Determinazione n. 87/2003

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 2 dicembre 2003;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge n. 68 in data 19 marzo 1993, con la quale l'Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (UNIONCAMERE) è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto relativi agli esercizi finanziari 2001 e 2002, nonché le annesse relazioni del Consiglio e del Collegio dei Revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione dottor Mario Alemanno e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (UNIONCAMERE) per gli esercizi 2001 e 2002;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7, della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 2001 e 2002 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (UNIONCAMERE), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE — IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno — *f.to* Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'*UNIONE ITALIANA DELLE CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO ED AGRICOLTURA (UNIONCAMERE)* PER GLI ESERCIZI 2001 e 2002

SOMMARIO

Premessa. – 1. Capitolo I - L'Unioncamere nel quadro evolutivo della disciplina normativa del sistema camerale. - 1.1. Quadro storico-evolutivo del sistema camerale. - 1.2. Collocazione del sistema camerale nel quadro ordinamentale recato dalla legge costituzionale n. 3/2001. - 1.3. Le Camere di commercio quali enti parafiscali ad autonomia funzionale. - 1.4. Attuale struttura del sistema camerale. - 1.5. Il sistema camerale nella disciplina statutaria regionale. - 1.6. Il rinnovato ruolo dell'Unioncamere nella legge di riforma n. 580/1993. – 2. Capitolo - II Profili ordinamentali ed organizzativi. - 2.1. Lo Statuto. - 2.2. Gli organi statutari. - 2.2.1. L'Assemblea. - 2.2.2. Il Consiglio di Presidenza. – 2.2.3. Il Comitato di presidenza. - 2.2.4. Il Presidente. - 2.2.5. Il Collegio dei revisori dei conti. - 2.3. La spesa per gli organi. - 2.4. I controlli esterni. - 2.5. I regolamenti. - 2.5.1. Il regolamento di organizzazione degli uffici. - 2.5.2. Il regolamento di contabilità. – 3. Capitolo III - La struttura amministrativa e le risorse umane. - 3.1. La struttura amministrativa: l'organigramma. - 3.2. Il Segretario generale. - 3.3. La pianta organica e il personale in servizio. - 3.4. Il nuovo contratto collettivo di lavoro del personale dipendente per il quadriennio 1999-2002. - 3.5. La disciplina della dirigenza. - 3.5.1. La disciplina normativa. - 3.5.2. La disciplina retributiva contrattuale della dirigenza. - 3.5.3. Ricognizione di valutazioni critiche del precedente referto. - 3.6. Il costo del lavoro. - 3.7. Le strutture interne funzionali alle finalità istituzionali dell'Unioncamere. - 3.7.1. Il Centro Studi: rinvio. - 3.7.2. L'INDIS: rinvio. - 3.7.3. L'Istituto G. Tagliacarne: rinvio. - 3.8. I controlli interni. – 4. Capitolo IV - Gli esiti gestionali degli esercizi 2001 e 2002. - 4.1. Gli obiettivi strategici del biennio 2001-2002. - 4.2. I progetti prioritari ed il bilancio previsionale dell'esercizio 2001. - 4.3. I progetti prioritari ed il bilancio previsionale dell'esercizio 2002. - 4.4. La gestione delle attività istituzionali «continuative al sistema camerale». - 4.4.1. Attività della segreteria generale e delle aree dirigenziali. - 4.4.2. Attività di comitati, commissioni, consulenze, collaborazioni ed incarichi professionali. - 4.5. La gestione del Centro Studi. - 4.6. La gestione dell'INDIS. - 4.7. La gestione del Fondo perequativo. - 4.7.1. Il quadro normativo. - 4.7.2. La destinazione delle risorse. - 4.7.2.1. I contributi perequativi per rigidità di bilancio. - 4.7.2.2. - I contributi perequativi finalizzati ai progetti. - 4.7.3. La dinamica delle procedure operative del Fondo. - 4.8. La gestione del Fondo intercamerale d'intervento. - 4.9. La gestione delle partecipazioni. - 4.9.1. Il quadro complessivo. - 4.9.2. La gestione delle società controllate. - 4.9.3. Il governo delle partecipazioni. - 4.10. La gestione dell'Istituto G. Tagliacarne. - 4.10.1. La gestione dell'area studi e ricerche. - 4.10.2. La gestione dell'area della formazione. – 5. Capitolo V - Gli esiti contabili degli esercizi 2001 e 2002. - 5.1. Il procedimento di formazione dei bilanci. - 5.2. Il quadro previsionale 2001. - 5.3. Il quadro previsionale 2002. Misure straordinarie di bilancio adottate dall'Ente in sede di assestamento 2002 in applicazione della legge 20 dicembre 1996 n. 639. - 5.4. I dati complessivi delle gestioni 2001 e 2002. - 5.4.1. I dati complessivi della gestione 2001. - 5.4.2. I dati complessivi della gestione 2002. - 5.5. La gestione finanziaria. - 5.5.1 Le entrate. - 5.5.1.1 Le entrate da quote associative. - 5.5.1.2. Le entrate da servizi. - 5.5.1.3. Le entrate da contributi nazionale e dell'UE. - 5.5.1.4. Le entrate da proventi finanziari. - 5.5.1.5. Altre entrate. - 5.5.1.6. Entrate da attività di ricerca. - 5.5.2. Le spese. - 5.5.2.1. La spesa per gli organi. - 5.5.2.2. La spesa del personale. - 5.5.2.3. Le spese generali di funzionamento. - 5.5.2.4. Applicabilità all'Ente delle norme riduttive degli stanziamenti per spese di funzionamento (d.l. n. 194/2002 conv. nella L. n. 246/2002 e d.m. 29/11/2002). - 5.5.2.5. La spesa per contributi. – 5.5.2.6. La spesa tributaria. - 5.5.2.7. La spesa per la sede di Bruxelles. - 5.5.2.8. La spesa in conto capitale. - 5.5.3. Provenienza e destinazione dei flussi finanziari. - 5.5.4. Il risultato di amministrazione. - 5.5.5. La gestione di cassa. - 5.5.6. La gestione dei crediti-debiti e dei residui. - 5.5.7. Scostamenti dei dati previsionali finali da quelli iniziali. - 5.6. Il risultato della gestione economica. - 5.7. Il risultato della gestione patrimoniale. - 5.7.1. L'attivo patrimoniale. - 5.7.2. Il passivo patrimoniale. - 5.8. I conti d'ordine. –

