

**RIFORMA DEGLI ENTI INTERMEDI E RIORDINO DEGLI AMBITI TERRITORIALI DI  
RIFERIMENTO DEL SISTEMA CAMERALE**

**Bologna, 3 giugno 2013**

## 1. La direzione di marcia del riordino degli enti intermedi

Al fine di rendere più efficace l'azione di governo e contenere, allo stesso tempo, la spesa pubblica, in un contesto di generale crisi fiscale degli Stati, dalla fine degli anni Novanta in molti Paesi europei - come evidenziato da uno studio dell'Università di Firenze per conto dell'UPI - viene ridisegnata la "governance multilivello". Si persegue, in particolare, la razionalizzazione degli enti intermedi, variamente denominati in Europa: dalle Province alle contee, dai départements francesi ai Landkreise tedeschi, ai powiaty polacchi. In nessuno dei Paesi europei esaminati nello studio la riforma dei governi locali "ha viaggiato da sola". Viene sempre inserita in più complessive manovre di riassetto delle relazioni tra centro e periferia e di redistribuzione dei poteri tra i vari livelli di governo territoriale. I provvedimenti di riforma mettono, in altre parole, al centro del confronto la dimensione ottimale di tutti i livelli di governo territoriale (incluse le aree metropolitane), per conseguire maggiore efficienza nell'attività amministrativa e razionalizzare gli interventi e i servizi affidati ai governi territoriali.

In Italia, la riorganizzazione dell'amministrazione locale è da tempo inserita tra le priorità dell'agenda politica. Come sottolineato più volte dalla Confindustria, la "moltiplicazione delle burocrazie" e il "proliferare dei poteri di veto" sono ormai percepiti come un costo che l'impresa italiana non può più sopportare. E', del resto, difficile negare che sia necessario mettersi definitivamente alle spalle il lungo ciclo della spesa pubblica territoriale senza controlli. Ma la questione del riordino degli enti intermedi non dovrebbe essere affrontata - come attestano le esperienze di altre nazioni europee - solo come un problema di contenimento della spesa pubblica. E', parallelamente, indispensabile elevare l'efficacia e l'efficienza dell'attività degli enti pubblici territoriali, adottando logiche di intervento di "area vasta". Come indicato nel citato studio di comparazione europea presentato dall'UPI, è urgente **semplificare** in Italia **il quadro della governance territoriale**, razionalizzando la galassia di strutture specializzate e società partecipate degli enti locali, per eliminare costosi intrecci di responsabilità ed elevare la tempestività dei processi decisionali.

Ma nemmeno nella legislatura parlamentare da poco conclusa si riesce a varare un disegno organico di riordino degli enti locali. Il cammino stesso del federalismo fiscale rimane bloccato al palo, nonostante l'imponente volume di norme approvate. Il Governo Monti affronta la questione del riordino delle Province e degli uffici periferici dello Stato nell'ambito dei provvedimenti per contenere la spesa pubblica, ritenendo che la situazione non sia più sostenibile sul piano dei costi e dell'efficienza. Prima con la manovra "Salva Italia" (la legge n. 214 del dicembre 2011,) e, successivamente, con il d.l. n. 95/2012 (la "spending review"), si imbocca un percorso di razionalizzazione dell'amministrazione locale. Il Governo risponde alla richiesta di un «serio impegno» per abolire livelli amministrativi intermedi «come le Province», inserita nella lettera inviata al Governo italiano il 5 agosto 2011 dall'allora Presidente della BCE Trichet e dal successore in pectore, Mario Draghi. Con il primo provvedimento il Governo ridefinisce le Province come organi di indirizzo e coordinamento: eliminando l'elezione diretta del Presidente, abolendo le Giunte, riducendo a dieci i consiglieri e tagliando le spese per le funzioni. Con il secondo provvedimento si ricerca il coinvolgimento di Regioni e Consigli delle Autonomie Locali (CAL) nel ridisegno degli ambiti territoriali delle Province, in base a **requisiti minimi** (2.500 chilometri quadrati e 350.000 abitanti) fissati dal Consiglio dei Ministri.

I parametri per mantenere in vita le Province si basano sulla constatazione che per gestire efficacemente competenze come edilizia scolastica, viabilità e trasporto pubblico, ambiente e smaltimento dei rifiuti, servono ambiti di programmazione di "area vasta", superando confini amministrativi ristretti. Nello stesso

provvedimento, si intende finalmente dare attuazione al dettato costituzionale, istituendo dieci città metropolitane e prevedendo la contestuale soppressione delle relative Province. Con altri provvedimenti vengono assegnati ai Comuni funzioni amministrative statali in capo alle Province e si imposta il riordino degli uffici territoriali del Governo (a cominciare dalle Prefetture).

