

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1755

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore GENTILE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° AGOSTO 2007

Modifica all’articolo 19 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, in
materia di ordinamento del personale delle camere di commercio,
industria, artigianato e agricoltura

ONOREVOLI SENATORI. - I dipendenti delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) si trovano, da tempo, relegati nel comparto di contrattazione collettiva nazionale «regioni e autonomie locali», pur non avendo alcun collegamento con il personale di tale comparto e pur svolgendo funzioni e compiti totalmente diversi da quelli attribuiti al personale appartenente agli enti territoriali, sia sotto il profilo delle finalità perseguite sia per la metodologia usata. È opinione comune che le CCIAA siano enti profondamente diversi dagli enti locali territoriali e che le stesse siano dotate di caratteristiche uniche e peculiari che derivano, innanzitutto, dalla loro origine storica, quali associazioni di particolari categorie di persone, portatrici di interessi emergenti prevalentemente nei settori dell'economia. Da qui, gli ulteriori elementi caratterizzanti queste speciali istituzioni: il ruolo di intermediarie tra il sistema delle imprese e la pubblica amministrazione locale, regionale, nazionale ed europea; le vaste competenze del mercato economico, nazionale ed internazionale, con funzioni pubbliche per la regolazione e la trasparenza dello stesso; l'ampia autonomia che le contraddistingue, sotto il profilo statutario, organizzativo e finanziario, in quanto, da un lato, esponenti del mondo imprenditoriale, dall'altro, rappresentanti di un complesso strutturato di interessi economici generali, con funzioni pubbliche di servizio; la natura di soggetti di «autogoverno» dei processi economici, ma anche di destinatarie di importanti attribuzioni ad esse delegate dallo Stato e dalle regioni; i compiti di programmazione (si pensi all'articolo 24 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze possa avvalersi delle CCIAA

per l'esercizio delle funzioni di programmazione economica e finanziaria, nonché per la verifica delle politiche di coesione), di consulenza e di supporto, che le CCIAA sono chiamate a svolgere in sinergia con le amministrazioni centrali e periferiche (ad esempio, la creazione dello Sportello unico per le attività produttive, gli Osservatori camerali sul commercio, lo sviluppo delle banche dati su rete informatica); il delicato ruolo di «agente certificatore», in qualità di organismo *super partes* che promuove, valorizza e tutela gli interessi della comunità (si pensi, ad esempio, alla certificazione antimafia); l'azione di internazionalizzazione dell'economia italiana e di incremento delle imprese italiane all'estero, svolta dalle CCIAA attraverso l'Unioncamere; ed ancora, il riconoscimento delle CCIAA quali soggetti erogatori di «servizi di giustizia alternativa», in quanto dotate del potere di risolvere le controversie tra imprese e tra imprese e consumatori, in sede conciliativa e arbitrale.

Questi e molti altri ancora sono gli elementi che inducono a ritenere le CCIAA come enti pubblici a sé, manifestazione del complesso pluralismo che caratterizza il nostro ordinamento, ovvero espressione del cosiddetto «policentrismo autonomistico».

Ma le diversità esistenti tra gli enti territoriali e le CCIAA emergono anche dalle stesse definizioni che la legislazione vigente fornisce per le CCIAA.

L'articolo 1 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, le qualifica «enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali».

Ed ancora, l'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, al fine di escludere (e di preservare) le CCIAA dalla certossina operazione di conferimento alle regioni e agli enti locali di tutte «le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici», definisce i compiti da queste esercitati localmente come poteri esercitati «in regime di autonomia funzionale», dizione che verrà ripresa anche dal decreto legislativo n. 300 del 1999 per affermare il principio della «univocità» del conferimento delle funzioni amministrative, che possono essere trasferite dal centro alla periferia ma non viceversa, qualificando, peraltro, le Camere di commercio come una rete territoriale per i Ministeri aventi competenza nei settori dell'economia.

Dunque, l'unico legame che, apparentemente, sembrano avere le CCIAA con gli enti territoriali risiede nella dislocazione ambientale e geografica delle CCIAA stesse. Queste, infatti, «hanno sede in ogni capoluogo di provincia e la loro circoscrizione territoriale coincide, di regola, con quella della provincia o dell'area metropolitana» (articolo 1, comma 2, della legge n. 580 del 1993), ma due o più Camere di commercio possono proporre l'accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali in un'unica camera, istituita con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (oggi, Ministero dello sviluppo economico).

