

RELAZIONE
SULLE ATTIVITÀ DELLE CAMERE
DI COMMERCIO E DELLE LORO UNIONI



Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato

DIREZIONE GENERALE DEL COMMERCIO INTERNO E DEI CONSUMI INDUSTRIALI

RELAZIONE GENERALE SULLE ATTIVITA' DELLE CAMERE DI COMMERCIO E DELLE LORO UNIONI (art.4, comma 1, legge 29 dicembre 1993,n. 580).

- PREMESSA -

La legge di riforma delle Camere di commercio all' art.4., comma 1, stabilisce che la vigilanza sull'attività delle Camere di commercio e delle loro Unioni spetta al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato che ogni anno presenta al Parlamento una relazione generale sulle attività delle Camere di commercio e delle loro Unioni, con particolare riferimento agli interventi realizzati e ai programmi attuati.

La relazione che si allega è la prima che questo Ministero presenta dall'entrata in vigore della legge di riforma e rappresenta, nella sostanza, un monitoraggio degli effetti che la stessa riforma ha avuto sul sistema delle Camere di Commercio. I dati di riferimento riguardano l'attività svolta dagli Enti camerali nell'anno 1995, atteso che nel 1994 tali effetti non potevano essere avvertiti in mancanza dei numerosi provvedimenti di attuazione previsti dalla legge, tanto è che il diritto annuale è stato applicato, per quell'anno, nella misura fissata dalla legislazione precedente.

Questo Ministero, allo scopo di realizzare la raccolta delle informazioni necessarie alla stesura di tale documento, ha dovuto organizzare appositamente i propri uffici. Il lavoro, infatti, ha comportato una più approfondita analisi dei bilanci preventivi e consuntivi delle Camere di commercio, delle Unioni regionali, dei Centri commercio estero, delle Aziende speciali nonché dell'Unione italiana delle Camere di commercio (Unioncamere) anche attraverso un più specializzato uso dei mezzi informatici.

Inoltre, lo scrivente si è avvalso dei dati forniti da un'indagine conoscitiva sulla struttura organizzativa e sull'attività delle Camere di commercio e delle loro Aziende speciali che da diversi anni viene svolta attraverso la compilazione di schede appositamente predisposte ed elaborate in collaborazione con l'Unioncamere.

Trattandosi della prima relazione che viene compilata a seguito dell'entrata in vigore della legge di riforma n. 580/93, lo scrivente ha ritenuto di soffermarsi sulla struttura del complesso sistema camerale attraverso una presentazione delle sue componenti; inoltre ha ritenuto opportuno fare un breve riferimento alle novità introdotte dalla legge in questione e al suo stato di attuazione.

Per quanto concerne lo stato di attuazione della riforma si fa presente che le informazioni fornite sono attualizzate ai primi mesi dell'anno in corso.

Con la relazione concernente l'anno 1996, che potrà essere pubblicata soltanto nella seconda metà del corrente anno in quanto i bilanci consuntivi inizieranno a pervenire a partire dal mese di maggio, lo scrivente intende affinare e approfondire ulteriormente il sistema di analisi dell'attività camerale.

Inoltre, a partire dal 1998, quando entrerà a pieno regime l'adozione della contabilità economica, accanto a quella finanziaria - così come previsto dal nuovo Regolamento concernente la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria (art.4, comma 3, legge n. 580/93) che consentirà la rappresentazione dei costi dei servizi forniti agli utenti in termini di competenza economica - sarà possibile una precisa analisi dei costi e quindi una opportuna valutazione costi-benefici dell'attività svolta dagli Enti camerali.

1 - CARATTERISTICHE STRUTTURALI DEL SISTEMA CAMERALE

La legge 29.12.1993 n. 580 definisce le Camere di commercio "Enti autonomi di diritto pubblico" e sostanzialmente conferma la natura giuridica loro attribuita dal T.U. del 1934.

Esse rappresentano in Italia un sistema di istituzioni al servizio delle imprese sul territorio.

Tale sistema risulta costituito da una varietà di soggetti, che esplicano funzioni e compiti diversi, ma tutti complementari, al fine dello sviluppo e della promozione delle imprese nell'ambito delle economie locali e del sistema economico in generale.

