

## **LINEE TRIENNALI DI SVILUPPO ED OBIETTIVI COMUNI DEL SISTEMA CAMERALE REGIONALE**

### **PREMESSA**

*“Con i provvedimenti emanati o definiti negli ultimi mesi dal Governo “Renzi”, ad iniziare dal Decreto Legge “Pubblica Amministrazione” e dal Disegno di Legge delega per il riordino della PA, è stato avviato il percorso di profonda modifica del sistema delle Camere di Commercio italiane, percorso il cui esito finale presenta ancora evidenti elementi di incertezza.*

*Con l'approvazione del decreto legislativo n. 23 del 15 febbraio 2010 era stata varata la riforma della normativa relativa alle Camere di Commercio: a sedici anni dall'ultimo intervento organico (la 580 del 1993) il legislatore aveva inteso rafforzare il ruolo dell'istituzione camerale, rivisitando aspetti di grande rilievo quali la mission, la governance e aspetti dell'organizzazione della rete. L'articolo 6 introduceva importanti innovazioni anche per le Unioncamere regionali, utili per superare (rendendole obbligatorie) la debolezza sul versante normativo che le aveva caratterizzate fino al varo della riforma del '93, alla quale corrispondeva d'altro canto un quadro assai diversificato di effettiva operatività a livello territoriale.”*

Tutti noi abbiamo dedicato questi ultimi mesi a cercare di capire e trovare una soluzione ad una riforma che dal Governo ci è “rovinata” addosso con il serio rischio di far “saltare” l'intero sistema delle Camere di Commercio italiane. Sono stati mesi in cui:

- Abbiamo criticato l'assenza di una strategia chiara per delineare il nuovo futuro assetto del Sistema;
- Abbiamo criticato la scarsa capacità di interlocuzione con il Governo ed i componenti del Parlamento;
- Sicuramente ha prevalso la volontà, anche se non sempre dichiarata, di lasciare le cose così come stanno e vedere come andrà a finire, nella speranza che nulla cambi;

Il bilancio tra aspettative e risultati ottenuti lo faremo alla fine di questa avventura quando vedremo il nuovo assetto che verrà dato al Sistema. Assetto che riguarderà le Camere in primis, ma anche tutti gli enti che ruotano intorno a loro.

Alla luce delle novità introdotte con il decreto 90 ed il contestuale DDL (la cancellazione dell'art. 9 ha creato in realtà più minacce che opportunità. L'articolato "Pagliari" in discussione in questi giorni rappresenta per tanti aspetti una regressione rispetto a quanto, per esempio, indicato nell'emendamento proposto dalla conferenza delle Regioni), se da una lato non sono state ancora pienamente sciolte le incognite relative al futuro ruolo delle Unioni Regionali dall'altro sono stati rafforzati e resi maggiormente cogenti il tema del coordinamento, della rappresentanza e della gestione associata di competenze e servizi.

Temi che assumono una valenza strategica per il sistema camerale, se inquadrati alla luce della tendenza strutturale del fare sistema con le Regioni e del contenimento e della razionalizzazione della spesa pubblica.

Anche l'Unione nazionale ha riconosciuto questa situazione discutendo un documento che è di sostegno delle Unioni Regionali. Documento nel quale si riconosce il ruolo di questi enti e si delinea il loro futuro all'interno di un Sistema in ridefinizione:

- le Camere (seppur ridotte come numero) come presidio locale per lo svolgimento di funzioni amministrative e di promozione del territorio;
- l'Unione regionale quale soggetto di coordinamento, di rappresentanza degli interessi delle associate presso la Regione e per le attività a servizio delle Camere;
- Aziende Speciali regionali, anche multifunzionali e multiterritoriali, per le attività a servizio delle imprese;
- l'Unione nazionale quale soggetto di coordinamento nazionale.

Se questo scenario risultasse credibile, il "futuro prossimo" delinea un altro assetto nel ruolo, nella missione e nelle funzioni dell'Unione regionale.

