



PARERE IN ORDINE ALLA POSSIBILITA' PER L'ALTO COMMISSARIO PER LA PREVENZIONE ED IL CONTRASTO DELLA CORRUZIONE DI ESERCITARE I PROPRI POTERI NEI CONFRONTI DELLE CAMERE DI COMMERCIO.

- *Presupposti per l'esercizio dei poteri dell'Alto Commissario*
- *Natura giuridica delle Camere di Commercio*
- *Ordinamento delle Camere di Commercio:
autonomia statutaria, organizzativa, gestionale, finanziaria*
- *Controlli sulle Camere di Commercio*
- *Conclusioni*

Con separate interrogazioni parlamentari a risposta scritta, l'On. Angela Napoli ed il Sen. Vincenzo Taddei hanno denunciato una serie di irregolarità riferite alla Camera di Commercio di Cosenza, sollecitando l'intervento di questo Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e di altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione.

La questione che, alla luce della richiesta di intervento di cui alla citata interrogazione parlamentare, preliminarmente si prospetta concerne la verifica della sussistenza delle condizioni per l'esercizio da parte dell'Alto Commissario dei propri poteri di indagine nei confronti delle Camere di Commercio, il che a sua volta rinvia alla necessità di procedere alla previa ricognizione della natura giuridica di tali enti.

Ed invero, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del D.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258, l'Alto Commissario esercita le proprie funzioni nei confronti degli enti locali solo previa intesa da adottarsi in sede di Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Non essendo stata ancora raggiunta l'intesa di cui al citato articolo, e fintanto che la stessa non verrà adottata, è dunque preclusa per l'Alto Commissario la possibilità di esercitare i propri poteri di indagine, anche di natura conoscitiva, nei riguardi delle Amministrazioni qualificabili, in base alla loro natura, quali enti locali.

Si impone, quindi, al fine di poter deliberare in ordine alla sussistenza dei poteri di indagine dell'Alto Commissario nei confronti delle Camere di Commercio pur in assenza della previa intesa da adottarsi in sede di conferenza unificata, una ricognizione della natura di tali enti, nella consapevolezza che solo escludendoli dal novero degli enti locali potrà positivamente affermarsi tale competenza.



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

La precisa individuazione della natura di un ente e la qualificazione della relativa tipologia di appartenenza costituisce operazione difficile, non provvedendo in genere a tale qualificazione la relativa disciplina normativa, con conseguente necessità di desumerne la natura da una serie di indici, la cui valenza può ben essere compresa solo in relazione al regime giuridico, alla complessiva strutturazione ed al funzionamento dell'ente, nonché in relazione ai compiti attribuitigli ed alle finalità perseguite.

Sotto il profilo definitorio, molti sono gli elementi che depongono per affermare la natura di enti locali non territoriali delle Camere di Commercio.

Nell'ambito di tale operazione ermeneutica, rilievo decisivo assume innanzitutto la qualificazione che delle Camere di Commercio è contenuta nella legge 29 dicembre 1993, n. 580 – recante il riordinamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura – che, all'art. 1, le definisce quali "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 autonomie locali".

Con tale legge, avente carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale, si è venuto a configurare – con portata innovativa rispetto alla precedente normativa – un ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale, riconducibile al sistema dei poteri locali disegnato dall'art. 118 della Costituzione nel testo antecedente alla riforma del titolo V della Costituzione, in base al quale era ipotizzabile all'interno della competenza statale l'esistenza di competenze di tipo funzionale con relativo decentramento o delega di funzioni a favore di enti non territoriali.

La riforma delle Camere di Commercio, come operata dalla citata legge, deve essere inquadrata nell'ambito del processo di rinnovamento istituzionale che trova il suo passaggio fondamentale nella legge 8 giugno 1990, n. 142 sulle autonomie locali, sul cui solco la riqualificazione e valorizzazione delle Camere di Commercio sembra completare e integrare il riordino dei diversi assetti istituzionali.

L'espressa consacrazione della natura di enti autonomi delle Camere di Commercio va, inoltre, coniugata con le previsioni di cui alle successive norme della legge di riforma in ordine all'organizzazione, al finanziamento ed alla vigilanza, su cui ci si soffermerà più oltre, ed alla loro evoluzione da enti di rappresentanza di interessi specifici collegati al territorio, ad enti con funzioni di interesse generale, e segnatamente funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

imprese, oltre alle funzioni nelle materie amministrative ed economiche relative al sistema delle imprese.

