Ruoli e funzioni delle Camere di Commercio

14 aprile 2013

Protagoniste nell'universo delle economie locali, le Camere di Commercio costituiscono un importante punto di riferimento per i settori produttivi, sia nel panorama nazionale che in quello internazionale.

Un viaggio nella storia

La storia delle Camere di Commercio affonda le radici nelle corporazioni delle arti e dei mestieri del Medioevo (XII-XIV secolo), speciali forme di autorganizzazione dei ceti produttivi,in particolare mercanti ed imprenditori ed artigiani. In molte città – stato della penisola esse danno vita ad un organismo unico di rappresentanza degli interessi mercantili, la Camera dei mercanti.

Le camere dei mercanti si affermano sempre più come strumento di autoregolazione delle attività economiche e dei commerci.

Il sorgere e l'affermarsi degli stati nazionali raccolti intorno alla figura del sovrano,le signorie,pongono in secondo piano il ruolo delle Camere dei mercanti. L'autorità dei principi riconduce sotto il proprio supremo controllo tutte le componenti della società. Così anche l'attività economica, in questa logica centralizzatrice,viene riportata nell'ambito di influenza del sovrano.

Le forme di autogoverno medievali non vengono cancellate ma ricondotte nella sfera di influenza dello Stato e così le Corporazioni finiscono per cedere il passo a nuovi modelli istituzionali.

Verso la fine del XVIII secolo vedono la luce le Camere di Commercio.

Vengono così costituiti il Consiglio di Commercio di Torino (1729), la camera di Commercio, arti e manifatture di Firenze (1770).

Nel 1802 vengono costituite 14 Camere di Commercio che si inquadrano nell'ambito dell'ordinamento napoleonico. Queste hanno il compito di riconciliare gli interessi di specifici gruppi di operatori economici con l'interesse generale di tutti i sudditi e del sovrano.

Le Camere di Commercio del XVIII secolo sono una componente dell'amministrazione pubblica, gruidata da funzionari pubblici fedeli al sovrano,a cui è affidato il compito di raccordare gli interessi economici locali a quelli dello Stato nel suo complesso.

Nei primi due decenni del XX secolo una classe dirigente di altissimo profilo candida le Camere di Commercio a contribuire alla elaborazione ed alla gestione della politica economica del Paese.

Dopo il periodo fascista,che segna una battuta di arresto del progetto e l'assorbimento delle funzioni delle Camere all'interno dei Consigli Provinciali dell'Economia corporativa, le Camere vengono ricostituite nel 1944:in attesa che si creino le condizioni per la formazione dei nuovi consigli, le Camere vengono rette da un Presidente e da una Giunta.

Quello che era pensato come un assetto transitorio resterà in vigore per circa 50 anni,fino alla legge n.580 del 1993.

Le Camere di Commercio oggi

Le Camere di Commercio sono oggi in Italia un sistema di istituzioni capillarmente diffuso sul territorio,al servizio delle imprese e del mercato.

"Enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali" le definisce l'art.1 della legge 29/12/1993 n.580 k (Art.1-legge n.580/1993".

Istituzioni " autonome" in quanto dotate di potestà statutaria;autonome in quanto ogni Camera è legittimata a darsi un proprio indirizzo "programmatico" sulla base delle priorità strategiche e delle iniziative decise dagli organi rappresentativi dei diversi soggetti economici presenti in quel determinato territorio; autonome, infine, sotto il profilo finanziario.

In questi anni, grazie soprattutto alla riforma del 1993, le Camere di commercio hanno aumentato il "tasso di autonomia", con il valore aggiunto della partecipazione diretta dei rappresentanti dell'impresa, del lavoro, del consumo. Sono state poi le leggi Bassanini a dare il primo credito normativo al cammino istituzionale delle autonomie funzionali.

La legge 59/97 introduce una norma di salvaguardia dei compiti "esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle camere di Commercio e dalle Università"

Il d.lgs. N.112/98 contiene una serie di norme sulle funzioni di pertinenza delle Camere di Commercio e e sulle funzioni che le Regioni possono svoplfere conferendole alle strutture camerali.

Il d.lsgs. 300/98,anch'esso attuativo della legge 59/97,introduce una ulteriore norma di salvaguardia sulle funzioni svolte dalle autonomie funzionali e introduce il principio che i ministeri possano avvalersi delle Camere per lo svolgimento di specifici compiti.