## 2. **Il congelamento del riordino delle Province**

Ma il decreto-legge n. 188 del 5 novembre 2012, che ridisegna l'ambito territoriale delle Province in base alle proposte delle Regioni, diventa una delle vittime della crisi di governo; stessa sorte per gli emendamenti sul riordino del sistema camerale, presentati nello stesso periodo con logiche bipartisan alla competente Commissione del Senato. La chiusura anticipata della legislatura determina la mancata conversione del decreto 188 che contiene l'elenco delle nuove Province, le procedure per la successione dei nuovi enti agli attuali, l'assegnazione delle funzioni e delle risorse, le regole di formazione dei relativi organi, oltre alle indicazioni sulla disciplina delle città metropolitane, sul riassetto dell'amministrazione periferica dello Stato e degli uffici territoriali del Governo.

Per evitare di accentuare l'incertezza del quadro normativo, un emendamento alla legge di stabilità 2013 evita la **decadenza** della riforma, disponendone il **congelamento**. In tal modo, la mancata conversione del decreto non determina automaticamente la cancellazione di numerose disposizioni collegate (inserite in altri provvedimenti) che per esplicare i propri effetti necessitano comunque del completamento del riordino. Basti pensare all'articolo 17 del d.l. n. 95/2012, che condiziona "all'esito della procedura di riordino" l'effettivo passaggio alle Province delle funzioni "fondamentali", in aggiunta a quelle di "indirizzo e coordinamento". Definendo il blocco del percorso di riordino una "condizione sospensiva", si riesce, ad esempio, a non annullare il passo avanti compiuto dal Governo nel luglio 2012 con l'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province, inquadrate dall'articolo 117 della Costituzione. Un'incertezza ancora maggiore avrebbe potuto investire tempi e modi di formazione degli organi delle Province, considerato il mancato varo di nuove norme elettorali, da mesi in gestazione (senza alcuno sbocco) alla Camera dei Deputati.

Per scongiurare il "caos" normativo e istituzionale e non tornare indietro rispetto alle tappe intermedie del percorso di riforma interrotto, prevale dunque la proposta di "congelare" la riforma, rinviando di un anno le principali scadenze. La legge di stabilità dispone, più in dettaglio, il rinvio del rinnovo degli organi di governo delle Province: slitta al 31 dicembre 2013 la scadenza per l'adozione della nuova disciplina elettorale; qualora gli organi in carica (inclusi i commissari già nominati) vengano a scadenza, il Governo provvederà (o procederà nuovamente) al commissariamento dell'ente. Oltre al salvataggio in via transitoria dell'individuazione delle funzioni fondamentali, viene sospeso il trasferimento ai Comuni, da parte di Stato e Regioni, delle funzioni e delle risorse umane e strumentali attribuite alle Province. E' parimenti rinviato al 31 dicembre 2013 il riordino della geografia provinciale, confermando i parametri minimi per il riordino deliberati dal Consiglio dei Ministri il 20 luglio 2012 e gli adempimenti procedurali compiuti da CAL e Regioni.

Dopo anni di sterile dibattito sul destino dell'ente intermedio, il congelamento della riforma rinvia alla nuova legislatura il superamento degli ostacoli che si frappongono al riordino delle Province e al ridisegno della geografia amministrativa del Paese. Il Parlamento e il Governo difficilmente potranno procrastinare molto oltre le scadenze fissate il riordino, dovendo scegliere se completare il precedente disegno o modificarlo, adottando soluzioni ancora più radicali. La fissazione di tempi definiti per concludere il riordino produce

riflessi anche sui giudizi di legittimità costituzionale pendenti sulla norma che ridefinisce la Provincia come organo di coordinamento di area vasta, senza rappresentanza elettorale diretta. Nei ricorsi presentati da alcune Regioni si evidenzia che solo una legge costituzionale avrebbe potuto introdurre una modifica considerata lesiva dell'autonomia di un organo previsto dalla Costituzione. La legge ordinaria approvata si presenterebbe, quindi, in contrasto con i principi generali della disciplina degli enti locali. In caso di accoglimento del ricorso, le Province tornerebbero a posizionarsi come enti di primo livello. Nel novembre 2012 la Corte Costituzionale rinvia la decisione sul ricorso al luglio 2013, in attesa di una più compiuta definizione del quadro normativo.

La decisione dell'Assemblea regionale siciliana, che abolisce le nove "Province regionali" con un iter assai veloce (meno di 20 giorni dalla presentazione del disegno di legge da parte della Giunta, avvenuto il 6 marzo 2013) indica una linea di tendenza che potrebbe consolidarsi a livello nazionale nei prossimi mesi. L'Assemblea regionale siciliana cancella la tornata elettorale, inizialmente prevista a maggio, sostituendo i Consigli provinciali in scadenza con un Commissario straordinario. Alle Province subentreranno, entro il 31 dicembre 2013, i Consorzi tra Comuni e Città metropolitane, enti intermedi di secondo grado che non potranno scendere sotto la soglia di 150mila abitanti. Sono messi in discussione anche gli oltre duecento enti, società e consorzi partecipati dalle Province. In sintesi, si persegue l'obiettivo di mettere in rete strutture omogenee "di area vasta". Entro il 31 dicembre 2013 spetterà all'Assemblea regionale siciliana fissare le regole per riallocare le competenze e i circa 6.500 dipendenti degli enti disciolti. In sintesi, una Regione a statuto speciale tradizionalmente considerata (a torto o a ragione) fonte di sprechi e clientelismi, si muove nella direzione della ricerca di efficienza del sistema amministrativo e della riduzione dei costi della politica, rilanciando le proposte di abolizione delle Province da tempo in circolazione a livello nazionale. Un segnale analogo (per ora inspiegabilmente disatteso) si registra nel 2012 in un'altra Regione a statuto speciale, in occasione dei referendum sull'abolizione delle Province della Sardegna.