Il ruolo sarà quello di soggetto di secondo livello, a servizio delle Camere ed all'interno del sistema regionale come sopra delineato (Camere, Unione regionale, Aziende Speciali).

La missione sarà quella di soggetto di rappresentanza e coordinamento, oltreché a servizio delle Camere per svolgere attività di "back office", o loro fasi, accentrate a questo livello, dove le economie di scala rappresenteranno un vantaggio economico ed organizzativo chiaramente individuabile.

Le singole funzioni potranno essere:

- a) l'azione di rappresentanza e lobbying nei confronti della Regione a favore del sistema camerale.
- b) il "fund raising" nei confronti della Regione e di altri soggetti (nazionali e comunitari) per il finanziamento di "politiche/iniziativa" ricadenti nell'ambito dei programmi pluriennali ed annuali delle Camere e da queste condivise.
- c) il coordinamento e l'omogeneizzazione delle attività di carattere amministrativo, burocratico, operativo.
- d) il monitoraggio dell'economia provinciale e regionale.
- e) attività di "back office" o fasi di attività oggi proprie delle strutture camerali.

f) anche attività di promozione su indicazione delle Camere associate.

*“In considerazione del contesto esterno appena richiamato e degli indirizzi tracciati dal decreto di riforma, occorre velocizzare il percorso di **aggiornamento dei programmi di attività e di riorganizzazione del sistema camerale regionale.**”*

## **LE QUESTIONI STRATEGICHE DEL NOSTRO SISTEMA**

Poche, ma fondamentali e sfidanti, sono le questioni di rilievo che dovremo immediatamente affrontare insieme:

### **UN NUOVA LEGGE CHE CONSENTA AL SISTEMA DI CONTINUARE AD ESSERE UN'ISTITUZIONE UTILE PER LA NOSTRA ECONOMIA**

Come dicevamo prima, la cancellazione dell'art. 9 del DDL ha creato forse più minacce che opportunità. Sicuramente ha fatto arrabbiare il Governo, ma non per colpa nostra. L'emendamento "Pagliari", frutto di questa cancellazione, prevede alcuni aspetti positivi (es. il mantenimento del Registro Imprese), ma anche molti aspetti per noi critici:

**DETERMINAZIONE DEL DIRITTO ANNUALE:** allo stato attuale è vigente la riduzione del D.A. secondo quanto previsto dall'art. 28 del D.L. 90/2014. Già la riduzione 35% sul bilancio 2015 sta mettendo in crisi oltre il 50% del Sistema (tra Camere, Unioni regionali e società partecipate); con la riduzione del 50% nel bilancio 2017 praticamente tutte le Camere non avranno risorse per il pagamento degli stipendi. Occorrerebbe rivedere questa riduzione e sicuramente bloccarla al 35%;

**FUNZIONI E COMPITI:** il nuovo articolato indica quelle che sono già le attuali competenze camerali e quindi è condivisibile. Occorre però fare alcune riflessioni. Una prima riguarda il tema dell'internazionalizzazione delle imprese. La materia non risulterebbe più di competenza delle Camere. Comprendendo il disegno governativo di accentrare su ICE l'attività di promozione all'estero del sistema produttivo, dobbiamo evidenziare come un tale disegno farebbe venir meno un servizio di prossimità rivolto a migliaia e migliaia di imprese che grazie a questo hanno la possibilità di presentarsi sui mercati esteri. La presenza sui territori, la vicinanza alle imprese ed anche l'addizionalità delle risorse (locali) sono principi non solo teorici, ma pratici che portano un più ampio numero di imprese ad usufruire di un servizio i cui risultati si vedono nel valore del nostro EXPORT.

Una seconda riflessione riguarda le attività (se non interpretato male, in quanto potrebbe essere riferito alle sole attività svolte tramite società partecipate) svolte in regime di concorrenza che sarebbero limitate. Se è così alle Camere rimangono pochi ambiti dove cercare di recuperare "proventi" a fronte dei tagli del Diritto Annuale. La misura risulta a nostro parere molto limitativa.

