



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
09/102/CR/C11

**PROPOSTA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME PER
L'ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL'ART.53 DELLA LEGGE N.
99/2009 PER LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO
DELLE CAMERE DI COMMERCIO**

Punto 9b) odg della Conferenza delle Regioni

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Visto l'art.53 della L. 99 del 23 luglio 2009, recante "Delega al Governo per la riforma della disciplina in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura";

preso atto del documento consegnato *brevi manu* in data 5 novembre 2009 dal Ministero dello sviluppo economico, nel quale sono riportati un elenco di "obiettivi comuni" di impronta più generale e la sintesi degli spunti che focalizzano le linee-guida del disegno di riforma che il Ministero intende approntare nel dare attuazione alla delega;

considerato che, se gli obiettivi possono ritenersi sostanzialmente condivisibili, non altrettanto può dirsi per alcune – essenziali - linee di riforma identificate dal Ministero (e specificatamente in tema di: valorizzazione del ruolo delle camere di commercio quali autonomie funzionali; semplificazione e rafforzamento delle procedure di nomina degli organi camerali; riordino della disciplina in materia di vigilanza sulle camere di commercio);

considerata la scadenza alquanto ravvicinata (15 febbraio 2010) del termine per l'emanazione del decreto delegato, da adottarsi su proposta del Ministro dello sviluppo economico d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni;

rilevata l'esigenza di attivare al più presto un confronto continuativo con il Governo sul progetto di riforma, anche tramite la costituzione di un tavolo tecnico misto;

richiamato l'Ordine del Giorno del 18 settembre 2008 sulla stessa materia, **approvato dalla Conferenza;**

in un'ottica di leale cooperazione, con intento collaborativo e propositivo nei confronti del Governo;

approva la

**Proposta delle Regioni e delle Province Autonome per l'attuazione della delega di
cui all'art.53 della legge n. 99/2009 per la riforma dell'ordinamento
delle Camere di Commercio**

Premessa. **Qualificare il rapporto tra Regione e CCIAA**

Il ruolo della Regione nei confronti del sistema camerale locale era già attestato da più di un elemento della legge 580/1993 (la delega di funzioni; la nomina dei consigli) ed è stato nel tempo ulteriormente rinforzato, prima dal decentramento amministrativo operato dalla cd. Bassanini I – art.37 e 38 del d.lgs. 112/1998 (attribuzione di funzioni di vigilanza e di controllo sugli organi) - e poi dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha profondamente ampliato le competenze regionali in materia, come anche recentemente ha sottolineato la Corte costituzionale (sentenza n. 374/2007); tanto che la Regione oggi dovrebbe assurgere a vero e proprio referente del sistema camerale per le attività a sostegno del sistema economico locale, quanto lo è lo Stato per i profili ordinamentali e per le funzioni di certificazione e di regolazione del mercato.

Nel riqualificare di conseguenza il ruolo della Regione, occorre anche ridisegnare con maggiore nettezza il reciproco posizionamento delle istituzioni Stato e Regione nei confronti del sistema camerale, definendo con maggior precisione possibile le rispettive competenze.

I. - Riconsiderare la natura delle funzioni e dei compiti esercitati dalle CCIAA

art.53 comma 1 lett. d) : *“valorizzazione del ruolo delle camere di commercio quali autonomie funzionali nello svolgimento dei propri compiti di interesse generale per il sistema delle imprese nell’ambito delle economie locali, nel contesto del sistema regionale delle autonomie locali; ”*

Le Camere di commercio sono enti autonomi di diritto pubblico, chiamati a svolgere un importante ruolo nell’ambito della promozione dello sviluppo delle economie locali e del sistema delle imprese.

Nell’attuale assetto costituzionale di riparto delle funzioni amministrative (che non contempla le Camere di commercio) occorre però una riflessione sulla natura delle competenze delle CCIAA.

Le funzioni amministrative che le Camere andranno ad esercitare, sia pur in linea di continuità con quanto avviene oggi, non potranno essere “attribuite”, ovvero identificate da una legge generale dello Stato come funzioni nel patrimonio dell’ente; dovranno bensì essere “delegate” dallo Stato e dalle Regioni.

I “compiti” che le CCIAA eserciteranno potranno invece scaturire sia autonomamente, in forza del ruolo che la legge assegna all’ente - che è qualificato “autonomia funzionale”, ovvero ente dotato di autonomia organizzativa, che esprime la rappresentanza di interessi specifici, settoriali, e le cui funzioni sono determinate in riferimento a tali interessi - , che sulla base di rapporti convenzionali con gli enti pubblici istituzionali (Stato, Regioni ed enti locali territoriali).

