

LA RIFORMA DELLE CAMERE

1993-2010: si chiude un cerchio, se ne apre un altro

di Piero Bassetti

Funzioni più strutturate per dare sprint ai territori

di Matteo Caroli

Camere rinnovate per rinnovare il Paese

di Ferruccio Dardanello

Veri e propri "municipi dell'economia"

di Antonio D'Atena

Sensori (e attori) del mercato del lavoro

di Carlo Dell'Aringa

Un nuovo motore per lo sviluppo

di Andrea Granelli

Le informazioni e l'analisi economica nella nuova identità
delle Camere

di Giorgio Marbach

Una riforma in linea con la valorizzazione del fare impresa

di Giorgio Meo

Ora è tempo di nuovi doveri sociali

di Giulio Sapelli

Luoghi "naturali" di promozione delle economie locali

di Giuseppe Tripoli



I QUADERNI DI SVILUPPO

Direttore
Roberto Fontolan

Capo redattore
Alessandra Altina

Comitato di redazione
Claudio Gagliardi, Willy Labor

Coordinamento editoriale
Fernando Rossi

Responsabile redazione editoriale
Sara Fina

Progetto grafico
Retecamere
Art director: Alma Carrara

Editore: Retecamere Scrl, Roma

© 2010 Retecamere Scrl, Roma

Finito di stampare nel mese di dicembre 2010
dalla tipografia Biemmegraf Srl, Macerata

ISBN: 978-88-6077-103-2

L'utilizzo delle informazioni contenute nel presente
volume è consentito solo su autorizzazione dell'editore

Indice

5 NOTA DI EDIZIONE

LA RIFORMA DELLE CAMERE

- 9 Camere rinnovate per rinnovare il Paese
di Ferruccio Dardanello
- 15 Veri e propri “municipi dell’economia”
di Antonio D’Atena
- 21 Ora è tempo di nuovi doveri sociali
di Giulio Sapelli
- 25 1993-2010: si chiude un cerchio, se ne apre un altro
di Piero Bassetti
- 31 Una riforma in linea con la valorizzazione del fare impresa
di Giorgio Meo
- 37 Sensori (e attori) del mercato del lavoro
di Carlo Dell’Aringa
- 41 Funzioni più strutturate per dare sprint ai territori
di Matteo Caroli
- 45 Un nuovo motore per lo sviluppo
di Andrea Granelli
- 51 Le informazioni e l’analisi economica nella nuova identità delle Camere
di Giorgio Marbach
- 57 Luoghi “naturali” di promozione delle economie locali
di Giuseppe Tripoli

DOCUMENTI

- 63 I due provvedimenti a confronto
- 99 L’attuazione del decreto legislativo 23/2010

NOTA DI EDIZIONE



I due provvedimenti che in un arco di 16 anni sono intervenuti sulle Camere di commercio mostrano da parte del legislatore una notevole lungimiranza. Nel 1993 fu individuato nelle Camere il soggetto istituzionale più idoneo alla tenuta dell'anagrafe delle imprese. Un'anagrafe che nasceva innovativa, informatizzata in un'epoca nella quale i computer erano oggetti ancora di lusso e per esperti del settore. Una rivoluzione concettuale in un'Italia avvezza a timbri e bolli. Ma è certo che con la riforma intervenuta con il decreto legislativo 23 del 2010 le Camere di commercio sono pienamente riconosciute come istituzioni delle e per le imprese: le loro funzioni e i loro compiti vengono potenziati, e valorizzata l'idea di sistema a rete – nazionale e internazionale – così come di interlocutore autonomo e “funzionale” alla vita delle imprese. Con questo primo numero dei Quaderni di Sviluppo, rinnovati nella grafica e nel taglio editoriale in linea con quanto già praticato nei mesi scorsi con la rivista trimestrale, intendiamo documentare e approfondire, grazie al contributo autorevole dei massimi studiosi ed esperti, il senso e le prospettive della riforma (il testo è proposto nei *Documenti*) che ha appunto segnato un passaggio storico per il sistema camerale.

LA RIFORMA DELLE CAMERE





Camere rinnovate per rinnovare il Paese

*di Ferruccio Dardanello**

A sedici anni dall'ultima riforma organica, dal 10 febbraio scorso un nuovo provvedimento, il decreto legislativo n. 23, ha rivisto, potenziandoli e rafforzandoli, il ruolo delle Camere di commercio tra le istituzioni, i compiti e le funzioni sul territorio, le modalità organizzative e la governance.

Le nuove norme introdotte conferiscono alle Camere un'identità più autorevole, inserendole esplicitamente nel quadro delle istituzioni del Paese. Allo stesso tempo, le rendono più rappresentative, perché modellate per essere espressione trasparente del contributo delle imprese alla creazione di ricchezza e benessere sul territorio. Infine, più efficienti, perché la riforma valorizza la loro dimensione di rete e quindi la loro capacità di ottimizzare risorse e costi.

Questa nuova identità è un vero e proprio cambiamento di pelle per le Camere di commercio. Con la riforma, il legislatore si è prefisso di:

- ammodernare le funzioni delle Camere, garantendo la loro uniformità su tutto il territorio nazionale;
- rafforzarne l'autonomia;
- esaltarne la funzione di partenariato attivo rispetto alle istituzioni;
- valorizzare la rappresentatività del sistema economico territoriale;
- raccordare le Camere in modo innovativo ed efficiente con le strategie delle politiche di sviluppo del Governo e delle Regioni;
- rendere più forte la loro legittimazione istituzionale nel solco del principio di sussidiarietà.

La prima, grandissima conquista di questa riforma è il fatto stesso di avere una legge dello Stato in cui è scritta l'identità istituzionale delle Camere. Una legge che mette in pratica i principi enunciati nel Titolo V della Costituzione e che recepisce la giurisprudenza della Corte costituzionale.

* Presidente di Unioncamere

Nel definire (all'art. 1) le Camere di commercio «enti pubblici dotati di autonomia funzionale» e nell'ancorare lo svolgimento delle loro funzioni al «principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione», la riforma legittima in modo assolutamente autorevole le Camere ad avere un rapporto nuovo con tutte le altre istituzioni, fondato sulla pari dignità.

Affermando con forza i principi della sussidiarietà, della rappresentatività e dell'efficienza, la riforma è anche un atto di grande valore nella prospettiva federalista, perché delinea un nuovo modello di Stato che valorizza livelli di governo fondati sull'autonomia.

Il riconoscimento dell'autonomia funzionale

Definendo le Camere di commercio autonomie funzionali – come la giurisprudenza e la dottrina hanno più volte contribuito a precisare in questi anni – la legge riconosce, infatti, il ruolo dei corpi intermedi della società, dando concreta attuazione al dettato costituzionale.

Il concetto di autonomia funzionale, infatti, richiama nell'ordinamento l'esistenza di enti rappresentativi o – come dicono i giuristi – “esponenziali” di comunità autonome, anche se parziali, come la comunità delle imprese (riunite nelle Camere di commercio) o la comunità degli studi e della ricerca (riunita nelle università).

Riconoscere alle Camere la giusta collocazione nel quadro delle istituzioni del Paese è, dunque, un passaggio che può contribuire a riconoscere – anche a un livello più alto – il valore sociale del “fare impresa”.

In questa legittimazione si deve saper leggere un invito forte alle Camere a essere parte attiva nelle politiche di sviluppo dei territori. Per essere parte attiva le Camere devono essere innanzitutto consapevoli della propria nuova identità. Con il riconoscimento (all'art. 1) dell’“essere sistema”, per la prima volta questa dimensione ha il rilievo che merita.

Con la riforma nasce un nuovo riferimento giuridico di cui fanno parte non solo le Camere di commercio, le Unioni regionali, l'Unioncamere nazionale e le strutture del sistema, ma anche le Camere di commercio italiane all'estero e quelle estere in Italia.

Questa nuova identità chiama tutti in causa in modo diverso: dalle Camere, che le nuove norme sulla governance (agli artt. 10 e 12) vogliono più rappresentative, alle Unioni regionali, che l'articolo 6 promuove a interlocutori più autorevoli dei governi del territorio, all'Unioncamere, cui la legge (all'art. 7) affida compiti di indirizzo e di coordinamento del sistema molto più incisivi che in passato per realizzare quell'uniformità di standard su tutto il territorio nazionale che le imprese chiedono.

Un ruolo che l'Unione potrà assolvere meglio anche grazie alla possibilità di stipulare accordi che impegnano tutto il sistema camerale e che potrà esercitare con più auto-

revolezza con l'ingresso nel Comitato esecutivo dei rappresentanti del ministero dello Sviluppo economico, delle Regioni e delle altre autonomie locali.

In tutti questi aspetti, la riforma dà sostanza al fatto di essere punto di incontro tra le politiche regionali e nazionali, e stimola la nostra capacità di proporre azioni di sviluppo a 360 gradi.

I nuovi strumenti giuridici

All'orizzonte ci sono compiti più impegnativi, per affrontare i quali la riforma, con grande intelligenza, offre alle Camere strumenti giuridici adeguati ad assolverli.

Le Camere e le loro Unioni sono oggi più forti nel momento in cui partecipano agli accordi di programma, formulano «pareri e proposte alle amministrazioni dello Stato, alle regioni e agli enti locali sulle questioni che interessano le imprese», come recita l'articolo 2.

Essere parte attiva significa dunque impegnarsi a sviluppare un dialogo continuo – non subordinato ma collaborativo – con le altre istituzioni e con tutti quegli altri mondi vicini. Questo impone alle Camere uno sforzo ulteriore in direzione della trasparenza e della responsabilità. Da qui viene la definizione di un sistema di vigilanza più chiaro, che avvantaggia le Camere nel momento in cui evita sovrapposizioni e riduce le difficoltà interpretative.

La riforma, infatti, da un lato conferma – chiarendone le modalità – che la vigilanza amministrativa e contabile sulle Camere è di competenza dello Stato; dall'altro riconosce che le Camere hanno una propria specificità che va salvaguardata. E per questo prevede «forme di collaborazione fra gli stessi Ministeri, al fine di coordinare le attività ispettive nei confronti delle camere di commercio e delle loro aziende speciali, anche con la collaborazione di Unioncamere».

Una collaborazione che si esprime in un rapporto più intenso con il ministero dello Sviluppo economico, che avrà un ruolo sempre più importante nei nostri riguardi, anche perché potrà affidare al sistema – attraverso l'Unioncamere – nuove funzioni e attività di livello nazionale.

Una vicinanza che le Camere sperimenteranno molto presto, visto che nei prossimi mesi il ministero dovrà adottare una serie di regolamenti attuativi della riforma. Già a partire da quel momento, l'Unioncamere garantirà il supporto e il raccordo necessari con tutto il sistema.

Le Camere, soprattutto, dovranno sapere interpretare la nuova identità con grande credibilità e a tutti i livelli. A partire dal dialogo con le Regioni, che potrà essere più fruttuoso anche grazie al potenziamento del ruolo delle Unioni regionali contenuto nella riforma.

Il rafforzamento delle Unioni

Come recita l'articolo 6, alle Unioni regionali spetta il compito di curare e rappresentare «gli interessi comuni delle camere di commercio» e di assicurare «il coordinamento dei rapporti con le Regioni territorialmente competenti». E questo avverrà con capacità organizzative nuove e con risorse accresciute, e impostando un vincolo più forte tra le Camere del territorio. Un passaggio assolutamente necessario per esercitare una missione importantissima, che né le singole Camere né l'Unione nazionale potrebbero interpretare con la stessa efficacia.

Per questo l'Unioncamere dovrà impegnarsi a scrivere, con urgenza, regole condivise sulle Unioni regionali: è il primo cruciale banco di prova per la credibilità della nostra rete. La seconda grande novità della riforma riguarda compiti e funzioni delle Camere e del sistema. L'articolo 2 rafforza le funzioni delle Camere al servizio del sistema delle imprese, trasformando molte di quelle che fino a oggi sono state per noi attività in vere e proprie competenze. Il tutto in un quadro meglio delineato rispetto a Stato, Regioni, enti locali e altri soggetti dello sviluppo.

Su tutti i temi elencati dall'articolo 2, in questi anni, la nostra rete ha maturato esperienze e successi importanti: dall'internazionalizzazione alla semplificazione amministrativa, dalla promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico alla promozione del territorio, dalla tenuta del Registro delle imprese all'alternanza scuola-lavoro, dalla giustizia alternativa alla vigilanza sul mercato e alla tutela dei consumatori.

Sono attività che le Camere continueranno a fare ma con un'autorevolezza diversa, che viene alle Camere da una competenza scritta nella legge e al cui rispetto sono tenuti tutti. Ma in questa riforma non c'è soltanto la conferma di competenze e il loro rafforzamento, e nemmeno il solo allargamento del raggio di azione ad altre funzioni, ci sono anche gli strumenti per raggiungere questi obiettivi.

Nuova organizzazione e nuove regole

Ecco così la terza grande novità che riguarda il modo di lavorare delle Camere: la loro capacità organizzativa, le loro regole.

La riforma afferma con più forza (all'art. 3) la potestà statutaria e regolamentare di ogni Camera di commercio. Di nuovo si afferma la loro specificità di enti autonomi, in grado di esprimere il proprio autogoverno secondo le forme di auto-organizzazione più idonee rispetto alla missione di cui le Camere sono portatrici.

Una potestà ampia, che tocca tutti gli aspetti dell'autonomia: l'ordinamento e l'organizzazione, le competenze e le modalità di funzionamento degli organi, la loro composizione, le forme di partecipazione.

Per un'istituzione che rafforza il proprio ruolo tra le altre, questo significa doversi assumere responsabilità a un livello più elevato, in particolare in termini di trasparenza e credibilità della governance, per garantire maggiori efficienza e certezza al funzionamento degli organi.

In questo senso, la riforma segna un momento di svolta davvero importante. L'inserimento dei professionisti nei consigli, l'introduzione del nuovo parametro del diritto annuale versato per calcolare la rappresentatività, l'obbligo di trasmettere gli elenchi degli iscritti da parte delle associazioni, l'attenzione alle pari opportunità e all'imprenditoria femminile, la responsabilizzazione delle associazioni nell'indicare i componenti dei consigli. Sono tutti segni di un rapporto più maturo con il territorio e con le imprese.

E lo stesso tema delle elezioni dirette, che è stato oggetto di numerosi dibattiti nei mesi passati, rappresenta ancora un'opportunità aperta (prevista dall'art. 12, commi 7 e 8), che si potrà riprendere se e quando si creassero le necessarie condizioni di condivisione.

Risposte alla richiesta di efficienza

Ma le imprese oggi chiedono soprattutto efficienza e le Camere, grazie alla riforma, potranno dare risposte concrete a queste domande, anche aggregandosi (come prevede ora l'art. 2) per lo svolgimento di alcune specifiche funzioni. A partire da quelle di regolazione del mercato.

Su questo abbiamo già cominciato a lavorare, anche coinvolgendo i segretari generali per trovare le formule più adeguate dal punto di vista della corretta amministrazione e dell'efficiente organizzazione.

