

Massimo Buonerba

LA NUOVA DISCIPLINA DELLE CAMERE DI COMMERCIO

1. Introduzione

Le Camere di commercio, industria artigianato e agricoltura hanno ricevuto una nuova e organica disciplina per effetto dell'entrata in vigore della L. 29 dicembre 1993, n. 580.

Tale legge, attesa da circa 50 anni, ha riformato profondamente l'istituto camerale, consentendo il passaggio dal regime di provvisoria regolamentazione adottato dal Decreto Legislativo luogotenenziale n. 315 del 21/09/1944 al regime definitivo, in armonia con i presupposti costituzionali dell'ordinamento italiano e in linea con le esigenze dell'integrazione europea.

Tale riforma pone fine allo stato di incertezza e provvisorietà normativa in cui le Camere di commercio versavano da quasi mezzo secolo, soddisfacendo al contempo esigenze di carattere giuridico ed economico-sociali.

Il riordinamento delle Camere di commercio si imponeva per consentire alle stesse di assolvere al meglio il proprio ruolo rispetto allo Stato, alle regioni, agli enti locali e alle imprese, in linea con le più significative esperienze europee.

La riforma era necessaria non solo per dare attuazione ad un impegno sancito dal legislatore del 1944 e innovare la disciplina previgente, per alcuni aspetti lacunosa e per altri non più adeguata ai tempi, ma anche perché il riordino della Pubblica Amministrazione e degli enti territoriali non avrebbe potuto dirsi completo se non avesse riguardato anche le istituzioni camerali.

Occorreva, dunque, dare alle Camere di commercio un assetto complessivo adeguato al mutato contesto socio-economico e istituzionale e rispondente alle aspettative delle imprese e delle organizzazioni che le rappresentano.

La legge 580/93 introduce una disciplina organica e completa delle Camere, ne definisce la natura giuridica, ne individua le attribuzioni, regola le forme di finanziamento e i controlli, e dispone in ordine agli organi camerali e alla loro composizione.

2. Cenni storici

Le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura hanno il loro antecedente storico in organismi, aventi varia denominazione, sorti in alcuni stati italiani negli ultimi decenni del XVIII secolo. Tali organismi hanno successivamente avuto una lunga evoluzione in virtù di una serie di interventi normativi, fino all'ultimo realizzato dalla L.580/93.

La portata innovativa della recente legge emerge a pieno solo ove si consideri il previgente assetto dell'ordinamento camerale. Pertanto è necessario un, sia pur breve, richiamo alle disposizioni normative succedutesi nella disciplina delle Camere, in modo da tracciare le linee evolutive fondamentali dell'istituto in esame

Al momento della costituzione dello Stato unitario, si rendeva necessario un riordinamento su basi unitarie per l'intero territorio nazionale delle ventisei camere esistenti, aventi ordinamento, denominazione e attribuzioni diverse. Tale obiettivo fu realizzato con l'approvazione della L. 6.7.1982 n.680, che ha rappresentato la legge fondamentale delle Camere di commercio per quasi un cinquantennio.

Caratteristica peculiare della legge del 1862 è la notevolissima autonomia riconosciuta alle "Camere di commercio e arti", la cui competenza non si estendeva all'industria agricola, per la quale si pensava ad organismi specifici di rappresentanza.

Le camere avevano la possibilità di provvedere direttamente ed autonomamente al proprio funzionamento interno, mediante un regolamento sottoposto all'approvazione del Ministro di agricoltura, industria e commercio (art.27), e procedevano direttamente alla nomina e disciplina del personale, nei limiti di una pianta organica approvata dal Ministro(art.29).

Inoltre, l'amministrazione della Camera era affidata ad un organo collegiale, i cui componenti erano eletti direttamente dai soggetti esercenti un'attività commerciale o industriale, iscritti nelle liste elettorali dei Comuni compresi nella circoscrizione della Camera, e da un Presidente, eletto a maggioranza assoluta dai componenti il Consiglio e al suo interno (artt. 4 e 5).

Assai scarsa era, poi, l'ingerenza del Governo nell'amministrazione delle Camere; essa si realizzava unicamente nell'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, della pianta organica e dei regolamenti per l'applicazione dei tributi camerali.

Notevolmente ampie erano le attribuzioni riconosciute alle Camere. Tra di esse, fondamentali erano quelle di informazione e consulenza del Governo sui problemi relativi all'industria e al commercio, di amministrazione dei depositi merci nei porti franchi, di gestione delle borse di commercio, di formazione del ruolo dei periti e di istituzione di scuole professionali.