Le varie componenti del sistema, che si articolano sia a livello funzionale che territoriale, nel 1995 risultavano così rappresentate:

- 102 Camere di Commercio (più l'Assessorato al Commercio della Regione Valle d'Aosta)
- 117 Sedi distaccate
- 129 Aziende Speciali
- 1 Unione nazionale
- 19 Unioni regionali
- 16 Centri regionali commercio estero
- 63 Borse merci e sale contrattazione
- 62 Eurosportelli
- 65 Camere arbitrali
- 32 Laboratori chimico merceologici
- 5 Depositi e Magazzini Generali
- 59 Camere di commercio italiane all'estero
- 1.047 Società e consorzi in partecipazione con altri soggetti pubblici e privati
- 15 Società, consorzi, associazioni nazionali specializzati per funzioni di interesse generale del sistema.

a) LA RETE DEL SISTEMA CAMERALE

Le 102 Camere di commercio sono dislocate a livello provinciale e contano, nel 1995, anche n. 117 sedi distaccate sul territorio in corrispondenza dei comuni o delle concentrazioni produttive di maggior rilievo.

Possono essere distinte secondo un ordine di grandezza in piccole, medie, grandi, sulla base di quanto stabilito dall'art. 10 della legge di riordino n. 580/93 che individua, ai fini dell'assegnazione del numero dei componenti del Consiglio a ciascuna Camera, i tre gruppi in relazione al numero delle imprese iscritte nel relativo registro (fino a 40.000 imprese, da 40.001 a 80.000 imprese, oltre 80.000 imprese).

Le modalità di intervento delle Camere di commercio a favore delle economie locali si concretizzano o direttamente attraverso la creazione di apposite strutture di servizio, o attraverso la partecipazione al capitale di società, consorzi, associazioni, ecc. già operanti o appositamente costituiti.

La legge di riforma prevede, infatti, all'art. 2, che le Camere possono realizzare e gestire "strutture e infrastrutture di interesse economico generale".

A tale riguardo, le Camere di commercio possono partecipare ad associazioni, enti, consorzi, nonché a società, purché S.p.A. o S.r.l. e il loro oggetto sociale rientri nei loro compiti istituzionali. Possono anche costituire Aziende speciali.

Inoltre, l'art. 6 prevede che le Camere di commercio, ai sensi dell'art. 36 del codice civile, possono associarsi in Unioni regionali per lo sviluppo di attività che interessano più di una circoscrizione territoriale nell'ambito della regione, e per il coordinamento dei rapporti con gli enti regione territorialmente competenti.

L'art. 7 riconferma il ruolo dell'Unione Italiana delle Camere di commercio (Unioncamere), organismo a livello nazionale che cura e rappresenta gli interessi generali delle Camere di commercio.

-Le partecipazioni-

Per quanto riguarda le partecipazioni, la maggior parte si concentra nel settore delle infrastrutture per il trasporto (276 nel 1995) e per la commercializzazione (150 nel 1995).

Nel 1995 è stata costituita la Società consortile di informatica delle Camere di commercio italiane per azioni (INFOCAMERE).

Nata dalla scissione da CERVED S.p.A., che continua ad occuparsi delle attività di distribuzione delle informazioni economiche sul mercato, INFOCAMERE ha lo scopo di gestire il sistema informatico camerale e di mettere a disposizione degli utenti gli archivi informatici camerali.

Grazie a tale strumento le Camere di commercio sono collegate in rete su tutto il territorio nazionale, essendo in tal modo realizzato il disposto della legge di riforma che prevede, all'art.8, comma 6, che " La predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione, secondo tecniche informatiche, del registro delle imprese ed il funzionamento dell'ufficio sono realizzati in modo da assicurare completezza e organicità di pubblicità per tutte le imprese soggette ad iscrizione, garantendo la tempestività dell'informazione su tutto il territorio nazionale".

- Le Aziende speciali-

Per quanto riguarda le Aziende speciali, previste anche dal T.U. del 1934, va sottolineato che le stesse hanno avuto una notevole evoluzione negli ultimi anni fino ad arrivare ad un numero di 129 nel 1995. Sono organismi dotati di autonomia funzionale e istituiti dalle Giunte camerali per lo svolgimento di attività specifiche, istituzionalmente affidate alle Camere di commercio.

Le Aziende speciali attualmente esistenti si occupano prevalentemente di:

- infrastrutture di trasporto
- infrastrutture di commercializzazione
- formazione imprenditoriale
- gestione laboratori chimico-merceologici
- produzione di informazione economica.

