

**DIREZIONE GENERALE DEL COMMERCIO DELLE ASSICURAZIONI E
DEI SERVIZI - Servizio centrale Camere di commercio - Ufficio B-3****RELAZIONE GENERALE SULLE ATTIVITA' DELLE CAMERE DI
COMMERCIO, INDUSTRIA, AGRICOLTURA E ARTIGIANATO
E LORO UNIONI REGIONALI****PRESENTAZIONE**

La relazione che si ha il pregio di trasmettere al Parlamento è prevista dall'art. 37, comma 2 del decreto legislativo 31.3.1998, n. 112. Nel predetto articolo sono prescritte le modalità di realizzazione del documento che viene redatto sulla base delle relazioni trasmesse dalle Regioni, sentite le Unioni regionali delle camere di commercio. Ancora, è previsto che la relazione riguardi l'attività delle camere di commercio e delle loro Unioni con particolare riguardo ai programmi attuati e gli interventi realizzati.

Nella relazione predisposta dallo scrivente Ministero si è, quindi, tenuto in evidenza, pressoché integralmente, la parte dell'attività camerale che riguarda l'attuazione di programmi e la realizzazione di interventi.

E' necessario osservare, preliminarmente, che il sistema camerale, in Italia, si presenta con marcate caratteristiche di difformità dovute alle differenze socio economiche dei territori di competenza. Le differenze appaiono particolarmente marcate nel settore delle attività promozionali. Queste attività vengono svolte con le disponibilità finanziarie che residuano nei bilanci, dopo che sono state impegnate le somme necessarie per le spese obbligatorie (spese per il personale, per funzionamento uffici, ecc.). E' così possibile notare che per le attività promozionali vengono impegnate somme che variano da zero fino al 40% delle disponibilità totali del bilancio.

Appare superfluo illustrare le ragioni per cui le quote riservate alle attività promozionali sono più consistenti nelle camere di commercio delle zone economicamente più evolute. A parziale correzione di questo fenomeno l'art. 18, comma 5, della legge 29.12.1993, n. 580 (di riforma delle camere di commercio) ha previsto l'istituzione di un fondo di perequazione gestito presso l'Unione italiana delle camere di commercio. Il fondo è in funzione ormai da molti anni ma, ad opinione dell'ufficio scrivente, riesce a trasferire in favore delle camere di commercio che presentano minori risorse, una quantità limitata di finanziamenti. Con la pesante presenza di camere di commercio che manifestano rigidità di bilancio e che svolgono una pressoché nulla o, comunque, limitata attività promozionale, si viene a porre in difficoltà di funzionamento l'intero sistema camerale.

Per quanto riguarda, invece, l'attività amministrativa, la gestione degli albi, registri, ecc., l'espletamento di funzioni di arbitrato, di regolazione del mercato, ecc, le camere di commercio appaiono inserite in un sistema sufficientemente omogeneo. Non v'è dubbio che hanno concorso a conferire al sistema queste caratteristiche, l'attività di vigilanza del ministero e l'assistenza dell'Unione italiana delle camere di commercio.

Premesso tutto ciò, è opportuno spendere alcune parole sul significato della presente relazione, con la quale il Parlamento intende esercitare un controllo sull'applicazione, innanzitutto, della legge di riforma delle camere di commercio.

Gli scopi della relazione sono sicuramente pregevoli. Il risultato, però, non si può definire soddisfacente, poiché il meccanismo di predisposizione della stessa appare macchinoso.

Si osserva che la presente relazione si riferisce agli anni 1998 e 1999 e si è arrivati alla sua stesura, neppure completa, perché mancano le relazioni delle regioni Sicilia, Puglia e Valle d'Aosta.

Le relazioni rese disponibili dalle regioni sono pervenute con sensibile ritardo. L'ultima è pervenuta in data 10 luglio 2002 e ha causato il ritardo della chiusura della relazione stessa.

Gli anni 2000 e 2001, per i quali, ovviamente, non si considerano gli avvenimenti, sono stati ricchi di innovazioni introdotte nel sistema camerale.

Di queste innovazioni se ne darà ragione nella prossima relazione.

PARTE GENERALE

Capitolo 1 - L'evoluzione del sistema delle camere di commercio.

1.1 - Le Camere di commercio: breve cenno sul percorso storico fino alla riforma.

