

IL SISTEMA CAMERALE IN ITALIA

Ruolo, valore e identità

**a cura di
Giuseppe Bortolussi**

FrancoAngeli

con il contributo di



Unioncamere
Veneto



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

IL SISTEMA CAMERALE IN ITALIA

Ruolo, valore e identità

**a cura di
Giuseppe Bortolussi**

FrancoAngeli

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Prefazione , di <i>Fernando Zilio</i> , <i>Presidente Unioncamere del Veneto</i>	pag. 7
Introduzione	» 11
Premessa. Il sistema camerale: i luoghi comuni da sfatare	» 17
1. Il peso del sistema camerale sulla finanza pubblica	» 31
1.1. Il quadro delle risorse	» 31
1.2. L'incidenza del sistema camerale sulla spesa pubblica	» 38
1.3. Il personale	» 40
2. L'efficienza del sistema camerale	» 45
2.1. Il giudizio delle imprese	» 45
2.2. L'efficienza delle attività e dei servizi	» 50
2.3. Il contributo del sistema camerale alla finanza pubblica	» 52
3. Alcuni esempi di efficienza: le Unioni Regionali e l'Eurosportello Veneto	» 55
3.1. Le Unioni Regionali	» 55

3.2. L'Eurosportello, un "ponte" tra le imprese e l'Europa	pag. 59
3.3. Le attività di Eurosportello Veneto	» 62
4. Un sistema federale compiuto	» 65
4.1. Un esempio di autonomia e trasparenza	» 65
4.2. Il Fondo di perequazione	» 69
4.3. I contributi perequativi per l'equilibrio economico	» 71
4.4. I contributi per i progetti camerali	» 76
5. Il sistema camerale negli altri paesi	» 81
5.1. Storia e tipologia delle Camere di Commercio	» 81
5.2. Il quadro attuale in Europa	» 83
6. L'utilizzo delle risorse: le funzioni camerali	» 89
6.1. Il "ritorno" economico	» 89
6.2. Regole e servizi	» 95
6.3. Competitività delle imprese	» 102
6.4. Mercati globali	» 110
6.5. Competitività dei territori	» 115
7. Ri-formarsi o riformati? di <i>Fernando Zilio, Presidente Unioncamere del Veneto</i>	» 121
Osservazioni conclusive	» 129
Appendice: l'iter del decreto legge n. 90/2014	» 137
Riferimenti bibliografici	» 153

Il presente rapporto è stato redatto sulla base delle informazioni statistiche disponibili alla data del 16 giugno 2014.

PREFAZIONE

di *Fernando Zilio**

L'impegno di ripensare e rinnovare un Paese è fondamentale in una fase storica come quella attuale, attraversata da profondi cambiamenti e trasformazioni, ma il processo di revisione e aggiustamento deve essere necessariamente coerente con la storia del Paese stesso.

Di fronte ad una crisi che è antropologica ed economica al tempo stesso (anche se qualcuno si illude di credere il contrario), il processo di risanamento deve essere morale ancor prima che economico e tecnico. Dobbiamo essere consapevoli quindi che il nodo cruciale del cambiamento è sicuramente anche tecnologico ma prima di tutto è culturale ed è strettamente legato alla piccola impresa, all'artigianato, all'agricoltura e al commercio. Tale cambiamento quindi richiede una particolare attenzione al sistema di relazioni, al bene comune e alla ridefinizione del ruolo degli attori, tenendo presente una precisa strategia organizzativa, volta a ricostruire e non a distruggere.

In questi mesi, la riorganizzazione del sistema pubblico a sostegno del mondo delle imprese ha imboccato un percorso esattamente opposto. Il decreto legge n. 90/2014, convertito nella legge n. 114/2014, che prevede il dimezzamento in tre anni dell'importo

* Presidente Unioncamere del Veneto.

del diritto annuale versato dalle imprese alle Camere di Commercio (oggi 63 euro all'anno per impresa, pari a 5,2 euro mensili), sta penalizzando il sistema delle Camere di Commercio, riducendone il ruolo strategico nel dialogo tra pubblico e privato.