La legge di riforma ha enfatizzato, quindi, il carattere di autonomia funzionale delle Camere di Commercio, rifondando su tale carattere la dimensione dell'autonomia organizzativa e quella dell'esercizio di compiti di rilievo pubblico.

La nuova clausola di attribuzione di funzioni alle Camere di Commercio ha comportato l'assegnazione alle stesse della generalità dei compiti di promozione e di supporto al sistema delle imprese, fatte salve quelle attribuite dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato alle Amministrazioni Statali ed alle Regioni.

La generalità della formula di attribuzione di funzioni ha fatto, quindi, assumere alle Camere di Commercio un ruolo centrale nell'amministrazione degli interessi delle imprese rispetto sia all'Amministrazione Statale che a quella regionale.

La riqualificazione delle Camere di Commercio operata dalla legge di riforma trova conferma nella ricognizione che della loro natura ha effettuato la Corte Costituzionale nella sentenza n. 477 dell'8 novembre 2000, nella quale le Camere di Commercio sono definite enti pubblici locali dotati di autonomia funzionale, che entrano a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali, secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione (nel testo antecedente alla riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001), in tal modo avallando una portata della categoria degli "altri enti locali" di cui al citato art. 118, più ampia di quella tradizionalmente riferita solo agli enti derivati dagli enti territoriali e quindi fondata sul legame con il circuito della rappresentanza politica.

Tale configurazione, consacrata nella citata sentenza anteriormente all'intervento della riforma del titolo V della Costituzione, non ha subito modifiche per effetto della legge costituzionale n. 3 del 2001, né la rilevanza costituzionale riconosciuta agli enti locali territoriali, ivi comprese le Camere di Commercio, risulta compromessa per effetto del venir meno, nel nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione, del riferimento alle autonomie funzionali ed agli "altri enti locali" tra i quali le Camere di Commercio erano ricomprese.

Ed infatti, il novellato art. 118 della Costituzione, dal quale è stato espunto il riferimento agli altri enti, non può essere inteso nel senso che gli enti territoriali sono gli esclusivi titolari delle funzioni amministrative, perché in tal modo si giungerebbe a dare una interpretazione riduttiva



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

del principio affermato all'art. 5 della Carta Costituzionale che, nel fare riferimento alle "autonomie locali", non le identifica esclusivamente con quelle territoriali.

Ne discende che l'art. 118 come novellato a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, pur individuando negli enti locali territoriali i protagonisti del governo locale, non esclude che accanto ad essi possano essere individuate e valorizzate altre forme di autonomie locali.

Ciò conformemente alla linea evolutiva dell'ordinamento, che vede il passaggio da una tradizionale visione dell'ordinamento e del decentramento incentrata sul dato territoriale, e quindi sbilanciata quasi esclusivamente sulle istituzioni a base territoriale, ad una visione della sussidiarietà di tipo orizzontale, non fondata unicamente sul dato territoriale secondo il criterio della prossimità territoriale, ma soprattutto sulla dimensione funzionale che valorizza la complementarità tra gli enti e la società civile ed economica.

Giova in proposito ricordare che la legge n. 59 del 1997 ha stabilizzato il ruolo delle Camere di Commercio prevedendo una riserva diretta a salvaguardare le loro funzioni ed attuando una forma di decentramento non più solo rivolta verso gli enti territoriali, ma, in conformità con il principio di sussidiarietà, si rivolge sia agli enti territoriali che a quelli funzionali, affermando il decentramento anche verso le autonomie funzionali, attuato successivamente mediante il conferimento di ulteriori compiti e con la previsione della possibilità per le Regioni, nello svolgimento delle funzioni ad esse conferite, di avvalersi delle Camere di Commercio.

Sempre nell'ambito del decentramento amministrativo, con il D.Lgs. n. 112 del 1998 viene stabilito il principio di conferimento di funzioni e di compiti amministrativi da parte dello Stato alle autonomie funzionali, oltre che alle Regioni ed agli enti locali, prevedendosi l'attribuzione alle Camere di Commercio delle funzioni prima svolte dai soppressi Uffici metrici, ivi comprese quelle relative ai brevetti ed alla proprietà industriale.