Il riconoscimento della Corte Costituzionale (sentenza 477/2000) alla Camera di Commercio quale "ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale,che entra a pieno titolo,formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali".

"Enti autonomi di diritto pubblico" (art.1 delle leggi n.580/1993), "autonomie funzionali" (legge n.59/1997 e d.lgs.n.300/1999, "enti pubblici locali dotati d'autonomia funzionale" (sentenza n.477/2000 della Corte Costituzionale), sono le definizioni che segnano un processo decennale di riforma delle Camere di Commercio, attualizzandone la loro natura:

di istituzioni pubbliche rappresentative dei sistemi economici locali che, unita alle competenze tecniche diffuse e riconosciute (capacità di analisi economica locale e di diagnosi, capacità di sviluppo di funzioni di servizio relazionate alle specificità locali, ecc.), le colloca lungo la filiera della sussidiarietà orizzontale;

di istituzioni autonome che, non governate dalla politica, sono in grado di assicurare efficienza nei servizi resi e capacità di risposta alle esigenze che sono chiamate a soddisfare e certamente maggiori rispetto a quelle che possono essere garantite da strutture legate al circuito della mediazione partitica.

Le Camere di Commercio sono perciò uno dei principali strumenti attraverso i quali il sistema produttivo elabora in piena autonomia azioni di politica per le imprese e concorre con gli altri soggetti territoriali (in una logica di integrazione e cooperazione) allo svolgimento di funzioni di interesse generale per il sistema economico. In continuità con l'attenzione ai temi dello sviluppo economico locale, l'osservazione e l'accompagnamento della crescita delle economie territoriali che ha caratterizzato l'attività del sistema camerale sin dall'inizio del secolo scorso.

L'approvazione della legge costituzionale n.1/1999 e della riforma del titolo V della Costituzione, da un lato ha recuperato la sussidiarietà orizzontale riducendola però ad una idea fondata solo sulla prossimità territoriale e dimenticando la sua dimensione funzionale nonché l'indispensabile complementarietà che deve esistere tra enti diversi

e nei riguardi della società civile ed economica dall'altro ha fatto cadere ogni riferimento alle autonomie funzionali i come agli "altri enti locali", affermando così una visione del decentramento tutta sbilanciata sul dato territoriale ed indirizzando il nostro ordinamento verso un assetto fortemente regionalista

La legge n.131/2003 di attuazione della riforma costituzionale stabilisce che – nell'ambito della delega conferita al Governo per la individuazione delle funzioni fondamentali delle Autoinomie locali- debba peraltro essere rispettato il principio di garanzia del rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale. Inoltre, nel regolare il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato e dalle Regioni, si prevedono espressamente la salvaguardia e la valorizzazione del ruolo delle autonomie funzionali, anche per l'assegnazione di ulteriori compiti.

Il 25 marzo 2004 il Senato della repubblica ha licenziato il disegno di legge di riforma della Costituzione ed ha approvato l'art.1118 che dà pieno riconoscimento costituzionale alle autonomie funzionali e quindi alle Camere di Commercio

"Stato,regioni,Città metropolitane,Province e Comuni … riconoscono e favoriscono altresì l'autonoma iniziativa degli enti di autonomia funzionale …..
Un passo in avanti decisivo perché valorizza le autonomie funzionali come parte integrante dell'architettura costituzionale del Paese;perché questo tempo rapido e complesso, richiede un'idea di governo del territorio aperto, un sistema delle alleanze variabile, una democrazia che non si ripiega nelle vecchie certezze e nei soliti luoghi.
Le autonomie funzionali, rappresentano degli alleati di una riorganizzazione dello Stato in grado di salvaguardare l'unità valorizzando al tempo stesso le diversità, le tante autonomie di cui è ricco il Paese.
Le Camere di commercio hanno coltivato la loro natura "ibrida" di ente locale a tutti gli effetti, ma al tempo stesso ponte sulla società viva, luogo dove le dimensioni del pubblico e del privato, del locale e del globale si integrano in modo naturale.

Negli ultimi tre anni si è registrato a livello nazionale "una attenzione nuova al ruolo del sistema camerale, ritenuto partner affidabile delle imprese, rete di collegamento dei localismi, possibile protagonista di diverse funzioni di amministrazione e servizio"

Ciò è evidente pure da un bilancio sintetico delle principali novità.

