di sostegno sia in termini di sponsorizzazione dei beni culturali che di valorizzazione del turismo nei rispettivi territori. A tal fine vengono attivate sinergie con altri enti ed organizzate corsi di formazione e aggiornamento professionale.

Per facilitare l'accesso al credito da parte delle PMI, il Sistema camerale opera, da un lato, sostenendo in maniera diretta i Consorzi di garanzia collettiva fidi e, in secondo luogo, attivando forme di supporto indiretto attraverso, ad esempio, l'alimentazione di fondi di co e contro-garanzia anche grazie alla collaborazione di Regioni, Province o Comuni.

Oltre al sostegno diretto ai confidi, le Camere possono promuovere azioni dirette

87 Cfr. Osservatorio camerale (2012), p. 81.

sulle imprese finalizzate a rimuovere eventuali criticità nella fase di erogazione del credito bancario o a mitigare i costi dell'indebitamento creditizio (ad esempio, stipulando convenzioni ad hoc col mondo bancario per abbattimento tassi, etc.).

Una ulteriore forma di intervento camerale atta ad agevolare un più corretto equilibrio finanziario delle PMI riguarda, infine, la predisposizione di fondi e contributi destinati a favorire lo smobilizzo dei crediti scaduti che micro e piccole imprese vantano nei confronti della Pubblica Amministrazione (fondo cd. sbloccacrediti).

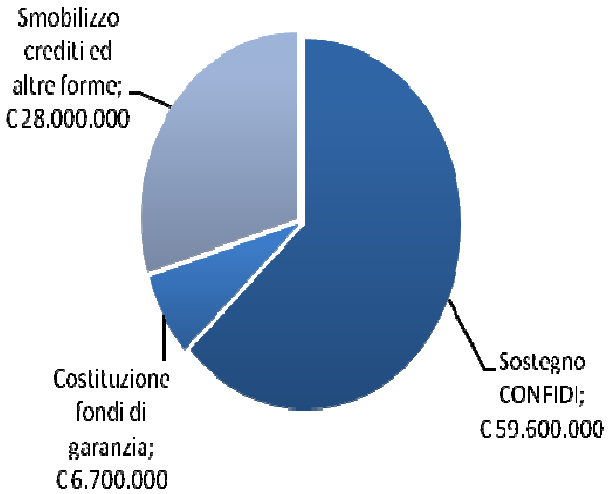
Quest'ultime iniziative di smobilizzo dei crediti si pongono, sostanzialmente, il delicato obiettivo di rendere disponibile alle PMI la liquidità necessaria per far fronte alle proprie esigenze di cassa ed onorare i debiti nei confronti dei propri creditori.

Secondo il monitoraggio di Unioncamere[88], l'attività di sostegno diretto ai confidi ha coinvolto, nel 2011, attivamente 61 Camere di Commercio su 105, le quali hanno erogato circa 59,6 milioni di euro di contributi a favore di 235 Confidi, per un ammontare medio di 254 mila euro per ogni struttura beneficiaria.

Per la costituzione di fondi di garanzia, nello stesso anno, sono stati stanziati dalle Camere di commercio oltre 6,7 milioni di euro.

Oltre 28 milioni di euro sono stati, infine, messi in campo per sviluppare azioni di sostegno dirette alle imprese, quali ad esempio le iniziative per facilitare la riscossione di crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Volumi di risorse destinate a sostenere l'accesso al credito delle imprese



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Unioncamere. Dati 2011.

I temi dell'innovazione sono seguiti dalle Camere di commercio in stretta correlazione con quanto attiene alla salvaguardia dell'ambiente ed alla sostenibilità sociale del "fare impresa".

88 Si fa riferimento al documento "*Monitoraggio dell'attività dei confidi e delle misure di sostegno attuate dal sistema camerale 2012*" realizzato da Unioncamere e dall'Istituto Guglielmo Tagliacarne.

Da tempo, infatti, l'attenzione dell'opinione pubblica si concentra sull'integrità delle imprese e sugli atteggiamenti da queste assunti con riguardo sia ai propri azionisti/portatori d'interesse, sia alla società nel suo complesso, dimostrando di apprezzare più di altre quelle organizzazioni che adottino un comportamento etico, socialmente solidale e sostenibile, e che dimostrino di interagire con l'ambiente circostante, rispettandolo e tutelandolo anche nello svolgimento delle proprie attività produttive.

A partire dal 2004 il Sistema camerale ha avviato un complesso di azioni in tema di customer social responsability - CSR - attraverso le quali assicurare la massima diffusione della cultura della responsabilità presso gli interlocutori sociali, economici e istituzionali. Nel corso degli anni, tuttavia, l'impegno su questo filone di intervento si è in alcune realtà rafforzato, mentre in altre è mutato adattandosi agli input ricevuti dal territorio stesso.

Le iniziative sviluppate dalle Camere di commercio, in questo ambito, riguardano[89]:

- l'apertura di sportelli dedicati alla CSR: si tratta di una rete dotata di 35 terminali sul territorio, operativi fin dal 2003 nel fornire informazione, supporto e indirizzo alle aziende interessate a intraprendere percorsi di responsabilità sociale;

- attività mirate al conseguimento di certificazioni in materia ambientale (EMAS), per incrementare un modello produttivo di sviluppo sostenibile, consentendo alle imprese coinvolte di accrescere la propria competitività, riducendo gli effetti sull'eco-sistema;

- valorizzazione delle pratiche di imprese che attuano comportamenti socialmente responsabili, come auspicato dalla Commissione Europea (comunicazione 681 del 25 ottobre 2011), che sottolinea l'importanza del ruolo delle amministrazioni pubbliche con particolare riferimento nella diffusione di prassi in tema di CSR.

La quasi totalità delle Camere di commercio è impegnata in attività per la formazione e la valorizzazione del capitale umano e professionale[90].

In quasi tutte le realtà camerali, infatti, sono presenti servizi e sportelli dedicati alle azioni di informazione, orientamento, formazione e assistenza tecnica per aspiranti imprenditori e lavoratori autonomi.

Le attività ed iniziative realizzate dalle Camere in ambito formativo rappresentano uno degli elementi centrali di quell'offerta integrata di servizi di sostegno alla creazione d'impresa che costituisce uno dei più tradizionali ambiti dell'agire camerale in favore del territorio, inserendosi nella più ampia strategia europea di promozione, sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità.

I destinatari di queste iniziative sono in prevalenza lavoratori autonomi, imprenditori o aspiranti imprenditori. Significativa anche la quota degli studenti di scuole

89 Cfr. il documento di Unioncamere "*Noi per le imprese: come il sistema camerale sostiene lo sviluppo*", pp. 18 - 19.

90 Cfr. Osservatorio camerale (2012), pp. 121 e 122.

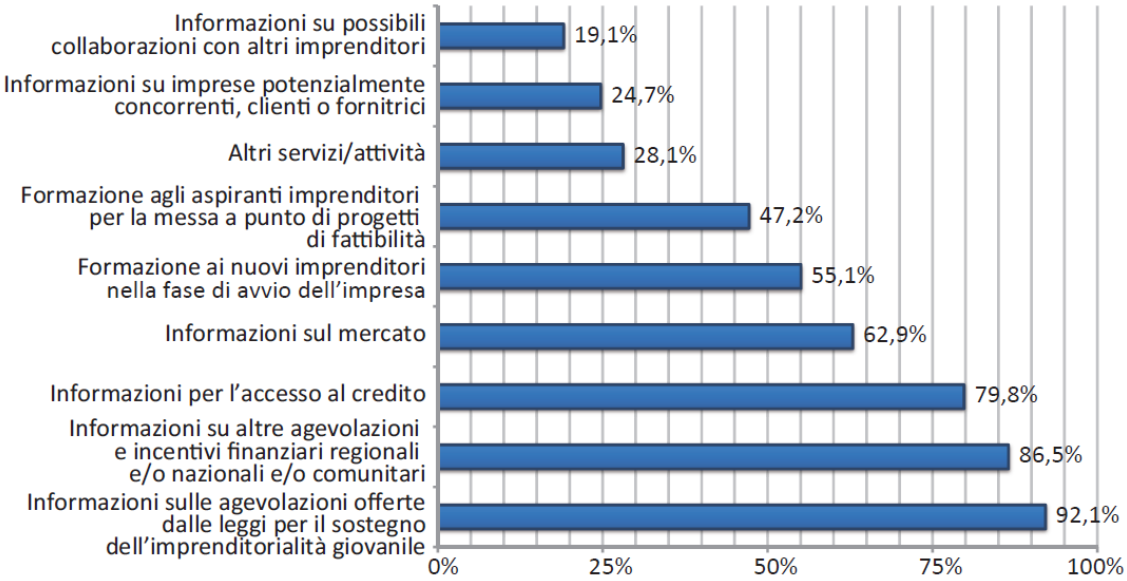
superiori e quella dei lavoratori dipendenti già occupati.

Le Camere di commercio detengono, infatti, il ruolo istituzionale di attori da coinvolgere in sede di progettazione, attuazione e valutazione per l'organizzazione degli stage e di tutte le esperienze formative che garantiscono il collegamento tra scuole e aziende.

Peraltro, proprio l'analisi dei fabbisogni professionali e formativi, Unioncamere ha sviluppato il Sistema Informativo Excelsior[91], la quale rappresenta una banca dati che ricostruisce annualmente e trimestralmente il quadro previsionale della domanda di lavoro e dei fabbisogni professionali e formativi espressi dalle imprese. La stessa banca dati fornisce, altresì, indicazioni di estrema utilità soprattutto per supportare le scelte di programmazione della formazione, dell'orientamento e delle politiche del lavoro.

I servizi a favore dell'imprenditorialità si caratterizzano poi per una forte trasversalità con altri ambiti di azione camerale, che ne arricchiscono l'efficacia: le principali sinergie si trovano con le attività del Registro delle imprese (sia dal lato "amministrativo" sia dal lato "statistico"), con le attività di formazione, sviluppo e valorizzazione del capitale umano (alternanza scuola-lavoro, politiche attive del lavoro, orientamento al lavoro, formazione continua, aggiornamento e qualificazione delle risorse umane), nonché con tutti i vari altri comparti dei servizi alle imprese: innovazione, sviluppo locale, internazionalizzazione, infrastrutture, finanza e credito.

Adesione delle CCIAA alle iniziative formative per i nuovi imprenditori



Fonte: Osservatorio camerale 2012, pag. 123. Dati 2011.

91 Si veda il sito internet: http://excelsior.unioncamere.net/

Le Camere di commercio, nell'ambito degli scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, possono presentare, ai sensi dell'art. 153, comma 20 del Codice dei contratti pubblici, studi di fattibilità ovvero aggregarsi alla presentazione di proposte per la realizzazione di lavori pubblici.

Inoltre, lo stesso Codice dei contratti pubblici, art. 172, prevede che le Camere possono partecipare, al pari delle fondazioni bancarie, alle società pubbliche di progetto, le quali vengono costituite senza scopo di lucro tra soggetti pubblici la cui attività coordinata sia prevista nel progetto del soggetto aggiudicatore.

2.2 Le funzioni di regolamentazione e di controllo del mercato

Con l'esercizio delle funzioni di regolamentazione e di controllo del mercato, le Camere di commercio assumono la veste di soggetti *super partes* ovvero di tutori e di garanti del corretto funzionamento del mercato e dei rapporti fra le diverse categorie economiche e tra queste e i consumatori.

Tali funzioni vengono, in sostanza, svolte a garanzia della trasparenza e della correttezza dei rapporti che intercorrono tra le imprese ma anche per tutelare le relazioni che possono nascere tra le imprese e i consumatori. L'obiettivo, pertanto, è quello di tutelare l'economia nel suo complesso piuttosto, come avviene in generale per le altre funzioni camerali, di soddisfare esigenze di singole categorie di stakeholder.

In dettaglio, rientrano in questa categoria le attività di:

- realizzazione di osservatori dell'economia locale e diffusione di informazione economica;
- costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese, consumatori ed utenti;
- predisposizione di contratti commerciali tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti;
- controllo sulle clausole inique presenti nei contratti;
- vigilanza e controllo sui prodotti e per la metrologia legale;
- rilascio di certificati di origine delle merci, di attestazioni di libera vendita e commercializzazione dei prodotti sul territorio italiano o comunitario e di certificazioni dei poteri di firma;
- raccolta degli usi e delle consuetudini.

Con riferimento alla prima tipologia di attività, il Sistema camerale ha sviluppo un

apposito portale, denominato Starnet[92].

Tale sistema informativo - nato nel 2000 per volontà dell'Unioncamere nell'ambito di un disegno più ampio per organizzare e rendere fruibile il vasto patrimonio informativo del sistema camerale – si pone l'obiettivo di raccogliere, organizzare e diffondere l'informazione economico-statistica prodotta dalle Camere ed commercio e delle Unioni regionali, quali enti facenti parte del Sistema Statistico Nazionale.

Da un lato Starnet si configura come un potente strumento a disposizione degli uffici studi e statistica delle Camere di commercio per confrontarsi, condividere esperienze, know-how, metodologie di lavoro, dall'altro si pone come obiettivo quello di rendere facilmente accessibili a tutti - in un unico sito e attraverso una navigazione guidata - i principali dati statistici e le analisi economiche organizzate per territorio e per settore.

Oltre il portale Starnet, il sistema camerale detiene e condivide ulteriori banche dati contenenti informazioni provenienti da imprese ed altri soggetti economici tenuti, per legge, ad effettuare apposite comunicazioni.

Si tratta, in particolare, dell'archivio degli atti e dei documenti iscritti o annotati nel registro delle imprese[93], del Registro informatico dei protesti[94], della banca dati anagrafica dei brevetti e dei marchi depositati[95] ed, infine, il registro degli operatori con l'estero (archivio Italiancom)[96].

In relazione alle funzioni di tutela del mercato, ciascuna Camere di commercio italiana ha attivato un servizio di mediazione (conciliazione) che, basandosi su una procedura unica a livello nazionale, semplice, rapida ed economica offre assistenza a cittadini e imprese per intraprendere con sicurezza la risoluzione stragiudiziale delle controversie.

Con l'entrata in vigore del D.lgs. n. 28 del 2010, il tradizionale procedimento di conciliazione ha trovato un'organica disciplina legislativa, assumendo il più appropriato nome di "mediazione".

Il servizio di mediazione[97] delle Camere di commercio offre la possibilità di

92 Si veda il sito internet www.starnet.unioncamere.it.

93 La banca dati in questione è prevista dall'art. 8 del D.P.R. n. 581 del 1995.

94 Il registro informatico dei protesti è previsto dal Decreto del Ministero dell'Industria n. 316 del 2000.

95 Si veda il sito internet www.uibm.gov.it.

96 L'archivio Italiancom (Italian Companies Around the World) è uno strumento istituito dalle Camere di commercio che sostituisce il sistema delle ditte operanti con l'estero (SDOE). Cfr. il sito internet http://icom.infocamere.it/icom/doweb/home.do.

97 Il procedimento di mediazione è disciplinato dal Decreto legislativo n. 28 del 2010 e da un Regolamento emanato da Unioncamere. A seguito delle ultime modifiche normative introdotte dal Decreto legge n. 69 del 2013 (cd. Decreto del fare) il preventivo tentativo di mediazione è condizione di procedibilità in materia di materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e

raggiungere la composizione delle controversie civili e commerciali, vertenti su diritti disponibili, tra due o più soggetti, tramite l'assistenza di un mediatore indipendente, imparziale e neutrale.

In molti enti camerali è anche presente una Camera arbitrale. L'arbitrato è uno strumento di risoluzione delle controversie di tipo paragiurisdizionale, paragonabile al primo grado della giustizia ordinaria. È regolato dal Codice di Procedura Civile[98] e consiste nell'affidare una decisione - il lodo arbitrale - ad un soggetto privato e neutrale scelto dalle parti in lite.

Le Camere di commercio svolgono una sorta di azione di consulenza e di promozione per favorire i rapporti economici con la predisposizione di contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interesse dei consumatori e degli utenti.[99]

La predisposizione in sede camerale di contratti-tipo idonei a contemperare gli interessi degli imprenditori e dei consumatori amplifica la trasparenza dei rapporti negli scambi commerciali. Infatti, la stessa costituisce un'attività che precede la formazione unilaterale dei moduli contrattuali da parte delle imprese e, pertanto, dovrebbe contribuire ad evitare, per quanto possibile, la necessità del ricorso all'autorità giudiziaria in relazione alla presenza di clausole inique[100].

Di fatto connesso a quest'ultimo compito, risulta l'attività di controllo, riconosciuta alle camere da parte dell'art. 2, comma 2, lettera i), della legge n. 580 del 1993, in relazione alla presenza di clausole inique[101] inserite nei contratti.

Al riguardo, si richiamano le disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 206 del 2005[102] –

---

sanitaria e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari. Il tentativo i mediazione civile ha una durata massima stabilita dalla legge e deve quindi concludersi entro 120 giorni. La mediazione civile consente di svolgere il tentativo di mediazione senza aggravio dei tempi della giustizia ordinaria. Si veda il sito internet www.conciliazione.camcom.it . Riguardo le funzioni di mediazione delle camere di commercio si veda anche Caso R. (1999) e Balboni E. (2001).

98 Si veda il Libro IV – Titolo VIII del Codice di Procedura Civile.

99 I contratti-tipo predisposti dalle Camere di commercio sono disponibili sul sito internet www.contratti-tipo.camcom.it.

100 Nel caso in cui dovesse comunque verificarsi il ricorso all'autorità giudiziale, per il riconoscimento delle clausole inique, l'approvazione in sede camerale delle stesse all'interno del contratto-tipo costituisce un elemento idoneo a comprovarne la legittimità di cui il giudice non può non tenerne conto.

101 Per clausola vessatoria (sinonimo di abusiva o iniqua), ai sensi dell'art. 33 del D. lgs. n. 206 del 2005, si intende quella pattuizione che determina, a carico del consumatore, un significativo squilibrio con riguardo ai diritti e agli obblighi derivanti dal contratto.

102 Con la direttiva 93/13/CEE del 5 aprile 1993 il Consiglio delle Comunità Europee ha disciplinato la materia delle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori. L'obiettivo di tale direttiva era quello di fornire al contraente debole effettivi strumenti di tutela per riequilibrare la fisiologica asimmetria del rapporto contrattuale con il professionista e di favorire al tempo stesso la concorrenza tra operatori economici europei attraverso l'introduzione di discipline armonizzate destinate alla progressiva instaurazione del mercato comune. La direttiva comunitaria è stata recepita con l'introduzione nel libro IV del Codice civile, al Titolo II (Dei contratti in generale), il capo XIV-bis

cd. Codice del consumo – il quale armonizza in un unico testo, in linea con la normativa europea, la normativa relativa alla tutela dei consumatori.

Di particolare importanza, tra le funzione attribuite alle Camere di commercio, risulta quella legata alla vigilanza ed al controllo sui prodotti.

Al riguardo si richiama il protocollo d'intesa siglato, l'11 ottobre 2012, tra il Ministero dello Sviluppo Economico ed Unioncamere per il potenziamento della vigilanza del mercato.

L'iniziativa è funzionale all'attuazione del Regolamento dell'Unione Europea 765/2008/CE (entrato in vigore il 1° gennaio 2010), che obbliga ogni stato membro della UE a definire un piano nazionale di vigilanza su tutti i prodotti non alimentari oggetto di normativa di armonizzazione comunitaria.[103]

Gli ambiti interessati dal progetto, sui quali si concentra l'attività di vigilanza delle Camere di commercio, sono i seguenti:

- ✓ giocattoli;
- ✓ prodotti elettrici a bassa tensione (e aspetti relativi alla compatibilità elettromagnetica);
- ✓ dispositivi di protezione individuale di prima categoria;
- ✓ sicurezza prodotti ai sensi dell'art. 102 e seguenti del Codice di consumo;
- ✓ etichettatura di prodotti tessili;
- ✓ etichettatura di prodotti calzaturieri;
- ✓ etichettatura energetica;
- ✓ metrologia legale[104];
- ✓ manifestazioni a premio;
- ✓ prezzi.

---

dedicato ai "Contratti del consumatore" (artt. da 1469 bis a 1469 sexies). Tali disposizioni sono, da ultimo, riconfluite nel Codice del consumo, approvato con il D. lgs n. 206 del 2005.

103 Riguardo la sottoscrizione del protocollo di intesa dal sito internet www.metrologialegale.unioncamere.it viene chiarito che si tratta di "*Un impegno importante per l'intero sistema camerale chiamato a svolgere, nell'arco di 24 mesi, 2.125 ispezioni distribuite su tutto il territorio nazionale che coinvolgeranno circa 12.000 prodotti. Sono previste oltre 300 verifiche documentali e circa 600 prove di laboratorio in specifici ambiti di interesse del progetto, per una spesa complessiva di oltre 3.000.000 di euro finanziati dal Ministero dello Sviluppo Economico*".

104 La metrologia è la scienza delle misure e ne riguarda tutti gli aspetti, sia teorici che pratici, qualunque sia la loro incertezza ed in qualsiasi campo della scienza o della tecnologia siano effettuate. La metrologia legale è la parte della metrologia che si occupa delle unità, dei metodi e degli strumenti di misura, relative alle esigenze tecniche e giuridiche dello Stato. La metrologia legale serve a garantire la correttezza delle misure utilizzate per le transazioni commerciali e, più in generale, a garantire la pubblica fede in ogni tipo di rapporto economico tra più parti, attraverso l'esattezza della misura. Cfr. il sito internet www.unioncamere.gov.it/P42A575C155S154/Metrologia-legale.htm.

Alcuni compiti in materia di tutela del mercato sono stati attribuiti alle Camere di commercio con l'art. 50 del D.Lgs. n. 112 del 1998, il quale ha sancito la soppressione degli Uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato (cd. UPICA).

Le nuove funzioni, attribuite a partire dal 1 settembre 2000, riguardano la ricezione di domande di brevetto o di marchio e nello svolgimento di attività ispettive finalizzate all'irrogazione di sanzioni, ai sensi della Legge n. 689 del 1981, in caso di accertata non conformità dei prodotti ai precetti normativi.

Con l'emanazione del recente decreto legislativo n. 145 del 2013 è stata modificata l'art. 2 comma 2 lett. l) della Legge n. 580 del 1993 al fine di attribuire alle Camere di commercio non solo il rilascio di certificati di origine delle merci ma anche, nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge ad altre pubbliche amministrazioni, il rilascio di attestazioni di libera vendita e commercializzazione dei prodotti sul territorio italiano o comunitario e di certificazioni dei poteri di firma, su atti e dichiarazioni, a valere all'estero, in conformità alle informazioni contenute nel registro delle imprese.

Oltre i servizi di promozione del made in Italy, infatti, le Camere di commercio offrono servizi specifici di assistenza alle imprese nel campo del commercio estero[105], relativamente alla garanzia di provenienza e alla conformità delle merci in transito dai confini nazionali. In particolare, per conto di Unioncamere, esse rilasciano agli operatori interessati i documenti doganali necessari a svolgere l'attività di trasporto internazionale: i Carnet ATA (per l'esportazione temporanea di merci o materiale professionale), e i Carnet TIR (per il trasporto internazionale di merci su strada).

Le Camere, inoltre, rilasciano i certificati di origine non preferenziale che occorrono per attestare il paese d'origine dei prodotti da esportare, sia a fini doganali sia per ragioni di carattere commerciale nell'ambito degli scambi con i paesi terzi.

Su richiesta delle aziende, le Camere rilasciano, infine, il codice meccanografico per operatori con l'estero il quale è un codice alfanumerico ad otto caratteri che viene rilasciato su richiesta ai soli operatori abituali con l'estero.

Con il rilascio del codice meccanografico, l'azienda viene inoltre inserita nella banca dati ITALIANCOM, come stabilito dalla Circolare del Ministero delle Attività Produttive n. 3576/c del 6.5.2004.

Il numero meccanografico è utilizzato in tutti gli atti commerciali diretti all'estero e sottoposti al controllo e alla vidimazione di uffici pubblici, nelle richieste inoltrate al Ministero dello Sviluppo Economico e nei documenti presentati alla banche ai fini

105 I certificati di origine sono previsti dal D. lgs. n. 59 del 2010 emanato in attuazione della direttiva 206/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno. Riguardo il Carnet ATA si veda il D.P.R. n. 2070 del 1963. Per il Carnet TIR si veda la Convenzione doganale firmata a Ginevra il 14 novembre 1975. Ulteriori chiarimenti sono disponibili sul sito di Unioncamere www.unioncamere.net/commercioEstero/home.php.

del rilascio della comunicazione valutaria statistica.[106]

Come ulteriore compito in grado di favorire la trasparenza del mercato, le Camere di commercio provvedono alla raccolta, alla revisione e alla pubblicazione degli usi locali. La "Raccolta provinciale degli usi" viene aggiornata periodicamente, secondo le disposizioni dell'art. 34 del R.D. n. 2011 del 1934, da un'apposita commissione, che la redige e la sottopone alla giunta camerale per l'approvazione definitiva.

Le raccolte ufficiali, compilate dalle Camere di commercio, comprendono sia gli usi normativi quanto gli usi contrattuali ed interpretativi[107] e si considerano conosciute fino a prova contraria. A tal fine, sono pubblicate sui siti internet camerali e consultabili liberamente e gratuitamente da chiunque vi abbia interesse.

Deve considerarsi tuttora in vigore ed attribuita alle Camere di commercio, in quanto compatibile con le disposizioni della Legge n. 580 del 1993, la formazione e la pubblicazione di mercuriali e di listini di prezzi.

Il compito, originariamente previsto dall'art. 46 del R.D. n. 2011 del 1934 ed attribuito agli Uffici provinciali dell'economia corporativa, è stato trasferito alle Camere con l'art. 13 del D.p.r. n. 620 del 1955.

Con cadenza periodica, ciascuna Camera di commercio provvede alla rilevazione dei prezzi e alla formazione dei listini dei prezzi all'ingrosso, le cui norme di riferimento sono contenute nell'art. 5 del R.D. n. 29 del 1925, nei regolamenti interni delle singole Camere di commercio e nel manuale Istat relativo ai metodi e alle norme tecniche per la rilevazione statistica dei prezzi all'ingrosso delle merci.

Tali documenti assolvono, innanzitutto, ad una funzione di carattere giuridico privato in quanto, ai sensi dell'art. 1474, comma 2 del Codice Civile, in caso di mancata determinazione espressa del prezzo tra le parti, il prezzo di desume dai listini o dalle mercuriali del luogo in cui doveva essere eseguita la consegna o da quelli della piazza più vicina. A questa funzione si aggiunge anche un'ulteriore di carattere economico e di interesse pubblico poiché la pubblicità del prezzo contribuisce a rendere il mercato maggiormente trasparente.

Peraltro, proprio per rafforzare la trasparenza del mercato, con la legge n. 244 del 2007 (cd. Legge finanziaria 2008), al comma 196 dell'art. 2 è stata previsto che "*ciascuna camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura rende noto al pubblico il*

106 La funzione principale del codice meccanografico è infatti statistica ovvero utile ai fini del monitoraggio della tipologia delle merci esportate e delle destinazioni prescelte.

107 Gli usi nascono dalla ripetizione generale, uniforme e costante di comportamenti adottati nella convinzione di ottemperare a una norma giuridica obbligatoria. Il richiamo agli usi e alle consuetudini è ammesso per le materie non regolate dalla legge o nel caso in cui la legge li richiami espressamente. Gli usi normativi sono quelle previsti dall'art. 8 delle disposizioni preliminari al codice civile secondo cui "*Nelle materie regolate dalla legge o dai regolamenti, gli usi hanno efficacia solo in quanto siano da essi richiamati*". Gli usi contrattuali sono usi di fatto deti anche convenzionali, negoziali o d'affari. Gli usi interpretativi sono, infine, richiamati dal codice civile agli art. 1340 (clausole d'uso) e 1374 (integrazione del contratto).

proprio "ufficio prezzi", che riceve segnalazioni e verifica le dinamiche concernenti le variazioni dei prezzi di beni e servizi praticati ai consumatori finali".

Per lo svolgimento di queste ultime attività di verifica, le Camere di commercio possono stipulare convenzioni non onerose con i comuni, gli altri enti interessati e la prefettura - ufficio territoriale del Governo, mediante le quali individuano le modalità di rilevazione e di messa a disposizione dei consumatori, anche in forma comparata, delle tariffe e dei prezzi rilevati.[108]

2.3 Le funzioni amministrative: la tenuta dei registri, le competenze nella fase di avvio di attività economiche

Le funzioni amministrative che rappresentano il nucleo storico delle attività camerali. In tale ambito rientrano la registrazione e la certificazione delle imprese; la gestione di albi, ruoli, elenchi; il rilascio di atti, certificati, autorizzazioni, licenze per attività particolari in Italia e all'estero.

Con la tenuta dei registri, definiti a seconda dei casi, anche albi, ruoli o elenchi, le Camere di commercio provvedono ad iscrivere i soggetti che esercitano attività comprese nei settori del commercio e dei servizi.

Di particolare importanza risulta la tenuta del Registro delle imprese il quale è previsto dall'articolo 2188 del Codice Civile ed è stato normato con l'articolo 8 della legge n. 580/1993[109] e dal relativo regolamento di attuazione D.P.R. 7/12/95, n. 581.

Di seguito si riporta, in relazione al settore di appartenenza, il numero delle imprese annotate al Registro alla data del 31 marzo 2013.

---

108 Riguardo l'attività di rilevazione dei prezzi, giova ricordare che le Camere di commercio e Unioncamere forniscono collaborazione anche al Garante per la sorveglianza sui prezzi (cd. Mister prezzi) nello svolgimento della sua attività disciplinata dal D. l. n. 112 del 2008. Anche l'Istat, ai sensi dell'art. 7, del D.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici), può avvalersi delle Camere nell'attività di rilevazione ed elaborazione dei prezzi di mercato dei principali beni e servizi acquisiti dalle amministrazioni aggiudicatrici.

109 Le principali novità introdotte dall'art. 8 della Legge n. 580 del 1993 hanno riguardato essenzialmente l'automazione del Registro secondo tecniche informatiche e telematiche e l'istituzione di quattro sezioni speciali (successivamente accorpate in un'unica sezione dal D.P.R. n. 558 del 1998) nelle quali sono iscritti i piccoli imprenditori, gli imprenditori agricoli e le società semplici ed annotate le imprese artigiane.

Soggetti iscritti al Registro delle imprese

	GIOVANILI	STRANIERE	TOTALE IMPRESE
Agricoltura	48.497	13.797	772.224
Attività manifatturiere	36.184	41.960	616.508
Costruzioni	96.574	125.564	864.771
Commercio	164.768	176.745	1.537.920
Trasporti	11.252	11.633	173.270
Turismo	54.426	36.329	409.322
Assicurazioni e credito	14.244	2.539	118.311
Servizi alle imprese	60.097	45.159	772.397
Altri settori	42.981	20.621	362.611
Non Classificate	54.239	26.350	385.032
Totale	**583.262**	**500.697**	**6.012.366**

Fonte: Infocamere. Dati al 31 marzo 2013.

È un pubblico registro, un'anagrafe pubblica e certificativa a carattere economico e giuridico, al quale tutte le imprese (individuali, società, società cooperative e consorzi) operanti nel territorio italiano e in qualsiasi settore devono iscriversi in modo da poter garantire un regolare ed efficace sistema di pubblicità legale e una maggiore trasparenza nei rapporti tra soggetti economici.

Il Registro, tenuto a cura di un apposito ufficio istituito presso ogni Camera di commercio e posto sotto la vigilanza di un giudice delegato dal presidente del Tribunale del relativo capoluogo di provincia, permette, facilitando in tal modo i rapporti commerciali, la consultazione delle notizie riguardanti la vita delle imprese, ma permette anche l'accesso a informazioni inerenti i bilanci d'esercizio e gli atti e i fatti da iscrivere o depositare.

Alcune delle principali attività dell'ufficio competente per la tenuta del Registro comprendono: la numerazione e la bollatura dei libri e delle scritture contabili; l'accoglimento dei documenti inerenti la vita delle società, come ad esempio gli statuti, gli atti costitutivi, gli eventuali bilanci annuali; la consegna di elenchi degli esercenti attività economiche; la ricezione di atti o fatti importanti per la prevista iscrizione e riguardanti la vita delle imprese individuali; il rilascio di visure e certificati.

L'Ufficio del Registro delle imprese, retto dalla figura del Conservatore, provvede:

- alla predisposizione, conservazione e gestione del Registro con strumenti informatici;

- alla conservazione ed esibizione degli atti e dei documenti soggetti a deposito, iscrizione o annotazione;
- al rilascio, anche per corrispondenza o per via telematica, a chiunque ne faccia richiesta, di certificati di iscrizione o attestanti il deposito di atti;
- al rilascio di copie integrali o parziali di ogni atto iscritto o depositato.

La struttura dell'Ufficio, come previsto dal D.P.R. n. 581 del 1995, risulta articolato con la previsione di una struttura dedicata al protocollo, un'altra dedicata al Registro delle imprese ed, infine, un'ultima dedicata all'archivio degli atti e dei documenti.

Riguardo la tenuta degli altri registri ed albi, in generale, la Camera di commercio provvede, a seconda dei casi, ad iscrizioni con valore di pubblicità notizia, con valore di efficacia costitutiva, nel caso di società di capitali, ed, infine, di tipo abilitante, la quale presuppone un'attività di verifica circa la legittimazione del soggetto che ne fa richiesta.

La tenuta dei registri ed albi da parte delle Camere di commercio ha subito, negli ultimi anni, sostanziali interventi normativi volti ad un ridimensionamento della funzione amministrativa a seguito della percorso di liberalizzazione dell'esercizio delle attività commerciali e professionali (ad opera principalmente del D.l. n. 223 del 2006 – cd. Decreto Visco-Bersani) e della libertà di stabilimento e di prestazione di servizi interno agli stati membri dell'Unione Europea (in attuazione della Direttiva Europea 2006/123/CE è stato emanato il D.lgs. n. 59 del 2010[110]).

Presso le Camere di commercio ha sede, normalmente, anche l'albo delle imprese artigiane, previsto e disciplinato dalla Legge n. 443 del 1985, e la Commissione provinciale per l'artigianato, la quale delibera in merito alle proposte di iscrizione, modifica e cancellazione al predetto albo.

Anche il Registro degli assegnatari dei marchi di identificazione dei metalli preziosi, disciplinato dal D. lgs. n. 251 del 1999, è tenuto presso la Camera di commercio territorialmente competente.

Al predetto Registro devono iscriversi coloro che fabbricano, importano o vendono metalli preziosi. La Camera di commercio dopo aver effettuato la relativa istruttoria provvede al rilascio delle matrici contenente l'impronta del marchio di identificazione dell'operatore commerciale.

Con riguardo ai metalli preziosi, le Camere di commercio vigilano sulla produzione e sul commercio, attraverso ispezioni effettuate dal personale ispettivo dell'ente, e sottopongono, su richiesta, a saggio i metalli consegnati a tal fine.

---

110 Con il D. lgs. n. 59 del 2010 sono stati soppressi taluni albi tenuti dalle Camere di commercio (agente e rappresentante di commercio, mediatore marittimo, spedizioniere e intermediario commerciale e d'affari) e prevista la sottoscrizione di una dichiarazione di inizio attività. In generale, l'art. 14 prevede che "*Fatte salve le disposizioni istitutive e relative ad ordini, collegi e albi professionali, regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo* ". Con il precedente Decreto legge n. 223 del 2006 è stato soppresso il Registro degli esercenti il commercio (REC).

L'art. 8 della Legge n. 169 del 1992 ha istituito, invece, presso le Camere di commercio l'albo degli oliveti, al quale devono iscriversi i conduttori che abbiano ottenuto il riconoscimento di denominazione di origine controllata (DOC) dei propri oliveti. Gli stessi devono comunicare annualmente, all'ente camerale, la quantità di olive prodotte.

Con il D.M. 23 Giugno 2004 il Ministero delle Attività Produttive (ora dello Sviluppo Economico) ha istituito l'*Albo Nazionale delle Società Cooperative*. L'Albo, che sostituisce i registri prefettizi e lo schedario generale della cooperazione, è tenuto dallo stesso Ministero e gestito con modalità telematiche dalle Camere di commercio.

Oltre questi registri ed albi appena esposti, le Camere di commercio, nell'ambito delle funzioni anagrafico – certificative[111], si occupano anche di:

- tenuta dell'albo dei commissionari, mandatari ed astatori;
- gestione dell'albo delle società cooperative, tenuto dal Ministero dello sviluppo economico;
- tenuta dell'elenco dei tecnici ed esperti degustatori vini a denominazione d'origine;
- tenuta del registro produttori apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE);
- effettuazione di operazioni amministrative legate al modello unico di dichiarazione ambientale (cosiddetto MUD) e al sistema di controllo tracciabilità rifiuti (cosiddetto SISTRI);
- tenuta dell'albo dei gestori ambientali;
- tenuta dell'albo dei promotori finanziari;
- tenuta dell'albo vigneti DOC e dell'elenco delle vigne IGT;
- tenuta del registro informatico dei protesti;
- tenuta del registro nazionale dei produttori di pile e accumulatori;
- tenuta del ruolo dei conducenti di veicoli pubblici non di linea;
- operazioni relative al rilascio delle carte tachigrafiche e all'autorizzazione all'installazione del tachigrafo digitale.

Nella fase di avvio di attività economiche, infine, le Camere di commercio gestiscono il rapporto con l'utenza essenzialmente attraverso la procedura Comunica.[112]

Dal 1 aprile 2010 è possibile espletare tutti gli adempimenti per aprire un'impresa

111 Le funzioni svolte dalle Camere di commercio sono dettagliate nel portale internet www.camcom.gov.it.

112 Si veda la guida operativa alla procedura COMUNICA disponibile sul sito internet: http://starweb.infocamere.it/ .

con una singola comunicazione al Registro delle Imprese. Questa comunicazione è esclusivamente telematica e contiene tutte le informazioni fiscali, previdenziali e assicurative che fino ad oggi dovevano essere inviate ad enti diversi con differenti modalità.

La "Comunicazione Unica" propone un unico processo amministrativo, da presentare per via telematica al solo ufficio del Registro delle Imprese, che comprende tutti gli adempimenti, semplificando così le comunicazioni tra imprese e pubblica amministrazione.

L'Ufficio del Registro delle Imprese presso la Camera di commercio di competenza territoriale diventa lo "sportello unico" a cui l'impresa si rivolge per inoltrare tutte le comunicazioni per tutti gli enti (Registro Imprese, Albo Artigiani, Agenzia delle Entrate, INPS, INAIL), realizzando così una gestione delle pratiche più agile e tempi di attesa riguardo gli esiti delle pratiche più brevi.

La legge prevede che la Comunicazione Unica valga per le dichiarazioni già previste dalle modulistiche del Registro Imprese, Agenzia delle Entrate, INAIL, INPS, Albo Artigiani, Ministero del Lavoro nel caso di inizio attività d'impresa, sue modifiche e cessazione.

3. La mappa dei processi

Negli ultimi anni, gli studi della letteratura economico-aziendale[113] si sono rivolti, tra l'altro, alla visione dell'impresa per processi. Accanto alla visione tradizionale per funzioni si è scoperta l'importanza che riveste un'organizzazione per processi nel conseguimento di obiettivi di efficacia ed efficienza dell'azienda, in termini sia di maggiore soddisfazione dei clienti che di riduzione dei costi e quindi di creazione di valore.

Anche nella pubblica amministrazione ed, in particolare, nelle Camere di commercio, è sempre più avvertita la necessità di ottimizzazione delle prestazioni attese dagli utenti, dell'orientamento al servizio e alla qualità in un ottica di "time based competition".

Ciò impone una gestione integrata delle attività, la riprogettazione di processi, l'eliminazione di attività, non previste obbligatoriamente per legge, che non aggiungono valore, la misurazione e la certificazione di qualità, la valorizzazione delle competenze del personale ed, infine, un uso appropriato delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

In quest'ottica, risulta più che mai indispensabile una mappatura dei processi[114] che

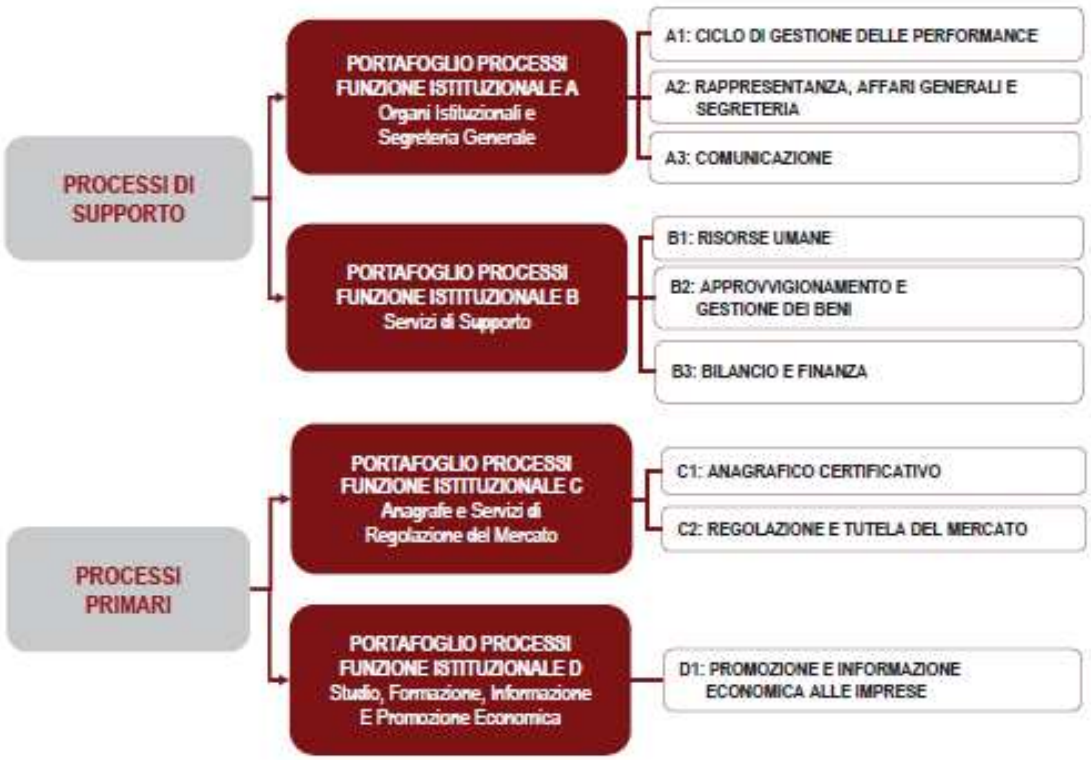
113 Si veda, in primis, Porter M. E. (1985).

114 Per processo si intende l'insieme di attività tra loro correlate, finalizzate alla realizzazione di un risultato definito e misurabile (prodotto/servizio) che contribuisce al raggiungimento della missione

ogni Camera gestisce, la quale rappresenta la base di partenza di ciascuna strategia di miglioramento delle performance.

La mappatura completa dei propri processi, istituzionali e di supporto, di seguito esposta, è stata sviluppata dalle Camere di commercio in occasione della predisposizione del Piano della performance in attuazione del D.Lgs. n. 150 del 2009. Nella mappatura sono evidenziate le attività attraverso le quali si espletano le funzioni di ogni singola Camera.

L'articolazione dei processi delle Camere di commercio



Fonte: Unioncamere.

Seguendo l'impostazione del Porter[115], l'articolazione appena esposta distingue i processi camerali in "primari" (creano direttamente valore per il cliente/utente esterno e le loro performance hanno un impatto sul livello di soddisfazione del cliente/utente) e "di supporto" (producono servizi e informazioni per il funzionamento del business e hanno clienti interni/utente). In quest'ottica, pertanto, i processi primari rispecchiano le funzioni che svolgono le Camere nei confronti dei propri utenti.

dell'organizzazione e che trasferisce valore al fruitore del servizio (l'utente). Cfr. Napolitano L., Angela N. (2011).

115 Cfr. Porter M. E. (1985).

Tale mappatura costituisce, peraltro, la base per l'analisi del rischio di corruzione. A partire da essa è, infatti, possibile identificare le attività da monitorare attraverso azioni di risk management ed individuare le attribuzioni specifiche di ciascun ufficio in materia.[116]

4. Gli stakeholder delle Camere di commercio

Come qualsiasi altro soggetto economico anche le Camere di commercio operano secondo logiche ed obiettivi volti a generare utilità per le diverse categorie di portatori di interesse o stakeholder. Tuttavia, nel contesto camerale ed, in generale, degli enti pubblici, la definizione comunemente condivisa di questa categoria di soggetti va adattata ancorché il concetto di fondo può essere sicuramente accolto: sono stakeholder – o, in altre parole, portatori di interesse – nei confronti della Camera di commercio, tutti coloro che a vario titolo hanno l'aspettativa di trarre benefici - "utilità" dirette ed indirette - dal complesso delle attività realizzate dall'Ente stesso. Si tratta cioè di quei soggetti in grado di influenzare, con le loro decisioni, il raggiungimento degli obiettivi camerali e, viceversa, di coloro che sono influenzati dalle scelte e dalle attività dell'ente.

Al riguardo, nell'ultimo bilancio sociale della Camera di commercio di Brescia si chiarisce che "*Vincoli normativi a parte, gli interventi camerali non sarebbero efficaci senza una precisa conoscenza degli interlocutori e delle loro necessità, aiutata dall'impiego sempre più diffuso delle nuove tecnologie, al fine di pervenire ad un esito tangibile. Da più di venti anni, i cambiamenti normativi susseguitisi hanno spinto la Pubblica Amministrazione italiana e, quindi, anche il sistema camerale, a superare la concezione dell'adempimento puro e semplice in favore del servizio e quindi del risultato... Ma perché sia davvero efficace, questa tensione deve coniugarsi anche con una perfetta conoscenza dei destinatari, dei valori e delle proprie azioni*".[117]

In funzione delle relazioni esistenti tra la Camera di commercio ed i suoi stakeholder è possibile individuare due principali "reti di portatori d'interesse":

- gli stakeholder interni: soggetti che hanno relazioni esclusive e obiettivi strettamente legati con quelli della camera;
- gli stakeholder esterni: soggetti che hanno relazioni saltuarie e scarsa condivisione degli obiettivi.[118]

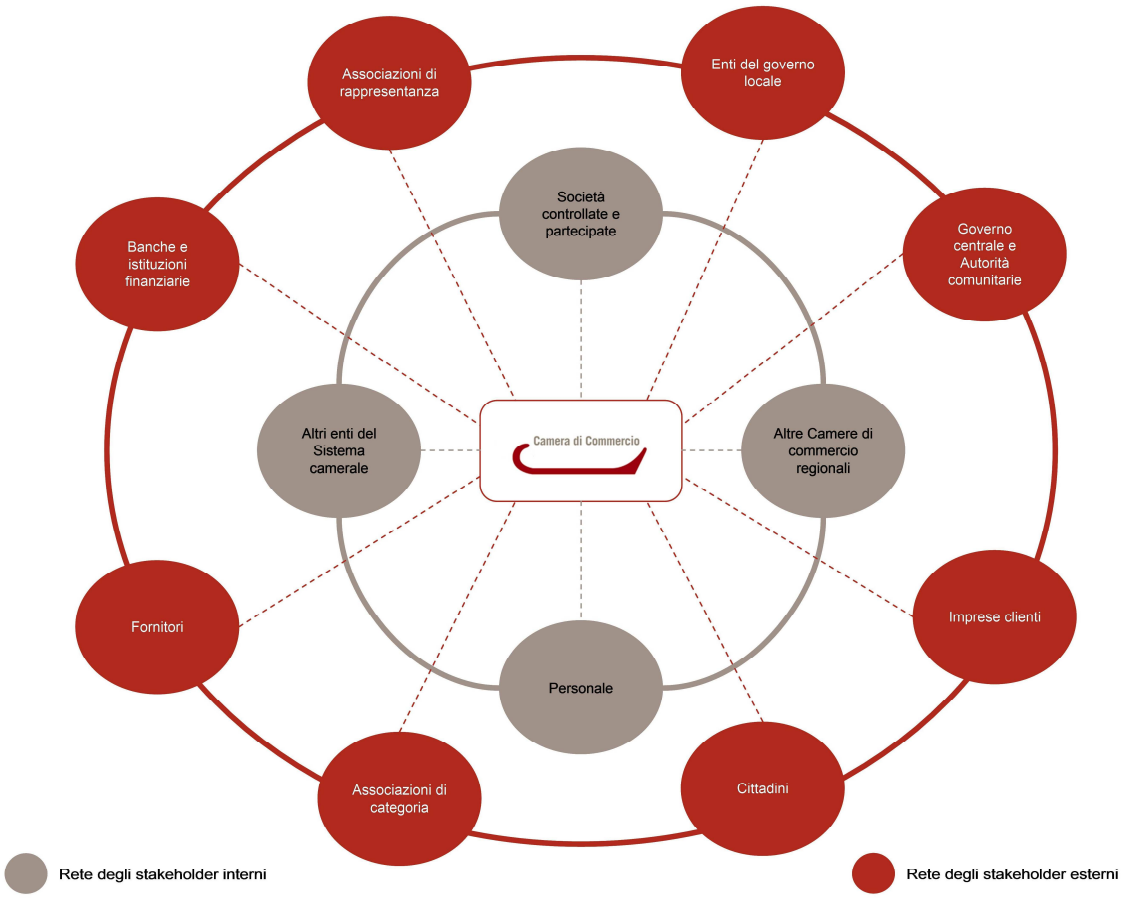
116 Cfr. il documento di Unioncamere Linee guida per la formulazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione. Si vedano inoltre i Piani della performance e della prevenzione della corruzione delle singole Camere di commercio. In appendice si riporta il dettaglio dell'articolazione dei processi / sotto processi / attività.