In tale contesto alle Camere di Commercio viene attribuita natura istituzionale, stante l'esistenza di un interesse generale riferito non alla totalità dei cittadini bensì alle imprese, così diventando le istituzioni attraverso le quali si esplica, normalmente, l'attività amministrativa dello Stato nei confronti delle imprese.

Pertanto, mentre gli enti locali territoriali sono le istituzioni di riferimento degli interessi generali della popolazione, le Camere di



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

Commercio sono le istituzioni di riferimento per gli interessi generali delle imprese, aventi la fisionomia di enti locali, non territoriali, ma funzionali.

La connotazione quali enti locali si aggancia, tra le altre, alla circostanza che la loro sfera d'azione comprende una circoscrizione ben definita, ossia la provincia, indicando tale qualificazione che le Camere di Commercio devono operare nell'ambito di una circoscrizione delimitata, pur non avendo la natura di ente locale un valore sostanziale come per gli enti territoriali.

Ed infatti le Camere di Commercio non possono qualificarsi quali enti territoriali non essendo il territorio un elemento costitutivo delle stesse, e pertanto su di esso non hanno alcun diritto né la loro potestà è estesa a tutte le persone che appartengono al territorio medesimo.

Quali enti locali, le Camere di Commercio si qualificano ulteriormente quali enti funzionali, in quanto rappresentative di interessi generali delle imprese e non già dell'intera collettività, assumendo la fisionomia di enti locali funzionali non territoriali con competenza istituzionalmente riferita all'ambito provinciale.

Sotto tale ultimo profilo va, peraltro, precisato che per la natura della loro attività, le Camere di Commercio non hanno un ambito di intervento strettamente correlato al territorio, in quanto chiamate ad amministrare in piena autonomia fenomeni attinenti a settori specifici relativi alle imprese, costituendo il territorio solo l'ambito spaziale di delimitazione delle loro funzioni.

Ed infatti, mentre gli enti locali territoriali rappresentano gli interessi generali dei cittadini di una determinata circoscrizione, gli interessi generali di comunità parziali sono rappresentati dagli enti locali funzionali. In quanto portatrici di autonomia propria con riferimento ad un fine pubblico da perseguire, le Camere di Commercio costituiscono autonomie funzionali per eccellenza, inserite in un sistema di soggetti periferici, non ristretto nella tradizionale dimensione della rappresentanza politica a base territoriale, ma suscettibile di piegarsi in molteplici modi, attraverso moduli costruiti sulla specifica realtà di settori di interessi e di società che confluiscono nel sistema complessivo.

Le Camere di Commercio rappresentano, dunque, la manifestazione di una autonomia organizzata, espressione di rappresentanza di specifici interessi per la tutela dei quali l'ordinamento generale affida ad esse l'esercizio di particolari funzioni.



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

Sotto il profilo della rappresentatività, occorre precisare che le Camere di Commercio, dalla matrice originaria di organismi associativi di tipo corporativo, si sono affermate quali enti dotati di rappresentatività unitaria e globale degli interessi economici settoriali, curandone il coordinamento e la promozione del loro sviluppo, competendo alle Camere di Commercio il ruolo di enti di elevazione esponenziale dei singoli interessi verso un unitario interesse generale, sostituendosi così al modello della rappresentanza degli interessi di settore la rappresentatività degli stessi, pur se mediata dal ruolo di terzietà delle Camere di Commercio. Il che, nel connotare le Camere di Commercio quali enti istituzionali, trova conferma nella circostanza che il rapporto con le imprese non è basato sulla volontarietà della adesione, ma sull'obbligo di iscrizione nell'anagrafe delle imprese e sulla obbligatorietà della contribuzione finanziaria, coerentemente con lo svolgimento di funzioni di interesse generale dello sviluppo nell'ambito dell'economia locale del sistema delle imprese, svolte in veste istituzionale quali enti autonomi.

Chiari indici della riconosciuta autonomia attribuita alle Camere di Commercio dalla legge di riforma si rinvengono, tra gli altri, nella ampliata potestà statutaria, nella minor ingerenza della vigilanza ministeriale, nella elezione diretta dei componenti degli organi in rappresentanza delle rispettive categorie e nel riconoscimento di un finanziamento ordinario, che portano a configurare le Camere di Commercio, quanto alla composizione dei relativi organi, come espressione di autogoverno delle categorie economiche locali, esaltando il ruolo di enti funzionali alle economie locali, i cui organi sono espressione diretta ed elettiva della autogestione delle medesime categorie.