Le Camere si configuravano, pertanto, come enti di natura pubblicistica, con funzioni rappresentative, consultive e di amministrazione attiva, e con finalità di promozione degli interessi commerciali e manifatturieri delle singole circoscrizioni.

Con la successiva legge 20 marzo 1910 n.121, le Camere assunsero la denominazione di "Camere di commercio e di industria", e ottennero nuove e importanti funzioni, quali quelle di raccolta e revisione periodica degli usi e delle consuetudini commerciali, di designazione di arbitri per la risoluzione amichevole di controversie tra commercianti e industriali e i loro dipendenti, di formazione di mercuriali e listini dei prezzi, di studio e indagine statistica su questioni attinenti ai problemi commerciali e industriali locali. Il compito di maggior rilievo affidato alle Camere fu quello di ricevere e registrare le denunce (rese obbligatorie) di inizio e cessazione di attività delle ditte esercenti commerci e industrie e il rilascio delle relative certificazioni.

La legge in esame ampliò, quindi, i compiti delle Camere di commercio in senso pubblicistico, ma contemporaneamente limitò la loro autonomia, accrescendo l'azione di tutela e vigilanza del Governo. Fu introdotta, infatti, l'approvazione ministeriale delle deliberazioni di impegni di spesa poliennali e degli storni di fondi da un capitolo all'altro del bilancio; fu data ampia facoltà al Governo di scioglimento delle Camere e di revisione delle liste elettorali, e fu prevista la possibilità per il Ministro di eseguire ispezioni presso le Camere. Infine, fu reso meno

elastico il loro funzionamento, con la fissazione di precise norme in materia di ordinamento amministrativo e contabile.

Le Camere di commercio in tale fase assunsero il ruolo e la finalità di rappresentare presso il Governo gli interessi industriali e commerciali del proprio distretto, di cui dovevano promuovere lo sviluppo in armonia con gli interessi economici generali della nazione.

Con il successivo R.D.L. 8 maggio 1924 n.750, - che per la prima volta definì espressamente le Camere "Enti pubblici" che rappresentano gli interessi delle industrie e del commercio delle rispettive circoscrizioni -, il legislatore portò innanzi l'opera riformatrice avviata nel 1910.

Da un lato, infatti, si accentuò l'ingerenza governativa nella gestione delle Camere, e dall'altro si modificarono la struttura interna e la composizione degli organi di gestione.

Il controllo dello Stato, nella forma dell'approvazione ministeriale, fu esteso ai regolamenti, ai mutui, agli impegni pluriennali di spesa, ai prelevamenti dal fondo riserva e alle erogazioni per spese variabili. Inoltre, al ministro fu attribuita la facoltà di sostituirsi alle Camere che non avessero adempiuto alle proprie funzioni obbligatorie.

Per quanto riguarda gli organi, al Consiglio fu aggiunta la Giunta camerale con il compito di esercitare i poteri del Consiglio nell'intervallo delle sue riunioni obbligatorie, e di adottare tutti i provvedimenti d'urgenza. Inoltre, al fine di evitare sperequazioni nella rappresentanza camerale, il corpo elettorale venne ripartito in categorie, in corrispondenza ai principali settori di commercio e industria del distretto.

Il ruolo e l'ordinamento degli enti camerali mutarono profondamente nel periodo fascista, a seguito dell'introduzione dell'ordinamento corporativo.

In virtù delle successive leggi n.731 del 14.4.1926, del R.D.L. n.1071 del 16.6.1927, della L. n.875 del 18.6.1931 e del T.U. approvato con R.D. n.2011 del 20.9.1934, l'istituto camerale fu completamente riformato e conformato alle esigenze del processo di evoluzione corporativa dello Stato.

Le preesistenti Camere di commercio e industria furono soppresse, e in loro vece furono istituiti i "Consigli provinciali dell'economia corporativa" - in cui confluirono anche altri organismi pubblici, quali i Consigli agrari provinciali, i Comitati forestali e le Commissioni provinciali di agricoltura - destinati a rappresentare integralmente, in ciascuna provincia, le diverse attività produttive, compresa l'agricoltura. In conseguenza, i Consigli furono ripartiti in diverse sezioni (agricola e forestale, industriale, commerciale, lavoro e previdenza).

Gli istituti camerali divennero così, da organizzazioni a carattere associativo imprenditoriale, organi di decentramento con rappresentanza globale delle attività produttive della provincia, privi di qualunque profilo di autonomia.