Le stesse funzioni attribuite dalla legge di riforma alle CCIAA indicano chiaramente la profonda differenza esistente tra queste e gli enti locali: «funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese, nonché... funzioni nelle materie amministrative ed economiche relative al sistema delle imprese», oltre alle «funzioni ad esse delegate dallo Stato e dalle regioni, nonché quelle derivanti da convenzioni internazio-

nali» (articolo 2, comma 1, della legge n. 580 del 1993). È evidente, poi, che, essendo enti camerali ubicati in ogni capoluogo di provincia, al fine di rendere meglio accessibili i servizi da questi offerti all'utenza, questi organismi non possono che operare ciascuno nell'ambito della propria competenza territoriale, ma ciò non è sufficiente per assimilarli ad un ente locale, assumendo il termine «locale» una valenza totalmente diversa se riferito alle CCIAA, poiché, in tal caso, sta ad indicare esclusivamente l'area geografica in cui le stesse espletano la loro attività, non implicando, in alcun modo, una «localizzazione delle funzioni». In altre parole, dovendo l'impresa «locale», iscritta alla propria CCIAA di appartenenza, confrontarsi con il più ampio sistema imprenditoriale nazionale, ed oggi con quello europeo, è naturale che il soggetto istituzionale preposto a rappresentarla non possa essere limitato dal proprio circoscritto ambito territoriale, essendo il medesimo soggetto anche portatore degli interessi economici generali e dotato del potere di intervenire ed incidere, in modo indipendente ed efficace, nel mercato.

Infatti, non si deve dimenticare che le CCIAA, oltre ad essere dotate di un'ampia autonomia, statutaria, organizzativa e finanziaria, rientrano tra i cosiddetti enti autarchici, possedendo il potere di emanare provvedimenti concreti, ai quali l'orientamento giuridico statale attribuisce la stessa efficacia o esecutorietà degli atti amministrativi dello Stato soggetto (potere tributario, di certificazione, di autorizzazione, di conciliazione, eccetera). A sottolineare le profonde differenze esistenti tra le CCIAA e gli enti locali, differenze che rendono inspiegabile l'inserimento delle prime nel comparto contrattuale dei secondi o, addirittura, il loro stesso inquadramento nella categoria giuridica degli enti locali, sono intervenute anche la dottrina e la giurisprudenza. Autorevoli esponenti della dottrina hanno definito le CCIAA come «enti periferici tipizzati» (A. M. Sandulli),

ovvero come «enti locali non territoriali» (G. Guarino), in quanto, seppure la loro sfera di azione si esplica, in parte, nell'ambito della circoscrizione, né il territorio né le persone che appartengono al territorio rappresentano elementi costitutivi dell'ente camerale.

La giurisprudenza, da parte sua, ha, inizialmente, qualificato le CCIAA come «enti pubblici non territoriali, con competenza istituzionalmente riferita all'ambito provinciale» (Consiglio di Stato, sez. VI, decisione 29 marzo 1977, n. 351). Successivamente, dagli anni '80 ad oggi, sia la giurisprudenza civile sia quella amministrativa si è orientata nel senso di attribuire agli enti camerali la natura di «ente pubblico non economico», distanziandoli, in tal modo, sempre di più, dalla categoria degli enti locali territoriali (Cassazione civile, sezioni unite, sentenze n. 1356 del 9 febbraio 1987 e n. 404 del 17 gennaio 1991; Tar Lazio, sez. III, 9 dicembre 1985, n. 2072).

Infine, per tutte le ragioni sin qui esposte, sembra opportuno che le CCIAA avviino un processo di riforma giuridica che conduca, in via primaria, alla costituzione di un comparto autonomo di contrattazione collettiva, che, da un lato, restituisca agli enti camerali ed ai loro dipendenti quella «autonomia funzionale» che, da sempre, contraddistingue queste istituzioni, definite anche «*Authorities* del mercato articolate sul territorio», e dall'altro, incentivi il personale camerale a svolgere le proprie mansioni secondo i criteri della produttività, della efficienza, della semplificazione, dell'economicità e della razionalizzazione delle risorse, secondo il modello di azione tipico delle imprese private, ma anche in linea con gli obiettivi che, negli ultimi anni, la pubblica amministrazione si è imposta di raggiungere (si rimanda ai principi contenuti nell'articolo 2 della legge delega sul riordino del pubblico impiego, legge 23 dicembre 1992, n. 421, e, soprattutto, agli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).