- L'Unione italiana delle Camere di commercio-

L'Unione Italiana delle Camere di commercio, costituita nel 1946, ha ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica nel 1954. La legge n.580/93 ha riconosciuto il fondamentale ruolo svolto da questa istituzione negli ultimi anni a sostegno del sistema delle Camere di commercio e ne ha sancito i compiti nonché l'autonomia statutaria.

Con il nuovo statuto approvato con il D.P.C.M. del 15.1.1995, l'Unioncamere è stato il primo organismo del sistema che ha potuto operare secondo il nuovo quadro voluto dalla riforma.

Il nuovo statuto elenca dettagliatamente i compiti svolti, di cui i principali sono:

- la rappresentanza degli interessi generali delle Camere di commercio, presso le istituzioni nazionali, internazionali e le categorie economiche;

- la promozione e la gestione, anche tramite proprie Aziende speciali e la partecipazione ad associazioni e società, di servizi di interesse delle categorie e delle imprese.

Per la realizzazione di tali scopi, l'Unione ha promosso anche la nascita di agenzie o strutture specializzate destinate a curare specifici interessi dell'azione camerale:

- **Assefor**, organismo preposto alla formazione e all'assistenza rivolta alle piccole imprese in fase di avvio;

- **Assicor**, organismo che svolge la funzione di coordinamento e promozione degli interessi del settore orafa;

- **Assonautica**, organismo specializzato nel settore della nautica;

- **Dintec**, società consortile costituita da Unioncamere ed ENEA per la diffusione di servizi di assistenza e di informazione sulla qualità, sulla normativa tecnica, sulla certificazione dei prodotti e dei servizi;

- **Indis**, Istituto Nazionale della Distribuzione che opera nel settore del commercio, dalla ricerca economica alla formazione professionale, all'editoria specializzata;

- **Isnart**, Istituto Nazionale Ricerche Turistiche, che cura gli interessi camerali nel settore del turismo;

- **Fondazione Guglielmo Tagliacarne**, che svolge la duplice funzione di struttura per la ricerca economica sulle imprese e sulle economie locali e per la formazione di funzionari delle Camere di commercio e di altri soggetti appartenenti anche alle pubbliche amministrazioni;

- **Marketing Service**, organismo che svolge un'azione promozionale e di supporto delle attività di comunicazione, informazione, editoria e immagine del sistema camerale;

- **Mondimpresa**, società consortile per la mondializzazione dell'impresa, che svolge attività di supporto alla cooperazione internazionale tra imprese, in particolare di piccole e medie dimensioni, operando sia come agenzia al servizio dei soci (Unioncamere e Confindustria) e delle loro singole componenti territoriali e settoriali (Camere di commercio, Centri commercio estero, Eurosportelli, Associazioni imprenditoriali, ecc.) sia come promotore di iniziative e progetti in favore di singole imprese;

- **Tecnocamere**, organismo che svolge attività di supporto, assistenza e consulenza a favore del sistema camerale nel settore tecnico-immobiliare (edilizia ed impiantistica, sicurezza);

- **Uniontrasporti**, organismo la cui attività è volta allo sviluppo della rete nazionale dei trasporti;

- **Eurosportelli**, strumenti operativi camerali che forniscono in rete informazioni e documentazione di carattere generale (sulla legislazione e giurisprudenza dell'Unione Europea, sui mercati, sulle

pratiche di commercio internazionale, su bandi di gara e appalti) e informazioni e documentazioni di carattere specialistico sugli aspetti tecnici, doganali, fiscali ecc.;

IFOA, Istituto per la formazione degli operatori aziendali, dotato di personalità giuridica, partecipato dalle Camere di commercio della regione Emilia e Romagna ed aperto alla partecipazione di tutte le altre Camere di commercio, che opera a livelli di altissima qualificazione nel settore della formazione e dei servizi resi alle imprese su scala mondiale in sinergia con Paesi dell'Unione europea ed anche extra-comunitari.

- Le Unioni regionali delle Camere di commercio

Per il coordinamento delle attività delle singole Camere e per l'effettuazione di studi economico-sociali a livello regionale, sono state costituite, a partire dagli anni '60, le Unioni regionali.

Non avendo un riconoscimento giuridico, questi organismi associativi basano la loro organizzazione ed il loro funzionamento su uno statuto. La loro attività è, tuttavia, sottoposta, ai sensi dell'art.4, comma 1, della legge di riforma n.580/93, alla vigilanza del Ministero dell'Industria.