Altre riflessioni riguardano la disponibilità a:

- individuare congiuntamente selezionate linee di attività promozionale maggiormente strategiche per il sistema delle imprese italiane senza costituire duplicazioni: credito, internazionalizzazione, infrastrutture, marketing territoriale;
- acquisire e sviluppare alcune competenze (ad es. turismo, formazione professionale e lavoro) precedentemente detenute dalle Province;
- confermare lo svolgimento delle funzioni istituzionali (Registro Imprese, Metrico, Albi e Ruoli, Marchi e Brevetti etc.).

**EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DEL SISTEMA:** occorre definire per le strutture camerali gli standard riguardanti:

- l'organizzazione del personale (dotazioni organiche ed organigramma), in relazione ai processi, sottoprocessi ed attività svolti nell'Ente;
- il costo della dirigenza (in relazione alle imprese iscritte al R.I., alle strutture organizzative, agli eventuali incarichi accessori) e del personale non dirigente (parte accessoria);
- le prestazioni dei servizi sia interni che quelli rivolti agli utenti;

Gli standard dovrebbero essere definiti non sulla spesa storica, ma in base a soluzioni "di ottimo" individuate da Unioncamere ed uniformi per tutto il territorio nazionale.

Altri interventi dovrebbero riguardare:

- gli Organi, prevedendo riduzioni del numero dei componenti e delle spese per incarichi e gettoni, ma non un loro azzeramento, in quanto legate ad un riconoscimento dell'impegno (in primis del Presidente) e della responsabilità che gli organi si assumono;
- la semplificazione delle procedure di nomina del Consiglio;
- interventi legislativi (fiscali, previdenziali) che favoriscono i processi di aggregazione volontari tra le Camere;
- definizione al trattamento economico dei vertici amministrativi delle Unioni Regionali e delle Aziende Speciali.

**FUNZIONI ASSOCIATE:** anche in caso di accorpamenti tra Camere, a livello regionale (o sovraregionale o nazionale) dovranno essere svolti tutti quei processi, sottoprocessi od attività nell'ambito delle funzioni svolte (sia di front office - es. promozione - che di back office - es. personale, contabilità) che possono portare ad economie di scala, liberando risorse a livello locale. Tali attività dovrebbero essere svolte da una Camera di Commercio o dall'Unione regionale.

In quest'ambito rientra sicuramente la previsione dell'Azienda Speciale regionale, multifunzionale;

**UNIONI REGIONALI:** le Unioni regionali devono essere un "tassello" del nuovo mosaico che verrà costruito basato su:

- le Camere, come presidio locale per lo svolgimento di funzioni amministrative e di promozione del territorio;
- l'Unione nazionale quale soggetto di coordinamento nazionale;
- l'Unione regionale, quale soggetto di coordinamento, di rappresentanza degli interessi delle associate e per le attività a servizio delle Camere;
- un'Azienda Speciale regionale, multifunzionale, per le attività a servizio delle imprese.

Per le Unioni regionali occorre ribadire l'obbligatorietà di adesione come attualmente prevista dalla L. 580/1993 (perché svolgono funzioni pubbliche) e prevedere lo svolgimento dei seguenti compiti e funzioni: raccordo con le Regioni; monitoraggio dell'economia regionale; gestione di servizi ed attività in forma associata.

**PARTECIPAZIONI:** limitazione delle partecipazioni a quelle necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali ed eliminando progressivamente (processo peraltro già avviato) le partecipazioni societarie non essenziali e gestibili secondo criteri di efficienza e da soggetti privati.

**DISCIPLINA TRANSITORIA:** che assicuri la sostenibilità finanziaria ed il mantenimento dei livelli occupazionali e professionali dell'intero Sistema camerale e che preveda la permanenza degli organi in carica, eventualmente anche oltre i termini naturali di scadenza, fino all'avvenuto rinnovo nelle nuove Camere nate dall'accorpamento.