In conformità all'impronta corporativa, fu stabilita la pariteticità delle rappresentanze dei diversi rami della produzione e inserita in ogni sezione del Consiglio la rappresentanza dei lavoratori accanto a quella dei datori di lavoro, su basi perfettamente uguali nel numero e nelle attribuzioni.

Organi del Consiglio erano: il Presidente, che era il Prefetto della provincia; il Vicepresidente, nominato dal Ministro per l'economia nazionale; il Comitato di presidenza, composto da Presidente, Vicepresidente, e presidenti e vicepresidenti delle sezioni; e il Consiglio generale, composto dal Comitato di presidenza, dai Consiglieri delle sezioni e dai membri di diritto. I consiglieri, di numero fissato dal Ministro delle Corporazioni, erano designati soltanto dalle associazioni giuridicamente riconosciute dei datori di lavoro, lavoratori, professionisti e artisti operanti nella provincia, ciascuna delle quali aveva l'esclusiva rappresentanza dell'intera categoria, anche dei soggetti non iscritti.

Furono, poi, istituiti accanto ai Consigli provinciali dell'economia, enti pubblici con patrimonio e funzioni proprie, gli "Uffici provinciali dell'economia corporativa", organi periferici del Ministero dell'economia, da questo direttamente dipendenti, con il compito di fungere da uffici di segreteria dei Consigli.

Agli Uffici provinciali fu devoluta parte delle funzioni già attribuite ai Consigli: registrazione delle ditte e corrispondente attività certificativa, raccolta dei dati riguardanti il movimento economico della provincia, formazione delle mercuriali e dei listini dei prezzi, e altre. Agli Uffici, oltre alla funzione di segreteria dei Consigli, fu attribuita anche l'esecuzione degli atti e provvedimenti delle Amministrazioni centrali nelle materie economico-sociali.

Infine, si stabilì che le funzioni di Segretario del Consiglio fossero esercitate dal Direttore dell'Ufficio provinciale dell'economia corporativa.

Le leggi del periodo fascista, inoltre, aumentarono il rigore dei controlli governativi, prevedendo la possibilità per il Ministro delle Corporazioni di ordinare il compimento degli atti non posti in essere dagli organi del Consiglio, ivi compresi l'iscrizione in bilancio delle spese e le emissioni dei relativi mandati. Il controllo ministeriale fu,

quindi, esteso a tutti gli atti degli organi del Consiglio, annullabili in qualunque tempo, su denuncia o d'ufficio, se contrari alla legge e alle sue finalità essenziali.

Con la legislazione del periodo 1927-1934, l'autonomia degli enti camerali fu del tutto soppressa: la pesante ingerenza dell'autorità centrale, che trovò la sua più evidente manifestazione nel potere di nomina degli amministratori, pose fine alla loro tradizionale libertà di azione e alla loro effettiva rappresentatività, rendendoli meri organi di esecuzione delle direttive di governo nelle materie economiche.

Caduto il regime fascista, si pose il problema della riforma degli enti camerali. Non era certamente possibile sopprimere enti dotati di molteplici compiti burocratici in pieno funzionamento senza sostituirli con altri, né si poteva, d'altronde, ricreare rapidamente un ordinamento autonomo, e completo degli enti camerali.

Si adottò, pertanto, una soluzione transitoria, rinviando a un successivo intervento normativo la predisposizione di una disciplina delle Camere di commercio più completa e organica, sulla base dei nuovi indirizzi democratici.

Con il decreto legislativo luogotenenziale 21.9. 1944 n.315, fu disposta la soppressione dei Consigli e degli Uffici provinciali dell'economia e la ricostituzione, in loro vece, delle "Camere di commercio, industria e agricoltura" e degli "Uffici provinciali dell'industria e del commercio".

Tale decreto stabilì che le Camere, definite enti di diritto pubblico che coordinano e rappresentano gli interessi commerciali, industriali e agricoli della provincia, esercitino le funzioni già attribuite ai soppressi Consigli dell'economia (art.2). L'amministrazione delle Camere avrebbe dovuto essere affidata a un Consiglio elettivo e ad un Presidente, da questo eletto.