Più recenti le indicazioni contenute nella "Relazione Finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali", istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica, utile punto di riferimento per il programma del Governo Letta. Nel capitolo sui rapporti tra Stato e Regioni si auspicano "ipotesi di accorpamento su base volontaria delle Regioni di piccole dimensioni (ad eccezione delle Regioni a Statuto speciale) allo scopo di garantire un governo più efficiente." Oltre a una riforma del federalismo fiscale e dei criteri del fondo di trasferimento perequativo agli enti locali, si prevede "la drastica semplificazione dei livelli intermedi di amministrazione tra Regione e Comune". Alcuni dei componenti di quel Gruppo di lavoro vengono inseriti nella Commissione consultiva dei 35 esperti di diritto, chiamata a fornire indicazioni sulle modifiche da apportare alla Costituzione. Spetterà nei prossimi mesi al Comitato dei 40 (20 deputati e 20 senatori) scrivere i progetti di revisione della seconda parte della Costituzione (su materie come la forma di Stato, di governo, il bicameralismo), da sottoporre in tempi contenuti al dibattito parlamentare.

### 3. **Gestione associata delle competenze dei Comuni: le tendenze in atto in Emilia-Romagna**

In Emilia-Romagna la battuta d'arresto sul riordino delle Province non determina il blocco dei percorsi di razionalizzazione dei sistemi territoriali di governo. Anche in ambito regionale, il dibattito sugli accorpamenti dei territori provinciali risente dei limiti di una normativa statale condizionata più dalle esigenze di contenimento della spesa che dalla necessità di una riforma costituzionale dell'insieme degli enti locali. Ciò spiega perché la discussione sul riordino degli ambiti territoriali delle Province si orienti, soprattutto nei

quotidiani locali, verso una poco produttiva difesa dell'identità storica dei territori, lasciando parzialmente in ombra le modalità per razionalizzare la gestione delle competenze. Nonostante tale vizio di origine, il confronto politico in Emilia-Romagna riesce ad affrontare temi di maggiore respiro e prospettiva, come l'interconnessione tra la gestione delle residue competenze provinciali e l'affidamento crescente di funzioni e attività alle Unioni dei Comuni.

In questa direzione spinge anche la revisione delle modalità di esercizio delle competenze da parte dei Comuni di minor dimensione. Non si tratta di una questione di poco conto. Più della metà del territorio italiano fa capo ad amministrazioni comunali (circa il 70 per cento del totale) che, per la loro esigua dimensione, già negli anni Sessanta ricevono la nota definizione di "Comuni-polvere" da parte di Massimo Saverio Giannini, uno dei più autorevoli studiosi dell'ordinamento degli enti locali. Nei piccoli Comuni vivono circa 14 milioni di persone: una cifra pari a quella delle città metropolitane. Il tema della cooperazione intercomunale non riguarda solo l'Italia. E' il campo sul quale si sta giocando in tanti paesi d'Europa la partita dell'adeguatezza e dell'irrobustimento del sistema delle autonomie locali.

In base alla tempistica prevista dalla normativa statale sul contenimento della spesa pubblica, i Comuni fino a 5.000 abitanti (se in zone montane, fino a 3.000) sono **obbligati a esercitare in via associata** le funzioni **fondamentali**, attraverso la stipula di convenzioni o l'adesione a un'Unione. Almeno tre funzioni fondamentali devono essere gestite in forma associata a decorrere dal 1 gennaio 2013, con rinvio al 1 gennaio 2014 per tutte le restanti funzioni fondamentali. E' prevista inoltre la possibilità, per le amministrazioni fino a 1.000 abitanti, di esercitare mediante un'Unione di Comuni **tutti** i servizi pubblici e le funzioni (anche quelli non fondamentali). La soglia minima delle Unioni di Comuni è fissata in 10.000 abitanti, salvo diverso limite individuato con legge regionale.