117 Si veda il Bilancio sociale 2013 della Camera di commercio di Brescia.

118 La mappatura degli stakeholder camerali esposta è tratta dalla Camera di commercio di Salerno. Cfr. il Piano della performance della predetta Camera di commercio.

In considerazione della distinzione appena accennata, si riporta, di seguito, la mappatura degli stakeholder delle Camere di commercio.

Gli stakeholder delle Camere di commercio



Fonte: schema adattato dalla Camera di Commercio di Salerno, Piano delle performance.

Le diverse categorie di portatori di interesse possono essere raggruppate attraverso un primo livello di segmentazione dal quale emergono i seguenti gruppi omogenei di stakeholder camerali:

1. il sistema delle imprese operanti sul territorio;

2. gli altri attori del sistema economico produttivo, gli utenti/clienti dei servizi camerali ed i consumatori;

3. la Pubblica Amministrazione, comunitaria e nazionale, regionale e locale;

4. il sistema camerale nazionale e regionale;

5. le risorse umane;

6. il sistema sociale ed ambientale;

7. gli "altri stakeholder", tra i quali sono ricompresi le associazioni di categoria, il mondo del lavoro e gli ordini professionali.

Ognuna delle macro-categorie di portatori di interesse appena elencata può essere definita e dettagliata in modo da rendere comprensibili le ragioni per le quali ciascuna delle categorie indicate può essere ricompresa fra gli stakeholder delle Camere di commercio e, quindi, legittimamente può aspirare a trarre benefici dalla Camera ed, al tempo stesso, condizionare il suo operato.[119]

Il sistema delle imprese operanti sul territorio rappresenta il principale portatore di interesse della Camera. Si è precedentemente visto come la Camera di commercio è per vocazione, per missione istituzionale, al servizio delle imprese. Tale attività di servizio, pur nell'ambito di precise strategie e linee di intervento prioritarie, è destinata a tutte le imprese, indipendentemente dalla dimensione, dalla forma giuridica e dal settore economico.

Si tratta di un sostegno allo sviluppo economico di carattere generale ed imparziale, che si esplica attraverso una molteplicità di strumenti, di iniziative, di aree di progettazione ed intervento coerenti con la missione e le finalità della Camera derivanti dalle norme e dallo Statuto, già in precedenza descritti.

Quindi l'Ente camerale cerca di generare dei benefici al sistema delle imprese operanti sul territorio. L'individuazione delle attività che creano benefici alle imprese può essere, ad esempio, specificata attraverso la suddivisione delle stesse per aree di interesse. Si può, in sostanza, raggruppare per categorie omogenee le diverse iniziative camerali verso il mondo delle imprese. Tale opera di accorpamento delle attività camerali porta a ritenere "isolabili" le seguenti aree:

- ✓ attività nel campo dei servizi amministrativi;
- ✓ attività di regolazione del mercato;
- ✓ attività nel campo dell'internazionalizzazione;
- ✓ attività nel campo dell'innovazione;
- ✓ attività di studi, servizi di informazione e formazione;
- ✓ attività per lo sviluppo del territorio.

Al secondo gruppo appartengono gli altri attori operanti nel sistema economico-produttivo, ovvero gli utenti o clienti dei servizi camerali ed i consumatori.

119 Riguardo la classificazione degli stakeholder camerali, riportata nel presente paragrafo, si veda il Bilancio sociale di mandato della Camera di commerci di Treviso (periodo 2006 – 2010).

In considerazione delle funzioni assegnate alle camere di commercio, l'attenzione verso l'ascolto e la soddisfazione delle esigenze manifestate da queste altre due categorie di protagonisti del sistema economico produttivo determina e condiziona, in modo similare al mondo imprenditoriale, le scelte strategiche dell'Ente, sebbene con politiche di intervento e di servizio rivolta ad ambiti di attività camerali differenti.

Nel primo caso, quello degli utenti o clienti, principalmente con lo sviluppo e l'erogazione dei servizi anagrafici e certificativi. Invece, nel secondo caso, quello dei consumatori, il sistema camerale offre soprattutto attività cosiddette di regolazione e di tutela del mercato. Peraltro, va ricordato che il ruolo delle camere, a tutela della trasparenza del mercato ed a protezione dei diritti degli utenti e dei consumatori, è negli ultimi anni ritenuto di crescente impatto ed è destinato ad accrescersi ulteriormente.

Il terzo cluster è rappresentato dalla Pubblica Amministrazione la quale è portatrice di interessi da e verso la Camera di commercio a diversi livelli; le principali linee di interscambio con altre P.A. possono essere riassunte tenendo conto che la Camera si interfaccia con:

- l'Unione Europea nella gestione di progetti comunitari;
- l'Amministrazione centrale in relazione al coordinamento di alcune attività sul territorio locale;
- le Regioni nella progettazione e gestione di diversi progetti comuni;
- gli altri Enti locali della provincia in relazione a specifiche iniziative a sostegno del territorio;
- tutte le altre Pubbliche amministrazioni in relazione alle consultazioni dei registri e degli albi camerali ed alla verifica della veridicità dei dati e delle informazioni contenute nelle dichiarazioni sostitutive rese dai cittadini e dalle imprese.

Altra categoria di stakeholder è costituito dal sistema camerale – suddiviso in nazionale e regionale – il quale è portatore di interessi da e verso la Camera di commercio, in quanto quest'ultima concorre alla realizzazione ed al consolidamento delle reti, delle infrastrutture telematiche, delle società del sistema, dei progetti comuni, insomma, di quel complesso di attività e soggetti tra loro interconnessi, che consentono alle Camere di commercio di proporsi nel loro insieme come un unico sistema integrato. Evidentemente, seguendo le medesime logiche di individuazione delle relazioni e degli attori del sistema, si può sostenere che le singole camere di commercio sono a loro volta "stakeholder" dell'Unione nazionale delle Cciaa – Unioncamere - e delle rispettive Unioni regionali, in quanto dalla presenza di tali istituzioni ne traggono beneficio le camere stesse e, a cascata, tutte le diverse categorie di portatori di interesse delle Camere.

Le risorse umane, invece, rappresentano una particolare categoria di stakeholder, comune generalmente a tutti i soggetti economici ed interna all'Ente stesso. Dalla

presenza e dall'operare della Camera di commercio, quindi, lo stesso personale camerale "trae benefici", sia in termini economici sia – in modo auspicabile – in termini di gratificazioni culturali e professionali.

Le risorse umane sono, peraltro, portatrici di interesse verso l'Ente, ma, al tempo stesso, strumento per portare benefici ad altre categorie di stakeholder. In generale nella Pubblica amministrazione ed, in particolare, nel mondo camerale, le attenzioni verso il personale si sono negli ultimi anni ulteriormente consolidate, attraverso l'utilizzo di moderni strumenti di analisi delle performance, dei bisogni, delle aspettative e del contesto lavorativo.[120]

Peraltro, giova ricordare che nelle camere di commercio, sulla scorta delle direttive emanate dalla funzione pubblica, sono state realizzate indagini di "clima aziendale" volte a misurare ed a migliorare le condizioni di benessere sul posto di lavoro.[121]

Il dialogo dei vertici della Camera con l'insieme delle risorse umane, assicurato attraverso la gestione delle relazioni sindacali, è ritenuto indiscutibilmente un fattore permanente di successo e di miglioramento sia interno che esterno.

Il sistema sociale ed ambientale beneficia indirettamente di alcune delle attività camerali essendo, in effetti, la mission camerale direttamente e specificamente orientata verso il sostegno allo sviluppo economico – produttivo. Peraltro alcuni ambiti di progettualità camerale producono anche effetti e ricadute positive per diverse aree di interesse sociale, non strettamente legate al mondo delle imprese, quali ad esempio:

- ✓ il sistema ambientale propriamente detto;
- ✓ il sistema culturale;
- ✓ il sistema scolastico/universitario;
- ✓ gli enti non profit in generale.

Infine, nella categoria residuale sono ricompresi gli altri stakeholder ovvero gli attori economici e sociali che a vario titolo fruiscono di servizi, prodotti ed attività realizzate dall'Ente stesso o che esistono grazie al contributo della Camera. Tali portatori di interessi possono essere così individuati:

- ✓ il mondo del lavoro;
- ✓ il sistema formativo;
- ✓ i fornitori;
- ✓ gli ordini professionali;

120 Si veda il D. lgs. n. 150 del 2009, cosiddetta riforma Brunetta.

121 La realizzazione delle indagini sul benessere organizzativo vengono svolte secondo le direttive emanate dall'Autorità anticorruzione – ANAC (già CIVIT) – con la direttiva del 29 maggio 2013. I risultati delle indagini condotte dalla singole camere di commercio sono pubblicati, come disposto dal D. lgs. n. 33 del 2013, nella sezione Amministrazione trasparente – Performance – Benessere organizzativo, presente all'interno del sito internet istituzionale di ciascuna camera.

- ✓ le associazioni di categoria;
- ✓ le società partecipate;
- ✓ le banche e gli istituti finanziari.

Appare opportuno chiarire che le associazioni di categoria sono ricomprese tra gli "altri stakeholder" non per marginalizzarne il ruolo, che ovviamente è centrale nelle Camere di commercio, ma per evitare duplicazioni metodologiche rispetto alla identificazione del principale stakeholder, il sistema delle imprese, di cui si è già detto, e rispetto al quale la Camera di commercio – in coerenza con i principi della legge 580/1993, nella sua versione riformata nel 2010 – è impegnata a tutto campo, indipendentemente dall'adesione o meno di ciascuna impresa alle rappresentanze associative.

Capitolo III
Accounting e valutazione della performance

1. Introduzione – 2. La programmazione pluriennale ed annuale – 3. Il bilancio d'esercizio – 4. I proventi correnti: il diritto annuale e le altre entrate – 5. Le voci di spesa – 6. Il ciclo della performance.

1. Introduzione

L'autonomia delle Camere di commercio, come già chiarito[122], è stata progressivamente rafforzata, con diversi provvedimenti legislativi, a partire dalla sostanziale riforma del 1993.

Oltre all'autonomia statutaria e normativa, intesa come capacità di agire nel campo giuridico per la tutela degli interessi di cui si è portatori, il legislatore ha delineato un nuovo contesto normativo di riferimento all'interno del quale è previsto, in particolare, il riconoscimento alle Camere di commercio delle ulteriori autonomie contabile e finanziaria.

Con il riconoscimento di queste ulteriori autonomie, le Camere godono della potestà di disporre di entrate proprie (segnatamente il diritto annuale, istituito dal D.L. n. 786 del 1981) e di impiegare le risorse finanziarie secondo i criteri stabiliti nel bilancio elaborato e approvato dai propri organi direttivi.

Al riguardo, l'art. 18 della Legge n. 580 del 1993 provvede ad elencare le fonti di finanziamento ordinarie di cui le Camere possono disporre nell'ambito della richiamata autonomia finanziaria. Il predetto elenco risulta costituito dalle seguenti voci:

a) il diritto annuale;

122 Si veda infra Cap. I, paragrafo 1.

b) i proventi derivanti dalla gestione di attività e dalla prestazione di servizi e quelli di natura patrimoniale;

c) le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle camere di commercio;

d) i diritti di segreteria sull'attività certificativa svolta e sulla iscrizione in ruoli, elenchi, registri e albi;

e) i contributi volontari, i lasciti e le donazioni di cittadini o di enti pubblici e privati;

f) altre entrate e altri contributi.

Oltre le disposizioni contenute nel richiamato art. 18, il quadro normativo di riferimento per la programmazione dell'Ente e per la connessa gestione contabile e amministrativa si compone di numerose altre disposizioni contenute principalmente nella Legge n. 580 del 1993 e nel regolamento di contabilità approvato con D.p.r. n. 254 del 2005.

Proprio quest'ultimo regolamento all'art. 1 nel dettare i principi generali dispone che "*La gestione delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (…) e' informata ai principi generali della contabilità economica e patrimoniale e risponde ai requisiti della veridicità, universalità, continuità, prudenza, chiarezza*".[123]

Il d.P.R. n. 254/2005, che ha introdotto nelle Camere di commercio, a partire dall'anno 2007, una nuova metodologia di rilevazione dei fatti di gestione basata su un sistema di contabilità unico economico-patrimoniale, ha dotato il Sistema camerale di una serie di strumenti di misurazione e rappresentazione dell'azione amministrativa che hanno come presupposto l'avvicinamento delle Camere di commercio alle imprese, al loro modo di costruire e di leggere il bilancio, al loro modo di pianificare e gestire le risorse disponibili. La scelta compiuta con il nuovo regolamento patrimoniale e finanziario guarda gli enti camerali come "aziende di servizi", che sanno affiancare al controllo giuridico formale di natura autorizzativa tipico della contabilità pubblicistica, un sistema di contabilità direzionale che consente di misurare i costi delle attività svolte, di conoscere la destinazione dei

---

123 In proposito, il Consiglio di Stato chiarisce che "*L'adozione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale trova la propria base giuridica, come osservato, nell'articolo 13 del decreto legislativo n. 419 del 1999, che alla lettera o) conferisce agli enti pubblici la facoltà di adottare tale tipo di contabilità, nell'ottica del progressivo trasferimento al campo pubblicistico dei principî civilistici vigenti nella formazione e nella gestione del bilancio.*

Si tratta peraltro della conclusione di un processo di sperimentazione che era già stato avviato nelle Camere di commercio con il decreto ministeriale n. 287 del 1997 il quale, accanto al sistema finanziario, aveva introdotto un quadro di riferimento di natura economico-patrimoniale. Si tratta inoltre di un processo che sta lentamente investendo la struttura dei bilanci di tutti gli enti pubblici e che, in via di sperimentazione, è stato avviato anche per il bilancio dello Stato.

Al riguardo, è forse utile ricordare che questo processo di trasformazione trae la propria giustificazione economico-contabile dagli stessi criteri elaborati in sede europea (Eurostat), ai fini della confrontabilità dei bilanci dei soggetti e degli organismi che entrano a comporre, in ciascun sistema economico nazionale, il settore delle amministrazioni pubbliche.

Sulla base di tali criteri, come è noto, le statistiche previsionali e di consuntivo vengono centrate sul principio della competenza economica: si cerca di attribuire ad ogni esercizio solo quei fenomeni finanziari che esauriscono nell'arco dello stesso esercizio i rispettivi effetti economici". Cfr. il Parere del Consiglio di Stato reso nell'adunanza del 10 gennaio 2005.

fattori produttivi ai singoli programmi, progetti e prodotti o a combinazioni economiche parziali (processi).[124]

Tuttavia, accanto a questi testi normativi previsti specificatamente per le Camere di commercio, ulteriori e sostanziali regole si rinvengono anche in provvedimenti legislativi a carattere generale ovvero inerenti la contabilità di stato e le norme del codice civile, con riguardo alla stesura dei bilanci.

A completare il quadro di uniformità agli schemi aziendali di bilancio e ai criteri di iscrizione e rappresentazione delle poste economiche e patrimoniali di derivazione civilistica, si aggiungono, ad esempio, i nuovi principi contabili introdotti dal Ministero dello Sviluppo Economico con la circolare 3622/c del 5 febbraio 2009; principi entrati a regime con l'approvazione del bilancio d'esercizio 2009.

Peraltro, l'esigenza futura di coniugare efficienza di bilancio con efficacia delle politiche pubbliche, ha stimolato il Sistema camerale a proporre nuovi e più sofisticati strumenti di pianificazione e gestione dei flussi finanziari. In tale direzione, nel già biennio 2010-2011, su iniziativa di Unioncamere si è sviluppato un modello di "what if analysis" che consente agli organi camerali di valutare, nel medio periodo, l'impatto che una scelta di finanziamento degli investimenti da sviluppare sul territorio determina sui principali risultati di bilancio attuali e futuri.

Nel corso del 2011, e nell'ambito di una apposita iniziativa di Unioncamere, è stato altresì realizzato un progetto volto alla costruzione del primo "bilancio consolidato del Sistema camerale"; attività che, anticipando la prevista entrata in vigore dell'obbligo di redazione del documento per tutte le pubbliche amministrazioni a partire dall'esercizio 2013, ha visto consolidare 340 bilanci di Camere di commercio, Aziende speciali e società controllate, riferiti all'anno 2010.[125]

2. La programmazione pluriennale ed annuale

Per condurre le Pubbliche Amministrazioni ed, in particolare, le Camere di commercio a risultati coerenti con le finalità istituzionali in una prospettiva di lungo termine, risulta necessaria l'adozione di comportamenti decisionali e di criteri gestionali caratterizzati da razionalità economica.
L'avvio di uno specifico orientamento strategico risulta, pertanto, di particolare importanza anche per gli enti camerali al fine di poter coniugare, da un lato, la *mission* e i valori portanti in cui crede l'organo di governo con la necessità di pianificare e programmare decisioni ed azioni secondo logiche prioritarie che considerino la rilevanza socio-economica dell'intervento e la scarsità di risorse

124 Si veda Osservatorio camerale (2012), p. 54.

125 Si veda Osservatorio camerale (2012), p. 54.

disponibili.[126]

Con l'emanazione del d.lgs. n. 165 del 2001, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", anche nelle Camere di commercio si è affermato un nuovo assetto organizzativo che prevede la separazione dei compiti di direzione politica da quelli di direzione amministrativa.[127]

In particolare, il Consiglio e gli altri organi di governo esplicano le funzioni di indirizzo politico definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare e procedono, con l'ausilio degli organi di controllo interno, all'esame e alla rispondenza dei risultati della gestione amministrativa agli indirizzi impartiti.

Al Segretario generale e agli altri dirigenti camerali spetta, invece, il presidio dell'attività amministrativa dell'ente ed i compiti di direzione, di gestione, di spesa, di organizzazione e di controllo. Ad essi sono riferite le connesse responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei risultati.

Infine, alla dirigenza spetta, in sede di predisposizione del progetto annuale di bilancio di previsione, anche il compito specifico di formulare proposte all'autorità politica di obiettivi e programmi da perseguire, tenendo conto dei costi sostenuti per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi istituzionali.

Per verificare l'efficiente svolgimento delle attività e dei servizi loro affidati, inoltre, i dirigenti generali adottano, come previsto dall'art. 18 del D. Lgs. n. 165 del 2001, le misure organizzative idonee a consentire la rilevazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, al fine di realizzare il più efficace controllo dei bilanci, anche articolati per funzioni e per programmi, e la rilevazione dei costi provvede all'acquisizione delle informazioni sui flussi relativi a tutte le amministrazioni pubbliche (art. 58 D. Lgs. n. 165/2001).

A tal fine, le singole Camere di commercio e le altre amministrazioni pubbliche individuano i singoli programmi di attività e trasmettono, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, tutti gli elementi necessari alla rilevazione ed al controllo dei costi.

Peraltro, occorre precisare che con il D. Lgs. n. 279 del 1997, emanato in attuazione della Legge n. 94 del 1997, per migliorare l'impiego delle risorse e per rendere il bilancio delle pubbliche amministrazioni coerente con le nuove esigenze dell'azione amministrativa - ormai orientata verso l'efficienza nel percorso obiettivi, risorse, risultati - è stato introdotto, nel sistema contabile pubblico, la contabilità economica analitica per centri di costo.[128]

---

126 Si veda Mazzara L. (2006), p. 417.

127 Si veda il documento "*Il processo di programmazione e controllo generale della PA*" della Ragioneria Generale dello Stato presente all'indirizzo internet www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Budget/Il-process/

128 Il sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo rappresenta il principale strumento di controllo interno di gestione ed un valido supporto al processo di formazione del bilancio

Il Titolo III, del predetto D. Lgs. n. 279 del 1997 disciplina, in particolare, il nuovo sistema di contabilità economica delle pubbliche Amministrazioni ed i suoi elementi cardine (piano dei conti, centri di costo, servizi erogati), correlandone alcuni aspetti alla riforma del conto del patrimonio - rendiconto generale dello Stato, prevista nello stesso decreto.

Alla luce delle considerazioni appena svolte si può sostenere che l'assetto normativo di riferimento del processo di programmazione e controllo generale delle Camere di commercio e delle Pubbliche amministrazioni è caratterizzato dai seguenti principi:
a) la separazione dei compiti di direzione politica da quelli di direzione amministrativa (art. 4 D. Lgs. n. 165/2001).

b) il potere propositivo di obiettivi e programmi operativi dei dirigenti (art. 14 D. Lgs. n.165/2001, art. 17 L. n. 59/1997, D. Lgs. n. 286/1999 e art. 4 bis L. n. 468/78).

c) la titolarità di autonomi poteri di gestione dei dirigenti (art. 18 D. Lgs. n. 165/2001).

d) il monitoraggio dei bilanci, la rilevazione e il controllo dei costi da parte della Ragioneria Generale dello Stato (art. 58 e 59 D. Lgs. n. 165/2001).

e) un nuovo processo di bilancio pubblico che tiene conto del costo delle funzioni e dei servizi istituzionali (art. 17, L. n. 59/1997, D. Lgs. n. 286/1999 e art. 4 bis, L. n. 468/78).[129]

f) un sistema di contabilità economica analitica unico per tutte le Amministrazioni Pubbliche (D. Lgs. n. 279/1997).

Nel contesto appena delineato, quindi, il processo di formazione del bilancio di previsione dei singoli enti ed il sistema di programmazione generale dello Stato assumono valenza sostitutiva del soppresso criterio della spesa storica incrementale e si pongono come elementi conoscitivi e di supporto informativo delle esigenze funzionali e degli obiettivi concretamente perseguibili sia per le single Camere di commercio ovvero per le diverse Amministrazioni pubbliche, nel loro autonomo processo di costruzione del bilancio, sia per il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nella sua funzione di coordinatore dei conti pubblici (articoli 3 e 5, lett. g) e h), della Legge n. 94/1997).[130]

---

di previsione. Cfr. Fricano R. (2007), p. 288.

129 L'autorità politica formula le proprie proposte di allocazione annuale delle risorse (cioè di bilancio) in base alla valutazione dei costi sostenuti, dei rendimenti ottenuti e dei risultati conseguiti per le funzioni ed i servizi istituzionali svolti, scaturenti dal sistema informativo economico e statistico di supporto al proprio controllo interno di gestione. Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nel suo ruolo di coordinatore della finanza e dei conti pubblici, ricevute le proposte formulate, le esamina e le valuta nel loro complesso sempre in funzione del costo delle funzioni e dei servizi istituzionali, prima di procedere alla definizione del progetto di bilancio da sottoporre al preliminare esame collegiale del Governo per la successiva presentazione al Parlamento.

130 Al riguardo, la Ragioneria generale dello Stato aggiunge che "*Per quanto riguarda le Amministrazioni Pubbliche, in sostanza, il nuovo sistema:*

- *consente un costante e concomitante monitoraggio dei propri costi di gestione;*

Ulteriori disposizioni specificatamente previste per le Camere di commercio sono previste, inoltre, nel D.p.r. n. 254 del 2005 ed, in particolare, nell'art. 4 il quale prevede che il Consiglio, tenendo conto dei risultati che si intendono conseguire e delle risorse a disposizione, determina gli indirizzi generali ed approva il programma pluriennale per il periodo corrispondente alla durata del mandato.

Lo stesso Consiglio camerale provvede altresì ad aggiornare annualmente, entro il 31 ottobre, tale programma con l'approvazione di una relazione previsionale e programmatica, prevista dall'art. 5 del D.p.r. n. 254. Con la relazione, l'organo di indirizzo politico, alla luce delle caratteristiche e dei possibili sviluppi dell'economia locale e al sistema delle relazioni con gli organismi pubblici e privati operanti sul territorio, illustra i programmi che si intendono realizzare nell'anno di riferimento e specifica, infine, le finalità che si intendono perseguire e le risorse a loro destinate.

Il preventivo annuale, invece, ai sensi del successivo art. 6, viene redatto dalla Giunta camerale e riporta coerentemente con quanto indicato nella relazione previsionale, i proventi e gli oneri previsti in relazione alla gestione corrente, alla gestione finanziaria e alla gestione straordinaria nonché il piano degli investimenti.

Ulteriori regole di stesura di tale documento sono stabilite dall'art. 2, comma 2, il quale prevede l'obbligo di valutazione prudenziale dei proventi, di considerare la programmazione degli oneri e di attuare il principio del pareggio.

Quest'ultimo potrà essere conseguito anche mediante l'utilizzo degli avanzi patrimonializzati risultanti dall'ultimo bilancio di esercizio approvato e di quello economico che si prevede prudenzialmente di conseguire alla fine dell'esercizio precedente a quello di riferimento del preventivo.

Sotto il profilo delle risultanze complessive del bilancio, l'avanzo economico produce un incremento del patrimonio netto mentre il disavanzo un decremento.

In proposito, il Ministero dello sviluppo economico ha chiarito che il perseguimento di un avanzo economico, in assenza di uno specifico disegno programmatico, contrasta con le finalità istituzionali dell'ente camerale.[131]

Lo stesso Ministero ha chiarito anche che il perseguimento del pareggio di bilancio deve tenere conto della:

- composizione del patrimonio camerale nelle sue dimensioni complessive e nelle

---

- *permette un dialogo permanente con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai fini delle valutazioni connesse con la programmazione finanziaria e con la predisposizione del bilancio annuale di previsione, consentendo interventi selettivi e mirati di riduzione dei costi e delle spese;*
- *si pone, quindi, come riferimento comune per l'adozione, nell'ambito della autonomia ad esse riconosciuta, di strumenti di rilevazione, verifica e controllo, così come indicato dalla L. 59/97 e dal D. lgs. 286/99, che ha stabilito il sistema di controlli interni di cui ogni Amministrazione deve dotarsi.*"

Cfr. il documento "*Il processo di programmazione e controllo generale della PA*" della Ragioneria Generale dello Stato.

131 Cfr. la Circolare del Ministero dello Sviluppo economico n. 3612/C del 26/7/2007 e la Circolare del Ministero dello sviluppo economico n. 3622/C del 15/02/2009. Riguardo il pareggio di bilancio si veda anche il paragrafo successivo.

sue singole componenti;

- esigenza di garantire la copertura degli investimenti previsti nel piano annuale e di quelli futuri;

- esigenza di non valutare l'impatto derivante dall'utilizzo delle risorse unicamente con riferimento all'esercizio ma esaminando gli stessi dati in una visione prospettica di medio periodo.

Il preventivo, che viene approvato dal Consiglio entro il 31 dicembre[132], riporta, in allegato, la relazione del collegio dei revisori dei conti e la relazione della Giunta.

La prima relazione contiene il parere espresso dai revisori in merito all'attendibilità dei proventi, degli oneri e degli investimenti contabilizzati nel preventivo.[133]

La seconda relazione, invece, riporta informazioni di maggior dettaglio sui criteri di ripartizione delle somme[134] tra le funzioni istituzionali e sugli importi contenuti nel preventivo, con particolare riferimento, alle fonti di copertura del piano degli investimenti e all'eventuale assunzione di mutui. La relazione determina, inoltre, le assegnazioni delle risorse complessive ai programmi individuati in sede di relazione previsionale e programmatica ovvero in relazione ai risultati che si intendono raggiungere.

Dopo l'approvazione del preventivo da parte del Consiglio, la Giunta si riunisce, anch'essa entro il mese di dicembre, per deliberare in merito al budget direzionale predisposto dal Segretario Generale sulla base delle disposizioni recate dagli art. 8 e seguenti del D.p.r. n. 254.

Con il budget direzionale, la giunta, su indicazione dell'organo di valutazione strategica[135], determina i parametri per la valutazione dei risultati da conseguire nello svolgimento dei progetti da realizzare, in attuazione dei programmi prefissati nella relazione previsionale e programmatica e dei servizi o attività assegnati alla competenza delle diverse aree organizzative.

Sulla base di quanto indicato nel budget direzionale, il Segretario generale assegna ai dirigenti, con formale provvedimento, la competenza in ordine all'utilizzo delle risorse in esso previste.

---

132 L'attuale termine di approvazione, fissato al 31 dicembre, risulta stabilito con il D. lgs. n. 23 del 2010 il quale ha provveduto a modificare l'art. 15 della Legge n. 580 del 1993. In precedenza, il termine era fissato al 30 di novembre. La gestione provvisoria, prevista dall'art. 11 del regolamento di contabilità, è limitata agli oneri inderogabili ed indifferibili ed è limitata ad un periodo non superiore a quattro mesi.

133 Il collegio dei revisori dei conti deve esprimere il proprio parere anche alla luce delle disposizioni contenute nell'art. 20, comma 3, del D. lgs. n. 123 del 2011

134 Per l'attribuzione degli oneri comuni a più funzioni , l'art. 9, comma 2, stabilisce che si debba procedere alla ripartizione sulla base di un indice che tenga conto del numero e del costo del personale assegnata a ciascuna funzione, dei relativi carichi di lavoro e di altri eventuali elementi individuati annualmente dalla struttura incaricata del controllo di gestione.

135 Con l'emanazione del D. lgs. n. 150 del 2009, i compiti degli organi di valutazione strategica (OVS) sono affidati agli Organismi Indipendenti di Valutazione della Performance (OIV). Si veda in proposito l'art. 14.

Ulteriori disposizioni riguardanti i documenti di programmazione delle Camere di commercio ed, in generale, delle pubbliche amministrazioni sono stabilite dal decreto legislativo n. 91 del 2011[136]. Il provvedimento in questione ha disposto l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi contabili delle pubbliche amministrazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica attraverso una disciplina omogenea dei procedimenti di programmazione, gestione, rendicontazione e controllo.

Con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 27 marzo 2013 sono stati, inoltre, stabiliti i criteri, gli schemi e le modalità di predisposizione del budget economico e del bilancio d'esercizio delle pubbliche amministrazioni in contabilità civilistica.

Le nuove regole ed i nuovi schemi approvati con il decreto in questione si rendono applicabili a partire da settembre 2013 ovvero con la predisposizione del budget economico relativo all'anno 2014. A partire da tale data e fino all'emanazione di un nuovo regolamento di contabilità, le Camere di commercio[137] devono conciliare opportunamente le due fonti normative: da un lato, quelle previste dal D.p.r. n. 254 del 2005 e, dall'altro, quelle contenute nel decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 27 marzo 2013.

Ciò premesso, entro il 31 dicembre di ciascun anno, le Camere di commercio sono tenute ad approvare, oltre ai documenti previsti dal D.p.r. n. 254 del 2005 anche[138]:

1. il budget economico annuale ed il budget economico pluriennale[139], entrambi redatti secondo lo schema allegato 1) al decreto 27 marzo 2013 e definito su base triennale;

2. il prospetto delle previsioni di entrata e delle previsioni di spesa complessiva articolato per missioni e per programmi[140], ai sensi dell'art. 9, comma 3, del decreto

---

136 Il d. lgs. n. 91 del 2011 è stato emanato dal Governo sulla base della delega contenuta nell'art. 2 della Legge n. 196 del 2009. Oltre le Camere di commercio, il predetto decreto legislativo, ai sensi dell'art. 1, si applica a tutti gli enti e ai soggetti che costituiscono il settore delle amministrazioni pubbliche così come individuati dall'Istat sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari, con esclusione degli enti del servizio sanitario nazionale, delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi strumentali.

137 Il nuovo regolamento interministeriale per la gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di commercio dovrà essere adottato ai sensi dell'art. 4-bis della Legge n. 580 del 1993.

138 Si fa riferimento, in particolare, alla nota del Ministero dello sviluppo economico n. 148123 del 12 settembre 2013.

139 L'art. 1, comma 2 del decreto 27 marzo 2013 dispone che il budget pluriennale deve essere annualmente aggiornato in occasione della presentazione del budget economico annuale. Il budget pluriennale deve coprire un periodo di tre anni in relazione alle strategie delineate nei documenti di programmazione pluriennale approvati dagli organi decisionali degli enti; lo stesso documento deve essere, altresì, formulato in termini di competenza economica e deve presentare un'articolazione delle poste coincidente con quella del budget economico annuale.

140 Le previsioni di spesa complessiva sono aggregate per missioni e per programmi ed accompagnate dalla corrispondente classificazione COFOG (classification of the functions of government). Al riguardo, l'art. 2 del D.p.c.m. del 12 dicembre 2012 definisce le missioni come "*le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni pubbliche nell'utilizzo delle risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate*". Inoltre, "*al fine di garantire l'armonizzazione dei sistemi contabili ve degli schemi di bilancio delle*

27 marzo 2013;[141]

3. il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, redatto ai sensi dell'art. 19 del d. lgs. n. 91/2011 e secondo le linee guida definite con D.p.c.m. del 18 settembre 2012.

L'attendibilità dei documenti di programmazione dell'Ente appena descritti è verificata soltanto a fine esercizio, allorquando è possibile constatare la rispondenza tra i valori stanziati con quelli realmente accertati.

Nel corso della gestione di un esercizio, tuttavia, nuovi e maggiori impegni possono rendersi necessari come nuovi e maggiori introiti possono manifestarsi, rispetto alle spese e alle entrate previste.[142]

Per le variazioni che non comportano maggiori oneri complessivi, l'art. 12 del D.p.r. n. 254 prevede che l'aggiornamento sia disposto, su proposta dei responsabili delle aree organizzative, con provvedimento direttamente dal Segretario generale.

Negli altri casi, il preventivo economico ed il budget direzionale richiedono un necessario aggiornamento deliberato rispettivamente dal Consiglio e dalla Giunta, entro il 31 luglio, a condizione che sia assicurata la copertura degli oneri aggiuntivi mediante la previsione di proventi di pari importo e tenendo conto delle risultanze del bilancio dell'esercizio precedente.

L'art. 12 del D.p.r. n. 254 del 2005 prevede, inoltre, che il provvedimento di aggiornamento del preventivo economico deve essere accompagnato da una relazione redatta dal collegio dei revisori dei conti.

3. Il bilancio d'esercizio

A fine esercizio le Camere di commercio debbono provvedere alla redazione del

---

amministrazioni pubbliche, di assicurare il coordinamento di finanza pubblica attraverso una disciplina omogenea dei procedimenti e di programmazione, gestione, rendicontazione e controllo, le amministrazioni pubbliche adottano una classificazione uniforme a quella del bilancio dello Stato". L'art. 4, invece, definisce i programmi quali "*aggregati omogenei di attività realizzate dall'amministrazione volte a perseguire le finalità individuate nell'ambito delle missioni*". Lo stesso articolo prosegue stabilendo che "*la realizzazione di ciascun programma è attribuita ad un unico centro di responsabilità amministrativa*".

141 Il prospetto delle previsioni di entrata e di spesa deve essere redatto secondo il principio di cassa e non di competenza economica e deve contenere le previsioni di entrata e di spesa che la Camera di commercio stima di incassare o di pagare nel corso dell'anno oggetto di programmazioni. A tal fine, dovrà essere effettuata una valutazione sui presumibili crediti e debiti al 31 dicembre dell'anno "n-1" che si trasformeranno in voci di entrata e di uscita nel corso dell'anno "n" oggetto di programmazione e una valutazione unicamente dei proventi e degli oneri iscritti nel preventivo economico e nel budget economico dell'anno "n" che si prevede abbiano manifestazione numeraria nel corso dello stesso esercizio. Sarà, infine, necessario effettuare una valutazione degli incassi e dei pagamenti legati ai disinvestimenti e agli investimenti contenuti nel piano degli investimenti.

142 Si veda Fricano R. (2007), p. 404.

bilancio, composto dal conto economico, dallo stato patrimoniale e dalla nota integrativa ed accompagnata da una relazione sulla gestione predisposta dalla Giunta.

Il bilancio d'esercizio, predisposto secondo il principio della competenza economica, costituisce il principale documento per il controllo susseguente esercitato, entro il mese di aprile, dal Consiglio con l'approvazione.[143]

I bilanci economici delle Camere di commercio contengono, con riferimento ad un determinato periodo gestionale, le componenti positive del reddito (rendite e ricavi) e quelle negative di reddito (oneri,costi), siano esse fatti di gestione tanto di natura finanziaria (entrate ed uscite in denaro) tanto fatti di gestione di natura non finanziaria (proventi e consumi in natura, rivalutazioni, svalutazioni, sopravvenienze, insussistenze attive o passive, ecc.) che comportino rispettivamente aumenti o diminuzioni della sostanza patrimoniale. Il loro contenuto è sinteticamente espresso nel risultato economico complessivo della gestione, detto avanzo o utile di gestione ovvero disavanzo o perdita, determinato dalla differenza tra i proventi e gli oneri.[144]

La disciplina di bilancio contenuta nel Regolamento di contabilità, chiarisce il Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili[145], "*riproduce sostanzialmente la normativa di bilancio contenuta nel codice civile (art. 2423 c.c. ss.), salvo alcuni adattamenti resi necessari dalla natura e dalle funzioni delle Camere di Commercio. Sotto questo profilo, va ricordato come, in linea generale, il perseguimento di un utile contrasta con le finalità istituzionali delle Camere di commercio posto che queste ultime non tendono all'accumulazione di risorse finanziarie ma all'erogazione di servizi destinati al soddisfacimento dei bisogni delle imprese*".

L'articolo 1, comma 1, del Regolamento dispone, in particolare, che "*la gestione delle camere di commercio è informata ai principi generali della contabilità economica e patrimoniale e risponde ai requisiti della veridicità, universalità, continuità, prudenza, chiarezza*".[146]

Si tratta di una serie di principi generali richiamati nell'esperienza giuridica nazionale ed internazionale, già previsti anche nel previgente sistema normativo di cui dal decreto ministeriale 23 luglio 1997, n.287 concernente l'ordinamento contabile delle camere di commercio. Ne consegue, secondo il Ministero dello sviluppo economico, la possibilità di utilizzare proficuamente una molteplicità di fonti di riferimento ed, in primo luogo, il principio contabile n. 11 dell'Organismo Italiano di Contabilità (O.I.C.).[147]

I principi contabili generali, di seguito dettagliati, costituiscono i fondamenti e le regole di carattere generale a cui devono uniformarsi le singole poste di bilancio e

---

143 Si vedano gli artt. 2 e 20 del D.P.R.. n. 254 del 2005.

144 Cfr. Fricano R. (2007), p. 357.

145 Cfr. il documento del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili dal titolo "*Schema di verbale per la relazione al bilancio del collegio dei revisori dei conti delle Camere di commercio*".

146 Come già chiarito nel precedente paragrafo le medesime disposizioni di applicano ai documenti di programmazione economico – finanziaria dell'Ente.

147 Cfr. Circolare del Ministero dello Sviluppo economico n. 3622/C del 2009.

assolvono, quindi, la funzione di parametro di riferimento per i principi contabili applicati.[148]

a) Veridicità.

Insieme alla chiarezza, il principio della veridicità traduce il concetto britannico di "quadro fedele" ovvero l'esigenza che il bilancio rappresenti in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria delle camere di commercio ed il risultato economico dell'esercizio. Il concetto di veridicità è, quindi, complementare a quello di chiarezza. Il bilancio può essere nel suo complesso chiaro ma non veritiero se si iscrivono nello stesso bilancio attività che non esistono, costi che non sono stati sostenuti o ricavi che non sono stati conseguiti.

b) Universalità.

Il requisito dell'universalità assolve alla finalità di considerare nei documenti contabili tutte le grandezze finanziarie, patrimoniali ed economiche afferenti la gestione delle camere di commercio con il contestuale divieto delle gestioni fuori bilancio.

I principi generali non necessitano, in considerazione del loro carattere universale, di una specifica interpretazione ma solo di una verifica ai fini del loro adattamento e dell'applicazione nei confronti delle camere di commercio.

c) Continuità.

I1 principio richiede che la valutazione dei fatti di gestione sia posta in funzione della prosecuzione dell'attività, utilizzando "criteri di funzionamento" in contrapposizione a quelli "propri della fase liquidatoria o di dismissione ".

d) Prudenza.

In osservanza di tale principio gli oneri vanno comunque contabilizzali anche se presunti o potenziali, mentre i proventi da iscrivere sono solo quelli certi. Al fine dell'individuazione degli oneri, anche se presunti, devono essere presi in considerazione tutti gli accadimenti che manifesteranno i loro effetti finanziari in futuro purché di competenza dell'esercizio considerato. A tal fine assume rilievo il principio della competenza economica secondo il quale costi e ricavi devono essere assegnati all'esercizio in cui le relative operazioni si realizzano indipendentemente dalla loro manifestazione numeraria.

e) Chiarezza.

Tale principio impone che il bilancio d'esercizio sia comprensibile sia nella rappresentazione contabile, che con riferimento al contenuto della nota integrativa.

---

148 Riguardo i principi di redazione del bilancio delle Camere di commercio ed il relativo piano dei conti si veda la Circolare del Ministero dello Sviluppo economico n. 3612/C del 26/7/2007. La stessa Circolare, peraltro, chiarisce che l'adozione, come previsto dal D.P.R. n. 254 del 2005, di una contabilità di tipo economico-patrimoniale non comporta I'eliminazione di alcuni principi fondamentali della contabilità finanziaria, quale il pareggio del bilancio e la costante commisurazione, nel corso dell'esercizio, delle spese con le risorse disponibili, nel quadro di una politica di programmazione dell'attività degli enti camerali, in armonia con quanto previsto dalla Legge n. 580 del 1993.

Il bilancio, pertanto, deve essere redatto con l'obbligo dell'informazione più esaustiva possibile.

Oltre i predetti principi, il comma 2 dell'articolo 2 del Regolamento, prevede che specificatamente per la redazione del preventivo economico si tenga conto anche:

- del principio della programmazione degli oneri;
- del principio della prudenziale valutazione dei proventi;
- del principio del pareggio economico.

Peraltro, giova ricordare che al fine di agevolare la formazione di indirizzi univoci e, conseguentemente, rendere uniformi i criteri di redazione dei documenti contabili delle Camere di commercio e delle loro aziende speciali, l'art. 74 del Regolamento di contabilità ha previsto "*...l'istituzione di una commissione per l'interpretazione e l'applicazione dei principi contabili contenuti nel regolamento, in coerenza con la natura e le funzioni dei soggetti disciplinati*".

Tale commissione, la quale è stata istituita con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 6 giugno 2006, ha approvato specifiche linee guida emanate con la Circolare n. 3622/C del 5 febbraio 2009.[149]

Con riguardo al principio del pareggio economico, le linee guida, riprendendo l'art. 2, comma 3 del Regolamento, ricordano che il pareggio è conseguito anche mediante l'utilizzo degli avanzi patrimonializzati risultanti dall'ultimo bilancio di esercizio approvato e di quello economico che si prevede prudenzialmente di conseguire alla fine dell'esercizio precedente a quello di riferimento del preventivo.

Ciò premesso, le linee guida chiariscono che "*In assenza di uno specifico disegno programmatico, il perseguimento di un avanzo economico contrasta con le finalità istituzionali dell'ente camerale posto che queste ultime non tendono all'accumulazione di risorse finanziarie ma all'erogazione di servizi destinati al soddisfacimento dei bisogni delle imprese. In questa ottica, la possibilità di deliberare un preventivo in avanzo economico (secondo quanto previsto dall'allegato A) del "Regolamento") risponde a precise scelte strategiche volte alla copertura di investimenti, decisi in sede di programmazione pluriennale, attraverso il cash-flow generato dal medesimo avanzo; tali scelte devono essere adeguatamente motivate dalla giunta in sede di relazione al preventivo*

149 Con l'emanazione della Circolare vengono approvati i seguenti documenti:

- ✓ Metodologia di lavoro per interpretare e applicare i principi contabili contenuti nel "Regolamento" per la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle camere di commercio;
- ✓ Criteri di iscrizione e di valutazione degli elementi patrimoniali attivi e passivi;
- ✓ Trattamento contabile delle operazioni tipiche delle camere di commercio;
- ✓ Periodo transitorio - Effetti in bilancio derivanti dall'applicazione dei nuovi principi contabili.

Le direttive trovano integrale applicazione a decorrere dal 1 gennaio 2008 con l'unica e limitata eccezione per gli immobili e le partecipazioni di "nuova iscrizione" i cui criteri di valutazione sono applicabili a partire dal 1 gennaio 2007. Si veda Circolare del Ministero dello sviluppo economico n. 3622/C del 2009.

economico annuale".

Peraltro, giova ricordare che il Ministero dello sviluppo economico, già con l'emanazione della precedente Circolare n. 3612/C del 26 luglio 2007, aveva avuto modo di chiarire che il principio del pareggio deve essere contestualizzato con il nuovo sistema di contabilità economica disposto dal Regolamento del 2005.

Se, infatti, nell'impostazione finanziaria, il complesso delle entrate che si prevedeva di acquisire doveva coprire il complesso di spese che si prevedeva di sostenere nel corso dell'esercizio (pareggio finanziario)[150], nell'impostazione economico-patrimoniale, invece, si deve far riferimento al concetto di pareggio economico in base al quale è il complesso dei proventi che, prudenzialmente, si prevede di realizzare a dover coprire il complesso degli oneri che si ritiene di dover sostenere nel corso dell'esercizio.

Il metodo di contabilità economico-patrimoniale adottato dalle Camere di commercio richiede, al fine di determinare il risultato economico d'esercizio, la realizzazione di un procedimento di identificazione, di misurazione e di correlazione[151] dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio.

Per effetto della correlazione dei proventi e degli oneri di competenza, dalla determinazione del risultato economico d'esercizio sono escluse:

- ✓ le entrate e le spese correnti, che si manifestano finanziariamente nell'esercizio di riferimento, la cui competenza economica è però riferibile interamente o in quota parte ad esercizi futuri;
- ✓ le spese in conto capitale;
- ✓ le entrate da alienazioni di beni patrimoniali;
- ✓ le entrate da accensione di prestiti, da riscossione di crediti e da trasferimenti in c/capitale;
- ✓ le spese per la concessione di crediti e per il rimborso di debiti, tra le quali l'indennità di fine rapporto da erogare a favore dei dipendenti che cessano il loro rapporto di lavoro con l'ente entro l'esercizio di riferimento.

Viceversa, concorrono, invece, alla determinazione del risultato economico d'esercizio:

---

150 La Circolare ricorda che, nell'impostazione finanziaria, gli accadimenti della gestione venivano rilevati sulla base della competenza finanziaria, ossia le entrate e le spese venivano ricondotte all'esercizio in cui sorgeva il diritto a riscuotere(accertamento) e l'obbligo a pagare (impegno). Nell'impostazione, invece, economico patrimoniale, gli accadimenti di gestione vengono rilevati in termini di competenza economica. Ciò implica che l'effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente ed attribuito all'esercizio al quale tali operazioni ed eventi si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti finanziari. Cfr. Circolare del Ministero dello Sviluppo economico n. 3612/C del 2007.

151 La correlazione deve essere intesa fra le prestazioni della camera di commercio consistenti nella acquisizione di beni o nell'erogazione di servizi e gli oneri da sostenere per realizzarli (o tra le controprestazioni relative alla cessione dei beni o alla fornitura d i servizi attivi e i proventi corrispondenti). Cfr. Circolare del Ministero dello Sviluppo economico n. 3612/C del 2007.