In quest'ottica, le CCIAA devono poter rappresentare il paradigma supremo della nuova immagine istituzionale, in quanto, essendo l'elemento di congiunzione tra il sistema imprenditoriale e quello pubblico, devono fornire l'esempio concreto della sintesi tra i principi a garanzia e tutela della collettività, propri dell'azione amministrativa ed i canoni dell'efficienza, della snellezza e della produttività, tipici dell'economia privata.

L'inserimento del personale camerale in un unico ed autonomo comparto di contrattazione collettiva nazionale risponde anche ad una precisa esigenza manifestata da tempo dai dipendenti camerali e dalle loro rappresentanze sindacali, quella di omogeneizzare il contenuto dei contratti di lavoro di tutto il personale del settore, al fine di valorizzare ed armonizzare i compiti e le funzioni che ciascuno è chiamato a svolgere. Attualmente, infatti, in ambito contrattuale, esistono notevoli differenze nella regolamentazione dei rapporti di lavoro del personale dipendente dagli enti camerali. Al personale delle CCIAA si applica il testo del contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato per il comparto regioni ed autonomie locali, nel quale sono state inserite, illogicamente, anche le CCIAA; diversamente, la Unioncamere è stata autorizzata a sottoscrivere con l'ARAN, per i propri dipendenti delle CCIAA, in condizioni nettamente superiori rispetto a quelle previste per i dipendenti delle CCIAA, in considerazione del fatto che questo organismo, benché ente pubblico a tutti gli effetti, ai sensi dell'articolo 70, comma 4, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001 (il cosiddetto nuovo testo unico sugli impiegati civili dello Stato), è legittimato a non far parte di alcun comparto di contrattazione ed a stipulare contratti che, per tale motivo, vengono definiti «atipici». Infine, non può essere tralasciato di ricordare che i dipendenti delle unioni regionali, delle aziende speciali e delle società cui partecipano gli enti camerali, essendo tali organismi soggetti di diritto privato,

hanno un contratto regolato interamente dalle norme del codice civile, ciò cui dovrebbero tendere anche i contratti del personale delle pubbliche amministrazioni, sebbene si sia ancora lontani dal raggiungimento di questa ambita meta. Sembra opportuno, quindi, costituire un distinto comparto di contrattazione collettiva, che riunisca ed armonizzi i rapporti di lavoro dei dipendenti camerati, garantendo a tutti, in uguale misura, medesime condizioni e trattamenti retributivi e previdenziali, allo scopo di realizzare appieno i principi di imparzialità ed uguaglianza che la Costituzione italiana riconosce a tutti i cittadini.

D'altra parte, sia la legge n. 421 del 1992, sia il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come ripreso dal citato testo unico sul pubblico impiego, prevedono che i comparti della contrattazione collettiva nazionale devono riguardare «settori omogenei o affini», e si è detto quanto le CCIAA siano profondamente diverse e certamente non assimilabili alla categoria degli enti pubblici territoriali. Ma non deve sfuggire che l'articolo 2, comma 1, della legge n. 421 del 1992, alla lettera *i*), ha autorizzato il Governo a «prevedere che la struttura della contrattazione, le aree di contrattazione e il rapporto tra i diversi livelli siano definiti in coerenza con quelli del settore privato», e inoltre che al comma 2 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001 si legge: «i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa». Ed ancora, l'articolo 45 del medesimo decreto n. 165 del 2001 (testo unico sul pubblico impiego), al comma 2, dispone: «le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi».

In un'ottica di privatizzazione del pubblico impiego, in cui non può e non deve esserci una differenza sostanziale tra rapporti di lavoro privato e rapporti di lavoro pubblico, in cui i comparti pubblici possono e devono essere definiti «in coerenza con quelli del settore privato» ed in cui la parità di trattamento dei lavoratori deve essere garantita ed attuata in modo assoluto, non può continuare ad esistere un sistema frammentario, disorganico e, soprattutto, disomogeneo, come quello previsto per il personale camerale. Nasce, dunque, la concreta possibilità di costituire un comparto di contrattazione in cui fare confluire i dipendenti di tutti gli enti camerati, compresi quelle delle unioni regionali e quelle delle aziende speciali e delle società miste, nel tentativo di giungere ad un unico testo normativo che garantisca condizioni uniformi per tutti, non lontane da quelle attualmente previste per l'impiego privato. Questo obiettivo diviene ancora più importante laddove si consideri il ruolo di paradigma politico-sociale-istituzionale che le CCIAA rappresentano, in qualità di intermediarie tra le imprese private e le pubbliche amministrazioni.