In Emilia-Romagna, in particolare, proseguono i percorsi di promozione dell'associazionismo tra enti locali, adottando le stesse logiche di area vasta alla base delle proposte formulate dal CAL e dalla Regione: la Provincia unica della Romagna; gli accorpamenti tra Modena e Reggio Emilia e tra Parma e Piacenza. Con la legge regionale n. 21 del dicembre 2012 ("Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza") vengono fissati i criteri per il riordino territoriale e si individua in 30.000 abitanti la dimensione ottimale ai fini della gestione associata obbligatoria delle funzioni dei Comuni. La novità maggiore risiede nel coinvolgimento nella gestione associata dei **Comuni di maggior dimensione** ricadenti negli ambiti territoriali ottimali (esclusi i capoluoghi di Provincia). L'apporto e l'esperienza gestionale di tali amministrazioni vengono considerati necessari per elevare, nell'ambito di una dimensione "omogenea e ottimale per area geografica", la capacità di conseguire economie di scala.

Parallelamente, non mancano i Comuni che decidono di procedere a fusioni volontarie. Il 15 aprile 2013 la Giunta regionale approva quattro "percorsi virtuosi per potenziare i servizi alla persona, il sostegno alle aziende e la cura del territorio" (in provincia di Ferrara, Rimini, Parma e Reggio Emilia). Il primo dei quattro progetti di fusione riguarda i Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia in provincia di Ferrara, intenzionati a dar vita a un Comune da quasi 12.000 abitanti. Stessa scelta per Sissa e Trecasali (Provincia di Parma, 8.000 abitanti), Torriana e Poggio Berni (Provincia di Rimini, 4.800 abitanti) e Toano e Villaminuzzo (Provincia di Reggio Emilia, 8.500 abitanti). Le richieste di fusione vengono esaminate dalla Regione dopo il voto favorevole dei Consigli comunali. Per ogni territorio seguiranno, nel prossimo autunno, il referendum

consultivo e il voto definitivo da parte dell'Assemblea legislativa regionale, chiamata a dare il via libera alla nascita di Comuni più grandi.

La Regione è da tempo impegnata a incentivare e affiancare questi percorsi virtuosi, volti a ridurre i costi di gestione e a liberare risorse per comunità attraversate, a partire dalla fine del 2008, da una crisi economica di origine internazionale che sembra non avere fine. L'obiettivo comune è far crescere il consenso sociale attorno a queste proposte. Per quanto riguarda le esperienze precedenti, lo scorso autunno risulta approvata la fusione in provincia di Bologna tra Bazzano, Monteveglio, Savigno, Castello di Serravalle e Crespellano, che dal 1 gennaio 2014 daranno vita al Comune di Valsamoggia; il 9 giugno 2013 si terrà il referendum consultivo tra i cittadini di Savignano sul Rubicone e San Mauro Pascoli, in provincia di Forlì-Cesena. Tutti i Comuni nati da fusione possono usufruire di finanziamenti straordinari statali e regionali per 15 anni (in base alla popolazione e all'estensione); per 2 anni risultano, inoltre, esentati dai vincoli del Patto di stabilità.

#### 4. **L'autoriforma degli enti camerali**

Mentre in altri Paesi europei si mette mano al riordino degli enti locali con normative organiche, in Italia - come sottolineato - lo stallo sui progetti di riforma costituzionale impone di procedere con (più o meno improvvisati) decreti legge dettati dall'urgenza di tagliare la spesa pubblica. Molti di questi interventi statali si risolvono nel nulla di fatto, anche a causa di frequenti ricorsi sui profili di legittimità costituzionale. In qualche caso, vengono imposte normative regionali che tendono a procedere orgogliosamente per proprio conto, anche sul versante dei principi fondamentali. Al di là di questi evidenti limiti, resta a tutt'oggi "congelato" il disegno di riorganizzazione degli enti intermedi a livello territoriale, che dovrebbe portare entro la fine del 2013 - oppure, più realisticamente, entro i 18 mesi di tempo del percorso di riforma costituzionale avviato dal Governo Letta - a una decisione sulla "soluzione siciliana" dell'abolizione (o, in alternativa, sulla nuova geografia derivante dagli accorpamenti) delle Province e sulla nascita delle città metropolitane.

Cresce nel frattempo il ruolo della gestione associata delle competenze delle amministrazioni comunali, attraverso convenzioni oppure Unioni e consorzi di Comuni. Una cosa sembra sicura, al di là dell'incertezza sulla tempistica e sugli esiti dei ricorsi delle Regioni alla Corte Costituzionale: gli ambiti amministrativi provinciali, come fino ad oggi li abbiamo conosciuti, sono destinati ad essere superati. Verranno dunque riorganizzati i livelli territoriali nel cui ambito hanno operato di norma gli enti camerali. L'unica eccezione si ravvisa in Sardegna, dove gli enti camerali sono riusciti a sganciarsi dall'ingiustificato raddoppio (da quattro a otto) delle Province. Anche se a causa dello scioglimento anticipato della legislatura risultano accantonate le proposte presentate al Senato per la ridefinizione degli ambiti territoriali di operatività delle CCIAA, il completamento del percorso di riordino delle Province spingerà a una verifica dell'attuale assetto degli enti camerali.