### **RECUPERARE IL SENSO DELL'UNIONE**

Le Unioni, sia a livello nazionale che soprattutto regionale, stanno vivendo situazioni di forte criticità. Occorre invertire questo percorso distruttivo, recuperando quel senso di unità che questi due istituzioni hanno rappresentato nella storia del nostro sistema. Ma se nessuno mette in discussione l'Unione nazionale, quella regionali oggi sono soggette di proposte di cancellazioni.

Eppure il ruolo, la missione, le competenze e le funzioni di questi enti, sono ben chiari e delineati, occorre solo la volontà di riconoscerli e delegarli, come peraltro sarebbe giusto che sia in periodi di compressione delle risorse a disposizione.

Occorrerà operare per favorire un maggior coinvolgimento ed una piena "soddisfazione" di tutte le nostre Camere nell'attività e nelle scelte dell'Unione.

La Giunta dovrà essere sempre di più il luogo di discussione e di individuazione di soluzioni condivise. Da qui partiranno gli indirizzi per tutto il resto del Sistema, attraverso il Comitato dei Segretari e dei Gruppi di Lavoro, soprattutto in un momento così importante per il futuro dell'intero sistema camerale. Organismi che dovranno ritrovare la giusta considerazione e valorizzazione per il fondamentale lavoro di coordinamento e di coesione che fanno.

## **REGIONE ED ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA**

Stante la situazione generale delle finanze pubbliche (anche la Regione Toscana subirà nel 2015 un taglio di 440 mln di euro a fronte di una spesa – esclusa la sanità – di 1,2 mln di euro) occorre realizzare una “grande alleanza” con l’ente regionale, per portare avanti tutte quelle politiche di sviluppo e promozione dei territori necessari, evitando sovrapposizioni e ridondanze. Dovremo procedere ad un aggiornamento del Protocollo d’Intesa in essere, che seppur fatto nel 2012 è obiettivamente superato dagli eventi riguardanti la nostra economia e le Pubbliche Amministrazioni come enti.

Soprattutto dovremo proporci alla Regione come soggetti “operativi” decisamente qualificati e dotati di risorse finanziarie addizionali, seppur inferiori rispetto agli anni precedenti, da concentrare su iniziative/azioni definite in modo comune. Le Camere devono diventare i soggetti realizzatori sui territori delle politiche definite insieme alla Regione aggiungendo quello che hanno.

Con le Associazioni di rappresentanza occorre concordare insieme quelle tematiche ritenute fondamentali per lo sviluppo dei nostri territori. Azioni sinergiche che coinvolgano trasversalmente i vari settori ed i vari territori e che siano tese alla costruzioni di reti tra pubblico ed imprese per l’infrastrutturazione e la promozione dei territori stessi. Esempi possono essere:

- la promozione delle produzioni agroalimentari;
- la promozione delle reti di vendita e di ristorazione e dei luoghi del commercio;
- la promozione per l’infrastrutturazione della banda ultra larga nelle aree produttive, commerciali e di servizi;
- la promozione delle nuove imprese giovanili, femminili, di chi esce dal mondo del lavoro, delle start up innovative;
- la costituzione di un sistema turistico locale e regionale, esaltatore dei territori e dei vari segmenti di prodotto, basato su un’offerta organizzata ed integrata;
- la promozione dell’internazionalizzazione verso quelle imprese che oggi pur avendo prodotti export-oriented non hanno ancora fatto questo grande salto e verso quelle imprese non esportatrici abituali;
- una maggiore integrazione con le scuole di ogni ordine e grado per favorire una conoscenza anche pratica da spendere immediatamente quando si entra nel mondo del lavoro;

## **ACCORPAMENTI DELLE CAMERE**

È la più forte aspettativa che il Governo ha nei nostri confronti e l’indicatore con il quale verrà monitorata la nostra capacità di autoriformarci e verrà valutata la serietà del sistema. Si ha anche l’impressione che Il Governo sia disponibile ad accettare un processo di autoriforma, piuttosto che esprimere la tipica supremazia dello Stato attraverso una

norma ad hoc. In altre parole potrebbe accettare la nostra ridefinizione del sistema piuttosto che imporcela.