6. Capitolo VI - Considerazioni conclusive. - 6.1. Il ruolo istituzionale dell'Ente. - 6.2. Aspetti organizzativi e di *corporate governance*. - 6.3. La gestione dei Fondi. - 6.4. Il sistema delle partecipazioni. - Elenco delle tabelle inserite nel testo. - n. 1 Struttura del sistema camerale italiano. - n. 2 Dinamica delle imprese italiane. - n. 3 Dotazione organica e consistenza del personale. - n. 4 Articolazione della retribuzione dirigenziale ed ammontare della relativa spesa per il 2001-2002. - n. 5 Articolazione del trattamento dirigenziale nelle voci retributive vigenti nel biennio 1999-2000. - n. 6 Costo complessivo del personale. - n. 7 Retribuzioni medie annue lorde per categorie. - n. 8 Spesa per attività istituzionali. - n. 9 Attività ordinaria svolta dalle aree dirigenziali. - n. 10 Comitati e commissioni operativi nel biennio 2001-2002 e relativa spesa per gettoni di presenza. - n. 11 Fondo perequativo - dati relativi al quinquennio 1998-2002. n. 12 - Tipologie di progetti presentati al Fondo perequativo 2001. - n. 13 Articolazione territoriale degli interventi perequativi nell'anno 2001. - n. 14 Tipologie ed importi di progetti del Fondo Perequativo 2001 ammessi al finanziamento. - n. 15 Progetti del Fondo perequativo 2001 riguardanti le Unioni regionali. - n. 16 Fondo intercamerale d'intervento. - n. 17 Quadro generale delle partecipazioni dell'Unioncamere. - n. 18 Contribuzioni dell'Unioncamere alle attività dell'Istituto Tagliacarne. - n. 19 Delibere di bilancio e relative approvazioni. - n. 20 Dati complessivi delle gestioni 2001 e 2002. - n. 21 Provenienza e destinazione dei flussi finanziari. - n. 22 Situazione generale finanziaria (schema Unioncamere). - n. 23 Situazione amministrativa 2001-2002 (schema d.p.R. n.696/1979). - n. 24 Indici di velocità. - n. 25 Scostamento fra previsioni e accertamenti/impegni. - n. 26 Conto economico. - n. 27 Stato patrimoniale.