Alla fine del maggio 2003 è stata approvata la legge di attuazione della riforma costituzionale. La legge n. 131/2003 stabilisce che - nell'ambito della delega conferita al Governo per l'individuazione delle funzionali fondamentali delle Autonomie locali - debba peraltro essere rispettato il principio di garanzia del rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale. Inoltre, nel regolare il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato e dalle Regioni, si prevedono espressamente la salvaguardia e la valorizzazione del ruolo delle autonomie funzionali, anche per l'assegnazione di ulteriori compiti.

Negli anni 2000-2003 altre norme importanti hanno visto protagonista il sistema camerale, anche ampliandone le competenze.

La riforma del diritto societario, anzitutto, che ha rafforzato il sistema di pubblicità legale basato sul Registro delle imprese e ha introdotto alcune novità per le funzioni di regolazione del mercato. Una serie di leggi hanno riconosciuto l'utilità del Registro, facendone il perno di una funzione informativa e di trasparenza del mercato: pensiamo al decreto legislativo n. 228/2001, per l'accesso alle contrattazioni delle borse merci, o alla legge n. 38/2003, per la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese agricole.

Rientrano qui anche le attività di supporto alla pubblica amministrazione, con i programmi e le esperienze di e-government. In questi anni un impegno fondamentale delle Camere è stata la diffusione della firma digitale, con la scelta conseguente di giungere alla presentazione in via telematica delle domande e degli atti societari al Registro delle imprese.

L'utilizzo diffuso della telematica e lo sviluppo delle sue applicazioni ci hanno consentito di collaborare efficacemente con diverse amministrazioni. Tra i risultati di queste collaborazioni, va ricordata la possibilità per le imprese individuali e le società di chiedere, attraverso le Camere, all'Agenzia delle Entrate (che lo genera) il numero di codice fiscale e di partita IVA, nonché di comunicare le eventuali variazioni e cessazioni dell'attività.

Nell'aprile 2003, a seguito di una convenzione con il MAP, è stato avviato il progetto di impiego della firma digitale per trasmettere anche le domande di deposito di marchi e brevetti. Il sistema consente, fra l'altro, di costruire un archivio informatico aggiornato delle invenzioni e dei marchi presso l'apposito Ufficio centrale del Ministero, portando l'Italia allo stesso livello dei principali paesi dell'Unione europea.

Sull'internazionalizzazione delle imprese, alcuni accordi con i Ministeri competenti hanno rafforzato e valorizzato una funzione storicamente significativa del sistema camerale.

In seguito alla firma del protocollo di intesa tra Unioncamere, Assocamerestero e il MAE, nel 2002 è stata sottoscritta la convenzione per il progetto ExTender. Con esso si rafforza l'interazione fra la diplomazia economica e il sistema camerale, avvicinando le nostre reti (amministrative e di servizio) all'estero al territorio italiano e alle piccole e medie imprese.

Con il protocollo di intesa tra Unioncamere, Assocamerestero e Ministero delle Attività produttive, è stata avviata un'attività di promozione coordinata e sinergica con l'Istituto per il commercio estero.

Con l'ICE sono state siglate convenzioni annuali, che hanno riguardato una serie di iniziative promozionali importanti per le imprese coinvolte.

Il D.P.R. n. 161/2001 ha poi sancito la costituzione degli sportelli unici regionali per l'internazionalizzazione, alla quale può partecipare anche l'Unioncamere; si prevede che il sistema camerale possa essere associato alle loro attività, anche per disporre della rete necessaria alla diffusione territoriale dei servizi.

La legge n. 84/2001, sulla partecipazione italiana alla ricostruzione e allo sviluppo dei Balcani, ha assegnato all'Unioncamere il compito di gestire una quota significativa delle risorse complessive, confluita in una sezione speciale del fondo perequativo.

Nel 2002, infine, è stata costituita la Sezione delle Camere miste ed estere in Italia, arricchendo la nostra rete di rapporti e servizi per l'internazionalizzazione.

In tema di imprenditorialità femminile, l'intesa consolidata con il MAP ha consentito di promuovere lo sviluppo dei Comitati di coordinamento, costituitisi e insediati presso le Camere di commercio.