Un modo per sottolineare da subito il passaggio della riforma che qualifica ancora di più la figura del segretario generale, sia dal punto di vista della formazione, che da oggi – sulla base dell'articolo 20 – sarà continua e obbligatoria per tutti, sia dal punto di vista del contributo di professionalità e di efficienza che questa figura potrà dare in quei contesti più piccoli in cui le dimensioni ridotte delle Camere possono consentire a due enti di condividere un unico segretario generale.

E a una gestione più accurata ed efficace delle Camere potrà certamente giovare il nuovo quadro in cui è regolato l'afflusso delle risorse finanziarie. Il superamento degli automatismi nella definizione del diritto annuale (stabilito nel nuovo art. 18) assicura più stabilità di esercizio e maggiore certezza per lo svolgimento delle attività programmate. Ma, soprattutto, con la riforma si raggiunge finalmente un obiettivo a lungo perseguito, quello di concorrere agli equilibri di finanza pubblica in un quadro specifico di flessibilità da realizzare a livello di sistema. Oggi, questa sorta di "patto di stabilità di sistema" è oggetto di una specifica previsione normativa al comma 5 dell'articolo 18, laddove si afferma che «La partecipazione del sistema camerale agli obiettivi di contenimento di

finanza pubblica può essere annualmente rideterminata, garantendo il conseguimento di tali obiettivi, secondo modalità anche compensative tra diverse tipologie omogenee di spese e tra le diverse camere di commercio e le loro unioni regionali e nazionale».

Una scelta nel segno della rilevanza

Le implicazioni di questa riforma sono tante, è una sfida enorme per tutto il sistema. La scelta del legislatore è stata nel segno della rilevanza delle Camere di commercio, della loro estrema utilità per il sistema delle imprese. Una scelta non scontata. Non si può infatti dimenticare il dibattito istituzionale nel quale la riforma ha preso corpo e, alla fine, è giunta in porto. Un dibattito che ha messo – e mette ancora – in discussione tutti i livelli dell'amministrazione di questo Paese, inclusi quelli territoriali, alla ricerca della loro effettiva utilità e quindi della loro ragione di esistere.

Sedici anni fa, in occasione del varo della legge 580, le Camere vissero un'esperienza molto simile a questa. E anche allora la scelta fu per una scommessa sulla loro capacità di rappresentare un valore aggiunto per il sistema delle imprese e per il Paese. Oggi il quadro è ancora più complesso e ampio e non si limita all'Italia, ma interessa paesi come la Germania, la Francia, l'Olanda, dove si continua a discutere di riforma delle Camere di commercio.

La risposta del legislatore italiano è in questa riforma.

Perché le esigenze delle imprese sono le stesse ovunque, e questa è una riforma che – attraverso un sistema camerale rafforzato e più autorevole – vuole dare una risposta alle imprese tutte.

A questa missione, da oggi, tutte le Camere sono chiamate allo stesso modo. La scelta del legislatore è stata di profonda fiducia, perché lascia alle Camere stesse la responsabilità di trovare i modi migliori per assolvere ai compiti che sono stati loro affidati, confidando nella loro capacità di auto-organizzarsi e, per questa via, di fornire risposte di interesse generale al sistema delle imprese e al Paese.

V

eri e propri “municipi dell’economia”

*di Antonio D’Atena**

Il decreto legislativo di riforma delle Camere di commercio – il d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 23 – s’inserisce coerentemente nel percorso avviato dalla legge 580/1993 e successivamente proseguito con la legge 59/1997 (prima Bassanini) e con la legge 131/2003 (La Loggia). Un percorso accompagnato da due importanti sentenze della Corte costituzionale: la sentenza n. 477/2000 e la sentenza n. 374/2007.

Il risultato, il punto d’arrivo, di questo processo è rappresentato dal consolidamento (o meglio: nell’*ulteriore* consolidamento) della posizione delle Camere di commercio e del sistema di cui fanno parte e dal rafforzamento del loro ruolo.

Di consolidamento può, in particolare, parlarsi con riferimento a due profili distinti: quello della legittimazione delle Camere di commercio dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e quello della titolarità della competenza ordinamentale in ordine ad esse (e, cioè, del potere di disciplinarne legislativamente l’organizzazione e le funzioni fondamentali).

Quanto al primo profilo – la legittimazione delle Camere –, l’antefatto è noto. A conclusione del cammino piuttosto tormentato della riforma costituzionale, dal testo finale è caduto il riferimento letterale alle autonomie funzionali: un riferimento che, unitamente a quello alla sussidiarietà orizzontale, era in genere presente nelle versioni che l’avevano preceduto. Di qui il problema. Infatti, la drastica enunciazione contenuta nell’art. 118, comma 1, che riconosce la competenza amministrativa generale ai Comuni e consente deroghe a questa regola solo in favore degli enti *territoriali* (Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), ha reso non peregrina la domanda se, nel quadro della Costituzione novellata, enti di diversa natura – e, in particolare, gli enti ad autonomia funzionale – possano esercitare funzioni amministrative.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli studi di Roma Tor Vergata

Lo scrivente è da tempo convinto che a questa domanda non debba darsi risposta negativa. Per la ragione che la Costituzione, enunciando il principio di sussidiarietà orizzontale, chiama necessariamente in causa gli enti predetti. I quali sono indiscutibilmente le sedi istituzionali più vicine (funzionalmente più vicine) alle comunità parziali che ne costituiscono il substrato sociale: la comunità universitaria, quella delle imprese, dei professionisti ecc. Di qui la conclusione che, con riferimento alle funzioni pubbliche riguardanti tali comunità, proprio a questi enti debba farsi prioritariamente riferimento.

Com'è noto, questa lettura della Costituzione ha trovato significativi riconoscimenti legislativi.

Quello più rilevante – e dotato di portata più generale – è contenuto nella legge La Loggia ricordata all'inizio: la legge 132/2003. La quale, da un lato, ha chiarito che la riallocazione delle funzioni amministrative da essa promossa dovesse avvenire nel rispetto delle attribuzioni degli enti dotati di autonomia funzionale; dall'altro lato, ha espressamente disposto l'attribuzione di nuove e ulteriori funzioni agli enti predetti.

Che tale disciplina si fondi sul principio di sussidiarietà orizzontale non è contestabile. È, infatti, evidente che, se il legislatore non avesse tenuto conto di tale principio, non sarebbe potuto uscire dalla logica "territoriale" che ispira il primo comma dell'art. 118.

Sussidiarietà allo scoperto

La novità del decreto legislativo di riforma non va quindi ravvisata nell'applicazione del principio, ma nel fatto di farlo uscire allo scoperto. Il legislatore lo evoca espressamente, lo chiama per nome, affermando con nettezza che le Camere «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».

Nell'enunciazione vanno quindi ravvisati un elemento di chiarificazione e un'ulteriore tessera nel processo di consolidamento del sistema camerale.

Un altro fattore di consolidamento è rappresentato dal chiarimento offerto dal decreto legislativo in ordine alla competenza ordinamentale: al potere, cioè, di dettare la disciplina generale relativamente all'organizzazione e alle funzioni delle Camere di commercio (e del sistema di cui sono parte).

Anche a questo riguardo i problemi sono nati con la riforma del Titolo V della Costituzione e, soprattutto, in conseguenza dell'elemento più decisamente innovativo da essa esibito: il rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative.

Per effetto di esso, oggi il legislatore titolare della competenza residuale è il legislatore regionale. Il legislatore statale può intervenire soltanto se è in grado di invocare un titolo competenziale.

Con riferimento alle Camere di commercio, il titolo fondamentale è costituito dalla competenza statale in ordine alla tutela della concorrenza. Non è, infatti, contestabile che la rete camerale sia un indispensabile supporto allo sviluppo di condizioni di concorrenza nel Paese.

Il discorso non può però fermarsi qui.

Non può, in particolare, trascurarsi un ulteriore dato. Ci si riferisce al fatto che le Camere di commercio non compongono un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono le parti di un “tutto”, i terminali di un unico sistema di dimensioni nazionali.

Se questo è vero, diventa difficile sostenere che tali enti possano essere sottoposti a venti diverse discipline regionali. Per l’ovvia ragione che, se nazionale è il sistema che esse concorrono a comporre, nazionale deve essere la sua disciplina (o, almeno, la disciplina fondamentale). Altrimenti, il rischio che le parti non si sintonizzino, che non operino con il necessario grado di integrazione, diventa elevatissimo.

Di qui la ragionevolezza della conclusione che il legislatore centrale possa intervenire su tale composita realtà invocando analogicamente la norma che gli riconosce la competenza esclusiva in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali». La quale si fonda sulla medesima esigenza: quella di assicurare che complessi organizzativi di dimensione nazionale siano sottoposti a regole unitarie (le quali possono essere garantite solo dal legislatore centrale).

Anche su questo terreno, il decreto di riforma dà un contributo di chiarezza, codificando il concetto di “sistema camerale italiano”.

Il concetto di “sistema”

Tale codificazione non potrebbe essere più chiara. Essa trova la sua prima enunciazione nell’art. 1, comma 2 – in cui si legge che «Le Camere di Commercio italiane, le Unioni regionali delle Camere di Commercio, l’Unione italiana costituiscono il sistema camerale italiano» – e percorre l’intero *corpus* della disciplina. Riferimenti al “sistema camerale” si trovano ad esempio nell’art. 4, comma 1, che si occupa della «vigilanza sul sistema camerale»; nell’art. 7, comma 1, in forza del quale l’Unioncamere cura e rappresenta gli interessi generali delle Camere di commercio e degli altri organismi «del sistema camerale italiano». E si potrebbe continuare.

Il nodo della competenza non riguarda tuttavia soltanto l’articolazione organizzativa. Riguarda anche le funzioni cui le istituzioni camerale sono chiamate.

Oggi, infatti, la riforma costituzionale del Titolo V ci pone di fronte a un quadro di estrema complessità. Essa, da un lato, riconosce alle Regioni, a titolo di competenza residuale, la potestà legislativa su gran parte dei settori in cui operano le Camere di commercio (basti pensare all’industria, al commercio, all’agricoltura e all’artigianato);

dall'altro lato, dota lo Stato del potere di incidere su tali settori sulla base di competenze di ordine prevalentemente trasversale, come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e la tutela dell'ambiente, per limitarci agli esempi maggiori.

Per governare l'intreccio delle materie e delle competenze, la strada normalmente indicata dalla Corte costituzionale è quella della collaborazione: alla stregua della quale, ove manchino titoli competenziali prevalenti, la decisione deve essere il frutto di un processo che veda il coinvolgimento di entrambi i livelli territoriali di governo.

Ebbene, è proprio questa la strada battuta dal decreto legislativo di riforma. Il quale, da un lato, attinge con profusione alle risorse della collaborazione interistituzionale; dall'altro lato, rafforza, rispetto alla disciplina precedente, il ruolo delle Regioni, pur preoccupandosi che tale rafforzamento si sviluppi in termini compatibili con l'unità del sistema camerale.

Intese tra il ministro dello Sviluppo economico e la Conferenza Stato-Regioni si richiedono, ad esempio, per l'adozione delle norme in materia di gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere, per quella del regolamento elettorale (ove lo Statuto introduca il sistema dell'elezione diretta dei Consigli), per l'istituzione di Camere nelle nuove Province, per gli accorpamenti conseguenti a provvedimenti riduttivi del numero delle Province, per la definizione dei criteri di ripartizione dei seggi nei Consigli camerali. Va inoltre segnalato – come si è detto – il potenziamento del ruolo delle Regioni. Ci si riferisce alla sostituzione con intese dei pareri previsti dalla vecchia normativa. Ciò si verifica sia per la normativa elettorale sia per la disciplina del procedimento di designazione dei membri del Consiglio.

Ma non è tutto. Infatti, come si è anticipato all'inizio, il decreto legislativo di riforma delle Camere non si limita a offrire elementi di chiarificazione in ordine al riparto delle competenze legislative in materia di istituzioni camerali e alle concrete modalità d'intervento negli ambiti nei quali l'intreccio tra i poteri dello Stato e quelli delle Regioni è particolarmente intricato. Il decreto, infatti, procede direttamente a irrobustire e razionalizzare l'intero impianto istituzionale del "sistema camerale" e dei livelli in cui esso si articola.

Tale razionalizzazione si lega, in larga misura, all'esigenza di consolidare la dimensione *sistemica* della rete.

Al riconoscimento legislativo che le singole Camere di commercio compongono un sistema non può, in primo luogo, non corrispondere il rafforzamento dell'entità in cui tale sistema trova la propria unitaria proiezione istituzionale: l'Unione nazionale. Ad essa la nuova disciplina assegna anzitutto compiti di coordinamento, i quali trovano espressione nel potere di formulare indirizzi al sistema camerale e in quello di dettare i principi cui debbono conformarsi gli Statuti delle Unioni regionali. Sempre a Unioncamere è riconosciuta, inoltre, una funzione rappresentativa dell'intero sistema camerale, il quale, per suo tramite, è coinvolto in procedimenti di tipo collaborativo, che lo vedono interagire con l'esecutivo nazionale, relativamente, ad esempio, alle atti-

vità ispettive dei ministeri nei confronti delle Camere, all’elaborazione della relazione sul sistema camerale predisposta annualmente dal ministro per lo Sviluppo e le attività produttive, all’adozione delle direttive sulla tenuta del Registro delle imprese, le quali vanno dettate d’intesa dal ministro per l’Economia e da quello della Giustizia, sentita, appunto, Unioncamere.

All’esigenza di consolidare il *sistema* corrisponde anche una delle più significative scelte strategiche della riforma: il potenziamento delle Unioni regionali.

Com’è noto, le Unioni regionali erano l’anello debole della catena. Esse, infatti, configurandosi come normali associazioni, non costituivano un’istanza necessaria, ma eventuale, poiché la loro esistenza dipendeva dalla volontà delle singole Camere di dare ad esse vita. Non sussisteva, inoltre, la garanzia che l’Unione comprendesse tutte le Camere della regione, né che in ogni regione vi fosse una sola Unione. Infine, in mancanza di riferimenti normativi unitari, la loro stessa organizzazione si presentava notevolmente fluida, con varianti molto pronunziate, le quali non risparmiavano nemmeno la denominazione degli organi.

È appena il caso di sottolineare che, dopo il passaggio alle Regioni delle competenze legislative in materia economica, l’esigenza che il sistema camerale fosse in condizione di rapportarsi a tali attori, mediante un’adeguata interfaccia istituzionale, era diventata ineludibile. Di qui la necessità d’intervenire incisivamente sulla disciplina legislativa delle Unioni.

La più significativa innovazione introdotta al riguardo dal decreto legislativo è costituita dalla decisione che l’associazione delle Camere all’Unione regionale non sia più facoltativa. La disciplina attuale, a differenza della precedente, non dispone che le Camere di commercio «*possono associarsi* in unioni regionali», ma che esse «*sono* associate in unioni regionali». Ciò significa che il loro associarsi non è più rimesso a libere decisioni dei rispettivi organi di governo, ma avviene *ope legis*, per effetto di una scelta del legislatore. Il punto è relevantissimo. In virtù della nuova disciplina, infatti, l’Unione regionale non può mancare, non può non comprendere tutte le Camere della regione, non può che essere unica per ogni regione.

Inoltre, per superare la precedente erraticità organizzativa e fissare standard strutturali uniformi, il decreto legislativo – come si è anticipato – demanda all’Unione nazionale l’individuazione di *principi e linee guida* «cui gli statuti delle Unioni regionali si devono attenere».