In una situazione in cui il tessuto produttivo chiede maggiore semplificazione e meno vincoli per affrontare la difficile situazione economica, le Camere di Commercio, interlocutore privilegiato per le micro e piccole imprese e il soggetto in grado di affiancarle nel dialogo con la Pubblica amministrazione, viene brutalmente ridimensionato. Da sempre impegnate per la crescita e il benessere dei territori, per il sostegno alle imprese e all'occupazione, per favorire l'innovazione e la competitività del tessuto produttivo, le Camere di Commercio subiscono un taglio lineare – pari al del 50% del bilancio – che nessun'altro ente pubblico (neppure quello più palesemente inutile, clientelare e sprecone) ha mai conosciuto nella storia del nostro Paese.

Un altro cambiamento è possibile. Credo nella necessità di dare avvio di una nuova fase di autoriforma, mirata ad una sempre maggiore efficienza e qualità dei servizi offerti dalle Camere di Commercio e al rafforzamento delle attività che qualificano e rendono distintive le funzioni e le competenze di tali enti di cui, mi par di capire, non si siano ancora comprese appieno né le potenzialità ma nemmeno l'effetto devastante che deriverebbe da un loro "default" che produrrebbe, nell'immediato, qualcosa come 12 mila esuberi, ma che, a cascata, ne porterebbe con sé altre decine di migliaia visto che soprattutto le piccole imprese, "brutte" fin che si vuole ma pur sempre asse portante della nostra economia, ne verrebbero investite dal momento che ad esse verrebbe a mancare un interlocutore privilegiato e consolidato.

Il contributo del sistema camerale alla luce delle possibili riforme del quadro istituzionale va quindi ridefinito sulla base di alcune importanti priorità: l'internazionalizzazione delle imprese, la semplificazione amministrativa e la nascita e il consolidamento

delle imprese. Queste priorità vanno accompagnate da altri canali di intervento ad esse funzionali, come la regolazione del mercato, la diffusione della cultura della legalità e i fattori di competitività (credito, infrastrutture, turismo, ambiente, politiche per le filiere) che possono fornire quelle certezze per definire nuove direttrici di sviluppo per le nostre imprese.

Al processo di cambiamento – se il tempo lo concederà – sono fortemente motivato a fornire il mio contributo, unitamente a quello di Unioncamere Veneto, che negli ultimi cinquant'anni ha saputo rappresentare, per tutto il territorio regionale, il punto di riferimento del mondo delle imprese. È un ruolo che vogliamo fortemente continuare a ricoprire, con l'efficacia e l'organizzazione che ci contraddistingue, ma anche con la fiducia di saper rappresentare ed interpretare le istanze avanzate dalle imprese, soprattutto nel momento di massima difficoltà che ciascuno di noi sta attraversando.

INTRODUZIONE

Nell'attuale fase di rilevanti riforme sul piano economico e istituzionale che sta vivendo il nostro Paese, anche il sistema camerale italiano è stato messo in discussione, talvolta additato come fonte di sprechi e inefficienza e conseguentemente considerato come qualcosa da esautorare ed emarginare. Il nostro interesse a riguardo è direttamente proporzionale alla presa di coscienza maturata grazie al contatto con le Camere di Commercio negli ultimi anni: una vicinanza al sistema che ci ha portati a rivedere delle posizioni pregiudiziali, tendenzialmente negative, nei confronti del sistema camerale italiano. Siamo inizialmente caduti nell'errore di assecondare alcuni luoghi comuni, gli stessi che oggi persistono in numerosi ambienti e che descrivono il tutto come poco utile, inefficiente e quindi principalmente come fonte di spreco.