Peraltro, il decreto rinviò ad un successivo provvedimento legislativo l'emanazione delle norme relative alla costituzione, al personale e al funzionamento delle Camere e degli Uffici provinciali dell'industria e del commercio (art.8). Introdusse, pertanto, una sorta di regime commissariale, con la previsione che l'amministrazione delle Camere, fino all'elezione del Consiglio, sarebbe rimasta affidata ad una Giunta, composta da un Presidente di nomina governativa e da quattro membri nominati dal Prefetto, con l'approvazione del Ministro per l'industria, il commercio e il lavoro.

Per quanto concerne gli Uffici provinciali del commercio e dell'industria, il decreto dispose che essi curino l'esecuzione degli atti e prov-

vedimenti del Ministero dell'industria, segnalino il movimento economico della Provincia e svolgano compiti di segreteria delle Camere, in caso di loro richiesta.

Tale soluzione si è rivelata insoddisfacente proprio per la mancata transitorietà, in quanto la prevista riforma organica delle Camere è stata adottata, dopo circa un cinquantennio, con la legge n.580/93.

Pertanto, tali enti hanno continuato ad operare sostanzialmente in base al decreto luogotenenziale del 1944 ed al precedente Testo unico del 1934, per le norme non ritenute in contrasto.

Successivamente al decreto luogotenenziale del 1944, furono adottati altri atti normativi concernenti le Camere di commercio. La legge 12.7.1951 n.560 ha ampliato la composizione della Giunta camerale, aggiungendo ai quattro membri in rappresentanza, rispettivamente, dei commercianti, degli industriali, degli agricoltori e dei lavoratori, due membri in rappresentanza, l'uno degli artigiani e l'altro dei coltivatori diretti.

La successiva legge 29.12.1956 n.1560 ha previsto l'inclusione nella Giunta di una rappresentanza delle categorie marittime nelle provincie litoranee, nonché di altri membri scelti in specifici settori economici che rivestono particolare importanza nella circoscrizione camerale.

Quindi il D.P.R. 28.6.1955 n.620 ha devoluto alle Camere gran parte delle attribuzioni degli Uffici provinciali dell'industria e del commercio, quali la tenuta del Registro delle ditte, il rilascio dei certificati di origine delle merci, la formazione delle mercuriali e dei listini dei prezzi, l'esecuzione su richiesta di atti e provvedimenti del Ministero dell'industria, e col consenso di questi, di altri ministeri e le attribuzioni in materia di disegni, modelli e marchi.

La prospettata riforma globale delle Camere divenne assolutamente necessaria e non più prorogabile a seguito dell'istituzione delle regioni a statuto ordinario e dell'attribuzione ad esse delle funzioni amministrative, secondo il dettato dell'art.117 della Costituzione. Ed infatti il D.P.R. 24.7.1977 n.616, nel portare a compimento il processo di trasferimento di funzioni statali alle regioni, ha previsto che siano di competenza delle regioni le funzioni amministrative già esercitate dalle Camere di commercio nelle materie ad esse trasferite o delegate; ed ha previsto, altresì, che "le funzioni istituzionali e le restanti funzioni amministrative saranno esercitate dalle Camere di commercio sulla base della legge di riforma dell'ordinamento camerale" (art.64). Inoltre, poiché a seguito dell'attribuzione di competenze alle regioni, l'atto di nomina

dei presidenti camerali non avrebbe potuto prescindere dall'intesa con la regione, il D.P.R. 616/77, all'art.64, 5 comma, ha stabilito in via provvisoria che, fino all'entrata in vigore della legge di riforma dell'ordinamento camerale, il Presidente della Camera di commercio sia nominato dal Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, di concerto con quello dell'agricoltura e foreste, previa intesa con il Presidente della Giunta regionale.

Altra disposizione di rilievo concernente le Camere di commercio fu adottata con la legge 5.10.1991 n.317, il cui articolo 27, 3 comma, ha ampliato la possibilità delle Camere di partecipare ad enti, società, associazioni e consorzi, riconosciuta dall'art.32 del T.U. 2011/34 e da questo condizionata alla finalità di interesse pubblico e al vincolo di partecipazione solo in organismi in cui la maggioranza del capitale appartenga a enti pubblici. A seguito dell'entrata in vigore della L.317/91, le Camere hanno potuto partecipare ad enti, società e associazioni anche in posizione di minoranza per la realizzazione degli scopi indicati dalla stessa legge.

Peraltro alla auspicata riforma organica delle Camere di commercio si è giunti, come si è detto, solo nel dicembre 1993, in virtù della L. n.580. Proprio la considerazione delle origini e dell'evoluzione storica dell'istituto camerale consentirà di cogliere la rilevanza e la portata innovativa di tale, tanto attesa, riforma.