La natura di ente ad autonomia funzionale comporta in sé l’autonomia organizzativa, che trova la sua massima espressione nella potestà statutaria, già disciplinata dalla legge ordinamentale e senz’altro da riconfermare.

Altro discorso è quello sulla potestà regolamentare.

La norma vigente – comma 2 bis dell’art.2 della L.59/1997, introdotto dall’art.1 della L.191/1998 – prevede che le Camere di commercio adottino regolamenti di tre specie:

- per la disciplina delle materie di propria competenza;

- per l'esercizio delle funzioni di cui all'art.2 della L.580/1993 (ovvero di tutte le funzioni camerali);
- relativi alle materie disciplinate dallo statuto.

Tale norma non è più coerente con il mutato quadro costituzionale; infatti l'art 117 comma 6 della Costituzione non ammette che alle CCIAA sia attribuita potestà regolamentare per la disciplina di materie che pure rientrano tra le proprie competenze; mentre è senz'altro prevedibile dalla legge ordinaria, e conseguente alla riconosciuta autonomia dell'ente, la potestà regolamentare che attiene agli aspetti organizzativi, e cioè quella per l'esercizio delle funzioni; nonché l'adozione di regolamenti attuativi di disposizioni statutarie.

II. - Contestualizzare l'attività programmatica delle CCIAA

art.53 comma 1 lett. d) : *“valorizzazione del ruolo delle camere di commercio quali autonomie funzionali nello svolgimento dei propri compiti di interesse generale per il sistema delle imprese nell'ambito delle economie locali, nel contesto del sistema regionale delle autonomie locali; ”*

E' di fondamentale importanza affermare un principio che è già ricavabile in via sistematica dal quadro normativo vigente, ma, poiché è rimasto sinora sottotraccia, deve trovare un'esplicita espressione normativa.

Ovvero che le Camere di Commercio, nel momento in cui programmano i propri interventi a favore del sistema delle imprese e dell'economia locale, debbano muoversi in coerenza con gli atti di programmazione degli enti territoriali di riferimento, ovvero della Regione e della Provincia.

La previsione di un raccordo stabile ed organico tra programmazione regionale e programmazione camerale consentirebbe altresì di valorizzare il ruolo delle Camere nell'ambito della programmazione negoziata promossa dalla Regione.

III. - Ridefinire i ruoli di Stato e Regione in materia di vigilanza sulle CCIAA

art.53 comma 1 lett. a) : *“riordino della disciplina in materia di vigilanza sulle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, al fine di assicurare uniformità e coerenza nelle funzioni e nei compiti esercitati, nel rispetto del riparto di competenze tra lo Stato e le regioni, e revisione della disciplina relativa ai segretari generali delle camere di commercio; ”*

Il tema delle funzioni di vigilanza e controllo nei confronti delle Camere di commercio e dei conseguenti strumenti a disposizione delle amministrazioni competenti è di particolare importanza e non minore attualità.

In generale, appare corretto affermare che gli enti camerali sono sottoposti alla vigilanza sia dello Stato (Ministero dello sviluppo economico) che della Regione.

Dalle disposizioni vigenti (artt.4 e 5 della L.580/1993 e artt.37 e 38 del d.lgs. 112/1998) emerge che:

- la vigilanza spetta primariamente al Ministero; sia nella sua accezione più generale, che in quella più specifica di valutazione dell'attività svolta; la Regione concorre a quest'ultima forma di vigilanza predisponendo una relazione sull'attività del sistema camerale, che confluisce nella relazione generale che il Ministero presenta in Parlamento e che riguarda in particolare i programmi attuati e gli interventi realizzati;

- il controllo sugli organi spetta primariamente alla Regione; la legge disciplina analiticamente il potere di scioglimento dei consigli camerali, che permane nelle competenze del Ministero solo nel caso ricorrano “gravi motivi di ordine pubblico”, mentre è passato alla Regione per le altre ipotesi di scioglimento: gravi e persistenti violazioni di legge; impossibilità di assicurare il normale funzionamento dell’organo; mancata approvazione nei termini del bilancio preventivo o del conto consuntivo; mancata elezione del presidente.