Chi scrive dunque lo fa a ragion veduta e disposto a rivedere alcune sue posizioni, forte di una analisi dei numeri difficilmente confutabile: le sorprese sono state positive e un po' alla volta si è rivelata a noi una realtà importante di cui le piccole e medie imprese non possono certo fare a meno; al contrario di quanto si immagina, si è scoperto un sistema che agli occhi delle aziende risulta efficiente, molto presente nel territorio e quindi capace di giocare un ruolo importante nel tessuto produttivo locale. Negli ultimi tempi si fa un gran parlare anche dei tagli da applicare al sistema delle Camere di Commercio: nasce proprio da qui l'esigenza di

portare avanti una battaglia per evitare che da nuovi tagli lineari emerga un assetto dannoso per le imprese.

La crisi economica degli ultimi anni ha fatto emergere chiaramente l'insostenibilità delle nostre finanze pubbliche, caratterizzate da un alto debito pubblico (ormai ampiamente al di sopra dei 2.160 miliardi di euro) e da una pressione fiscale che nel 2013 ha raggiunto il 43,8% del Pil, livello ritenuto incompatibile con qualsiasi velleità di ripresa economica.

L'Europa e i principali organismi internazionali hanno ripetutamente chiesto al nostro Paese di approvare le riforme economiche e istituzionali, al fine di stabilizzare i conti pubblici, ridurre la pressione fiscale e mettere le nostre imprese in condizione di creare occupazione, dando slancio alla ripresa economica.

Al di là degli aspetti maggiormente legati all'architettura istituzionale, come la legge elettorale e il superamento del bicameralismo perfetto, le riforme invocate dall'Europa hanno come denominatore comune l'obiettivo finale della riduzione della spesa pubblica e della crescita dell'efficienza della PA, operazioni fondamentali per poter procedere all'abbassamento del carico fiscale e per rendere maggiormente competitivo il sistema economico.

Dall'altra parte, non deve sfuggire che lo stato di crisi in cui si trova il nostro Paese ormai da diversi anni, dovrebbe costituire il giusto pungolo a cambiare ciò che non va e a valorizzare ciò che può costituire una vera risorsa se ben utilizzata. La crisi ha scompaginato l'ordine delle priorità a cui indirizzare le giuste energie: i bisogni di oggi richiedono una nuova articolazione dei cosiddetti corpi intermedi tra cui rientrano anche le Camere di Commercio: degli enti, quindi, ripensati, più orientati al fare che non al rappresentare ed efficaci utilizzatori dei nuovi modelli organizzativi e delle nuove tecnologie, in primis quelle digitali, che il mercato mette a disposizione.

Del resto, il rapporto tra Pubblica Amministrazione e imprese si è modificato negli ultimi anni: da un lato, infatti, è emersa una maggiore consapevolezza del fatto che l'efficienza e l'efficacia

della Pubblica Amministrazione sia un elemento indispensabile per la competitività del sistema economico e che quindi questo richieda una sinergia sempre più stretta tra gli attori; dall'altro, è cresciuta l'esigenza di soddisfare, con modalità adeguate, la crescente domanda di servizi sempre più avanzati da parte delle imprese in Italia.

Tuttavia, le riforme finora approvate o impostate sembrano garantire solo in parte tali obiettivi. Ad esempio, il recente "declassamento" delle Province ad enti di secondo livello e la contestuale revisione delle competenze amministrative non dovrebbero portare benefici significativi ai nostri conti pubblici: anzi, la Corte dei Conti ha paventato costi aggiuntivi in termini economici e organizzativi derivanti dal trasferimento di personale e funzioni dalle Province ad altri enti.

Soprattutto, si è cominciato a mettere in discussione proprio il sistema camerale italiano, ovvero le Camere di Commercio, le Unioni regionali e le Aziende speciali senza peraltro chiarire perché una riforma, necessaria e urgente, parta da qui, e soprattutto come andrebbe eventualmente ridefinita l'organizzazione e il sistema di gestione delle Camere di Commercio che, vogliamo ricordarlo, oggi godono di una totale autonomia funzionale e gestionale, non gravando minimamente, per il sostentamento delle proprie strutture, e per il supporto che assicurano al sistema delle imprese, sul bilancio dello Stato, offrendo servizi, anche specialistici, qualificati ed essenziali allo sviluppo del Paese.

