

**LE CAMERE DI COMMERCIO DOPO IL DECRETO LEGISLATIVO N. 23 DEL 15
FEBBRAIO 2010: TRA CONFERME E NOVITÀ**

di

Alessandra Osti

*(Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi
di Milano, Facoltà di Giurisprudenza)*

28 luglio 2010

1. Il Decreto Legislativo n. 23 del 15 febbraio 2010, elaborato dal governo in seguito all'incarico contenuto nell'articolo 53 della legge delega n. 99 del 23 luglio 2009 recante "disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese nonché in materia di energia", rappresenta l'epilogo di un lungo processo di trasformazione delle Camere di Commercio, volto ad adeguare tali istituzioni al contesto costituzionale innovato a seguito della riforma del Titolo V, Parte seconda, Cost.

Il rinnovato tessuto normativo, che ambiziosamente si auto-definisce "riforma" e non già "riordino" come invece era accaduto per la legge 580 del 1993, pone fine ad una delle questioni maggiormente dibattute in dottrina e giurisprudenza sulla natura delle Camere di commercio, conferendo agli enti camerali (già all'art. 1, comma 1) un pieno riconoscimento sul piano normativo della loro qualificazione di "enti pubblici dotati di autonomia funzionale" ed ancorando lo svolgimento delle loro funzioni "al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della costituzione".

Tale qualificazione esplicita, che rappresenta il primo elemento di innovazione (o forse sarebbe più corretto dire di differenziazione rispetto alla normativa precedente) contenuto nel

decreto legislativo in parola, fa emergere l'intenzione del legislatore nazionale di far tesoro delle elaborazioni giurisprudenziali e dottrinali prodotte nel corso degli ultimi sedici anni e di dare maggiore concretezza e legittimazione alla categoria delle autonomie funzionali, di cui le Camere di commercio sono espressione, collegandola alla sussidiarietà istituzionale e sociale. Con il che si rende evidente una presa di coscienza del fatto che le autonomie funzionali devono essere oggi inquadrare in un contesto di generale ripensamento delle modalità di distribuzione ed esercizio della funzione pubblica volta alla valorizzazione dei sistemi di governo fondati sull'autonomia e al dialogo tra i diversi enti (anche non territoriali in senso proprio). Certo, come ricorda Bobbio¹, l'aumento dei soggetti che collaborano alla formazione delle decisioni collettive manifesta l'allargamento dell'agire politico alla società e, sebbene vada interpretato positivamente nel senso di un ampliamento della partecipazione democratica, può nascondere il rischio di un indebolimento degli organi rappresentativi. Ma tale rischio pare oggi minimo rispetto ai benefici che tale dialogo può apportare in termini di risparmio di risorse e di efficienza delle azioni proposte.

2. Per comprendere la portata di una disposizione quale quella in parola, sia consentito un breve richiamo al contesto istituzionale prodromico che ne ha costituito la necessaria premessa.

Con la legge di riordino n. 580 del 1993 le Camere di commercio avevano assunto il carattere di "enti autonomi di diritto pubblico" che svolgono "funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito dell'economia locale", cosa questa che aveva comportato l'attribuzione alle Camere di commercio della generalità dei compiti di promozione e di supporto al sistema delle imprese, a eccezione di quelle attribuite dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato alle amministrazioni statali e alle regioni. Successivamente la Corte costituzionale, consapevole dei cambiamenti in atto già con le innovazioni normative del 1997 e 1998 (in particolare la legge 59/1997 ed il Decreto attuativo 112 del 1998) che avevano inciso direttamente su funzioni, controlli e poteri degli enti camerali, aveva pronunciato la nota sentenza 477/2000 con la quale aveva introdotto come *obiter dictum* la qualificazione delle Camere di commercio come enti pubblici locali dotati di autonomia funzionale, affrancando tali enti dalla possibilità di essere considerati enti strumentali della Regione (e quindi ad essa sottoposti) e individuando l'autonomia e la rappresentatività come i poli della caratterizzazione delle autonomie funzionali (*rectius* delle

¹ N. Bobbio, Stato, governo e società, Torino, 1985.