Si ritiene, in generale, che le originarie forme di aggregazione delle attività economiche siano nate nel periodo storico dei Comuni con le organizzazioni ben note sotto il nome di corporazioni. In origine queste nacquero dalla comunanza di interessi fra operatori economici che esercitavano la stessa attività artigianale o trattavano, sul piano mercantile, articoli simili.

Le corporazioni vennero ad assumere importanti funzioni politiche, amministrative e giudiziarie. Detti organismi assunsero, nel contesto della vita comunale, un notevole peso, non solo per la difesa degli associati, ma anche per l'amministrazione del patrimonio, la vigilanza sui prezzi, la definizione delle misure e dei marchi e l'osservanza degli usi mercantili. Sul piano giurisdizionale le corporazioni esaminavano le controversie fra mercanti, formulavano le sentenze e si preoccupavano della loro esecuzione. In ogni Comune, le corporazioni si confederavano in università, le quali ultime vennero ad assumere funzioni di pubblico interesse ancora più importanti di quelle delle corporazioni.

Sul piano politico le corporazioni esercitavano un peso determinante sulle decisioni relative all'attività del Comune, del quale costituivano la fonte di finanziamento più importante.

Con la fine del medioevo anche le corporazioni iniziarono a perdere d'importanza per una serie di ragioni, fra le quali lo spostamento del baricentro commerciale dell'Europa dall'oriente verso occidente e l'azione delle Signorie rinascimentali, le quali aggregando, per conquiste successive, i liberi Comuni, determinarono la soppressione delle loro istituzioni più importanti che fra l'altro rappresentavano punti di potere e di decisioni autonomi.

La soppressione delle corporazioni coincise con la costituzione delle moderne camere di commercio, poiché, evidentemente, si era verificata la necessità di organismi che comunque dovevano interessarsi della autoregolamentazione delle attività economiche.

La prima camera di commercio, intesa in senso moderno, nacque in Francia, a Marsiglia, nel 1599. Successivamente, sempre in quel Paese, furono fondate altre camere di commercio. Tutte queste istituzioni vennero momentaneamente soppresse durante la rivoluzione francese, ma ricostituite nel 1803 con una uniforme diffusione su tutto lo stato.

In Italia la prima Camera di commercio nacque a Firenze, il 1.2.1770, per mutuo proprio dell'illuminato granduca Pietro Leopoldo.

Come conseguenza dell'invasione italiana da parte di Napoleone I, vennero istituite le camere di commercio preposte, soprattutto, allo svolgimento di funzioni giurisdizionali in materie economiche e commerciali.

Trascurando le vicissitudini legate alla restaurazione post-napoleonica e restringendo l'interesse al territorio nazionale, solo con il raggiungimento dell'unità nazionale vennero riordinate le camere di commercio già esistenti e istituite delle nuove, in tutti i capoluoghi di provincia, e tutto ciò con legge 6 luglio 1862, n. 680.

Detti enti presero il nome di camere di commercio e arti e, tra le proprie attribuzioni, le più importanti erano le seguenti:

- redigere relazioni statistiche economiche annuali;
- proporre azioni per lo sviluppo del commercio, dell'artigianato e dell'industria;
- compilare, su richiesta del tribunale, i ruoli dei periti;
- amministrare le borse di commercio;
- approntare gli elenchi dei potenziali giudici del tribunale di commercio;
- amministrare depositi di merci nei magazzini generali e nei porti franchi;
- istituire e gestire scuole per l'insegnamento di discipline commerciali.

Importanti furono le innovazioni introdotte dalla legge n. 680/1862 in materia di finanziamento delle camere di commercio con l'istituzione dei diritti di segreteria sui certificati e l'imposizione di un'addizionale sulle imposte relative al commercio e all'industria. Il controllo veniva esercitato da parte del Ministro dell'agricoltura, dell'industria e del commercio che provvedeva all'approvazione del bilancio preventivo, del conto consuntivo e promuoveva l'imposizione di tributi tramite decreto reale. Nel 1911, con regio decreto n. 245, alle Camere di commercio venne attribuita la rappresentanza presso il governo degli interessi commerciali e industriali della provincia di competenza e il compito di promuovere lo sviluppo in armonia con quelli generali della nazione.

Con questo provvedimento si stabilì anche l'istituzione del registro delle ditte con l'obbligo per chiunque si accingeva ad esercitare nel campo economico, di denunciare la propria attività.

Venne inoltre introdotta la competenza camerale, sotto il coordinamento del Ministero dell'industria, alla individuazione e alla raccolta periodica degli usi e delle consuetudini.