La questione ha animato un vivace dibattito a più livelli, evidenziando posizioni e orientamenti spesso anche contrastanti, che rappresentano un quadro ancora troppo indefinito e confuso della vicenda.

Conseguenze negative potrebbero dunque arrivare dal disegno governativo sulla riorganizzazione del sistema camerale. Sia chiaro, ben venga qualsiasi intervento che vada verso una razionalizzazione e ad un miglioramento dell'efficienza: tuttavia, una Riforma sbagliata come quella delineata dall'attuale Governo può portare molti

più danni ai cittadini che vantaggi. Prima di tutto perché essa si configura come un forte attacco alla sussidiarietà e alla responsabilità: ridimensionare o chiudere gli enti locali significa deresponsabilizzare la strutture pubbliche, allontanare i cittadini dalla Cosa pubblica, diminuire i servizi, ma è anche un fortemente negativa rivoluzione culturale. Vuol dire preferire una Pubblica Amministrazione che non capisce le esigenze del territorio, che costa di più, che riduce la democrazia.

L'eventuale vantaggio economico di oggi è destinato a tramutarsi in uno svantaggio domani. Le Camere di Commercio rappresentano infatti un punto di riferimento per le imprese, soprattutto per quelle di piccole e medie dimensioni. Sarebbero così a rischio servizi come il sostegno al credito (Confidi), il supporto all'internazionalizzazione, gli istituti dell'arbitrato e della conciliazione, la funzionalità del Registro Imprese, la consulenza alle imprese, l'informazione statistico-economica, il controllo della legalità dei prodotti, la tutela dei consumatori e, soprattutto, la partecipazione ai finanziamenti dell'UE e al processo di formazione del diritto europeo. In definitiva, la missione del sistema camerale è quella di curare gli interessi generali del sistema produttivo, promuovendo lo sviluppo locale, la trasparenza e la regolazione del mercato, garantendo il raccordo del sistema delle imprese con le Amministrazioni pubbliche.

I benefici sui conti pubblici, inoltre, sarebbero praticamente irrilevanti, poiché il sistema camerale rappresenta appena lo 0,2% della spesa pubblica. Anzi occorre tener ben presente che lo 0,2% di apparente risparmio non è contabilizzato nel bilancio dello Stato: proprio per quanto anticipato più sopra, il sistema camerale si autofinanzia e non chiede contributi allo Stato; pertanto le attuali funzioni camerali dovranno essere trasferite ad altri soggetti pubblici che, invece, fanno parte del bilancio dello Stato, ponendo quindi un serio problema di copertura finanziaria a carico dello stesso. Praticamente un "boomerang"!

In buona sostanza, il conto del depotenziamento del sistema camerale rischia di essere pagato soprattutto dalle piccole imprese, che sarebbero costrette a rivolgersi al mercato per ottenere i servizi (credito, consulenza, supporto all'export) che attualmente il sistema camerale eroga in maniera capillare, efficiente e pressoché gratuita.

Inoltre, nonostante le finalità di razionalizzazione e di semplificazione, le misure paventate relative al taglio drastico del numero di Camere di Commercio (da 105 a 20) e alla soppressione delle Unioni regionali finirebbero per indebolire il legame della PA col territorio e con le varie realtà produttive: questo rischio appare più tangibile specialmente per le piccole imprese.

Forti del fatto che le piccole imprese rappresentano il motore economico del Paese, abbiamo deciso di avviare questa “operazione verità”, non tanto per difendere a prescindere il sistema camerale, bensì per mettere in luce i molteplici servizi che esso quotidianamente offre alle imprese, sostenendo che una riforma così concepita porterebbe più svantaggi che benefici.