Premessa

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce sul risultato del controllo eseguito, a norma dell'art. 100 della Costituzione e dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958 n.259, sulla gestione finanziaria dell'Unione italiana delle camere di commercio, industria ed artigianato (Unioncamere) relativa agli esercizi 2001 e 2002, nonché sulle più significative vicende intervenute fino alla data odierna.

L'Unioncamere, ente pubblico istituito con d.p.R. n.709/1954, cura e rappresenta, ai sensi dell'art. 7 della legge n.580/1993, gli interessi generali delle Camere di commercio e promuove, realizza e gestisce servizi ed attività d'interesse comune alle anzidette Camere e delle categorie economiche che vi sono rappresentate.

Effettua la vigilanza sull'Unioncamere il Ministro delle attività produttive, mentre alla Corte dei conti è attribuito il controllo esterno in forza del decreto legge 18 giugno 1993 n.8, convertito con modificazioni nella legge 19 marzo 1993 n.68 e dell'art. 13, comma 2, dello statuto dell'Ente.

Sul risultato del controllo espletato in ordine agli esercizi 1999 e 2000 la Corte aveva riferito, da ultimo, con relazione allegata alla determinazione di questa Sezione n.51/2001 adottata nell'adunanza del 19 ottobre 2001[1].

[1] Cfr. Atti parlamentari XIV legislatura, A.C. n. 22, Doc. XV

Capitolo I

L'Unioncamere nel quadro evolutivo della disciplina normativa del sistema camerale

Sommario: 1.1. Quadro storico-evolutivo del sistema camerale. – 1.2. Collocazione del sistema camerale nel quadro ordinamentale recato dalla legge costituzionale n.3/2001. – 1.3. Le Camere di commercio quali enti parafiscali ad autonomia funzionale. - 1.4 Attuale struttura del sistema camerale. – 1.5. Il sistema camerale nella disciplina statutaria regionale. - 1.6. Il rinnovato ruolo dell'Unioncamere nella legge di riforma n.580/1993.

1.1. Quadro storico-evolutivo del sistema camerale.

Al fine di cogliere nella sua giusta portata il processo evolutivo che nel più recente periodo ha interessato l'Unione Italiana delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura (Unioncamere) giova premettere, nell'attuale contesto temporale caratterizzato da incisive modifiche dell'impianto costituzionale del sistema delle autonomie, un pur serrato *excursus* sulla disciplina normativa dell'intero sistema camerale intercorsa nell'arco temporale che va dalla sua nascita ai nostri giorni.

Le Camere di commercio vennero istituite in Italia con legge n.680/1862 "per rappresentare presso il Governo e per promuovere gli interessi commerciali ed industriali" (art. 1) con finanziamento della propria organizzazione mediante l'applicazione di propri tributi previa autorizzazione del Governo "da emanare con decreto reale dietro parere del Consiglio di Stato" (art.31).

Al precedente regime di libertà associativa connotato da una base normativa essenzialmente consuetudinaria veniva in tal modo a sostituirsi un ruolo delle Camere quali organismi inseriti nell'organizzazione amministrativa dello Stato con funzioni sostanzialmente consultive e di rappresentanza di interessi di particolari categorie produttive presso il Governo.

Ne conseguiva che, mentre l'elezione degli organi decisionali di ciascuna Camera era riservata alle categorie interessate, al Governo spettava la funzione di vigilanza con il

correlato potere di scioglimento degli organi (art.4) e di approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi (art.35).

Nessuna rimarchevole modifica di tale assetto derivava dalla successiva legislazione se non l'estensione della loro competenza all'industria ed all'agricoltura e l'istituzione di una giunta quale organo esecutivo del Consiglio (art.5 Legge n.121/1910).

Durante il regime fascista ad una prima fase caratterizzata dall'esplicito riconoscimento della natura delle Camere quali enti pubblici operanti "in armonia con gli interessi economici generali della Nazione" (art.1 r.d.l. n.750/1924) – con l'estensione dell'approvazione ministeriale ai regolamenti camerali, alle piante organiche del personale, alla stipulazione di mutui ed agli impegni di spesa pluriennali ed ai prelevamenti dal fondo di riserva (ivi, art.60) – fece seguito il loro inglobamento quali "Consigli dell'economia" nel sistema corporativo (leggi n.1071/1927 e n.875/1931) ed il loro finanziamento venne assicurato, oltre che da "diritti" sul rilascio di determinati atti e certificati e sulla iscrizione nei ruoli dei periti, esperti e mediatori, dal gettito di determinati tributi[2] - la cui misura era annualmente fissata con decreto del ministro per l'industria ed il commercio – con l'applicazione delle norme e dei privilegi propri della riscossione delle imposte dirette (art.52 T.U. cit. in nota 2).