L'Unione nazionale lo ha detto in varie circostanze: occorre procedere agli accorpamenti senza indugio.

Ha anche fornito le linee guida che danno un senso quantitativo alla misura ritenuta corretta: "tendenzialmente" 80.000 imprese (attive + unità locali secondo i criteri ordinari per la formazione dei Consigli camerali), contiguità territoriale, all'interno delle attuali regioni, condizioni socio-economiche similari.

Sta a noi procedere. Se il contesto di riferimento è questo, possiamo considerare che:

- Arezzo ha assunto una delibera di Giunta e Consiglio in cui si ipotizza un accorpamento con Siena;
- Grosseto ha assunto una delibera di Giunta in cui si ipotizza un accorpamento con Livorno;
- Massa Carrara e Lucca hanno assunto una delibera di Giunta in cui si ipotizza un accorpamento con loro;
- Per Firenze non si pone problema di accorpamento.

Anche il panorama toscano sembra andare sulla via di una propria soluzione di riassetto. Non possiamo però nascondere che esistono obiettive ragioni che fanno riflettere e portano a giudicare queste operazioni come molto complesse:

- La mancanza di una normativa di riferimento definita;
- La mancanza di un definito modello unitario di come possano essere riorganizzati la governance dei nuovi enti, le strutture sui territori, l'organizzazione e l'efficientamento degli uffici;
- Le questioni legate al personale;
- L'impatto fiscale che tali operazioni generano sui bilanci degli enti che si accorpano e che meriterebbero un vantaggio da discuterne con il Governo;

Sono tutte questioni "quotidiane" di rilevante valore che inevitabilmente ed obiettivamente possono generare incertezze all'interno del Sistema.

Tutti sono consapevoli che cambiamenti vadano fatti, non peraltro solo per la riduzione delle risorse che già dal 2015 inciderà sui bilanci camerali, il problema è "come" affrontare questi cambiamenti e quale "soluzione di ottimo" adottare.

### **PROGRAMMA DI ATTIVITÀ DELL'UNIONE REGIONALE**

L'Unione ha la possibilità di svolgere la sua attività a favore delle Camere associate, anche se queste dimezzeranno il loro numero qui in Toscana. L'esigenza di servizi accentrati e di coordinamento sussisterà comunque a fronte di una presenza sui territori che sarà necessariamente articolata. Occorrerà quindi:

- Allineare le programmazioni delle singole Camere a livello regionale;

- Concentrare le risorse su selezionati settori di intervento attraverso incisive azioni sulle quali ricalcolare i benefici in termini di valore aggiunto creato;
- Rendere più efficiente la struttura dell'Unione in modo da recuperare risorse aggiuntive per bilanciare le riduzioni della contribuzione annuale. In quest'ambito rientra sicuramente una concentrazione delle funzioni e compiti svolti dalle singole Camere, così come un'azione di "fund raising" da parte dell'Unione regionale;
- Sviluppare ulteriori forme di collaborazione con gli altri soggetti pubblici;

La Riforma istituzionale del paese e della P.A. attualmente in atto implica un sistema istituzionale da ripensare per ridurre i costi di funzionamento, aumentare i servizi a valore aggiunto, diventare un driver dell'innovazione e della crescita e rappresentare un reale punto di riferimento per tutte le imprese toscane.

L'articolazione del programma di funzioni dell'Unione regionale sarà il seguente.