3. La natura giuridica delle camere di commercio

3.1. Le Camere di commercio quali enti autonomi

La prima rilevante novità contenuta nella legge 580/93 concerne la natura delle Camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato.

Le Camere sono definite all'art.1 "Enti autonomi di diritto pubblico". Tale definizione assume un particolare significato se la si pone a confronto con quelle contenute nelle preesistenti normative.

Il R.D. 2011/34 definiva i Consigli quali "Enti pubblici dotati di personalità giuridica" e il D. Lgs.Lgt. 315/44, nel ricostituire le Camere di commercio, le definiva semplicemente "enti di diritto pubblico".

La legge 580, pur confermando la natura pubblica delle Camere, introduce una novità di rilievo nel configurarle come enti autonomi e, dunque, nel riconoscere alle stesse il connotato giuridico dell'autono-

mia. L'inserimento dell'aggettivo "autonomi" non configura un semplice pleonaso, ma esprime una esplicita e consapevole volontà del legislatore di affermare, nell'attuale contesto legislativo e politico, l'autonomia e l'indipendenza degli enti camerali.

Del resto, l'esame delle vicende subite dall'ordinamento legislativo delle Camere di commercio fin dalla legge del 1862 rivela quanto sia sempre stato esplicito e forte il nesso esistente tra la struttura, le funzioni e l'autonomia degli enti camerali, l'orientamento generale della politica legislativa e l'evoluzione economico-sociale del paese. In un contesto di massima valorizzazione delle autonomie locali e di riordino in senso autonomistico dei livelli istituzionali, non si sarebbe potuto non riconoscere ampia autonomia anche alle istituzioni camerali.

È noto che il termine "autonomia" individua una relazione tra ordinamenti ed implica l'esistenza di una posizione di libertà e di indipendenza relativa di un soggetto nei confronti di qualsiasi altro nell'esercizio di determinate attività giuridiche. L'autonomia di un ente nei confronti di un altro è determinata dal grado, maggiore o minore, di dipendenza dell'uno nei confronti dell'altro. L'autonomia è figura organizzativa propria degli ordinamenti di tipo pluralistico, ed è caratterizzata da una relativa indipendenza della figura soggettiva autonoma rispetto a quella ad essa collegata, ossia da una, più o meno ampia, sfera di autodeterminazione finalizzata alla soddisfazione di specifici interessi.

L'autonomia presuppone il conferimento all'ente o organo derivato di una serie di poteri e di attribuzioni. In relazione alla natura di tali poteri, si distinguono vari tipi di autonomia.

Si parla di autonomia normativa, per indicare la capacità di un ente di darsi proprie norme e di costituire il proprio ordinamento mediante proprie norme, aventi efficacia nell'ordinamento giuridico generale. Le norme emanate dal soggetto di autonomia possono assumere la forma di leggi, statuti o regolamenti, per cui l'autonomia normativa può ulteriormente distinguersi in autonomia legislativa, statutaria e regolamentare.

Si parla poi di autonomia politica, riguardo alla capacità di un ente di determinare autonomamente e liberamente il proprio indirizzo politico, e perciò di individuare i fini da perseguire e egli interessi da realizzare indipendentemente dalle direttive del Parlamento e del Governo centrale, nel rispetto dei principi della Carta costituzionale. Altra configurazione del concetto giuridico di autonomia ed altra forma di autono-

mia è quella organizzativa, da intendere quale capacità dell'ente di darsi, o di contribuire a darsi, la propria struttura organizzativa.

Infine, si ha autonomia finanziaria e contabile quando l'ente percepisca proventi direttamente da proprie attività, e li gestisca in modo autonomo con un proprio bilancio, separato da quello dell'ente sovraordinato.

In definitiva, il fenomeno autonomistico si riferisce al riconoscimento di una molteplicità di enti, i quali pur nell'ambito dell'ordinamento giuridico generale sono titolari di interessi differenziati e dispongono di una certa sfera di autodeterminazione.

La configurazione delle Camere di commercio quali istituzioni che curano gli interessi delle imprese, svolgono attività di informazione, sostegno e promozione di tutta l'economia locale, e realizzano la congiunzione tra Stato e imprese, tra pubblico e privato, imponeva il riconoscimento alle stesse di una certa sfera di libertà o autodeterminazione. La L.580/93, pertanto, ha attribuito agli enti camerali una sfera di relativa autonomia.