Una prospettiva di riforma, che non può non partire dal quadro normativo vigente, deve:

- considerare i pronunciamenti sul punto del Consiglio di Stato (parere n.1451/2006) e della Corte costituzionale (sentenza n. 374/2007) che, con riguardo alla vigilanza, sembrano aver spostato il baricentro in direzione della Regione;

- non sottacere la situazione di poca chiarezza verificatasi recentemente presso l’Amministrazione centrale, dal momento che la Ragioneria generale dello Stato va investendo direttamente per competenza le Regioni con i referti delle verifiche amministrativo-contabili sulle CCIAA, pur riconoscendo che “i referti dei Servizi ispettivi di finanza pubblica segnalano nella quasi totalità irregolarità afferenti alle funzioni amministrative rimaste di competenza dello Stato”.

Occorre, pertanto, da una parte confermare l’attuale assetto per quanto concerne il controllo sugli organi, e dall’altra marcare meglio i confini tra la competenza dello Stato e quella delle Regioni nell’ambito della vigilanza sulle attività delle Camere, onde evitare in futuro i conflitti e l’impasse di una funzione essenziale.

Si potrebbe così pervenire a definire che spetti allo Stato vigilare sulle funzioni amministrative svolte nell’ambito della disciplina delle (o dei servizi per le) imprese, mentre spetta alle Regioni vigilare sulle attività svolte a sostegno dell’economia locale.

In tale ottica può ritenersi congruo che lo Stato debba reincamerare la funzione di controllo che comporta lo scioglimento del consiglio nel caso di “gravi e persistenti violazioni di legge” (originariamente conferitagli dalla L.580/1993), perché attinente a profili di propria competenza.

Mentre la ridefinizione delle competenze della Regione nell’ambito della funzione di vigilanza conferirebbe ben altro spessore alla Relazione regionale sull’attività, ampliandone gli aspetti di verifica e di trasparente comunicazione delle risultanze dell’attività svolta a favore delle imprese.

IV. - Semplificare e rafforzare la procedura di nomina dei consigli camerali

art.53 comma 1 lett. b) : *“semplificazione e rafforzamento delle procedure di nomina degli organi camerali al fine di consentire un efficace funzionamento degli stessi; ”*

Occorre una meditata riflessione sulla possibilità di introdurre effettivamente l’elezione diretta del consiglio camerale da parte delle imprese.

Qualora si mantenga la previsione della nomina, anche in alternativa all’elezione diretta, occorre ribadire la potestà di nomina in capo al Presidente della Regione, quale arbitro imparziale del procedimento; procedimento che contempla al suo interno l’individuazione di quali organizzazioni imprenditoriali per settore di attività economica, nonché organizzazioni sindacali e associazioni di consumatori sono maggiormente rappresentative in ambito provinciale e quindi legittimate a designare i consiglieri da nominare.

L'intero procedimento deve rimanere nel dominio di un'unica autorità, anche in ossequio ai principi di unicità e responsabilità nel procedimento amministrativo.

Sulla scorta dell'esperienza maturata ed in un'ottica di rafforzamento delle procedure e di una loro maggiore trasparenza, potrebbero comunque attribuirsi alle Camere di commercio compiti ben più penetranti nella fase istruttoria, laddove la normativa attuale prevede solo "verifiche formali" e conseguenti regolarizzazioni.

La titolarità del procedimento in capo alla Regione, con la connessa responsabilità, andrebbe così di pari passo con la ridefinizione del ruolo delle Camere nell'ambito del procedimento, prevedendo che la Regione si avvalga degli uffici camerale per gli adempimenti istruttori, le verifiche ed i controlli (ivi compresi quelli a posteriori).

Quale naturale conseguenza della potestà di nomina ed espressione tangibile della potestà di controllo sugli organi, occorre riconfermare -come si è detto sopra- la potestà del Presidente della Regione di scioglimento degli organi stessi.

Trattasi appunto di una funzione per un verso simmetrica e per l'altro complementare a quella di nomina.

Ovviamente la competenza allo scioglimento reca in sé anche la competenza alla nomina del commissario straordinario.

Nondimeno la nomina del commissario ad acta (nell'ipotesi di mancata adozione nei termini degli atti di bilancio) è pure espressione della potestà di controllo attribuita al Presidente della Regione.