L'art.6 della citata legge attribuisce, inoltre, alle Unioni regionali lo specifico ruolo di organismo di collegamento tra le Camere e la Regione, in particolare per quanto attiene le competenze e le iniziative delle Camere di commercio di ciascuna Regione rivolte allo sviluppo dell'economia regionale e le analoghe competenze degli enti Regione, anche attraverso il possibile coinvolgimento e coordinamento delle istanze di rappresentanza, a livello regionale delle organizzazioni imprenditoriali. I loro rapporti si concretizzano soprattutto nella partecipazione di delegati delle stesse Unioni a Commissioni regionali e nella stipula di convenzioni a nome e per conto delle Camere di commercio associate. In taluni casi questi rapporti si traducono anche nella realizzazione congiunta di attività promozionale.

In ragione di ciò la legge di riforma ha previsto che l'approvazione degli statuti delle Unioni regionali possa avvenire soltanto dopo aver sentito la Regione competente.

A fianco delle Unioni regionali sono stati istituiti, negli anni '70, i Centri regionali per il commercio estero, associazioni, anche queste, non riconosciute, che agiscono in base ad un proprio statuto e sottoposte, anch'esse, in analogia con le Unioni regionali, al controllo del Ministero dell'Industria. Gli scopi di tali organismi consistono nel coordinamento, a livello regionale, delle iniziative nel settore degli scambi internazionali, soprattutto in collaborazione con l'Istituto del Commercio con l'estero.

Tali Centri attualmente rientrano tra gli organismi associativi previsti dall'art.2, comma 1, della legge di riforma.

b) LE RISORSE UMANE

Nell'ambito di tale complesso sistema, le Camere di commercio hanno occupato nel 1995 n.7.604 addetti (7.220 nel 1994)

L'art.19 della legge n.580/93, ha precisato che al personale camerale vengono applicate le disposizioni previste dalla legge 23.10.1992, n. 421 e dal decreto legislativo 3.2.1993, n. 29.

Il rapporto di lavoro del personale dipendente delle Camere di commercio è disciplinato dal contratto collettivo nazionale dei dipendenti del comparto Regioni autonomie locali. Tale personale è organizzato per livelli funzionali nell' ambito dei quali nel 1995 risultava così distribuito:

ottava	qualifica	n.	640
settima	"	n.	1.547
sesta	"	n.	987
quinta	"	n.	3.112
quarta	"	n.	549
terza	"	n.	522
seconda	"	n.	29
prima	"	n.	25

La dirigenza è disciplinata, nell'ambito dello stesso comparto, con contratto collettivo nazionale separato. Sono previste due qualifiche dirigenziali (I e II). Nel 1995 si sono registrate n.178 presenze per la prima e n. 15 presenze per la seconda.

Al vertice si colloca il Segretario Generale che è il responsabile dei servizi amministrativi e del personale.

Precedentemente all'entrata in vigore della legge di riforma il Segretario Generale apparteneva ai ruoli del personale del Ministero dell'Industria con qualifica di Dirigente Superiore. L'articolo 20 della legge n.580/93, nell'istituire l'elenco dei Segretari Generali, ha introdotto anche una nuova disciplina che ne ha previsto le modalità di reclutamento. Infatti, su designazione della Giunta, gli stessi, sono nominati dal Ministro dell' Industria tra gli iscritti all'elenco di cui sopra e non appartengono più al ruolo del Ministero dell'Industria , fatte salve le situazioni pregresse. Nel 1995 è stata portata a completa realizzazione la riforma e ciò ha consentito la piena copertura dei posti, in alcuni casi vacanti da molti anni.

Attualmente risultano nominati sulla base delle nuove procedure n.24 Segretari generali mentre n.72 sono quelli, ancora in carica, nominati secondo la vecchia procedura.

Il personale camerale é sottoposto ad un programma continuo di formazione, aggiornamento e qualificazione soprattutto ad opera dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne, fondazione promossa

dall'Unioncamere. Nel corso del 1995 sono state realizzate n. 152 giornate di formazione per un totale di n.1982 partecipanti.

Di estrema importanza per i riflessi che ha assunto sul livello di qualificazione del personale camerale e sulla omogeneità di detta qualificazione su tutto il territorio nazionale, è il sistema di reclutamento tramite la procedura del corso-concorso in atto presso tutte le Camere di commercio.