Le disposizioni del regio decreto 4.1.1925, n. 29, tuttora vigenti, accentuarono il carattere pubblico dei predetti enti. Le camere di commercio venivano definite "enti pubblici" e, sempre per effetto del richiamato regio decreto, questi enti dovevano provvedere all'espletamento delle indagini statistiche, al ricevimento dei brevetti, dei marchi e dei modelli, alla costituzione dei collegi arbitrali.

Fu provveduto a regolamentare il registro delle ditte e il servizio contabile. Il controllo dello Stato si fece ancora più penetrante estendendosi alla redazione di regolamenti, alla stipulazione di mutui, ai prelevamenti dal fondo di riserva, ecc.

Con legge 18.4.1926, n. 731, vennero costituiti i Consigli provinciali dell'economia con la fusione delle camere di commercio, dei comitati forestali, dei consigli agrari provinciali, dei comizi agrari e delle commissioni provinciali dell'agricoltura. I nuovi organismi erano presieduti dai prefetti e risultavano rappresentativi delle organizzazioni imprenditoriali e dei lavoratori.

Nel 1927 con regio decreto legge vennero istituiti gli uffici provinciali dell'economia, quali uffici periferici del neo costituito Ministero dell'economia nazionale. Attraverso varie vicissitudini vissute dai consigli provinciali dell'economia e dagli uffici provinciali dell'economia, si giunse all'approvazione del testo unico riguardante ambedue gli organismi suddetti con regio decreto 20.9.1934, n. 2011. Ancora oggi molte delle norme contenute in questo testo risultano vigenti.

Verso la fine del periodo bellico si presentò la necessità di adeguare i consigli provinciali dell'economia e gli stessi uffici provinciali dell'economia, alle mutate condizioni politiche.

Il decreto legislativo luogotenenziale 21.9.1944 n. 315 mutò il nome agli uffici e ai consigli, che divennero, rispettivamente, uffici provinciali dell'industria e del commercio e camere di commercio, industria e agricoltura, e istituì un regime transitorio in attesa di una nuova legge.

L'amministrazione dell'ente camerale sarebbe stata attribuita ad un consiglio elettivo ma, provvisoriamente, essa venne affidata ad una giunta, il cui presidente veniva nominato dal Ministro dell'industria, di concerto con il Ministero dell'agricoltura, mentre gli altri membri venivano nominati dal prefetto, con l'approvazione ministeriale. La giunta si componeva, al momento della emanazione del d. lgs. lgt. n. 315, di un membro scelto fra i commercianti, uno fra gli agricoltori, uno fra gli industriali ed uno fra i lavoratori. Detta composizione venne integrata da un rappresentante dei coltivatori diretti e da un rappresentante degli artigiani (legge 12.7.1951, n. 560). Nel 1956 la composizione della giunta si accrebbe, nei capoluoghi di provincia con competenze marittime, di un componente rappresentante della categoria degli operatori del mare.

Con la costituzione delle Regioni a statuto speciale, la vigilanza e la tutela sulle rispettive camere di commercio divennero di competenza delle amministrazioni regionali. La Camera di commercio di Aosta fu soppressa e le funzioni furono assunte dall'Assessorato regionale dell'industria e del commercio della Regione autonoma della Val d'Aosta.

Con legge 26.9.1977, n. 792, le camere di commercio assunsero la denominazione definitiva di: "camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura", mentre gli uffici provinciali dell'industria e del commercio divennero definitivamente gli "uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato".

Il decreto del Presidente della Repubblica 24.7.1977, n. 616, in attuazione della delega della legge 22.7.1975, n. 282, ha sottratto alle camere di commercio, affidandole alle Regioni, le funzioni amministrative in materia di agricoltura, artigianato, istruzione professionale, ecc.

Le camere di commercio sono arrivate agli anni '90 ispirando la propria attività a norme concepite negli anni '30, in un periodo in cui l'economia e le istituzioni risultavano ben lontane dalla situazione attuale.

Le predette norme sono state tuttavia adattate attraverso direttive applicative diramate dal Ministero vigilante.

Tali direttive contribuiscono, comunque, ad assicurare alle camere di commercio un buon livello di funzionamento ed una continua adattabilità alle condizioni di sviluppo dell'economia nazionale.