Così consolidato l’assetto del livello regionale del sistema camerale, il legislatore delegato ne precisa la vocazione funzionale, riconoscendo ad esso un ruolo consultivo e concertativo nei confronti della Regione, dotandolo di funzioni di osservatorio e monitoraggio dell’economia regionale, esplicitandone l’utilizzabilità in termini di avvalimento da parte delle Camere di commercio.

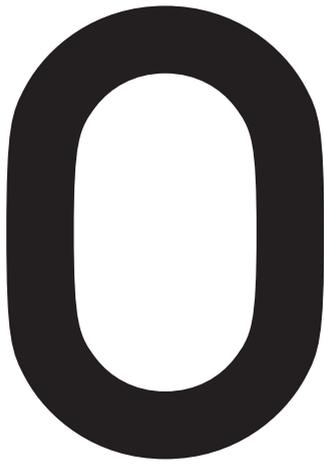
Maggiore rappresentatività

Il complessivo rafforzamento del sistema ne interessa, ovviamente, anche le entità di base: le Camere di commercio. E anche in questo caso si tratta di innovazioni di notevole portata. Tra le più rilevanti merita una specifica menzione l'allargamento della loro rappresentatività per effetto dell'ingresso nei Consigli di un rappresentante dei liberi professionisti e per effetto della costituzione, presso le Camere, della Consulta dei presidenti degli ordini professionali. Nella stessa linea si colloca l'esplicitazione che esse siano titolari della potestà regolamentare.

Un'ultima osservazione: la nuova disciplina non nasce dal nulla, ma raccoglie quanto è venuto maturando in anni di esperienza e riflessione nel mondo camerale. Ciò spiega anche la rapidità della sua messa a punto. La quale, senza questo processo di elaborazione e maturazione, non sarebbe spiegabile.

Di qui, tra l'altro, il fenomeno della trasformazione di talune attività in competenze: del consolidamento, cioè, in termini normativi, di funzioni che, in via di fatto, le istituzioni camerali svolgevano già. Si pensi, ad esempio, al supporto all'internazionalizzazione e alla promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico.

Ebbene, se si mettono insieme questi elementi e se li si integra nel quadro tratteggiato in precedenza, non può non riconoscersi che le Camere di commercio italiane corrispondano sempre più pienamente a una definizione che circola talora in Germania: alla definizione delle Camere come "municipi dell'economia", come enti, cioè, i quali, al pari dei Comuni, hanno la funzione di rappresentare, in termini istituzionali, gli interessi generali delle comunità che ne costituiscono il substrato sociale.



ra è tempo di nuovi doveri sociali

*di Giulio Sapelli**

Gli anni della riforma delle Camere di commercio, gli anni della trasformazione del nostro Stato nazionale che è divenuto un segmento del farsi – a geometria variabile – della nuova Europa, sono stati decisivi. L'Europa ingloba le nazioni, le condiziona, ma non le abolisce. In tal modo è sorta la moderna poliarchia. È ancora instabile. Ma già consente di guardare oltre l'orizzonte della rappresentanza territoriale e di costruire una rappresentanza funzionale, che potrebbe essere non oligarchica come troppo spesso ancora oggi è. Potrebbe dar vita a una rivoluzione liberale, fondata sulla sussidiarietà attiva e operante. Una sussidiarietà che, mentre tempera e regola il mercato con il dono, che ne sorregge l'etica, rovescia il principio del primato dello Stato sulla società per inverare, invece, quello di quest'ultima, grazie al suo continuo incivilimento.

Il cammino della libertà della rappresentanza economica e sociale nel mercato può fare delle Camere di commercio la casa degli attori del mercato; mercato che in tal modo ha degli incentivi istituzionali – non economici! – per divenire più trasparente, più organicamente legato alla società, da questa non indipendente ma interrelato e quindi beneficamente temperato. In questo senso lavorare nel e per l'universo camerale consente d'intravedere un processo molto più vasto, di contribuire a un obiettivo assai più ambizioso.

La Chiesa ha sempre riconosciuto il primato della persona, delle formazioni sociali, quindi della società rispetto allo Stato; essa ha infatti individuato nel principio di sussidiarietà uno dei cardini della sua dottrina sociale. Questo principio, oggi, grazie alla riforma delle Camere di commercio di cui qui si discute, sancisce il ruolo delle comunità

* Professore ordinario di Storia economica e di Analisi culturale dei processi organizzativi presso l'Università degli studi di Milano

intermedie anche nell'orizzonte costituzionale, legislativo, operativo. Esse, le comunità, cominciando dalla famiglia e giungendo ai gruppi economici, sociali, politici e culturali, liberamente costituite dai cittadini, la cui esistenza e azione devono essere non solo rispettate dal potere, ma da esso favorite e sollecitate, sono l'essenza dell'articolo 2 della Costituzione, che riconosce il ruolo centrale delle formazioni sociali come il luogo per eccellenza in cui si svolge la personalità del singolo. In questo modo, i cittadini, associandosi liberamente tra loro, possono rispondere con iniziative autonome ai bisogni della società; per far questo non è richiesta alcuna legittimazione preventiva o autorizzazione da parte delle istituzioni statali.

Quindi le imperfezioni dei mercati, le imperfezioni della politica, le imperfezioni dei regolatori amministrativi non saranno più cruciali per definire quale quota di benessere potremo trarre, tutti insieme noi cittadini, dalle attività economiche organizzate, quali che siano la loro dimensione e la loro potenza finanziaria e industriale.

L'equilibrio delle rappresentanze può ora essere sostituito dalla loro competizione regolata e trasparente: può essere il frutto di un grande progetto istituzionale diretto a costruire una democrazia dei mercati prestatuale e promanante dalla società civile, anziché dalla prussiana protervia dello Stato, ordinatore verticistico degli interessi. Ma la società non è ancora sufficientemente competitiva: al contrario, è ancora troppo collusiva. E la collusività è determinata anche da un basso grado di istituzionalizzazione delle rappresentanze degli interessi e, insieme, da un basso grado di liberazione competitiva delle stesse: debbono essere le associazioni a scegliere chi deve rappresentarle nei nuovi delicatissimi organismi che dobbiamo creare al crocevia tra Stato, mercato e nuove forme della poliarchia.

E questo perché i problemi delle moderne società sono innanzitutto quelli dettati dalla necessità di definire in forma realistica e, insieme, teoricamente produttiva, il volto della "nuova statualità" che si profila all'orizzonte dell'intersezione tra economia e politica. Tale "nuova statualità" ha al suo centro la formazione di una costituzione materiale che vede nell'associazionismo e nell'associazione un nuovo soggetto istituzionale: essa spezza il rapporto individualistico tra cittadino e Stato e affida alla rappresentanza funzionale un ruolo diverso da quello puramente lobbistico, di predefinitone e di riformulazione del processo politico decisorio della rappresentanza territoriale.

La compresenza di tali forme complementari di rappresentanza e il ruolo di una potente rete di associazioni rappresentative della società economica e sociale (come accade nelle Camere di commercio) pongono nuovi problemi per una teoria della "sovranità popolare" che non può più essere iscritta nel solo orizzonte costituzionale "classico". La prospettiva neocorporativistica e quella pluralistica sono entrambe in crisi: da una parte la necessità della fedeltà dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati, dall'altra l'inderogabilità di far tacere il conflitto tra i gruppi al cospetto di un consensualmente definito "bene comune".

Un nuovo “istituzionalismo”

Per non perdere i valori della “sovranità popolare”, ma riformulandoli in un diverso orizzonte e superando i fallimenti del mercato e della politica, appare praticabile una sola ipotesi: quella di un nuovo “istituzionalismo” che affidi allo Stato soltanto funzioni di regolazione generale, che fondi una nuova integrazione sociale sull’autoriflessività degli attori autodisciplinatisi.

Il mercato è costruito da popolazioni di organizzazioni, ché senza di esse tale mercato, morfogeneticamente e funzionalmente, non può realisticamente pensarsi. Ma il termine “mercato” è la reificazione di una serie di relazioni comportamentali che esistono tra i partecipanti: un mercato non è una “cosa”, ma una relazione comportamentale. L’analisi del contesto storico diviene in tal modo un potente mezzo per la riformulazione del concetto di mercato.

L’“approccio funzionale”, del resto, rende possibile l’analisi e il confronto tra diverse soluzioni normative perché presuppone un principio giuridico sufficientemente ampio che tenga in considerazione i vari obblighi fiduciari.

Si tratta, insomma, di uno sforzo teorico diretto a superare la pura e semplice constatazione del pluralismo irreversibilmente vigente: si tenta così di rispondere alla crisi che questo assetto della moderna nostra società rivela allorché deve essere realizzato un nesso non occasionale tra interessi particolari e interessi generali.

Si è dinanzi, infatti, a un sistema magmatico di ridefinizione dei corpi intermedi dell’assetto statutale e delle pratiche delle decisioni pubbliche di cui le imprese e le associazioni sono sempre più parte determinante. Non debbono più esserlo surrettiziamente. Di qui l’esigenza di tale ridefinizione che pone all’ordine del giorno – sia detto qui per inciso – una concezione della sovranità, e quindi dello Stato, profondamente diversa da quelle prevalenti nella cultura più “accreditata” della comunità scientifica.

In questo senso la riforma camerale ci dice a chiare lettere che un intero mondo sta mutando.

Oggi, con il dilagare dell’economia a mercato dispiegato e della globalizzazione, che la recessione dopo la grande crisi economica mondiale non arresterà, ma, anzi, incentiverà – perché solo in esse risiede il mezzo necessario per superare la crisi –, il complesso piramidale che ha trasferito allo Stato tutte le responsabilità sociali dei doveri verso gli altri simili, verso le generazioni future, è in crisi profonda.

Lo Stato è troppo lontano dai sistemi di senso e di significato che le persone elaborano per raggiungere i loro fini e per rendere meno indecente la loro vita. Lo Stato ha assorbito come una gigantesca idrovora il sentimento collettivo un tempo vivo e operante dei doveri e dell’autorganizzazione per il soddisfacimento dei diritti che da quella assunzione derivavano. Ha lasciato esausta la società e svuotate le sue casse, avvoltoando crisi fiscali e crisi morale in un unico perverso gomito della solitudine dell’egoismo sociale.

Anche la stessa filosofia dei diritti riflette questa crisi morale.

È stupefacente che gli eredi delle classi politiche, che furono un secolo or sono le organizzatrici della solidale responsabilità sociale nell'inscindibile unità dei diritti e dei doveri, oggi tracimino nell'ipostatizzazione di una società dei diritti senza doveri, senza compatibilità sociali verso le generazioni future, senza assunzioni di responsabilità collettive da parte delle persone e dei gruppi.

Tutto, invece, ci sprona alla responsabilità e al dovere: il degrado ambientale, l'ampliarsi del tempo di vita, l'universalizzazione del nostro essere che compartecipa dei drammi dell'umanità grazie alle nuove tecnologie dell'informazione, le disuguaglianze sociali, le grandi repressioni di massa e gli esodi biblici delle popolazioni.

È tempo di nuovi doveri sociali, di nuove responsabilità sociali: sono esse che debbono scrivere la nuova gerarchia dei diritti e delle compatibilità economiche e civili che da esse derivano.

Ma per far questo non abbiamo bisogno di una società dei diritti, ma dei doveri, da cui i primi derivino e siano legittimati grazie al benessere che creano non solo per le generazioni odierne, ma anche per quelle future. Sempre, esse, debbono essere presenti e vive e ispirarci nella lotta per il cambiamento sociale, che è sempre più necessario e inderogabile dinanzi alle terribili sfide che attendono l'umanità tutta, nell'infinito suo dispiegarsi.

1

1993-2010: si chiude un cerchio, se ne apre un altro

*di Piero Bassetti**

L'emanazione del decreto del 15 febbraio 2010 rappresenta un'occasione per fare il punto sull'evoluzione delle Camere di commercio.

Il problema è sempre quello di dotare la popolazione delle imprese e la loro rete di una statualità adatta a regolare efficacemente ed efficientemente il loro rapporto sia con il territorio di competenza sia con l'ordinamento politico dello Stato e del mercato. Di dar luogo, cioè, a un'istituzione in grado di gestire, attraverso un'amministrazione locale, e dedicata, i modi e le regole con i quali l'impresa può esercitare la sua funzione nel territorio e, nel contempo, la sua appartenenza alla rete globale del mercato.

Questo stesso problema, negli anni ottanta, partiva da una visione un po' diversa, dominata piuttosto dall'esigenza di superare la vecchia concezione nazionale corporativa nel cui ambito alle Camere di commercio ci si riferiva spesso come a "prefetture economiche". Da allora un importante percorso è stato portato a compimento. Un cammino che ha generato una nuova identità delle Camere di commercio e della loro rete e che ha permesso di porle in relazione con gli altri enti pubblici in un modo totalmente trasformato. In questo ambito è innegabile che il decreto di cui stiamo parlando segni un potenziamento e definisca nuove funzioni, nuove procedure organizzative, nuove norme a garanzia della trasparenza e dell'efficienza del funzionamento camerale.

Il nuovo volto delle Camere ha ricevuto un'evidenziazione più chiara soprattutto per quanto riguarda il significato della loro autonomia. Il loro rapporto con l'impresa da un lato e con lo Stato dall'altro appare più chiaro.

L'esigenza di una pubblica amministrazione capace di porsi con efficacia al servizio dei tanti imprenditori e delle molteplici comunità di interessi appare meglio delineata. Del resto, la mondializzazione dei mercati e il ruolo svolto dalle imprese nell'innovazione erano già sotto gli occhi di tutti. Così come visibile era ed è la crisi della vecchia struttura statuale e della sua articolazione istituzionale. Un antico concetto, quello di autonomia, che si poteva pertanto

* Presidente di Globus et Locus

caricare di nuove soluzioni, contribuendo a soccorrere la società civile, e soprattutto quella produttiva, a fronte dell'ormai inadeguata preminenza territoriale dello Stato. Un concetto che è appunto riemerso sotto il titolo delle riconosciute autonomie funzionali.