In proposito, deve sottolinearsi come la legge n. 580 del 1993 segna un passaggio significativo nel processo di decentramento e di valorizzazione istituzionale delle rappresentanze economiche e sociali, nel cui ambito le Camere di Commercio rappresentano un importante esempio di autonomia funzionale allo sviluppo economico, in grado di dare voce istituzionale alle organizzazioni di categoria per assicurare, nello spirito di sussidiarietà, servizi concreti all'imprenditoria locale. Ed infatti, le Camere di Commercio non si limitano alla tradizionale rappresentanza politica a base territoriale, ma ampliano la loro competenza assorbendo funzioni legate al sistema settoriale di riferimento, quali espressioni di rappresentanza di specifici interessi per la tutela dei quali vengono ad esse affidate specifiche funzioni.

Tra gli elementi che conducono all'attribuzione alle Camere di Commercio della natura di enti locali assumono rilievo il trasferimento di



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

varie funzioni amministrative precedentemente esercitate da organi centrali e periferici del Ministero dell'Industria e del Commercio e la prevista possibilità di delega di funzioni amministrative da parte dello Stato e delle regioni (art. 2 della legge n. 258 del 1993), nonché la dimensione della circoscrizione territoriale in cui esse operano, la composizione dei suoi organi amministrativi e gli interessi pubblici perseguiti.

A conferma, inoltre, dell'appartenenza delle Camere di Commercio al sistema dei poteri locali, deve segnalarsi l'inserimento del personale camerale nel comparto di contrattazione collettiva degli enti locali (in tal senso: TAR Lazio, Sez. III, 19 gennaio 2004, n. 380), con esclusione quindi della applicazione della contrattazione relativa agli enti pubblici non economici (c.d. parastato), avendo il legislatore chiaramente distinto gli enti pubblici non economici dagli altri enti non lucrativi quali le Camere di Commercio, come evincibile dall'art. 1 del D.Lgs. n. 29 del 1993, e non rientrando le Camere di Commercio tra gli enti parastatali, come chiaramente risulta dall'art. 1 della legge 20 marzo 1975, n. 70 (di revisione, classificazione e soppressione degli enti pubblici).

Ancora, il carattere locale delle Camere di Commercio trova ulteriore testimonianza nella autorizzazione per la Cassa Depositi e Prestiti di concedere mutui alle Camere di Commercio quali enti locali; nella previsione per il Ministero dell'Economia e delle Finanze di avvalersi delle Camere di Commercio per l'esercizio delle funzioni di programmazione economica e finanziaria, e di verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale; nella previsione della possibilità per il Ministero delle attività produttive di avvalersi degli uffici delle Camere di Commercio sulla base di apposita convenzione.

La natura di ente locale è affermata, inoltre, espressamente in molti degli statuti adottati dalle singole Camere di Commercio ed è costantemente sostenuta dalla Unioncamere (che costituisce la federazione cui tutte le Camere di Commercio devono aderire, cui sono attribuiti i compiti istituzionali di rappresentare gli interessi generali delle Camere di Commercio, di promuovere e realizzare servizi e attività di interesse delle CC.I.A.A.).

Al fine di sostanziare i caratteri sin qui descritti che valgono a configurare le Camere di Commercio quali enti autonomi di diritto pubblico, di natura locale ma non territoriale, non strumentali, di tipo funzionale, rientranti quindi nell'ambito delle autonomie funzionali in quanto istituzioni che debbono la loro autonomia non tanto al territorio nel quale sono insediate, quanto alla funzione che esse svolgono, giova



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

soffermarsi sull'esame del relativo ordinamento giuridico, come risultante dalla normativa che lo disciplina.

In tale direzione, va innanzitutto segnalato il carattere dell'autonomia giuridica delle Camere di Commercio, che si sostanzia nella autonomia statutaria, nella autonomia organizzativa o di gestione e nella autonomia finanziaria e contabile.