- ✓ i proventi e gli oneri di competenza dell'esercizio di riferimento che, però, avranno manifestazione finanziaria in esercizi futuri;
- ✓ gli ammortamenti e gli accantonamenti per rischi e spese future;
- ✓ le variazioni delle rimanenze;
- ✓ le quote di trattamento di fine rapporto maturate da tutti i dipendenti nell'esercizio di riferimento;
- ✓ le plusvalenze e le minusvalenze.

Con il Regolamento per la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria, inoltre, sono stati approvati gli schemi di bilancio utilizzati dalle Camere di commercio, a partire dal bilancio d'esercizio relativo all'anno 2007.

Il conto economico, articolato secondo lo schema di cui all'allegato C del Regolamento di contabilità, mostra la stratificazione del risultato, alla fine dell'esercizio, espresso in termini di avanzo o di disavanzo di gestione.

In altri termini, il conto economico può essere definito come il documento di sintesi periodica, riferito all'intera attività dell'ente, destinato ad evidenziare i componenti positivi e negativi della gestione secondo criteri di competenza economica.[152]

In dettaglio, il prospetto in esame risulta in formato scalare e perviene alla determinazione del risultato complessivo, ottenuto dalla somma algebrica del risultato della gestione corrente, della gestione finanziaria, della gestione straordinaria ed, infine, della differenza delle rettifiche di valore apportate alla attività finanziarie.

152 La competenza economica è il criterio che il legislatore ha indica per la valutazione dei componenti positivi e negativi della gestione; esso comporta la considerazione di una relazione strumentale di causa-effetto fra impiego dei fattori produttivi e servizi prodotti o erogati ed è correlata ad un periodo individuato (esercizio). Si vedano Ferrero G., Dezzani F. (1983) e Mulazzani M. (2002), p. 79.

Schema di Conto economico delle Camere di commercio

ALL. C - CONTO ECONOMICO (previsto dall'articolo 21, comma1)			
VOCI DI ONERE/PROVENTO	**VALORI ANNO n-1**	**VALORI ANNO n**	**DIFFERENZE**
GESTIONE CORRENTE			
A) Proventi correnti			
1) Diritto annuale			
2) Diritti di segreteria			
3) Contributi trasferimenti e altre entrate			
4) Proventi da gestione di beni e servizi			
5) Variazioni delle rimanenze			
Totale Proventi correnti (A)			
B) Oneri correnti			
6) Personale			
a) competenze al personale			
b) oneri sociali			
c) accantonamenti al T.F.R.			
d) altri costi			
7) Funzionamento			
a) Prestazione servizi			
b) Godimento di beni di terzi			
c) Oneri diversi di gestione			
d) Quote associative			
e) Organi istituzionali			
8) Interventi economici			
9) Ammortamenti e accantonamenti			
a)immob .immateriali			
b)immob. materiali			
c) svalutazione crediti			
d) fondi rischi e oneri			
Totale Oneri correnti (B)			
Risultato della gestione corrente (A-B)			
C) GESTIONE FINANZIARIA			
10) Proventi finanziari			
11) Oneri finanziari			
Risultato gestione finanziaria			
D) GESTIONE STRAORDINARIA			
12) Proventi straordinari			
13) Oneri straordinari			
Risultato gestione straordinaria			
(E) Rettifiche di valore attività finanziaria			
14) Rivalutazioni attivo patrimoniale			
15) Svalutazioni attivo patrimoniale			
Differenza rettifiche di valore attività finanziaria			
Disavanzo/avanzo economico d'esercizio (A-B +/-C +/-D +/-E)			

La gestione corrente, il cui risultato consente di approntare i primi e significativi giudizi legati all'amministrazione dell'Ente, indica, tra i proventi, principalmente il valori legati al diritto annuale, ai diritti di segreteria ed ai contributi e trasferimenti; mentre, tra gli oneri espone i valori legati al personale, al funzionamento, agli interventi economici ed, infine, gli ammortamenti e gli accantonamenti.

Lo stato patrimoniale, invece, indica, come previsto dall'art. 22 del regolamento, la consistenza degli elementi patrimoniali e finanziari attivi e passivi al termine dell'esercizio, allo scopo di evidenziare la variazione di patrimonio netto iniziale per effetto della gestione.

Schema di Stato patrimoniale (attivo) delle Camere di commercio

ALL. D - STATO PATRIMONIALE AL 31.12.n (previsto dall'articolo 22, comma 1)						
ATTIVO			**Valori al 31.12.n-1**			**Valori al 31.12.n**
A) IMMOBILIZZAZIONI						
a) Immateriali						
Software						
Licenze d'uso						
Diritti d'autore						
Altre						
Totale Immobilizz. Immateriali						
b) Materiali						
Immobili						
Impianti						
Attrezzat. non informatiche						
Attrezzature informatiche						
Arredi e mobili						
Automezzi						
Biblioteca e Opere d'arte						
Totale Immobilizzaz. materiali						
c) Finanziarie	ENTRO 12 MESI	OLTRE 12 MESI		ENTRO 12 MESI	OLTRE 12 MESI	
Partecipazioni e quote						
Altri investimenti mobiliari						
Prestiti ed anticipazioni attive						
Totale Immob. finanziarie						
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI						
B) ATTIVO CIRCOLANTE						
d) Rimanenze						
Rimanenze di magazzino						
Totale rimanenze						
e) Crediti di funzionamento	ENTRO 12 MESI	OLTRE 12 MESI		ENTRO 12 MESI	OLTRE 12 MESI	
Crediti da diritto annuale						
Crediti verso CCIAA per quote						

associative						
Crediti verso CCIAA Ital. all'estero						
Crediti verso CCIAA per aspettative sindacali						
Crediti da fondi comunitari						
Crediti verso CCIAA f.do perequativo						
Crediti verso CCIAA per servizi comm.						
Crediti verso CCIAA terremotate						
Crediti per banche dati Istat						
Altre fatture da emettere						
Crediti v/organismi e istituzioni nazionali e comunitarie						
Crediti v/organismi del sistema						
Crediti per legalizzazioni						
Crediti v/organismi nazionali e comunitari						
Crediti v/organismi del sistema camerale						
Crediti per servizi c/terzi						
Crediti per diritti doganali						
Crediti diversi						
Crediti per depositi cauzionali						
Crediti diversi						
Crediti v/ist.prev.li e ass.li						
Crediti v/dipendenti						
Crediti progetto Simona						
Crediti diritti d'autore						
Anticipi a fornitori						
Totale crediti di funzionamento						
f) Disponibilità liquide						
Banca c/c						
Depositi postali						
Totale disponibilità liquide						
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE						
C) RATEI E RISCONTI ATTIVI						
Ratei attivi						
Risconti attivi						
TOTALE RATEI E RISCONTI ATTIVI						
TOTALE ATTIVO						
D) CONTI D'ORDINE						
TOTALE GENERALE						

Schema di Stato patrimoniale (passivo) delle Camere di commercio

ALL. D - STATO PATRIMONIALE AL 31.12.n (previsto dall'articolo 22, comma 1)						
PASSIVO			**Valori al 31.12.n-1**			**Valori al 31.12.n**
A) PATRIMONIO NETTO						
Patrimonio netto esercizi precedenti						
Avanzo/Disavanzo economico esercizio						
Riserve da partecipazioni						
Riserva indisponibile ex dpr 254/05						
Riserva da rivalutazione inventario						
Riseva di rivalutazione						
Totale patrimonio netto						
B) DEBITI DI FINANZIAMENTO						
Mutui passivi						
Prestiti ed anticipazioni passive						
TOTALE DEBITI DI FINANZIAMENTO						
C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO						
F.do trattamento di fine rapporto						
TOT. F.DO TRATT. FINE RAPPORTO						
D) DEBITI DI FUNZIONAMENTO	ENTRO 12 MESI	OLTRE 12 MESI		ENTRO 12 MESI	OLTRE 12 MESI	
Debiti v/fornitori	-	-		-	-	
Debiti v/società e organismi del sistema	-	-		-	-	
Debiti v/organismi e istituzioni nazionali e comunitarie	-	-		-	-	
Debiti tributari e previdenziali	-	-		-	-	
Debiti v/dipendenti	-	-		-	-	
Debiti v/Organi Istituzionali	-	-		-	-	
Debiti diversi	-	-		-	-	
Debiti per servizi c/terzi	-	-		-	-	
Clienti c/anticipi	-	-		-	-	
TOTALE DEBITI DI FUNZIONAMENTO	**-**	**-**		**-**	**-**	
E) FONDI PER RISCHI ED ONERI						
Fondo imposte						
Altri fondi						
TOT. F.DI PER RISCHI ED ONERI						
F) RATEI E RISCONTI PASSIVI						
Ratei passivi						
Risconti passivi						
TOTALE RATEI E RISCONTI PASSIVI						
TOTALE PASSIVO						
TOTALE PASSIVO E PATRIM. NETTO						
G) CONTI D'ORDINE						
TOTALE GENERALE						

Il patrimonio delle Camere di commercio, analogamente a quello di qualsiasi azienda, assume quindi il significato di un complesso di rapporti giuridici attivi e passivi, i quali devono essere valutati economicamente ai fini di una rappresentazione contabile.[153]

Esso è dato dalla differenza fra le attività e le passività di bilancio e rappresenta il valore monetario dei mezzi netti a disposizione della camera di commercio indistintamente investito, insieme ai mezzi di terzi, nelle attività patrimoniali. A livello contabile è distinto in tre voci:

- Patrimonio netto esercizi precedenti;

- Avanzo/disavanzo economico d'esercizio (l'avanzo economico produce un incremento del patrimonio netto; il disavanzo un decremento);

- Riserve da partecipazioni.

Le componenti patrimoniali attive e passive vanno quindi individuate nei beni e nei mezzi di cui l'ente dispone per l'attuazione diretta o strumentale dei propri fini istituzionali, a prescindere dalla natura delle regole giuridiche che guidano l'attività dell'ente.[154]

In maniera analoga a quanto previsto dal codice civile, anche lo schema di stato patrimoniale previsto per gli enti camerali risulta a sezioni contrapposte: da un lato, l'attivo, costituito dalle immobilizzazioni, dall'attivo circolante, dai ratei e risconti attivi, e, dall'altro, il passivo, costituito dal patrimonio netto, dai debiti di funzionamento, dai fondi per rischi ed oneri e dai ratei e risconti passivi. A margine delle due sezioni sono riportati i conti d'ordine destinati ad accogliere garanzie, impegni, rischi, beni di terzi presso l'ente.

Allo scopo di consentire una efficace lettura dei valori di bilancio, sia lo schema di conto economico che quello relativo allo stato patrimoniale riportano oltre i valori relativi all'esercizio di riferimento anche quelli dell'esercizio precedente.

La nota integrativa indica, infine, i criteri di valutazione dei beni patrimoniali, le variazioni intervenute nelle voci dell'attivo e del passivo, i movimenti delle immobilizzazioni[155], l'ammontare dei crediti, distinguendo quelli relativi al diritto annuale e dagli altri e, nell'ambito di questi ultimi, quelli di durata residua superiore a tre anni con la specificazione delle relative garanzie.

Nel documento in questione sono, altresì evidenziati gli utilizzi e gli accantonamenti dei fondi iscritti in bilancio e del trattamento di fine rapporto, l'elenco delle partecipazioni possedute direttamente o tramite società collegate o controllate, la composizione dei proventi e degli oneri finanziari e straordinari nonché dei ratei i

---

153 In tal senso e con riferimento agli enti locali, si è espressa la Corte dei conti con la deliberazione n. 650 del 18 marzo 1988.

154 Al riguardo, si veda anche Mulazzani M. (2002), p. 149.

155 Al fine di dettagliare i movimenti delle immobilizzazioni, la nota integrativa deve provvedere alla specificazione del costo iniziale, delle eventuali rivalutazioni, delle acquisizioni, delle alienazioni e delle permute.

risconti sia attivi che passivi.

La relazione sui risultati di gestione, infine, è il documento predisposto dalla giunta ai sensi dell'articolo 24 del Regolamento. L'importanza di questo documento è testimoniata dal fatto che il bilancio d'esercizio non si deve limitare a fornire solo una rappresentazione delle conseguenze contabili delle operazioni di gestione concretamente poste in essere sul risultato economico e sulla variazione, rispetto all'esercizio precedente, della composizione e consistenza del patrimonio, ma deve anche fornire adeguate informazioni in merito al grado degli obiettivi e dei programmi decisi dal consiglio.[156]

Alla relazione deve essere, inoltre, allegato, come disposto dall'art. 24 comma 2 del Regolamento, un prospetto consuntivo dei proventi, degli oneri e degli investimenti relativamente alle funzioni istituzionali. Tale prospetto non ha il solo scopo di confrontare i valori conseguiti rispetto a quelli preventivati per ogni singola voce del preventivo, ma deve, altresì, consentire al consiglio di valutare l'attendibilità del processo di programmazione.

4. I proventi correnti: il diritto annuale e le altre entrate

Con le riforme del 1993 e del 2010, il legislatore ha inteso rafforzare progressivamente l'autonomia delle Camere di commercio, non solo quella statutaria ma anche quella contabile e finanziaria.

L'art. 18 del Legge n. 580 del 1993, secondo l'attuale formulazione, prevede che le fonti di finanziamento delle Camere di commercio sono rappresentante da:

a) il diritto annuale dovuto dalle imprese iscritte o annotate nel registro dalle imprese;
b) i proventi derivanti dalla gestione di attività e dalla prestazione di servizi e quelli di natura patrimoniale;
c) le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle camere di commercio;
d) i diritti di segreteria sull'attività certificativa svolta e sulla iscrizione in ruoli, elenchi, registri e albi tenuti ai sensi delle disposizioni vigenti;
e) i contributi volontari, i lasciti e le donazioni di cittadini o di enti pubblici e privati;
f) altre entrate e altri contributi.

Con il riconoscimento della predetta autonomia finanziaria, rivestono, invece, carattere residuale i contributi, destinati agli enti camerali, a carico del bilancio dello

156 Cfr. la Circolare del Ministero dello Sviluppo economico n. 3612/C del 2007.

Stato, per l'espletamento di funzioni ad esse delegate.

Nel nuovo scenario, quindi, i trasferimenti statali ed, in generale, le entrate patrimoniali risultano irrilevanti rispetto alle spese occorrenti al funzionamento delle Camere di commercio. Quest'ultime sono coperte sostanzialmente grazie alle entrate connesse all'esercizio della potestà tributaria, ossia al potere di attingere coattivamente alla ricchezza privata, riconosciuta dal legislatore.[157]

Di converso, con il riconoscimento della autonomia finanziaria, le Camere vengono maggiormente responsabilizzate nell'utilizzo delle risorse raccolte in quanto assoggettate ad una sorta di patto di stabilità interno al pari degli altri enti pubblici territoriali. In dettaglio, il nuovo testo dell'art. 18, comma 6 della legge n. 580 del 1993[158] prevede che ciascuna Camera di commercio, l'Unioncamere e le singole unioni regionali possono effettuare variazioni compensative tra le diverse tipologie di spesa, garantendo il conseguimento degli obiettivi di contenimento di finanza pubblica e l'eventuale versamento dei risparmi al bilancio dello Stato.

Il diritto annuale, il quale rappresenta la principale fonte di finanziamento delle Camere di commercio, si configura come un'imposta improntata a criteri di progressività nel rispetto della capacità contributiva e strumentale, non già all'espletamento dei servizi amministrativi, ma alla sussistenza dell'ente.

In dettaglio, il diritto è dovuto in misura proporzionata al fatturato conseguito nell'anno precedente, da parte delle imprese iscritte nella sezione ordinaria del registro delle imprese, ed in misura fissa, dalle imprese iscritte nelle sezioni speciali dello stesso registro.[159]

Pur trattandosi di somme di competenza dei singoli enti camerali, l'aggiornamento annuale della misura del diritto annuale è determinato dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale. L'entità del diritto tiene conto del fabbisogno necessario per l'espletamento dei servizi che il sistema delle Camere di commercio è tenuto a fornire sull'intero territorio nazionale in relazione alle funzioni amministrative ed economiche attribuite dalla stessa Legge n. 580 del 1993, nonché a quelle attribuite dallo Stato o dalle Regioni.

La misura del diritto annuale, così determinata, può essere aumentata fino a un massimo del venti per cento per il cofinanziamento di specifici progetti aventi per

157 Cfr. Fricano R. (2007), p. 314.

158 L'art. 18 comma 6 della Legge n. 580 del 1993 è stato modificato con la Legge di stabilità 2014 (Legge n. 147 del 2013, art. 1, comma 322).

159 Con riferimento all'anno 2014, il Ministero dello Sviluppo Economico con la nota n. 0201237 del 5 dicembre 2013, ha confermato gli importi, stabiliti con D.M. del 21 aprile 2011, che le imprese, iscritte o annotate nel Registro delle Imprese e i soggetti iscritti nel Repertorio delle notizie Economiche e Amministrative (REA), debbono versare in unica soluzione a titolo di diritto annuale a favore della Camera di commercio competente. Il versamento deve essere effettuato entro il termine previsto per il pagamento del primo acconto delle imposte sui redditi (termine stabilito dall'art. 17 del D.P.R. 7/12/2001 n. 435 e s.m.i.).

scopo l'aumento della produzione e il miglioramento delle condizioni economiche della circoscrizione territoriale di competenza.[160]

Quadro di sintesi delle misure del diritto annuale dell'anno 2014

Misure Fisse

Imprese individuali – sezione speciale del Registro delle imprese: **€ 88,00**

Imprese individuali – sezione ordinaria del Registro delle imprese: **€ 200,00**

Fasce di fatturato e aliquote

Per le altre imprese iscritte nel Registro imprese diverse da quelle sopra individuate, il diritto annuale è determinato applicando al fatturato dell'esercizio 2013 le seguenti misure fisse o aliquote per scaglioni di fatturato

Scaglioni di fatturato

Da Euro	A Euro	Aliquote
0	100.000,00	€ 200 (in misura fissa)
oltre 100.000,00	250.000,00	0,015%
oltre 250.000,00	500.000,00	0,013%
oltre 500.000,00	1.000.000,00	0,010%
oltre 1.000.000,00	10.000.000,00	0,009%
oltre 10.000.000,00	35.000.000,00	0,005%
oltre 35.000.000,00	50.000.000,00	0,003%
oltre 50.000.000,00		0,001% (fino ad un massimo di 40.000 €)

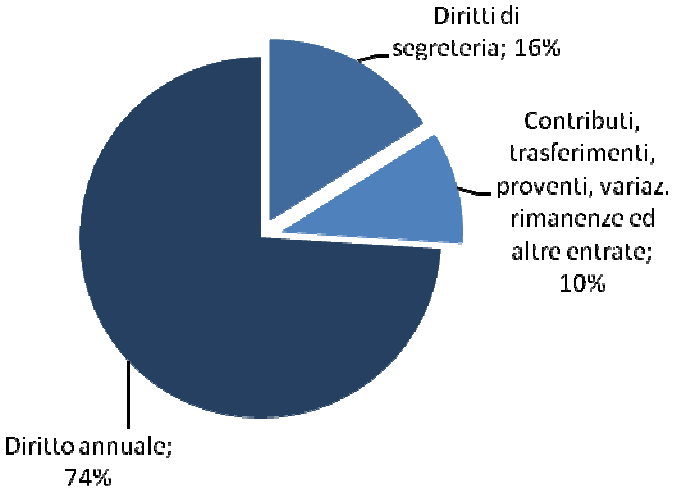
Fonte: Adattato da Circolare Ministero dello Sviluppo economico n. 0201237 del 5 dicembre 2013.

Con riferimento ai bilanci consuntivi delle Camere di commercio presentati con riguardo all'esercizio 2012, il diritto annuale risulta la principale voce dei proventi di conto economico (pari ad oltre il 70% dei proventi correnti) ed è pari, al livello nazionale, a quasi 1,2 miliardi di euro.[161]

160 L'art. 18 comma 10 della Legge n. 580 del 1993 prevede che l'aumento può essere disposto dalle singole Camere di commercio, sentite le associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello provinciale.

161 Fonte: ISTAT (2013).

Composizione dei proventi delle CCIAA - anno 2012



Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT (2012).

I proventi correnti delle CCIAA – anni 2009/12

GESTIONE CORRENTE	2012	2011	2010	2009
Proventi correnti:	**1.626.152.326**	**1.628.417.324**	**1.624.742.979**	**1.602.912.772**
Diritto annuale	1.196.993.493	1.190.390.279	1.171.895.146	1.175.071.485
Diritti di segreteria	262.966.388	274.770.797	276.342.835	267.848.610
Contributi, trasferimenti ed altre entrate	135.878.500	132.207.479	144.856.597	130.353.131
Proventi da gestione di beni e servizi	30.578.853	31.988.303	32.439.949	29.094.694
Variazione delle rimanenze	-264.908	-939.534	-791.548	544.852

Fonte: ISTAT (2010-2012).

Al fine di evitare inaccettabili sperequazioni nelle distribuzione delle risorse, in relazione alla diversa numerosità delle imprese presenti in ciascuna provincia, il legislatore ha previsto l'istituzione di un fondo perequativo[162], presso l'Unioncamere, il cui obiettivo è quello di rendere omogeneo su tutto il territorio nazionale l'espletamento delle funzioni amministrative attribuite da leggi dello Stato al sistema delle Camere di commercio.

162 Si tratta propriamente di un fondo perequativo orizzontale, consistente nei trasferimenti da un ente ad un altro con la funzione di garantire uno standard minimo di risorse a tutti gli enti di uno stesso livello. Fino al 1994, all'interno del sistema camerale, esisteva, accanto a questo tipo di fondo, anche un ulteriore fondo perequativo verticale ovvero alimentato con risorse provenienti da trasferimenti statali. Cfr. Fiorentino L. (1997).

Il fondo viene ripartito secondo criteri fissati con lo stesso decreto ministeriale di definizione del diritto annuale dovuto dalle imprese. In particolare, secondo l'ultimo decreto approvato[163], l'ammontare del fondo perequativo è utilizzato per il 50% a favore delle Camere di commercio che presentano un ridotto numero di imprese[164] e, per il restante 50%, a favore delle Camere di commercio e, per specifiche finalità individuate da Unioncamere, delle Unioni regionali per la realizzazione di progetti e di iniziative di sistema intesi a verificare e a migliorare lo stato di efficienza dell'esercizio delle funzioni attribuite da leggi dello Stato al sistema delle Camere di commercio.
Il Fricano in proposito scrive "*La solidarietà del sistema, espressa in passato dalla distribuzione a fini perequativi di una parte delle risorse finanziarie camerali, non ha risolto soltanto problemi di bilancio delle Camere di commercio più deboli ma, consentendo anche a queste ultime di dotarsi di procedure e di strumenti innovativi nell'esplicazione delle loro attività e di partecipare anche finanziariamente alla vita delle unioni e dei centri regionali, ha rinvigorito le maglie della rete su cui poggia il sistema camerale, esercitando un ruolo non trascurabile nel divenire degli enti, i quali non sono più indipendenti gli uni da gli altri, ma pur conservando integra la loro autonomia, sono legati in un sistema interconnesso basato anche sula mutualità*".[165]

Lo stesso autore aggiunge, inoltre, che "*D'altra parte la concezione delle camere di commercio come una rete integrata che ha accresciuto l'attitudine a fornire informazioni, assistenza e servizi consulenziali alle imprese, con un grado di soddisfazione da parte di quest'ultime omogeneo su tutto il territorio nazionale, giustifica ampiamente questa forma di perequazione orizzontale e rende tollerabile nei trasferimenti intercamerali di risorse finanziarie il peso sopportato dagli enti che sostanzialmente alimentano il fondo*".[166]

A differenza del diritto annuale, i diritti di segreteria, previsti dalle Camere di commercio, in quanto dovuti all'atto della presentazione della domanda, da coloro che richiedono il rilascio di atti o certificati o la iscrizione nei ruoli compilati a norma dell'art. 32, punto 3, del testo unico di cui al regio decreto 20 settembre 1934, n. 2011, hanno la caratteristica della tassa.

Le voci e gli importi dei diritti di segreteria sono modificati e aggiornati con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, tenendo conto dei costi medi di gestione e di fornitura dei relativi servizi.

Gli stessi diritti sono riscossi a mezzo di stampigliature, da apporre sugli atti e sui certificati a mezzo di macchine stampatrici, o di attestazione della riscossione da riportare, secondo apposite procedure informatiche, sui documenti rilasciati.[167]

---

163 Si vedano l'art. 18 comma 9 della Legge n. 580 del 1993 e l'art. 7 del D.M. 21 aprile 2011.

164 Il ridotto numero di imprese determina diseconomie di scala e/o condizioni di rigidità di bilancio definite sulla base di indicatori di carattere economico-finanziario.

165 Cfr. Fricano R. (2007), p. 320.

166 Cfr. Fricano R. (2007), p. 320.

167 Per gli importi dei diritti di segreteria relativi al registro delle imprese (Tabella A), si veda da ultimo il decreto interministeriale 17 luglio 2012. Per i diritti di segreteria relativi a registri, albi e ruoli (Tabella B), si veda, invece, il decreto interministeriale 2 dicembre 2009.

I proventi di cui alla lettera b) dell'art. 18 comma 1 si riferiscono, infine, alle attività svolte direttamente ovvero attraverso la costituzione di aziende speciali, aventi le caratteristiche di attività considerate fiscalmente di natura commerciale come la vendita delle pubblicazioni, gli introiti per la cessione in uso di box, bacheche, cabine e simili delle borse merci e delle sale di contrattazione, ovvero i proventi derivanti dall'analisi dei laboratori chimico-merceologici.

Rientrano, inoltre, in questo gruppo le rendite varie, costituite in parte da interessi attivi su titoli, sulle somme liquide depositate, sui prestiti e mutui concessi ai propri dipendenti. Altre rendite sono date dai dividendi alla partecipazione in società per la realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità e dai canoni derivanti dal fitto di locali di proprietà.[168]

5. Le principali voci di spesa

L'analisi dei bilanci delle Camere di commercio, ed in particolare dei conti economici, redatti secondo gli schemi previsti dall'allegato C del D.p.r. n. 254 del 2005, consente di individuare una prima suddivisione delle voci di spesa corrente[169] afferenti alle macro-categorie di seguito indicate:

- spese per il personale;
- spese di funzionamento;
- ammortamenti e accantonamenti;
- interventi economici.

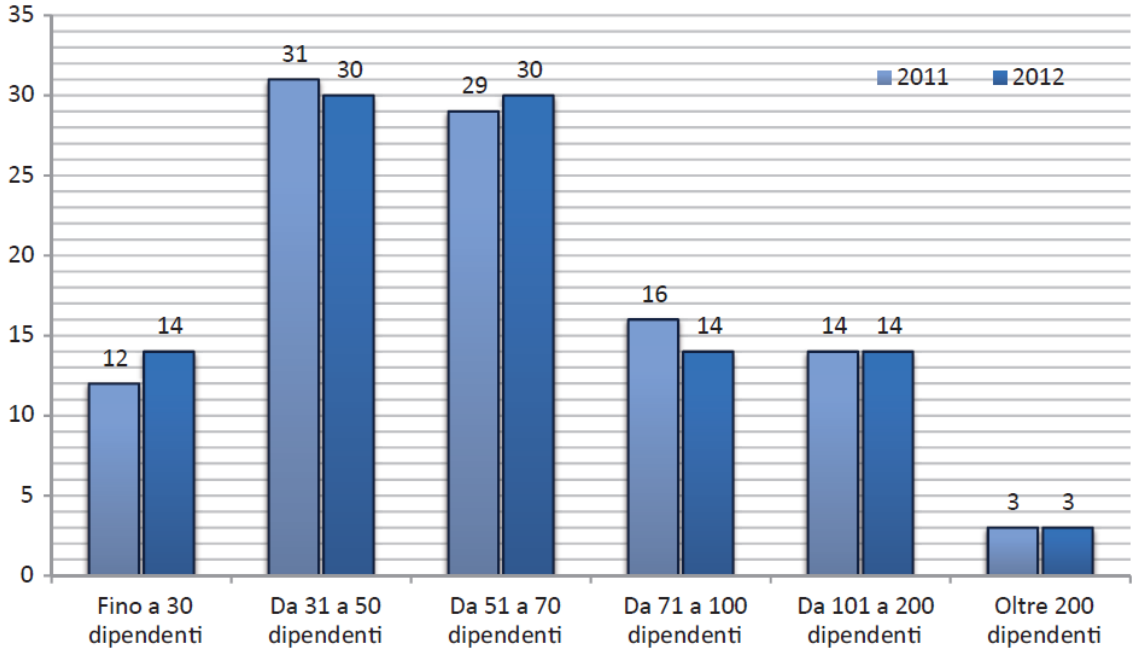
A livello nazionale, i costi del personale sostenuti dalle Camere di commercio, con riferimento all'esercizio 2012, ammontano a poco più di 390 milioni di euro[170]. Nel grafico seguente si riporta la classificazione delle Camere di commercio italiane per classe dimensionale.

168 Cfr. Fricano R. (2007), p. 324.

169 Si tratta delle sotto-voci contraddistinte da numeri arabi all'interno della voce B) denominata "oneri correnti" dello schema di conto economico, previsto dall'allegato C al D.P.R. n. 254 del 2005.

170 Fonte: ISTAT (2013).

Distribuzione delle Camere di commercio per classe dimensionale



Fonte: Osservatorio (2013), pag. 24. Numero Camere per classe dimensionale.

L'articolazione degli inquadramenti e del personale delle Camere di Commercio è la medesima di quella del comparto pubblico degli Enti Locali.[171] Come tale, è soggetto alle norme riguardanti il turn over, i concorsi e le retribuzioni per il personale pubblico.[172]

In termini assoluti nel 2012 (ultimo anno disponibile) il personale della CCIAA è stato pari a 7.730 unità di cui il 97% circa assunto a tempo indeterminato (7.468 unità) e 262 a tempo determinato. La categoria retributiva e di inquadramento funzionale più rappresentata è la "C" con oltre 4.000 unità, mentre i dirigenti sono stati pari a 171 unità, con un rapporto dipendenti-dirigenti di 46,3 persone ogni dirigente. Infine i segretari generali sono stati pari a 95, di cui 41 a tempo determinato.

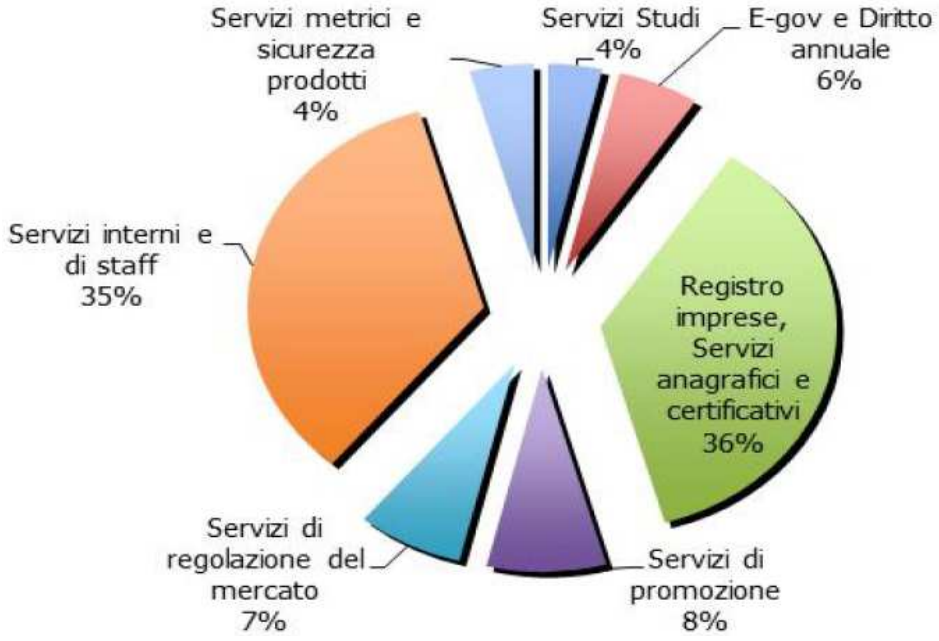
Il funzionamento della macchina amministrativa assorbe a regime circa 1/3 del personale stabile, mentre i restanti 2/3 sono dedicati ai servizi di natura anagrafico certificativa, di regolazione del mercato, di studio e analisi, di sostegno all'imprenditorialità e di promozione del territorio e della sua competitività.[173]

171 Al personale camerale si applica il CCNL del comparto Regioni ed Autonomie locali. Si veda, ad esempio, il CCNL 11 aprile 2008, consultabile sul sito internet www.aranagenzia.it.

172 Le principali norme sono contenute nel D. lgs. n. 165 del 2001.

173 Si veda Osservatorio camerale (2012).

Distribuzione del personale camerale per settore di attività



Fonte: Unioncamere. Dati anno 2012 in relazione a mesi/uomo.

I costi di funzionamento, invece, che si attestano, secondo i dati di consuntivo 2012, a poco meno di 400 milioni di euro[174], presentano un trend di lieve crescita costante. Tale voce di costo comprende, in dettaglio, gli oneri sostenuti per le prestazioni di servizi, per il godimento di beni di terzi nonché gli oneri diversi di gestione, le quote associative ed i costi degli organi istituzionali.

Gli oneri correnti delle CCIAA – anni 2009/12

GESTIONE CORRENTE	2012	2011	2010	2009
Spese di funzionamento	397.476.330	395.718.900	386.108.274	379.662.276
Di cui:				
Prestazioni di servizi	*155.587.752*	*162.178.673*	*161.005.500*	*156.483.560*
Godimento di beni di terzi	*14.782.426*	*14.276.841*	*11.942.226*	*12.071.070*
Oneri diversi di gestione	*93.321.005*	*82.490.522*	*72.606.798*	*73.431.634*
Quote associative	*112.647.172*	*113.215.556*	*113.589.768*	*110.391.551*
Organi istituzionali	*21.137.975*	*23.557.308*	*26.963.982*	*27.284.461*

Fonte: ISTAT (2010 -2012).

174 Fonte: ISTAT (2013). Peraltro, appare opportuno rilevare che dal confronto con il bilancio del partner tecnologico Infocamere, società consortile delle Camere di commercio, si rileva che circa il 10% dei costi di funzionamento sono relativi alle forniture effettuate alle Camere da parte di quest'ultima società.

Le spese di funzionamento delle Camere di commercio, al pari di quelle di altre pubbliche amministrazioni, risultano essere assoggettate alle diverse misure che il legislatore nazionale ha stabilito, nel corso degli ultimi, anni al fine di evitare sforamenti nei vincoli di bilancio (cd. spending review). Di seguito si fornisce una panoramica delle principali misure di contenimento previste.

L'art. 27 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria", ha introdotto per le amministrazioni pubbliche, tra cui gli Enti camerali, l'obbligo di ridurre del 50%, rispetto al 2007, la spesa per la stampa di relazioni ed ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti distribuita gratuitamente od inviata ad altre amministrazioni, nonché l'obbligo di sostituire l'abbonamento alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana da cartaceo in telematico, con conseguente rideterminazione del relativo costo.

Misure idonee per il conseguimento del risparmio di spesa sono altresì contemplate dall'art. 48 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 in ordine all'approvvigionamento di combustibile per riscaldamento e per l'energia elettrica. A tal fine è previsto per le Camere di commercio l'obbligo di conseguire dei risparmi di spesa in grado di far si che l'approvvigionamento di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi nonché di energia elettrica sia effettuato a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati dalla Consip.

Ai sensi dell'art. 2, comma 588, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) la cilindrata media delle autovetture di servizio assegnate, a decorrere dall'anno 2008 , in uso esclusivo e non esclusivo di ciascuna amministrazione civile dello Stato non può superare i 1.600 centimetri cubici.

Con le previsione in materia di contenimento della spesa pubblica di cui all'art. 2, commi 589 e 593 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) sono previsti limiti con particolare riferimento al sostenimento delle spese telefoniche postali.

Ai fini del contenimento delle spese di funzionamento delle proprie strutture, le Camere di commercio, ai sensi dell'art. 2, comma 594 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) devono adottare dei piani triennali per l'individuazione di misure finalizzate alla razionalizzazione dell'utilizzo:

a) delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio;

b) delle autovetture di servizio, attraverso il ricorso, previa verifica di fattibilità, a mezzi alternativi di trasporto, anche cumulativo;

c) dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali.

L'art. 2, commi 618-623, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, come modificato

dall'art. 8, comma 1 del D.L. 78/2010, ha previsto per gli Enti ed organismi pubblici inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione individuati dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, tra cui le Camere di Commercio, di contenere le spese per manutenzioni ordinarie e straordinarie degli immobili nel limite del 2% del valore dell'immobile posseduto.

Relativamente alla previsione di spesa per consulenze e per il conferimento di incarichi di studio si rendono applicabili le misure di contenimento di cui all'art. 1, commi 9, 56 e 57 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), come da ultimo modificate dall'art. 6, comma 7 del D.L. 31.5.2010, n. 78, convertito dalla L. 30.7.2010, n. 122, in forza delle quali le amministrazioni di cui al comma 2, art. 1 del D.Lgs 165/2001, tra cui le Camere di Commercio, non possono sostenere spese per un valore superiore al 20 % della spesa sostenuta per la medesima finalità nell'anno 2009. A norma dell'art. 61, comma 17 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 6, comma 21 del D.L. 31m aggio 2010, n. 78, le somme provenienti dalle succitate riduzioni di spesa e dalle maggiori entrate, con esclusione di quelle di cui al comma 14, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotate di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

Analoghe misure di contenimento sono previste, dall'art. 1, comma 10 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), come da ultimo modificate dall'art. 8, comma 6 del D.L. 31.5.2010, n. 78, per le spese di pubblicità e di rappresentanza.

I bilanci delle Camere di commercio sono, inoltre, interessati dagli effetti del decreto legge 6 luglio 2012, n.95 - c.d. Spending review 2 - sul contenimento della spesa dei consumi intermedi. In particolare l'art. 8 comma 3 del decreto in questione prevede una riduzione del 5 per cento per l'anno 2012 e al 10 per cento per l'anno 2013 della spesa sostenuta per consumi intermedi rispetto a quella sostenuta nell'anno 2010. Le somme derivanti da tale riduzione sono versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno.

Per l'individuazione della base imponibile per l'applicazione delle predette percentuali, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la circolare n. 5 del 2 febbraio 2009, ha definito ed elencato le tipologie di spesa che rientrano nella definizione di consumi intermedi ovvero "*dei pagamenti dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento*".

Peraltro, con specifico riferimento alle Camere di commercio, giova precisare che, come indicato nella nota del Ministero dello Sviluppo Economico, prot. n. 0190345 del 13 settembre 2012, nel computo in esame non sono comprese le spese per interventi di promozione economica, in quanto trattasi di oneri legati alla realizzazione di programmi di attività e dei progetti finalizzati a sostenere lo sviluppo economico del territorio.

Il predetto decreto legge n. 95 del 2012, oltre alle norme di contenimento dei consumi intermedi, dispone anche che la spesa sostenuta per l'acquisto dei buoni pasto dei dipendenti, dal 1 ottobre 2012, non può superare il valore nominale di 7

euro

Tra le "quote associative", le Camere di commercio rendicontano generalmente le somme dovute per la partecipazione al Fondo perequativo di cui alla legge 580/93, la quota associativa all'Unione Nazionale e Regionale delle Camere di Commercio e le quote ordinarie consortili.

Il fondo perequativo istituito dalla legge n. 580/1993, ha la funzione di rendere omogeneo l'espletamento di tutte le funzioni camerali e non più, come invece disponeva la legge prima della modifiche recate dal D.Lgs. 23 del 2010, solo quelle "amministrative". Con le innovazioni apportate nel 2010, peraltro, anche le Unioni regionali possono accedere al Fondo in questione "per specifiche finalità".[175]

Il Fondo viene dotato dei necessari mezzi economici con versamenti che, provenienti da ciascuna Camera, sono determinati secondo aliquote percentuali e modalità regolamentari fissate da apposito decreto interministeriale dei Ministeri dello sviluppo economico e dell'economia.

I contributi del Fondo possono essere erogati al fine di:

a) migliorare l'efficacia e l'efficienza delle funzioni camerali, finanziando progetti e iniziative coerenti con le linee strategiche del sistema camerale;

b) rimediare a diseconomie di scala delle Camere beneficiarie.

Il Fondo viene alimentato da ciascuna Camera di Commercio che versa una quota del diritto annuale in un apposito conto corrente presso l'Unioncamere. Le disponibilità del Fondo sono pertanto composte dai versamenti delle Camere, dagli interessi attivi maturati sul conto del Fondo e le risorse eventualmente non utilizzate o risparmiate dagli anni precedenti.[176]

Nello specifico, i versamenti effettuati da ciascuna Camera di Commercio vengono determinati applicando le singole aliquote percentuali[177]:

- ✓ 3,9% sulle entrate da diritto annuale fino a 5.164.590 euro;
- ✓ 5,5% sulle entrate da diritto annuale oltre 5.164.590 euro fino a 10.329.138 euro;
- ✓ 6,6% oltre 10.329.138 euro.

Secondo quanto riportato dalla Corte dei Conti[178], i versamenti delle Camere ai fini

175 Si vedano Circolare MISE n. 3622/C del 5 febbraio 2009 - allegato 3 – e Bortolussi G. (2014), p. 35 e ss.

176 Cfr. Bortolussi G. (2014), p. 35 e ss.

177 Gli ultimi criteri di contribuzione del fondo di perequazione sono stati stabiliti con la Circolare n. 0201237 del 5/12/2013 del Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione.

178 Si veda la determinazione n. 89/2013 della Corte dei conti relativa al risultato del controllo eseguito sulla

della dotazione del Fondo perequativo dell'anno 2012 ammontano a 39,4 milioni di euro.

La disciplina prevede che il 50% del Fondo venga destinato alle Camere di commercio che presentano un ridotto numero di imprese tali da determinare diseconomie di scala e/o condizioni di rigidità di bilancio (definite sulla base di indicatori di carattere economico-finanziario).[179] Il rimanente 50% viene destinato per il finanziamento di progetti camerali e delle linee progettuali contenute in un apposito accordo tra il Ministero dello Sviluppo economico e l'Unioncamere; l'1% delle risorse complessive del Fondo, infine, è riservato alle Camere di Commercio dei territori colpiti da calamità naturali.

Dalla ripartizione così disciplinata ne deriva che le Camere di commercio iscriveranno in bilancio sia le quote associative versate per la costituzione del fondo, le quali come detto figureranno tra le spese di funzionamento, ma anche, tra i proventi, i contributi derivanti dalla ripartizione del fondo in relazione alle diverse finalità previste. Nella tabella seguente si riporta il dettaglio relativo alla ripartizione del fondo perequativo relativo all'anno 2012.

Il fondo perequativo delle Camere di commercio

	Risorse (euro)	**Ripartizione (%)**
Contributi perequativi per equilibrio economico	€ 19.676.518	50%
Contributi per progetti di sistema	€ 8.968.163	23%
Contributi per calamità naturali	€ 393.530	1%
Contributi per Accordo MISE/Unioncamere 2012	€ 10.000.000	25%
Spese di gestione	€ 314.824	1%
TOTALE FONDO PEREQUATIVO	**€ 39.353.035**	**100%**

Fonte: CGIA di Mestre su dati Corte dei conti. Dati anno 2012.

Infine, per concludere la disamina delle spese di funzionamento, si evidenzia che le spese per "Organi istituzionali" risultano essere state assoggettate in passato ai limiti di cui ai commi 58 e 59, dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005. n. 266 (legge

gestione finanziaria dell'Unioncamere per l'esercizio 2012.

179 Il meccanismo di assegnazione delle risorse, previsto dal Regolamento del Fondo di perequazione approvato dal Ministero dello Sviluppo economico l'11 gennaio 2011, tiene conto del numero di imprese iscritte in ciascuna Camera di Commercio e di un apposito "indice di rigidità di bilancio" relativo ai costi di struttura. Possono accedere alle risorse del Fondo le Camere di Commercio aventi fino a 40.000 imprese e quelle con un indice di rigidità di bilancio superiore a 1 (ma con un numero di imprese inferiore a 80.000). Più precisamente, l'indice di rigidità di bilancio è il rapporto tra i costi strutturali (personale e funzionamento) e i proventi correnti al netto delle maggiorazioni del diritto annuale, della svalutazione crediti da diritto annuale, dei contributi e trasferimenti da Fondo perequativo e di quelli vincolati per promozione e investimenti, provenienti dalle istituzioni locali o regionali. Cfr. Bortolussi G. (2014), p. 37.

finanziaria 2006), ulteriormente modificate dall'art. 61, comma 1 del D.L. 25.6.2008, n. 112.

Per il triennio 2011/2013, inoltre, le indennità ed i gettoni spettanti all'organo di indirizzo politico degli Enti camerali sono rideterminati in virtù dell'ulteriore riduzione del 10%, rispetto agli importi vigenti al 30 aprile del 2010, come previsto dall'art. 6, comma 3 del D.L. 78/2010.[180]

Gli interventi promozionali, come chiarito dalla Circolare del MISE n. 3622/C, sono le attività, i progetti e le iniziative che hanno lo scopo di promuovere il sistema delle imprese e lo sviluppo dell'economia in coerenza con l'articolo 2, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, in forza del quale le Camere di commercio "*svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese*".

Sotto il profilo delle modalità gli interventi promozionali si distinguono in:

- ✓ Diretti: contributi erogati, attraverso l'emanazione di bandi ad hoc, direttamente alla imprese o ad altri soggetti ovvero attraverso l'organizzazione diretta da parte della Camera di commercio stessa di iniziative ed eventi. A titolo esemplificativo si tratta di corsi di formazione, seminari, convegni, congressi, missioni commerciali, accoglienza di delegazioni commerciali, eventi fieristici, realizzazione di studi e ricerche di carattere economico e la realizzazione di campagne di marketing a favore delle produzioni locali e del territorio.
- ✓ Indiretti o mediante il riconoscimento di un contributo: si tratta di contributi a sostegno di iniziative promozionali realizzate da soggetti terzi (ad esempio, associazioni di categoria). L'importo massimo del contributo erogabile viene determinato sulla base del progetto, del programma o dell'iniziativa corredati da un preventivo delle spese.
- ✓ Erogati attraverso le aziende speciali camerali: si tratta sia di contributi in conto impianti per l'acquisto, da parte dell'azienda speciale, di immobilizzazioni materiali e immateriali che di contributi in conto esercizio di cui all'articolo 65, comma 3, del "Regolamento" erogati per finanziare le attività, i progetti e le iniziative che l'azienda speciale intende realizzare, in coerenza con l'oggetto previsto dallo statuto e con le linee programmatiche definite dalla relazione previsionale e programmatica della Camera di commercio.

La voce oneri correnti presente nello schema di conto economico degli Enti camerali ricomprende, infine, le quote di ammortamento delle immobilizzazioni

180 Al riguardo si veda la nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ispettorato Generale di Finanza - n. 74006 dell'1 ottobre 2012 con la quale sono state fornite le relative prescrizioni interpretative.

materiali ed immateriali, gli accantonamenti per fondi rischi ed oneri e le svalutazioni dei crediti.

La voce di conto economico "ammortamenti" risulta determinata in applicazione della Circolare MISE n. 3622/C del 5 febbraio 2009 la quale prevede, in particolare, che "*I beni sono ammortizzati in funzione di un piano di ammortamento prestabilito che può essere modificato in caso di cambiamento delle modalità di utilizzo dei beni e delle modifiche ai criteri e ai coefficienti adottati nel piano stesso; le ragioni di detto cambiamento devono essere adeguatamente motivate nella nota integrativa (articolo 26, comma 6, del "Regolamento"). Gli ammortamenti sono iscritti nel conto economico alla voce 9b) "Ammortamenti delle immobilizzazioni materiali" ed accantonati in appositi fondi di ammortamento*".

Gli importi relativi alla svalutazione dei crediti relativi al diritto annuale risultano essere i principali accantonamenti a fondo svalutazione crediti delle Camere di commercio. Per la loro determinazione la Circolare MISE n. 3622/C detta specifici criteri applicativi. In particolare, l'accantonamento si ottiene applicando all'ammontare del credito da diritto, sanzione e interesse di una determinata annualità, la percentuale media di mancata riscossione relativa alle ultime due annualità per le quali si è proceduto all'emissione dei ruoli esattoriali; percentuale da calcolarsi tenendo conto dell'ammontare incassato nell'anno successivo a quello di emissione degli stessi ruoli.