Il concetto di autonomia

La rivendicazione di autonomia delle Camere, con la legge 580 del 29 dicembre 1993, si è infatti indirizzata al riconoscimento delle Camere come enti locali non territoriali, in grado di realizzare accordi di programma con altre istituzioni e con Camere territorialmente non contigue, per poter così sviluppare anche funzioni generali come quelle connesse ai processi di informatizzazione e globalizzazione e in questo quadro affrontare la sfida che riguardava l'individuazione della tipologia di "cittadinanza" delle imprese nell'Europa unificata: una sfida che implicava anche la risposta a quale concezione di Europa e di regionalismo fosse implicita alla riforma. D'altro canto, è ben noto che le Camere di commercio si presentavano predisposte alla modernità grazie soprattutto alla scelta effettuata già negli anni ottanta di assumere una struttura a rete esaltante la loro potenziale natura di enti funzionali distribuiti sul territorio. La differenza tra loro e le autonomie territoriali, Regioni comprese, restava quindi chiarissima. In mezzo c'era però, e resta, la questione della rappresentanza. Infatti la legge del 1993 non definiva i soggetti che avrebbero dovuto esercitare quella rappresentanza e quell'autogoverno: un autogoverno delle imprese e non del territorio e delle persone; un autogoverno evocato ma che lasciava gli statuti liberi di enucleare le soluzioni concrete per inverarlo. Si trattava di una flessibilità e di un'apertura a molteplici soluzioni che erano garanzia di efficienza e di capacità di adattamento e insieme esaltavano l'elemento nuovo nella rappresentanza delle imprese, nelle loro nuove relazioni globali e locali a lato di mutamenti intervenuti nell'organizzazione territoriale dell'Europa con il Trattato di Maastricht e il rafforzamento delle Regioni, ma che nell'insieme non ne definiva del tutto le modalità di attuazione. Il grande tema di un'Europa delle Regioni e del ruolo che in esso il sistema delle imprese europee era chiamato a svolgere rimaneva solo sullo sfondo. L'idea di una nuova statualità per le imprese, capace di conciliare consenso democratico e capacità imprenditoriale, non era del tutto esplicitata. Certo, già si sapeva che una tale esplicitazione si presentava come tema tipicamente politico perché coinvolgente il problema dei rapporti tra la rappresentanza delle persone e quella del territorio, per tradizione assegnata all'organizzazione delle istituzioni di tipo statale, fossero esse autonome o centraliste o transnazionali. Un soggetto come l'impresa, il cui concetto di cittadinanza era e resta tuttora un tema di grande interesse ma anche di grande novità, continuava a essere evitato nell'assunzione che l'attribuzione di soggettività politica alle imprese si associava all'altra del mutamento della soggettività politica dello Stato, nella doppia declinazione in senso europeistico e regionalistico.

La governance politica

In questo quadro, la riforma tendeva a considerare le Camere di commercio come enti esponenziali di interessi locali ma generali, più che come mere organizzazioni professionali. E, per questo motivo, un problema di rappresentanza e di democrazia poteva porsi solo prospetticamente. L'interesse delle imprese e del sistema di imprese era, infatti, concepito come generale e solo parzialmente connesso alla comunità locale di riferimento; all'Unioncamere rimaneva il compito di amministrare gli interessi generali delle Camere di commercio italiane precipuamente nei loro rapporti con lo Stato nazionale. La questione di come si dovesse organizzare la rappresentanza per svolgere il compito di governance politica delle diverse popolazioni di impresa raggruppate territorialmente rimaneva aperta. Con una visione arcaica dell'impresa, la rappresentanza dell'impresa sarebbe venuta inevitabilmente a coincidere con quella dei suoi proprietari. Solo una visione moderna del ruolo di tutti gli stakeholder che condizionano la vita di un'impresa poteva indurre a coglierne la complessità nell'ambito di un'effettiva democrazia economica e nei confronti di una statualità essa stessa in crisi di trasformazione. Sebbene le tradizionali tipologie di rappresentanza economico-associativa rivelassero già allora la loro crisi. Su questo punto la legge 580 non riuscì però a realizzare tutta la carica di innovazione politica contenuta *in nuce* a causa dell'opposizione confindustriale e, in generale, delle vischiosità di origine corporativa prevalenti nel sistema delle associazioni chiamate a svolgerla e in mancanza di referenti pronti a utilizzare la Camera di commercio e le sue reti in funzione di una statualità globale e metanazionale.

L'adeguamento delle strutture istituzionali allo sviluppo della società e dell'economia è peraltro sempre problematico e provvisorio per definizione. E, com'è noto, la crisi della democrazia economica italiana non è altro che l'epifenomeno di una crisi politico-organizzativa globale. È questa infatti la consapevolezza che deve animare il nostro cammino attraverso le riforme, considerando ormai le Camere di commercio istituzioni globali, in rapporto diretto con altre istituzioni su scala mondiale.

Il vantaggio che le Camere di commercio possono sfruttare è infatti costituito dalla considerazione che l'origine della dinamica che ha posto in crisi le componenti storiche dello Stato-nazione (popolo, territorio, ordinamento) risiede proprio nella trasformazione dell'impresa moderna. Essa è la principale causa del mutamento non solo economico, bensì anche sociale e culturale sotto i nostri occhi, grazie altresì al rapporto privilegiato che ha con l'innovazione tecnologica. La funzione dello Stato sembra ridursi progressivamente, nei fatti, alla gestione dell'ordine pubblico e del welfare. Europeismo e regionalismo da un lato, il dinamismo dell'economia e dell'innovazione tecnologica dall'altro riducono e pongono in difficoltà tutti gli Stati europei, insieme a quello italiano. Da un'originaria posizione di apparente inutilità pubblica, le Camere di commercio si pongono ora come agenti di mediazione tra imprese e amministrazione pubblica, tra

produzione di valore, società e Stato, contribuendo a delineare una rinnovata statualità che affonda le proprie radici nel concreto terreno economico.

Circa 5 milioni di imprese, una ogni 12 abitanti, animano il panorama italiano. Ci troviamo di fronte, forse, alla più elevata densità mondiale. L'esigenza di una gestione dell'economia fondata sul principio dell'autonomia locale è di tutta evidenza. E l'inefficienza della burocrazia accentrata dello Stato non poteva che generare i fenomeni di corruzione che ben conosciamo. Erano funzionali a oliare il meccanismo e a renderlo più scorrevole. Oggi, grazie alle tecnologie informatiche, le imprese diventano telematiche, globali e a-territoriali: lo Stato deve loro correre dietro, e adeguarsi al ritmo dettato, ormai differente da quello delle certificazioni e dei controlli con la marca da bollo e il timbro inchiostrato.

Rete e tempo reale

La legge 580/1993, se voleva essere moderna, non poteva che puntare tutto su due capisaldi: tempo reale della comunicazione e organizzazione reticolare. Questo fu appunto ciò che si cercò di fare. Ora lo Stato sembra stia cercando di adeguarsi e il decreto in questione lo dimostra. In questo percorso parallelo di rinnovamento sembra che alcune risposte utili alla vita delle Camere di commercio possano essere attinte da un nuovo approccio alla gestione della politica del sistema e, viceversa, altre, funzionali alla metamorfosi dello Stato, possano essere evinte da quella delle imprese moderne. Se lo Stato è in deficit di efficienza e di competenza, le Camere di commercio riconoscono la necessità di arricchirsi di processi democratici nella selezione dei propri organismi di guida. Una moderna democrazia deve poter includere anche la democrazia degli interessi, e questa, per essere tale, deve ovviamente essere informata a una legittimazione democratica. Si tratta senz'altro di una tautologia, utile però a denunciare, per altro verso, una realtà dominata da un apparente paradosso: l'aumento di poteri accentrati e l'intrinseco decentramento imposto da ogni approccio reticolare.

Con il decreto legislativo n. 23 del 15 febbraio 2010, alcuni dei principi che informavano la legge del 1993 sono stati portati a compimento. La nuova identità, contraddistinta dalla pari dignità formale nel dialogo con altre istituzioni territoriali, è sancita finalmente da una legge della Repubblica italiana. Il valore sociale, cioè generale, dell'impresa è riconosciuto nella definizione delle Camere di commercio come autonomie funzionali secondo una prassi ispirata alla sussidiarietà. Ma soprattutto la caratteristica reticolare del sistema camerale è indicata come un definito riferimento giuridico e le "attività" delle Camere di commercio sono state sancite dalla legge come "competenze". Sono contemplati, tra l'altro, la gestione del Registro delle imprese e degli altri albi, la responsabilità nella semplificazione dello svolgimento delle attività economiche nel facilitare le piccole

e medie imprese ad accedere al credito, il sostegno alla promozione del sistema camerale italiano all'estero e all'innovazione tecnologica, l'allargamento a moderni compiti giurisdizionali e la cooperazione con le istituzioni scolastiche e universitarie nel delineare l'orientamento al lavoro dei giovani.

Se, da un lato, la maggiore autorità delle Unioni regionali nei loro rapporti con le Regioni, così come quella di Unioncamere nel dialogo con il ministero dello Sviluppo economico, e i maggiori poteri di indirizzo uniforme sul territorio nazionale, grazie anche alla possibilità di stipulare accordi vincolanti tutto il sistema camerale, possono sembrare un'indubbia vittoria, occorre però rilevare il pericolo che quel valore dell'autonomia a cui si ispirava la riforma del 1993 venga assorbito da un *trait d'union* con i ministeri e lo Stato italiano che potrebbe rivelarsi limitante. Certo, la riforma afferma i principi della sussidiarietà, dell'efficienza e della rappresentatività, in una direzione che sembra essere federale e autonomista. E anche il riconoscimento delle Camere di commercio come corpi intermedi, nella fattispecie di autonomie funzionali, può essere importante segnatamente alla luce di una prossima riforma della Costituzione italiana. Essere indicate implicitamente come enti esponenziali delle comunità delle imprese e, dunque, rappresentative di interessi generali, implica però per le Camere di commercio un dovere in direzione della riarticolazione in senso democratico delle procedure di selezione degli organi dirigenti camerale e di ponderazione degli interessi che confluiscono nell'impresa. Com'è noto, oltre al riconoscimento appena raggiunto, una legittimazione democratica potrebbe far dialogare ancor più autorevolmente le Camere di commercio con gli enti politici territoriali locali, non solo italiani.

È, infatti, la prospettiva internazionale che non deve essere persa di vista dal sistema camerale, il quale è capace di emanciparsi dalla protezione giuridica statale attraverso un'attività che, di fatto, lo pone all'avanguardia nei processi di globalizzazione dell'economia e dell'informazione. In un mondo sempre più globale è il fenomeno della mobilità a sostituirsi a quello della stanzialità territoriale dei fattori di produzione: lo si vede chiaramente nella delocalizzazione ma, più in generale, nell'importanza crescente della regolazione dei flussi economici. Una regolazione che sempre più tende ad accantonare i problemi derivati dall'appartenenza al territorio creando drammatici conflitti di potere. Conflitti e vuoti di governance a fronte dei quali occorre però non dimenticare che la giurisprudenza è spesso come la nottola di Minerva. Arriva sul far della sera quando tutto è compiuto. Ecco perché la nostra confermata speranza è quella che il riconoscimento formale del ruolo delle Camere di commercio non altro possa essere che un necessario adeguamento del diritto alla realtà fattuale che ne ha dettato l'intervento. Una realtà che già ora ci mostra e suggerisce altre inedite e incomprese possibilità di azione. È il problema della ridefinizione della natura stessa della pubblica amministrazione intorno al quale si rivela il grande spazio per gli altri capitoli della riforma che presto si dovranno pur scrivere.

Una riforma in linea con la valorizzazione del fare impresa

di Giorgio Meo*

Il decreto legislativo del 15 febbraio 2010, n. 23 (*Riforma dell'ordinamento relativo alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*) ha nella libertà d'impresa il principio ispiratore che connota e giustifica la maggior parte delle funzioni e dei compiti attribuiti alle Camere di commercio (art. 2).

Quale diretto riflesso della competenza territoriale definita delle Camere di commercio, la riforma è destinata soprattutto a valorizzare l'attività di supporto alle piccole e medie imprese e risulta quindi ispirata al principio "pensare anzitutto in piccolo", affermato a livello comunitario nello *Small Business Act* (comunicazione della Commissione Ue del 25 giugno 2008 e risoluzione del Parlamento europeo del 4 dicembre 2008) e già recepito nel nostro sistema dalla direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 4 maggio 2010. L'obiettivo di promuovere «la crescita delle Pmi aiutandole ad affrontare i problemi che continuano a ostacolarne lo sviluppo» (comunicazione della Commissione Ue del 25 giugno 2008) trova quindi nella riforma delle Camere di commercio uno strumento applicativo particolarmente rilevante destinato a incidere significativamente sulle prospettive di sviluppo del sistema italiano nel quale, come noto, le Pmi rappresentano il principale tessuto produttivo.

La riforma ridefinisce le funzioni delle Camere di commercio, individuandone le principali aree di attività attraverso una serie di norme-cornice che devono essere interpretate anche alla luce delle specifiche discipline sulle quali incidono.

Così è, in primo luogo, del principio di collegamento tra promozione dell'attività imprenditoriale e sviluppo economico generale, che si coglie confrontando il testo previgente dell'art. 2, comma 1, della legge 580/1993 con il nuovo art. 2, comma 1, e che è ribadito in più punti del nuovo testo normativo quale fondamento della maggior parte delle competenze assegnate alle Camere di commercio.

* Professore ordinario di Diritto commerciale e preside della facoltà di Economia di Universitas Mercatorum, Università telematica delle Camere di commercio italiane

L'esplicito riferimento alle «economie locali» evidenzia un disegno di sviluppo che dalla periferia si irradia verso il centro in una logica di intervento mirato e non dirigistico che meglio si adatta alla struttura economica e culturale del sistema paese.

Affiancare le imprese dalla nascita

Analizzando il catalogo delle varie competenze riconosciute alle Camere di commercio si individua subito il ruolo ritagliato per esse dal legislatore. Le Camere di commercio, infatti, sfruttando il loro forte radicamento con il territorio, sono destinate ad affiancare le imprese sin dalla nascita accompagnandole per tutto il loro sviluppo. Evidenziamone alcuni tratti.

- Se si eccettua la tradizionale tenuta del Registro delle imprese, la prima specifica funzione attribuita alle Camere di commercio è quella di ridurre i tempi e le formalità per la nascita di un'impresa – la cosiddetta “impresa in un giorno” oggetto di numerose proposte di legge per l'incentivazione dell'attività imprenditoriale – e, più in generale, quella di ridefinire il rapporto tra imprese e amministrazione («semplificazione delle procedure per l'avvio e lo svolgimento di attività economiche», art. 2, lett. *b*). Il patrimonio di conoscenze ed esperienze delle Camere di commercio è quindi messo espressamente al servizio dell'obiettivo di individuare i percorsi, anche normativi, volti a ridurre i costi e le incertezze burocratiche che costituiscono una delle principali barriere all'ingresso sul mercato di nuovi imprenditori.
- Nel disegno della riforma alle Camere di commercio è riconosciuto un ruolo propulsivo per il sistema delle imprese e per l'economia che parte dalla formazione e dall'informazione (art. 2, lettere *d* e *n*) per arrivare al supporto all'internazionalizzazione (art. 2, lett. *d*), all'innovazione e al trasferimento tecnologico (art. 2, lett. *f*). Le Camere di commercio, quindi, sono concepite come uno strumento di aggregazione che consente di superare i limiti dimensionali delle singole imprese consentendo a queste ultime di svolgere la propria attività in ambiti e con modalità altrimenti preclusi.
- Nella stessa ottica, la riforma affronta anche il rapporto tra Pmi e accesso al credito, che rappresenta un nodo fondamentale per garantire lo sviluppo economico del sistema paese e che consente anche di prevenire o di attenuare le conseguenze delle crisi strutturali e sistemiche. Sul punto è sufficiente ricordare che l'ultimo Rapporto annuale di Unioncamere individua quale principale riflesso della crisi economica in atto proprio il sensibile incremento del costo del denaro e delle garanzie richieste per accedere ai finanziamenti. E in questo contesto risulta essere particolarmente significativa l'attribuzione alle Camere di commercio (art. 2, lett. *c*) del compito di favorire l'accesso al credito per le Pmi, anche (ma non solo) attraverso il supporto ai Consorzi fidi.