Quanto alla autonomia statutaria o normativa delle Camere di Commercio, questa consiste nella possibilità per le stesse di darsi un proprio statuto, di cui prima non erano dotate, volto a disciplinare, con riferimento alle caratteristiche del territorio di competenza, l'ordinamento, l'organizzazione, la composizione, le competenze, le modalità di funzionamento degli organi, nonché le forme di partecipazione (art 3 della legge n. 580 del 1993), nel rispetto dei principi dettati dalla legge n. 580 del 1993.

L'approvazione dello statuto che la legge di riforma conserva in capo al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, integra non già un atto di controllo sostanziale o una forma di codecisione, quanto un passaggio necessario al perfezionamento dell'atto, venendosi altrimenti a ledere la potestà statutaria riconosciuta alle Camere di Commercio.

Peraltro, con il D.Lgs. n. 112 del 1998 tale controllo, nella forma di approvazione ministeriale, è stato abolito, cosicché lo statuto è assunto a pieno titolo al rango di carta costituyente.

Con la legge n. 191 del 1998 è stata attribuita alle Camere di Commercio anche l'autonomia regolamentare per la disciplina delle materie di propria competenza, per l'esercizio delle funzioni ad esse attribuite e per le materie disciplinate dallo statuto.

L'autonomia organizzativa delle Camere di Commercio è disciplinata dall'art. 2 della legge n. 580 del 1993, e si sostanzia nella capacità loro riconosciuta di darsi una struttura organizzativa anche promuovendo, realizzando e gestendo strutture di interesse economico generale a livello locale, regionale e nazionale, sia direttamente che tramite partecipazione in organismi o mediante costituzione di aziende speciali, o partecipando ad accordi di programma, potendo così decidere il proprio programma senza dipendere da direttive ministeriali e senza essere sottoposte a forme penalizzanti di controllo.

Va in proposito sottolineata l'importanza del riconoscimento dell'autonomia organizzativa, rappresentando l'organizzazione uno degli strumenti che l'ente pubblico ha per raggiungere le proprie finalità,



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

rivestendo le scelte organizzative il carattere di strumentalità rispetto ai fini da perseguire e dei programmi da realizzare.

Le competenze attribuite alle Camere di Commercio sono individuate nella legge di riforma nello svolgimento delle funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese e, fatte salve le competenze attribuite dalla Costituzione e dalle leggi statali alle amministrazioni statali ed alle regioni, delle funzioni nelle materie amministrative ed economiche relative al sistema delle imprese, e delle funzioni ad esse delegate dallo Stato e dalla regioni, nonché quelle derivanti da convenzioni internazionali (art. 2), delineando quindi un'area di azione delle Camere di Commercio particolarmente ampia che si estende oltre la stretta sfera di interesse delle imprese, finalizzata al regolare e corretto svolgimento dei rapporti commerciali ed economici in senso lato, che costituisce un'esigenza di sicuro interesse generale per tutto il sistema economico e sociale. Avuto riguardo alla misura del grado di autonomia delle Camere di Commercio in relazione alla intensità della funzione di controllo, occorre evidenziare che la legge di riforma ha emancipato le istituzioni camerale dal pregresso regime dei controlli, sopprimendo la precedente forma di controllo per approvazione – lesiva dell'autonomia degli enti controllati in quanto, essendo il controllore in condizione di codeterminare il contenuto dell'atto sottoposto a controllo, si colloca sulla linea incerta di confine tra funzione di controllo e funzione di amministrazione attiva – decretando altresì il superamento del sistema di controllo a tappeto sulla generalità degli atti, e circoscrivendo rigorosamente il controllo preventivo a quattro categorie di atti, ovvero: le delibere di approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo; le delibere inerenti la dotazione complessiva del personale; le delibere di variazione del bilancio preventivo; le delibere di costituzione di aziende speciali.

Tali atti, secondo l'art. 4 della legge n. 580, sono trasmessi al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, al Ministero del tesoro ed alla regione competente, e diventano esecutivi mediante la procedura del silenzio assenso se nel termine previsto il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato non ne disponga l'annullamento per vizi di legittimità o il rinvio alla Camera di Commercio per il riesame laddove siano riscontrati vizi di merito.

Viene, inoltre, prevista la presentazione da parte del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di una relazione annuale generale sulle attività delle Camere di Commercio e delle loro unioni, riguardante in particolare i programmi attuati e gli interventi realizzati, da redigere sulla base delle relazioni trasmesse dalle regioni.