L'autonomia camerale assume i connotati di autonomia statutaria, organizzativa, finanziaria, e contabile. Inoltre, essa si manifesta anche nell'esclusione di ogni forma di controllo per approvazione sugli atti camerali, controllo che è notoriamente lesivo dell'autonomia dell'ente controllato, in quanto pone l'organo di controllo in condizione di code-terminare il contenuto degli atti, per i quali è necessaria l'approvazione. L'autonomia delle Camere è resa evidente, piuttosto, dalla rigorosa limitazione del controllo statale preventivo ad alcune tipizzate categorie di atti, e dalla previsione del controllo di merito sugli stessi nella forma della richiesta di riesame.

3.2. Le Camere di commercio quali enti locali

La natura giuridica delle Camere, nell'attuale contesto ordinamentale, si completa col considerarle, oltre che enti autonomi di diritto pubblico, enti locali.

La possibilità di inclusione a pieno titolo delle Camere nella categoria degli enti locali è stata oggetto di lunghi e vivaci dibattiti dottrinali, sollecitati dalla circostanza che la categoria degli "altri enti locali", evocata dall'art.118, 1 comma della Costituzione non è compiutamente definita dalle norme costituzionali.

Le uniche indicazioni direttamente desumibili dall'art.118 Cost. riguardano la titolarità della competenza legislativa in tema di ordinamento degli enti locali e il potenziale ambito di competenza di tali enti.

In particolare, si ritiene generalmente che l'art.118, 1 comma Cost., attribuendo allo Stato il potere di stabilire con legge le competenze proprie degli altri enti locali, ad esso riservi, innanzitutto, il potere di costituzione degli stessi. Tale opzione ermeneutica trova conforto, da un lato, nella tassatività delle competenze legislative regionali, che riguardano unicamente l'ordinamento degli enti dipendenti dalle regioni e non quello degli enti locali, e dall'altro dalla riserva di legge statale in tema di organizzazione amministrativa. Pertanto province e comuni possono promuovere la costituzione di enti locali, solo se vi siano abilitati da leggi dello Stato.

Gli enti locali in senso stretto possono essere distinti dagli enti subregionali: questi ultimi, pur essendo caratterizzati da una competenza territorialmente limitata, ed essendo, perciò, anch'essi in senso lato "locali", sono previsti e regolati da atti delle rispettive regioni. Gli enti locali in senso stretto, invece, devono trovare il proprio fondamento normativo in un atto legislativo dello Stato.

Dalla previsione costituzionale che agli altri enti locali possono essere attribuite funzioni amministrative nelle materie di interesse esclusivamente locale si argomenta che il loro ambito territoriale di competenza debba essere più ridotto di quello delle regioni. Altrimenti la contrapposizione tra gli interessi regionali e quelli esclusivamente locali risulterebbe priva di significato coerente.

La nozione di ente locale consolidatasi nella tradizione legislativa e dottrinale si incentra sul carattere locale della funzione, e dunque sulla delimitazione territoriale della competenza. Tale delimitazione deriva dal carattere territoriale degli interessi che tali enti sono destinati a soddisfare. Gli enti locali, infatti, esprimono e rappresentano gli interessi, differenziati su scala locale, propri delle collettività che li compongono e dei gruppi sociali che ne costituiscono il substrato.

Nella categoria degli enti locali è stata tradizionalmente ricompresa una serie non omogenea di organismi, quali gli enti turistici, i patronati scolastici, i consorzi provinciali di istruzione tecnica e quelli per le opere idrauliche, di bonifica e di miglioramento fondiario, gli enti di sviluppo agricolo, i consorzi di bacini montani, le IPAB, gli Istituti autonomi case popolari.

Senza soffermarsi ulteriormente in questa sede sulla nozione e sui caratteri degli enti locali, occorre richiamare l'attenzione del lettore in ordine alla non coincidenza tra enti locali ed enti territoriali.

Secondo la dottrina tradizionale, la differenza tra ente territoriale ed ente locale è basata sulla natura della connessione esistente tra l'ente e il territorio, necessaria per gli enti territoriali, ed eventuale per gli altri enti. In particolare si ritiene che per gli enti locali il territorio sia soltanto criterio di delimitazione della sfera di azione, mentre per gli enti territoriali, sia anche un momento dell'essenza della loro struttura, ne sia elemento costitutivo. Inoltre, si afferma che gli enti territoriali sono rappresentativi delle collettività che personificano e sono dotati di ampia autonomia di indirizzo, mentre gli enti locali sono, normalmente, vincolati nella loro azione dalle direttive che provengono dalla Amministrazione centrale e non hanno carattere associativo.