Dopo la caduta del regime fascista le Camere, in attesa di un'organica disciplina della materia, con d. lgs. lgt. n.315/1944 vennero ricostituite in ciascuna provincia con riconoscimento della personalità giuridica di diritto pubblico, il ripristino del sistema elettivo di ciascun consiglio provinciale, la conferma del diritto a percepire i tributi già attribuiti nel periodo fascista ai soppressi Consigli dell'economia ed il trasferimento dei relativi patrimoni, con la peculiarità che i mezzi tributari di finanziamento delle Camere affluivano a queste ultime direttamente, senza passare attraverso il bilancio dello Stato; ciò che dava ragione della *natura sostanzialmente parafiscale del sistema camerale*, anche se ai singoli tributi parafiscali si applicava la disciplina propria dei tributi fiscali.

La finanza camerale ha subito la trasformazione in finanza derivata dallo Stato a seguito della riforma recata dalla legge delega n.825/1971 che ha portato all'istituzione dell'IRPEF, dell'IRPEG, e dell'ILOR ed alla contestuale soppressione delle imposte e addizionali camerali, previa loro sostituzione con somme gravanti sul bilancio dello Stato (art.6 d.p.r. n.638/1972), nell'ambito di una visione marcatamente accentratrice dell'intera finanza pubblica contrapposta all'impostazione autonomistica e di riconoscimento dell'associazionismo e della sua attiva presenza in ambito locale propria della Carta

[2] Si trattava di una imposta sui redditi soggetti all'imposta di ricchezza mobile e di un'imposta sul commercio temporaneo ed ambulante, di un'addizionale dell'imposta sui terreni e fabbricati e di un contributo annuo degli Istituti di assicurazione sociali (art. 52 T.U. approvato con r.d. n.2011/1934)

fondamentale della Repubblica (articoli 2, 5, 18, 41, 53, 118 e 119 Cost.); impostazione accentratrice cui erano informati anche i provvedimenti di regionalizzazione (l'art.64 del d.p.r. n.616/1977 trasferiva alle Regioni le competenze amministrative già esercitate dalle Camere di commercio).

Una significativa *inversione di tendenza* si manifestava con l'art. 34 del d.l. n.786/1981, istitutivo di un diritto annuale a favore delle Camere di commercio posto a carico di "tutte le ditte che svolgono attività economica, iscritte agli albi ed ai registri tenuti dalle stesse (...), al fine di accrescere gli interventi promozionali in favore delle piccole e medie imprese"; diritto annuale successivamente incrementato con parallela riduzione dei trasferimenti statali fino alla definitiva soppressione del contributo statale (legge n.407/1990), sostituito con un "finanziamento perequativo" (d.l. n.6/1991 conv. nella legge n.80/1991 e successive modifiche).

Si è così pervenuti alla riforma del sistema camerale attuata con legge 29 dicembre 1993 n.580, la quale ha operato nel segno dell'affrancamento delle Camere di commercio dal rigido sistema di controlli che, in contrasto con il loro carattere associativo e con la funzione socio-economica cui le stesse sono chiamate, ne avevano fino ad allora limitato l'autonomia.

In particolare, essa ha riconosciuto alle Camere piena autonomia statutaria in materia di ordinamento, organizzazione, competenze e modalità di funzionamento degli organi e di partecipazioni ed ha decretato la fine del diffuso sistema di controlli sulla generalità degli atti camerali, circoscrivendolo a quelli più rilevanti sotto il profilo amministrativo e contabile (modifiche statutarie, bilanci preventivi e relative variazioni, conti consuntivi, deliberazioni sulla dotazione di personale, costituzione di aziende speciali).

Essa ha inoltre aperto il campo delle competenze camerali a "funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese" (art. 2.1), funzioni che giustificano l'attribuzione alle Camere della tenuta del Registro delle imprese, della predisposizione di contratti-tipo, del controllo sulle clausole contrattuali inique e delle funzioni conciliative ed arbitrali; senza dire che, in quanto "(altri) enti locali" (art. 118, comma 3, Cost.), gli enti camerali divenivano possibili destinatari di deleghe amministrative da parte delle Regioni (art. 2, comma 1).