Il sistema camerale non arriva impreparato a questa sfida. A livello regionale, già nelle Convention di Ferrara (ottobre 2010) e Milano Marittima (ottobre 2011) vengono approfondite le esperienze sviluppate dalle Unioni dei Comuni dell'Emilia-Romagna e, parallelamente, le strategie camerali per impostare la gestione associata delle competenze e i programmi integrati, rafforzando la collaborazione intercamerale e adottando logiche di intervento di area vasta. Nella Convention di Reggio Emilia (ottobre 2012) il confronto con le associazioni di

rappresentanza delle imprese e le istituzioni prende le mosse dal documento sul "riordino degli ambiti territoriali di riferimento delle CCIAA per elevare l'efficienza degli interventi per la competitività delle imprese" approvato nel settembre 2012 dalla Giunta di Unioncamere Emilia-Romagna. L'Unioncamere italiana porta tale documento all'attenzione delle altre Unioni regionali, nella convinzione che i parametri correlati all'estensione del territorio e alla consistenza della popolazione individuati per il riordino delle Province non costituiscano un valido punto di riferimento per la riorganizzazione degli enti camerali.

L'impostazione del documento della Giunta di Unioncamere Emilia-Romagna trova condivisione non solo nel sistema camerale, come dimostrano il dibattito della Convention di Reggio Emilia con i rappresentanti delle associazioni regionali di rappresentanza delle imprese e l'Ordine del Giorno approvato il 24 settembre 2012 dall'Assemblea della CNA Emilia-Romagna. Nell'Ordine del giorno della CNA si sottolinea l'urgenza del varo di "un ridisegno organico dell'articolazione istituzionale e dei suoi ambiti di riferimento istituzionale" e si ritiene "importante e condivisibile l'approccio che ritroviamo nel documento approvato da Unioncamere Emilia-Romagna sulla razionalizzazione del sistema camerale", in quanto "traccia la direzione di marcia di un possibile percorso di riorganizzazione, prendendo a riferimento la stella polare dell'ottimizzazione della gestione delle competenze camerali, perseguendo economie di scala e di specializzazione, in modo da aumentare il volume degli interventi di promozione dell'economia, contenendo ad un tempo i costi". A conclusione dell'Ordine del Giorno, si legge che "la CNA dell'Emilia-Romagna, direttamente ed in sintonia con i propri rappresentanti all'interno del sistema camerale della regione, si farà promotrice e sostenitrice di queste posizioni ed opererà affinché le stesse possano trovare in sede nazionale accoglimento e condivisione".

Dopo un ampio confronto, nell'Assemblea nazionale di Unioncamere (Venezia, 28 ottobre 2012) i Presidenti approvano all'unanimità le proposte di "ridisegno dell'organizzazione territoriale delle Camere di commercio: una proposta di autoriforma secondo la logica dell'autonomia funzionale". Il documento fissa i criteri generali per il riordino degli enti camerali, inserendoli in una piattaforma di intervento per promuovere le economie locali ed elevare la competitività delle imprese. Il documento approvato a Venezia conferma che per elevare l'efficienza delle competenze camerali non servono i parametri adottati per il riordino delle Province (consistenza della popolazione e superficie territoriale). Si propongono in alternativa criteri di **auto-sostenibilità economica** delle attività - lasciando al Ministero dello Sviluppo Economico il compito di ridefinire gli ambiti territoriali di operatività degli enti camerali - integrati dall'estensione su grande scala delle modalità di gestione associata delle competenze, andando oltre le scarse formulazioni del decreto del 2010. La riforma del 2010, infatti, impone la gestione associata obbligatoria alle CCIAA con meno di 40.000 imprese, limitatamente alle sole funzioni di regolazione del mercato. Nel documento si invitano gli enti camerali a sperimentare, nella logica dell'autoriforma, interventi sperimentali di razionalizzazione della gestione delle competenze e dei servizi, all'insegna delle economie di scala e del contenimento dei costi, in modo da recuperare risorse per la promozione dell'economia. Allo stesso tempo si sottolinea che la ricerca di dimensioni ottimali nell'esercizio delle competenze, attraverso la sperimentazione su larga scala della gestione associata, non deve indebolire il radicamento territoriale e la funzione di prossimità con le imprese delle Camere di commercio.

Il Ministro dello Sviluppo Economico a Venezia si dichiara disponibile a formulare proposte di riforma degli ambiti di operatività delle strutture camerali, prendendo a riferimento criteri alternativi a quelli individuati per il riordino delle Province. Le proposte approvate a Venezia sono, del resto, in linea con il decreto legislativo

di riforma del 2010, predisposto dal MISE dopo verifiche con la Conferenza delle Regioni e con le Commissioni parlamentari, che rafforza il posizionamento delle CCIAA come autonomie funzionali, espressione della comunità delle imprese sulla base del principio di sussidiarietà riconosciuto dall'articolo 118 della Costituzione. La riforma del 2010 conferma la specificità del sistema camerale nel panorama degli enti pubblici, in considerazione della presenza nelle Giunte e nei Consigli camerali dei rappresentanti delle imprese, dei consumatori, dei sindacati dei lavoratori e degli ordini professionali. Come già evidenziato all'inizio, la fine anticipata della legislatura impedisce il varo del pacchetto di emendamenti presentati al Senato per ridisegnare la mappa territoriale degli enti camerali.