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

Si tratta di una forma di controllo sull'attività delle Camere di Commercio intesa nella sua globalità, coerente con il nuovo assetto impresso alle stesse dalla normativa di riforma.

Il sistema dei controlli è stato interamente rivisitato dal D.Lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 – recante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge n. 59 del 1997 - il quale all'art. 37 dispone l'abolizione degli atti di controllo sugli statuti, sui bilanci, sulla determinazione delle piante organiche e sulla costituzione di aziende speciali delle Camere di Commercio, prevedendo il controllo della regione sugli organi camerale nei casi di mancata costituzione o di mancato funzionamento.

Ai sensi dell'art. 38 del citato D.Lgs. n. 112 del 1998, restano in capo allo Stato, in tema di ordinamento delle Camere di Commercio, le funzioni amministrative concernenti l'approvazione dello statuto dell'Unione italiana delle camere di commercio, la vigilanza sull'attività dell'Unione italiana delle camere di commercio, l'emanazione del regolamento recante la disciplina del registro delle imprese istituito presso ogni camera di commercio, la determinazione delle voci e degli importi massimi dei diritti di segreteria sull'attività certificatoria svolta e sulla iscrizione in ruoli, elenchi, registri ed albi, lo scioglimento degli organi camerale per gravi motivi di ordine pubblico.

Sono, ancora, conservate allo Stato, le funzioni, da esercitarsi previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, concernenti l'istituzione delle Camere di Commercio derivanti dall'accorpamento delle circoscrizioni territoriali di due o più camere, la fissazione dei criteri per la determinazione degli emolumenti da corrispondere ai componenti degli organi camerale, la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di Commercio, ivi inclusi i termini per l'approvazione del conto consuntivo e del bilancio preventivo.

Inoltre, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, la Conferenza unificata delibera sulla determinazione dei diritti annuali e della quota destinata al fondo perequativo delle Camere di Commercio, la definizione dei criteri generali per la ripartizione dei componenti i consigli camerale e la determinazione delle modalità per l'elezione diretta dei consigli camerale.

Avuto riguardo al profilo della autonomia finanziaria e contabile, ovvero alla capacità riconosciuta di imporre propri tributi e di provvedere ad impiegare le proprie risorse finanziarie secondo i criteri contenuti nel bilancio predisposto ed approvato dai propri organi di direzione, la legge n. 580 del 1993, all'art. 18, prevede che al finanziamento delle Camere



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

di Commercio si provvede mediante i contributi a carico del bilancio dello Stato - espressamente indicati quale corrispettivo per l'esercizio di funzioni di interesse generale svolte per conto della pubblica amministrazione - il diritto annuale, i proventi derivanti dalla gestione di attività, le entrate derivanti da leggi, i diritti di segreteria, i contributi volontari.

Quanto al contributo a carico dello Stato, questo è andato progressivamente diminuendo, fino ad essere sostanzialmente abrogato per effetto della disciplina normativa sopravvenuta, pur non essendo stata modificata la relativa norma di cui alla legge n. 580 del 1993.

Pur in presenza di un ruolo centrale attribuito all'ente camerale dalla legge n. 580 del 1993 sotto il profilo dell'attribuzione di funzioni amministrative (quali la gestione del registro delle imprese), è venuto dunque meno il contributo a carico dello Stato, inteso quale corrispettivo per l'esercizio delle funzioni di interesse generale gravante sulla fiscalità generale dell'intera collettività nazionale, che comporta l'implicito riconoscimento a favore delle Camere di Commercio del ruolo di enti cui sono delegate importanti funzioni di pubblico interesse.

Con la soppressione del contributo statale, le fonti di finanziamento avvengono per il tramite esclusivo del sistema delle imprese, così evitando che l'esercizio delle funzioni delle Camere di Commercio vada a gravare sulla collettività, essendo i soggetti finanziatori individuati unicamente nelle imprese.

Resta quindi come fonte preponderante di finanziamento il diritto annuale posto a carico delle imprese, che costituisce strumento autonomo di finanziamento delle Camere di Commercio, che sotto il profilo della gestione finanziaria testimonia l'espansione della tendenza alla sempre maggiore autonomia delle Camere di Commercio.

L'importo del diritto annuale è determinato annualmente dal Ministero delle attività produttive di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Il coinvolgimento del sistema camerale in tale determinazione si limita ad un mero contatto con i Ministeri competenti, non formalizzato in un atto tipico quale un parere o una proposta.