- Lo sviluppo economico si incentiva, tuttavia, anche valorizzando il contesto di riferimento nel quale le imprese operano, inteso sia come territorio sul quale incide una determinata attività economica, sia come luogo di incontro tra domanda e offerta che non deve essere inquinato da distorsioni che possano alterare la concorrenza tra operatori virtuosi. In tale ambito, l'interazione tra promozione del territorio ed economie locali (art. 2, lett. *c*) rappresenta uno snodo essenziale in un paese a vocazione turistico-culturale come l'Italia, a condizione che vi sia un efficiente sistema di «vigilanza e controllo sui prodotti e per la metrologia legale e rilascio dei certificati d'origine delle merci» (art. 2, lett. *l*), che consenta anche una piena valorizzazione dei cosiddetti marchi di qualità e più in generale del cosiddetto made in Italy.
- La tutela del mercato quale terreno di incontro e non di conflitto tra imprese, da un lato, e consumatori/utenti, dall'altro, è presa quale paradigma dell'attività delle Camere di commercio attraverso il riconoscimento dello specifico compito di predisporre «contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti» (art. 2, lett. *b*) e di promuovere «forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti» (art. 2, lett. *i*).
- Anche la possibilità di comporre le controversie utilizzando forme e procedure alternative rispetto al ricorso alla giustizia ordinaria, garantendo comunque professionalità e terzietà dell'organo adito (art. 2, lett. *g*), rappresenta un fattore competitivo particolarmente rilevante soprattutto in un contesto nel quale i tempi della giustizia amministrata dallo Stato sono notoriamente molto lunghi. A tale riguardo, per decongestionare i tribunali dagli innumerevoli carichi pendenti, il legislatore ha di recente adottato una disciplina (d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28) che incentiva fortemente il ricorso alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, prevedendo, in determinate materie, l'obbligatorietà del ricorso al procedimento di mediazione. È ragionevole prevedere che l'attività delle Camere di commercio in questo particolare ambito sia destinata a svilupparsi sensibilmente quando la nuova disciplina sulla conciliazione entrerà in vigore in tutte le sue parti.
- Sempre in materia di contenzioso, una menzione particolare deve essere fatta alla legittimazione processuale riconosciuta alle Camere di commercio dal comma 8 dell'art. 2 della riforma. Si tratta del riconoscimento della facoltà per le Camere di commercio di costituirsi parte civile «nei giudizi relativi ai delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio» e di «promuovere l'azione per la repressione della concorrenza sleale ai sensi dell'articolo 2601 del codice civile». Alle Camere di commercio è riconosciuta in tal modo la funzione di farsi portatrici degli interessi collettivi coinvolti nell'esercizio delle attività economiche la cui lesione non sempre coincide perfettamente con quella subita dalla vittima del reato. Determinate condotte, infatti, possono arrecare danno non solo allo specifico destinatario della condotta, ma anche al mercato complessivamente considerato. E in tali casi solo il riconoscimento della legittimazione processuale a un ente superindividuale può consentire un pieno ristoro dei danni arrecati da

comportamenti illeciti. Per altro verso, la possibilità di ricorrere in giudizio al fine di far inibire gli atti di concorrenza sleale posti in essere da un operatore scorretto e di eliminarne i relativi effetti eleva le Camere di commercio a enti rappresentativi delle categorie imprenditoriali che hanno subito gli atti illeciti, rafforzando la funzione di protezione e valorizzazione del sistema produttivo storicamente assegnata alle Camere di commercio. La Camera diviene quindi ente sovraordinato alla tutela della libertà d'impresa quale bene appartenente al mercato complessivamente inteso, anche indipendentemente dai riflessi sui patrimoni individuali e sulla sfera dei diritti soggettivi.

- Proprio il ruolo di enti rappresentativi del sistema delle imprese costituisce anche la giustificazione dell'attribuzione alle Camere di commercio della possibilità di partecipare agli accordi di programma «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» previsti dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (art. 34, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Lo Statuto delle imprese

La rapida rassegna delle principali competenze attribuite dalla recente riforma alle Camere di commercio conferma che il legislatore della riforma, traendo spunto da una consolidata tradizione operativa, ha inteso attribuire loro un ruolo fondamentale di valorizzazione e supporto dell'imprenditoria al fine di sostenere il sistema produttivo italiano. La libertà d'impresa viene in tal modo tutelata e incentivata non come interesse meramente egoistico e speculativo, ma come strumento di diffusione del benessere, di valorizzazione del territorio e di promozione di pratiche commerciali corrette.

Il ruolo del sistema camerale risulta in tal modo particolarmente valorizzato secondo una tendenza che emerge anche in recenti disegni di legge attualmente in discussione in Parlamento.

Il riferimento esplicito è al disegno di legge recante *Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*, proposto dall'onorevole Vignali¹, che attribuisce alle Camere di commercio e alle loro associazioni un ruolo di supporto all'imprenditoria, soprattutto media e piccola, in linea con i compiti da sempre esercitati e rafforzati proprio con la riforma in commento. In tale disegno di legge, infatti, viene espressamente riconosciuto un ruolo attivo delle Camere di commercio, anche in forma associata, nella formazione e nell'assistenza, anche operativa, alle imprese. Più in generale, nel nuovo Statuto delle imprese viene riconosciuta al sistema camerale, tra le altre, la funzione di diaframma tra

¹ Cfr., in proposito, l'articolo che Raffaello Vignali ha scritto per "Sviluppo" (n.s., 2, 2010).

lo Stato e le imprese secondo un modello nel quale le Camere di commercio rappresentano un luogo di democrazia economica delle imprese e per le imprese.

Viene in questo modo colmato un vuoto. La libertà d'impresa, quale diretto riflesso del principio costituzionale, si disincarna dalla sfera privatistica presidiata dalla tutela del diritto soggettivo e trova un nuovo ente esponenziale cui ne vengono attribuite non soltanto la tutela, in caso di violazioni e patologie, ma anche, e prima d'allora, la promozione e la diretta costruzione attraverso l'opera istituzionale assegnata alle Camere sul mercato, sulla standardizzazione delle forme contrattuali, sulle caratteristiche qualitative dei prodotti, sulla standardizzazione delle prassi anche attraverso la giurisprudenza delle forme alternative di risoluzione delle controversie.

Ruoli nuovi per competenze antiche, quindi. Alle Camere il compito di farne un uso efficace e consapevole.

Sensori (e attori) del mercato del lavoro

*di Carlo Dell'Aringa**

Nel confermare la natura delle Camere di commercio quali enti pubblici, la riforma attribuisce loro anche la qualifica di “autonomie funzionali”. Spesso e giustamente si sottolinea come questo concetto di autonomia funzionale sia strettamente legato a quello di “sussidiarietà orizzontale” sancito dalla nostra Costituzione (art. 18). Viene quindi stabilito e rafforzato il ruolo delle Camere che, in quanto “comunità” di imprese, svolgono un ruolo di raccordo tra queste ultime e le istituzioni di governo del Paese, a livello locale e nazionale. Nel solco della forte e radicata tradizione della sussidiarietà orizzontale, alle Camere sono attribuite competenze che da un certo punto di vista sono da intendersi esclusive. Infatti il criterio della prossimità, che sta alla base della sussidiarietà, impone che le Camere, laddove esse rappresentano l’anello di congiunzione, più utile e più “prossimo”, tra le imprese e le pubbliche amministrazioni, siano le istituzioni da preferire per lo svolgimento di alcune attività. In questo modo le attività che, con continuità ed efficacia, le Camere hanno svolto in questi anni, anche sulla base di precise indicazioni di legge, oggi si trasformano in competenze. Ed è facile vedere in queste competenze un contributo importante che le Camere possono dare per superare le difficili condizioni economiche in cui il Paese si trova.

Il trend di crescita del Paese si è continuamente abbassato in questi ultimi quindici anni. Al di là di un tessuto ancora sano e innovativo, le nostre imprese, nel loro complesso, non si sono sviluppate allo stesso ritmo di quelle dei nostri partner e concorrenti europei. Il trend di crescita si è abbassato dopo la crisi del 1992-1994 e rischia di abbassarsi ulteriormente dopo questa crisi da cui non siamo ancora usciti. Il processo di ristrutturazione e di innovazione non si è esteso sufficientemente a tutto l’apparato produttivo. Se si fa eccezione per alcune punte di eccellenza, che occupano posti di primo piano nel commercio mondiale, la maggioranza delle nostre imprese deve ancora compiere quel

* Professore ordinario di Economia politica presso l’Università cattolica del Sacro Cuore e direttore Creli – Centro di ricerche economiche sui problemi del lavoro e dell’industria

balzo in avanti per potersi far valere sui mercati internazionali. La tradizione industriale del nostro Paese è ancora forte, ma rischia un sensibile ridimensionamento se l'innovazione di processo e di prodotto non si diffonde maggiormente e il processo di internazionalizzazione non si consolida in modo stabile.

In questi settori, innovazione e internazionalizzazione, le Camere hanno fatto fino a oggi molto e adesso sono chiamate a fare ancora di più, perché ad esse, ora, viene riconosciuta una precisa competenza e quindi la responsabilità di operare per rendere più competitivo sia il nostro apparato industriale come tale, sia l'intero sistema paese. Senza il quale non vi può essere capacità competitiva e, di conseguenza, sviluppo economico. Uno dei limiti della nostra capacità di crescita economica è costituito dalla mancanza di un contesto di servizi, privati e pubblici, in grado di creare economie esterne positive (e non ostacoli burocratici) alle decisioni di investimento delle stesse imprese. Da questo punto di vista il raccordo che le Camere sapranno sviluppare (ancor più che in passato) tra mondo delle imprese e pubblica amministrazione sarà di primaria importanza. Le carenze nel campo delle infrastrutture, della giustizia, dei servizi locali, della semplificazione amministrativa, del fisco, della scuola, della formazione ecc. rappresentano i principali punti deboli di quel contesto ambientale che deve facilitare e assecondare i processi di innovazione e internazionalizzazione. In alcuni di questi settori alle Camere vengono riconosciuti anche compiti diretti e specifici, come nel campo nelle forme alternative di giustizia a favore dei consumatori, oppure nel campo, veramente strategico, dell'orientamento al lavoro e della formazione scolastica. Quest'ultimo punto merita qualche ulteriore considerazione.

Lavorare con e per i giovani

L'art. 2 del decreto legislativo che realizza la riforma delle Camere individua, tra gli ambiti prioritari, «la valorizzazione e il rafforzamento delle funzioni e dei compiti delle stesse a sostegno della autonomia delle istituzioni scolastiche e universitarie, con particolare riguardo per la cooperazione con queste ultime in materia di alternanza scuola-lavoro e di orientamento al lavoro e alle professioni».

Si tratta di un riconoscimento importante per l'avvenire del nostro Paese, in campo sia economico che sociale. Si tratta di competenze la cui attribuzione risale a precedenti provvedimenti legislativi, ma che ora trovano definitiva consacrazione. Ricordiamo brevemente alcuni degli ambiti nei quali ormai da tempo si sviluppa l'attività delle Camere. Va ricordato innanzitutto il Sistema informativo per l'occupazione e la formazione Excelsior, che fornisce ogni anno un quadro informativo (ampiamente articolato a livello territoriale) delle tendenze del mercato del lavoro e dei fabbisogni professionali espressi dalle imprese. La realizzazione di percorsi in alternanza sia nell'istruzione e formazione

professionale, sia nell'Ifts (Istruzione e formazione tecnica superiore), tramite un efficace supporto progettuale, informativo e organizzativo per i tirocini formativi e altri tipi di esperienze in ambito lavorativo.

Le Camere, poi, hanno dato sostegno ai processi di aggiornamento e formazione continua e permanente di imprenditori, manager, quadri e tecnici, con particolare riguardo per gli addetti delle piccole e medie imprese. Anche attraverso l'università telematica Universitas Mercatorum. Quest'ultima e recente iniziativa si sta consolidando e sta dimostrando la validità della scelta da parte delle Camere di costituire un centro di alta formazione che, partendo dalla laurea triennale della facoltà di Economia, sta progettando di allargare il proprio perimetro di attività con ulteriori iniziative che la collocheranno tra i principali e più qualificati protagonisti nel campo della formazione universitaria e della formazione continua on line.

Il contributo che le Camere sapranno dare al miglioramento delle istituzioni e delle agenzie che operano nel campo dell'istruzione, della formazione e del lavoro risulterà decisivo. Mi vorrei soffermare in particolare su quei servizi e iniziative, del tipo Excelsior, che, partendo dalla rilevazione dei fabbisogni professionali e formativi espressi dalle imprese locali e allargandosi ulteriormente al coinvolgimento delle parti sociali e di tutti gli altri soggetti attivi nel campo delle politiche formative e occupazionali, possano sviluppare in modo sempre più efficace la progettazione degli indirizzi e dei percorsi di studio allo scopo di favorire e accompagnare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Proprio per sostenere lo svolgimento di questo ruolo e l'attività dei Servizi all'impiego presso le Regioni e le Province, è stata avviata nel corso dell'anno un'apposita linea progettuale a valere sul Fondo di perequazione 2006, volta a promuovere l'attivazione presso le Camere di commercio di una rete di laboratori territoriali permanenti per l'incontro domanda-offerta di formazione e lavoro, che intendono fungere da tavoli locali di studio, concertazione, dialogo, programmazione, ideazione e progettazione dell'offerta formativa e di servizi di orientamento. Tutto ciò è perfettamente in linea con gli obiettivi fissati sia nella Strategia europea per l'occupazione, sia nel Piano di azione congiunto dei ministri del Lavoro e dell'Istruzione per l'occupabilità dei giovani, varato nel luglio del 2009.

Ue e occupazione

La nuova politica europea per l'occupazione ha fissato, nel nuovo Piano proiettato al 2020, obiettivi nel campo della formazione e del lavoro, ancor più ambiziosi di quelli fissati nella Strategia di Lisbona per il 2010. Il nostro Paese, nonostante gli sforzi (coronati da discreto successo) che ha fatto in questi anni per aumentare i tassi di occupazione, è ancora lontano dall'aver raggiunto i traguardi fissati per il 2010. La crisi non ha certo favorito il loro raggiungimento, anzi li ha ulteriormente allontanati. In queste condizio-

ni, non certo favorevoli, gli obiettivi sono stati persino alzati. Gli sforzi che il Paese deve effettuare ne vengono ingigantiti.

Due osservazioni si impongono a questo riguardo.

La prima è che non si potranno creare tanti e buoni posti di lavoro aggiuntivi se il tasso di crescita del nostro Paese non aumenterà in modo consistente. Almeno oltre il 2% l'anno. È un obiettivo ambizioso, ma è il minimo che dobbiamo garantire per raggiungere livelli accettabili di “buona” occupazione. Il Paese richiede importanti riforme per realizzare questa crescita e ora anche le Camere di commercio sono chiamate a rafforzare il loro importante contributo.