## 5. Le iniziative del sistema camerale dell'Emilia-Romagna

In attesa della ripresa del percorso interrotto di riordino degli enti intermedi, l'Unioncamere decide di procedere comunque con proposte di razionalizzazione di alcune funzioni camerali nella forma della gestione associata. Anche in Emilia-Romagna il sistema camerale è consapevole della necessità di raccogliere la sfida della competitività e dello sviluppo del Paese, rilanciando un percorso di riorganizzazione delle modalità di gestione delle competenze, per rispondere con sempre maggiore efficacia alle istanze delle imprese da cui derivano le risorse economiche di cui dispone. Parallelamente, il sistema camerale è impegnato a collaborare con un'ampia platea di soggetti pubblici e associativi anche in Emilia-Romagna per contribuire ad uscire dalla crisi strutturale in cui versa l'economia, partendo dall'adesione nel novembre 2011 al "Patto per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", promosso dalla Regione.

In coerenza con l'adesione al Patto, il sistema camerale dell'Emilia-Romagna intende impostare interventi sperimentali, per ambiti territorialmente omogenei, per elevare la competitività delle imprese, facendo riferimento a criteri di sussidiarietà, adeguatezza e specializzazione nell'impostazione degli interventi pubblici e superando l'attuale assetto imperniato su confini amministrativi spesso angusti. Una particolare attenzione in questi mesi a livello nazionale sarà riservata al tema del **racordo tra formazione e mercato del lavoro**, tenendo presente il peggioramento della disoccupazione, soprattutto giovanile, e che un tassello da perfezionare nei provvedimenti di riordino delle competenze delle Province riguarda la ricollocazione delle competenze sulla formazione professionale e sul mercato del lavoro (Centri per l'impiego). Le proposte individuate da Unioncamere spaziano dalla semplificazione della riforma dell'apprendistato alla costruzione di una regia unitaria a livello nazionale che veda coinvolti sui territori diversi attori, tra cui le Camere di commercio; per ridare slancio ai servizi per l'impiego. Sull'imprenditorialità, appare necessaria l'istituzione di un sistema ordinario di assistenza alla nascita di nuove imprese, articolato in servizi omogenei su tutto il territorio, che incoraggino l'innovazione, prevedano un accesso facilitato al microcredito e favoriscano l'utilizzo di fonti alternative di finanziamento".

In Emilia-Romagna, a partire dal 2001 la Regione avvia un percorso che ha portato a rinnovare le strutture e le piattaforme informative e soprattutto i servizi offerti, aggiungendo a quelli amministrativi (tipici dei vecchi Uffici di collocamento) nuovi servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro. Viene parallelamente potenziata la formazione per gli adulti, che in questo periodo di crisi va considerata uno strumento suscettibile di determinare ricadute positive in termini occupazionali, al pari delle esperienze di alternanza scuola-lavoro sulle quali il sistema camerale ha maturato importanti esperienze, inquadrate nel Protocollo di



collaborazione rinnovato nel dicembre 2010 tra l'Unione Regionale e l'Assessorato regionale competente. Utilizzando i dati del sistema Excelsior (realizzato in collaborazione con il Ministero competente) e del Registro delle imprese, le CCIAA dell'Emilia-Romagna possono raggiungere in maniera mirata le aziende, segnalando le professionalità che stanno cercando.

La sperimentazione della gestione associata in ambito regionale può avvalersi di esperienze consolidate di lavoro in rete grazie al c.d. "progetto network" che, a partire dal 1996, garantisce estese modalità di coordinamento delle attività camerali. Lo attestano la gestione comune del piano formativo per il personale camerale e del Servizio legale. Dopo il completamento di un progetto di fattibilità, dal giugno 2013 è previsto l'avvio di una sperimentazione - attraverso una convenzione pluriennale stipulata tra l'Unione regionale e le singole CCIAA per gestire un programma annuale integrato di attività - per la gestione associata delle funzioni di statistica e di monitoraggio dell'economia. La sperimentazione si basa su una metodologia messa a punto dal Comitato dei Segretari Generali, coinvolgendo il Gruppo network regionale dei responsabili degli uffici studi. Il presupposto è che la gestione associata **non** costituisce **l'obiettivo** da perseguire, ma **lo strumento** per conseguire economie di scala e di specializzazione. Attraverso la standardizzazione presso l'Unione regionale di alcune fasi del processo di lavoro (dall'acquisizione delle banche dati alla c.d. "fabbrica delle informazioni") si intende specializzare e valorizzare il lavoro di ogni CCIAA nell'interpretazione delle dinamiche economiche - tenendo conto delle specificità di ogni territorio - e nelle iniziative di informazione e comunicazione, in modo da contribuire ad orientare più efficacemente gli interventi pubblici per lo sviluppo del sistema delle imprese.