La successiva legge n.59/1997 (c.d. Bassanini uno), proseguendo sulla linea della legge n.580/1993, ha previsto espressamente le "*autonomie funzionali*" e ne ha inoltre riconosciuto il ruolo di enti sussidiari in senso orizzontale, in ciò superando il precedente verticalismo del principio di sussidiarietà (in quanto ipostaticamente limitato agli enti territoriali) e favorendone inoltre "*l'assolvimento di funzioni di rilevanza sociale*" in quanto enti associativi (art. 4, comma 3, lett. a).

Dopo che l'affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale ed il riconoscimento delle autonomie funzionali avevano trovato conferma in sede di Bicamerale[3] per essere in seguito prima ignorati in sede di c.d. bozza-Amato[4] e poi recuperati nel testo unificato[5], la sentenza costituzionale n.477/2000 ha inteso ribadire la natura delle camere di commercio quali enti pubblici locali non strumentali, sibbene dotati di autonomia funzionale, non riconducibile né all'amministrazione statale né a quella territoriale, con espresso riconoscimento che le stesse entrano a pieno titolo, formandone parte integrante, "nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art.118 della Costituzione".

1.2. Collocazione del sistema camerale nel quadro ordinamentale recato dalla legge costituzionale n.3/2001 .

Successivamente al quadro normativo sopra delineato, la legge costituzionale n.3/2001 ha da un lato riaffermato il principio della sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4: "*Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa di cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività d'interesse generale*"), ma dall'altro ha ignorato la categoria delle autonomie funzionali (ivi, comma 1: "*le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni (...), Province, Città metropolitane, Regioni e Stato...*"), con ciò avallando la tesi che nel nuovo testo costituzionale sia del tutto da escludere l'esercizio di funzioni amministrative da parte di enti pubblici non territoriali; ciò che, almeno per quanto riguarda le Camere di commercio, si appaleserebbe contrastante con le aperture e le disposizioni recate dalla sopra menzionata legge n.580/1993.

Si tratta di una non infondata interpretazione, del resto accreditata anche in dottrina, che indebolisce la posizione non soltanto del sistema camerale, ma in generale di tutta quella estesa congerie di enti pubblici locali su base non territoriale i quali - con la sola eccezione delle Università degli studi, espressamente riconosciute quali enti funzionali dall'ultimo comma dell'art. 33 Cost. –, se da un lato arricchiscono il tessuto connettivo della società reale, dall'altro risultano penalizzati da un modello che privilegia l'attribuzione delle pubbliche funzioni agli enti territoriali.

Tale il quadro storico-normativo nel quale si inscrive il sistema camerale; un quadro che peraltro non accoglie, nell'alveo delle norme costituzionali riformate, il riconoscimento, pur oggetto di dibattito politico, delle "autonomie funzionali" accanto a

---

[3] In tal senso il testo del 4 novembre 1997 elaborato sulla base della legge costituzionale n.1/1997.
[4] A.C. 5830 presentato il 18 marzo 1999.
[5] Presentato alla Presidenza della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati l'11 novembre 1999.

quelle territoriali, cui la riforma recata dalla legge costituzionale n.3/2001 aveva fatto esclusivo riferimento.

In effetti, nel novellato art.118 della Carta fondamentale manca ogni riferimento tanto agli "altri enti locali", tra i quali le Camere di commercio avrebbero potuto essere annoverate, quanto alle cennate autonomie funzionali; un riferimento, questo, come si è detto al § 1.1., che figurava nel testo della riforma approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati e la cui soppressione comprime di fatto il ruolo del sistema camerale ad una sua (peraltro non esplicita) compresenza tra gli enti rientranti nel principio di sussidiarietà cosiddetta orizzontale, di cui all'ultimo comma del novellato art.118 Cost..

Ad analoga impostazione sembra uniformarsi la legge 5 giugno 2003 n.131 (c.d. La Loggia), recante le norme di attuazione del riformato titolo V della parte I della Costituzione.

Ed in effetti il testo dell'art. 7, attuativo dell'art. 118 Cost. in materia di esercizio delle funzioni amministrative, non contiene se non una esplicitazione del principio di sussidiarietà quale base normativa del compito affidato agli enti territoriali (Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni) di favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività d'interesse generale", senza il minimo accenno ad enti pubblici locali diversi da quelli a base territoriale.