Camere di commercio). A ciò, tuttavia, era seguito un mancato riferimento alle autonomie funzionali nel testo di riforma del titolo V della Costituzione che aveva rappresentato un concreto rischio per le Camere di commercio il cui destino pareva segnato da un regresso ad un modello amministrativo improntato ad una statualità di tipo giacobino che dava voce solo a quegli enti legati al suffragio universale e al circuito della mediazione partitica. Sebbene tale rischio sia stato nei fatti scongiurato, anche grazie alla legge di attuazione del titolo V n. 131 del 2003 che ha inserito due importanti norme di salvaguardia degli spazi attribuiti agli enti di autonomia funzionale, la negata istituzionalizzazione dell'autonomia funzionale e delle proprie esemplificazioni ha costituito un elemento di forte tensione tra le Camere di commercio e l'apparato statale, poco attento a valorizzare i luoghi della società in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale.

E' in tale contesto che si inserisce la novità istituzionale della normativa adottata, che è stata pertanto accolta con favore dal sistema camerale. Pur senza voler negarne l'importanza, tuttavia, pare doveroso rilevare che il disposto di cui all'art. 1, comma 1 di cui qui si discute non rappresenta una soluzione originale ad un problema esistente ma semplicemente formalizza in un testo legislativo due importanti idee emerse nel corso degli anni: da un lato l'esistenza di una legittimazione fattuale spettante alle autonomie funzionali e dall'altro lato la sussidiarietà (nella sua dimensione orizzontale).

A ben vedere, infatti, tale scelta è stata preceduta, negli ultimi cinque anni, da alcuni statuti regionali che, dopo il mancato riconoscimento esplicito a livello costituzionale delle Camere di commercio, hanno diversamente voluto valorizzare i luoghi della società (oltre a quelli della politica) e "istituzionalizzare" le autonomie funzionali. Tra questi, uno dei più significativi che merita qui di essere ricordato è sicuramente quello della Regione Lombardia che, oltre a dedicare ben due articoli alla valorizzazione delle autonomie funzionali (articoli 3 e 5), ha riconosciuto, pur in un regime di trattamento differenziato, la natura "locale" di determinate autonomie non territoriali bensì funzionali, prevedendo, in determinati casi, un ingresso di rappresentanti del sistema camerale nel consiglio delle autonomie locali (articolo 54, comma 8).

3. Ma, oltre a quanto già detto sulla natura giuridica degli enti camerali, quali (in sintesi) le principali innovazioni normative inserite nel Decreto legislativo 23/2010?

Innanzitutto va rilevato che vengono potenziate le Unioni regionali delle Camere di commercio portando così a compimento l'idea di un "sistema camerale" strutturato su più livelli (provinciale, regionale e nazionale) costituenti un apparato organico. In particolare, tali

Unioni regionali vengono potenziate (ex articolo 6) “allo scopo di esercitare congiuntamente funzioni e compiti per il perseguimento degli obiettivi comuni” e valorizzato il loro raccordo con le regioni (anche attraverso lo strumento degli accordi di programma). Cosa questa che, *prima facie*, parrebbe porre un parziale rimedio alle difficoltà pratiche di dialogo determinate da una diversa articolazione degli enti che vedeva contrapposti da un lato la Regione con una articolazione per materie e dall’altro lato le singole Camere di commercio, ciascuna autonoma, la cui articolazione era quasi esclusivamente su base territoriale provinciale. Ad Unioncamere, poi, vengono affidati (articolo 7) compiti di indirizzo e di coordinamento del sistema molto più incisivi di quelli previsti precedentemente, finalizzati alla realizzazione di quella uniformità di standard su tutto il territorio nazionale che le imprese richiedono, rendendo le stesse “parte attiva” nello sviluppo di un dialogo collaborativo con le istituzioni attraverso la possibilità di formulare pareri e proposte alle amministrazioni dello Stato, alle regioni e agli enti locali sulle questioni che interessano le imprese (articolo 2, comma 9).