Il nostro sistema camerale è stato organizzato secondo una forma ibrida, un po' azienda, un po' un'istituzione: questo particolare assetto lo può aiutare a proporsi come soggetto in grado di rivitalizzare le relazioni tra il Paese e le PMI, proprio in un periodo nel quale si tenta di riformare la struttura delle Istituzioni. Spesso le decisioni e i cambiamenti diventano più difficili e farraginosi per colpa di eccessivi schematismi, per il gioco delle parti o per le singole debolezze delle controparti che siano istituzioni pubbliche o private: un attore, come quello delle Camere di Commercio, che rappresenti e sintetizzi al suo interno le due anime è particolarmente indicato in un momento di ridefinizione dei ruoli e di scelte fatte con l'obiettivo di aumentare efficienza e risparmio. La loro presenza territoriale capillare, può costituire un vantaggio determinante: parliamo infatti di processi di cambiamento che riguardano tutte le imprese e che vanno dalla sfera giurisdizionale a quella delle conoscenze tecnologiche. Una gamma di problematiche sempre

più complesse di fronte alle quali la vicinanza alle piccole imprese può essere fondamentale.

E a proposito di queste ultime, bisogna ricordarcene come le vere protagoniste del sistema ma anche come la parte più fragile se lasciata a se stessa: il rischio è di convincersi che altri strumenti non servono e che si possa addirittura fare a meno di quelli esistenti quasi a dire ancora una volta che ci penserà la famosa “mano invisibile” del mercato. D'altra parte, non si può certo sostenere che tutto sia intoccabile e che tutto debba rimanere come prima. L'esigenza di aggiornarsi deve essere sentita da tutti al cospetto di novità come la rivoluzione digitale piuttosto che alcuni meccanismi di governance che condizionano ovviamente i modelli organizzativi e gli strumenti adottati. Nel fare questo, infatti, non bisogna pensare che il sistema camerale costituisca un oggetto isolato e avulso dal suo contesto, non bisogna dunque credere che apportandovi dei cambiamenti questi non si ripercuotano come effetti collaterali.

Bisogna dunque partire da una visione più oggettiva del sistema camerale e farlo in funzione delle imprese perché il sistema risulti loro più conveniente e produttivo. La proposta non può e non deve perciò risultare una semplice provocazione: le Camere di Commercio, per la storia che hanno e per le potenzialità ancora in essere, non devono venire esautorate ma rivalutate e diventare così depositarie di nuove funzioni, magari proprio di quelle tolte ad altri enti di cui risulta molto meno giustificabile la sopravvivenza. Nel dire ciò si pensa soprattutto alle Province dell'abolizione delle quali si fa una gran parlare in questo periodo e che sembra definitivamente inevitabile. Invece di essere depotenziate e private di molte risorse, le Camere di Commercio potrebbero essere così ulteriormente valorizzate pur in una nuova struttura istituzionale basata sul risparmio e sull'efficienza.

PREMESSA

IL SISTEMA CAMERALE: I LUOGHI COMUNI DA SFATARE

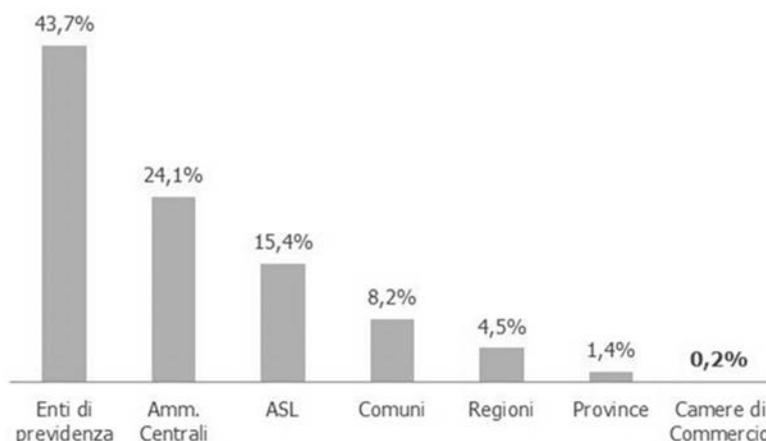
1. Il sistema camerale grava sulla spesa pubblica

Falso: i dati ISTAT evidenziano la limitata incidenza del Sistema camerale sulla spesa pubblica nazionale. Le uscite delle Camere di Commercio, pari a 1,8 miliardi di euro, valgono appena lo 0,2% dei 715 miliardi di spesa pubblica (al netto degli interessi). La parte più consistente della spesa pubblica è invece attribuibile agli Enti di previdenza (43,7%); a seguire, lo Stato centrale (24,1%) e le ASL (15,4%).