Durante il lungo periodo di tempo sopra indicato ma, soprattutto, a partire dagli '70, aveva cominciato a svolgersi un ampio dibattito in merito alle linee portanti di una necessaria riforma. Il lungo dibattito, arricchitosi di considerazioni sulla ormai evoluta economia nazionale e di apporti dottrinali di grande pregio, ha portato all'emanazione della legge 29.12.1993, n. 580 e ai suoi regolamenti di attuazione.

1.2 - Le innovazioni introdotte dalla riforma.

Innanzitutto la legge 29.12.1993, n. 580 conferma alle camere di commercio la personalità giuridica pubblica, definendoli enti di diritto pubblico preposti allo svolgimento di funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, delle quali curano lo sviluppo nell'ambito delle economie locali.

Le camere di commercio svolgono quindi funzione di supporto e di promozione in favore delle imprese nelle materie amministrative ed economiche relative ai sistemi della imprenditorialità locale.

Le camere di commercio, inoltre, svolgono le funzioni che possono venire loro delegate dallo Stato e dalle Regioni, nonché quelle derivanti da convenzioni internazionali. Quest'ultimo aspetto dell'attività camerale, cioè le possibili funzioni delegate, ha visto una forte accelerazione, soprattutto negli esercizi che vengono presi in considerazione nel presente rapporto.

Un altro aspetto di notevole interesse, innovativo del sistema camerale, è il conferimento dell'autonomia statutaria, che si aggiunge al potere di autonomia regolamentare, già riconosciuta alle camere di commercio dal regio decreto n. 2011/1934.

Le camere di commercio sono anche enti autarchici e, come tali, titolari di potere come le certificazioni, il rilascio di autorizzazioni, la comminazione di sanzioni, ecc.

Le camere di commercio si possono ritenere enti locali non territoriali, nel senso che il territorio non rappresenta il loro elemento costitutivo, ma il limite allo svolgimento della attività circoscrizionale.

Si deve tuttavia riflettere sul fatto che, seppure l'azione delle camere di commercio giova agli interessi particolari delle categorie economiche, tale azione in definitiva, tende allo sviluppo dell'economia locale, con generali benefici per la collettività. Ancora dalla riforma, che sotto questo aspetto mantiene la preesistente condizione giuridica, le camere di commercio sono enti pubblici non economici in quanto non svolgono, se non in modo limitato e comunque non prevalente, attività di produzione di beni e servizi.

Merita un cenno la natura del controllo sulle camere di commercio. La relativa disciplina, già contenuta nella legge n. 580/1993, è stata successivamente modificata.

La legge n. 580/1993, nell'attribuire al Ministro dell'industria la vigilanza sugli enti camerali, per quanto riguarda il controllo sugli atti, stabiliva che fossero sottoposte a controllo le deliberazioni riguardanti lo statuto, il bilancio preventivo, le sue variazioni e il conto consuntivo, le piante organiche, la costituzione di aziende speciali.

Gli articoli 37 e 38 del d. leg.vo n. 112/1998 hanno disposto la soppressione degli atti di controllo sulle deliberazioni sopra richiamate nonché quelli sulle unioni regionali, sui centri estero e sulle unioni interregionali delle camere di commercio ed hanno disciplinato la ripartizione delle funzioni in tema di ordinamento delle camere di commercio tra le Regioni e lo Stato.

Rimane ferma in capo al Ministro dell'industria la vigilanza sulle camere di commercio, che trova la sua espressione conclusiva nella relazione che il Ministro stesso, sentita la conferenza Stato – regioni, deve presentare annualmente al Parlamento.

Peraltro, nell'ambito di dette funzioni di vigilanza, spettano al Ministero dell'industria numerose e complesse incombenze, tra le quali si segnalano, in particolare, quelle riguardanti le seguenti materie:

- l'attività istruttoria per la nomina dei consigli camerali e la gestione del relativo contenzioso;
- la raccolta degli usi;
- l'emanazione della normativa regolamentare in materia di registro delle imprese;
- la tenuta dell'elenco dei segretari generali e la nomina degli stessi;
- l'emanazione della normativa regolamentare sulla disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle camere di commercio;
- la determinazione della misura del diritto annuale a carico delle imprese e a favore delle camere di commercio;
- la determinazione, mediante apposita normativa regolamentare, delle modalità di liquidazione, accertamento e riscossione del diritto annuale;
- la determinazione e regolamentazione del fondo perequativo intercamerale;
- la determinazione dei diritti di segreteria;