La spesa che le Camere di commercio hanno sostenuto per il personale, nel 1995 è ammontata a L.450.735.541.000 in termini assoluti ed ha di poco superato il 29% della spesa corrente (L.1.538.711.526.000) comprensiva delle spese per servizi generali e delle spese per le azioni e gli interventi a favore dell'economia.

Per quanto attiene al personale dipendente dalle Aziende speciali, Unioni regionali, Centri commercio estero, lo stesso è disciplinato, a norma statutaria, dal contratto nazionale collettivo dei dipendenti dalle aziende commerciali.

Nelle Aziende speciali, nel 1995, sono state impiegate un numero di unità che supera di poco il migliaio; nelle Unioni regionali si sono registrati n. 236 addetti, nei Centri regionali commercio estero n. 103. Occorre precisare che i Centri esteri dell'Emilia Romagna e della Toscana non hanno personale alle loro dipendenze in quanto si avvalgono di quello delle rispettive Unioni regionali.

c) LE RISORSE FINANZIARIE

La legge di riordino n. 580/93, ha previsto che le Camere di commercio devono provvedere al proprio finanziamento ordinario mediante entrate proprie e contributi a carico del bilancio dello Stato per l'esercizio di funzioni di interesse generale svolte per conto della pubblica amministrazione.

L'art.18 dà, al riguardo, precise disposizioni.

Il primo comma prevede, infatti, che in tal senso si provvede mediante:

a) i contributi a carico del bilancio dello Stato quale corrispettivo per l'esercizio di funzioni di interesse generale svolte per conto della pubblica amministrazione;

b) il diritto annuale come determinato ai sensi dei commi 3; 4 e 5;

c) i proventi derivanti dalla gestione di attività e dalla prestazione di servizi e quelli di natura patrimoniale;

d) le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle Camere di commercio;

- e) i diritti di segreteria sull'attività certificativa svolta e sulla iscrizione in ruoli, elenchi, registri e albi tenuti ai sensi delle disposizioni vigenti;
- f) i contributi volontari, i lasciti e le donazioni di cittadini e di enti pubblici e privati;
- g) altre entrate e altri contributi.

Il quinto comma dell'art. 18 prevede, inoltre, l'istituzione di un fondo perequativo al fine di attenuare gli squilibri derivanti da divari tra le entrate delle Camere appartenenti alle aree economicamente meno dotate e di far sì che le stesse possano disporre di risorse sufficienti a garantire il loro funzionamento per la parte relativa all'espletamento delle funzioni amministrative attribuite da leggi dello Stato al sistema delle Camere di commercio.

Tale fondo, istituito presso l'Unioncamere, viene finanziato attraverso la determinazione di una quota di diritto annuale da destinare ad esso.

Per quanto attiene gli aspetti quantitativi, a fronte di un fabbisogno finanziario individuato, ai sensi dell'art. 18, comma 4 lett.a) in L. 1.649 miliardi, nel 1995 le entrate complessive delle 102 Camere di Commercio (più l'Assessorato al Commercio della Regione Valle d'Aosta) ammontavano a L.1.633 miliardi così ripartite:

- Entrate tributarie	L. 1. 235. 493.399.000
- Entrate extra tributarie	L. 280.270 .776.000
- Entrate per alienazione e ammort. beni patrimoniali, ecc.	L. 99.207.447.000
- Entrate per accensione di prestiti e depositi	L. 18. 273.440.000

Fra le entrate tributarie, preponderante è stata quella relativa al Diritto annuale (L.1.070.098.800.000) che ormai costituisce, insieme ai diritti di segreteria, la maggiore fonte di finanziamento delle Camere di Commercio, essendo stato ridotto il trasferimento dallo Stato in sostituzione dei tributi soppressi nel 1995 a L. 20 miliardi e completamente eliminato nel 1996, stante l'introduzione delle nuove disposizioni sulle modalità di finanziamento.

Per il mantenimento degli Uffici provinciali dell'industria, commercio e artigianato U.U.P.P.I.C.A., uffici periferici del Ministero dell'Industria, aventi sede presso ogni Camera di commercio, le Camere stesse per il 1995 hanno fruito di un contributo dello Stato di L.38 miliardi.

Tale contributo è stato soppresso per l'anno 1996 e non è stato ancora ripristinato per l'anno 1997. Qualora tale situazione dovesse protrarsi nei prossimi anni, comporterà non pochi disagi a carico