Risale all'inizio del 2013 l'avvio di un secondo progetto di fattibilità finanziato dal fondo di perequazione che riguarda l'efficientamento di quattro tipologie di funzioni (mediazione e giustizia alternativa; attività sanzionatoria; acquisizione e gestione risorse umane; fornitura di beni e servizi) individuate dal Comitato dei Segretari Generali. Adottando una metodologia basata sull'analisi dei costi/benefici tipica di una logica imprenditoriale, con l'apporto di strutture specializzate e il coinvolgimento di tutti gli enti camerali, si intende in primo luogo tracciare una mappa che quantifica l'impatto economico potenzialmente conseguibile attraverso la razionalizzazione dei processi di lavoro. Si stima che le quattro attività individuate, oltre alla funzione della statistica e degli osservatori economici oggetto della citata convenzione, assorbano poco meno del 17 per cento del totale dei costi dei processi delle CCIAA dell'Emilia-Romagna. Il potenziale di razionalizzazione dei costi degli interventi allo studio risulta certamente significativo. In base ai dati disponibili a livello nazionale ricavati dai bilanci consolidati, l'attività anagrafico-certificativa relativa alla gestione del Registro imprese e degli Albi richiede costi più elevati (intorno al 44 per cento) e, di conseguenza, presenta più ampi margini di razionalizzazione delle risorse. In prospettiva, anche questa tematica verrà ulteriormente approfondita, a livello sia regionale che nazionale, anche se già sono alle spalle robusti interventi di razionalizzazione, effettuati per consentire elevati processi di telematizzazione, con l'esteso utilizzo di PEC e firma digitale, idonei a dematerializzare e semplificare gli adempimenti, oltre che a ridurre il costo a carico delle imprese.

Dopo il varo del decreto legislativo del 2010, che incoraggia la formula dell'**azienda speciale intercamerale** come strumento specializzato a servizio di più CCIAA, in ambito regionale vengono impostate iniziative per l'utilizzo congiunto dell'attività di tali strutture. Vengono attuati i Protocolli di collaborazione operativa tra l'Unione regionale, quattro aziende speciali e le CCIAA di riferimento: il primo Protocollo, sottoscritto nel luglio 2010 con Promec e CCIAA di Modena, riguarda la gestione di programmi

integrati di internazionalizzazione; il secondo, sottoscritto con CISE e CCIAA di Ravenna per programmi di innovazione e responsabilità sociale d'impresa, risale al gennaio 2011; il terzo del febbraio 2011 con SIDI Eurosportello e CCIAA di Ravenna tocca i temi della normativa comunitaria, dell'innovazione e dell'internazionalizzazione; l'ultimo siglato il 28 novembre 2011 con SSICA e CCIAA di Parma è riservato alla competitività delle imprese del settore conserviero. Attraverso la stipula dei Protocolli, sulla base delle esigenze delle imprese di ciascuna CCIAA, le strutture specializzate vengono utilizzate come braccio operativo nell'attuazione di programmi integrati in ambito regionale su temi che riguardano la competitività dell'economia. Da citare, tra le iniziative "a geometria variabile", anche il Protocollo di collaborazione sottoscritto nel 2012 dal Presidente Filetti per l'Azienda speciale CTC della CCIAA di Bologna e dall'Azienda speciale FO.AR. (Formazione Aretina) della CCIAA di Arezzo, che persegue l'obiettivo di condividere i rispettivi know how ed expertise in ambito formativo per rafforzare la piattaforma di offerte, con particolare riguardo all'alta formazione di tipo manageriale, tenendo presente che CTC e FO.AR. operano in ambiti territoriali diversi e, quindi, la collaborazione risulta finalizzata essenzialmente ad ampliare il bacino di riferimento delle due strutture. Le esperienze di collaborazione intercamerale avviate in questi anni potrebbero agevolare percorsi di razionalizzazione più avanzati, nella direzione dell'azienda speciale intercamerale. E', da questo punto di vista, allo studio delle tre CCIAA della Romagna un percorso di riorganizzazione su base intercamerale delle due aziende speciali CISE e SIDI Eurosportello.

Più in generale, nei diversi contesti territoriali sul versante della gestione associata sono aperti molteplici "cantieri" di sperimentazione innovativa, con l'obiettivo di costruire efficienza riducendo i costi a parità di prestazioni, per posizionare il sistema camerale all'avanguardia dello sforzo di contenimento della spesa richiesto alla Pubblica Amministrazione. Il sistema camerale dell'Emilia-Romagna opera in collaborazione con la task force attivata dall'Unioncamere, in grado di supportare adeguatamente le esperienze per potenziare i tratti innovativi delle collaborazioni intercamerali e verificare gli spazi di gestione associata a livello interregionale e nazionale di alcune funzioni specializzate, in modo da individuare a geometria variabile bacini ottimali di utenza. A rallentare le esperienze si ravvisa peraltro la carenza di un quadro normativo simile a quello a disposizione dei Comuni. Come indica la normativa di incentivazione delle Unioni di Comuni, i finanziamenti del Fondo di perequazione potrebbero essere utilizzati per accelerare la proiezione su grande scala dei progetti di gestione associata delle competenze e di riconfigurazione con logiche intercamerali dell'attività specializzata delle circa 130 aziende speciali costituite dagli enti camerali.