Infine, uno specifico e sintetico approfondimento riguarda l'imputazione al conto economico di rivalutazioni e di svalutazioni delle partecipazioni detenute dagli Enti camerali poiché, nel corso degli ultimi anni, le relative regole di contabilizzazione sono stato oggetto di alcune modifiche normative.

Fino all'esercizio 2006, in virtù delle disposizioni recate dall'art. 25 del decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 23 luglio 1997, n. 287, le partecipazioni possedute venivano iscritte in bilancio tra le immobilizzazioni finanziarie e valutate, ai sensi del comma 5 del predetto art. 25, sulla base del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato dagli organi delle società partecipate. Conseguentemente le partecipazioni iscritte al 31/12/2006 sono state rivalutate o svalutate in base ad incrementi o decrementi del patrimonio netto risultanti dall'ultimo bilancio approvato, disponibile, con diretta imputazione delle svalutazioni/rivalutazioni a Conto Economico (metodo del patrimonio netto integrale o preferito).

Con l'emanazione del D.P.R. 254/2005 all'art. 26 comma 7 è stato stabilito che le partecipazioni in imprese controllate o collegate di cui all'art. 2359, primo comma e terzo comma, del codice civile, sono iscritte per un importo pari alla corrispondente frazione del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato. Ai sensi, invece, del successivo comma 8 dell'art. 26 viene stabilito che tutte le altre partecipazioni sono iscritte al costo di acquisto o di sottoscrizione.

6. Il ciclo della performance

Le aziende pubbliche o private hanno per scopo la loro sopravvivenza e il loro sviluppo: i servizi offerti, che si correlano alle finalità istituzionali, devono essere prodotti seguendo parametri qualitativi e quantitativi con un impiego ottimale di risorse, rispondendo a quelle che sono le attese di sviluppo socio-economico della comunità territoriale di riferimento.

Per orientare la gestione al raggiungimento di apprezzabili livelli di performance e per ottenere le informazioni utili al processo decisionale che alimenta l'articolato sistema di *governance* aziendale, la progettazione e l'implementazione di adeguati sistemi di pianificazione e controllo rappresenta ormai per qualsiasi organizzazione, pubblica o privata che sia, una necessità ineludibile. Tale attività presenta un'ottica sistemica, in quanto si rivolge sia all'interno dell'organizzazione, indirizzando i comportamenti individuali verso specifici obiettivi adeguatamente definiti, che all'esterno di essa, cercando di raggiungere il necessario grado di coerenza e di equilibrio con l'ambiente esterno per poter soddisfare pienamente le aspettative dei diversi portatori di interesse.[181]

Il rilancio del tema della pianificazione e del controllo nella pubblica amministrazione è stato, di recente, promosso dalla Riforma Brunetta[182], basata su due riferimenti normativi: la legge 4 marzo 2009, n.15, "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei Conti", e dal decreto legislativo di attuazione 27 ottobre 2009, n. 150 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni.

Con quest'ultimo decreto, in particolare, viene sancito definitivamente la necessità e l'obbligo di provvedere, per tutte le pubbliche amministrazione, alla misurazione delle performance conseguite.

Al riguardo la CIVIT (ora ANAC), con riferimento al termine di "performance" chiarisce che lo stesso riguarda lo specifico contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Pertanto, il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione e, come tale, si presta ad essere misurata e gestita.[183]

Per delineare il concetto di performance[184], tuttavia, è necessario non dimenticare altri

181 Cfr. Riccaboni A., Bacci A. (2010), p. 11.

182 Appare opportuno chiarire, tuttavia, che l'argomento della misurazione della performance non è certo un concetto nuovo per la pubblica amministrazione italiana; già con il decreto n. 286 del 1999, ad esempio, erano state approvate disposizioni in materia di miglioramento della qualità dei servizi e di crescita e sviluppo delle competenze del personale. Cfr. Padovani E. (2009), p. 413.

183 Si veda la delibera della CIVIT n. 89/2010 avente ad oggetto "*Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del sistema di misurazione e valutazione delle performance*", p. 7.

184 Nel decreto n. 150 del 2009, la performance deve essere misurate nelle sue due accezioni: quella organizzativa, che coinvolge le strutture e l'ente nel suo complesso (performance organizzativa) e quella individuale, relativa ai singoli soggetti che operano nella struttura (performance individuale).

aspetti che ad esso sono strettamente correlati, quali ad esempio la motivazione delle persone, le competenze possedute dai collaboratori, il grado di fidelizzazione dei soggetti coinvolti nei confronti dell'organizzazione, la diffusa conoscenza delle modalità con cui la performance stessa viene misurata. È quindi necessario non prescindere da un'esigenza di misurazione anche relativamente ad aspetti che riguardano la performance delle persone all'interno dell'organizzazione, con l'accortezza che tutti questi elementi devono essere messi in relazione gli uni con gli altri e non confinati ad un ristretto ambito di applicazione, in modo tale da contribuire a generare o alimentare la cultura d'impresa.

In quest'ottica, pertanto, la misurazione della performance è utilizzata, dal legislatore, come elemento fondamentale per il miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi pubblici. A tal fine, le pubbliche amministrazioni si devono dotare di un sistema che svolga le funzioni fondamentali di acquisizione, analisi e rappresentazione di informazioni e che se correttamente sviluppato può:

- ✓ migliorare, una volta a regime, il sistema di individuazione e comunicazione dei propri obiettivi;
- ✓ verificare che gli obiettivi siano stati conseguiti;
- ✓ informare e guidare i processi decisionali;
- ✓ gestire più efficacemente sia le risorse che i processi organizzativi;
- ✓ influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui;
- ✓ rafforzare l'*accountability* e le responsabilità a diversi livelli gerarchici;
- ✓ incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo".[185]

Al riguardo, con la delibera n. 89 del 2010, la CIVIT ha ritenuto opportuno ricordare che i modelli multidimensionali più diffusi nel settore pubblico sono:

1 Balanced Scorecard (BSC) – probabilmente più noto, caratterizzato da un forte legame sia tra risultati, processi e risorse, nonché tra obiettivi, indicatori ed azioni;

2 Performance Prism - meno conosciuto della BSC, ma interessante per la prospettiva incentrata sugli stakeholder;

3 Common Assessment Framework (CAF) - utilizzato anche in alcune pubbliche amministrazioni italiane (principalmente negli enti locali) e ispirato ai sistemi di qualità (EFQM, European Foundation for Quality Management), si fonda sull'autovalutazione e utilizza una larga gamma di indicatori.

La differenza principale tra BSC e Prism risiede nello sviluppo della strategia, che precede l'identificazione degli indicatori: la BSC si fonda su un paradigma basato sulle risorse, mentre il Prism parte da una concezione basata sugli stakeholder dell'organizzazione. A differenza della BSC e del Performance Prism, che sono primariamente dei Sistemi di misurazione strategici, il CAF è uno strumento di gestione della qualità.

Il CAF si fonda sul principio che risultati eccellenti per i diversi stakeholder si ottengono attraverso una leadership che guidi politiche e strategie, nonché un'efficace gestione di

185 Cfr. CIVIT delibera n. 89/2010, p. 7.

personale, partnership, risorse e processi.[186]

Inoltre, il decreto n. 150 del 2009, ai fini della corretta gestione delle performance, richiede, alle singole amministrazioni, l'approvazione di un piano delle performance elaborato a preventivo e la relazione delle performance elaborata a consuntivo.[187]

Il Piano, il quale deve essere predisposto entro il 31 gennaio di ogni anno, rappresenta il documento preventivo che contiene indirizzi strategici, obiettivi, piani di azione, responsabilità, indicatori e target. Il documento è triennale e comprende anche l'analisi del contesto esterno ed interno, come previsto dalla delibera CIVIT n. 112/2010 contenente le linee guida per l'elaborazione del Piano.

Invece, la relazione sulla performance, di cui all'art 10 c.1 lett. b del decreto, deve essere adottata entro il 30 giugno di ogni anno. Detta relazione "*evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato*".

Come stabilito dal legislatore, l'adozione in via formale dei predetti documenti ed, in generale, del Sistema di misurazione e valutazione della performance spetta all'organo di indirizzo politico-amministrativo, mentre la funzione di misurazione e valutazione della performance è svolta:

• dagli Organismi Indipendenti di Valutazione - OIV - cui compete la misurazione e la valutazione della performance organizzativa nel suo complesso, nonché la proposta all'organo di indirizzo politico-amministrativo della valutazione individuale dei dirigenti di vertice;

• dai dirigenti di livello generale, cui compete la misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti di livello non generale e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità;

• dai dirigenti di livello non generale cui compete la misurazione e la valutazione della performance individuale del personale.

Con riferimento alle Camere di commercio, l'applicazione delle disposizioni previste dal Decreto legislativo n. 150 del 2009 è stata confermata dalla CIVIT, dapprima con la risposta al quesito formulato dalla Camera di Lucca dell'1 marzo 2010 e successivamente in apposita convenzione, dell'11 maggio 2010, stipulata con Unioncamere, con la quale è stata riconosciuta espressamente l'applicabilità delle prescrizioni dell'art. 16 del D.Lgs. n. 150 del 2009, riferito alle regioni ed agli enti locali, anche alle Camere di commercio.[188]

Peraltro, appare opportuno segnalare che il sistema camerale aveva già da tempo avviato un simile percorso sul tema della pianificazione e controllo in seguito all'emanazione del

186 Cfr. CIVIT delibera n. 89/2010, p. 9.

187 Nel decreto i documenti del ciclo delle performance assumono importanza anche per le conseguenze previste in caso di mancata adozione. L'art. 10, comma 5, prevede che "*in caso di mancata adozione del piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati*". Cfr. Nardo M. T., Costa F. (2011), p. 128 – 139.

188 Al riguardo si veda anche il Protocollo d'intesa, del 4 febbraio 2010, tra il ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione e Unioncamere per l'attuazione delle disposizioni del D. lgs. 150 del 2009 e l'ottimizzazione del lavoro pubblico nelle autonomie funzionali.

regolamento per la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di commercio approvato con il D.P.R. n. 254 del 2005.

Come noto, infatti, il regolamento segnala la necessità di individuare obiettivi misurabili ed indicatori per monitorare il livello di funzionamento dell'ente nonché un sistema di monitoraggio in grado di fornire in tempo reale i dati e un sistema di programmazione che utilizzi i dati del monitoraggio per avviare i necessari processi di miglioramento.[189]

Per rispondere a questa esigenza ed in linea con le disposizioni previste dal D.Lgs. n. 150 del 2009, il sistema camerale ha sviluppato un proprio sistema di *benchmarking*, denominato Pareto, ed in alcune Camere è stato implementato un sistema di indicatori basato sui principi della *balanced scorecard*.

Inoltre, con l'implementazione del "sistema di check", elaborato da Unioncamere, le Camere di commercio sono in grado di verificare il proprio livello di attuazione del ciclo di gestione della performance e, quindi, impostare delle azioni di miglioramento.

Questo sistema diagnostico permette di tracciare il necessario collegamento tra l'impianto di pianificazione e controllo secondo il D.P.R. n. 254/2005 e quello che, invece, richiede il D.Lgs. n. 150 del 2009, al fine di verificare su quali fasi occorre fare i necessari miglioramenti ed allinearsi.[190]

L'architettura del modello di check-up è basata sul livello di maturità raggiunto su ciascuna fase del ciclo delle performance. Tali fasi per il sistema camerale si sostanziano in:

I) pianificazione strategica pluriennale: analisi strategica e programma pluriennale;

II) programmazione e controllo: relazione previsionale e programmatica; budget direzionale; obiettivi, indicatori e target;

III) misurazione e valutazione delle performance: misurazione, sistema di reporting, controllo strategico;

IV) valutazione delle risorse umane: sistema di valutazione delle risorse umane;

V) rendicontazione: accountability e trasparenza.

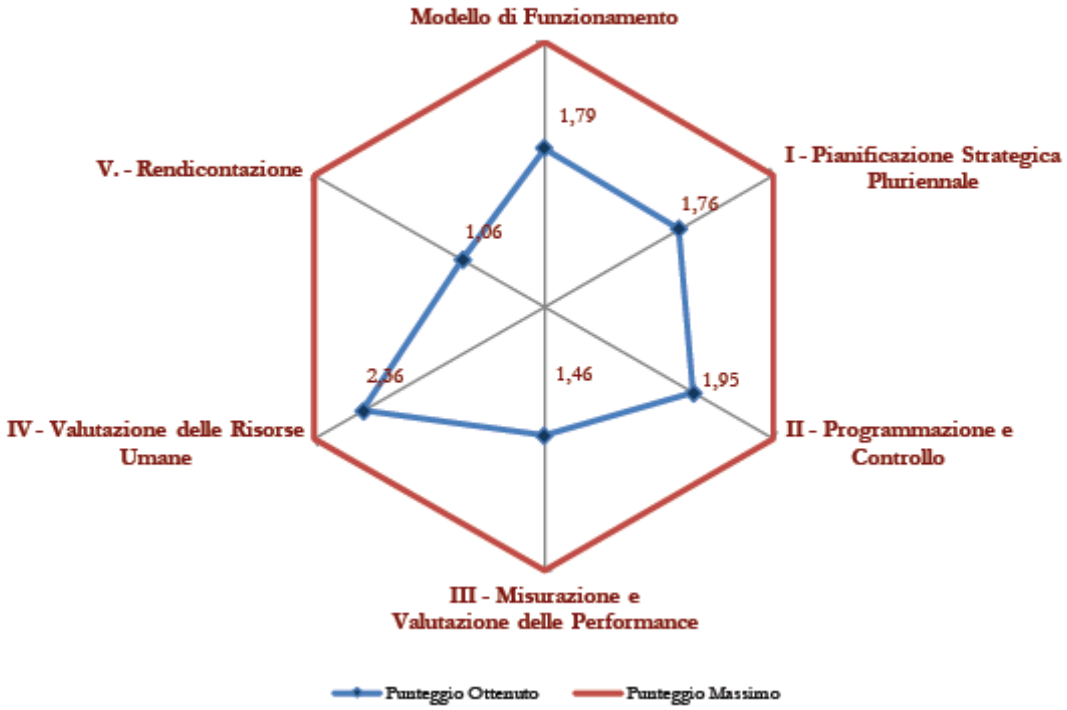
Il modello è stato testato inizialmente su un campione di 13 Camere di commercio ed ha consentito, come mostrato nella figura ma sottostante, di mettere in evidenza come il sistema camerale sia improntato, almeno nella prima fase di applicazione del D. lgs. n. 150 del 2009, su metodi di rendicontazione poco rispondenti alle novità normative.[191]

189 Cfr. Nardo M. T., Costa F. (2011), p. 128 – 139.

190 Cfr. Nardo M. T., Costa F. (2011), p. 128 – 139.

191 Si veda il documento di Unioncamere, Bacci A., "*Modello per la verifica dello stato di attuazione dei sistemi di pianificazione e controllo nelle camere di commercio*", disponibile al link: www.unioncamere.gov.it/download/1312.html.

Livello di corrispondenza del ciclo della performance nelle Camere di commercio

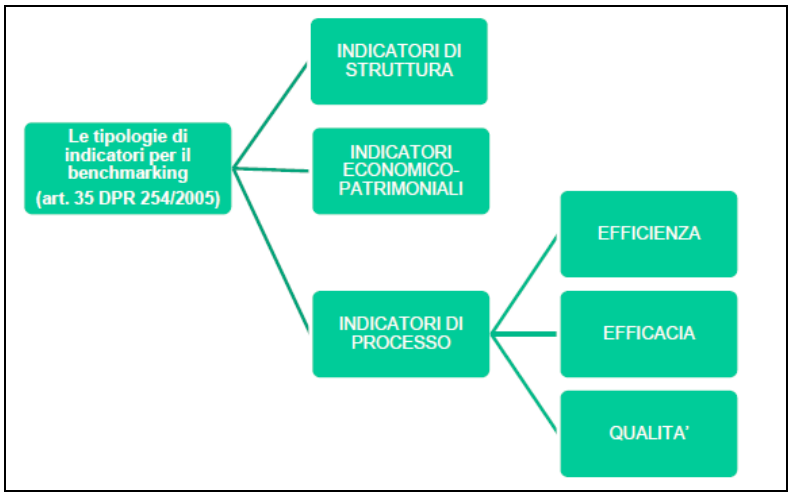


Fonte: Unioncamere "*Modello per la verifica dello stato di attuazione dei sistemi di pianificazione e controllo nelle camere di commercio*" di Bacci A.

Il Sistema informativo Pareto[192] attraverso il monitoraggio degli indicatori (distinti in: indicatori economico-patrimoniali, indicatori di struttura, indicatori di processo), consente a ciascuna Camera di commercio di effettuare un confronto relativamente alla propria performance rispetto a quella raggiunta dalle altre realtà camerali.

192 Il sistema informativo Pareto è stato implementato già dal 1999, inizialmente finalizzato alla conoscenza ed alla diffusione dei sistemi di pianificazione e valutazione, e oggi divenuto sistema di benchmarking delle performance camerali. Il Sistema Pareto si fonda su un set completo di indicatori che costituiscono un importante supporto all'attuazione del sistema di governance degli enti camerali in quanto consentono la misurazione del livello di efficienza, efficacia e qualità dei processi ed il monitoraggio delle condizioni di equilibrio che permettono ai singoli enti di attuare strategie e programmi e di erogare servizi. Si veda il sito internet www.unioncamere.gov.it/P42A0C924S923/Il-benchmarking--il-sistema-informativo-Pareto.htm .

Il sistema informativo Pareto



Fonte: Unioncamere, *Il sistema informativo Pareto*, pag. 7.

Di seguito si riporta l'esempio di un indicatore di processo utilizzato dal sistema Pareto.

Il sistema informativo Pareto: indicatore di processi primari
C 1.1 Tenuta del Registro delle Imprese

KPI: Rispetto dei tempi di evasione (5 giorni) delle pratiche Registro Imprese

COSA MISURA: Indica la percentuale di pratiche del Registro Imprese evase entro 5 giorni dal ricevimento

TIPOLOGIA: Qualità - Efficacia

COMPOSIZIONE INDICATORE:

NUMERATORE

Numero di pratiche del Registro Imprese ricevute nell'anno "n" ed evase entro 5 giorni dal loro ricevimento (al netto del periodo di sospensione)

DENOMINATORE

Numero di pratiche del Registro Imprese ricevute nell'anno "n"

FONTE: Priamo

UNITA' DI MISURA: Valore percentuale

VALORE OTTIMALE: Un valore tendente al 100% indica una buona capacità da parte della Camera di commercio di evadere le pratiche del Registro Imprese entro i termini previsti dalla legge

Fonte: Unioncamere, *Il sistema informativo Pareto*, pag. 15.

Come delineato dalla normativa, quindi, anche per il sistema camerale, il "ciclo delle performance" può essere inteso come un ciclo unitario formato da fasi ed attività distinte che si alimentano a vicenda in un'ottica di consequenzialità.

Sulla base di quanto previsto dalle Linee guida di Unioncamere[193], ciascuna fase del Ciclo di gestione della performance viene di seguito descritta:

1. **Pianificazione strategica**: Concerne le attività di indirizzo e la declinazione della strategia di medio e lungo periodo dell'ente camerale. Si tratta di attività decisionali che impegnano l'ente camerale in uno sforzo di lettura e analisi dell'ambiente di riferimento e delle proprie condizioni organizzative. Il successo di tali attività si lega alla capacità di includere nel processo di valutazione strategica eventi che si realizzano all'esterno e dinamiche che si collocano in un orizzonte temporale pluriennale. I sistemi di misurazione della performance sono adeguati quando consentono di ottenere tempestivamente informazioni e indicazioni circa gli andamenti delle variabili strategiche selezionate. La pianificazione strategica si concretizza allora nell'identificazione della performance dell'ente camerale, declinata in termini di progetti strategici e indicatori utili al controllo degli stessi.
2. **Programmazione e controllo**: Riguarda le attività che l'ente camerale pone in essere per definire il rapporto tra risorse e risultati in corrispondenza di ciascuno dei propri obiettivi. Tale rapporto viene monitorato e controllato periodicamente al fine di coordinare nel suo complesso l'ente e garantire che il perseguimento degli obiettivi strategici e operativi avvenga mantenendo adeguate condizioni di salute organizzativa, finanziaria e delle relazioni dell'ente. Le attività di programmazione e controllo si concretizzano nella traduzione operativa della performance dell'ente camerale, espressa in termini di obiettivi relativi alle attività e ai servizi prodotti dall'ente camerale, e indicatori utili al controllo degli stessi.
3. **Misurazione e valutazione della performance organizzativa**: È l'insieme delle attività che l'ente camerale svolge al fine di tradurre i propri obiettivi in set di indicatori monitorabili e seguire periodicamente l'andamento dei valori assunti da questi ultimi mediante la predisposizione di report. Le attività di misurazione e valutazione riguardano tanto la dimensione strategica quanto quella operativa e si concretizzano nella predisposizione di schede di report coerenti, nella struttura e nei contenuti, ai documenti di pianificazione strategica e programmazione.
4. **Performance individuale e gestione delle risorse umane**: È l'attività

193 Cfr. il documento di Unioncamere "*Ciclo di gestione della performance. Linee guida per le Camere di commercio*", pp. 11-13.

di definizione e valutazione degli obiettivi che l'ente camerale assegna ai responsabili di unità organizzative (dirigenti e posizioni organizzative) e al personale. Questa attività risponde all'esigenza di coordinare nel suo complesso le attività dei soggetti che operano all'interno dell'ente garantendo una condivisione degli indirizzi strategici e degli obiettivi derivanti dalla programmazione. In secondo luogo, la valutazione della performance individuale s'inserisce nei più complessi processi di gestione delle risorse umane costituendo un criterio di riferimento nei processi di valutazione del contributo portato da ciascuno al raggiungimento dei risultati dell'ente. Operativamente le attività di valutazione della performance individuale si traducono nella definizione e nell'assegnazione di obiettivi individuali e nella valutazione intermedia e finale del grado di raggiungimento dei medesimi.

5. **Rendicontazione e trasparenza**: Comprende le attività che l'ente pone in essere per rappresentare il livello di performance raggiunto durante il periodo di riferimento e portare i propri interlocutori, interni ed esterni, a conoscenza dei risultati. Tali attività sono svolte al fine di definire, in maniera coordinata, le strategie di comunicazione e partecipazione ai processi decisionali dell'ente e programmare annualmente risorse e iniziative correlate. Le attività di rendicontazione si traducono operativamente nella predisposizione periodica di documenti che informano sulla performance raggiunta dall'ente camerale. Le attività per la trasparenza operativamente richiedono all'ente camerale di realizzare un'efficace azione di comunicazione e di garantire ai propri interlocutori esterni l'accesso e la comprensione delle informazioni relative al livello di performance raggiunto.

In quest'ottica, pertanto, il processo di redazione del Piano della Performance si inserisce nell'ambito del più complessivo processo di pianificazione strategica e programmazione operativa dell'Ente.

Partendo dal piano strategico pluriennale, nel mese di dicembre di ciascun anno vengono individuati gli obiettivi annuali dell'ente e il relativo budget funzionale; successivamente, sono assegnati gli obiettivi al Segretario Generale e ai dirigenti e il budget funzionale; parallelamente a questa prima fase, l'ente predispone la relazione previsionale programmatica, il Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, il bilancio preventivo e gli altri documenti contabili previsti dal 2014 dalle recenti disposizioni normative[194]. In un secondo momento, di conseguenza, l'ente predispone il Piano della perfomance nei termini previsti dalla legge e procede, pertanto, all'assegnazione degli obiettivi a tutto il personale.[195]

In un ulteriore fase si esegue un'attività, da un lato, di monitoraggio sugli obiettivi,

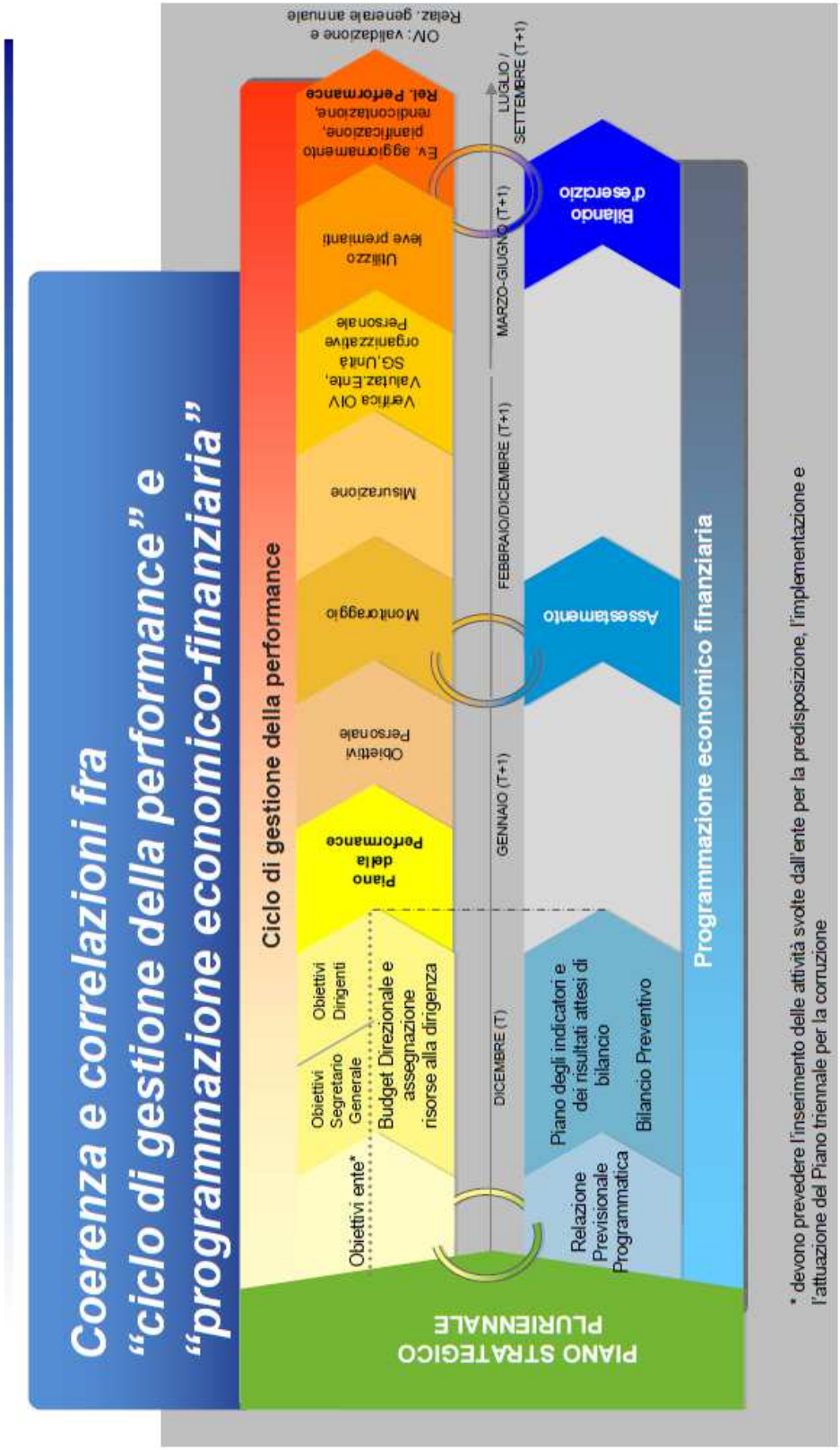
194 Si veda, tra l'altro, il Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze 27 marzo 2013.

195 Cfr. il Piano della performance della Camera di commercio di Torino: 2014-2016, pp. 5 e 6.

dall'altro, di assestamento del bilancio.

A chiusura dell'anno si procede alla misurazione della performance e, infine, entro giugno dell'anno successivo, viene predisposta la relazione sulla performance in parallelo alla chiusura del bilancio di esercizio; la validazione della relazione consente al personale camerale di accedere agli strumenti premiali relativamente al ciclo della performance dell'anno successivo a quello oggetto della relazione stessa.

Relazioni tra programmazione economica-finanziaria e gestione delle perfomance



Fonte: Camera di commercio di Torino, *Piano della performance 2014/16*, pag. 6.

Con riferimento in particolare alla Camera di commercio di Torino, il piano della performance approvato chiarisce che, a fronte degli indirizzi del D.Lgs. n.150 del 2009, l'Ente ha sviluppato nel corso del 2010 e incrementato rispetto agli anni precedenti, una serie di "indicatori" di medio periodo che sono stati utilizzati dal 2011 per monitorare e misurare la qualità complessiva, sia sotto il profilo della sua "salute organizzativa" che sotto quello dei servizi percepiti dall'utenza (*outcome*).

A questo tipo di indicatori di medio periodo si aggiungono i singoli obiettivi di risultato/performance definiti di anno in anno, derivanti dagli indirizzi generali degli organi politici e dalla conseguente programmazione pluriennale.

Gli indicatori di medio periodo sono 10 (cinque di "salute organizzativa" e cinque di "qualità percepita" del servizio) e rappresentano un punto di partenza per misurare i caratteri più generali dell'efficacia organizzativa dell'ente e la qualità di quanto fa per l'utenza.

Per indicatori di "salute organizzativa" si intendono quelli che permettono di misurare il buon andamento della Camera di commercio sotto il profilo economico e gestionale, sulla base dell'ultimo bilancio d'esercizio approvato. Sono cinque indicatori utilizzati per verificare nel tempo il rapporto fra costi del personale e proventi correnti, l'andamento complessivo di bilancio, l'assenteismo del personale, l'andamento del processo di riscossione del "diritto annuale". Si tratta di cifre che consentono di capire – come per le aziende private – quale sia l'aspetto gestionale ed economico-finanziario dell'organizzazione. Di seguito il dettaglio di ciascun indicatore:

1. **Indice economico di rigidità**. Prerequisito: < 80% - Misura il rapporto percentuale tra gli oneri correnti[196] sui proventi correnti.

2. **Indice di equilibrio economico riproporzionato sul totale dei costi del personale a tempo indeterminato, determinato e somministrato**. Prerequisito: < 37 - Risulta dalla somma tra l'indice di equilibrio economico-strutturale (rappresentato dal rapporto percentuale tra costi per il personale e proventi correnti) e l'indice di equilibrio dimensionale (definito nel rapporto assoluto tra il numero dei dipendenti in servizio, per mille, e il numero delle imprese attive iscritte al registro imprese).[197]

196 Gli oneri correnti sono considerati al netto degli interventi economici, delle quote associative non comprese negli interventi economici e degli ammortamenti e accantonamenti, questi ultimi se diversi dalla quota parte riferibile al diritto annuale. Cfr. il Piano della performance della Camera di commercio di Torino: 2014-2016, p. 36.

197 Come chiarito dalla Camera di commercio di Torino, il dettaglio dei costi del personale è così composto: retribuzione ordinaria; retribuzione straordinaria; indennità varie (comprese indennità di trasferta fino al 2010); retribuzione accessoria al netto dei riutilizzi anni precedenti; oneri previdenziali ed assistenziali; altre spese per il personale; buoni pasto; spese per la formazione del personale; interventi assistenziali; borse di studio; spese personale distaccato; rimborso personale comandato da altri enti; cofinanziamento titoli di viaggio. In base alla circolare 3612/C del 2007 del Ministero dello Sviluppo

3. **Indice "risorse umane"**. Prerequisito: < 33% - Misura il rapporto percentuale del totale dei costi del personale (a tempo indeterminato, determinato e somministrato) sui proventi correnti. Esprime un aspetto particolare del precedente indice di equilibrio economico (v. indice 2).

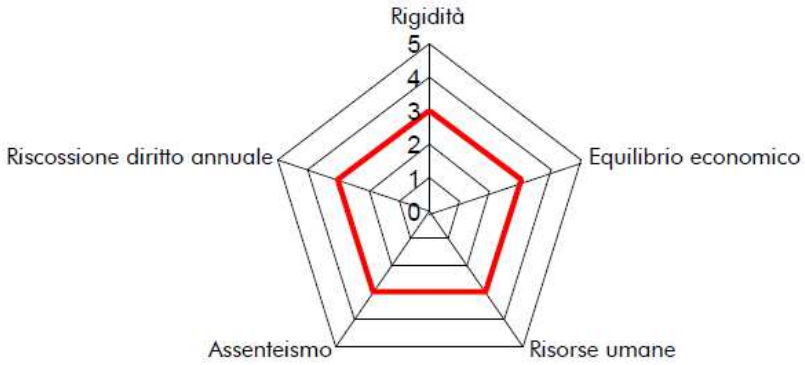
4. **Indice "gestionale" di assenteismo complessivo**. Prerequisito: < 8% - È calcolato considerando tutti i tipi di assenza (compresi i giorni di malattia), ad eccezione di ferie e periodi di congedo per maternità, riferite all'anno precedente la misurazione, dovute a scelte o richieste del dipendente autorizzate, come previsto dalle disposizioni contrattuali o dalla legge.

5. **Indice di riscossione del diritto annuale**. Prerequisito: >70% - Esprime il tasso di pagamento spontaneo del diritto annuale, con esclusione di annualità pregresse, da parte del tessuto imprenditoriale provinciale.

Il Piano della perfomance: gli indicatori di salute organizzativa

	Indicatori di "salute organizzativa" 2014						
	0	1	2	3	4	5	Pre-requisito
Rigidità	>90%	tra 90% e >85%	tra 85% e >80%	tra 80% e >65%	tra 65% e >50%	≤50%	3
Equilibrio economico	>47	tra 47 e >42	tra 42 e >37	tra 37 e >30	tra 30 e >25	≤25	3
Risorse umane	>40%	tra 40% e >35	tra 35% e >33%	tra 33% e >25%	tra 25% e >20%	≤20%	3
Assenteismo	>12%	tra 12% e >10%	tra 10% e >8%	tra 8% e >6%	tra 6% e >4%	≤4%	3
Riscossione diritto annuale	<50%	tra 50% e <60%	tra 60% e <70%	tra 70% e <80%	tra 80% e <90%	≥90%	3

Indicatori di "salute organizzativa" 2014: prerequisiti



Fonte: Camera di commercio di Torino, *Piano della performance 2014/16*, pag. 37

economico il nuovo piano dei conti per le Camere di commercio prevede che le spese della formazione e quelle per i buoni pasto vengano considerate spese per prestazioni di servizi e non altri costi del personale. Per un raffronto dei dati nel tempo vengono comunque inserite ai fini del calcolo di tale indicatore. Cfr. il Piano della performance della Camera di commercio di Torino: 2014-2016, p. 36.

Gli altri cinque indicatori di medio periodo identificano alcuni parametri di qualità del servizio offerto dalla Camera di commercio all'utenza. Si tratta, in altre parole, di individuare alcuni "livelli di qualità" che l'ente s'impegna a raggiungere - e a migliorare nel tempo - per soddisfare le esigenze della propria utenza rispetto a tre macro-tipologie di servizi: quelli delle Aree "Anagrafe economica", "Promozione e Sviluppo del territorio", "Tutela del Mercato e della fede pubblica". Di seguito il dettaglio di ciascun indicatore:

6. **Tempi di attesa dell'utenza dei servizi dell'Area Anagrafe economica**. Prerequisito: 15 minuti - Misura il tempo medio di attesa degli utenti dei servizi dell'Area "Anagrafe economica" ed è calcolato sul ritiro del numero presso il dispositivo "elimina code" all'accoglienza allo sportello.

7. **Tempi di evasione delle pratiche del Settore Accettazione e controllo Registro imprese con iscrizione ad efficacia costitutiva**. Prerequisito: 2 giorni - Misura il tempo medio impiegato dal Settore "Accettazione e Controllo Registro imprese", Area "Anagrafe economica", per elaborare le pratiche la cui iscrizione nel Registro imprese produce direttamente i relativi effetti giuridici.

8. **Percentuale di soddisfazione dell'utenza sui convegni e seminari organizzati dall'Area "Promozione e Sviluppo del territorio"**. Prerequisito: 70% - Misura la soddisfazione dell'utenza sui seminari/eventi, attraverso la compilazione di questionari di gradimento al termine della singola iniziativa organizzata dall'Area.

9. **Percentuale di soddisfazione dell'utenza sui servizi dell'Area "Promozione e Sviluppo del territorio"**. Prerequisito: 80% - Misura il grado di soddisfazione dell'utenza sui servizi erogati dall'Area, ed è misurata, come definito dalla Carta dei Servizi, con rilevazioni periodiche.

10. **Partecipazione dell'utenza ai seminari informativi e formativi organizzati dall'Area "Tutela del Mercato e della fede pubblica" in un anno**. Prerequisito: almeno 50 partecipanti in media - Mettendo in rapporto il numero di partecipanti e il numero di seminari organizzati in un anno, l'indicatore misura la partecipazione media dell'utenza dell'Area ai convegni/seminari dedicati a tutelare la trasparenza e la correttezza dei rapporti commerciali, a promuovere i servizi di giustizia alternativa, a utilizzare i contratti tipo, a sviluppare la cultura dei diritti del consumatore, a tutelare la fede pubblica.

Il Piano della perfomance: gli indicatori di qualità del servizio

	Indicatori di "qualità del servizio" 2014						
	0	1	2	3	4	5	Pre-requisito
Servizi di anagrafe economica: tempi di attesa (minuti)	>25	tra 25 e >20	tra 20 e >15	tra 15 e >10	tra 10 e >5	≤5	3
Accettazione e controllo registro imprese: tempi (giorni) di evasione pratiche	>5	tra 5 e >4	tra 4 e >3	tra 3 e >2	tra 2 e >1	≤1	3
Promozione e Sviluppo del territorio: soddisfazione utenza per eventi	<55%	tra 55% e 65%	tra 65% e <70%	tra 70% e <80%	tra 80% e <90%	≥90%	3
Promozione e Sviluppo del territorio: soddisfazione utenza per servizi	<55%	tra 55% e 65%	tra 65% e <70%	tra 70% e <80%	tra 80% e <90%	≥90%	3
Tutela del mercato e della fede pubblica: media partecipanti ai seminari	<20	tra 20 e <35	tra 35 e <50	tra 50 e <65	tra 65 e <80	≥80	3

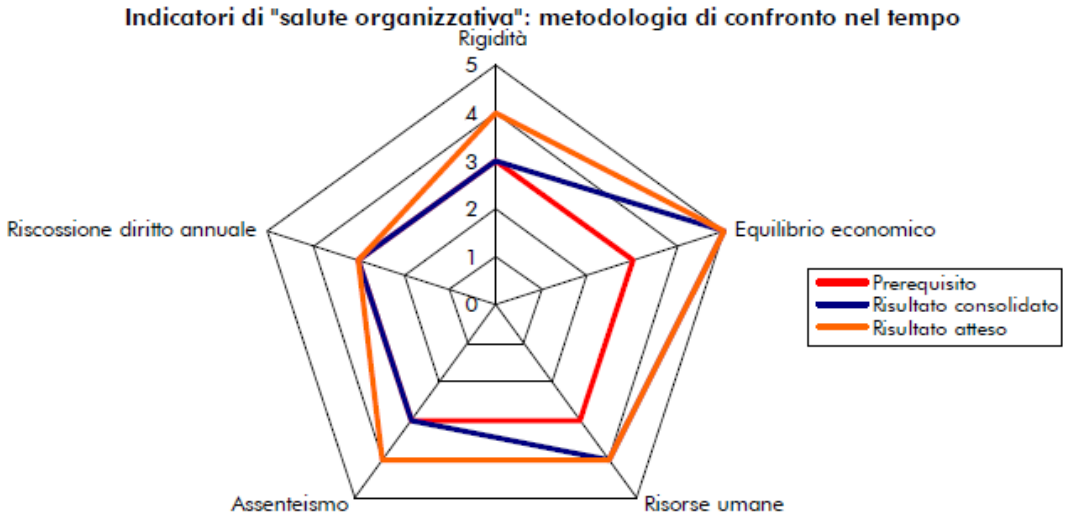
Fonte: Camera di commercio di Torino, *Piano della performance 2014/16*, pagg. 39-40.

Nei seguenti due grafici, estratti dalla relazione sulla perfomance e dal piano sulla perfomance, si mostra, infine, il confronto tra prerequisiti (valore formalizzato) e ipotetici risultati ottenuti nel tempo (consolidati o attesi nel futuro).[198]

198 Cfr. Relazione sulla performance relativa al 2012 della Camera di commercio di Torino.

Gli indicatori di salute organizzativa: confronto obiettivi / risultati

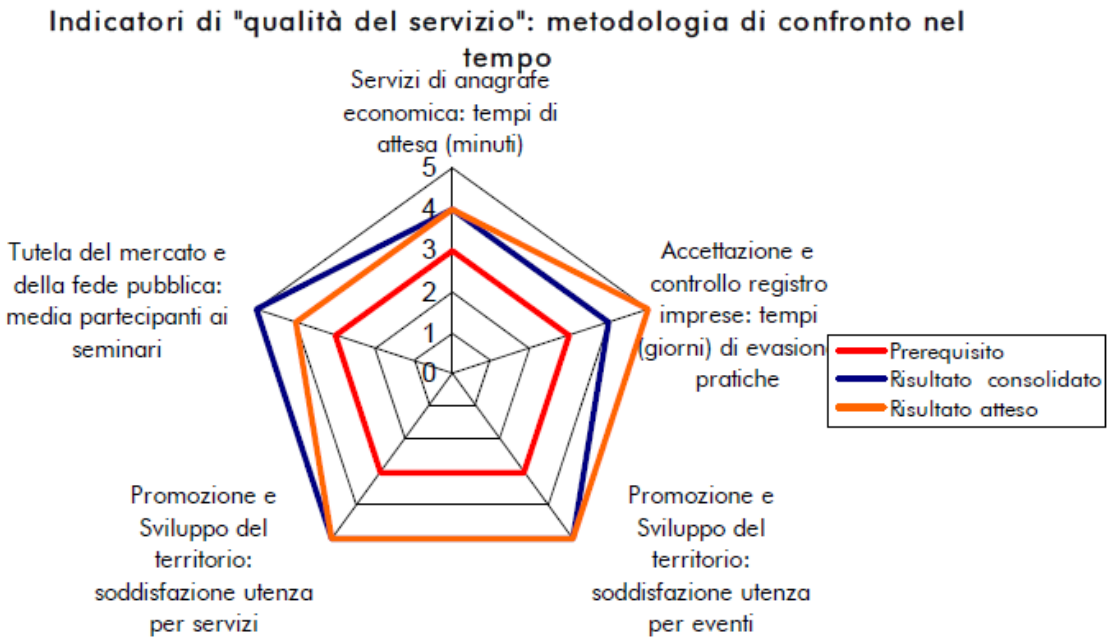
5 INDICATORI DI SALUTE ORGANIZZATIVA	TARGET	DATO 2009 ANNUO	DATO 2010 ANNUO	DATO 2011 ANNUO	DATO 2012 ANNUO
1. INDICATORE ECONOMICO FINANZIARIO DI RIGIDITA'	< 80%	63,05%	61,87%	62,17%	65,11%
2. INDICATORE DI EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO	< 37	25,19	25,67	24,77	24,75-24,04
3. INDICE RISORSE UMANE	< 33%	23,55%	24,05%	23,15%	22,98%-22,45%
4. INDICE GESTIONALE DI ASSENTEISMO COMPLESSIVO	< 8%	6,03%	6,40%	6,29%	6,53%
5. INDICE DI RISCOSSIONE DIRITTO ANNUALE	> 70%	77,02%	75,93%	76,14%	74,48%



Fonte: Camera di commercio di Torino, *Piano della performance 2014/16*, pagg. 40-41.

Gli indicatori di qualità nel servizio: confronto obiettivi / risultati

5 INDICATORI DI QUALITA' DEI SERVIZI	TARGET	DATO ANNO 2011	DATO I SEM. 2012	DATO ANNO 2012	DATO ANNO 2013
1. TEMPI DI ATTESA DELL'UTENZA DEI SERVIZI DELL'AREA ANAGRAFE ECONOMICA	15 MINUTI	8 MINUTI E 24 SECONDI	5 MINUTI E 52 SECONDI	5 MINUTI E 29 SECONDI	6 MINUTI E 33 SECONDI
2. TEMPI DI EVASIONE DELLE PRATICHE DEL SETTORE ACCETTAZIONE E CONTROLLO R.I.	2 GIORNI	1,9 GIORNI	1,8 GIORNI	2 GIORNI	1,9 GIORNI
3. % DI SODDISFAZIONE DELL'UTENZA SUI CONVEGNI E SEMINARI DELL'AREA PROMOZIONE E SVILUPPO DEL TERRITORIO	70%	94%	96%	95%	95%
4. % DI SODDISFAZIONE DELL'UTENZA SUI SERVIZI DELL'AREA PROMOZIONE E SVILUPPO DEL TERRITORIO	80%	95%	96%	96%	96%
5. PARTECIPAZIONE DELL'UTENZA DELL'AREA TUTELA DEL MERCATO E DELLA FEDE PUBBLICA AI SEMINARI ORGANIZZATI IN UN ANNO	50 A EVENTO	68 A EVENTO	67 PARTECIPANTI A EVENTO	73 A EVENTO	82 A EVENTO



Fonte: Camera di commercio di Torino, *Piano della performance 2014/16*, pagg. 41-42.

Capitolo IV
La valutazione del servizio reso

1. Introduzione – 2. Il consenso e la soddisfazione degli utenti camerali – 3. L'economicità, l'efficienza e l'efficacia della gestione – 4. L'impatto sull'economia dei territori delle politiche del Sistema camerale – 5. Il modello camerale italiano nel contesto europeo.

1. Introduzione

Ormai da diversi anni le singole Camere di commercio hanno provveduto a sviluppare sistemi complessi di misurazione delle prestazioni, con particolare riferimento all'utilizzo delle risorse e alla qualità dei servizi offerti.[199]

Tuttavia, va rilevato che tali misurazioni, prevalentemente di natura economico-finanziaria, non sono da sole sufficienti a sostenere pienamente l'elaborazione delle politiche pubbliche e la definizione di azioni di riprogettazione dei servizi, sia per le singole Camere di commercio che per l'intero Sistema camerale, finalizzate a rispondere maggiormente ai bisogni dei cittadini e delle imprese.[200]

Particolare interesse, invece, assume la misurazione del valore pubblico creato[201] o

199 Si veda Cap. III, par. VI.

200 Cfr. Dipartimento della Funzione pubblica (2006).

201 Non esistono definizioni univoche di valore pubblico; ad esso si può, tuttavia, associare sia il concetto di valore economico sia quello di valore sociale. Mentre l'impresa per giustificare la propria esistenza deve rispettare una logica unitaria che, in prima approssimazione, può sintetizzarsi nella capacità di creare valore economico per i propri azionisti, clienti e lavoratori, le organizzazioni della Pubblica amministrazione devono rispondere alle logiche economiche, alle logiche politiche degli amministratori eletti, ai valori prevalenti nella società civile, ai bisogni dei cittadini e di tutti gli altri stakeholder con cui interagiscono. Si tratta di prospettive assai diverse tra loro, che implicano misure differenti e pongono i

addirittura distrutto dal Sistema camerale, considerato nella sua interezza. Si tratta, invero, di valutare i risultati conseguiti dall'azione pubblica per la collettività di riferimento.

È immediatamente comprensibile come la dimensione della produzione di valore per il contesto socioeconomico di riferimento possa essere interpretata in modi completamente differenti, dalla generazione di surplus tra risorse finanziarie in entrata e risorse in uscita, alla creazione di opportunità occupazionali, alla distribuzione di reddito, attraverso politiche di investimento infrastrutturale e interventi come il reddito minimo di inserimento, alla generazione di capitale sociale.

Aderendo al modello proposto da Moore[202], il valore pubblico può essere identificato da tre elementi fondamentali che definiscono il triangolo strategico e sono rappresentati dalla:

- legittimazione e supporto all'azione pubblica, da parte dei clienti/cittadini/utenti e delle diverse tipologie di stakeholder interni ed esterni, che mettono a disposizione risorse finanziarie, consenso e sostegno;
- capacità operativa delle stesse amministrazioni pubbliche, che deriva dalla coerenza tra risorse destinate alle politiche pubbliche e obiettivi istituzionali;
- valore prodotto nei confronti del sistema socioeconomico di riferimento, che si materializza nella produzione di risultati oggettivamente validi per gli stakeholder.