L'impegno del sistema sulla formazione professionale e sull'incontro scuola-lavoro si è intensificato negli ultimi anni. La riforma della scuola, predisposta dal Ministro Moratti, inserisce le Camere di commercio tra i soggetti coinvolti nella progettazione, attuazione e valutazione dei percorsi formativi, nonché tra quelli con cui si possono stipulare le convenzioni per avviare i tirocini degli studenti nelle aziende. Il protocollo di intesa con il MIUR stipulato nell'estate 2003 ha avviato la realizzazione di 68 sportelli camerali dedicati, con l'obiettivo è di estendere in tempi brevi il servizio a tutto il territorio nazionale.

Su questa linea si inserisce anche il riconoscimento delle Camere di Commercio nella riforma del mercato del lavoro – la legge Biagi – quali soggetti che favoriscono l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.
Altre due importanti affermazioni del ruolo del sistema camerale si sono avute nelle fiere e nel turismo.

La legge quadro sul settore fieristico (n. 7/2001) ha previsto il coinvolgimento delle Camere di commercio nel riconoscimento della qualifica di manifestazione fieristica di rilevanza (nazionale o regionale), e la partecipazione

dell'Unioncamere al Comitato tecnico-consultivo istituito presso il MAP.

La riforma della legislazione nazionale del turismo (n. 135/2001), invece, ha sancito il rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Regioni nei rapporti con le autonomie territoriali e con quelle funzionali.

Si è riconosciuto apertamente il ruolo di queste ultime nella promozione dei sistemi turistici locali, e si è prevista la costituzione presso le Camere di Commissioni arbitrali e conciliative per risolvere le controversie su tali servizi.

Alcuni passaggi importanti hanno riguardato anche i compiti sull'ambiente. La legge n. 93/2001 ha stabilito che le Camere di commercio mettano a disposizione dell'ANPA e dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti i dati in loro possesso, con un collegamento informatico ad hoc.

Per il monitoraggio dei fondi attribuiti alle imprese, la legge finanziaria per il 2003 (n. 289/2002) prevede la collaborazione del sistema camerale con il CIPE, nel monitoraggio sull'utilizzo degli strumenti di incentivazione nelle aree sottoutilizzate.

Sulle politiche di sistema per l'utilizzo dei fondi strutturali, l'Unioncamere ha assicurato un migliore coordinamento della rete. Questa, anche grazie al sostegno delle agenzie nazionali, ha aumentato del 35% la partecipazione ad iniziative connesse alla programmazione comunitaria.

Va sottolineato, inoltre, l'impegno sui sistemi di garanzia fidi. L'Unioncamere ha sostenuto anche in sede parlamentare un percorso di razionalizzazione dei Confidi, per migliorarne il grado di intervento, anche e soprattutto alla luce della riorganizzazione in atto nel sistema bancario.

Con il nuovo Trattato di Basilea 2, infatti, i Confidi saranno chiamati a un radicale processo di revisione; ed è importante che avvenga rapidamente l'approvazione della riforma.

Sul tema delle infrastrutture, un risultato notevole è stata la previsione (della legge n. 166/2002, che ha modificato la disciplina degli appalti) che le Camere di commercio possano predisporre studi di fattibilità e proposte di intervento per la realizzazione di opere e lavori pubblici. Nel farlo, possono partecipare ad apposite operazioni di project financing, alla stregua degli operatori di settore e delle Fondazioni bancarie.

Sempre per le politiche di filiera, il regolamento applicativo del D.Lgs. n. 251/1999 sull'identificazione dei metalli preziosi (D.P.R. n. 150/2002) contiene diverse disposizioni sulle attività di controllo e di assistenza che le Camere di commercio devono svolgere.

Il sistema ha gestito la riforma del diritto annuale, avviata con la legge finanziaria n. 488/1999, mirando a non far crescere la pressione fiscale sulle imprese e a verificare gli obiettivi di servizio raggiunti dalle Camere di commercio e fissati con le associazioni imprenditoriali.

La legge n. 342/2002 ha previsto che le Camere possano cedere a terzi i propri crediti tributari tramite convenzione a titolo oneroso. La legge n. 273/2002 ha poi modificato il sistema delle sanzioni, mentre di recente è stata estesa alle Camere la normativa sul condono già prevista per gli enti locali legge n. 27/2003.