Allo stato la materia sembra dunque rimandata alla sede del dibattito politico che dovesse aprirsi intorno ad una eventuale iniziativa di revisione della riforma introdotta con la legge costituzionale n.3/2001.[6]

1.3. Le Camere di commercio quali enti parafiscali ad autonomia funzionale.

L'*excursus* storico-normativo che precede dà sufficiente ragione della natura parafiscale delle camere di commercio nell'attuale assetto ordinamentale, attesa l'estraneità al bilancio dello Stato delle relative fonti di finanziamento, le quali si risolvono nel diritto annuale di prelievo dalle imprese associate, fissato con decretazione concertata dei ministri delle attività produttive e dell'economia e finanze sulla base di espressa previsione legislativa (legge n.580/1993, articolo 18).

Elemento costitutivo e rivelatore della parafiscalità è infatti l'autonomia del sistema di finanziamento, introdotto con legge dello Stato, rispetto al bilancio statale, talchè, mentre il Governo non può che limitarsi ad attivare poteri di vigilanza e di indirizzo nel più generale contesto della tutela degli equilibri economici e dell'attuazione dei vincoli imposti

[6] Un testo di d.d.l. costituzionale d'iniziativa governativa in tal senso è stato abbandonato dopo che su di esso si erano pronunciati negativamente i c.d. "quattro saggi", i quali hanno messo a punto un testo di riforma che non riguarda più il sistema camerale e nemmeno il titolo V, parte seconda, della Costituzione.

dall'appartenenza dell'Italia all'UE, è il Parlamento il vero punto di riferimento politico dell'assetto camerale; di qui la rilevanza che assumono nella materia i periodici referti della Corte[7].

La natura parafiscale della finanza camerale non sottrae peraltro gli enti camerali al sistema amministrativo pubblico, essendo gli stessi inclusi a pieno titolo nel settore pubblico allargato in forza di espressa previsione di legge (art. 1 del decreto legislativo n.29/1993 e art. 1 del decreto legislativo n.165/2001), con quanto ne consegue soprattutto in termini di assoggettamento ai vincoli derivanti dalla manovra finanziaria e dall'appartenenza dell'Italia all'UE.

Lo stesso *excursus* dà altresì ragione della natura delle Camere quali enti pubblici locali a base non territoriale facenti parte a pieno titolo, insieme alle Università degli studi, delle c.d. "autonomie funzionali", una categoria istituzionale, quest'ultima, che peraltro, come si è detto, non ha ottenuto finora il pieno riconoscimento nel testo costituzionale, con ciò contribuendo a fare degli enti camerali un *sistema a sé*, soprattutto in termini di raccordo organico con gli enti pubblici territoriali.

1.4. Attuale struttura del sistema camerale.

Rispetto al precedente referto non sono intervenute modificazioni di rilievo al complessivo quadro del sistema camerale italiano, il quale continua ad essere imperniato su 103 enti camerali, 156 sedi distaccate, 62 Camere di commercio italiane all'estero, 19 Unioni regionali, 2 Unioni interregionali, 16 Centri Estero regionali, 65 Eurosportelli, 52 Borse merci e sale di contrattazione, 28 Laboratori chimico-merceologici, 69 Camere arbitrali, 81 Camere di conciliazione, 3 Depositi e Magazzini generali, 140 aziende speciali, il tutto integrato da 1.458 partecipazioni in infrastrutture e società.

Appare peraltro opportuno segnalare la decisione assunta dalla Regione autonoma della Valle d'Aosta di istituire per la prima volta una *Chambre de commerce*.

Al momento della costituzione della Regione autonoma, invero, era stato deciso di assegnare a quest'ultima tutte le competenze dell'ente camerale, ma l'ampliarsi delle competenze specialistiche degli enti camerali e la necessità di una istituzione autonoma dal potere politico che curi e rappresenti gli interessi generali dell'economia locale hanno oggi portato la stessa Regione ad una scelta diametralmente opposta, conducendo quindi alla creazione della 103^ Camera di commercio.

---

[7] Competente a riferire al Parlamento sulla gestione delle Camere di commercio è, nell'attuale quadro normativo, la Sezione Autonomie della Corte dei conti.

In questo composito quadro, sinteticamente esposto nella tabella n.1, l'Unioncamere si pone quale ente di raccordo a livello nazionale e di fornitura di servizi comuni, per i quali si serve di organismi specializzati anche nella forma partecipativa a società di capitali, di cui sarà detto più diffusamente più avanti (cfr. § 4.9.).