In seconda analisi, qualora non si dovesse raggiungere il traguardo della costituzione di un autonomo comparto di contrattazione nazionale per tutti gli enti camerati, ritenendosi prematuro creare una regolamentazione unica per i rapporti di lavoro privato e per quelli di lavoro pubblico, in considerazione del fatto che il processo di privatizzazione del pubblico impiego non si è ancora compiuto appieno, le strade alternative potrebbero essere ancora due:

1) ottenere che il personale delle CCIAA esca dal comparto di contrattazione collettiva nazionale «regioni ed autonomie locali», per essere assimilato a quello dipendente dalla Unioncamere, al fine, quantomeno, di rendere omogenei le condizioni ed i trattamenti contrattuali dei dipendenti degli enti camerati propriamente pubblici, appli-

cando a tutti il medesimo testo normativo (ad esempio, il testo del contratto collettivo nazionale del personale della Unioncamere, che presenta condizioni certamente più favorevoli). Per realizzare questo obiettivo, si può tentare di costituire un autonomo comparto di contrattazione tra CCIAA ed Unioncamere (d'altra parte, recentemente, anche il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri ed il personale delle varie accademie ed istituzioni, nel settore artistico, hanno conquistato un proprio autonomo comparto), oppure, più semplicemente, le CCIAA potrebbero ottenere l'autorizzazione, di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, per stipulare anch'esse, come l'Unioncamere, contratti «atipici» di lavoro per i propri dipendenti. Sull'opportunità e la ragionevolezza dell'applicazione di una disciplina uniforme, in materia di personale, tanto alle CCIAA quanto alla Unioncamere, un'interessante spunto di riflessione ci è offerto dalla I sezione del Consiglio di Stato, che, con il parere n. 175 del 15 febbraio 1985, aveva da tempo sottolineato come «l'Unione italiana delle camere di commercio, riconosciuta come persona giuridica di diritto pubblico dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1954, n. 709, è un ente pubblico non economico, risultante da un consorzio delle camere stesse, che va inserito nello stesso comparto del quale fanno parte gli enti consorziati, ai fini della contrattazione collettiva» (si veda anche, TAR Lazio, sezione I, 20 maggio 1987, n. 1097);

2) in linea con il parere citato, trasferire il personale delle CCIAA, insieme a quello della Unioncamere, nel comparto di contrattazione collettiva nazionale degli enti pubblici non economici, alla luce non solo del costante e pacifico orientamento dottrinale e giurisprudenziale che qualifica, appunto, tali soggetti come «enti pubblici non econo-

mici», ma anche per le numerose analogie che rendono gli enti camerali certamente più affini agli enti pubblici non economici rispetto a quanto non lo siano agli enti territoriali. Si deve, infine, ricordare la presenza statale nel settore camerale, che si esplica, perlopiù, tanto in fase di programmazione economica quanto in fase di gestione e di controllo del mercato. Ma, soprattutto, il legame con lo Stato deriva alle CCIAA dalla previsione dell'articolo 18 della legge n. 580 del 1993, il quale, al comma 1, lettera a), prevede, tra le forme di finanziamento ordinario delle Camere, «i contributi a carico del bilancio dello Stato quale corrispettivo per l'esercizio di funzioni di interesse generale svolte per conto della pubblica amministrazione». Tali commistioni tra CCIAA e Stato potrebbero far ritenere assimilabili, e non a torto, gli enti camerali alle aziende e alle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, ottimizzando l'inserimento dei primi nel comparto contrattuale delle seconde. Pur tuttavia, anche sulla base della tesi di Cassese, che considera le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo come «enti recessivi», destinati, ben presto, a scomparire, sembra più opportuno perseguire l'obiettivo dell'inquadramento degli enti camerali nel comparto degli enti pubblici non economici. Relativamente all'*iter* propriamente giuridico da seguire per la realizzazione della riforma della disciplina in materia di personale camerale, sarà necessario intervenire sulla legge 29 dicembre 1993, n. 580, modificandone l'articolo 19 ed inserendo, eventualmente, le nuove disposizioni normative che si renderanno necessarie. L'elaborazione del contenuto di queste norme deve essere rimandata ad un momento successivo, essendo la fase della scelta dell'obiettivo da perseguire preliminare ad ogni altra.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il comma 1 dell'articolo 19 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, è sostituito dal seguente:

«1. L'ordinamento del personale delle camere di commercio, delle unioni regionali della camere di commercio, dell'Unioncamere e degli enti ed aziende di cui all'articolo 2, comma 2, della presente legge, è disciplinato ai sensi dell'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in un unico comparto, denominato "comparto del sistema camerale", senza nessun onere a carico del bilancio dello Stato».