Il fondo di perequazione, introdotto dalla legge 580 del 1993, dovrà assolvere sempre più incisivamente alla funzione di garantire un punto di equilibrio tra esigenze di solidarietà e ricerca di efficienza nell'utilizzo del diritto annuale proveniente dalle imprese. I dati sull'utilizzo delle risorse del fondo perequativo assegnate nel tempo per contrastare la rigidità di bilancio individuano a ben vedere gli enti camerali che non riescono strutturalmente a recuperare adeguati livelli di auto-sostenibilità economica, a causa del ridotto bacino di utenza imprenditoriale o dell'elevato livello dei costi di funzionamento. Punti più avanzati di equilibrio tra solidarietà ed efficienza nella distribuzione delle risorse finanziarie del fondo di perequazione si possono dunque garantire estendendo a livello normativo, le limitate formulazioni introdotte per la prima volta nel 2010 sulla gestione associata delle competenze.

Mentre procedono gli interventi pilota sulla gestione associata per perseguire più elevati livelli di efficienza, il sistema camerale dell'Emilia-Romagna ritiene necessaria una manovra di razionalizzazione di tutti i punti della rete camerale. Anche a livello nazionale si deve intensificare l'impegno per rendere più spedito il

percorso avviato di riposizionamento delle strutture nazionali di sistema, ricercando anche in questo caso economie di scala e di specializzazione, attraverso sia operazioni di fusione e accorpamento, sia la messa in comune di servizi, professionalità e sedi. Vanno parimenti verificati i livelli di funzionalità dei servizi delle strutture di rappresentanza, dall'Unioncamere alle Unioni regionali, strutture che in troppi contesti territoriali risultano ancora prive delle professionalità necessarie per supportare adeguatamente gli enti camerali. Da questo punto di vista, sarebbe opportuno organizzare una Convention nazionale del sistema camerale sui programmi di attività e sui livelli di efficienza delle Unioni regionali, anche in vista dell'avvio, a partire dal 2014, della nuova programmazione dei fondi strutturali comunitari, occasione da non perdere per il nostro Paese per utilizzare soprattutto nelle Regioni meridionali risorse decisive per aprire una nuova fase di sviluppo. In quella sede, una specifica riflessione andrebbe portata avanti sulla soglia minima dimensionale che consente l'effettiva funzionalità di un'Unione regionale, se è vero che - come visto a proposito delle proposte formulate dai dieci saggi incaricati dal Capo dello Stato - potrebbe aprirsi la discussione anche sull'opportunità di promuovere fusioni volontarie tra Regioni composte da due sole Province.

Il sistema camerale deve dunque rafforzare l'impegno a tutti i livelli per adottare le soluzioni organizzative che consentano di svolgere ancora più efficacemente la propria funzione. Parallelamente, anche in Emilia-Romagna proseguiranno le iniziative e gli interventi camerali sui diversi fattori che condizionano il livello di competitività delle imprese, per imboccare in collaborazione con un'ampia platea di soggetti pubblici ed associativi un nuovo sentiero di crescita economica. Sapendo che a tal fine è necessario aprirsi al nuovo, adottare logiche "di area vasta" e fare riferimento a criteri di sussidiarietà, adeguatezza e specializzazione nell'impostazione degli interventi pubblici. Anche il sistema camerale è chiamato a continuare a fare la sua parte ai fini di una più efficace impostazione, per ambiti territorialmente omogenei, degli interventi per la promozione della competitività delle imprese.

L'insieme delle iniziative avviate dal sistema camerale prendono in conclusione le mosse dalla consapevolezza che, in questa fase di crisi perdurante dell'economia, le imprese hanno bisogno non solo di associazioni di rappresentanza in grado di aggiornare la missione e l'organizzazione territoriale. Si richiede parimenti una elevata capacità delle istituzioni (con le quali il mondo associativo si interfaccia) di impostare interventi integrati per elevare il grado di competitività del sistema economico nel suo complesso. Da questo punto di vista l'istituto camerale presenta spiccate peculiarità, in quanto posizionato a cavallo tra pubblico e privato. La Camera è, in una parola, la **casa dell'economia**. Un ente pubblico operante in regime di autonomia funzionale per promuovere lo sviluppo delle economie locali, guidato da amministratori che provengono dal mondo associativo e che sono in grado di imprimere una logica operativa improntata ai criteri di efficienza e operatività caratteristici soprattutto del mondo delle imprese.