Secondo la dottrina e la giurisprudenza più recente, peraltro, i criteri tradizionali di distinzione tra enti territoriali e locali, basati esclusivamente sulla rilevanza del territorio, sono insufficienti, e devono essere integrati in considerazione del carattere degli interessi perseguiti. Il territorio, non deve essere considerato semplicemente quale criterio delimitatore della sfera d'azione dell'ente, ma anche e soprattutto quale criterio delimitatore degli interessi istituzionali perseguiti dall'ente.

Dunque è locale quell'ente destinato a operare in un ristretto ambito territoriale per il perseguimento di interessi che non superino la circoscrizione territoriale dell'ente stesso. Tra gli enti locali sono da considerare territoriali quelli per i quali il territorio, oltre che elemento delimitatore della sfera d'azione e degli interessi perseguiti dall'ente, si pone anche come elemento costitutivo.

Lo stesso legislatore ha sempre mostrato di riconoscere alla categoria degli enti locali un'estensione maggiore di quella degli enti territoriali, e dunque trascendente il complesso degli enti territoriali e degli enti di secondo grado da questi costituiti. Ne sono riprova l'art.1 della L.70/75, il quale ha espressamente escluso dall'ambito di applicazione della legge "gli enti territoriali e locali", e i numerosi atti che hanno assoggettato alla disciplina prevista per gli enti territoriali taluni degli enti locali.

In base a quanto esposto non è ragionevolmente dubitabile che le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura rientrino a pieno titolo nella categoria degli enti locali. La dottrina più recente è an-

zi concorde nel considerare le Camere uno degli esempi più significativi di ente locale non territoriale.

Tale qualificazione dell'ente camerale - si badi bene - non risponde solo ad esigenze di ordine teorico e di inquadramento sistematico, ma è ricca di significati e di implicazioni anche dal punto di vista pratico. Tra l'altro si ricordi che l'art.118 Cost. prevede che le regioni esplicino normalmente le proprie funzioni amministrative mediante delega alle province, ai comuni o ad "altri enti locali", ovvero valendosi dei loro uffici. Pertanto anche le Camere di commercio, se qualificate come enti locali, risultano legittimate ad essere destinatarie della delega amministrativa regionale.

A ben vedere, la qualificazione delle Camere di commercio quali enti locali non territoriali non risulta in modo espresso dai testi normativi che le disciplinano, che si limitano a qualificare tali istituzioni quali "enti pubblici" *tout court*, senza specificarne il carattere locale. Pertanto, prima dell'entrata in vigore della L.580/93, alcuni dubbi erano stati avanzati in merito alla legittimità e correttezza dell'inclusione delle Camere nella categoria degli enti locali.

Tale qualificazione era, peraltro, già prima della recente legge di riordinamento, confermata dalle effettive caratteristiche sostanziali e strutturali delle Camere, le quali pur nella varietà delle discipline cui sono state assoggettate nel corso della loro storia, si sono sempre caratterizzate per la funzione di promuovere e curare gli interessi delle categorie produttive operanti nell'ambito della propria circoscrizione territoriale. Tale funzione esponenziale e di tutela degli interessi degli operatori economici della provincia è il tratto distintivo tipico delle istituzioni camerali.

La natura locale degli enti camerali è altresì confermata dalla rappresentatività - maggiore o minore a seconda della legislazione vigente nei diversi periodi storici - degli organi camerali e dai margini di autonomia di cui godono.

Ogni dubbio in proposito è da ritenere superato alla luce della recente legge 580/93. L'art.1 di detta legge definisce, infatti, le Camere "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".

Inoltre, l'art.2, 1 comma, nel delineare le attribuzioni delle Camere di commercio, presuppone la possibilità di delega dell'esercizio di fun-

zioni amministrative regionali ex art.118 Cost., allorché prevede che esse "esercitano, inoltre, le funzioni ad esse delegate dallo Stato e dalle regioni".

Ulteriore conferma della natura locale degli enti camerali e del loro inquadramento nell'ambito delle autonomie locali può essere tratta, altresì, dall'art.2, 3 comma, che nell'indicare gli strumenti mediante i quali le Camere devono svolgere le proprie funzioni, prevede espressamente che possano partecipare agli accordi di programma di cui all'art.27 della L.142/90. In tal senso significativi sono anche il riconoscimento di rilevanti profili di autonomia alle Camere di commercio, e in particolare l'attribuzione della potestà statutaria, in armonia con quanto previsto dalla L.142/90 per le province e i comuni, e il ridimensionamento dell'ambito e della forma dei controlli statali sugli atti camerali.