La seconda osservazione riguarda le nostre politiche del lavoro, che presentano tuttora carenze e mancanze di vario tipo. Non si tratta tanto di limiti e di carenze della legislazione del lavoro: questa è stata resa più flessibile in questi anni e tanto basta. Non vi sono più molti vantaggi che si possano strappare con ulteriori cambiamenti della legislazione. Occorre invece modificare e migliorare le politiche del lavoro che accrescono il grado di “occupabilità” dei nostri giovani innanzitutto, ma anche di tutti coloro che partecipano alle dinamiche di mobilità, di entrata-uscita, di flusso, nel mercato del lavoro. Il nostro mercato del lavoro può funzionare molto meglio di quanto faccia ora se i servizi nel campo dell'istruzione, formazione e incontro domanda-offerta funzionassero meglio. Ad esempio, i dati di Excelsior e dell'Istat mostrano come esistono possibilità di impiego che non vengono adeguatamente sfruttate da tutti coloro che cercano un'occupazione. In momenti come questi di crisi dell'occupazione, è evidente che tutte le occasioni di lavoro vanno sfruttate per evitare che la disoccupazione aumenti e, soprattutto, per interrompere quei periodi di disoccupazione che, in tempo di crisi, rischiano pericolosamente di allungarsi, con grave danno, anche in prospettiva, per i giovani e i meno giovani che si vedono intrappolati in queste condizioni di mancanza di lavoro.

Le Camere di commercio possono dare un importante contributo per indirizzare la formazione dei giovani nella direzione in cui si sviluppano i fabbisogni espressi dalle imprese. Lo devono fare innanzitutto sul territorio, sfruttando anche l'opportunità che viene offerta dall'introduzione dei professionisti nei Consigli e anche dalla maggiore responsabilizzazione che le associazioni avranno nell'indicazione dei componenti dei Consigli. Questo rafforza il legame con il mondo del lavoro, anche di quello maggiormente qualificato, e può rendere le Camere “sensori” importanti delle dinamiche dell'occupazione e renderle capaci, quindi, di prendere iniziative avendo le corrette informazioni sui problemi da risolvere e i risultati da conseguire.

Sul territorio innanzitutto, ma tenendo presente che certe decisioni importanti vengono prese a livello più alto, di Regione e di Governo. Il rafforzamento delle Unioni regionali e di Unioncamere va proprio nella direzione di rafforzare tutto il sistema camerale per renderlo filtro importante tra i bisogni delle imprese e i diversi livelli di governo.

Funzioni più strutturate per dare sprint ai territori

*di Matteo Caroli**

Il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23, relativo alla riforma dell'ordinamento delle Camere di commercio, rafforza notevolmente il ruolo del sistema camerale nei processi di sviluppo economico e sociale, assegnando in maniera esplicita ad esso una serie di compiti rilevanti. A ben vedere, si tratta di funzioni che le Camere svolgono già da lungo tempo, sulla base del mandato, previsto dalla precedente legge di riordino del 1993, ad attuare «funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese». L'esplicitazione dei ruoli rafforza questo mandato, individuando in modo molto preciso le competenze e gli ambiti di responsabilità anche rispetto agli altri attori istituzionali pubblici e privati.

La lettura sintetica dei ben dodici compiti indicati al comma 2 dell'art. 2 della nuova legge evidenzia come il sistema camerale, inteso quale insieme di Camere di commercio, Unioncamere regionali e nazionale, Camere di commercio italiane all'estero ed estere in Italia e i loro organismi strumentali, debba rappresentare il perno istituzionale della crescita competitiva del proprio territorio e delle imprese che ne fanno parte. In questo senso, sono molto espliciti i punti da c) a f) che parlano rispettivamente di «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»; «la realizzazione di osservatori dell'economia locale e diffusione di informazione economica»; «il supporto all'internazionalizzazione per la promozione del sistema italiano delle imprese all'estero»; «la promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico per le imprese».

Ci sono e ci saranno molte modalità per interpretare questi ruoli. A riguardo, pesano inevitabilmente le differenze dimensionali e organizzative esistenti tra le diverse Camere, ed è indicativo si preveda esplicitamente che queste possano ottemperare alle funzioni

* Professore ordinario di Economia e gestione delle imprese presso la facoltà di Economia dell'Università Luiss

loro assegnate anche «in forma associata». Altrettanto rilevanti sono le specificità del territorio, relativamente sia alle criticità più rilevanti per lo sviluppo competitivo, sia al ruolo svolto caso per caso dagli altri principali attori pubblici e privati.

Sarà, dunque, abbastanza inevitabile una certa differenziazione delle strategie e delle conseguenti misure operative poste in essere dalle Camere per rafforzare la competitività del proprio territorio e del suo tessuto imprenditoriale. Rimane, tuttavia, importante favorire un processo di convergenza che porti gli attori del sistema camerale a condividere le priorità su cui focalizzare l'attenzione e il metodo alla base del proprio operato. Solo un'adeguata omogeneità su questi aspetti metterà le Camere nella condizione di essere protagoniste nel proprio particolare contesto geografico e, allo stesso tempo, unità rilevanti di una grande istituzione di caratura nazionale e, su alcune tematiche, internazionale. In questo senso sarà sempre più decisiva l'azione di indirizzo e di coordinamento svolta dalle Unioncamere al livello sia regionale che nazionale.

L'apporto alla politica industriale

La politica industriale costituisce un ambito di grande rilievo dove il sistema camerale può e deve esprimere concretamente la propria funzione trainante. La forte interdipendenza tra competitività delle imprese e dei territori, enfatizzata dal rapidissimo intensificarsi della concorrenza internazionale, ha dato grande rilievo alle politiche di rafforzamento della attrattività del contesto geografico. Come nella maggior parte dei paesi europei, anche in Italia è ormai diffusa la consapevolezza della necessità di una strategia che, a livello sia nazionale sia regionale e locale, orienti l'evoluzione dei sistemi produttivi, fissando gli obiettivi e stabilendo le priorità nell'allocazione delle risorse. Il sistema camerale costituisce l'istituzione naturalmente portata a fornire gli elementi di conoscenza e le proposte che possono essere alla base dell'elaborazione di tale strategia da parte dei competenti organi di governo.

Tale funzione è fortemente favorita innanzitutto dalla peculiare struttura del sistema camerale integrata in senso sia "verticale" che "orizzontale".

L'integrazione verticale deriva dall'esistenza di un organismo competente per ciascun livello territoriale: la Camera a livello provinciale, Unioncamere per la dimensione regionale e nazionale e le Camere all'estero (e quelle estere in Italia) per la proiezione internazionale. L'integrazione orizzontale riguarda i comparti produttivi ed è insita nella stessa architettura istituzionale della Camera, che rappresenta appunto la "casa" comune delle diverse categorie produttive, il luogo dove le imprese di comparti diversi possono, attraverso le loro rappresentanze associative, confrontarsi e lavorare su progetti di interesse condiviso. Le due modalità di integrazione sono poi favorite dall'esistenza di un

certo numero di Aziende speciali, fortemente specializzate nella realizzazione di funzioni a supporto dei compiti istituzionali affidati alle Camere o alle Unioncamere.

Come in ogni organismo complesso, anche nel sistema camerale le connessioni tra le componenti della sua struttura esprimono al meglio il loro potenziale solo sulla base di una precisa politica finalizzata alla loro attivazione. In questo senso appare molto importante individuare i meccanismi di rafforzamento della rete “interna” di attori che costituiscono il sistema camerale o che trovano rappresentanza al suo interno. Ad esempio, con riferimento alla funzione di supporto all'internazionalizzazione delle imprese italiane, paiono molto importanti il raccordo operativo tra Unioncamere regionali e Camere italiane all'estero, nonché l'attivazione di forme di collaborazione tra imprese di categorie diverse nella prospettiva dell'internazionalizzazione di filiera. Sempre nel quadro delle funzioni attribuite dalla legge, il tema della cooperazione con le istituzioni scolastiche e universitarie sottolinea il grande potenziale insito nelle collaborazioni, per altro già ben avviate, tra singole Camere e Universitas Mercatorum. Nell'ambito delle filiere produttive, il sistema camerale ha un ruolo preminente nel turismo grazie alla collaborazione, a livello locale, tra Camere, molte Unioncamere regionali e Isnart, società del sistema specializzata appunto nell'analisi dei fenomeni turistici; a livello nazionale, tra Unioncamere nazionale e ministero del Turismo.

Altrettanto importante sarà rafforzare ulteriormente la rete di relazioni “esterne”. Nella sua relazione al Consiglio generale di Unioncamere all'indomani dell'approvazione della legge di riforma del sistema camerale, il presidente di Unioncamere, Ferruccio Dardanella, sottolineava come tale riforma attribuisce maggiore autorevolezza alle Camere perché le inserisce «esplicitamente nel quadro delle istituzioni del Paese, [...] [cosa che rappresenta] un passaggio che può contribuire a riconoscere, anche a un livello più alto, il valore sociale del fare impresa». Questo riconoscimento pone alle Camere la sfida cruciale di saper consolidare il proprio ruolo nel quadro istituzionale del Paese, tenendo conto che tale sfida va giocata contemporaneamente sul piano locale, nazionale e internazionale. Del resto, molte Camere rappresentano già oggi esempi di eccellenza nell'ambito, ad esempio, del supporto all'espansione estera delle imprese, nel monitoraggio delle filiere produttive più rilevanti nel proprio territorio, nel sostegno all'innovazione o nella diretta partecipazione alla realizzazione e gestione di grandi infrastrutture economiche.

Forte di queste esperienze, il sistema camerale potrà rafforzare il proprio ruolo istituzionale attraverso l'attivazione di collaborazioni strategiche con le altre istituzioni e con le massime rappresentanze delle categorie produttive per l'attuazione di grandi progetti “di sistema”. Un esempio significativo a riguardo è senz'altro l'accordo recentemente stipulato da Unioncamere con Confindustria per lo sviluppo delle reti d'impresa.

Il consolidamento del ruolo istituzionale trae impulso decisivo dal presidio, ovviamente in maniera eccellente, di asset rilevanti per lo sviluppo delle imprese e del loro territorio.

Il monitoraggio dell'economia

La generazione di informazione sull'economia delle imprese e la sua erogazione al pubblico sono un ambito dove il sistema camerale vanta già oggi tale presidio e potrà in futuro rafforzarne la valenza in termini di valore creato per il Paese.

Attraverso la collaborazione operativa tra Camere e InfoCamere è predisposto il Registro delle imprese; in buona sostanza, un enorme database contenente i principali dati societari, economici e organizzativi di tutte le società di capitali del Paese; un prodotto che ha eguali in poche altre nazioni in Europa e nel mondo. Grazie allo sviluppo di software sofisticati, è possibile trarre da esso informazioni su molteplici aspetti delle dinamiche imprenditoriali, importanti per capire le condizioni e le prospettive del sistema produttivo: dalla natalità e mortalità delle aziende all'imprenditoria femminile, dall'evoluzione delle imprese create da cittadini di paesi non Ue all'andamento dei protesti, fino alle analisi rese più recentemente disponibili come quelle sulle interdipendenze tra i consigli di amministrazione delle società e sull'andamento delle principali grandezze economiche e finanziarie tratte dai bilanci aziendali. Dati riferibili a uno specifico ambito geografico che può arrivare fino al livello di disaggregazione provinciale (e per alcuni fenomeni anche comunale), oppure utilizzabili per confrontare la situazione in territori diversi.

Le evidenze basate sui dati del Registro delle imprese possono anche essere arricchite dagli apporti provenienti da altre istituzioni pubbliche. La collaborazione avviata con Inps per i dati sull'occupazione e quella con l'amministrazione doganale per le importazioni e le esportazioni rappresentano due esempi molto rilevanti a riguardo.

Nella gestione delle informazioni economiche e societarie delle imprese, il sistema camerale persegue due obiettivi di rilievo istituzionale: favorire la massima diffusione di tali informazioni e la loro migliore accessibilità (anche in termini di costo) a tutti; fare in modo che i dati resi disponibili rappresentino un valore per le imprese, risultando utili nell'indirizzare le loro scelte gestionali. L'importanza di questo secondo obiettivo va sottolineata in considerazione del fatto che la fonte primaria delle informazioni prodotte da InfoCamere è costituita proprio dalle singole aziende, tenute per disposizione amministrativa a fornire periodicamente i propri dati economici e societari.

Proprio il notevole patrimonio informativo, la sofisticata capacità di aggiornamento e affinamento e i diversi canali di distribuzione attivati (tra i quali, internet) per rendere disponibili tali informazioni al vasto pubblico contribuiscono in maniera rilevante a quel ruolo di protagonista del quadro istituzionale che il sistema camerale è chiamato a svolgere, in particolare nell'ambito dell'analisi delle dinamiche del tessuto produttivo del territorio e nella conseguente elaborazione di politiche per il suo rafforzamento.

U

n nuovo motore per lo sviluppo

*di Andrea Granelli**

La riforma delle Camere di commercio dà – per la prima volta – corpo alla nozione di “sistema” che, da concetto sociologico-organizzativo, diventa fatto formale, riconosciuto dalla legge.

L’articolo 2 del nuovo ordinamento attribuisce un ruolo esplicito e importante – in chiave di sussidiarietà “orizzontale” – alle Camere nel rafforzamento competitivo del tessuto imprenditoriale del territorio in cui esse insistono, elemento necessario per un autentico e duraturo sviluppo economico. Come è noto, la sussidiarietà richiede “corpi intermedi” e le Camere di commercio lo sono naturalmente nel loro ruolo di dialogo e supporto alle imprese, tanto è vero che da molti vengono chiamate “municipi dell’economia”. Naturalmente il tema dei corpi intermedi ha implicazioni anche sulla governance e sui processi elettivi del sistema camerale che – con l’attuale riforma – lasciano invariato (o forse rafforzano) il ruolo delle associazioni di categoria e “allontanano” le ipotesi di un’elezione diretta da parte delle aziende stesse.

Ma quale ruolo di supporto all’economia e al territorio il legislatore ha pensato per le Camere? Innanzitutto aggiunge, alla frase «funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese», «e delle economie locali», marcando in maniera esplicita il nesso fra le due dimensioni (impresa ed economia locale) e dando al sistema camerale un ruolo “pivotale” nel far convergere e creare sinergie fra queste dimensioni. In secondo luogo trasforma molte attività di sviluppo, che le Camere più evolute da tempo svolgevano in maniera continuativa, da facoltative in obbligatorie e contribuisce quindi a (ri)disegnare i compiti e l’immagine della Camera di commercio. Nella riforma vengono infatti indicati espressamente e formalmente i compiti e le funzioni di cui le Camere di commercio sono titolari.

Le leve a disposizione sono molte: innovazione, formazione, politiche attive verso il mercato del lavoro partendo dal mondo scolastico, internazionalizzazione. Queste leve

* Presidente di Kanso

vanno però sostanziate. Oggi la vera sfida non è decidere che cosa fare (ad esempio, supportare il processo di internazionalizzazione), ma piuttosto come farlo. Bisogna partire dalla consapevolezza – magari facendo qualche indagine approfondita – che spesso l'intervento di supporto alle imprese è stato inefficace o ha funzionato solo per un numero limitatissimo di aziende. La mano pubblica tende a generalizzare gli interventi mentre il mercato forza specializzazione e ipersegmentazione. Oltretutto, su alcune tipologie di intervento le tecnologie digitali di nuova generazione aprono possibilità fino a ieri semplicemente impensabili.