Sempre dal Ministero delle attività produttive di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sono stabiliti i criteri di determinazione dei soggetti passivi e della base imponibile, cosicché il



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

diritto annuale può definirsi autonomo solo in relazione al gettito, che spetta ad ogni Camera di Commercio in relazione agli importi pagati dalle imprese operanti sul territorio provinciale.

Il sistema camerale, in esito alla evoluzione normativa, risulta quindi finanziato interamente dalle imprese, attraverso il diritto annuale ed i diritti di segreteria.

L'ampliamento, sul piano istituzionale generale, della sfera di autonomia delle Camere di Commercio si è delineato anche con riferimento ad alcuni aspetti legati alla gestione contabile.

Scomparsi i controlli ministeriali o regionali ed i conseguenti regimi di approvazione sui bilanci di previsione, sugli assestamenti e sui rendiconti consuntivi, le scelte di bilancio non sono più oggetto di controllo esterno, fatta eccezione per il controllo della Corte dei Conti in relazione alle sue specifiche competenze.

Il bilancio assume pertanto il ruolo di strumento attraverso cui ogni Camera di Commercio programma e verifica la realizzazione delle proprie strategie e delle proprie linee di azione, come individuati annualmente dal Consiglio in sede di relazione previsionale e programmatica.

Resta in capo allo Stato il potere regolamentare volto a disciplinare in via generale le Camere di Commercio, e ciò per garantire l'uniformità dello svolgimento delle attività di interesse pubblico loro attribuite, ed anche in considerazione della delicatezza delle funzioni, certamente di natura pubblica, di indirizzo, promozione, formazione e stimolo delle realtà imprenditoriali, oltre che della tenuta del registro delle imprese, che suggeriscono la necessità della adozione di una normativa regolamentare unitaria, a valere per tutte le realtà territoriali in cui tali funzioni si esprimono.

La potestà normativa statale si manifesta anche con riferimento alla disciplina generale in materia di gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di Commercio, il che trova giustificazione nella natura del prelievo camerale, nonché nella esigenza di tutela della concorrenza, nella forma della tenuta e dell'aggiornamento del registro delle imprese in modo uniforme tra i diversi organismi camerale.

La disamina che precede e la ricognizione della natura delle Camere di Commercio quali enti locali funzionali non territoriali – natura che alla luce delle considerazioni illustrate non lascia plausibili spazi di opinabilità- sembra quindi portare ad escludere la possibilità per l'Alto



Alto Commissario

per la prevenzione e il contrasto della corruzione
e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

www.anticorruzione.it

Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e di altre forme di illecito nella pubblica amministrazione di esercitare i propri poteri, anche nella forma dello svolgimento di indagini di tipo conoscitivo, nei confronti delle Camere di Commercio, non essendo ancora intervenuta la previa intesa cui tale possibilità è subordinata avuto riguardo agli enti locali, per come disposto dall'art. 2, comma 1, del D.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258.

Previsione, questa, che va ricondotta alla circostanza che la previa intesa in sede di Conferenza Unificata costituisce il momento di raccordo tra gli organi statali ed il sistema delle autonomie territoriali e si ricollega alla esigenza di tutela degli spazi di autonomia riconosciuti agli enti locali, in considerazione della rilevanza e della incidenza dei poteri centrali che si intendono esercitare verso questi ultimi, che impone quindi di garantire un incisivo coinvolgimento di tali enti nella fase decisoria circa la possibilità e le modalità di esercizio di poteri centrali nello spirito della leale collaborazione e nel rispetto del riparto delle competenze contenuto nel titolo V della Costituzione.

La preclusione, discendente dal mancato intervento della previa intesa in sede di Conferenza Unificata, prevista dal citato art. 2 del D.P.R. n. 258 del 2004, alla possibilità per l'Alto Commissario di esercitare i propri poteri nei confronti delle Camere di Commercio, come sollecitati dalle interrogazioni parlamentari di cui in premessa, potrebbe essere superata solo mediante espressa richiesta, da parte della Camera di Commercio interessata, di siffatto intervento, integrando tale richiesta una espressa adesione ed accettazione all'esercizio di tali poteri, come tale non implicante alcun *vulnus* alla propria autonomia, come riconosciuta e garantita dall'ordinamento.

Roma, 6 giugno 2007