Questi tre elementi costituiscono il "triangolo strategico", da cui si desume che una politica pubblica si realizza in condizioni di efficacia ed efficienza, se l'ente che la promuove è in grado di formulare strategie che tengano conto contemporaneamente e in modo coordinato dei tre obiettivi.

Muovendo dall'impostazione proposta da Moore, nei paragrafi che seguono si analizzano le tre componenti del "triangolo strategico" con particolare riferimento alle Camere di commercio Italiane, considerate nel loro complesso.

In particolare, nel primo paragrafo vengono illustrate diverse indagini riguardanti la percezione degli utenti e degli altri stakeholder di riferimento delle Camere di commercio; nel secondo, invece, partendo dai dati dei bilanci camerali, pubblicati dall'Istat, si propongono alcune analisi al fine di valutare nel complesso l'economicità, l'efficacia e l'efficienza delle condotte avviate dagli Enti esaminati; infine, nel terzo ed ultimo paragrafo si confronta il valore prodotto nei confronti del sistema socioeconomico di riferimento ed, in particolare, l'impatto sull'economia dei territori delle attività promozionali svolte, nel corso dell'ultimo periodo, dalle Camere di commercio.

---

dirigenti pubblici in situazioni notevolmente più complesse rispetto ai dirigenti del settore privato. Si veda Moore M. H. (2003).

202 Si veda Moore M. H. (2003).

2. Il consenso e la soddisfazione degli utenti camerali

Con riguardo al primo ambito di approfondimento proposto da Moore, ovvero l'indagine volta a comprendere se l'azione pubblica svolta dal Sistema camerale sia giudicata desiderabile da parte di un gruppo di destinatari, risulta opportuno avvalersi innanzitutto dei risultati esposti nelle analisi svolte da alcuni istituti di ricerca.

L'ultima indagine della Fondazione Promo P.A.[203], relativa all'anno 2012, analizza, ad esempio, l'opinione dei piccoli e micro imprenditori rispetto alle diverse Amministrazioni pubbliche con lo scopo di sondare a fondo la loro percezione ed evidenziarne le peculiarità. In particolare, la rilevazione ha posto sostanzialmente due quesiti: a ciascuna impresa è stato chiesto a quale tipo di ente si sia rivolta più spesso; il secondo quesito, invece, concerne una valutazione riguardo al grado di soddisfazione per il servizio ricevuto.

Le tipologie di enti pubblici censite sono state: l'Agenzia delle Entrate, l'INPS, la Camera di Commercio, il Comune, l'ASL, la Provincia, la Regione, il Tribunale e l'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA).

Dall'analisi dei risultati ottenuti dalle interviste si evince che le Camere di Commercio sono risultate il terzo ente più frequentato, con il 71,2% delle imprese censite che hanno utilizzato i servizi delle Camere stesse. Maggiori contatti si sono avuti con l'Agenzia delle Entrate (76,2%) e con l'INPS (72,7%). Il grafico seguente mostra il dettaglio dei risultati ottenuti.

203 Cfr. Giachi A. (2012).

Gli Enti / Uffici maggiormente contattati

Fonte: Indagine Fondazione Promo P.A. Rilevazione 2012. Dati in %.

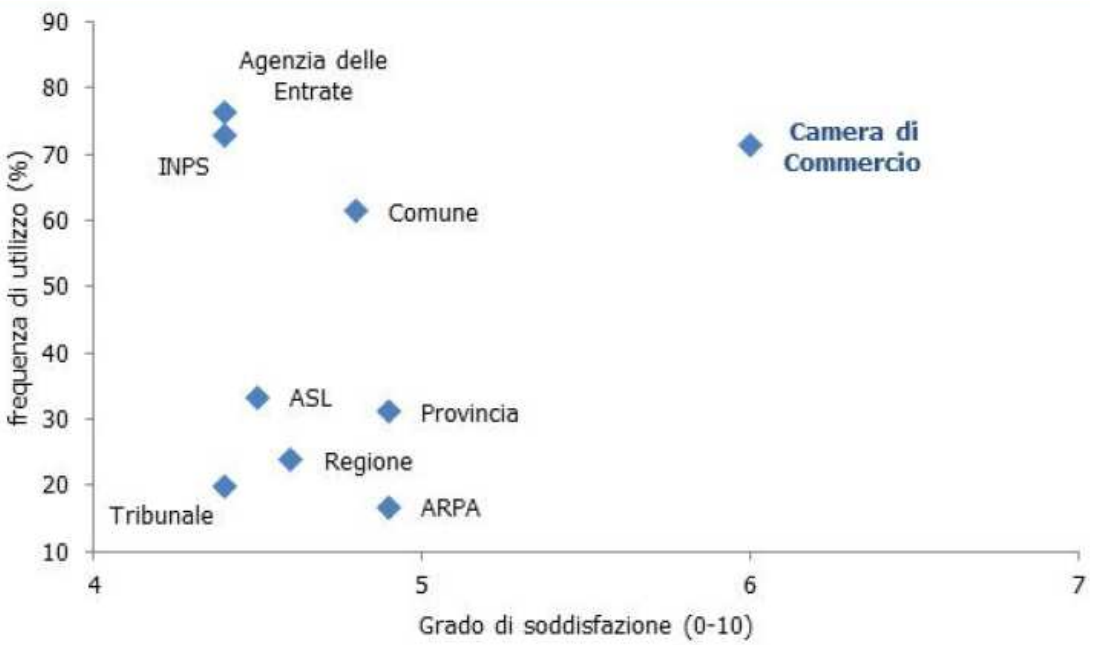
Le Camere di commercio ricevono, invece, il giudizio più alto in relazione al livello di soddisfazione percepito dagli intervistati. Su una scala da 0 a 10, il voto attribuito dai piccoli imprenditori alle CCIAA è pari a 6, come mostra il grafico seguente in assoluto il voto più alto rispetto a tutti gli altri Enti, che non riescono neppure ad avvicinarsi alla sufficienza.

Grado di soddisfazione media del servizio

Fonte: Indagine Fondazione Promo P.A. Rilevazione 2012. Dati riferiti a scala 0-10.

La CGIA di Mestre[204], incrociando la frequenza di utilizzo con il giudizio ottenuto, fa notare come le Camere di Commercio siano state l'ente che ampiamente più di altri abbia unito frequenza di utilizzo con una soddisfazione più che sufficiente. Ciò risulta molto importante proprio per il fatto che oltre il 70% delle imprese si serve delle Camere di Commercio come strumento di sostegno. Si noti, infine, come il grado di utilizzo non sia correlato direttamente alla soddisfazione dell'impresa in quanto per gradi di soddisfazione bassi, si ritrovano sia gradi di utilizzo alti (INPS e Agenzia delle Entrate) che bassi (Tribunale).

Correlazione tra grado di soddisfazione e grado di utilizzo



Fonte: Bortolussi G. (2014), pag. 21, su dati indagine Fondazione Promo P.A. Rilevazione 2012.

Peraltro, risultati similari a quelli riscontrati dalla fondazione Promo P.A. sono confermati anche dall'ISPO e dalla società SWG.

La ricerca di mercato dell'ISPO[205] svolta, per conto dell'Istituto G. Tagliacarne, è stata avviata nei primi mesi del 2014. A differenza della precedente indagine effettuata dalla Fondazione PROMO PA, l'ISPO ha confrontato le Camere di

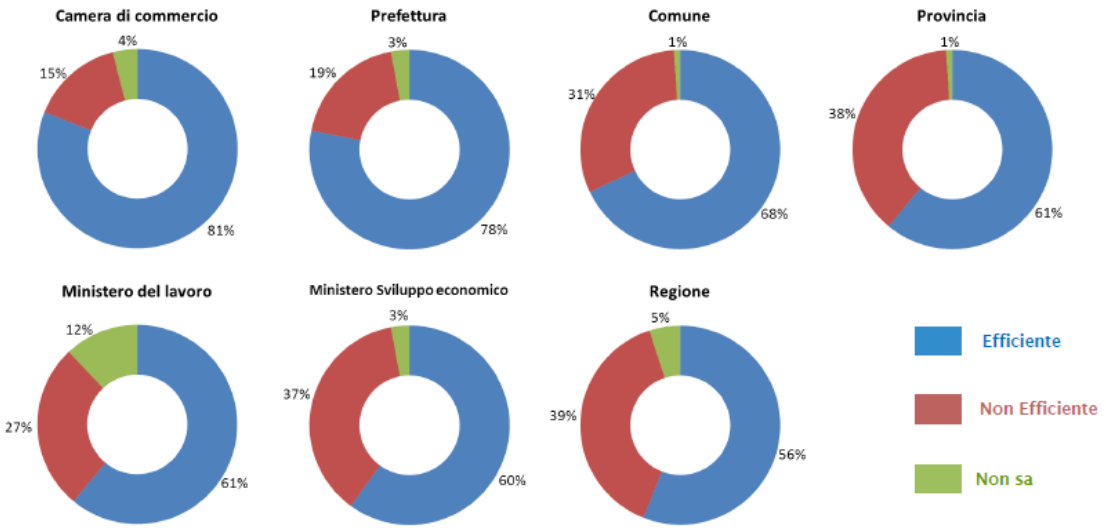
204 Le considerazioni esposte dalla CGIA di Mestre si fondano sulla rielaborazione dei risultati ottenuti dall'indagine della Fondazione Promo P.A. Si veda Bortolussi G. (2014).

205 L'indagine, realizzata dall'ISPO, è stata condotta su 1.303 imprese, di cui 1.003 di piccole dimensioni, articolate per classe di addetti, macrosettore, area geografica. I risultati della ricerca sono contenuti nel documento dell'ISPO "*La soddisfazione delle imprese circa alcuni Enti della Pubblica Amministrazione*".

commercio con le Prefetture, i Comuni, le Province, le Regioni ed, infine, con le sedi del Ministero del Lavoro e dello Sviluppo economico.

Nel grafico seguente si mostrano i giudizi indicati dalle imprese con meno di 50 dipendenti.

Giudizio sull'efficienza degli Enti più utilizzati dalle imprese



Fonte: Indagine ISPO. Rilevazione 2014.

L'indagine dell'ISPO conferma, altresì, l'elevato grado di utilizzo dei servizi forniti dalle Camere di commercio da parte delle imprese, siano esse piccole, medie e di grandi dimensioni. Nel dettaglio, gli Enti camerali sono risultati al primo posto seguiti dai Comuni e dalle Province.

La ricerca di mercato della società SWG, presentata il 7 novembre 2014 in collaborazione con l'Unione nazionale delle Camere di commercio, ha anch'essa come obiettivo la rilevazione degli scenari attuali e futuri del sistema camerale, sia a livello nazionale che con specifico riferimento alle regioni del nord-est del paese. In particolare, nelle slide di sintesi pubblicate[206], oltre a descrivere le dinamiche in atto nel paese ed il grado di fiducia dei cittadini del nord-est, si mostrano i risultati delle opinioni del campione consultato con riguardo alla conoscenza e al ruolo delle Camere di commercio nel Nord-est ed ai cambiamenti in atto e futuri delle stesse Camere e degli altri Enti pubblici intermedi.

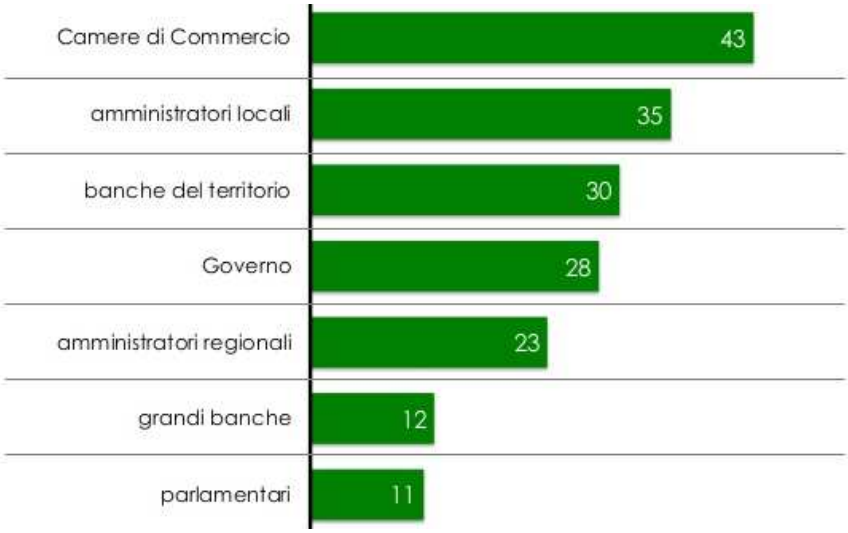
Tra i risultati, innanzitutto, emerge con forza l'elevatissima conoscenza delle Camere

206 Per ulteriori approfondimenti si veda il sito internet di Unioncamere ed il sito www.slideshare.net/pdcamcom/indagine-swg-unioncamere-padova2014.

di commercio: si tratta del 100% degli imprenditori intervistati ed il 99% dei cittadini.

I risultati riguardo il grado di fiducia rappresentano un'ulteriore conferma, ponendo al primo posto le Camere di commercio seguite dalle amministrazioni locali.

Grado di fiducia negli Enti pubblici



Fonte: Indagine SWG, *Scenari per le camere di commercio*. Rilevazione 2014. Dati espressi in valori %.[207]

Nell'immaginario dei partecipanti al focus, secondo la ricerca, le Camere di commercio hanno una perfetta conoscenza della situazione delle aziende, avendo a disposizione i dati di bilancio e gli altri dati di tipo "anagrafico".

Le Camere di commercio secondo le opinioni emerse vengono equiparate non tanto a dei "gendarmi", in quanto la funzione di controllo ha carattere residuale e generalmente associata all'Agenzia delle entrate, ma a degli "angeli custodi" che tutelano dalla burocrazia eccessiva ed aiutano a produrre la documentazione necessaria.

207 L'intervista ha previsto la possibilità di fornire anche scelte multiple.

Le Camere di commercio secondo l'opinione pubblica

Fonte: Indagine SWG, *Scenari per le camere di commercio*. Rilevazione 2014.

Nella tabella seguente si mostrano i risultati in relazione al contributo fornito dagli Enti in termini di crescita del Paese.

I soggetti che contribuiscono alla crescita del Paese

i Comuni	41
le Camere di Commercio	36
le Regioni	34
i Ministeri	23
la Banca d'Italia	22
il Parlamento	19
le banche	16

Fonte: Indagine SWG, *Scenari per le camere di commercio*. Rilevazione 2014. Dati espressi in valori %.[208]

208 I risultati esposti si riferiscono alla somma dei valori positivi. L'intervista ha previsto la possibilità di

Ulteriori quesiti somministrati agli intervistati dalla società SWG evidenziano, invece, come per i cittadini le riforme che potrebbero interessare il sistema Camerale abbiano carattere residuale rispetto ad altre tematiche aventi un impatto di maggior spessore per la crescita del Paese.

Nel dettaglio, le Camere di commercio sono maggiormente apprezzate per le competenze svolte nei seguenti ambiti: sviluppo economico del territorio, sviluppo e nascita di nuove imprese, crescita delle esportazioni e formazione lavoro.

Il ruolo delle Camere di commercio

Fonte: Indagine SWG, *Scenari per le camere di commercio*. Rilevazione 2014. Dati espressi in valori %.

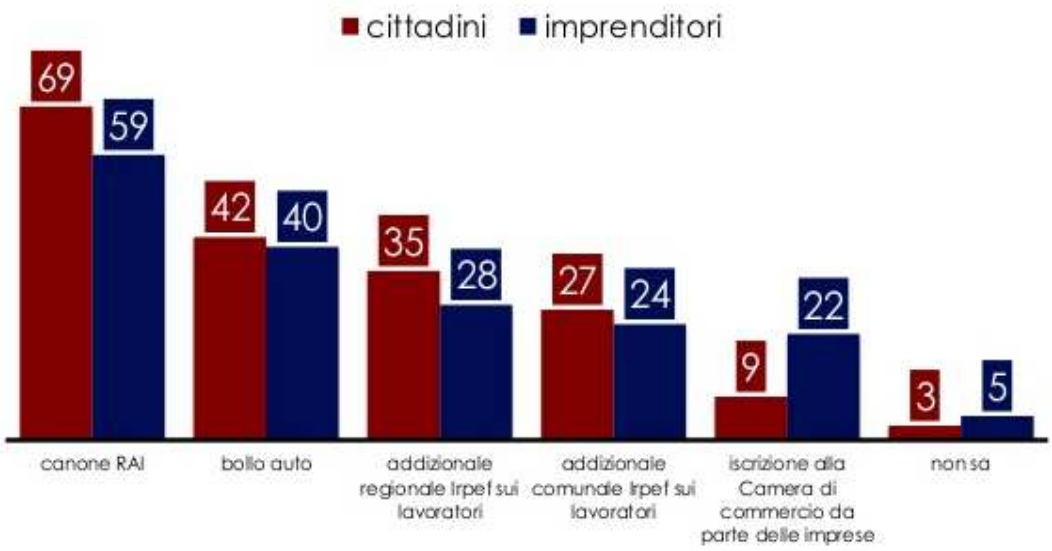
Nelle successive tabelle, si mostrano i risultati relativi all'importanza, per i cittadini e per le imprese, della riduzione ed degli accorpamenti dei diversi Enti pubblici intermedi e dell'abrogazione di imposte e tributi ritenuti non equi o indispensabili.

fornire anche scelte multiple.

Le misure di riduzione della spesa pubblica ritenute maggiormente efficaci

Fonte: Indagine SWG, *Scenari per le camere di commercio*. Rilevazione 2014. Dati espressi in valori %.

Le tipologie di tasse da abolire poiché ritenute non eque o indispensabili



Fonte: Indagine SWG, *Scenari per le camere di commercio*. Rilevazione 2014. Dati espressi in valori %.[209]

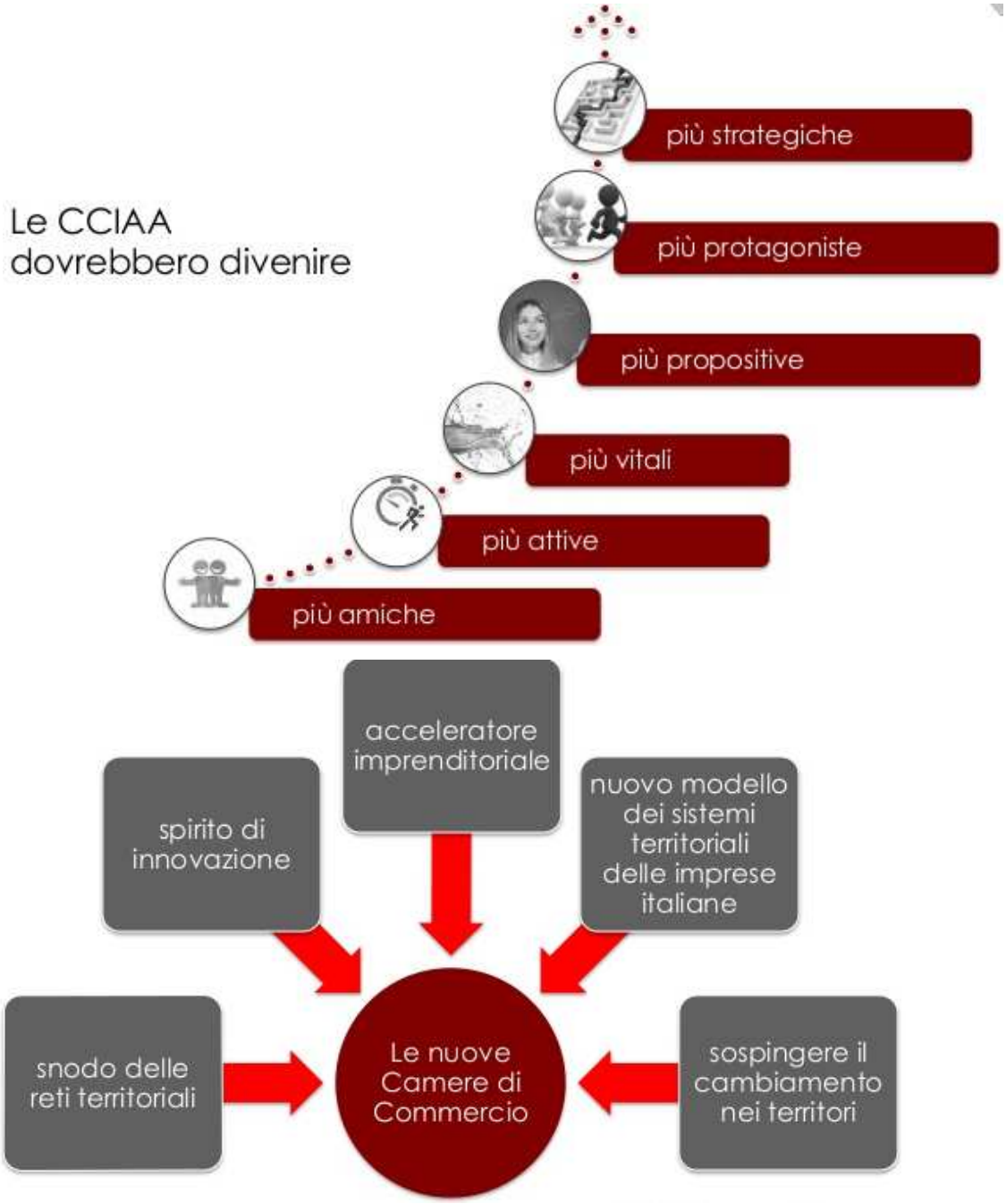
L'indagine, infine, mostra alcuni suggerimenti[210] ed impressioni fornite dagli

209 L'intervista ha previsto la possibilità di fornire anche scelte multiple.

210 Secondo alcuni, ad esempio, la funzione di tutela dovrebbe essere più ampia, vegliando sull'attività degli

intervistati in relazione alle prospettive future di miglioramento e di cambiamento degli Enti camerali.

Il percorso di cambiamento delle Camere di commercio



Fonte: Indagine SWG, *Scenari per le camere di commercio*. Rilevazione 2014.

imprenditori e inviando loro dei warning nel momento in cui i dati mostrassero una difficoltà dell'azienda, del settore o del territorio. Si veda SWG, indagine "*scenari per le camere di commercio*", 7 novembre 2014.

Il percorso di cambiamento delle Camere di commercio: gli obiettivi a cui tendere

Fonte: Indagine SWG, *Scenari per le camere di commercio*. Rilevazione 2014. Dati espressi in valori medi su scala 1 - 10.[211]

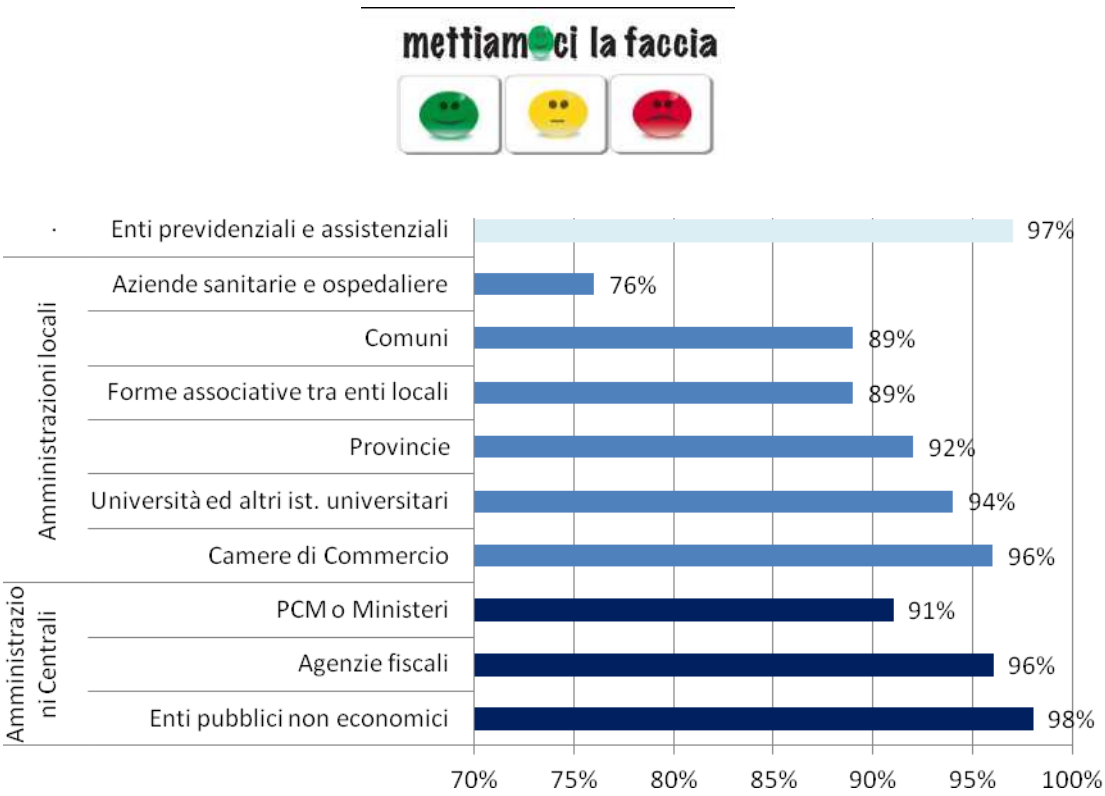
Un'ulteriore indagine che può fornire utili risultati ai fini della presente analisi è il progetto "Mettiamoci la faccia"[212] realizzato dal Dipartimento della Funzione pubblica. Il progetto, in sintesi, prevede la rilevazione sistematica della customer satisfaction tramite emoticons.

Nel grafico seguente si mostrano i risultati, conseguiti al 31 agosto 2014, presentati dal Dipartimento della Funzione pubblica.

211 Agli intervistati è stata posta la domanda: secondo la sua opinione, su che cosa si dovrebbe concentrare l'azione delle Camere di commercio nei prossimi anni? Esprima la sua opinione su una scala da 1 a 10 dove 1 vuol dire "per niente" e 10 "moltissimo".

212 Al progetto aderiscono attualmente 1.025 Pubbliche amministrazioni di cui 9 Camere di commercio. Per maggiori dettagli dell'iniziativa si veda il sito internet www.qualitapa.gov.it.

La valutazione dell'utenza per i servizi resi allo sportello



Fonte: Indagine Dipartimento della Funzione pubblica, *Mettiamoci la faccia*. Rilevazione 2009/14. Dati relativi ai giudizi positivi in termini %.

Un maggior dettaglio sui giudizi espressi dagli utenti camerali è stato fornito anche della Camera di commercio di Taranto[213]. L'ente camerale pugliese, durante il periodo di sperimentazione del progetto, ha rilevato giudizi per il 97% positivi, ovvero 166 emoticon verdi, 5 gialli e nessun rosso.

Passando, invece, in rassegna i diversi servizi forniti dalle Camere di commercio, secondo l'indagine dell'ISPO, gli utenti hanno maggiormente apprezzato (giudizi compresi tra 8 e 10), nell'ordine, quelli afferenti al Registro delle imprese, alla comunicazione unica e alla diffusione di informazioni economiche e di mercato, soprattutto per con riferimento all'export.

In particolare, come si evince dal grafico successivo, circa il 60% delle aziende con meno di 50 addetti[214] si è rivolto ad una Camera di commercio per la fruizione di

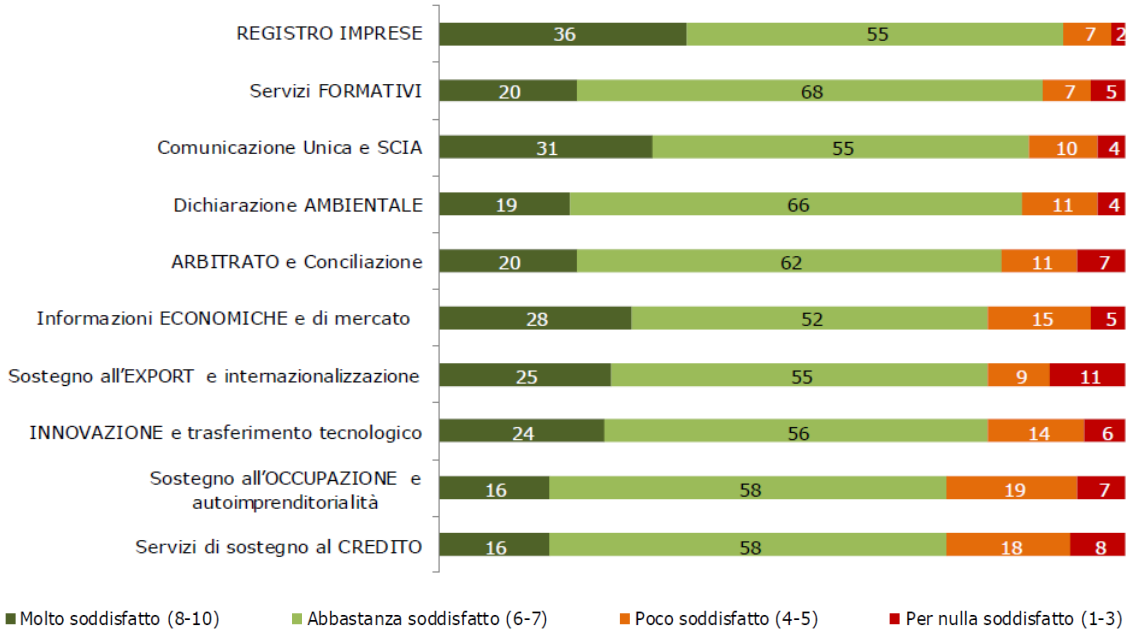
213 La Camera di commercio di Taranto è stata individuata come camera pilota per la sperimentazione in questione. Le relative rilevazioni sono avvenute nel periodo maggio - giugno 2009.

214 Risultati similari sono ascrivibili all'indagine relativa alle imprese con oltre 50 addetti: il 72% delle imprese ha fruito di tali servizi ed ha manifestato, nel 94% dei casi, un giudizio positivo.

servizi connessi al Registro delle imprese. Il 91% del campione ha manifestato, inoltre, un giudizio positivo per il servizio reso (voti compresi tra 6 e 10).

Di converso, le attività che hanno riportato maggiori giudizi negativi (voti compresi tra 1 e 5), sia tra le piccole che tra le medio - grandi aziende, sono risultati, invece, quelle relative alla promozione economica ovvero al sostegno al credito e al sostegno all'occupazione e all'autoimprenditorialità.

La valutazione delle piccole aziende per i servizi resi dalle Camere di commercio



Fonte: Indagine ISPO, *La soddisfazione delle imprese circa alcuni Enti della Pubblica Amministrazione*. Rilevazioni 2014. Dati espressi in valori medi su scala 1 - 10.

Al di là dei risultati specifici appena esposti, relativi ad indagini sui servizi erogati dalle Camere di commercio, appare opportuno considerare anche i giudizi relativi all'operato in generale della pubblica amministrazione, i quali seppur in maniera mediata contribuiscono a valutare l'operato degli enti camerali.

I risultati di tali indagini[215] - pur mostrando una lieve moderazione del giudizio negativo rispetto al più recente passato - continuano a mostrare una prevalente insoddisfazione, degli intervistati, verso l'operato della Pubblica amministrazione nel suo complesso considerata. In dettaglio, gli imprenditori si sono dichiarati poco soddisfatti o del tutto insoddisfatti 7 volte su 10.

215 Cfr. Giachi A. (2012). Si veda anche il documento di Unioncamere "*Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1577 relativo alla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" – Allegato 4.

Peraltro, ai fini della presente indagine non possono essere tralasciate le considerazioni fornite da istituzioni internazionali che svolgono un ruolo cruciale nello studio degli oneri amministrativi sostenuti dalle imprese e nell'analisi comparativa dei diversi sistemi nazionali. Se, infatti, le Camere di commercio rappresentano la principale interfeccia della pubblica amministrazione con le imprese, le considerazioni contenute in tali rapporti costituiscono importanti spunti di riflessione per l'intero Sistema camerale.

La World Bank, ad esempio, nel rapporto sulla onerosità dei sistemi regolamentari, denominato Doing Business[216] pubblica una serie di indicatori che costituiscono un riferimento per "misurare" l'intensità delle riforme attuate dai diversi paesi. Gli indicatori pongono, altresì, attenzione all'attuazione effettiva delle norme, un metro per comprendere come si è modificato negli ultimi anni rapporto tra le amministrazioni pubbliche e le imprese.

L'Italia, secondo gli esperti della Banca Mondiale, si posiziona, nel rapporto 2015, solo al 56° posto, con un punteggio di 68,48 su 100, nella classifica relativa all'indicatore aggregato del "Fare impresa". Va, tuttavia, rilevato un sensibile miglioramento - dal 65° posto al 56° - rispetto alla precedente rilevazione, contenuta nel rapporto 2014. Il miglioramento del rating del nostro paese risulterebbe dovuto in parte anche allo snellimento delle procedure di registrazione delle imprese[217], attività per la quale le Camere di commercio risultano coinvolte attivamente.

Per quanto di interesse ai fini della valutazione delle Camere di commercio, nella fotografia dell'Italia, esposta nel rapporto, risalta anche il risultato dell'indicatore "Total tax rate", secondo il quale le imposte e tasse pagate dalle imprese – tra cui figurano anche quelle dovute agli Enti camerali – costituiscono addirittura il 65,4% dei profitti conseguiti. Per le imprese, la pressione fiscale italiana risulterebbe, peraltro, poco al di sotto di quella francese (66,6%) ma ben al di sopra di quella tedesca (48,8%) e di quella inglese (33%).

216 Gli ultimi dati pubblicati, relativi all'anno 2014, sono esposti nel Doing Business 2015. Si veda World Bank (2014) ed il sito internet www.doingbusiness.org/.

217 Lo snellimento delle procedure in questione ha consentito, inoltre, il miglior posizionamento dell'Italia (46° posto su 189, con un recupero rispetto la precedente rilevazione di ben 44 posti) nella specifica classifica del "Starting a business". In altre parole, dal 2014, per avviare un'impresa in Italia occorrono 5 formalità burocratiche e 5 giorni lavorativi. Si veda il documento Doing Business 2015 (dati relativi al 2014), pp. 4, 158 e 194.

Gli indicatori del "Fare impresa" in Italia nel rapporto della Banca Mondiale

ITALY	
Ease of doing business rank (1–189)	56

OECD high income	
Overall distance to frontier (DTF) score (0–100)	68.48

✔ **Starting a business** (rank)	46
DTF score for starting a business (0–100)	91.22
Procedures (number)	5
Time (days)	5
Cost (% of income per capita)	14.1
Minimum capital (% of income per capita)	0.0
Paying taxes (rank)	141
DTF score for paying taxes (0–100)	62.13
Payments (number per year)	15
Time (hours per year)	269
Total tax rate (% of profit)	65.4

✔ Reform making it easier to do business

Fonte: World Bank (2014), pag. 194.

Anche i più recenti dati della Relazione sulla competitività europea 2014 "*Aiutare le imprese a crescere*" della Commissione Europea fanno notare che, in Italia, la durata e il numero di formalità burocratiche richieste dalla Pubblica Amministrazione costano alle imprese circa 31 mila miliardi di euro l'anno. Un fenomeno che viene collegato a una legislazione poco chiara, a una mancanza di comunicazione tra amministrazioni differenti, a una mancanza di trasparenza e a un elevato numero di procedure da seguire.

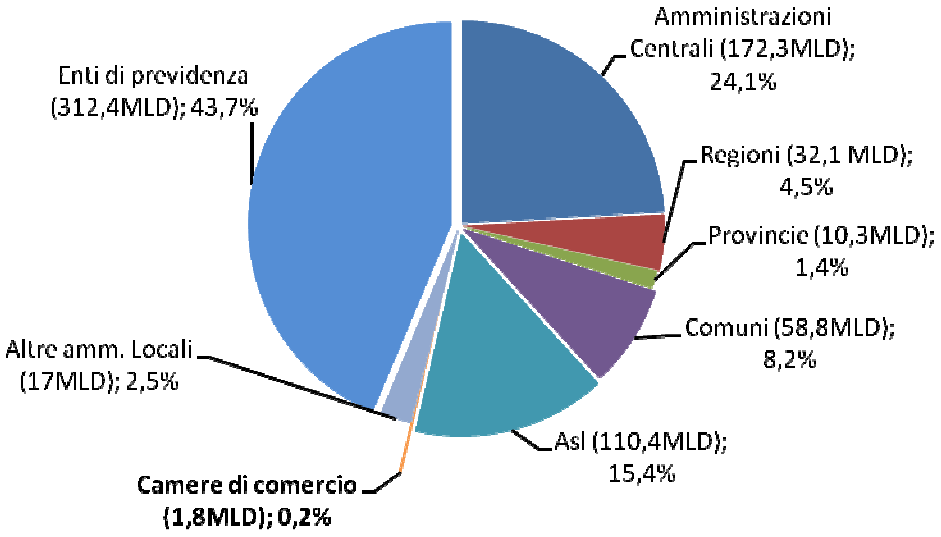
3. L'economicità, l'efficienza e l'efficacia della gestione

Uno studio della CGIA di Mestre[218], fondato sui dati disponibili di contabilità pubblica per il 2012, fa notare che dei 715 miliardi di spesa pubblica primaria

218 Si veda Bortolussi G. (2014).

soltanto lo 0,2% è riferibile alle Camere di commercio. Come mostra la tabella seguente, le quote maggiori di spesa pubblica sono riferibili agli Enti previdenziali (43,7%), in ragione dell'attività di erogazione delle prestazioni pensionistiche e sociali, e alle Amministrazioni centrali, che assorbono il 24,1% della spesa pubblica al netto degli interessi.

Distribuzione della spesa pubblica primaria per livelli di governo



Fonte: Ns. Elaborazioni su dati ISTAT. [219]

L'elevata autosufficienza finanziaria e il buon andamento delle politiche di contenimento dei costi, sono invece testimoniate dai risultati di esercizio conseguiti negli ultimi anni dalle singole Camere di Commercio.

Nel periodo 2007 – 2012, gli enti camerali considerati nel loro complesso hanno fatto registrare un avanzo cumulato che supera i 480 milioni di euro. Il dato in controtendenza riguarda il 2012 anno nel quale si è conseguito un disavanzo pari a 15 milioni di euro[220].

219 La spesa pubblica riportata in tabella è riferita al 2012 ed è al netto degli interessi (spesa primaria) e dei flussi di risorse da un livello di governo all'altro. Per le Camere di commercio, gli oneri correnti sono tratti dal conto economico. Cfr. Bortolussi G.. (2014), pp. 14 – 15.

220 La CGIA di Mestre fa notare che "Pur con tutte le opportune accortezze metodologiche, nello stesso periodo (2007- 2012) l'indebitamento netto cumulato di Province e Comuni risulta essere negativo, rispettivamente pari a -3,7 miliardi e a -2,4 miliardi; per quanto concerne le Regioni, invece, si evidenzia un saldo attivo di 3,8 miliardi, anche se bisogna considerare il fatto che la dimensione del bilancio delle Amministrazioni regionali è infinitamente maggiore di quello delle Camere di Commercio". Cfr. Bortolussi G. (2014), p. 25.

I risultati d'esercizio delle Camere di commercio (milioni di euro)

	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2007-2012
AVANZO (DISAVANZO) D'ESERCIZIO	(15)	38	34	78	187	162	**484**

Fonte: Ns. elaborazioni su dati ISTAT.

Appare opportuno precisare che, per il sistema camerale, il risultato di bilancio riveste una connotazione specifica. Come chiarito, infatti, dal Ministero dello Sviluppo economico il perseguimento di un avanzo economico, in assenza di uno specifico disegno programmatico, contrasta con le finalità istituzionali dell'ente camerale.[221]

In quest'ottica, pertanto, sembra corretto ritenere che gli interventi promozionali programmati dovrebbero tendenzialmente assorbire gli avanzi pubblici creati dalla gestione ordinaria, ponendo gli enti camerali in una situazione, di medio/lungo periodo, di sostanziale pareggio di bilancio considerato al lordo dei risultati della gestione straordinaria.

Si ritiene, inoltre, che i risultati della gestione straordinaria, laddove positivi, come peraltro si rileva dai bilanci consuntivi degli ultimi esercizi, potranno costituire, entro limiti contenuti, una riserva di valore per fronteggiare eventi imprevisti nelle gestioni future. Viceversa, in caso di conseguimento di risultati negativi, l'organo di indirizzo politico dovrà tenerne debitamente conto nell'approvazione del successivo bilancio preventivo, limitando contestualmente il volume degli interventi promozionali da effettuare.

Ciò premesso, l'analisi dei risultati conseguiti dalle Camere di commercio può essere condotta, da un lato, confrontando l'andamento degli avanzi della gestione ordinaria, del volume di interventi promozionali e della gestione straordinaria e, dall'altro, valutando il grado di assorbimento dei proventi correnti con gli oneri della gestione amministrativa (oneri correnti - interventi economici).

Nella tabella successiva si propone la serie storica (2007-2012) dei risultati d'esercizio ed il volume degli interventi promozionali.

221 Si veda il Cap. III, paragrafo II e la Circolare del Ministero dello Sviluppo economico n. 3612/C del 2007 e la Circolare del Ministero dello sviluppo economico n. 3622/C del 2009.

Gli interventi economici ed i risultati delle CCIAA (migliaia di euro)

	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Risultato della gestione corrente (al netto degli interventi economici)	421.505	445.752	447.465	449.247	456.146	375.609
Gestione finanziaria	36.507	31.261	19.970	53.334	53.983	41.968
Differenza rettifiche di valore attività finanziaria	-27.053	-18.646	-19.937	-29.266	-18.666	-13.785
Risultato gestione ordinaria	**430.960**	**458.367**	**447.498**	**473.316**	**491.463**	**403.792**
Risultato della gestione straordinaria	68.099	75.644	84.901	72.890	87.321	107.783
Interventi economici	**-514.545**	**-495.602**	**-498.679**	**-468.004**	**-391.456**	**-349.336**
Avanzo (disavanzo) economico d'esercizio	(15.486)	38.409	33.721	78.202	187.328	162.239

Fonte: Ns. elaborazioni su dati ISTAT.

Dai valori mostrati in tabella si rileva, soprattutto negli ultimi anni oggetto di osservazione, una puntuale attuazione delle politiche di pareggio di bilancio e di programmazione degli interventi economici, come raccomandato dal Ministero dello Sviluppo economico.

Si può rilevare,altresì, nel periodo considerato, un sostanziale incremento (+47%) dei volumi di interventi economici – i quali sono passati dai 350 milioni di euro del 2007 agli oltre 510 milioni di euro del 2012. L'incremento nel periodo considerato risulta finanziato sia dalle maggiori risorse affluite con riferimento ai proventi correnti – i quali hanno registrato una variazione nel medesimo periodo del +20% - e dall'utilizzo degli avanzi economici degli esercizi precedenti[222].

Con riguardo, invece, al grado di assorbimento dei proventi correnti con i costi strutturali (oneri correnti al netto degli interventi economici) si riporta la tabella seguente, la quale mostra una tendenziale continuità dei valori nel corso degli ultimi anni.

222 Si dovrebbe trattare di una quota pari a circa 100 milioni di euro considerato che, nel periodo 2007-2012, a fronte di un avanzo cumulato di circa 484 milioni di euro, il patrimonio netto delle Camere di commercio si è incrementato di circa 382 milioni di euro.

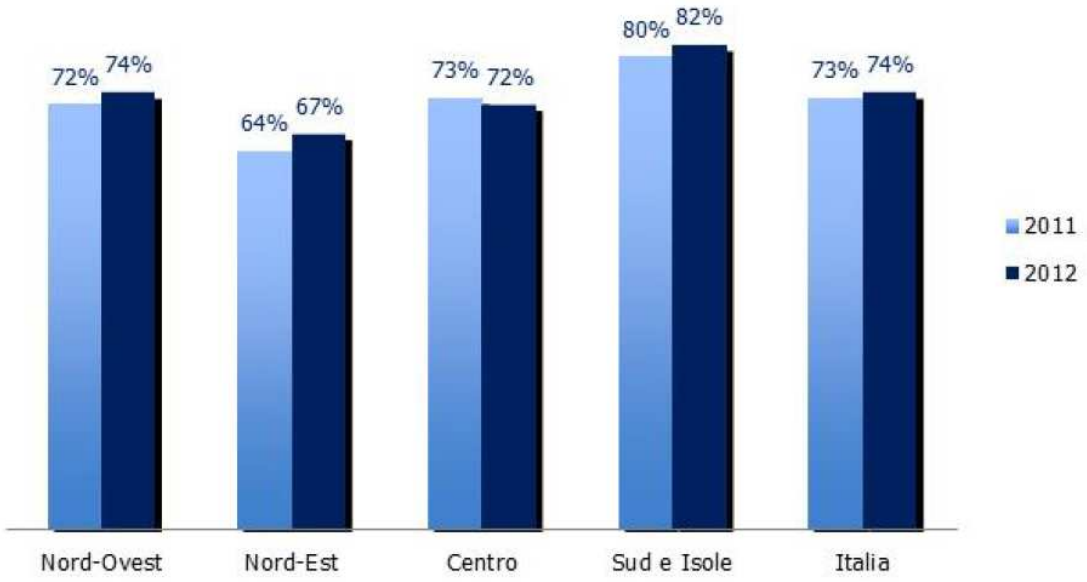
Assorbimento dei proventi correnti con i costi strutturali

	2012	2011	2010	2009	2008	2007	Var. % 2007-12
Assorbimento prov. correnti con oneri correnti (al netto degli interventi economici)	74,1%	72,6%	72,5%	72,0%	71,0%	72,3%	**2,43%**

Fonte: Ns. elaborazioni su dati ISTAT.

Secondo quanto riportato nell'ultima Relazione annuale di Unioncamere, si evince un risultato leggermente più performante per le Camere che operano nell'area del Nord Est, "*favorito da una densità e da una maggiore tenuta rispetto alla crisi del tessuto produttivo locale, su cui meglio si innestano le spinte a un più efficiente funzionamento della macchina amministrativa camerale*".[223] Dai dati si desume una maggiore incidenza dei costi strutturali nelle Camere di commercio del Sud e delle Isole: tale indicatore nel 2012 ha raggiunto l'82%, in crescita di due punti rispetto l'anno precedente.

Assorbimento dei proventi correnti con i costi strutturali – distinzione per macroarea geografica



Fonte: Ns. elaborazioni su dati ISTAT. Dati 2011/12.

223 Cfr. Osservatorio camerale (2013) e Bortolussi G. (2014), p. 23.

Dal lato della gestione corrente, le entrate delle Camere di commercio ammontano a circa 1,63 miliardi di euro (dato 2012); esse derivano principalmente dal diritto annuale - cresciuto[224] del 27%, nel periodo 2007/2012 - e dai diritti di segreteria - i quali registrano una flessione del 2% nel medesimo periodo.[225]

Ulteriori entrate, circa l'8%, sono costituite, infine, dai contributi, trasferimenti e corrispettivi derivanti dai servizi offerti alle imprese associate.[226] Tali entrate risultano incrementate – nel periodo considerato - dell'8%.

Nel complesso, i proventi correnti manifestano una crescita significativa rispetto al 2007 (+20%): tuttavia, appare opportuno segnalare che l'incremento di maggior rilievo (+16%) si è registrato nell'anno 2008.

L'andamento dei proventi correnti

	2012	2011	2010	2009	2008	2007	Var. % 2007-12
Proventi correnti:	**1.626.152**	**1.628.417**	**1.624.743**	**1.602.913**	**1.574.868**	**1.357.127**	**20%**
Diritto annuale	1.196.993	1.190.390	1.171.895	1.175.071	1.134.665	942.740	27%
Diritti di segreteria	262.966	274.771	276.343	267.849	277.663	267.286	-2%
Contributi, Trasferimenti ed altre entrate	135.879	132.207	144.857	130.353	135.272	125.404	8%
Proventi da gestione di beni e servizi	30.579	31.988	32.440	29.095	26.379	20.959	46%

Fonte: Ns. elaborazioni su dati ISTAT. Dati in migliaia di euro.