- a) l'azione di rappresentanza e lobbying nei confronti della Regione a favore del sistema camerale. Ricordiamo che l'attuale ordinamento prevede una forte integrazione dei programmi delle Camere con la programmazione regionale. Con l'occasione dovremmo pensare a rivedere l'accordo quadro generale vigente al fine di stabilire nuovi e più proficui rapporti di collaborazione ed in modo che le competenze distintive delle Camere (presenza sul territorio, vicinanza e conoscenza delle esigenze delle imprese, specializzazione amministrativa, professionalità del personale) facciano delle Camere i partner ideali e privilegiati per svolgere attività congiunte.
- b) il "fund raising" nei confronti della Regione e di altri soggetti (nazionali e comunitari) per il finanziamento di "politiche/iniziativa" ricadenti nell'ambito dei programmi pluriennali ed annuali delle Camere e da queste condivise. Il cofinanziamento delle iniziative sarebbe garantito dalle Camere che riceverebbero i relativi contributi con un effetto leva positivo. Già oggi gli ambiti di riferimento della collaborazione istituzionale regionale con addizionalità di risorse riguardano: il commercio, la neoimprenditorialità, il monitoraggio dell'economia, l'agricoltura, gli sportelli unici alle attività produttive, l'artigianato. Il primo bacino di addizionalità di risorse sarà dato dal Fondo di Perequazione che, rimasto e rivisto nei suoi meccanismi di funzionamento consentirà nel 2015 la partecipazione a livello regionale a massimo numero sei progetti. A breve verranno approvate dall'Unione nazionale le linee di indirizzo per i progetti su cui le Camere potranno manifestare il loro interesse. Nei confronti dell'Unione Europea i programmi monitorati saranno i seguenti:
  - 1) Programma per la competitività delle imprese e delle PMI (COSME)**
  - 2) RICERCA – INNOVAZIONE (Horizon 2020)**
  - 3) LEADER**
  - 4) INTERREG EUROPE**
  - 5) POR della Regione Toscana**

- c) il coordinamento e l'omogeneizzazione delle attività di carattere amministrativo, burocratico, operativo, ecc. che già oggi vengono svolte dall'Unione (gruppi di lavoro, progettazione accentrata, verifica normativa, agenda digitale, ...);
- d) il monitoraggio dell'economia provinciale e regionale su una base di un programma rivisto rispetto all'attuale, ma condiviso seguendo le tracce della "funzione associata" oggi svolta. Al di là del patrimonio conoscitivo disponibile presso il sistema camerale, di natura amministrativa o derivante da indagini statistiche, sono reperibili all'esterno del sistema giacimenti informativi di potenziale interesse (sia a titolo gratuito che oneroso), alcuni dei quali scarsamente conosciuti. L'attività dell'Ufficio Studi, che già adesso ricorre ad alcune di tali fonti per le proprie analisi, potrà essere rivolta ad approfondire la conoscenza ed a sviluppare maggiormente l'utilizzo di tali bacini conoscitivi, in relazione alle tematiche che risulteranno prioritarie ed al fine di verificarne le modalità di utilizzo. Particolare importanza assumeranno, in tale ambito, gli eventuali accordi di collaborazione con altri soggetti che dispongano di informazioni rilevanti. Entrando nello specifico delle fonti disponibili a titolo gratuito e con indicatori di livello sia regionale che provinciale, particolare attenzione dovrà essere rivolta alle banche dati disponibili all'interno del Sistema Statistico Nazionale, cui Unioncamere Toscana ha aderito nel 2013. Fra le altre si segnalano poi – a titolo esemplificativo – la banca dati Coe-Web sul commercio estero, la banca dati ASIA sulla struttura del sistema imprenditoriale e quella sugli indicatori di benessere di Istat, quella sul credito della Banca d'Italia, quella sulla cassa integrazione guadagni di Inps, quella sui dati ambientali di Arpat;
- e) svolgimento di attività o fasi di attività di "back office" delle strutture camerale, all'interno di alcuni processi tipici, quali: "benchmarking", "monitoraggio delle performance", "qualità", "ufficio giuridico e legale", "riduzione costi" e tutti i servizi di back office accentrabili;

Gli ambiti di riferimento dell'attività saranno i seguenti:

- **Internazionalizzazione**
- **Turismo e promozione locale**
- **Imprenditorialità e Formazione**
- **Infrastrutture e Logistica**
- **Osservatori delle Economie Locali**
- **Funzioni Associate**