4. Anche i compiti e le funzioni delle Camere di commercio risultano potenziati dal nuovo testo normativo, in particolare su tre linee di lavoro: internazionalizzazione e promozione all’estero delle aziende italiane, in armonia con le strategie del Governo; semplificazione per le attività delle imprese attraverso la telematica; promozione dell’innovazione e del trasferimento tecnologico. L’articolo 2 del decreto 23/2010 oltre alle funzioni che tradizionalmente sono di competenza delle Camere di commercio (quali la tenuta del Registro delle imprese, gli interventi di tipo arbitrale e conciliativo, la predisposizione di contratti tipo, il controllo di clausole contrattuali inique, la metrologia e la raccolta di usi e consuetudini) “aggiunge” anche funzioni relative alla semplificazione delle procedure di avvio attività economiche, promozione delle economie locali attraverso il “marketing territoriale” e un più favorevole accesso al credito, trasferimento tecnologico e realizzazione di servizi informatici, cooperazione con il mondo della scuola e dell’istruzione finalizzato ad una maggiore integrazione dei rapporti scuola- lavoro/professione. Con tali attribuzioni, certo impegnative, le Camere di commercio entrano di diritto nella *governance* locale per tutto quello che può concernere lo sviluppo locale inteso nel senso più ampio.

Anche in questo caso, tuttavia, è opportuno segnalare che non si tratta di funzioni attribuite *ex novo*, quanto piuttosto, del riconoscimento normativo e di un intervento di sistematizzazione di una serie di apprezzabili sforzi già condotti nel corso degli ultimi anni. In particolare, si pensi all’importante novità della Comunicazione Unificata telematica indirizzata alla Camera di commercio e quindi inoltrata agli alti soggetti coinvolti (INPS, INAIL, Agenzia delle

entrate), introdotta dall'articolo 9 del decreto legge 7/2007, convertito nella legge 40/2007, volta a promuovere la concorrenza snellendo le pratiche burocratiche in una ottica di semplificazione (ed informatizzazione) delle procedure amministrative richieste per la nascita, modifica o cessazione delle attività imprenditoriali.

5. Come tutti gli enti dotati di autonomia, inoltre, anche le Camere di commercio deliberano un proprio statuto e si danno propri regolamenti (articolo 3). Il potere regolamentare rappresenta una novità esplicita volta a rafforzare l'autonomia dell'ente.

Infatti, i regolamenti, così come lo statuto, rappresentano gli atti con cui in concreto è possibile adattare l'organizzazione e l'attività delle singole Camere alla realtà territoriale in cui operano consentendo così di parlare, oggi più che in passato, di un vero e proprio auto governo delle Camere che recuperano "l'originaria vocazione di autonoma vox publica dell'imprenditoria" (A. GRANDE).

6. Altre novità riguardano poi gli organi di governo delle Camere di commercio. In particolare i membri del Consiglio, così come quelli della Giunta e il Presidente, dureranno in carica cinque (e non più quattro) anni e ciò al fine di dare maggiore stabilità all'indirizzo politico camerale assicurando una maggiore continuità nell'esercizio delle funzioni. Indirizzo questo che trova conferma anche nella possibilità che il Presidente e la Giunta rimangano in carica per tre mandati consecutivi.

Merita poi di essere qui segnalata anche l'inclusione in seno al Consiglio di un rappresentante dei liberi professionisti che si affiancherà ai già presenti rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e di quello dei consumatori.

7. A conclusione di questo sintetico richiamo delle previsioni normative più significative elaborate dal governo, e senza voler togliere importanza al decreto qui succintamente esaminato, si consenta un sommesso rilievo critico. Il testo normativo in parola, pur con l'introduzione di alcune modifiche all'assetto istituzionale precedentemente dato, sembra tradire il suo ambizioso progetto di "riformare" il sistema camerale e finisce, invece, per rappresentare un "riordino" dello stesso, sulla scorta delle elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali elaborate nel corso degli anni, volto a dare (le tanto anelate) conferme alle Camere di commercio. Gli enti camerali vengono così ad essere valorizzati in quanto sede naturale e centrale dei rapporti con i sistemi economici locali al fine di elaborare scelte politiche e sociali concretamente più efficienti ed efficaci. Se però si guarda per esempio

all'esperienza della Regione Lombardia (ed in particolare allo Statuto regionale e allo strumento dell'Accordo di programma per lo sviluppo economico e la competitività del sistema lombardo approvato nell'aprile del 2006) pare proprio che il trend di riconoscimento del valore aggiunto apportato dal “dialogo” con le Camere di commercio portatrici di un *know how* sull'economia del territorio e sulle problematiche del mondo che rappresentano, fosse già un fatto. Ancora una volta, verrebbe da dire, la legge (statale) insegue la realtà.