Dal lato degli oneri correnti emerge una crescita del 29% tra il 2007 e il 2012. A contribuire a questo incremento di spesa sono stati in particolar modo gli interventi economici a sostegno delle imprese e gli ammortamenti e accantonamenti. Nel primo caso si è registrato un passaggio dai 349 milioni del 2007 ai 515 milioni di euro del 2012 (+47%), sottolineando lo sforzo messo in campo dalle Camere di

224 Tale dinamica è quasi completamente imputabile al picco del 2008, determinato da alcune significative modifiche apportate dal Ministero dello Sviluppo Economico agli importi del diritto annuale. Vedasi il DM 23 marzo 2007 ed il DM 1 febbraio 2008.

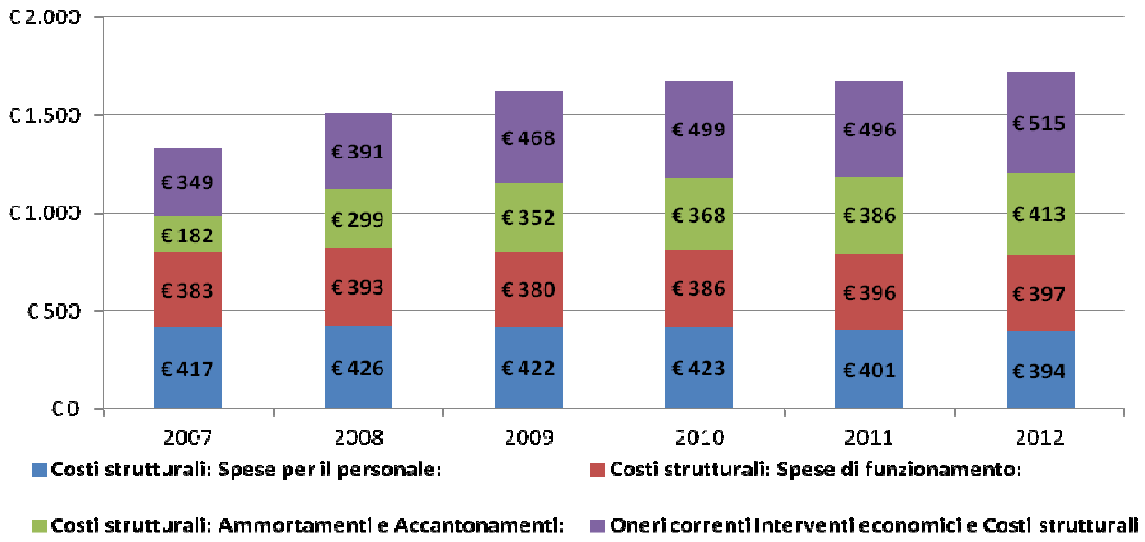
225 Per ulteriori approfondimenti riguardo i proventi correnti delle Camere di commercio si veda il Capitolo IV paragrafo 4.

226 Rientrano in questa tipologie di entrate, ad esempio, i corrispettivi versati dall'Istat per la realizzazione dei Censimenti generale dell'industria e dei servizi e dei Censimenti delle istituzioni non profit.

Commercio per sostenere il rilancio dell'economia. Nel secondo caso, invece, l'incremento ha riguardato la crescita progressiva della svalutazione dei crediti, anch'esso effetto della crisi economica e delle difficoltà nell'esigere crediti vantati verso terzi[227].

Nell'arco temporale considerato risultano, infine, controbilanciate le variazioni intervenute nelle spese per il personale (-5%) e per quelle di funzionamento (+4%).[228]

L'andamento dei costi strutturali e degli oneri correnti



Fonte: Ns. elaborazioni su dati ISTAT. Dati in milioni di euro.

Le spese per il personale sostenute dalle Camere di commercio, pari a poco meno di

227 Nel periodo 2007-2012, le svalutazioni dei crediti iscritte in bilancio tra gli oneri correnti – voce ammortamenti e accantonamenti – sono quasi triplicate passando da 85 milioni di euro ad oltre 331 milioni di euro. A tale proposito, nel documento dell'Osservatorio camerale si legge "*La recessione economica, infatti, ha consolidato nelle Camere comportamenti legati a prudenziali maggiori accantonamenti al fondo svalutazione crediti per gli importi di diritto annuale non incassati in anni precedenti, e che si ritengono ormai non più esigibili*". Cfr. Osservatorio camerale (2013), p. 44.

228 Al riguardo, si ricorda che per effetto delle recenti disposizioni emanate in materia di spending review parte dei costi che le Camere di commercio sostenevano per il funzionamento sono devolute all'erario. Si veda ad esempio, l'art. 61, comma 17, del D.l. n. 112 del 2008 e s.m.i. il quale prevede che le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e dalle maggiori entrate (ad esempio costi per manutenzioni, consulenze e consumi intermedi) sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotate di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. Nel complesso i trasferimenti Per maggiori approfondimenti riguardo gli oneri correnti delle Camere di commercio si veda anche il Capitolo IV, paragrafo 5.

400 milioni di euro, rappresentano lo 0,2% del totale dei costi del personale pubblico in Italia.[229] La parte più rilevante della spesa compete alle Amministrazioni centrali dello Stato (Ministeri, Organi Istituzionali ecc.), pari al 56,2%; seguono le ASL con il 21,5%, i Comuni con il 9,4%, le Regioni con il 3,6%, gli Enti di previdenza con il 2,1% e le Province con l'1,4%.[230]

Negli ultimi anni, in linea con l'andamento complessivo delle pubbliche amministrazioni, le Camere di commercio hanno progressivamente ridotto il costo sostenuto per il personale agendo prioritariamente con tagli alle proprie piante organiche. Al riguardo, appare opportuno precisare che, nel periodo 2003 – 2012, la riduzione del personale camerale in servizio risulta pari a circa il 12% a fronte di un dato relativo all'intero comparto pubblico che si attesta a poco meno del 7%.[231]

Secondo l'ultimo rapporto sull'osservatorio camerale, nel 2012 oltre la metà delle Camere di commercio (il 53% circa) ha operato un processo di riorganizzazione, ottenendo risultati estremamente significativi sul fronte della riduzione dei costi connessi al funzionamento della macchina organizzativa.

Ciò dimostra, secondo l'osservatorio camerale, la capacità delle Camere di commercio di intraprendere percorsi virtuosi valorizzando al meglio le risorse disponibili, senza sacrificare i livelli dei servizi: se negli anni precedenti l'intervento riorganizzativo – in risposta anche a precisi input normativi – mirava soprattutto a creare assetti più idonei alla progressiva contrazione del personale in servizio, oggi la risposta del Sistema evidenzia una maggiore capacità di analisi e approfondimento, con azioni che interessano la contabilità e le procedure del singolo ente e che sono volte a individuare le possibili ottimizzazioni nel servizio, riducendo al minimo gli spazi operativi ove possano annidarsi spazi di inefficienza.[232]

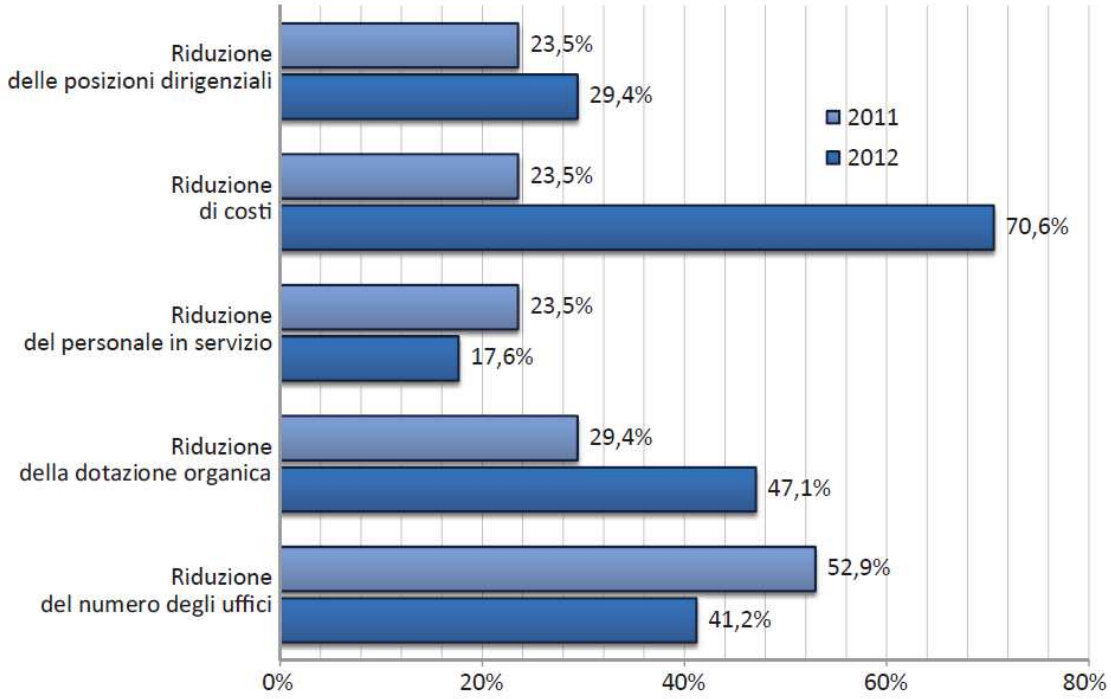
229 Tale voce di costo incide per il 22,9% sul totale degli oneri correnti ed assorbe il 24,2% dei proventi correnti. Cfr. ISTAT (2012).

230 In termini assoluti, nel 2012 la spesa totale della Pubblica Amministrazione per il personale ha sfiorato i 166 miliardi di euro. Alle Amministrazioni centrali sono imputabili 93 miliardi di euro, mentre per quanto concerne le Amministrazioni locali il costo del personale ammonta a circa 69 miliardi. Si veda Bortolussi G. (2014), pp. 16 - 18.

231 Per ulteriori analisi riguardo le caratteristiche del costo del personale si veda anche il Capitolo IV, paragrafo 2.

232 Fonte: Osservatorio camerale (2013), pp. 17 e ss.

Processi di riorganizzazione interna delle Camere di commercio



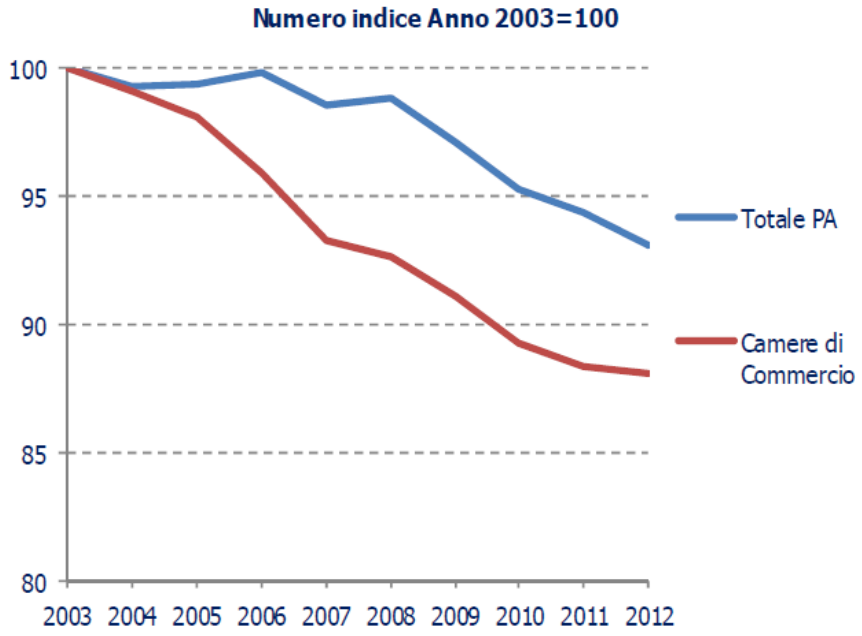
Fonte: Osservatorio camerale (2013), pag. 18.

Anche in questi percorsi, orientati nell'insieme a snellire le strutture organizzative, in senso sia verticale sia orizzontale, unito alla sempre maggiore attenzione nel misurare gli effetti prodotti dalla loro adozione nell'ottica di far sì che metodi e risultati divengano patrimonio stabile dell'ente che si adopera, rappresentano una costante dell'azione camerale. Lo confermano, anche in questo caso, i dati rilevati dall'osservatorio camerale, secondo cui nel 2012 circa l'85% delle Camere che hanno intrapreso interventi di riorganizzazione interna – circa la metà delle realtà locali – lo hanno fatto avvalendosi di professionalità interne all'ente, con un ricorso alla consulenza esterna che, per contro, risulta sempre più contenuto: numeri che confermano un aumento delle competenze interne che, per ovvie ragioni, si accompagna a un effettivo contenimento dei costi della riorganizzazione.

Significative le scelte di intervento verso la riduzione delle piante organiche o del personale in servizio, con una sensibile crescita dell'investimento delle Camere in queste forme di razionalizzazione e contenimento dei costi.

Rilevante, inoltre, anche l'incremento degli interventi volti alla riduzione delle posizioni dirigenziali: dal 23,5% del 2011 al 29,4% dell'obiettivo d'azione nel 2012.

La dinamica del personale della P.A. e delle Camere di commercio



Fonte: Bortolussi G. (2014), pag. 17, su dati RGS.

In estrema sintesi, analizzando la struttura dei proventi e degli oneri correnti delle Camere di Commercio, emergono alcune tendenze generali che appaiono ormai consolidate nella gestione degli ultimi anni. Nello specifico:

1. nonostante la sostanziale stabilità del gettito negli ultimi anni, l'incidenza delle entrate da diritto annuale sul totale dei proventi correnti aumenta in maniera significativa, passando dal 69% nel 2007 al 74% nel 2012;

2. nel periodo 2007-2012 la quota di risorse destinate dalle Camere di Commercio alle spese per il personale, voce che tradizionalmente si caratterizza per un'estrema rigidità, flette in maniera rilevante, scivolando dal 31% al 23%;[233]

3. analogamente, si registra un significativo ridimensionamento delle spese di funzionamento, in quanto la loro quota sul bilancio delle Camere di Commercio si riduce dal 29% del 2007 al 23% del 2012;

4. cresce progressivamente la quota di risorse destinate agli interventi economici per le imprese, fino a raggiungere il 30% nel 2012;[234]

5. crescono in maniera esponenziale, all'interno della voce "ammortamenti ed accantonamenti", le svalutazioni dei crediti, in particolare, quelli riferiti al diritto

233 Nello stesso periodo la dinamica del complesso del personale pubblico è stata pari al -6,9%: la riduzione del personale nelle CCIAA è stata a velocità doppia. Cfr. Bortolussi G. (2014), pp. 12 - 13.

234 Cfr. Bortolussi G. (2014), pp. 12 - 13.

annuale; tra il 2007 ed il 2012, l'incidenza di questa voce, sul totale degli oneri correnti aumenta dal 14% al 24%.

La struttura dei proventi e degli oneri correnti

	2012	2007
Diritto annuale	74%	69%
Diritti di segreteria	16%	20%
Contributi, trasferimenti ed altre entrate	8%	9%
Altri proventi	2%	2%
Proventi correnti:	**100%**	**100%**
Spese per il personale	23%	31%
Spese di funzionamento	23%	29%
Interventi economici	30%	26%
Ammortamenti e Accantonamenti	24%	14%
Oneri correnti	**100%**	**100%**

Fonte: Bortolussi G. (2014), pag. 13, su dati ISTAT.

Dalla lettura dei prospetti di stato patrimoniale delle Camere di commercio, relativi al periodo 2007-2012, si rileva, tra l'altro, un sostanziale aumento delle disponibilità liquide – aumentate da 609 milioni di euro, del 2007, ad oltre 1.320 milioni di euro, del 2012 – ed un contenutissimo ricorso a fonti di finanziamento esterne (circa il 2%).

L'andamento del patrimonio netto e dei debiti di finanziamento

	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Patrimonio netto	€ 3.191.309	€ 3.199.285	€ 3.151.291	€ 3.130.149	€ 3.017.174	€ 2.808.769
Debiti di finanziamento	€ 68.527	€ 61.606	€ 57.545	€ 60.538	€ 61.209	€ 54.546
Indice di indebitamento	2,15%	1,93%	1,83%	1,93%	2,03%	1,94%

Fonte: Ns. elaborazioni su dati ISTAT. Dati in migliaia di euro o in %.

La gestione di una riserva di liquidità consente, tra l'altro, alle Camere di commercio di poter provvedere ai propri impegni di pagamento con regolarità. Infatti, un'analisi

condotta su un campione ridotto di Camere di commercio[235] sembra confermare, almeno nei valori medi, il rispetto dei tempi di pagamento, previsti dalla normativa vigente[236], per saldare i debiti contratti per forniture di beni e servizi.

4. L'impatto sull'economia dei territori delle politiche del sistema camerale

Gli interventi economici, concessi dalle Camere di commercio, presenti nel conto economico consuntivo dell'esercizio 2012, ammontano ad oltre 510 milioni di euro. Tale voce, la quale rappresenta quella che maggiormente risulta condizionata dalle decisioni dell'organo politico degli enti camerali ed è riconducibile alla funzione promozionale dotata notoriamente di maggiore discrezionalità, rappresenta circa il 30% degli oneri correnti ed assorbe circa un terzo dei proventi correnti. In altre parole, si può sostenere che oltre il 50% delle entrate relative al diritto annuale[237] sono restituite al territorio sotto forma di contributi e di altri vantaggi economici.

In particolare, nel corso degli ultimi anni, lo sforzo del Sistema camerale si orienta verso una razionalizzazione delle linee di lavoro tesa a concentrare l'impegno e le risorse verso quelle attività in grado di sostenere in modo fattivo le peculiarità e tipicità del tessuto imprenditoriale italiano, accompagnandolo nel percorso di ripresa.[238]

---

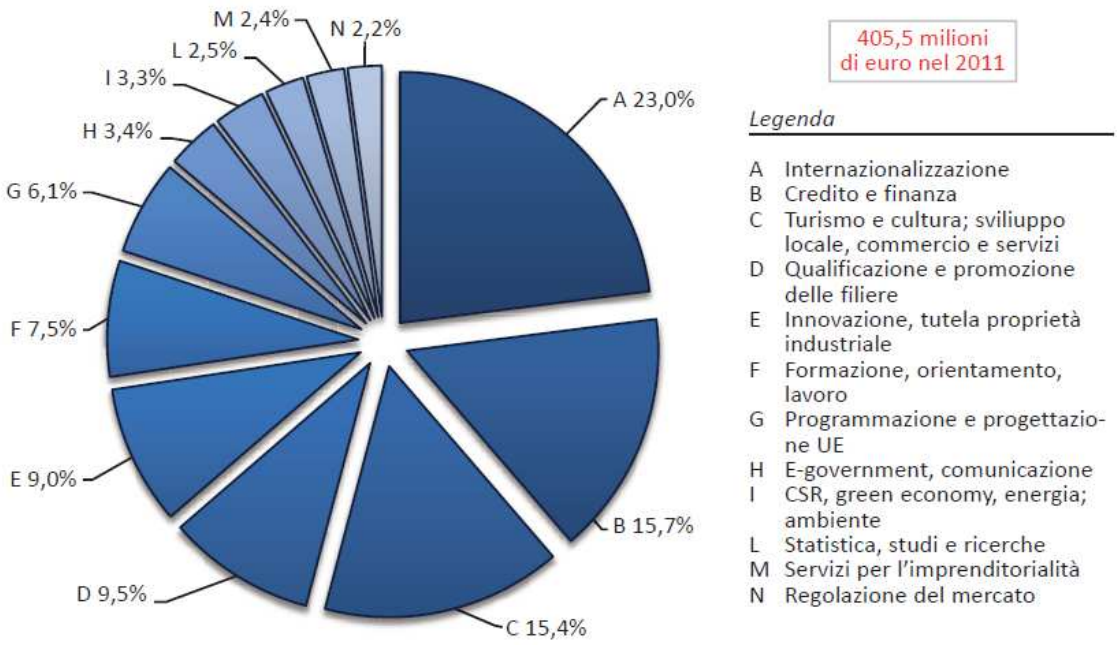
235 Ai fini della presente analisi si è provveduto a constatare i dati pubblicati, al giorno 6 ottobre 2014, nei siti internet istituzionali di 5 Camere di commercio. In proposito, giova ricordare che, ai sensi dell'art. 33 del D.lgs. n. 33 del 2013, ciascuna pubblica amministrazione è tenuta a riportare tali dati nella sezione del sito internet denominata "Amministrazione trasparente" sotto sezione "Pagamenti dell'amministrazione" > "Indicatore tempestività di pagamento". Di seguito si riportano le risultanze riscontrate: Camera di commercio di Milano – gg. medi di pagamento, anno 2013: 26; Camera di commercio di Brescia – gg. medi di pagamento, anno 2012: 23,48; Camera di commercio di Roma – gg. medi di pagamento, anno 2013: 27,19; Camera di commercio di Foggia – gg. medi di pagamento, anno 2013: 36,91; Camera di commercio di Messina – gg. medi di pagamento, anno 2012: 18,44.

236 Si veda l'art. 4 del D.lgs. n. 231 del 2002 come modificato, da ultimo, dal D.lgs. n. 192 del 2012. Salvo deroghe il termine è fissato in 30 giorni decorso il quale maturano gli interessi moratori.

237 La percentuale indicata è ottenuta dal rapporto tra il volume degli interventi economici ed i proventi relativi al diritto annuale e le altre entrate e trasferimenti al netto delle svalutazioni per perdite su crediti e per altri accantonamenti a fondi rischi ed oneri.

238 Fonte: Osservatorio camerale (2012), pp. 50 e ss.

Volumi di risorse destinate agli interventi di promozione del territorio



Fonte: Osservatorio camerale (2012), pag. 50. Dati 2011.

L'asse portante degli interventi per la competitività si conferma in quell'insieme di iniziative intraprese dalle Camere, nel corso degli ultimi anni, per favorire l'internazionalizzazione delle imprese attraverso azioni promozionali e di accompagnamento delle stesse sui mercati esteri, nonché azioni di assistenza diretta e tutoraggio volte a incentivarne e consolidarne il dimensionamento internazionale. Tale linea di attività, infatti, assorbe da sola poco meno di 1/4 delle risorse complessivamente destinate alla promozione economica.[239]

Un volume di risorse pressoché analogo è movimentato da quell'insieme di interventi che le Camere intraprendono verticalizzando sulle singole filiere produttive, con azioni orientate a qualificare l'offerta di beni e servizi *made in Italy*, valorizzare le eccellenze ed i territori, potenziare i settori del commercio e del terziario, nonché promuovere il "prodotto Italia" quale *asset* determinante per lo sviluppo del settore turistico; si tratta di circa 100 milioni di euro complessivamente investiti nel 2012.

Di particolare rilievo le iniziative adottate per facilitare l'accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese, un intervento per il quale le Camere di commercio hanno riconvertito molte delle proprie disponibilità finanziarie (circa 85 milioni di

239 Secondo i dati forniti dall'Osservatorio camerale si tratta di 93,1 milioni di euro nel 2011, il 23% del totale censito. Cfr. Osservatorio camerale (2012), p. 52.

euro il volume dell'intervento economico 2012) verso un sostegno straordinario finalizzato a fronteggiare le conseguenze negative della crisi sulla liquidità delle imprese.

Circa 62 milioni di euro sono stati destinati al finanziamento di interventi e progettualità per la tutela dell'ambiente e la promozione della responsabilità sociale, l'informazione economica e il supporto alla progettazione e programmazione delle risorse europee, nonché per integrare – sul fronte delle attività promozionali – quanto realizzato per l'attuazione operativa di percorsi di *e-government* e di regolazione del mercato: interventi concepiti per semplificare gli adempimenti amministrativi che gravano sulle imprese, ridurre l'impatto dei costi della burocrazia e della giustizia, tutelare fede pubblica e mercato.

Ulteriori interventi per la valorizzazione del capitale umano, per il sostegno all'occupazione e la promozione di nuova imprenditorialità hanno assorbito circa 27 milioni di euro del totale, mentre i progetti e le azioni volti a semplificare la vita delle imprese, agendo nella direzione del contenimento dei costi della burocrazia e della giustizia, poco più di 13 milioni di euro. Tale tipologia di intervento, peraltro, presenta una componente di servizio a carattere solo marginalmente promozionale che, più di altre, si valorizza e "ripaga" nel funzionamento della macchina organizzativa.

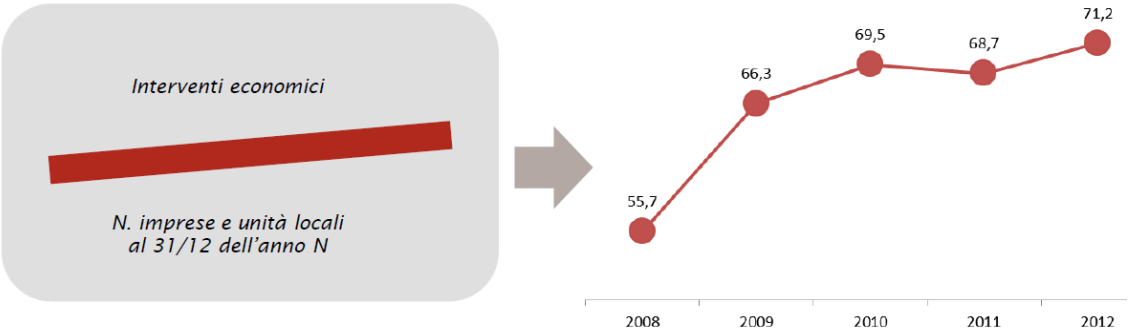
Volumi, canali e modalità di erogazione delle risorse destinate agli interventi di promozione del territorio

Linee di attività	Interventi economici		di cui tramite Azienda speciale	
	Ammontare totale	di cui % agevolazione e/o incentivi alle imprese	Mln €	% sul totale linea
Internazionalizzazione	82,7	16,0	32,8	39,7
Finanza e accesso al credito per le PMI	85,2	0,0	0,2	0,2
Turismo e beni culturali	52,7	4,4	6,9	13,0
Sviluppo locale, commercio e servizi	50,0	7,9	11,1	22,2
Qualificazione e promozione delle filiere	38,3	5,4	12,5	32,7
Innovazione, tutela proprietà industriale	41,9	19,6	5,1	12,1
Formazione, orientamento, lavoro	38,0	11,3	10,9	28,6
Programmazione e progettazione comunitaria	4,7	6,8	1,8	37,8
Semplificazione amministrativa, e-government, comunicazione	13,0	1,4	4,2	32,0
CSR, green economy, energia; ambiente	5,8	12,0	1,0	16,4
Statistica, studi; ricerche e documentazione	11,3	1,5	2,8	24,3
Servizi per l'imprenditorialità	27,2	14,9	2,9	10,7
Regolazione del mercato e legalità	7,3	0,0	1,9	26,1
Ambiente	7,2	10,7	1,7	23,3
Totale (eccetto "altro")	465,3	11,6	95,6	20,5
Altro	48,9	nd	14,1	28,9
Totale	**514,2**	**nd**	**109,7**	**21,3**

Fonte: Osservatorio camerale (2013), pag. 40.

L'analisi riguardo la composizione e l'evoluzione degli interventi economici delle Camere di commercio se, da un lato, fa emergere la capacità delle stesse di essere particolarmente sensibili e reattive di fronte alle esigenze manifestate dalle imprese presenti sul territorio di competenza, grazie alla presenza, negli organi di indirizzo politico dell'Ente, di imprenditori e di rappresentanti delle associazioni delle varie categorie economiche insistenti nella provincia, dall'altro lato, la stessa analisi consente di evidenziare i sostanziali elementi di debolezza di tale attività ovvero la discrezionalità di cui gode lo stesso organo politico nel decidere quali iniziative promuovere e la esiguità dei contributi concessi, i quali difficilmente consentono di apportare significativi vantaggi alle imprese beneficiarie. In relazione a quest'ultima considerazione si mostra, di seguito, il grafico contenente il rapporto tra volumi di risorse assegnate all'attività di promozione economica, da parte delle Camere di commercio, in rapporto al numero di soggetti iscritte al registro delle imprese.

Interventi economici per impresa



Fonte: Unioncamere, Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1577.

Ciò nondimeno, appare opportuno far notare che le risorse immesse nel sistema economico da parte delle Camere di commercio, attraverso l'erogazione di incentivi selettivi alle imprese, contribuiscono di fatto ad attuare la politica industriale del paese la cui prerogativa è di competenza del Ministero vigilante dello Sviluppo economico. Peraltro, per una quantificazione complessiva dell'impatto di tali interventi economici sull'intera economia del Paese bisogna tener conto - oltre che delle risorse direttamente movimentate dagli Enti camerali a vantaggio delle imprese - anche del cosiddetto effetto moltiplicativo che si genera sull'insieme delle altre attività economiche del sistema produttivo nazionale. In altre parole, risulta necessario considerare anche quegli scambi aggiuntivi innescati proprio dalle nuove risorse in questione. Tale effetto è particolarmente evidente, ad esempio, con riguardo alla linea di intervento inerente la finanza e l'accesso al credito per le PMI la quale consente di esercitare non solo effetti diretti sulle imprese beneficiarie ma anche di poter configurare delle linee di credito aggiuntive per effetto della leva finanziaria che il sistema creditizio è in grado generare.

5. Il modello camerale italiano nel contesto europeo

Le Camere di commercio, intese come enti che rappresentano e tutelano collettivamente gli interessi dei commercianti e delle imprese, sono presenti anche negli altri Paesi europei. Ai fini della presente analisi appare, pertanto, particolarmente utile individuare le differenze e le similitudini che distinguono o accomunano le diverse Camere di commercio presenti in Europa.[240]

240 Ancorché le Camere di commercio o altri enti, comunque denominati, con finalità similari esistono

Preliminarmente si segnala che la diffusione nel vecchio continente di sistemi giuridici[241] diversi tra loro ha portato alla creazione di Camere di Commercio di tipo pubblicistico e di tipo privatistico.[242]

La prima tipologia, rinvenibile tradizionalmente nei Paesi i cui ordinamenti si basano sulla civil law, è caratterizzata da Camere di commercio rientranti nel novero degli enti pubblici ed alle quali le imprese di un certo settore, dimensione o tipo hanno l'obbligo di aderire e versare la quota associativa. Tale tipologia di Camere possono, peraltro, ricoprire funzioni consultive nell'ambito della redazione di atti normativi che riguardano il mondo dell'imprenditoria.

Invece, nei Paesi che basano il proprio ordinamento giuridico sulla common law si ritrovano, di norma[243], tipologie di Camere privatistico ovvero di enti di diritto privato alle quali le imprese possono aderire o meno. In questi Paesi, la Camera di commercio si configura come un ente che tutela gli interessi dei propri associati, partecipando anche ai tavoli di discussione delle politiche nazionali riguardanti le imprese, in qualità di gruppo di pressione e di rappresentanza di una componente fondamentale del sistema economico. Tale tipologia, sulla base delle caratteristiche appena descritte, si avvicinano più di quelle pubblicistiche, al modello originale di Camera di Commercio.

In dettaglio, nei Paesi dell'Europa meridionale, a esclusione del Portogallo, l'organizzazione nazionale e le singole Camere di Commercio territoriali sono enti pubblici dove l'affiliazione è obbligatoria così come il pagamento della quota per associarsi annualmente. I Paesi dell'Europa del Sud che presentano tale situazione sono l'Italia, la Spagna, l'Austria, la Francia, la Grecia.

In alcuni Paesi dell'Europa centrale come la Germania e i Paesi Bassi, invece, le singole camere sono enti pubblici con affiliazione obbligatoria, ma l'organizzazione nazionale che le raggruppa ha uno status privatistico. Le ragioni di questa particolare configurazione risiedono nel fatto che la creazione di un'associazione privata che raccoglie le imprese associate delle Camere permette di evitare qualsiasi ingerenza

---

pressoché in tutto i paesi del mondo, in questa sede si ritiene opportuno, in ragione della significatività dei risultati, limitare l'ambito del confronto ad un livello europeo.

241 In questa sede si ritiene opportuno rammentare che gli ordinamenti giuridici esistenti nei diversi continenti sono riconducibili essenzialmente a due modelli di riferimento: da un lato, il cosiddetto "civil law" il quale è una tradizione giuridica che costituisce la base della maggior parte degli ordinamenti del mondo, soprattutto nell'Europa continentale, ad esso, si contrappone, dall'altro, il cosiddetto "common law" ovvero il sistema giuridico nato in Inghilterra e diffusosi successivamente nelle ex-colonie britanniche (Usa, Australia). La principale differenza si ritrova nel fatto che il sistema del "common law" si è sviluppato sulla base delle consuetudini, mentre il "civil law" (derivante dal diritto romano) si sviluppò sulla base della identificazione di principi legali generali. Cfr. Perlingieri P. (2012).

242 Oltre al sistema giuridico, il quale condiziona sostanzialmente la natura e l'organizzazione dell'Ente camerale, nel contesto europeo, altre differenze riguardano anche la tradizione nell'organizzazione delle relazioni sindacali e con le Amministrazioni centrali, i più recenti accadimenti storici e la tipologia di sistema economico presente. Cfr. il sito internet di Eurochambres (www.eurochambres.be) e Bortolussi G. (2014), pp. 43-47.

243 Il Belgio fa eccezione poiché pur basandosi sulla civil law hanno Camere di commercio di natura privatistica.

statale nei confronti di quest'ultime. Questa impostazione dovrebbe permettere, altresì, alle imprese di rappresentare i propri interessi senza alcun tipo di limitazione. Inoltre, nel caso tedesco, ogni impresa a prescindere dalla dimensione conta un voto in seno all'assemblea dell'associazione nazionale, la quale ha il compito di eleggere gli organi esecutivi dell'associazione stessa.

L'Europa dell'Est, invece, presenta una situazione dove le Camere hanno una natura privata e volontaria in alcuni Paesi (Slovenia, Romania, Bulgaria, Repubblica Ceca) e natura pubblicistica in altri (Croazia e Ungheria). Infine, l'Europa del Nord ha Camere di commercio private con affiliazione volontaria (Irlanda, Regno Unito, Svezia, Danimarca, Finlandia).

Le tipologie di Camere di commercio in Europa

	Status organizzazione nazionale	Status singole camere locali	Iscrizione
AUSTRIA	pubblica	pubbliche	obbligatoria
BELGIO	privata	-	volontaria
BULGARIA	privata	private	volontaria
CROAZIA	pubblica	pubbliche	obbligatoria
DANIMARCA	privata	-	volontaria
FINLANDIA	privata	private	volontaria
FRANCIA	pubblica	pubbliche	obbligatoria
GERMANIA	privata	pubbliche	obbligatoria
GRECIA	pubblica	pubbliche	obbligatoria
IRLANDA	privata	private	volontaria
ITALIA	pubblica	pubbliche	obbligatoria
PAESI BASSI	privata	pubbliche	obbligatoria
PORTOGALLO	privata	private	volontaria
REGNO UNITO*	privata	private	volontaria
REP. CECA	privata	private	volontaria
ROMANIA	privata	private	volontaria
SLOVENIA	privata	private	volontaria
SPAGNA	pubblica	pubbliche	volontaria
SVEZIA*	privata	private	volontaria
UNGHERIA	pubblica	pubbliche	volontaria

(*) anno 2010

Fonte: Bortolussi G. (2014), pag. 45. Dati Eurochambres anno 2012.

I punti di forza del modello italiano emergono, ad esempio, confrontando, con i maggiori Paesi dell'area euro, sia il diritto annuale medio versato dalle imprese che i

parametri che principalmente determinano la grandezza di ogni singola Camera.

Se in Italia, infatti, le imprese versano mediamente circa 129 euro ogni anno a titolo di diritto annuale, in Germania tali diritti ammontano mediamente a 285 euro ad impresa ed in Francia, addirittura, arrivano a 548 euro per ciascuna impresa. Considerando il numero totale delle imprese presenti in ciascun Stato, il totale del diritto annuale incassato, risulta rispettivamente di 780 milioni di euro in Italia, di 873 milioni di euro in Germania e di 1,37 miliardi di euro in Francia.

In Italia, inoltre, le attuali 105 Camere di commercio, presenti sul territorio nazionale, mediamente gestiscono ognuna poco meno di 58 mila imprese, contro un valore di circa 45 mila imprese per ciascuna delle 80 Camere di commercio tedesche, ed un valore di poco superiore alle 20 mila imprese per ognuna delle 123 Camere francesi.[244]

244 Si veda il documento di Unioncamere, presentato in occasione dell'audizione al Senato della Repubblica il giorno 18 settembre 2014, dal titolo "*Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1577 Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" ed, in particolare, l'allegato n. 3.

Capitolo V
Le attuali le proposte di riforma e gli scenari evolutivi del Sistema camerale

1.Introduzione – 2. I recenti interventi normativi di interesse per le Camere di commercio – 2.1 La riduzione del diritto annuale e la revisione delle altre fonti di finanziamento – 2.2 L'assoggettamento delle Camere di commercio al regime di tesoreria unica – 3. Le proposte di riforma – 4. L'autoriforma e gli accorpamenti volontari – 5. Lo scenario evolutivo: verso un modello di governance accentrato, tra autonomia e coordinamento nazionale – 5.1. Le modifiche possibili all'ordinamento delle Camere di commercio ed il nuovo modello di governance – 5.2 La riorganizzazione degli altri soggetti facenti parte del Sistema camerale italiano – 5.3 La rivisitazione della mission e la nuova offerta di servizi alle imprese e all'utenza.

1. Introduzione

Sebbene le Camere di commercio, come descritto nei capitoli precedenti, siano state già oggetto nel corso dell'ultimo decennio di diversi interventi normativi volti a riorganizzare o rivedere le funzioni o le modalità organizzative, le stesse risultano nuovamente al centro dell'attenzione del legislatore il quale, a causa di diversi fattori, ritiene ineludibile l'avvio di un nuovo percorso di riforma dell'intero sistema camerale italiano.

Tre sono le principali direttrici che spingono e guidano un processo di riforma che coinvolge tutta la pubblica amministrazione ed, in particolare, il mondo camerale. Innanzitutto la necessità di rivedere e razionalizzare la spesa pubblica, cosiddetta spending review, che impone a tutte le pubbliche amministrazioni di gravare quanto meno possibile sulle tasche del cittadino e di contenere al massimo i costi al fine di centrare gli obiettivi di bilancio nazionali e comunitari.

La semplificazione amministrativa, altra direttrice di spinta ad un percorso di riforma, attraversa il dibattito politico del nostro Paese da oltre un ventennio.

Inevitabilmente, legata da un rapporto di causa ed effetto con i processi di spending review, il concetto di semplificazione coinvolge gli aspetti procedimentali e decisionali, ossia le modalità di assunzione delle decisioni e di svolgimento dell'azione amministrativa, al fine di determinare le migliori modalità di interfaccia con l'utenza e con il cittadino contemperando le esigenze ed i principi costituzionali di celerità e di buon andamento con quelle di imparzialità e di controllo.

Il percorso specifico di riforma del sistema camerale è sostenuto e spinto, infine, dalla necessità di fornire delle puntuali risposte alle esigenze manifestate dal mondo delle imprese le quali richiedono un sistema camerale sempre più efficiente ed orientato allo sviluppo e al rafforzamento di servizi ad alto valore aggiunto.

L'importanza di quest'ultima direttrice di riforma è rappresentata dal riconoscimento, per le Camere di commercio, dell'importanza delle imprese le quali rappresentano, come è noto, la principale categoria di stakeholder di riferimento ovvero l'interlocutore privilegiato delle proprie attività, pertanto qualsiasi proposta di riforma non può che collocarle al centro dell'attenzione.

Al fine di garantire il soddisfacimento delle citate esigenze di cambiamento, le diversi ipotesi di riforma delle Camere di commercio devono certamente rivedere aspetti importanti quali il sistema di finanziamento, il complesso delle funzioni che esse svolgono, l'organizzazione territoriale, la governance e le modalità di svolgimento delle attività, ma non deve prescindere, come richiesto dall'Unione nazionale delle Camere di commercio[245], dalla conferma della loro natura pubblica e dalla certezza del loro finanziamento.

Nei paragrafi che seguono si analizzano dapprima gli ultimi interventi normativi che hanno apportato sostanziali modifiche nell'operato delle Camere di commercio, dopodiché si presentano le diverse proposte di riforma e di "autoriforma" che potrebbero coinvolgere l'intero sistema camerale.

2. I recenti interventi normativi di interesse per le Camere di commercio

La necessità di raggiungere un continuo miglioramento dei servizi resi e di adattare l'attività amministrativa al mutevole contesto di riferimento hanno spinto, nel corso dell'ultimo periodo, il legislatore ad emanare, nelle more dell'approvazione di una riforma organica della pubblica amministrazione, importanti interventi normativi che in maniera sia diretta che indiretta coinvolgono gli enti camerali ed il loro operato.

Si tratta di disposizioni che hanno proposto, per le Camere di commercio, una

245 Si veda il documento di Unioncamere "*Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1577 Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*".

sostanziale rivisitazione delle fonti di finanziamento ed alcune modifiche all'organizzazione contabile ed amministrativa. Nondimeno, per gli effetti che ne conseguono, tali norme rappresentano un fattore di accelerazione del processo di riforma che dovrà necessariamente essere completato al fine di garantire la sopravvivenza e l'utilità degli enti in questione.[246]

2.1 La riduzione del diritto annuale e la revisione delle altre fonti di finanziamento

Con la definitiva conversione del Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90 è stata avviata la revisione del diritto annuale e delle altre fonti di finanziamento delle Camere di commercio.

L'art. 28 del predetto Decreto, infatti, dispone che "*Nelle more del riordino del sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, l'importo del diritto annuale di cui all'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, come determinato per l'anno 2014, e' ridotto, per l'anno 2015, del 35 per cento, per l'anno 2016, del 40 per cento e, a decorrere dall'anno 2017, del 50 per cento.*

Le tariffe e i diritti di cui all'articolo 18, comma 1, lettere b), d) ed e), della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, sono fissati sulla base di costi standard definiti dal Ministero dello sviluppo economico, sentite la Società per gli studi di settore (SOSE) Spa e l'Unioncamere, secondo criteri di efficienza da conseguire anche attraverso l'accorpamento degli enti e degli organismi del sistema camerale e lo svolgimento delle funzioni in forma associata.

Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

Al riguardo la Relazione tecnica al decreto legge chiarisce che la disposizione in questione determina un risparmio per il sistema delle imprese iscritte o annotate nel Registro delle imprese "*quantificabile in circa 280 mln di euro per il 2015, 320 mln per il 2016 e 400 mln a decorrere dal 2017, sulla base degli ultimi dati disponibili (2012), che lo cifrano pari a circa 800 mln di euro*".

La stessa relazione tecnica conclude, altresì, "*affermando che la norma non comporta effetti negativi sulla finanza pubblica, atteso che le (corrispondenti) minori entrate del sistema camerale possono essere compensate con le riduzioni delle correlate spese dirette alle iniziative e agli interventi da realizzare a valere sulle predette entrate*".

Di tutt'altro avviso si è espressa l'Unioncamere secondo la quale tale misura se, da un lato, prevede una riduzione degli oneri sostenuti dalla imprese, quantificabili mediamente in 63 euro/anno, dall'altro pone gli enti camerali in serie difficoltà in relazione all'espletamento delle proprie funzioni.

---

246 Ci si riferisce, in particolare, all'art. 28 del D. l. n. 90 del 2014, convertito con Legge n. 114 del 2014, relativo alla riduzione del diritto annuale, il quale esordisce chiarendo nel primo inciso il carattere temporaneo e transitorio delle misure adottate le quali avranno effetto "*Nelle more del riordino del sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*". Si veda infra paragrafo 2.1.

Nella tabella seguente si propone il dettaglio dei risparmi che le imprese conseguiranno, a partire dal 2017, per effetto della decurtazione a regime (taglio del 50%) del diritto annuale.

Taglio del diritto annuale: il risparmio per le imprese

Paganti in misura fissa 2013

Tipo diritto pagato	Numero paganti per tipo	Quota % paganti	Pagamento medio annuo per tipo di diritto (sede + eventuali UL) (1)	Risparmio medio annuo nominale con taglio al 50% per tipo di diritto (sede + eventuali UL) (2)	Risparmio reale medio annuo (sede + eventuali UL)
Ditte Individuali sezione speciale	2.424.351	58,14%	€ 93	€ 47	€ 31
Ditte Individuali sezione ordinaria	22.109	0,53%	€ 200	€ 100	€ 67
Sez spec. ex art. 16 DL96/2002	91	0,00%	€ 229	€ 115	€ 77
Sedi secondarie estere	2.850	0,07%	€ 153	€ 76	€ 51
Societa' semplice agricola	39.147	0,94%	€ 110	€ 55	€ 37
Societa' semplice	33.384	0,80%	€ 200	€ 100	€ 67
Soggetti REA	14.265	0,34%	€ 48	€ 24	€ 16
Totale A	**2.536.197**	**60,83%**	**€ 96**	**€ 48**	**€ 32**

Paganti in funzione del fatturato 2013

Fascia diritto pagato	Numero paganti per fascia	Quota % paganti	Pagamento medio annuo per fascia di diritto (sede + eventuali UL) (1)	Risparmio medio annuo nominale con taglio al 50% per fascia di diritto (sede + eventuali UL) (2)	Risparmio reale medio annuo per fascia di diritto (sede + eventuali UL)
200 €	772.044	18,52%	€ 213	€ 106	€ 72
da 201€ a 500€	746.003	17,89%	€ 273	€ 136	€ 92
da 501€ a 1.000€	71.251	1,71%	€ 670	€ 335	€ 226
da 1.001€ a 2.000€	27.368	0,66%	€ 1.390	€ 695	€ 468
da 2.001€ a 5.000€	13.712	0,33%	€ 2.963	€ 1.481	€ 998
da 5.001€ a 40.000€ (*)	2.918	0,07%	€ 14.786	€ 7.393	€ 4.980
Totale B	**1.633.296**	**39,17%**	**€ 329**	**€ 164**	**€ 111**
Totale A+B	**4.169.493**	**100%**	**€ 187**	**€ 94**	**€ 63**

(*) 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 dalle 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 50% è indicato come nominale in quanto, essendo il diritto annuale un onere fiscalmente deducibile, il risparmio reale è pari a circa il 34%.

Fonte: Unioncamere, *Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1577*.

A fronte dei predetti vantaggi per le imprese verranno messe totalmente in discussione le fonti di finanziamento degli enti del sistema camerale: l'Unioncamere, in proposito, ha stimato[247] che con il taglio a regime del 50% del diritto annuale, pari ad oltre 400 milioni di euro, 48 Camere di commercio non sarebbero in grado di

247 Si veda il documento di Unioncamere dal titolo "*Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione in legge del Decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90 recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari (A.C. 2486)*".

sostenere completamente i costi del personale e di funzionamento[248], con una situazione particolarmente critica in Sicilia. Complessivamente il disavanzo per queste 48 Camere di commercio ammonta a circa 50 milioni di euro.

Le restanti 57 Camere, pur potendo sostenersi e dunque svolgere le attività amministrative obbligatorie, subirebbero una forte contrazione delle attività promozionali e potrebbero disporre complessivamente a livello nazionale solo di 145 milioni di euro a fronte dei circa 500 milioni di euro di attività promozionale riversata sui territori nel 2013.

In molti casi, la predetta riduzione di risorse comporta, altresì, anche un impatto negativo anche sui bilanci delle aziende speciali delle Camere di commercio.

Simulazione impatto riduzione diritto annuale del 50%

48	57
CCIAA con risultato gestione corrente, finanziaria e straordinaria <0	CCIAA con risultato gestione corrente, finanziaria e straordinaria >0

Fonte: Unioncamere, *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione in legge del Decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90*. Simulazione su dati di bilancio 2013.

248 Tra i costi contemplati ai fini della presente analisi sono compresi anche i costi delle attività di regolazione del mercato e di una serie di servizi obbligatori, oltre che alcune attività trasversali di sistema, dal fondo di perequazione alle organizzazioni regionali e nazionale.