La medesima percentuale si riscontra anche per quanto riguarda le spese per il personale: infatti, le Camere di Commercio spendono circa 400 milioni per le retribuzioni del personale, pari allo 0,2% dei 165,9 miliardi di euro che nel 2012 sono stati erogati per pagare gli stipendi al personale pubblico. Lo Stato centrale assorbe il 56,2% del totale della spesa per il personale: seguono, a notevole distanza, ASL (21,5%) e Comuni (9,4%).

In altri termini, questi dati dimostrano che il depotenziamento del sistema camerale sia in realtà irrilevante ai fini dei conti pubblici.

Spesa pubblica primaria dei vari enti della P.A. 2012 (in % sul totale)



Nota: la spesa pubblica è al netto degli interessi (spesa primaria) e dei flussi di risorse da un livello di governo all'altro; per le Camere di Commercio si tratta degli oneri correnti da conto economico

Fonte: elaborazioni Ufficio Studi CGIA su dati Istat

2. Il sistema camerale è uno “stipendificio”

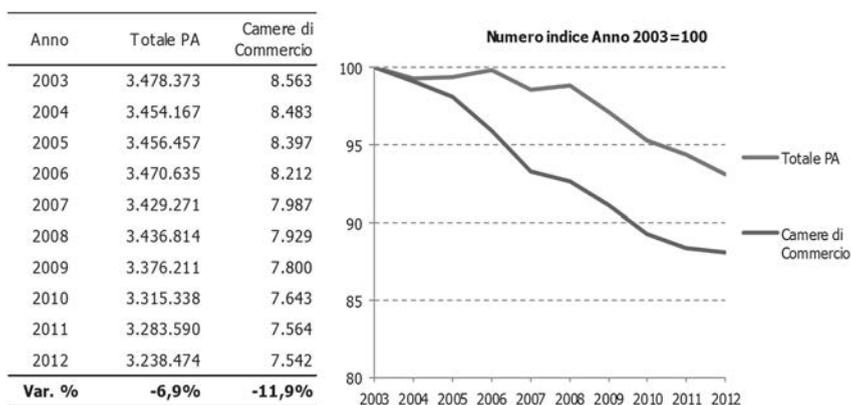
Falso. Secondo i dati del Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato, tra il 2003 e il 2012 il personale delle Camere di Commercio è passato da 8.563 a 7.542: si tratta di una perdita netta di oltre 1.000 unità nell'arco di nove anni, equivalente a 113 dipendenti in meno all'anno. In termini percentuali, la dotazione del personale camerale è diminuita dell'11,9%: nello stesso periodo il totale complessivo del personale pubblico è passato da 3.478.373 a 3.238.474 unità, che equivale ad una flessione del 6,9%.

In pratica, il ridimensionamento del personale del sistema camerale nell'ultimo decennio è avvenuto a velocità doppia rispetto all'aggregato complessivo del pubblico impiego nel nostro Paese.

Inoltre, si ritiene doveroso ricordare che il funzionamento della macchina amministrativa assorbe circa 1/3 del personale stabile,

mentre i rimanenti 2/3 sono impiegati nei 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.

Consistenza e dinamica del personale della P.A. e delle Camere di Commercio 2003-2012



Fonte: elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati Ragioneria generale dello Stato

3. Il sistema camerale non investe nel sistema economico

Falso. Nel 2012 il sistema camerale ha speso 515 milioni di euro per gli interventi economici a favore del mondo imprenditoriale. Questo aggregato comprende una molteplicità di interventi: le principali politiche di spesa sono legate all'accesso al credito per le piccole e medie imprese, all'internazionalizzazione, sul turismo, allo sviluppo locale, all'innovazione, alla tutela della proprietà industriale e alla formazione.

Gli interventi economici messi in campo dalle Camere di Commercio nel corso del 2012 rappresentano il 30% degli oneri