Volendo provare a declinare alcune delle aree possibili di intervento, tre sono a mio parere particolarmente efficaci e a “portata di mano” e vanno diffuse il più possibile tramite il sistema camerale:

- la semplificazione amministrativa come motore per l'innovazione digitale;
- nuovi processi e meccanismi di supporto al processo di innovazione (soprattutto delle piccole imprese): “centri di sviluppo opportunità”, “centri di competenza sui materiali” per il made in Italy e il mondo artigiano, mediatori culturali delle nuove tecnologie digitali per le piccole imprese e adozione del contratto di rete come occasione di sviluppo;
- nuove strategie di internazionalizzazione: uso evoluto dell'e-commerce e della logistica integrata, fiere di nuova generazione, sinergie fra turismo ed export di prodotti tipici (enogastronomia, artigianato artistico ecc.).

Non c'è lo spazio – né è la finalità di questo articolo – per entrare nel merito di queste aree di intervento. Però vorrei comunque – a campione – fare alcune riflessioni più approfondite per far emergere le grandi potenzialità di sviluppo che questo genere di iniziative può dare soprattutto alle piccole e medie imprese.

Le potenzialità

La semplificazione amministrativa – affrontata di petto con l'approvazione della Comunicazione unica – non è solo una grande occasione di riduzione dei costi di sistema e di efficientamento complessivo della dimensione amministrativa delle imprese e del modo con cui queste si relazionano con le istituzioni competenti, ma è anche (forse soprattutto) una grande occasione di diffusione delle tecnologie digitali. Partendo, infatti, da un'esigenza autentica di semplificazione amministrativa, questo progetto diventa occasione e motore per la “digitalizzazione” delle imprese (soprattutto quelle più piccole). Da aprile – come è noto – è diventato obbligatorio per le aziende trasmettere le loro pratiche di iscrizione/variazione in digitale. Questo meccanismo “forzante” può continuare e includere aree sempre più strategiche per le imprese (gestione del personale interno, rapporto con i propri clienti, trasparenza e tracciabilità dei propri prodotti).

Tra le varie opzioni di supporto all'innovazione delle piccole e medie imprese, tre sono particolarmente promettenti: i centri di sviluppo opportunità, i centri per l'innovazione e sperimentazione dei nuovi materiali per il mondo artigiano e i mediatori culturali del digitale.

Nel caso del trasferimento tecnologico, l'efficacia solo parziale degli interventi pubblici è un fatto noto. Le motivazioni sono molte. Innanzitutto il sistema pubblico di ricerca e il sistema degli "intermediari" (*innovation centres*, parchi scientifici) manifestano un'evidente difficoltà nel raggiungere le imprese per aiutarle a sviluppare un maggior grado di innovazione. La comunicazione tra imprese e centri di ricerca è infatti palesemente difficile per un'asimmetria di linguaggi e focus: i centri di ricerca e il mondo della ricerca in genere fanno riferimento a opportunità tecnologiche, mentre le imprese sono interessate a opportunità di business: la diversità dei linguaggi genera scarsa comprensione reciproca e incomunicabilità. Il risultato è la distanza e diffidenza tra imprese e mondo della ricerca e tra imprese e intermediari di innovazione, e la difficoltà a far giungere alle imprese informazioni e stimoli a intraprendere percorsi di cambiamento e rinnovamento del modello di business. In aggiunta a tutto ciò un'ulteriore difficoltà è data dall'elevato numero di imprese presenti in Italia e dalla loro micro o piccola dimensione che rende altamente problematiche e onerose le azioni di stimolo, ideate dagli organismi intermediari, che riescono a raggiungere solo un modesto numero di soggetti.

Ora, come è noto, l'innovazione non va "trasferita" ma "comunicata" e "condivisa". Vanno quindi creati servizi permanenti di tipo "infomediary" che orientino la propria attività verso la raccolta e la diffusione di opportunità di innovazione con impatto sul business, focalizzando lo sforzo sull'efficacia della comunicazione per stimolare l'interesse e il follow-up con prodotti editoriali diversificati in funzione delle caratteristiche delle imprese destinatarie. Quindi, meno trasferimento monodirezionale di tecnologie e più coaching e costruzione di opportunità di business grazie alle nuove tecnologie.

Il tema dei nuovi materiali è uno dei filoni di innovazione più caldi. Data la loro straordinaria diversità, non è pensabile che esistano laboratori in grado di "coprire" tutte le declinazioni dei materiali innovativi. Anche le materroteche esistenti non soddisfano tutte le esigenze di innovazione che i materiali potrebbero innesicare. Vi sono materiali tra loro chimicamente differenti, calcestruzzi innovativi, schiume metalliche (basso peso specifico, efficiente dissipazione energetica ed elevata resistenza agli urti) e naturalmente materiali naturali (biodegradabili, compostabili, aromatizzati, riciclabili, biocompatibili, ottenuti da materie prime naturali quali, ad esempio, patata o amido di mais). Vi è poi il grande filone dei riciclabili.

L'uso di materiali innovativi è certamente una delle leve competitive per rilanciare il settore del made in Italy. Va però tenuto presente che spesso il designer parte dall'intuizione di una prestazione, che desidera usare e a cui vorrebbe dare forma, ma non ha generalmente idea se esista o meno: ad esempio, asciugamani "antibatterici", tende "scacciaanzare", lenzuola che non fanno sudare, imbottiture "ultraleggere e traspiranti"

per le poltrone da aereo oppure lampade che “proiettano ombre”. Perché questa innovazione di prodotto sia possibile e si diffonda, i designer hanno bisogno di luoghi capaci di individuare i materiali in grado di fornire quelle prestazioni che essi hanno immaginato (che talvolta non esistono e vanno dunque progettati).

Queste due attività di supporto sono di fatto vere e proprie “infrastrutture” per l’innovazione e il loro ambito esce certamente dal territorio provinciale e potrebbe essere addirittura nazionale. La loro realizzazione forza logiche aggregative per assicurare non solo economie di scala (almeno evitando dannose duplicazioni), ma anche e soprattutto economie di scopo, necessarie quando si tratta di condividere competenze pregiate e quindi particolarmente scarse.

La terza priorità per il supporto alla competitività del sistema Italia è affrontare uno dei mali tecnologici del nostro Paese: la scarsissima penetrazione del digitale fra le piccole e piccolissime aziende. L’offerta digitale è spesso concepita per aziende medio-grandi e “adattata” alle piccole realtà, forzando l’utilizzatore ad apprendere linguaggi e schemi di lavoro che non gli sono propri. Vi è quindi una grande opportunità nel creare nuovi intermediari dell’innovazione digitale che presidino tecnologicamente e culturalmente specifiche aree di mercato. Trasformare un fatto tecnico (l’invenzione di una nuova funzionalità) in innovazione richiede una trasformazione culturale dell’utilizzatore. E quanto più l’invenzione è “rivoluzionaria”, tanto più la mediazione culturale è necessaria. Nel caso delle piccole e medie imprese questa funzione – come la storia dell’informatizzazione del nostro Paese ci ha dimostrato – non può essere svolta dalle aziende fornitrici di tecnologie, a cui mancano sia le competenze “formative” sia il tempo (e le risorse finanziarie).

Devono pertanto nascere nuovi intermediari in grado di svolgere questo delicato compito di mediazione fra la novità tecnologica e la quotidianità, fra le opportunità aperte dalle nuove tecnologie e le necessità forzate dal business. Queste figure devono conoscere in profondità sia le problematiche intime degli utilizzatori che rappresentano, sia le opportunità offerte dalle frontiere tecnologiche. Mediare gruppi di utenti fa non solo crescere le loro competenze, ma aumenta significativamente il potere negoziale verso i fornitori, che si può tradurre non solo in efficienza complessiva, ma soprattutto in un progressivo adattamento delle soluzioni generiche in sistemi su misura, condizione necessaria affinché l’Ict si trasformi da necessità richiesta dalla legge (o suggerita dalla moda) in strumento per costruire un vantaggio competitivo. Ad esempio, l’e-commerce può essere uno strumento straordinario per molte piccole e piccolissime imprese, che non va inteso come semplice vetrina elettronica, ma come approccio alla creazione, al marketing e alla distribuzione di specifici prodotti adattati ai meccanismi di marketing e ai processi di acquisto tipici del digitale. E questo compito non può essere lasciato ai soli fornitori di Ict.

La diffusione dell'innovazione

Come riflessione conclusiva, una delle sfide del sistema camerale sarà la diffusione capillare dell'innovazione e di soluzioni "vincenti". È evidente che in questo processo non può essere da solo. Vi sono due alleati importanti: il Governo e le banche. La sfida non sta soltanto nell'individuare modelli innovativi e predisporre le condizioni per la loro implementazione, ma nel creare un meccanismo "virale" che propaghi rapidamente le buone pratiche all'interno del tessuto imprenditoriale italiano. E allora la mano pubblica può dare un grande sostegno (incentivi fiscali, forzatura dei comportamenti, domanda pubblica orientata all'innovazione, fondi di garanzia per finanziare l'innovazione), ma non può farlo senza le banche. Vanno quindi creati – a latere di specifici modelli innovativi – corrispettivi prodotti finanziari standard (quasi da sportello) che consentano alle imprese di finanziare con facilità queste innovazioni desiderabili; altrimenti il rischio è di creare progetti emblematici ma non replicabili.

Va in questa direzione il recente annuncio (24 settembre 2010) fatto congiuntamente dal presidente di Confindustria, Emma Marcegaglia, e da Corrado Passera, amministratore delegato di Banca Intesa-Sanpaolo: «Bisogna rilanciare la competitività del Paese e occorre un sistema fiscale che premi le aziende che investono e rafforzano il capitale. Ci saremo anche noi dietro Emma».

Senza il combustibile della finanza, i progetti di crescita rimangono sogni nel cassetto, ma la finanza non può essere lasciata da sola a leggere i progetti di investimento delle imprese. Pertanto, modelli di supporto alla crescita, prodotti finanziari e incentivi fiscali devono convergere per concorrere – tutti insieme in maniera sinergica – a un rafforzamento delle capacità competitive complessive del nostro Paese, e quindi la riforma dà al sistema camerale un ruolo "pivotale" e fondamentale in questa delicata partita della crescita.



e informazioni e l'analisi economica nella nuova identità delle Camere

di Giorgio Marbach*

Le vicende che hanno cadenzato il decennio che sta per concludersi sono state traumatizzanti su diversi versanti, dal terrorismo ai disastri naturali sino alla crisi finanziaria globale con conseguenze economiche gravi soprattutto a partire dal 2008. Gran parte delle certezze precedenti è stata erosa. D'altro canto elementi di valutazione che superino il limite del domani prossimo sono indispensabili per la programmazione aziendale. Occorrono diagnosi e prognosi affidabili, in un orizzonte che consenta scelte e decisioni dalle quali sia comunque esclusa ogni tentazione di ripiegamento.

Accanto all'accresciuta incertezza sul contesto e sulla possibile evoluzione del sistema paese nonché dei mercati internazionali si è accentuata la differenziazione tra tipologie di impresa e caratteristiche dei territori. I dati relativi al totale Italia e alle tradizionali ripartizioni rappresentate dalle regioni costituiscono uno sfondo di riferimento, ma richiedono una integrazione con *focus* mirato che utilizzi per così dire la lente di ingrandimento (su settori; piccole, medie e grandi imprese; province e aree subprovinciali). In particolare, le indicazioni acquisibili direttamente dagli attori del sistema produttivo costituiscono un elemento fondamentale per diagnosi e valutazioni congiunturali.

Soprattutto la miriade delle piccole imprese, assieme a quelle medie che con tanto vigore reagiscono alle difficili condizioni attuali, ha bisogno di un punto di appoggio vicino come riferimento affidabile per diagnosi e vaglio delle potenzialità relative ai mercati vicini e lontani. Per tradizione le Camere di commercio e le Unioni delle stesse svolgono tali compiti, ora ancora più cogenti e codificati per legge, nell'ambito di un sistema in grado di interagire con il sostegno di dati, ricerche specifiche, georeferenziazione. Le attese che sulle attività di informazione economica si formano possono riguardare, in estrema sintesi: la valorizzazione dei territori al fine di esaltarne le potenzialità e attrarre l'attenzione sui punti di eccellenza; il monitoraggio di aspetti della domanda, quali la spesa dei consumatori e le modifiche in

* Magnifico Rettore di Universitas Mercatorum, Università telematica delle Camere di commercio italiane

atto nelle abitudini di acquisto da parte delle famiglie; aspetti del mercato del lavoro quali il fabbisogno di risorse umane per mansioni e la formazione; la valutazione di iniziative di sistema che siano in grado di coinvolgere più imprese, con conseguente *moral suasion* all'azione; il monitoraggio delle opportunità che si presentano all'estero. A tali aspettative si rapportano l'azione e la ricerca sia delle singole Camere di commercio sia delle Unioni regionali, con il supporto di componenti del Sistema al quale queste appartengono.

Conseguenze della nuova identità

Gli organismi che interagiscono con l'attività di ricerca delle Camere di commercio in campo economico e di Osservatorio per la evoluzione della domanda e dell'offerta nella prospettiva territoriale del «locale» formano una rete informativa con poli costituiti dal perimetro provinciale. Tale interazione rappresenta una importante base di dati disaggregata geograficamente, alimentata anche da fonti istituzionali esterne al Sistema.

Questo insieme di informazioni economiche e di attività di studio, in continua evoluzione con dinamica espansione, ha di recente acquisito ancora maggiore responsabilità e autorevolezza in forza di una precisa disposizione di legge.

Il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23, relativo al riordinamento delle Camere di commercio, prevede per queste «competenza, funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese e delle economie locali» (art. 2), sia singolarmente che in forma associata. Tra i compiti è istituzionalizzata la realizzazione di Osservatori della economia locale e la diffusione di informazione economica. Il passaggio sostanziale è costituito dal sigillo di competenza apposto alle attività svolte. La legge conferisce a tali compiti nuova autorevolezza e carattere di obbligo, in sintonia con l'accresciuta rilevanza assunta dalle Camere di commercio. Cardine della nuova identità sono gli Osservatori della economia. Giunge così a compimento un lungo tragitto avviato sin dagli anni settanta da Guglielmo Tagliacarne, con elaborazioni economiche originali disaggregate territorialmente, oggi impegno codificato in una legge dello Stato.

Tutta l'attività di analisi economica per ambiti geografici delimitati, provinciali e sub-provinciali, via via più contenuti fino alla dimensione di microaree, potrà essere implementata e approfondita anche con riferimento a specifici aspetti quali, ad esempio, la vocazione turistica dei territori.

Gli Osservatori della economia possono riferirsi ad aspetti differenziati e molteplici: la situazione complessiva e la sua evoluzione congiunturale; l'industria e particolari settori, quali il manifatturiero; l'agricoltura; l'artigianato; il credito nell'ottica del rapporto tra banche e impresa; il commercio e aspetti del turismo. Le tematiche esemplificate sono presenti negli studi e nella informazione diffusa da un numero variabile di Camere di commercio, con cadenza annuale e in alcuni casi semestrale e trimestrale.