SIMULAZIONI IMPATTO RIDUZIONE DIRITTO ANNUALE 50%

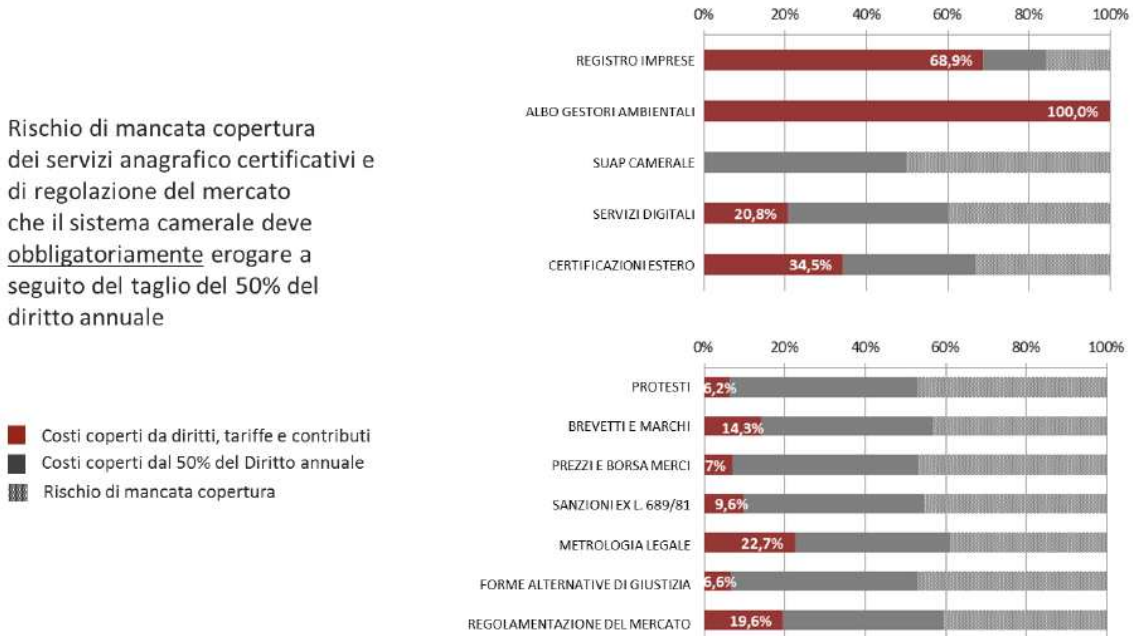
Fonte: Bilanci di esercizio 2013

Regione	Nr. CCIAA	Imprese + UL al 31/12/2013	Pianta organica	Personale in servizio al 31/12/2013	ENTRATE CORRENTI (Contributi e Trasferimenti (*), Diritti di segreteria, Proventi di gestione servizi, Variazione rimanenze) CON RIDUZIONE DIRITTO ANNUO -50%	RISULTATO GESTIONE FINANZIARIA	RISULTATO GESTIONE STRAORDINARIA	TOTALE ENTRATE (CORRENTI FINANZIARIE STRAORDINARIE)	ONERI CORRENTI (Personale, funzionamento (**), ammortamenti e altri accantonamenti, diversi dal Fondo svalutazione crediti da D.A.)	DISAVANZO / AVANZO ECONOMICO D'ESERCIZIO con rettifiche Diritto Annuale - 50%	COPERTURA FABBISOGNO DEL PERSONALE, FUNZIONAMENTO, AMMORTAMENTI E ALTRI ACCANTONAMENTI	INTERVENTI ECONOMICI POSSIBILI COPERTI DA GESTIONE CORRENTE FINANZIARIA E STRAORDINARIA
Abruzzo	4	176.390	255	204	15.803.616	519.810	1.220.405	17.543.831	18.396.076	-852.245	-852.245	0
Basilicata	2	70.979	102	75	7.754.430	298.601	353.666	8.406.696	7.783.400	623.296	0	623.296
Calabria	5	206.492	244	194	14.672.198	683.257	6.137.413	21.492.868	16.846.683	4.646.185	-1.281.156	5.927.341
Campania	5	649.315	497	307	51.438.932	2.593.490	5.926.630	59.959.052	47.753.954	12.205.098	-1.684.742	13.889.840
Emilia Romagna	9	562.426	866	760	70.557.477	2.234.582	4.646.358	77.438.417	70.648.636	6.789.781	-2.994.933	9.784.714
Friuli Venezia Giulia	4	131.921	246	216	25.506.917	1.622.372	2.130.401	29.259.690	20.785.361	8.474.329	-809.594	9.283.924
Lazio	5	720.157	762	609	73.940.829	1.501.256	11.729.806	87.171.891	65.724.658	21.447.233	-1.572.511	23.019.744
Liguria	4	205.097	310	259	19.277.134	2.379.461	1.537.516	23.194.111	24.320.723	-1.126.611	-1.359.288	232.677
Lombardia	12	1.150.526	1.418	1.142	158.557.392	6.484.070	10.923.159	175.964.621	133.979.697	41.984.924	-176.591	42.161.515
Marche	5	208.965	284	248	22.965.361	482.352	-99.875	23.347.838	20.876.434	2.471.404	0	2.471.404
Molise	2	41.245	81	63	3.434.116	21.575	409.798	3.865.489	4.744.108	-878.619	-878.619	0
Piemonte	8	546.193	824	692	58.556.234	1.635.946	10.631.144	70.823.324	73.760.426	-2.937.102	-6.160.441	3.223.339
Puglia	5	438.052	468	361	40.065.430	1.101.734	4.254.871	45.422.034	41.266.562	4.155.472	-1.913.875	6.069.347
Sardegna	4	199.509	239	167	17.037.219	-17.357	1.992.638	19.012.500	20.082.905	-1.070.405	-1.195.098	124.694
Sicilia	9	523.419	447	426	46.444.469	1.277.905	1.724.344	49.446.719	73.189.314	-23.742.596	-23.742.596	0
Toscana	10	504.095	791	670	58.746.080	2.672.409	3.248.810	64.667.299	61.006.373	3.660.926	-1.186.753	4.847.679
Trentino Alto Adige	2	130.751	328	241	33.454.609	1.262.853	1.303.536	36.020.999	25.221.371	10.799.627	-743.841	11.543.468
Umbria	2	112.769	137	112	13.282.088	569.947	713.786	14.565.820	12.877.371	1.688.449	0	1.688.449
Valle d'Aosta	1	17.207	43	27	2.596.316	26.945	77.946	2.701.207	2.346.191	355.016	0	355.016
Veneto	7	594.556	768	679	68.474.108	2.411.134	5.004.475	75.889.717	69.089.754	6.799.964	-3.095.063	9.895.027
TOTALE	**105**	**7.190.063**	**9.110**	**7.452**	**802.564.954**	**29.762.341**	**73.866.828**	**906.194.124**	**810.699.997**	**95.494.127**	**-49.647.347**	**145.141.474**

(*) Al netto di quelli da Fondo perequativo (sia progetti che equilibrio economico, pari a Euro 30.309.639,31)

Nel dettaglio, secondo l'Unioncamere la riduzione a regime del diritto annuale potrebbe compromettere, almeno parzialmente, la copertura finanziaria dei servizi che le Camere di commercio erogano in virtù di norme di legge.

Impatto del taglio del 50% del diritto annuale sui servizi obbligatori



Fonte: Unioncamere, *Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1577*. Simulazione su dati di bilancio 2012.

Accanto a questo primo gruppo di attività, il rapporto di Unioncamere approfondisce anche delle ulteriori attività che subiranno anch'esse inevitabili ripercussioni dalle disposizioni contenute nel predetto art. 28 del D.L. n. 90/2014. Si tratta di:

- ✓ **Attività sanzionatorie svolte dalle Camere di commercio per conto dello Stato senza alcun corrispettivo economico**. Nelle fattispecie previste[249], le Camere di commercio sono tenute ad assicurare la gestione

249 In forza dei principi e delle norme contenute nella Legge n. 689 del 1981, i proventi delle sanzioni amministrative sono oggi destinati all'erario salvo che la legge non disponga diversamente, come avviene nel caso dell'articolo 29 della Legge n. 59 del 1983, che prevede la devoluzione alle Camere di commercio delle somme pagate a titolo di sanzione amministrativa per il mancato adempimento delle norme che regolano la presentazione delle denunzie al registro delle ditte (ora repertorio delle notizie economiche ed amministrative R.E.A.). Sono, invece, devolute all'erario le somme introitate relativamente alle seguenti attività sanzionatorie affidate alle Camere di commercio, anche a seguito del trasferimento delle funzioni in precedenza attribuite agli uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato dal decreto legislativo n. 112 del 1998: - accesso alle attività commerciali ed esercizio delle medesime; - iscrizione al R.E.A.; - iscrizione in ruoli ed elenchi; - denominazioni ed etichettature dei prodotti tessili; - prodotti che per essere messi in commercio devono osservare requisiti di sicurezza (ad es. giocattoli, prodotti elettrici, etc.); - infrazioni al codice del consumo; - magazzini generali. Cfr. documento di Unioncamere "*Indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sul disegno di legge n. 1577 in materia*

amministrativa, finanziaria e tecnica della procedura sanzionatoria e devono gestire tale attività assicurando la copertura delle spese per l'organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Nei casi, poi, di opposizione all'ordinanza di ingiunzione da parte dell'interessato, le Camere di commercio devono gestire anche l'eventuale fase del contenzioso, sopportando rilevanti spese di giudizio. Nel 2013 con l'attività di accertamento delle sanzioni l'erario ha incassato oltre 23 milioni di euro, a fronte di un costo sostenuto dalle Camere di commercio di circa 14 milioni di euro.

- ✓ **Incentivi erogati dalle Camere di commercio per favorire l'accesso al credito per le PMI anche attraverso il supporto ai Consorzi fidi**. Tali misure di sostegno, approvate con la legge di stabilità 2014[250], prevedono che le Camere di commercio stanzino a favore una somma pari a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016.
- ✓ **Altre attività di promozione economica**. Gli effetti della riduzione del diritto annuale si ripercuoteranno inevitabilmente sui finanziamenti diretti alle imprese e ai territori in quanto le attività promozionali svolte dalle Camere di commercio, stante la necessità di prestare attenzione a servizi essenziali e costi ineludibili (ad es. personale), verrebbero ad essere totalmente eliminate. Le conseguenze di una riduzione siffatta si tradurranno, secondo Unioncamere, non solo nella riduzione dei valori in quanto tali, trattandosi di risorse immesse direttamente nel nostro sistema produttivo che verrebbero automaticamente a mancare, ma anche in una perdita sull'insieme delle altre attività economiche del Paese, essendo evidente l'effetto moltiplicativo degli interventi camerali. L'effetto recessivo sull'economia del Paese dovrebbe essere, quindi, pari a quantificato in 416 milioni pari a minori risorse immesse nel sistema e in 2,1 miliardi di euro pari

di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

250 L'art. 1, comma 55, della Legge n. 147 del 2013, prevede che "*Una somma pari a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 e' destinata dal sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, ivi compresi quelli non sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, anche utilizzando una quota della dotazione annuale del fondo di perequazione di cui all'articolo 18, comma 9, della legge 29 dicembre 1993, n. 580*".

Impatto progressivo della riduzione degli interventi promozionali delle Camere di commercio[1] (valori in euro)

Interventi	Valore interventi 2012	% su tot.	Primo anno (riduzione DA del 35%)			Secondo anno (riduzione DA del 40%)			Terzo anno (riduzione DA del 50%)		
			Valore	Effetti moltiplicativi	Totale	Valore	Effetti moltiplicativi	Totale	Valore	Effetti moltiplicativi	Totale
Semplificazione amministrativa, e-Government, Comunicazione	12.960.378	2,5	8.724.451	7.353.964	16.078.415	9.970.801	8.404.530	18.375.331	12.960.378	10.924.487	23.884.865
Internazionalizzazione*	82.692.182	16,1	55.665.343	113.489.818	169.155.161	63.617.535	129.702.649	193.320.184	82.692.182	168.591.804	251.283.986
Formazione, Orientamento, Alternanza, Università e Lavoro*	38.002.640	7,4	25.581.983	31.617.483	57.199.466	29.236.552	36.134.267	65.370.819	38.002.640	46.968.518	84.971.158
Qualificazione e promozione delle filiere*	38.273.604	7,4	25.764.386	47.426.372	73.190.758	29.445.013	54.201.568	83.646.581	38.273.604	70.452.996	108.726.600
Finanza e accesso al credito per le PMI*	85.156.234	16,6	57.324.053	1.019.435.605	1.076.759.657	65.513.203	1.165.069.262	1.230.582.466	85.156.234	1.514.395.664	1.599.551.898
Innovazione, trasferimento tecnologico e proprietà industriale*	41.857.231	8,1	28.176.752	56.549.878	84.726.630	32.202.003	64.628.432	96.830.435	41.857.231	84.006.179	125.863.410
Ambiente	7.150.064	1,4	4.813.161	9.572.047	14.385.208	5.500.755	10.939.482	16.440.238	7.150.064	14.219.502	21.369.566
Servizi per l'imprenditorialità*	27.184.705	5,3	18.299.746	26.244.983	44.544.729	20.913.996	29.994.266	50.908.262	27.184.705	38.987.542	66.172.247
Svil. locale, promoz. del territorio, att. per il sett. del Commercio e dei Servizi*	50.031.464	9,7	33.679.346	48.301.974	81.981.320	38.490.681	55.202.256	93.692.937	50.031.464	71.753.723	121.785.187
Servizi per i settori del Turismo e dei Beni Culturali*	52.748.552	10,3	35.508.390	58.331.664	93.840.055	40.581.017	66.664.759	107.245.777	52.748.552	86.653.065	139.401.617
Statistica, studi, ricerche e documentazione	11.314.070	2,2	7.616.217	14.052.671	21.668.888	8.704.248	16.060.196	24.764.444	11.314.070	20.875.575	32.189.645
Regolazione del mercato e legalità	7.311.979	1,4	4.922.156	3.528.653	8.450.809	5.625.321	4.032.746	9.658.067	7.311.979	5.241.897	12.553.876
Green Economy, Energia ed effic. energetico, Resp. sociale d'impresa (CSR)	5.838.941	1,1	3.930.561	7.251.909	11.182.470	4.492.070	8.287.896	12.779.966	5.838.941	10.772.882	16.611.823
Programmazione e progettazione comunitaria	4.735.252	0,9	3.187.598	4.177.875	7.365.473	3.642.969	4.774.714	8.417.683	4.735.252	6.206.332	10.941.584
Altro	48.859.587	9,5	32.890.482	47.170.607	80.061.088	37.589.122	53.909.265	91.498.386	48.859.587	70.073.050	118.932.637
Totale	514.116.883	100,0	346.084.625	1.494.505.503	1.840.590.128	395.525.286	1.708.006.289	2.103.531.575	514.116.883	2.220.123.216	2.734.240.099
Prime otto voci (indicate con * nell'elenco)	415.946.612	80,9	280.000.000	1.401.397.777	1.681.397.777	320.000.000	1.601.597.460	1.921.597.460	415.946.612	2.081.809.491	2.497.756.103

[1] Si ipotizza per il primo anno la riduzione di 280 mil/euro, per il secondo di 320 mil/euro e l'azzeramento per il terzo.

[2] Si tratta di effetti moltiplicativi elaborati sulla base delle matrici Supply Use elaborate dall'Istat attraverso le quali è possibile valutare le interdipendenze settoriali. Nel caso dei sevizi inerenti finanza e accesso al credito per le PMI l'effetto moltiplicativo va ad aggiungersi alla particolare natura di questi interventi, configurabili come leve finanziarie per l'attivazione del credito.

Fonte: elaborazioni sui bilanci camerali

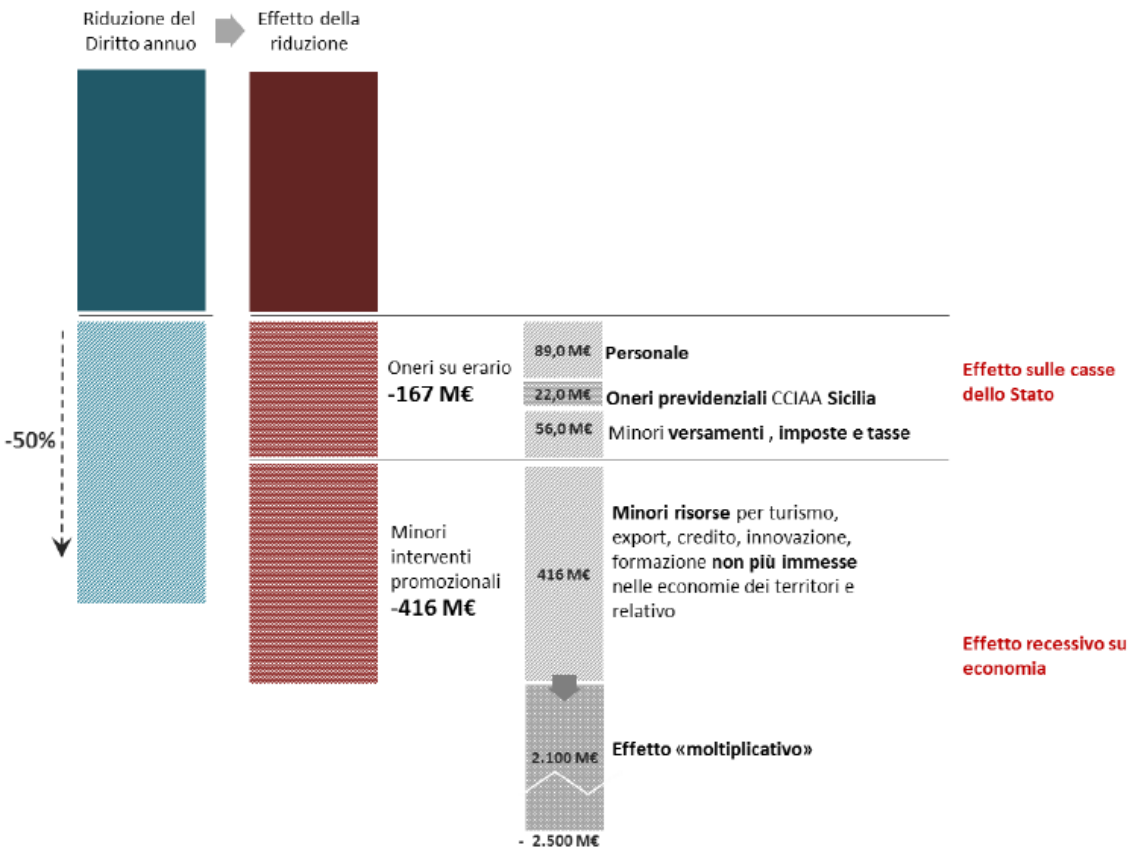
Ricadute si potranno avere, inoltre, sulla tenuta occupazionale degli enti del Sistema camerale. Al riguardo, Unioncamere stima complessivamente oltre 2.500 risorse umane potenzialmente in esubero, a fronte degli attuali 10.500 occupati, ed un maggior onere a carico del bilancio dello Stato di 89 milioni di euro, trattandosi in larga misura di personale pubblico. Con riferimento, invece, al personale occupato dalle Camere di commercio siciliane, in virtù delle specifiche norme regionali, si stimano ulteriori 22 milioni di euro di maggiori oneri da trasferire all'erario.[251]

Sul bilancio dello Stato dovrebbe mancare altresì, 56 milioni di euro per minori versamenti obbligatori che le CCIAA non potranno più effettuare e per minori imposte e tasse.

In conclusione, secondo Unioncamere, dal 2017 gli effetti della riduzione del diritto annuale saranno quantificabili, per le casse dello Stato, in oltre 580 milioni di euro e, per l'economia del Paese, in circa 2,5 miliardi di euro considerando anche l'effetto moltiplicativo.

251 Nel dettaglio, secondo la stima proposta da Unioncamere, considerando il costo medio del personale, con la decurtazione del diritto annuale del 50% a regime a decorrere dal 2017, per il solo personale pubblico a tempo indeterminato (Camere di commercio e Unioncamere), sarebbero circa 650 le unità di personale potenzialmente in esubero. Per quanto riguarda il personale attualmente impiegato in regime di diritto pubblico dalle Camere di commercio con forme di lavoro flessibili, si stima invece un taglio netto nel triennio di circa 230 posizioni. Per il personale delle Unioni regionali, delle aziende speciali e delle società partecipate, invece, gli esuberi dovrebbero essere pari a 1.350 unità a tempo indeterminato e 340 unità flessibili nel 2017. Un'attenzione a parte, infine, merita la peculiare condizione delle 9 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. Cfr. Unioncamere, "*Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione in legge del Decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90… (A.C. 2486)*".

Riduzione del diritto annuale: l'impatto sull'economia del Paese e sulle finanze pubbliche



Fonte: Unioncamere, *Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1577*.

Al fine di completare la disamina degli effetti recati al Sistema camerale dall'art 28 del D.L. n. 90/2014, è opportuno far presente che la riduzione del diritto annuale sarà, almeno in parte, controbilanciata dalla revisione dei diritti di segreteria, calcolati sulla base dei costi standard, e che la modifica della composizione e dell'entità delle fonti di finanziamento, sebbene disposta in un momento storico in cui sono in vigore anche altri provvedimenti di revisione della spesa pubblica destinati alla generalità delle pubbliche amministrazioni, darà impulso agli organi di indirizzo politico degli enti in questione per disporre accorpamenti e sinergie tra le diverse Camere di commercio e per ricercare, in generale, una più efficiente riallocazione delle risorse. E' evidente, inoltre, che la corretta finalità della norma sarà perseguita soltanto se sarà avviato quel più ampio progetto, preannunciato dallo stesso art. 28, di riforma dell'intero Sistema camerale.

In altre parole, scrive il prof. Armao, il Governo ha inteso, invertendo chiaramente un iter logico nel quale gli effetti finanziari seguono i nuovi assetti ordinamentali, pur nel rispetto delle previsioni che questi debbono accompagnare, far precedere il 'riordino' del sistema camerale da una consistente riduzione delle fonti di finanziamento dello stesso e questo senza modificarne le funzioni o ridurne gli oneri per le risorse umane o strumentali o regolare, anche transitoriamente, le sorti dei rapporti pendenti.[252]

2.2 L'assoggettamento delle Camere di commercio al regime di tesoreria unica

Altra importante novità normativa che il legislatore ha inteso approvare, nelle more della riforma organica degli enti camerali, riguarda la gestione della tesoreria.

Infatti, con la legge di stabilità 2015[253], le Camere di commercio sono state nuovamente assoggettate al sistema di tesoreria unica, di cui alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, con l'obbligo di depositare le disponibilità liquide su conti aperti presso la tesoreria dello Stato e non più presso il sistema bancario.

Le Camere di commercio sono, quindi, state reinserite nella Tabella A allegata alla Legge n. 720 del 1984, la quale elenca gli enti e gli organismi che sono assoggettati alla tesoreria unica.

Al riguardo, giova ricordare che l'esclusione degli Enti camerali dal sistema di tesoreria unica ha interessato solo il periodo compreso tra gli anni 2006-2014, anni nei quali erano fuoriusciti dal regime in questione e disponevano delle proprie disponibilità su normali conti correnti accesi presso le banche del sistema

---

252 Cfr. il documento depositato dal prof. Gaetano Armao nella seduta della commissione del Senato "affari costituzionali" n. 198 del 23 settembre 2014. Il documento è disponibile all'indirizzo www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/documenti/44709_documenti.htm.

253 L'articolo 1, commi da 391 a 394, della Legge n. 190 del 2014, prevede che "*Alla tabella A annessa alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, e successive modificazioni, dopo il capoverso: «-- Aziende ospedaliere universitarie (D.Lgs. n. 517/1999)» e' inserito il seguente: «-- Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura». E' abrogato l'articolo 1, comma 45, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Alla data del 1 febbraio 2015 i cassieri delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di seguito denominate «camere di commercio», provvedono a versare le disponibilità liquide depositate presso gli stessi sulle rispettive contabilità speciali, sottoconto fruttifero, aperte presso la tesoreria statale. Restano escluse dall'applicazione del presente comma le disponibilità delle camere di commercio rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle regioni o di altre pubbliche amministrazioni. I cassieri delle camere di commercio provvedono ad adeguare l'operatività dei servizi di cassa intrattenuti con le camere di commercio alle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720, e alle relative norme di attuazione. Le camere di commercio provvedono a smobilizzare gli eventuali investimenti finanziari, come individuati dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 27 aprile 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 30 aprile 2012, entro il 30 giugno 2015,riversando le relative risorse sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale. Sono esclusi dallo smobilizzo i titoli di Stato italiani. Le camere di commercio possono non smobilizzare gli investimenti in strumenti finanziari, come definiti dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, solo nel caso in cui il loro valore di mercato in uno dei giorni compresi tra il 16 e il 30 aprile 2015 sia inferiore al prezzo di acquisto*".

creditizio.[254]

La nuova normativa non si riferisce, invece, alle Aziende speciali delle Camere di commercio le quali restano ancora escluse dalla sottoposizione al citato regime.

Si sottolinea altresì che, a differenza di altri enti, per le Camere di commercio, il legislatore ha previsto l'apertura solo delle contabilità speciali fruttifere proprio per l'autonomia finanziaria di cui godono tali enti; infatti, per tutte le pubbliche amministrazioni che ricevono trasferimenti dallo Stato, anche indirettamente, sono invece previsti due conti presso le sezioni provinciali della tesoreria statale: uno infruttifero in cui vengono depositate tutte le entrate di provenienza statale e un altro, fruttifero, in cui sono depositate tutte le altre entrate proprie degli enti.

Ai sensi dell'art. 1 della legge n. 720 del 1984 è previsto che il tasso di interesse remunerativo su quest'ultima tipologia di conti viene definito periodicamente con Decreto del Ministero dell'Economia.[255]

Con riferimento alle modalità applicative del nuovo regime, è stato disposto inizialmente il riversamento, nelle contabilità speciali fruttifere[256] aperte presso la Tesoreria, delle liquidità disponibili al 1° febbraio 2015. Dal riversamento sono state, tuttavia, escluse le risorse provenienti da mutui, prestiti e dalle altre forme di indebitamento non derivanti da contributi statali, delle regioni o di altre pubbliche amministrazioni.

Successivamente, le operazioni di incasso e di pagamento sono, invece, normalmente effettuate dai tesorieri o dai cassieri a valere sulle predette contabilità speciali.[257]

Come chiarito dalla Ragioneria Generale dello Stato, le norme approvate con la legge di stabilità 2015 prevedono, infine, lo smobilizzo da parte delle Camere di commercio degli investimenti finanziari, con conseguente riversamento delle risorse presso la contabilità speciale di tesoreria unica, entro il 30 giugno 2015.

Con modalità uniformi agli altri enti assoggettati al sistema di tesoreria unica, è stata estesa anche alle Camere di commercio la previsione per cui gli investimenti da

---

254 La fuoriuscita dal sistema di tesoreria unica era stata prevista, dal 1° gennaio 2006, dall'art. 1, comma 45, della Legge n. 266 del 2005.

255 Da ultimo, il Ministero dell'Economia, con il proprio decreto del 6 ottobre 2014 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 3 novembre scorso, è intervenuto rideterminando il tasso di interesse annuo da corrispondere sulle somme versate nelle contabilità speciali fruttifere fissandolo nella misura dello 0,24 % lordo.

256 La Ragioneria Generale dello Stato con la Circolare n. 4 del 20 gennaio 2015 ha autorizzato d'ufficio la Banca d'Italia all'apertura delle contabilità speciali di tesoreria unica, per ciascuna Camera di commercio.

257 In generale, come chiarito dalla Ragioneria Generale dello Stato, con la Circolare n. 4 del 20 gennaio 2015, le regole di funzionamento del sistema di tesoreria unica cui sono assoggettate le Camere di commercio sono contenute nella legge n. 720/1984 e nei DD.MM. di attuazione 4 agosto 2009 e 22 novembre 1985. Ulteriori istruzioni operative sono state, inoltre, fornite con la circolare della Ragioneria Generale dello Stato del 24 marzo 2012, n. 11. Con riferimento al versamento delle imposte, delle ritenute erariali e dei contributi previdenziali e premi assicurativi, infine, è previsto l'utilizzo del modello F24 EP, le cui istruzioni sono contenute nel D.M. 5 ottobre 2007 e nelle circolari RGS 37/2007 e 35/2010.

smobilizzare sono quelli individuati sulla base del Decreto ministeriale 27 aprile 2012.

In dettaglio, l'articolo unico del decreto impone lo smobilizzo degli investimenti[258], effettuati per aumentarne la redditività, costituiti da impieghi di disponibilità liquide in prodotti finanziari, così come definiti dal D.lgs. n. 58 del 1998. Sono, pertanto da ricomprendersi, ai sensi dell'articolo 1 del predetto decreto, tutti "*gli strumenti finanziari e ogni altra forma di investimento di natura finanziaria; non costituiscono prodotti finanziari i depositi bancari o postali non rappresentati da strumenti finanziari*".

Il decreto 27 aprile 2012 specifica, infine, che gli enti possono non smobilizzare gli investimenti in strumenti finanziari nel caso in cui il loro valore di mercato sia inferiore al prezzo di acquisto.[259]

3. Le proposte di riforma

Con la presentazione al Parlamento del Disegno di Legge n. 1577, avvenuta il 23 luglio 2014, il Governo ha dato formalmente avvio all'iter riguardante la riorganizzazione della pubblica amministrazione ed, in particolare, delle Camere di commercio.

L'articolo 9, rubricato "riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio", risulta essere quello di maggior interesse in questa sede poiché dispone una delega legislativa per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del sistema di finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

In dettaglio, il testo[260] presentato dal Governo prevede che la riforma, da definire in

258 Al riguardo, si segnala che il decreto 27 aprile 2012 esclude l'obbligo di smobilizzo per i buoni postali fruttiferi e i libretti di risparmio postale, gli investimenti in titoli e depositi che costituiscono accantonamenti per fondi di previdenza a capitalizzazione per la quiescenza del personale dipendente, gli investimenti, di norma temporanei, di risorse rivenienti da operazioni di indebitamento non sorrette da contributo pubblico, le somme accantonate per l'ammortamento dei prestiti che prevedono il rimborso in un'unica soluzione, le donazioni di valori mobiliari con vincolo di destinazione da parte del donante.

259 Per la relativa verifica le Camere di commercio, come previsto dalla Circolare 4/2015, si avvalgono della comparazione tra il prezzo d'acquisto e il valore di mercato in uno dei giorni compresi tra il 16 e il 30 aprile 2015.

260 L'art. 9 del Disegno di Legge n. 1577 prevede che "*Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Il decreto legislativo è adottato nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:*

a) eliminazione del diritto annuale a carico delle imprese;

b) ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero mediante accorpamento sulla base di parametri basati sul territorio e sul numero delle imprese;

c) riduzione dei compiti e delle funzioni, limitando e individuando in modo tassativo gli ambiti di attività nei quali svolgere la funzione di promozione del territorio e dell'economia locale ed eliminando duplicazioni con altre

dettaglio con l'emanazione di un successivo decreto legislativo, sia ispirata dai seguenti principi:

a) eliminazione del diritto annuale a carico delle imprese;

b) ridefinizione delle circoscrizioni territoriali;

c) riduzione dei compiti e delle funzioni, limitando le partecipazioni societarie;

d) trasferimento al Ministero dello sviluppo economico delle competenze relative al registro delle imprese;

e) riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte, nonché delle unioni regionali e delle aziende speciali, riordino della disciplina dei compensi dei relativi organi;

f) previsione di una disciplina transitoria che assicuri la sostenibilità finanziaria e il mantenimento dei livelli occupazionali per garantire la completa attuazione del processo di riforma.

Al riguardo, diversi portatori[261] di interessi hanno manifestato la loro condivisione circa la necessità di approvare una riforma incisiva del Sistema camerale nel suo complesso che si ponga l'obiettivo di adeguare i servizi per le imprese e i territori

---

amministrazioni pubbliche, limitando le partecipazioni societarie alle sole funzioni istituzionali e circoscrivendo nel tempo quelle non essenziali e gestibili secondo criteri di efficienza da soggetti privati;

d) trasferimento al Ministero dello sviluppo economico delle competenze relative al registro delle imprese, con individuazione delle relative modalità di gestione, garantendo la continuità operativa del sistema informativo nazionale vigente, e avvalimento delle amministrazioni competenti a livello territoriale con adeguate soluzioni di sostenibilità finanziaria del sistema complessivo;

e) riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte, nonché delle unioni regionali e delle aziende speciali, riordino della disciplina dei compensi dei relativi organi, prevedendo la gratuità degli incarichi diversi da quelli nei collegi dei revisori dei conti, definizione di limiti al trattamento economico dei vertici amministrativi delle medesime camere e delle aziende speciali;

f) disciplina transitoria che assicuri la sostenibilità finanziaria e il mantenimento dei livelli occupazionali e contempli poteri sostitutivi per garantire la completa attuazione del processo di riforma, anche mediante la nomina di commissari in caso di inadempienza da parte delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto della procedura e dei princìpi e criteri direttivi di cui al presente articolo, un decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive".

261 Si vedano al riguardo le testimonianze espresse, ad esempio, da Rete Imprese Italia, Confindustria e da Unioncamere, nella seduta della commissione del Senato "affari costituzionali" n. 197 del 18 settembre 2014. I documenti sono disponibile all'indirizzo www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/documenti/44709_documenti.htm.

alle nuove sfide poste dalle straordinarie trasformazioni economiche che si sono concretizzate negli ultimi anni, accelerando il proprio corso.

Maggiormente critica l'Associazione degli industriali la quale ha ribadito la necessità di un riordino, poiché l'attuale sistema camerale assorbe risorse ingenti e genera duplicazioni di ruoli con altri enti di promozione del territorio.

L'Unione nazionale ha condiviso, invece, la necessità di razionalizzare il Sistema camerale, riducendone i costi e aumentandone l'efficienza, tuttavia, ha segnalato che i criteri inseriti dal Governo nell'ambito della proposta di delega non sembrerebbero del tutto ispirati ad una effettiva volontà di razionalizzazione del sistema delle Camere di commercio, che sia in grado di valorizzarne la natura di autonomie funzionali e il patrimonio di competenze accumulato nel tempo e di rafforzarne il ruolo e la capacità di servizio nei confronti delle imprese. [262]

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

Le maggiori perplessità manifestate dal Sistema camerale e degli altri portatori di interesse[263] riguardano soprattutto i principi della delega relativi all'eliminazione del diritto annuale, alla riduzione di compiti e funzioni e al trasferimento della competenza relativa alla tenuta del Registro delle imprese al Ministero dello sviluppo economico.

L'attuazione dei predetti principi porterebbe difatti ad uno "svuotamento" delle Camere di commercio, privandole di risorse e di compiti fondanti, e concretizzando una progressiva "sostituzione" di enti intermedi presenti sul territorio a favore di una scelta centralistica nella quale prevalgono spinte accentratrici e riduttive delle istituzioni non politiche.

Con l'eliminazione del diritto annuale, considerato che lo stesso rappresenta la principale forma di finanziamento delle Camere di commercio, raggiungendo circa il 70% delle entrate, si priverebbero di copertura finanziaria le attività che il Sistema camerale deve obbligatoriamente sostenere. [264]

---

262 Cfr. il documento di Unioncamere "*Indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sul disegno di legge n. 1577 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*".

263 Si vedano al riguardo le testimonianze espresse dal prof. Armao e dal prof. Cerulli Irelli nonché dalle associazioni di categoria Rete Imprese Italia e Confindustria, dai sindacati CGIL, CISL e UIL FP, e da Unioncamere, nella seduta della commissione del Senato "affari costituzionali" n. 197 del 18 settembre 2014 e n. 198 del 23 settembre 2014.

264 Al riguardo, l'Unioncamere sostiene che si potrebbe compromettere il rispetto del principio del buon andamento dell'Amministrazione (art. 97, comma 1, Cost.), il quale stabilisce come le amministrazioni

La proposta di correzione della norma avanzata dal Sistema camerale è, invece quella di prendere spunto da modelli di altri sistemi camerali europei che hanno dimostrato nel tempo la propria adeguatezza e funzionalità, prevedendo un meccanismo articolato su diverse tipologie di entrata, in parte fisse e generali e in parte collegate alla domanda individuale di servizi da parte dell'utenza, per garantire alle Camere di commercio la copertura finanziaria necessaria allo svolgimento delle funzioni destinate alla collettività delle imprese, modulando e migliorando al contempo la propria performance e capacità di servizio.

Ricalcando quanto già previsto all'art. 28, comma 2, della Legge n. 114/2014 di conversione del decreto legge n. 90/2014, tali entrate dovrebbero essere stabilite dal Ministero dello Sviluppo economico avvalendosi, tra l'altro, come richiesto da Rete Imprese Italia[265], del meccanismo dei costi standard, il quale consentirebbe di definire il fabbisogno finanziario delle Camere superando l'attuale metodo fondato sul costo storico.

Anche con riferimento alla riduzione dei compiti e delle funzioni, emergono delle evidenti criticità nella proposta di riforma poiché così facendo si rischia di ritrovarsi con degli enti, probabilmente efficienti da un punto di vista economico ma del tutto inutili considerando il servizio reso alla collettività.

Risulta, pertanto, necessario rivedere le competenze riorganizzandole partendo dai bisogni reali delle imprese e dal grado di efficienza che le Camere di commercio hanno dimostrato di poter garantire nei diversi ambiti della certezza e del rispetto delle regole per il mercato, della semplificazione, del supporto e affiancamento per la nascita e la crescita delle imprese, dell'occupazione e dell'apertura ai mercati globali delle economie e dei territori.

Laddove, invece, si dovesse ipotizzare uno svuotamento di compiti e di funzioni, una razionale visione dell'organizzazione della pubblica amministrazione dovrebbe spingere addirittura verso il superamento del sistema camerale.

E' evidente, tuttavia, che una siffatta scelta porterebbe alla perdita di preziose competenze e know how diligentemente creati nel tempo dalle stesse Camere di commercio.

E' il caso, ad esempio, del Registro delle imprese che secondo il progetto di riforma dovrebbe transitare nella titolarità del Ministero dello Sviluppo economico il quale a sua volta, per assicurarne il funzionamento e la sostenibilità finanziaria, si

---

pubbliche – quali le Camere di commercio – devono essere messe nella materiale possibilità di erogare servizi affidati alla loro responsabilità e, quindi, di adempiere ad obblighi su esse gravanti per disposto legislativo. L'Unione paventa addirittura un rischio di violazione dell'art. 81, comma 3, della Costituzione italiana. Tale disposizione prevede che "*Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*". Anche secondo il prof. Armao la proposta di abolizione del diritto annuale tenderebbe a minare la sostenibilità finanziaria degli enti camerali, per i quali nella proposta normativa si non ad una pur sintetica valutazione preventiva ma esclusivamente alla "disciplina transitoria" senza ulteriori parametri, indicatori, analisi. Si vedano i relativi documenti presentati nelle sedute della commissione del Senato "affari costituzionali" n. 197 del 18 settembre 2014 e n. 198 del 23 settembre 2014.

265 Si veda al riguardo il documento di Rete Imprese Italia presentato nella seduta della commissione del Senato "affari costituzionali" n. 197 del 18 settembre 2014.

avvarrebbe di amministrazioni competenti a livello territoriale.

La proposta in questione ha suscitato forti perplessità da parte delle Camere di commercio[266] le quali ricordano che così come attualmente gestito, il Registro rappresenta una best practice studiata negli altri paesi europei ed è, altresì, l'unica anagrafe delle imprese in grado di assicurare un sistema certo di pubblicità legale e di offrire un quadro completo della situazione giuridica di ciascuna impresa e delle sue sedi sul territorio nazionale.

Tramite il Registro camerale le altre pubbliche amministrazioni possono accedere agli oltre 4 milioni di indirizzi PEC delle imprese censite ed acquisire gratuitamente informazioni relative alle imprese, in modo da ridurre i costi abbandonando i tradizionali sistemi di notifica con lettera raccomandata per passare alla notifica via posta elettronica certificata.

Non va dimenticato che con il trasferimento dalle Cancellerie dei tribunali alle Camere di commercio, il Registro delle imprese è divenuto un modello di assoluto valore nella pubblica amministrazione: totalmente informatizzato, accessibile da chiunque in tempo reale ed affidabile per il mercato, per le forze dell'ordine, per le autorità di vigilanza e la magistratura.[267]

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

In quest'ottica le Camere di commercio dovrebbe rappresentare la vera e propria "casa dell'impresa" ovvero divenire per i soggetti che già svolgono o intendono avviare attività economiche il punto unico di accesso pubblico, ponendosi quale agente della semplificazione anche nei rapporti con le altre Pubbliche Amministrazioni.[268]

Al riguardo, Rete Imprese Italia propone, con riferimento alla disciplina in materia di

---

266 Analoghe perplessità sono state manifestate in maniera trasversale dai diversi soggetti che hanno fornito il loro commento alla riforma nelle sedute della commissione del Senato "affari costituzionali" n. 197 del 18 settembre 2014 e n. 198 del 23 settembre 2014. Gli istanti si sono, peraltro, preoccupati di far notare come la proposta normativa in esame potesse essere apparentemente priva di copertura finanziaria.

267 Ogni anno a fini della tutela della legalità vengono effettuate oltre 6 milioni di interrogazioni. Si veda il Cfr. documento di Unioncamere "*Indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sul disegno di legge n. 1577 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*".

268 Secondo Unioncamere, si tratterebbe, d'altronde, di potenziare un percorso già avviato da anni con il portale camerale impresainungiorno.gov.it di cui, ad esempio, si sono avvalsi 3.200 comuni, riconoscendo la completezza e l'affidabilità dell'approccio digitale proposto per gestire lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP): le imprese che hanno sede nei territori ove i Comuni collaborano con le Camere di commercio hanno infatti potuto completare oltre 240.000 procedimenti amministrativi, digitalizzati dalla fase di compilazione guidata delle segnalazioni e delle istanze a quella del pagamento di diritti, imposte e tributi eventualmente dovuti. Si veda il documento di Unioncamere "*Indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sul disegno di legge n. 1577 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*".

Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP)[269] affidare, in caso di SCIA, la gestione telematica delle pratiche SUAP alle Camere di Commercio in maniera omogenea per tutti i Comuni italiani. Questo al fine di garantire sia l'effettiva informatizzazione dei procedimenti che la loro uniformità su tutto il territorio nazionale, agevolando, tramite un'unica interfaccia e modalità operativa, l'attuazione dell'obbligo previsto dall'art. 5-bis del Codice dell'Amministrazione digitale di effettuare per via esclusivamente telematica qualsiasi comunicazione o istanza tra imprese e pubblica amministrazione.

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

Maggiore condivisione, infine, è stata manifestata dal Sistema camerale e dagli altri stakeholder di riferimento riguardo le proposte di riforma, presentate dal Governo, relative alla riduzione delle partecipazioni societarie, alla modifica e semplificazione degli assenti di governance, alla ridefinizione delle circoscrizioni territoriali di rifermento ed, infine, alla previsione di una disciplina transitoria.[270]

---

269 Con riferimento al SUAP si veda l'art. 38 del decreto legge n. 112/2008 per la proposta normativa si veda, invece, il documento di Rete Imprese Italia presentato nella seduta della commissione del Senato "affari costituzionali" n. 197 del 18 settembre 2014.

270 Confindustria ritiene fondamentale procedere alla riduzione del numero delle Camere di Commercio e questo processo deve passare anzitutto attraverso la soppressione delle Unioni regionali. Rete Imprese Italia, invece, ritiene necessario introdurre all'interno della delega l'obiettivo di semplificare le procedure di composizione degli organi camerali e, soprattutto, di ridurre l'elevato livello di contenzioso che ancora oggi ne caratterizza il rinnovo. In conclusione, il Sistema camerale ha proposto anche di rivedere la collocazione delle Camere di commercio e dell'Unioncamere, prevista dall'art. 8 del Disegno di Legge, in modo da ricomprenderle unicamente tra le "amministrazioni pubbliche" e non anche in quelle "territoriali". La proposta è motivata dal fatto che le camere di commercio sono autonomie non territoriali ma funzionali. Una natura, questa, che postula una caratteristica differenziale rispetto agli enti locali "territoriali", ovvero l'operare in regime di autonomia funzionale. Peraltro, il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 u.c., Cost.) contiene un principio di tutela delle autonomie funzionali, in quanto forme di istituzionalizzazione delle comunità parziali sottostanti che nel caso delle Camere di Commercio sono, come si è visto, della comunità delle imprese del territorio. Gli enti ad autonomia funzionale, infatti, a differenza degli enti territoriali in senso stretto, non sono legati al circuito della rappresentanza politica, ma si tratta di entità in cui non trovano la propria proiezione istituzionale le popolazioni, nella totalità indifferenziata dei loro componenti, ma comunità parziali. In tal senso si è espresso anche il prof. Gaetano Armao. Si vedano i relativi documenti presentati nelle sedute della commissione del Senato "affari costituzionali" n. 197 del 18 settembre 2014 e n. 198 del 23 settembre 2014.

4. L'autoriforma e gli accorpamenti volontari

Parallelamente al disegno di legge di riorganizzazione proposto dal Governo e sulla spinta della necessità di rivedere i bilanci preventivi alle luce della riduzione del diritto annuale prevista dall'art. 28 del D.L. n. 90/2014, il Sistema camerale ha dato avvio, nel corso del 2014, un proprio progetto di autoriforma. Si tratta di una riforma, varata dal comitato esecutivo di Unioncamere[271], che si pone l'obiettivo di portare al dimezzamento del numero delle Camere di commercio, attraverso degli accorpamenti volontari.

Come chiarito dall'Unione nazionale[272], il processo di accorpamento intrapreso, ragionato e condiviso, punta certamente a una riduzione delle spese, ma anche alla salvaguardia delle specificità territoriali del sistema produttivo italiano, al quale è diretta l'azione di servizio svolta dalle Camere di commercio. L'obiettivo è quindi sì di spending review, ma anche di ottimizzazione delle azioni di supporto alle imprese, soprattutto di quelle di piccole dimensioni.

Secondo il Governo[273], inoltre, la concreta anticipazione del processo di riforma da parte del sistema camerale consente di anticiparne gli effetti positivi ed anche di avere indicazioni utili ai fini della definizione e successiva attuazione dello stesso processo di riforma legislativa.

In dettaglio, l'obiettivo dell'autoriforma è quello di riordinare il numero degli Enti camerali presenti sul territorio in modo da passare dalle attuali 105 Camere a non più di 50-60. Gli accorpamenti, prendendo atto delle indicazioni maturate a livello regionale, tendono a creare realtà locali con un bacino pari ad almeno 80.000 imprese ovvero in grado di coniugare sostenibilità economica e valorizzazione dei territori.

Attualmente, oltre la metà delle Unioni regionali ha già provveduto ad approvare l'iter previsto per l'accorpamento delle strutture camerali del proprio territorio.

Le Unioni regionali che hanno già compiuto il primo determinante passo, sono l'Abruzzo (che porterà a 2 le 4 Camere di commercio oggi esistenti, con l'accorpamento di Teramo e L'Aquila e di Pescara e Chieti), la Basilicata (da 2 a 1), la Calabria (da 5 a 3), la Campania (da 5 a 4, con Avellino e Benevento destinate a unificarsi), l'Emilia Romagna (da 9 a 4), il Lazio (da 5 a 2, ovvero l'area metropolitana di Roma e le altre province insieme), la Liguria (da 4 a 2, l'area metropolitana di Genova e l'accorpamento in una sola strutture delle rimanenti province), il Molise (da 2 a 1), il Piemonte (da 8 a 3, con Torino, la Camera del Sud e

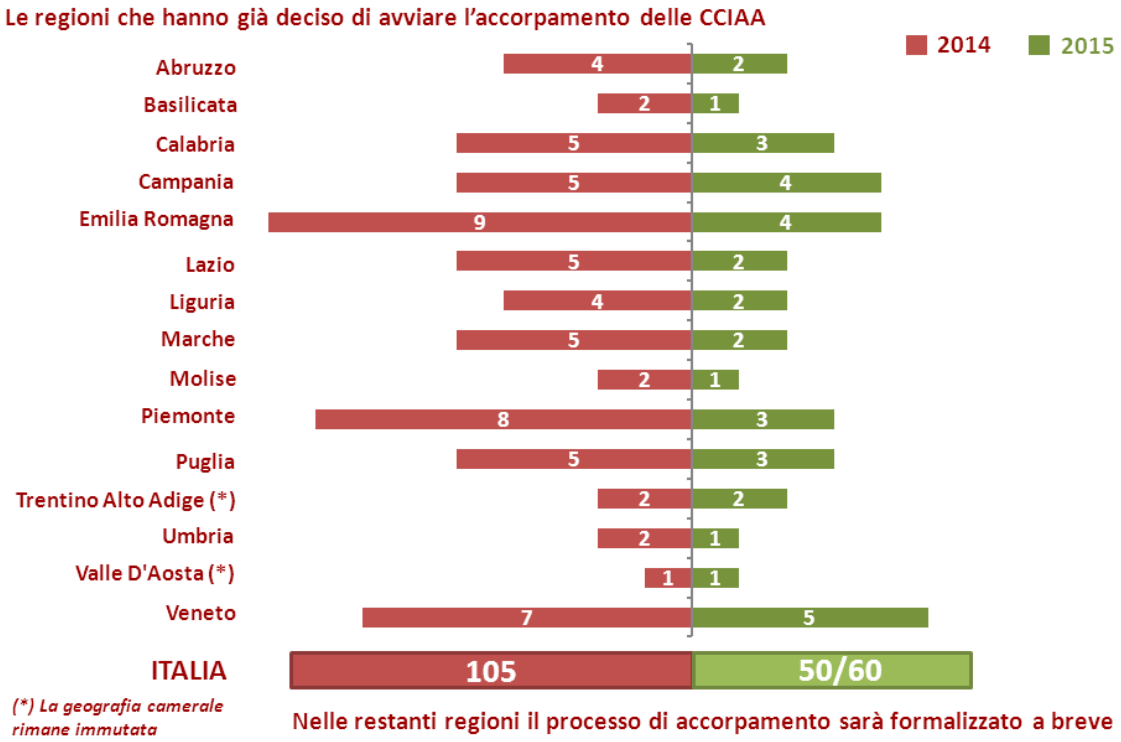
271 Il progetto di autoriforma è stato varato dal comitato esecutivo di Unioncamere nella seduta del 23 luglio 2014. Maggiori dettagli sono riportati nel sito internet: www.unioncamere.gov.it/P47A0C2363S154/Autoriforma.htm.