V. - Maggiore trasparenza nella rilevazione del grado di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali, sindacali e delle associazioni dei consumatori

art.53 comma 1 lett c) : *"previsione di una maggiore trasparenza nelle procedure relative alla rilevazione del grado di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali, sindacali e delle associazioni di consumatori, ai fini della designazione dei componenti delle stesse nei consigli camerale;"*

Occorre apportare dei correttivi alla normativa vigente (in parte con il decreto delegato, dal momento che la delega lo richiede; in parte, ancor maggiore trattandosi di normativa di dettaglio, con i provvedimenti attuativi che andranno a sostituire il DM 501/1996) affinché sia rilevato in modo trasparente il grado di rappresentatività delle organizzazioni ed associazioni che concorrono per l'assegnazione dei seggi nel costituendo consiglio camerale; ed inoltre, al fine di evitare alcune ambiguità dovute ad incertezze interpretative (anche quando occorre provvedere in corso d'opera, cioè a consiglio già costituito, perché alcune evenienze lo richiedono).

Nello specifico, gli argomenti da affrontare sono:

· **Apparentamenti**

Le organizzazioni apparentate devono presentare disgiuntamente i dati; va esclusa la possibilità, oggi concessa, di presentazione congiunta.

La presentazione disgiunta è più idonea per gestire meglio e più tempestivamente possibili situazioni di esclusione delle organizzazioni prive dei requisiti richiesti.

Ed è soprattutto funzionale alla gestione della vicende successive che possono riguardare l'apparentamento.

- Numero delle imprese associate alle organizzazioni imprenditoriali
Occorre riscrivere la disposizione in modo inequivoco, per fissare il concetto per cui ogni impresa equivale ad un associato.
Di conseguenza, per “numero delle imprese” associate all’organizzazione si deve intendere:
 - le imprese iscritte nel Registro delle Imprese presso la locale CCIAA; qualora esistano anche sedi secondarie ed unità locali della medesima impresa, esse non vengono conteggiate;
 - le unità locali o sedi secondarie dell’impresa che non è iscritta nel R.I. in quella circoscrizione territoriale; qualora esse siano più di una, ma riferibili ad un’unica impresa, contano comunque per un solo soggetto associato.
- Elenco delle imprese associate alle organizzazioni imprenditoriali
Occorre ribadire che le organizzazioni imprenditoriali devono formare - e conservare fino al successivo rinnovo del consiglio - l’elenco delle imprese associate.
Tale obbligo andrebbe esteso – con riferimento all’elenco degli iscritti - anche alle organizzazioni sindacali ed alle associazioni dei consumatori.
La disponibilità degli elenchi è essenziale al fine dell’attivazione dei controlli ex post ai sensi dell’art.71 del DPR 445/2000.
- Legittimazione alla partecipazione delle organizzazioni imprenditoriali
Attualmente la norma dispone che, oltre alle organizzazioni di livello provinciale, anche le organizzazioni di livello nazionale operanti nella circoscrizione provinciale possano fare richiesta di partecipare al procedimento.
Occorre ampliare la previsione anche alle organizzazioni regionali, purché espongano ovviamente la rappresentanza di livello provinciale.
- Rappresentatività delle organizzazioni sindacali e associazioni dei consumatori
Sarebbe opportuno individuare criteri obiettivi per l’assegnazione dei punteggi ai tre parametri (consistenza numerica; ampiezza e diffusione delle strutture organizzative; servizi resi e attività svolta) su cui si effettua la comparazione.
- Consistenza numerica delle associazioni dei consumatori
E’ necessario esprimere normativamente il concetto di “adesione consapevole” all’associazione, poiché l’esperienza ha insegnato che le associazioni dei consumatori talora annoverano tra i propri soci soggetti che solo in via mediata o indiretta hanno aderito all’associazione (ad es. sottoscrivendo un appello od una mozione di protesta).

VI. - Miglioramento degli assetti organizzativi in coerenza con i compiti assegnati alle camere di commercio sul territorio

art.53 comma 1 lett g) : “miglioramento degli assetti organizzativi in coerenza con i compiti assegnati alle camere di commercio sul territorio, nonché valorizzazione del ruolo dell’Unioncamere con conseguente razionalizzazione e semplificazione del sistema contrattuale; “

Il miglioramento degli assetti organizzativi deve avvenire nel rispetto dei principi e criteri di efficacia, efficienza ed economicità; di conseguenza si propone, nell’ambito della gestione finanziaria delle Camere di commercio, l’introduzione di metodologie di parametrizzazione ai “costi standard”, in modo da assicurare una maggior trasparenza nell’allocazione delle risorse destinate al funzionamento e alle politiche per le imprese, e con l’effetto di indurre processi di competizione virtuosa tra le CCIAA.