La nuova identità delle Camere di commercio costituisce occasione e stimolo per una ricognizione di sistema per gli Osservatori della economia locale, in modo da verificare la possibilità di pervenire a una comparabilità nella prospettiva di aggregazione dei risultati. Tale possibile orientamento non lederà l'autonomia decisionale delle singole Camere di commercio, né perseguirà l'obiettivo di una completa omogeneità. La rassegna degli Osservatori tematici può aprirsi a una mappa *in itinere* via via più estesa, sempre sotto l'ègida di una sostanziale comparabilità e soprattutto possibilità di sovrapposizione tecnico-metodologica. Tale opportunità può essere agevolata dalla disponibilità, nel perimetro degli organismi operanti nel Sistema, di enti e organismi specializzati su settori rilevanti. Vengono effettuate analisi dei rapporti tra le banche chiamate a erogare il credito e gli operatori economici: le indagini in questo delicato contesto hanno essenzialmente tratti di «ascolto» e quindi utilizzano metodologie qualitative, con ricorso a *focus groups*. Questi possono peraltro avere tratti differenziati e ispirarsi a diverse teorie. L'ambito tematico è peraltro cruciale; trattarlo con possibilità di risultati non limitati a una specifica casistica appare opportuno, in vista di iniziative operative.

Le Unioni regionali, a loro volta, hanno strutture differenziate – come già accennato – e sono attive sin dagli anni settanta. Esse effettuano analisi riguardanti: il settore manifatturiero, l'artigianato, il commercio interno, con indicazioni congiunturali a cadenza trimestrale mediante indagini dirette di ragguardevoli dimensioni, nell'ordine di mille imprese. I rapporti forniscono elementi di congiuntura internazionale, in particolare sulla economia nell'area dell'euro e naturalmente su quella italiana, l'andamento di numerosi settori e le aspettative per il trimestre successivo, la dinamica dei finanziamenti alle imprese, il commercio estero della regione nel trimestre considerato.

Le Unioni regionali, sulla scia del contributo fornito negli scorsi anni, potranno sempre più esercitare un ruolo decisivo di supporto conoscitivo per orientare la programmazione comunitaria nei territori di appartenenza, accentuando il proprio ruolo di cerniera nel tessuto economico locale.

Anche per il complesso di attività di ricerca e disseminazioni di informazioni economiche, nonché di promozione, si può aspirare a impostazioni tra loro non dissimili, tali da consentire raffronti e valutazioni estendibili ad aree super-regionali. Ovviamente si opererà con interventi all'insegna della *moral suasion*.

I contributi delle Camere

Le Camere di commercio sono a loro volta destinatarie di un flusso di dati elaborati e resi disponibili in forma organizzata da parte del Centro studi Unioncamere e della Fondazione Tagliacarne in occasione della ricorrente Giornata dell'economia. La miniera informativa esistente comprende l'area demografica, il reddito disponibile territorialmente

disaggregato, aspetti settoriali, i bilanci delle imprese aggregati per specifici comparti e per aree delimitabili a piacere. In particolare occorre segnalare la enorme potenzialità costituita dalla georeferenziazione. Questa consiste nella ripartizione del territorio nazionale in microaree, che costituiscono celle elementari di censimento riportate su una mappa accessibile tramite computer. Qualsiasi unità contrassegnata da un indirizzo è collocabile in questa analitica «cartina muta» del nostro Paese. Nelle microaree sono iscrivibili elementi di ogni natura, con la possibilità di effettuare aggregazioni territoriali delimitabili in qualsivoglia forma ed estensione. Lo strumento costituisce un versatile microscopio per analisi e iniziative di interesse locale.

Assai nota è la indagine campionaria annualmente realizzata a cura di Unioncamere su aspetti dei fabbisogni di personale per settore e qualifica, tipo di contratto, livello di istruzione richiesta, inclusa la domanda di lavoratori immigrati. Trattasi di Excelsior, che per le sue ragguardevoli dimensioni (100mila imprese) consente la presentazione di rapporti provinciali e l'utilizzo operativo dei risultati. Questi hanno una prospettiva a dodici mesi sulla base delle indicazioni fornite dalle imprese intervistate; la capacità pre-visiva è convalidata da una lunga esperienza. La indagine prevede un approfondimento su professionalità specifiche, relative a diversi livelli di estensione territoriale.

Un altro aspetto è costituito dalle abitudini di acquisto delle famiglie, sia nel rapporto tra quantità e prezzi per categorie merceologiche, sia per la composizione degli acquisti secondo tipologia di centro commerciale. Unioncamere ha già avviato iniziative su questo versante.

Tra i temi di interesse degli Osservatori provinciali non si può prescindere dalla struttura della rete distributiva per tipologia e dalla dinamica delle sue componenti. Tale analisi comprende il volume e il valore delle vendite per aggregati merceologici, sempre distinti secondo tipologia commerciale. In questo campo sono acquisibili risultati di indagini campionarie continuative, disaggregabili territorialmente e aventi elevata cadenza di cessione dei dati.

Verso una integrazione informativa

Le fonti menzionate, non esaustive, meritano attenzione nella prospettiva di un sistema integrato di monitoraggio su base almeno provinciale. Suggestivi temi addizionali possono essere costituiti da:

- indici di dotazione infrastrutturale, già avviati da Unioncamere con la Fondazione Tagliacarne;
- indicatori di sviluppo, in particolare di quello sostenibile;
- indicatori di benessere in contrapposizione a indicatori di disagio;
- fabbisogni di formazione.

L'ultimo aspetto prospettato può essere affrontato nella duplice prospettiva di accertamento e di specifiche iniziative, che possono avviarsi con diverse modalità.

In sintesi, la nuova identità delle Camere di commercio comporta esplicitamente, secondo il dettato del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23, che l'attività degli Osservatori della economia locale e la diffusione di informazione economica abbiano carattere istituzionale. Ciò implica una ulteriore evoluzione con carattere di gradualità, in sintonia con le specificità dei territori e la rete di interrelazioni realizzabile sia con le realtà del sistema camerale sia con Istituti esterni. Si potrà dar luogo a progetti-pilota.

Nella nuova identità costituiscono vincoli e opportunità le risorse umane e quelle di tecnologia informativa presenti nelle variegata realtà delle Camere di commercio.



Luoghi “naturalisti” di promozione delle economie locali

*di Giuseppe Tripoli**

Colgo con vivo piacere la possibilità di commentare la conclusione del percorso di riforma del sistema camerale, in attuazione alla delega legislativa contenuta nella Legge Sviluppo (art. 53 della legge 23 luglio 2009, n. 99).

A sedici anni dal precedente riordino, la riforma delle Camere di commercio introduce un significativo rafforzamento della capacità di azione dell'intero sistema camerale, in un quadro di crescente attenzione alla promozione e allo sviluppo delle autonomie locali. Un tassello forse piccolo, ma estremamente importante in quella politica delle riforme che questo Governo ha inserito nel proprio programma di lavoro, utile in questa fase di ripresa economica, ma soprattutto elemento funzionale a rendere più competitivo il sistema paese.

Con la riforma si è inteso innanzitutto razionalizzare il quadro giuridico-amministrativo in cui opera il sistema camerale, partendo da elementi che si erano andati consolidando dall'ultima riforma (legge 580/1993), ma anche inserire nuove disposizioni che consentiranno un ulteriore rafforzamento del sistema delle Camere di commercio e della loro capacità di azione quali soggetti di promozione e sviluppo delle economie locali.

La riforma, fortemente voluta dall'allora ministro Claudio Scajola, si è mossa alla luce del mutato quadro costituzionale successivo all'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione e, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ha inteso rafforzare il ruolo di autonomie funzionali delle Camere di commercio, con la conseguente riaffermazione e l'ampliamento di compiti e funzioni in un quadro più esplicito e meglio delineato.

Ci si era, da un lato, posti l'obiettivo di arricchire di maggiore autorevolezza e autonomia il sistema camerale, rafforzandone al contempo la sensibilità e la capacità di collaborazione con il territorio; dall'altro, di fare in modo che le Camere restassero un riferimento strategico per il Governo e le realtà locali, importante snodo di raccordo

* Capo Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione del ministero dello Sviluppo economico

tra i diversi livelli di governo, capaci di agire da collante tra le politiche economiche e promozionali nazionali e regionali.

La riforma, soprattutto, ci doveva “restituire” enti capaci di dare risposte sempre più efficienti alle esigenze di crescita delle economie locali, prestando particolare attenzione ad accompagnare verso i mercati le imprese di minori dimensioni, la parte più vitale e caratterizzante del nostro modello economico e industriale.

La lettura del contesto territoriale

Le Camere di commercio non partivano certamente da zero; avendo dato buona prova di sé in questi ultimi vent'anni, erano tanti i punti di forza del sistema che andavano solo valorizzati ulteriormente per consentire loro di rispondere al meglio alle sfide attuali e future.

Mi riferisco, in particolare, alla capacità di agire come attenti “sensori” sul territorio.

Di valorizzare il patrimonio di consolidati contatti con le imprese per leggere e anticipare le trasformazioni economiche, le tendenze e le innovazioni che si registrano nel sistema produttivo del Paese.

Di far leva su una presenza capillare per proporsi come luogo naturale di promozione della competitività delle imprese, anche attraverso l'ormai “tradizionale” attitudine al dialogo telematico con esse, di cui il varo della Comunicazione unica rappresenta solo l'ultimo dei numerosi elementi di rilievo e successo in un percorso che tanto ha fatto per semplificare il sistema degli adempimenti a carico delle imprese.

In un tale scenario di quotidiano impegno, la riforma non si è limitata a piccoli ritocchi dell'esistente, ma ha inteso seguire una visione strategica che punta a rafforzare tutte le funzioni delle Camere di commercio a sostegno del sistema delle imprese, rendendole specifiche competenze.

Dalla tenuta del Registro delle imprese al supporto all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano; dalla semplificazione per l'avvio e lo svolgimento delle attività di impresa alla promozione dell'innovazione, del trasferimento tecnologico e per il raccordo tra il sistema della ricerca e il mondo produttivo; dalla valorizzazione delle produzioni enogastronomiche e dell'artigianato di qualità tipiche del nostro made in Italy alle strategie per la promozione all'estero del nostro Paese a fini turistici.

In particolare, il ruolo delle Camere rimane centrale tra gli strumenti per l'internazionalizzazione delle imprese, per la riforma dei quali la Legge Sviluppo ha affidato una delega al Governo che proprio in questi mesi si va concretizzando in un'organica riforma degli enti di promozione, nell'ottica di una loro migliore integrazione che possa renderli maggiormente in grado di rispondere all'evoluzione dei mercati e alle nuove sfide della globalizzazione.

Un disegno in cui le Camere di commercio, grazie alla loro presenza capillare sul territorio, possono essere sportello di accesso e punto di contatto per le nostre imprese, operando sui mercati stranieri in stretto raccordo con le Camere di commercio all'estero – che valorizzano le straordinarie energie e potenzialità delle comunità economiche degli italiani nei vari paesi –, le ambasciate e la rete degli uffici Ice.

La riforma, inoltre, potenzia il ruolo di vigilanza e controllo delle Camere sul corretto funzionamento del mercato, in particolare con un forte impulso alle attività legate alla metrologia legale, affiancandolo alla tradizionale anima della promozione dei territori e del sistema delle imprese sui mercati interno e internazionali.

Le nuove funzioni di regolazione del mercato e di tutela della concorrenza, ma anche la diffusione dell'innovazione – essenziale per migliorare la competitività delle nostre imprese sui mercati globali –, dei brevetti e dei marchi, strategici per tutelare quei prodotti e servizi innovativi frutto dell'inventiva così diffusa nel nostro sistema di imprese, sono servizi importanti a disposizione delle imprese e dei cittadini, a testimonianza del sempre maggiore ruolo di soggetto terzo rispetto al mercato e ai consumatori che le Camere hanno saputo esercitare negli anni.

Un sistema più rappresentativo

La riforma ha poi posto attenzione sul come rendere più efficiente e ancora più rappresentativo il sistema, da un lato introducendo concetti innovativi quali il “Patto di stabilità” per il sistema camerale, l'accorpamento dei servizi tra le Camere di minori dimensioni e la presenza di un numero minimo (almeno 40mila) di aziende per garantire la sostenibilità economica delle Camere di nuova istituzione; dall'altro, aprendo per la prima volta alla rappresentanza dei professionisti i consigli camerali, in modo da renderli ancor più piena espressione di tutte le forze della comunità economica locale.

Si è poi voluto rafforzare il ruolo di coordinamento dell'Unioncamere a livello centrale e, parallelamente, delle Unioni regionali a livello territoriale, così da dare senso compiuto, anche per il sistema camerale, alla riforma federalista derivata dall'attuazione del Titolo V. È stato, infine, identificato nell'accordo di programma tra il ministero dello Sviluppo economico e l'Unioncamere – e tramite questa, con tutto il sistema camerale, cui la riforma attribuisce per la prima volta un rilievo soggettivo esplicito – lo strumento innovativo tramite cui meglio coordinare l'azione coesa di tutti i punti della rete camerale attorno a poche priorità promozionali, da concordare e cofinanziare anno per anno.

Il ministero potrà, per esempio, richiedere la collaborazione delle Camere di commercio per informare le imprese del nuovo, importante strumento del contratto di rete, pensato per dare impulso all'aggregazione delle imprese di minori dimensioni che potranno esercitare in comune una o più attività (R&S, produzione, commercializzazione ecc.)

o condividere il costo dell'acquisizione di nuove professionalità o fattori strategici della produzione (quali l'energia), accrescendo così le proprie capacità competitive.

O coordinare ancor meglio gli sforzi per la capitalizzazione delle imprese attraverso il finanziamento diretto e indiretto ai Confidi (anche nell'ottica della promozione della migliore integrazione tra gli strumenti nazionali e quelli regionali del sistema della garanzia) e iniziative innovative come quella che punta alla maggior diffusione nel nostro Paese del microcredito.

Per rendere questa *mission* realizzabile dovrà prestarsi la massima attenzione nell'assicurare l'efficienza nel governo delle Camere; nella promozione continua della crescita professionale delle loro strutture e del loro personale; nella loro capacità di essere promotrici di progettualità innovativa, attenta alla costruzione di sinergie, collaborazioni e partenariati efficaci, a cavallo tra i diversi livelli di governo ma condividendo strategie e azioni nell'interesse generale del Paese.

I regolamenti attuativi

Verificati i sostanziali accordi e apprezzamento delle associazioni di categoria sull'impianto della riforma, stiamo procedendo alla definitiva stesura dei regolamenti ministeriali attuativi della legge di riforma 23/2010 (i criteri di ripartizione dei consiglieri, le procedure di designazione dei componenti il Consiglio camerale, le procedure di designazione e nomina dei segretari generali). Sono certo che anche questa seconda parte del lavoro attorno alla riforma si concluderà velocemente e con soddisfazione di tutti.

A conclusione di questo breve contributo non mi resta che formulare a tutti gli amici del sistema camerale un auspicio che è allo stesso tempo un incitamento: che il sistema rinnovato delle Camere di commercio sappia cogliere l'occasione di questa riforma, attesa da tanti anni, per collocarsi sempre più vicino alle esigenze delle imprese e dei cittadini, in particolare degli imprenditori o di chi aspira a esserlo.