272 Si veda il comunicato stampa di Unioncamere, del 24 luglio 2014, dal titolo "*Le Camere di commercio si autoriformano: ufficiale il piano di accorpamenti*".

273 Si veda il comunicato presente sul sito internet del Ministero dello Sviluppo economico relativo alla riforma del sistema camerale e all'accorpamento della Camere di commercio di Venezia e Rovigo.

la Camera del Nord Piemonte), la Puglia (da 5 a 3 in virtù degli accorpamenti di Bari e Taranto e di Brindisi e Lecce), il Veneto (da 7 a 5) e l'Umbria (da 2 a 1). La "geografia" camerale non muterà, invece, in Trentino Alto Adige, dati i vincoli delle due province a statuto speciale, e in Valle d'Aosta, dove esiste una sola Camera di commercio.

Il Piano degli accorpamenti volontari delle Camere di commercio



Fonte: Unioncamere. Dati aggiornati ad ottobre 2014.

Analoghe riduzioni sono previste per quanto riguarda le altre 6 regioni, nelle quali il processo di accorpamento è in fase di definizione ed avverrà, comunque, rispettando la richiesta di Unioncamere di indicare fusioni fra Camere di commercio per giungere a nuovi enti che abbiano un bacino di imprese superiore alle 80mila unità.

In Lombardia, in particolare, Regione e Camere di commercio hanno costituito un Tavolo lombardo per affrontare i temi della riforma. Tale riorganizzazione, peraltro, come chiarito dalle parti coinvolte[274], non si limiterà ad una mera riduzione del numero delle Camere di commercio: sostanzialmente questa operazione, una volta

274 Si veda il comunicato presente sul sito internet della Regione Lombardia. Documento consultabile all'indirizzo www.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=News&childpagename=Regione%2FDetail&cid=1213683859400&pagename=RGNWrapper.

giunta a regime, consentirà al sistema camerale di realizzare importanti economie, grazie anche all'adozione di costi standard ed alla razionalizzazione delle società del sistema.

In Veneto il percorso di autoriforma è già in fase avanzata: alla predetta delibera di autoriforma approvata dall'Unioncamere, infatti, ha fatto seguito il decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 23 ottobre 2014 con il quale, su proposta delle Camere di commercio di Venezia e di Rovigo e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, è stato dato avvio al primo processo di accorpamento, con la costituzione della nuova Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Venezia, Rovigo Delta-Lagunare.[275]

Tale accorpamento, come previsto dall'autoriforma, è stato deliberato dalle Camere di commercio coinvolte sulla base delle disposizioni normative previste dall'art. 1, comma 5, della Legge n. 580/1993[276]. Con l'emanazione del decreto ministeriale sono state, pertanto, interrotte le procedure di rinnovo dei rispettivi consigli, avviate dalle Camere di commercio interessate, e nominato un commissario ad acta, il quale avrà il compito di adottare tutti gli atti necessari per il completamento dell'operazione.

5. Lo scenario evolutivo: verso un modello di governance accentrato, tra autonomia e coordinamento nazionale

La rimodulazione degli importi dovuti dalle imprese alle Camere di commercio a titolo di diritto annuale, disposta dall'art. 28 del decreto legge n. 90 del 2014, minando gli attuali equilibri di bilancio, ha dato effettivo avvio, di fatti, ad un nuovo percorso di riforma dell'intero Sistema camerale.

A distanza di appena cinque anni dall'ultima riforma varata con il Decreto legislativo n. 23 del 2010, si è innescato un nuovo effetto domino dovuto, in primis, all'insostenibilità, per molti Enti camerali, degli oneri e degli investimenti previsti nei documenti di programmazione, per garantire il buon andamento dell'azione amministrativa e l'erogazione dei servizi all'utenza, obbligatoriamente previsti dalla legge.

---

275 Alla luce dei dati forniti dal Ministero dello sviluppo economico, con il decreto direttoriale del 6 novembre 2014, si rileva che la Camera in corso di costituzione sarà la più grande del Veneto ed una delle più grandi di Italia in termini di bacino ci imprese (circa 132.000).

276 Il quinto comma dell'art. 1 della Legge n. 580 del 1993 prevede che "*I consigli di due o più camere di commercio possono proporre, con delibera adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti, l'accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e' istituita la camera di commercio derivante dall'accorpamento delle circoscrizioni territoriali. Con lo stesso decreto sono disciplinati i criteri e le modalità per la successione nei rapporti giuridici esistenti*".

Fino al definitivo abbattimento del diritto annuale, previsto per il 2017 nella misura del 50%, le Camere dovranno stralciare quasi definitivamente gli stanziamenti previsti nei budget pluriennali a titolo di interventi economici. Nondimeno per alcune di esse sarà compromesso inevitabilmente anche la possibilità di raggiungere un tanto auspicato pareggio di bilancio. [277]

La nuova esigenza di riforma risulta, quindi, sospinta, da un lato, dalle anzidette carenze finanziarie e dalla necessità di far quadrare i bilanci alla luce dei nuovi vincoli e, dall'altro, di riorganizzare la macchina amministrativa dello Stato ed, in particolare, le Camere di commercio evitando la proliferazione dei cosiddetti enti inutili e creando, invece, attraverso i servizi erogati alle imprese e al cittadino un nuovo valore pubblico per l'economia del Paese e per l'intera collettività.

In altre parole, questa prima e fondamentale scelta politica di riduzione del diritto annuale ovvero della principale fonte di finanziamento delle Camere di commercio porta con sé conseguenze chiare sia in termini di abbattimento del carico sostenuto dalle imprese che di volumi di risorse a disposizione, per il raggiungimento della mission, delle singole Camere di commercio.

In assenza di una sostanziale riforma, continuare ad immaginare le Camere di commercio, semmai depauperate oltre che della possibilità di operare degli interventi economici a sostegno del proprio territorio di riferimento anche della titolarità e della gestione del Registro delle imprese[278], vorrebbe dire senza dubbio aver creato degli ulteriori enti inutili, i quali potrebbero operare anche in condizioni di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione svolta ma con un organizzazione fin troppo complessa e con dei servizi offerti privi di un qualsiasi valore aggiunto per il mercato e per mondo delle imprese.

A parere di chi scrive, stante lo scenario descritto, le decisioni riguardo il futuro dell'intero Sistema camerale sono, innanzitutto, poste davanti ad un importante bivio: superare ed abolire il Sistema camerale ed attribuire le competenze allo Stato centrale e alle altre amministrazioni locali, ovvero riformare sostanzialmente degli Enti camerali nella composizione, nelle funzioni, nel numero, nelle fonti di finanziamento e nella governance.

La prima soluzione, relativa al superamento dell'intero Sistema camerale, risulta essere una scelta ad alto contenuto politico e come tale con inevitabili conseguenze e risvolti sia in termini positivi che negativi. Come è stato ipotizzato in subordine, ad esempio, nella proposta formulata dall'associazione degli industriali[279], la soluzione potrebbe essere quella di far confluire funzioni, patrimoni, risorse umane e finanziarie, in parte all'interno del Ministero dello Sviluppo economico ed in parte all'interno delle Regioni; entrambe queste amministrazioni, infatti, già oggi

277 Cfr. supra paragrafo 2.1.

278 Per l'approfondimento della proposta di riforma relativa al trasferimento della titolarità del Registro delle imprese si rinvia al precedente paragrafo 3.

279 Si veda il documento di Confidustria "*Il Sistema delle Camere di commercio. Prospettive di riforma. La posizione di Confindustria*", disponibile all'indirizzo internet: www.ucer.camcom.it/comunicazione/notizie/pdf-2014/ProposteConfindustriaRiformaCCIAA.pdf

amministrano funzioni legate alle imprese e presidiano sul corretto funzionamento delle stesse Camere di commercio.

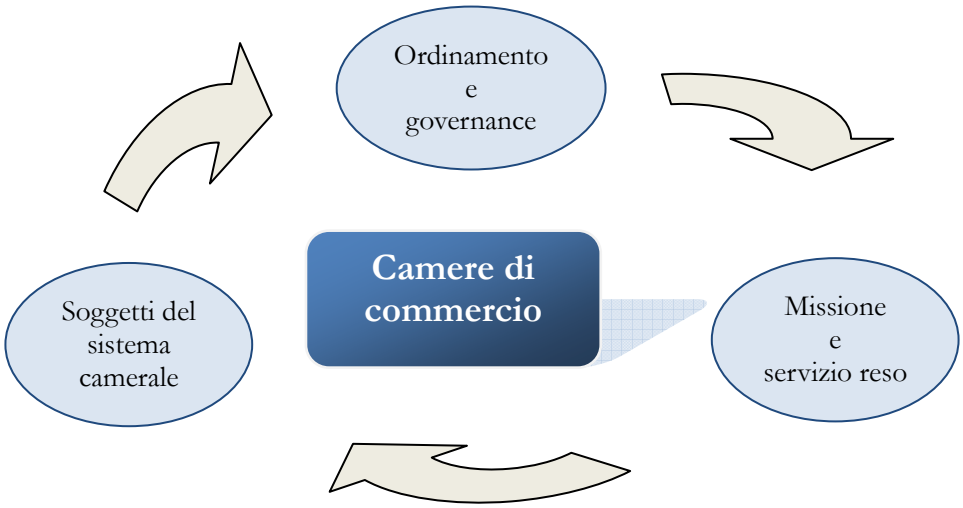
Se da un lato, una tale soluzione può portare ad un maggiore presidio delle attività svolte e ad un risparmio dei costi legati a processi cosiddetti "non core" dall'altro farà inevitabilmente disperdere quel prezioso patrimonio di conoscenze e di capacità di interfacciarsi in maniera diretta con le imprese e con l'utenza che le attuali Camere di commercio detengono e che difficilmente potrà essere replicato da una diversa organizzazione della pubblica amministrazione. Eliminare del tutto le Camere di commercio vuol dire anche prendere una decisione in totale discontinuità con gli altri Paesi nei quali tali Enti operano e si relazionano costantemente per garantire alle imprese di poter aprirsi a nuovi mercati.

In alternativa, potrebbe essere logico ripensare al Sistema camerale per correggere criticità attuali e renderlo capace di svolgere dei servizi, di tutela e di regolamentazione del mercato, alle imprese e al cittadino senza sprecare risorse pubbliche.

Nei sotto-paragrafi che seguono, alla luce dell'inquadramento ricostruito nei capitoli precedenti e degli attuali dibattiti parlamentari inerenti la riforma, si formulano alcune ipotesi riguardanti la possibile evoluzione degli Enti esaminati; a tal fine riprendendo e rielaborando il testo contenuto nell'art. 9 del Disegno di legge n. 1577, relativo alla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni[280], si individuano preliminarmente le direttrici della riforma le quali possono essere ricondotte essenzialmente a tre ambiti di cambiamento: quelli riguardanti l'ordinamento delle Camere di commercio e la loro governance, quelli afferenti gli altri soggetti del Sistema camerale ed, infine, quelli relativi alla mission e al servizio reso all'utenza di riferimento.

280 Cfr. supra paragrafo 3

L'evoluzione delle Camere di commercio: gli ambiti di riforma



Fonte: Ns. Elaborazioni.

5.1 Le modifiche possibili all'ordinamento delle Camere di commercio ed il nuovo modello di governance

Al primo ambito di riforma sono riconducibili le modifiche riguardanti la numerosità delle Camere di commercio, la declinazione del concetto di autonomia ad esse attribuito, gli organi ed i rapporti con le associazioni di categoria.

La ridefinizione delle circoscrizioni territoriali e la riduzione del numero di Camere presenti sul territorio nazionale risulta, peraltro, una priorità espressa già dal citato art. 9 del Disegno di legge di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni e dal progetto di autoriforma in corso di attuazione varato dallo stesso Sistema camerale.

In un'ottica di razionalizzazione delle strutture, sarebbe auspicabile che le nuove circoscrizioni territoriali ricalcassero quelle delle Regioni ovvero fossero individuate in modo da dimezzare l'attuale numero di Camere.[281] In questo modo potrebbero essere ridotte diseconomie ovvero raggiunte economie di scala in seguito all'accorpamento di uffici che svolgono attualmente, in un ambito territoriale più ristretto, funzioni simili.

281 Secondo alcuni emendamenti presentati al disegno di legge si prevede che la riforma debba essere ispirata al seguente principio "*ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero dalle attuali 105 a non più di 60 mediante accorpamento sulla base di una soglia dimensionale minima di 80.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese, salvaguardando la presenza di almeno una camera di commercio in ogni regione, prevedendo la possibilità di istituire una Camera di Commercio in ogni Provincia autonoma e Città metropolitana e tenendo conto delle specificità geo-economiche dei territori, nonché definizione delle condizioni in presenza delle quali possono essere istituite le Unioni Regionali o interregionali.*"

Riguardo, invece, al concetto di autonomia e all'inquadramento giuridico di tali Enti, chi scrive è dell'avviso che una compiuta riforma dovrebbe contemperare l'esigenza di autonomia, rispetto al Governo centrale, con quella di coordinamento tra le varie istituzioni camerali. In altre parole, le Camere di commercio potranno esprimere autorevolezza soltanto se in futuro saranno in grado di agire in maniera coordinata su tutto il territorio nazionale.

Un nuovo modello organizzativo, pertanto, dovrebbe essere progettato sulla base di una sostanziale autonomia affidata al Sistema camerale, inteso in modo unitario, con un forte coordinamento tra i diversi Enti.[282] In questo modello centrale diventa fondamentale il ruolo svolto dall'Unioncamere e dai Segretari generali, posti al vertice di ciascun Ente. Quest'ultimi, cui spetterebbe la rappresentanza legale dell'Ente, al fine di evitare possibili ingerenze politiche, dovrebbero essere nominati direttamente dal Ministero vigilante, non più sulla base di una designazione fatta dal Consiglio camerale. Allo stesso Ministero spetterebbero rinnovati compiti di controllo sui bilanci e su gli altri documenti di rendicontazione.

Ridondante risulta essere anche la previsione di un Consiglio e di una Giunta, stante il minor numero di atti discrezionali che ciascun Ente potrà compiere. Pur garantendo un'adeguata partecipazione dei rappresentanti delle diverse categorie economiche, la riforma potrebbe prevedere un solo organo avente, tra l'altro, competenze consultive ed il diritto di formulare proposte per valorizzare le proprie realtà locali, da sottoporre al direttivo dell'Unioncamere.

Il nuovo modello di governance potrebbe avvicinarsi maggiormente a quello di un'azienda privata con l'affidamento dei poteri esecutivi al Segretario Generale, il quale svolgerebbe le sue funzioni, al pari di un amministratore delegato, sulla base dell'indirizzo politico impartito dal direttivo di Unioncamere e dal Consiglio camerale. A quest'ultimo organo spetterebbe, in particolare, il potere di indirizzare l'operato del Segretario Generale in relazione agli interventi di promozione del territorio.[283] Le funzioni di controllo continuerebbero ad essere svolte dal Collegio dei Revisori oltre che, come previsto dall'attuale art. 4-bis della Legge n. 580 del 1993, dagli ispettori del Ministero dell'Economia e delle finanze e del Ministero dello Sviluppo economico.

Sul piano della *corporate governance*[284], ossia degli strumenti preordinati alla miglior realizzazione del processo decisionale dell'amministrazione nell'interesse delle varie

---

282 Il nuovo modello organizzativo espresso in questi termini potrebbe, ad esempio, ricalcare quello attualmente previsto per le Agenzie fiscali. Si vedano, al riguardo, MAGGIO M. (1999), SORICELLI S.(2002) e SSEF (2001).

283 E' evidente che la presenza, all'interno di ciascuna Camera di commercio, di un organo di indirizzo politico, costituito dei rappresentanti delle diverse categorie economiche, sarà giustificato solo a condizione che siano previste, tra le funzioni da svolgere, anche quelle legate alla promozione economica del territorio di riferimento.

284 Giova, inoltre, ricordare che attualmente alle pubbliche amministrazioni è richiesto di evolvere verso una logica di *governance* intesa come capacità di tener conto delle diversità degli interessi presenti nell'adozione di qualsiasi politica pubblica, atto di indirizzo, processo di erogazione di un servizio. Si veda Borgonovi E. (2001) ed anche Lacchini M. (2002).

categorie di *stakeholder*, le Camere di commercio, come già avviene attualmente, nella definizione della propria organizzazione, dovranno continuare ad ispirarsi ai principi di efficacia ed economicità, e perciò a modelli connotati da caratteristiche di snellezza e flessibilità, in grado di rispondere alle esigenze strategiche, di adeguarsi con sistematicità e rapidità alla loro evoluzione nonché di garantire livelli via via crescenti di risultati, in termini di quantità, qualità, tempi e costi dei servizi resi.

5.2 La riorganizzazione degli altri soggetti facenti parte del Sistema camerale italiano

Una compiuta riforma non dovrà trascurare, altresì, gli altri soggetti che compongono il Sistema camerale italiano. Non solo le Camere di commercio ma tutto l'intero Sistema dovrà continuare ad essere integrato per far sì che si possa creare valore pubblico.

L'Unione nazionale delle Camere di commercio, in particolare, potrebbe nel suo nuovo ruolo avere maggiori poteri di coordinamento invertendo l'attuale dinamica organizzativa "bottom up" in quella "top down". Il sistema raggiungerebbe così una maggiore unitarietà superando l'attuale frammentarietà dovuta all'incondizionata autonomia riconosciuta ai singoli Enti.

Alla stessa Unioncamere potrebbe spettare l'importante compito di delineare l'indirizzo politico delle Camere e il potere di interfacciarsi, in modo unitario, con il Governo e con il Ministero vigilante dello Sviluppo Economico.

Ad essa potrebbe, inoltre, toccare il compito di svolgere servizi specifici che, pur avendo sostanziale utilità per gli utenti e per la tutela e la regolamentazione del mercato, rivestono attualmente carattere residuale, in relazione ai volumi di attività gestiti, per molte Camere italiane. Ci si riferisce, ad esempio, al deposito di listini e di prezzi, alla predisposizione di contratti-tipo fino alla promozione di forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti.

Una sostanziale razionalizzazione di strutture si impone, invece, con riferimento alle Unioni regionali e alle diverse aziende speciali e società partecipate attualmente operanti nel perimetro del Sistema camerale.

Il progressivo allargamento del territorio di competenza delle singole Camere, per effetto della riduzione numerica prevista su tutto il territorio nazionale, ed il rinnovato compito di coordinamento che l'Unioncamere potrebbe esercitare, rendono di fatti necessario un ripensamento delle strutture intermedie presenti a livello regionale, le quali potrebbero essere sostituite, al livello di aree ultra-regionali, da uffici decentrati della stessa Unioncamere.

Anche le aziende speciali e le altre partecipazioni societarie dovranno essere ripensate e gestite alla luce della nuova mission e della nuova organizzazione che nel complesso le Camere di commercio si doteranno.

Il Sistema camerale, infine, potrebbe allargarsi con l'inclusione di altri soggetti pubblici che già oggi attuano la politica industriale del Paese ovvero servizi alle imprese e ai cittadini legati alla tutela e alla regolamentazione del mercato. Si pensi, ad esempio, all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti – Invitalia, l'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane – ICE e all'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori - ISFOL.

5.3 La rivisitazione della mission e la nuova offerta di servizi alle imprese e all'utenza

La mission delle Camere di Commercio dovrebbe innanzitutto continuare ad essere quella di svolgere funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali.

Le Camere dovrebbero continuare ad essere, altresì, l'interlocutore privilegiato dello Stato con le imprese, quindi, la "casa delle imprese" ovvero l'istituzione dedicata a garantire in ambito provinciale la tutela del mercato e della fede pubblica e cioè il corretto e trasparente svolgersi delle transazioni commerciali a tutela delle imprese, dei consumatori e dei lavoratori.

Grazie alle competenze detenute e alla capillare presenza sul territorio nazionale, le Camere potrebbero, inoltre, rivestire un ruolo fondamentale nell'attuazione della politica industriale del Paese, soprattutto, attraverso la gestione, la concessione ed il controllo di contributi,con fondi sia governativi che europei, da erogare alle diverse tipologie di imprese.

Per stimolare la propensione all'imprenditorialità e alla creazione di nuove opportunità di business, le Camere potrebbero rivestire il ruolo di "facilitatore" ovvero di un tutor in grado di seguire gli imprenditori per compiere i primi passi nella gestione burocratica e nei rapporti con le diverse pubbliche amministrazioni.[285]

Evitando duplicazioni di funzioni con altre pubbliche amministrazioni, gli Enti camerali potrebbero sostituirsi ai Comuni con riferimento alle competenze in merito a commercio e attività produttive.

Per rafforzare, invece, le competenze in materia di tutela e di regolazione del mercato, le Camere potrebbero investire risorse per attivare maggiori verifiche e controlli con riguardo, ad esempio, alla mancata presentazione dei bilanci al Registro delle imprese, ed assumere, infine, nuove competenze relativamente alla vigilanza degli Enti cooperativi[286]. Grazie a queste nuovi compiti e alle nuove risorse che si

285 Sebbene limitato al solo ambito fiscale, forme di tutoraggio alle imprese sono attualmente previste dall'Agenzia delle entrate ai sensi dell'articolo 13 della Legge n. 388 del 2000.

286 La disciplina in materia di vigilanza sugli enti cooperativi è contenuta nel D. lgs. n. 220 del 2002. Le relative competenze sono ad oggi affidate al Ministero dello Sviluppo economico, il quale si avvale anche di ispettori esterni. Si veda il link:

potrebbero reperire con dei trasferimenti operati dal Ministero dello Sviluppo economico in seguito alla delega di funzioni e con l'irrogazione di nuove sanzioni per la tutela del mercato, le Camere potrebbero sopperire alla riduzione delle risorse operata dal legislatore con la riduzione del diritto annuale.

Importanti misure di semplificazione, invece, potrebbero essere stabilite con riguardo agli albi, ai ruoli e alle commissioni regionali dell'artigianato i quali, stante la diffusione dell'uso di procedure telematiche, potrebbero essere ricondotti sotto le competenze svolte in tema di Registro delle imprese.

Maggiori collaborazioni potrebbero essere previste, infine, tra il Sistema Camerale e l'ISTAT con riferimento alla diffusione di dati economici e con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

A conclusione di quest'ultime considerazioni, nella tabella seguente si riporta una sintesi dei principali ambiti di riforma che potrebbero interessare le Camere di commercio ed il Sistema da esse composto.

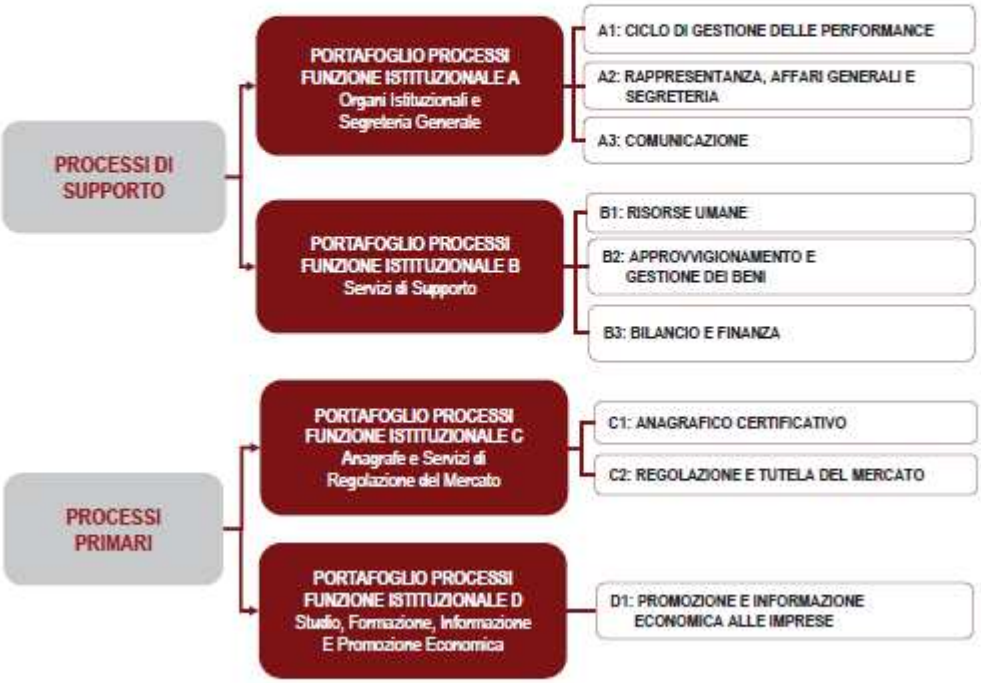
LE CAMERE DI COMMERCIO ED IL SISTEMA CAMERALE	
AS IS	**TO BE**
Sistema basato sul riconoscimento dell'autonomia funzionale alle singole Camere	sistema basato su un forte coordinamento delle diverse camere operato dall'Unioncamere
Sistema con forte connotazione politica grazie alla partecipazione nei consigli dei rappresentanti delle associazioni di categoria	Unione nazionale connotata da un direttivo politico misto tra esponenti dei ministeri competenti in materia e rappresentanti delle associazioni di categoria.
rappresentanza legale delle Camere affidata al Presidente ed organo di vertice con funzioni amministrative individuato nella figura del Segretario generale	singole Camere di commercio guidate dal Segretario generale nominato e designato dal ministero dello sviluppo economico
gestione dei singoli Enti e nel complesso dell'intero Sistema svolta in condizioni di economicità, efficienza ed efficacia	consolidamento delle condizioni che consentono di operare in condizioni di economicità, efficienza ed efficacia
principale fonte di finanziamento basato sul diritto annuale	sistema di finanziamento misto: diritti di segreteria, sanzioni e risorse trasferite dallo Stato a seguito della delega di funzioni
funzione di promozione economica del territorio effettuata con risorse provenienti dal diritto annuale	funzione di promozione economica delle imprese effettuate con risorse europee, statali e regionali. Con focus su internazionalizzazione, formazione, tutela del made in Italy, della proprietà industriale e dello sviluppo tecnologico

www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/component/content/article?id=2012036:vigilanza Come avvenuto con il Ministero dell'Economia e delle finanze il quale ha creato le agenzie fiscali per delegare attività operative alo stesso modo potrebbe essere prevista una delega di funzioni tra il Ministero dello Sviluppo economico e le Camere di commercio.

sistema non coordinato che promuove azioni a favore del sistema imprenditoriale del paese	il sistema camerale come istituzione pubblica attuatrice della politica economica ed industriale del paese
contributi alle imprese di modesto importo e non coordinati con quelli erogati da altri enti pubblici	contributi alle imprese coordinati con la politica industriale del Paese ed in grado di garantire reali benefici ai destinatari
un sistema costituito principalmente dalle 105 Camere di commercio, dall'Unione nazionale, dalle Unioni regionali e dalle loro associazioni e organismi strumentali	un sistema costituito principalmente da non più di 50/60 Camere di commercio, dall'Unione nazionale, da selezionati organismi strumentali (tra cui potrebbero rientrare nuovi soggetti: ad esempio ICE, INVITALIA, ISFOL)
funzioni previste dalla legge n. 580 del 1993	razionalizzazione delle funzioni attualmente svolte e nuovi compiti in materia di vigilanza agli enti cooperativi, controlli ed ispezioni in relazioni ai contributi erogati, controlli e sanzioni in relazione ad inadempimenti del registro delle imprese e del deposito di bilanci

Appendice

L'articolazione dei processi delle Camere di commercio



		LIV 1	LIV 2	LIV 3
		MACRO PROCESSI	**PROCESSI**	**SOTTO - PROCESSI**
PROCESSI DI SUPPORTO	FUNZIONE ISTITUZIONALE A Organi Istituzionali e Segreteria Generale	A1: CICLO DI GESTIONE DELLE PERFORMANCE	A1.1 PIANIFICAZIONE, PROGRAMMAZIONE, MONITORAGGIO E CONTROLLO	A1.1.1 Pianificazione e programmazione annuale e pluriennale
				A1.1.2 Monitoraggio, misurazione, valutazione e rendicontazione
			A1.2 SISTEMI DI GESTIONE	A1.2.1 Sistemi di Gestione
		A2: RAPPRESENTANZA, AFFARI GENERALI E SEGRETERIA	A2.1 SUPPORTO AGLI ORGANI ISTITUZIONALI	A2.1.1 Supporto organi istituzionali
				A2.1.2 Gestione partecipazioni strategiche
			A2.2 TUTELA LEGALE	A2.2.1 Tutela giudiziaria e consulenza legale
			A2.3 GESTIONE DOCUMENTAZIONE	A2.3.1 Gestione documentazione
				A2.3.2 Archiviazione ottica e conservazione sostitutiva
			A3.1 COMUNICAZIONE	A3.1.1 Comunicazione istituzionale
				A3.1.2 Comunicazione esterna
				A3.1.3.Comunicazione interna
	FUNZIONE ISTITUZIONALE B Servizi di Supporto	B1: RISORSE UMANE	B1.1 ACQUISIZIONE E GESTIONE RISORSE UMANE	B1.1.1 Acquisizione risorse umane
				B1.1.2 Trattamento giuridico del personale
				B1.1.3 Trattamento economico del personale
				B1.1.4 Sviluppo risorse umane
		B2: APPROVVIGIONAMENTO E GESTIONE DEI BENI	B2.1 FORNITURA BENI E SERVIZI	B2.1.1 Fornitura beni e servizi
			B2.2 GESTIONE BENI MATERIALI E IMMATERIALI E LOGISTICA	B2.2.1 Gestione patrimonio: manutenzione dei beni mobili e immobili e tenuta inventario
				B2.2.2 Gestione e manutenzione hardware e software
				B2.2.3 Gestione centralino e reception
				B2.2.4 Concessione sale e logistica convegni ed eventi
				B2.2.5 Servizi ausiliari
		B3: BILANCIO E FINANZA	B3.1 GESTIONE DIRITTO ANNUALE	B3.1.1 Gestione diritto annuale

				B3.1.2 Gestione ruoli esattoriali da diritto annuale
			B3.2 GESTIONE CONTABILITÀ E LIQUIDITÁ	B3.2.1 Gestione contabilità
				B3.2.1 Gestione liquidità

		LIV 1	LIV 2	LIV 3
		MACRO PROCESSI	**PROCESSI**	**SOTTO - PROCESSI**
PROCESSI PRIMARI	FUNZIONE ISTITUZIONALE C Anagrafe e Servizi di Regolazione del Mercato	C1: ANAGRAFICO CERTIFICATIVO	C1.1 TENUTA REGISTRO IMPRESE (RI), REPERTORIO ECONOMICO AMMINISTRATIVO (REA), ALBO ARTIGIANI (AA)	C1.1.1 Iscrizione/modifica/cancellazione (su istanza di parte) al RI/REA/AA
				C1.1.2 Iscrizionii d'ufficio
				C1.1.3 Cancellazioni d'ufficio
				C1.1.4 Accertamento violazioni amministrative (RI, REA, AA)
				C1.1.5 Deposito bilanci ed elenco soci
				C1.1.6 Attività di sportello (front office)
				C1.1.7 Call center e sportelli per l'informazione all'utenza
				C1.1.8 Esame di idoneità abilitanti per l'iscrizione in alcuni ruoli
				C1.1.9 Coordinamento Registro Imprese
			C1.2 TENUTA ALBO GESTORI AMBIENTALI (solo per le CCIAA capoluogo di regione)	C1.2.1 Tenuta Albo Gestori Ambientali (solo per le CCIAA capoluogo di regione)
			C1.3 GESTIONE SUAP CAMERALE	C1.3.1 Gestione del SUAP Camerale
			C1.4 SERVIZI DIGITALI	C1.4.1 Rilascio/rinnovo dei dispositivi di firma digitale
				C1.4.2 Rilascio/ rinnovo delle carte tachigrafiche
			C1.5 CERTIFICAZIONI PER L'ESTERO	C1.5.1 Certificazioni per l'estero
		C2: REGOLAZIONE E TUTELA DEL MERCATO	C2.1 PROTESTI	C2.1.1 Gestione istanze di cancellazione
				C2.1.2 Pubblicazioni elenchi protesti
			C2.2 BREVETTI E MARCHI	C2.2.1 Gestione domande brevetti e marchi e seguiti

				C2.2.2 Rilascio attestati
				C2.2.3 Gestione del PIP/PATLIB
			C2.3 PREZZI E BORSA MERCI	C.2.3.1 Gestione listini, rilevazione prezzi e rilascio visti/certificazioni
				C2.3.2 Gestione Borsa merci e sale di contrattazione
			C2.4 AMBIENTE	C2.4.1 Gestione adempimenti in materia ambientale
			C2.5 ATTIVITA' IN MATERIA DI METROLOGIA LEGALE	C2.5.1 Attività in materia di metrologia legale
				C2.5.2 Attività di sorveglianza e vigilanza in materia di metrologia legale
			C2.6 FORME ALTERNATIVE DI GIUSTIZIA	C2.6.1 Gestione Mediazioni e Conciliazioni
				C2.6.2 Gestione Arbitrati
			C2.7 REGOLAMENTAZIONE DEL MERCATO	C2.7.1 Sicurezza e conformità prodotti
				C2.7.2 Gestione controlli prodotti delle filiere del made in Italy e organismi di controllo
				C2.7.3 Regolamentazione del mercato
				C2.7.4 Verifica clausole inique e vessatorie
				C2.7.5 Manifestazioni a premio
			C2.8 SANZIONI AMMINISTRATIVE EX L. 681/81	C2.8.1 Sanzioni amministrative ex L. 681/81
				C2.8.2 Gestione ruoli sanzioni amministrative
	FUNZIONE ISTITUZIONALE D Studio, Formazione, Informazione e Promozione Economica	D1.1 MONITORAGGIO ECONOMIA E MERCATO	D1.1 MONITORAGGIO ECONOMIA E MERCATO	D1.1.1 Studi, indagini congiunturali e rilevazioni statistiche
				D1.1.2 Rilevazioni statistiche per altri committenti e gestione banche dati
				D1.1.3 Pubblicazioni
		D1.2 FORMAZIONE PROFESSIONALE RIVOLTA ALL'ESTERNO	D1.2 FORMAZIONE PROFESSIONALE RIVOLTA ALL'ESTERNO	D1.2.1 Formazione professionale rivolta all'esterno
				D1.2.2 Alternanza Scuola- lavoro
		D1.3 PROMOZIONE TERRITORIO E IMPRESE	D1.3 PROMOZIONE TERRITORIO E IMPRESE	D1.3.1 Creazione di impresa e modelli di sviluppo
				D1.3.2 Innovazione e Trasferimento Tecnologico
				D1.3.3 Internazionalizzazione
				D1.3.4 Accesso al credito e sostegno alla liquidità
				D1.3.5 Promozione e del territorio (prodotti di eccellenza, turismo, infrastrutture)

Bibliografia

Antonini L. (2004), *Il cammino costituzionale delle Camere di commercio*, Unioncamere, Roma;

Antonini L. (2003), *Le Camere di commercio tra attuazione della riforma del titolo V della Costituzione e nuova potestà statutaria regionale*, Unioncamere, Roma;

Anthony R. N. (1967), *Sistemi di pianificazione e controllo: schema di analisi*, Etas, Milano;

AA.VV. (2003), *Regole e regolamenti di organizzazione nelle pubbliche amministrazioni, Presidenza del consiglio dei ministri*, Rubbettino editore, Roma;

Balboni E. (2001), *La Camera di commercio come soggetto regolatore del mercato*, in AA.VV., *Il ruolo delle Camere di commercio nella regolazione del mercato*, Atti del Convegno, Milano, 4 giugno 2001;

Bergamin Barbato M. (2000), *Il reporting per il controllo strategico*, in Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale, n. 100/2000, pp. 334-340;

Bidischini E., Musci L. (1996), a cura di, *Guida agli archivi storici delle Camere di commercio italiane*, Edigraf, Roma;

Bilancia P., Pizzetti F. (2000), *Le Camere di commercio in Italia e in alcuni Paesi dell'Unione europea. Studio sulle autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma;

Bortolussi G. (2014), *Il sistema camerale in Italia. Ruolo, valore e identità*, Franco Angeli, Milano;

Borgonovi E., Fattore G., Longo F. (2012), *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano;

Borgonovi E. (2001), *Principi e sistemi aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*, Egea, Milano;

Brealey R. A., Myers S. C., Allen F., Sandri S. (2011), *Principi di Finanza aziendale*, McGraw Hill, Milano;

Cassese S. (2000), *Le Camere di commercio e l'autonomia funzionale*, Unioncamere, Roma;

Caso R. (1999), *Le Camere di commercio tra giustizia contrattuale» e «regolazione del mercato»: una nuova autorità (indipendente?)*, in Rivista diritto dell'impresa, anno 1999;

Cerulli Irelli V. (2003), *Autonomie funzionali e camere di commercio*, 16 giugno 2003, in Astridonline;

Chahinian R. (2009), a cura di, *L'amministrazione interna nelle Camere di Commercio – Contabilità, bilanci, pianificazione, controllo, valutazione e gestione aziendale*, Maggioli Editore, Rimini;

Chahinian R. (1998), *La gestione aziendale della Camera di commercio*, Cedam, Padova;

Coda V.(1991), *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino;

Consiglio Regionale del Piemonte (2010), *La riforma delle Camere di Commercio: il d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 23*, www.consiglioregionale.piemonte.it;

Conte M., Marinelli A., Tripodi E. M. (1996), *Camere di commercio e Upica*, Milano;

D'alessio L. (2008), *Le aziende pubbliche. Management, programmazione, controllo*, Vol. I e II, Liguori editore, Napoli;

D'Alessio L. (2005), a cura di, *Enti strumentali regionali e loro accountability. Il caso Lazio*, Franco Angeli, Milano;

D'atena A. (2004), *Le autonomie funzionali tra riforma del titolo V e "riforma della riforma"*, Unioncamere, Roma;

Demartini P., Paoloni P. (2011), *Assessing human capital in knowledge intensive business services*, in rivista Measuring Business Excellence, n. 4/2011;

Demartini P. (1999), *L'innovazione nell'informazione economico-finanziaria delle piccole imprese*, in rivista Piccola impresa/small business, n. 3/1999;

Dipartimento della Funzione pubblica (2006), *Manuale per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Rubbettino editore, Roma;

Dipartimento della Funzione pubblica (2003), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Rubbettino Editore, Roma;

Donati E., Nesci F., Nunziata E., Sammarco A. (1999), *Valutare le prestazioni dell'ente pubblico: l'esperienza delle Camere di commercio*, in rivista Azienda Pubblica, n. 3/1999;

Ferrari G. F. (1997), a cura di, *Le Camere di commercio e le innovazioni normative di cui alla legge n. 580 del 1993*, Giuffrè, Milano;

Ferrero G., Dezzani F. (1983), *Contabilità e bilancio d'esercizio*, Giuffrè, Milano;

Fiorentino L. (1997), a cura di, *Le camere di commercio*, Maggioli editore, Rimini;

Fricano R. (2007), *Le Camere di Commercio,* Maggioli editore, Rimini;

Fricano R. (1997), *Le Camere di commercio in Italia*, Franco Angeli, Milano;

Gallo C. E., Poggi A. (2002), a cura di, *Le autonomie funzionali:il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia*, Giuffrè, Milano;

Gessa C. (1989), *Il profilo giuridico delle Camere di commercio (spunti di riflessione)*, in rivista Diritto dell'economia, anno 1989;

Giachi A. (2012), a cura di, *Imprese e Burocrazia – Come le Piccole e Micro imprese giudicano la Pubblica Amministrazione*, Fondazione Promo P.A., Roma;

Giovannini G. (1988), voce *Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura*, in Enciclopedia Giuridica, Roma, volume V;

Girardi U. (2005), a cura di, *Le Camere dell'Economia - Da quarant'anni in rete per lo sviluppo,* Unioncamere Emilia Romagna, Bologna;

Grande A. (2003), *Legge costituzionale n. 3 del 2001 e Camere di commercio: tra occasione perduta e opportunità da cogliere*, in rivista Diritto dell'economia, anno 2003;

Grandis F. G. (2010), *Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 1/2010, pp. 23-28;

Guatri L. (1991), *La teoria di creazione del valore*, Egea, Milano;

Guzzardo G. (1999), *Le nuove Camere di commercio*, Mario Adda editore, Bari;

Hinna L. (2014), *Vi spiego perché Camere di Commercio non sono da rottamare*, in rivista Formiche, numero 4/2014;

Hinna L., Lasalvia M. (2011), *La riforma della pubblica amministrazione tra diritto e management*, EPC editore, Roma;

Hinna L., Valotti G. (2010), a cura di, *Gestire e valutare la performance nella PA*, Maggioli editore, Rimini;

Hinna L., Monteduro F. (2006), *Amministrazioni Pubbliche: evoluzione e strumenti di gestione*, Aracne, Roma;

Hinna L. (2002), *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova;

ISTAT (2013-2012-2011-2010), *I bilanci consuntivi delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura*, anni 2013-2012-2011-2010;

Kaplan R. S., Norton D. P. (1996), *The balanced scorecard: translating strategy into action*, Harvard Business Press, Boston;

Lacchini M. (2002), *Corporate Governance e bilanci d'impresa nella prospettiva della riforma,* Giappichelli, Torino;

Maggio M. (1999), *Le agenzie pubbliche: strumento di ordinaria amministrazione del futuro?*, in rivista Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici, n.5/1999;

Mazzara L. (2006), *Il processo di formazione della strategia: uno schema di analisi*, in rivista Azienditalia, n. 6/2006;

Migliaccio G. (2010), *Gli schemi di rendicontazione economico-patrimoniale degli enti locali*, Franco Angeli, Milano;

Monorchio A., Mottura L. G. (2014), *Compendio di contabilità di stato*, Cacucci editore, Bari;

Moore M. H. (2003), *La creazione di valore pubblico: la gestione strategica nella pubblica amministrazione,* Guerini e Associati, Milano, edizione italiana di Moore M. H. (1995), *Creating public value: strategic management in government,* Harvard University press, Boston;

Mulazzani M. (2013), a cura di, *La armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Rgioni, degli Enti locali e dei loro organismi*, Maggioli editore, Rimini;

Mulazzani M. (2002), a cura di, *Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano;

Mussari R. (2002), a cura di, *Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate*, Rubbettino Editore, Roma;

Napolitano L., Angela N. (2011), *La reingegnerizzazione dei processi nei sistemi informativi*, LULU, Regno Unito;

Nardo M. T., Costa F. (2011), *Il processo, gli strumenti e i soggetti coinvolti nella misurazione della performance organizzativa. L'esperienza della Camera di commercio di Crotone*, in rivista Azienditalia, n. 8/2011, pp. 128-139;

Onida P. (1960), *Economia d'azienda*, UTET, Torino;

Osservatorio camerale (2012), *Il sistema camerale 2012*, Unioncamere, Roma;

Osservatorio camerale (2013), *Il sistema camerale 2013*, Unioncamere, Roma;

Padovani E. (2009), *Misurazione della performance e confronti per la "nuova" pubblica amministrazione (locale)*, in rivista Azienditalia, n. 6/2009;

Paoloni M., Grandis F. G. (2007), *La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino;

Paoloni M. (1999), *Il sistema informativo e le funzioni direzionali negli enti pubblici non economici*, Giappichelli, Torino;

Pastori G. (2000), *Significato e portata della configurazione delle Camere di commercio come autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma;

Pellicelli G (2010), *Il Marketing internazionale*, Etas, Milano;

Perlingieri P. (2012), *Istituzioni di diritto privato*, ESI, Napoli;

Pignataro S. (2005), *Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura tra Scilla e Cariddi dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001,* in www.lexitalia.it, n. 5/2005;

Poggi A. (2001), *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e orizzontale*, Giuffrè, Milano;

Porter M. E. (1985), *Competitive Advantage*, Free Press, New York;

Riccaboni A., Bacci A. (2010), a cura di, *I sistemi di Pianificazione, Controllo e Valutazione nelle Camere di Commercio – Teoria, soluzioni operative e Buone Prassi per una gestione orientata alla Performance*, Unioncamere, Knowità srl, Arezzo;

Ricci P. (2006), *Metodologie e strumenti per la riduzione della spesa nelle amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano;

Ricci P. (2005), a cura di, *Enti strumentali regionali e loro accountability. Il caso Campania*, Franco Angeli, Milano;

Ruffini R. (2013), *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, Franco Angeli, Milano;

Selmin A. (1997), a cura di, *Le nuove Camere di commercio nella legge di riforma 29 dicembre 1993, n. 580*. Vol. I e II, Società cooperativa tipografica, Padova;

Sepe O. (1996), *Il sistema organizzativo delle Camere di commercio in Italia*, in rivista Diritto dell'economia, anno 1996;

Soricelli S. (2002), *Le Agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Jovene Editore, Napoli;

SSEF (2001), *Relazione sullo stato di attuazione della riforma dell'amministrazione finanziaria*, Roma;

Staderini F. (2003), *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova;

Stiglitz, J. (1989), *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell, Oxford;

Teatini M. E. (1996), *Il nuovo ordinamento delle Camere di commercio*, Cedam, Padova;

Torretta P. (2004), *Camere di commercio ed enti territoriali: dalla specificità dei rispettivi ruoli all'integrazione in un modello di cooperazione nel sistema di governo locale*, in rivista Foro

amministrativo. *T.A.R.*, anno 2004, pp. 2776 e ss.;

Voci P. (1995), *La riforma delle Camere di commercio*, in rivista Giornale di diritto amministrativo, 1995, pp. 674 e ss.;

Zanda G. (2006), *Lineamenti di economia aziendale*, Kappa, Roma;

World Bank (2014), *Doing business 2015*, World Bank, New York.

Sitografia

http://www.agenziaentrate.gov.it

http://www.anticorruzione.it

https://www.aranagenzia.it/

http://www.assocamerestero.it

http://www.camcom.gov.it/

http://www.cameremiste.it/

http://www.cndcec.it/

http://www.doingbusiness.org/

http://www.eurochambres.eu/

http://www.funzionepubblica.gov.it/

http://www.iccitalia.org

http://www.iccwbo.org

http://www.ice.gov.it/

https://www.impresainungiorno.gov.it

http://www.infocamere.it

http://www.inipec.gov.it/

http://www.istat.it/

http://www.qualitapa.gov.it/

http://www.registroimprese.it/

http://www.rgs.mef.gov.it/

http://www.senato.it

http://www.starnet.unioncamere.it/

http://www.sviluppoeconomico.gov.it

http://www.tagliacarne.it/

http://www.to.camcom.it

http://www.uibm.gov.it/

http://www.unioncamere.gov.it