La circoscrizione territoriale di riferimento delle Camere di commercio è individuata dall'art.1, comma 2 della L.580/93. Essa coincide di regola con quella della provincia, ovvero con l'area metropolitana di cui all'art.17 della L.142/90.

Novità di rilievo della L.580/93 è costituita dalla previsione, al comma 3 dell'art.2, della possibilità di accorpamento di più circoscrizioni camerali, in modo da istituire un'unica Camera di commercio nell'ambito territoriale di due o più province.

Si delinea, in tal modo, una prospettiva interessante di individuazione dell'ambito spaziale di operatività delle Camere non sulla base di criteri meramente amministrativi, ma secondo criteri economici e di mercato. L'accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali è proposto dai Consigli delle Camere di commercio interessate, ed è disposto con decreto del Ministro dell'industria, commercio e artigianato, di concerto con il Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, sentiti i presidenti delle Giunte regionali interessate.

3.3. Le Camere di commercio quali istituzioni

In ordine alla natura giuridica delle Camere di commercio, industria artigianato e agricoltura, si deve, altresì, ritenere che esse abbiano natura di istituzione.

Si tratta di istituzioni pubbliche specificamente rivolte alla promozione degli interessi del sistema delle imprese. Pertanto, alle Camere non compete la funzione di rappresentanza diretta delle imprese. Tale

funzione spetta imprescindibilmente alle libere associazioni delle categorie economiche. La funzione specifica delle Camere di commercio è, invece, una funzione di tutela, cura e promozione del sistema delle imprese.

A norma dell'art.1, comma1, le Camere di commercio "svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese". In questa definizione si coglie una modifica sostanziale rispetto alle normative precedenti: Secondo il R.D. 2011/34, i Consigli "rappresentano in modo unitario e integrale gli interessi delle attività economiche delle rispettive province, e ne promuovono il coordinamento e lo sviluppo in armonia con gli interessi generali della nazione". In epoca postcorporativa il decreto del 1944 conferma che la Camera "coordina e rappresenta gli interessi commerciali, industriali e agricoli della provincia, ed esercita le funzioni e i poteri demandatili dalla legge".

Nel nuovo testo scompare, invece, ogni menzione relativa al potere di rappresentanza e si attribuisce rilevanza all'effettivo esercizio di funzioni, piuttosto che ad una generale e astratta rappresentanza.

Le definizioni adottate dalla L580/93 sulla natura giuridica e sul ruolo dell'istituto camerale consentono di respingere le critiche mosse da alcune associazioni di categoria alla nuova legge, relativamente al tema della rappresentanza. Queste hanno, infatti, espresso, durante l'iter di formazione della legge e successivamente alla sua approvazione, la preoccupazione per una possibile compressione del loro ruolo di rappresentanza formale degli interessi delle rispettive categorie produttive, per effetto della presunta attribuzione di tale funzione rappresentativa alle Camere.

Emblematica delle perplessità emerse nel mondo associativo è la posizione espressa dagli organi direttivi della Confindustria. In particolare, è stato rilevato che la titolarità della rappresentanza proviene unicamente dall'adesione libera e volontaria delle imprese alle rispettive organizzazioni di categoria e che non si può attribuire un ruolo di rappresentanza generale delle imprese ad enti pubblici ad iscrizione obbligatoria. Si è rilevato, altresì da parte della Confindustria che altrimenti si configurerebbero le Camere di commercio come una sorta di Camere delle corporazioni, tipiche dei regimi statalisti. Negli ordinamenti democratici, invece, la rappresentanza spetta solo a organismi volontari cui i singoli abbiano la scelta se aderire. Il rischio che le Camere di commercio ricadano nel corporativismo, secondo il parere espresso dalla Confindustria, è divenuto assai maggiore di quanto non fosse in base al

vecchio modello delle Camere, in seguito all'entrata in vigore della L.580/93, per effetto della costituzione del Consiglio su base designativa, Tale organo, infatti, potrebbe sentirsi legittimato per effetto della designazione ad assumere una rappresentanza formale e corporativa - perché esclusiva e obbligatoria - degli interessi e delle esigenze delle imprese.

La posizione della Confindustria non sembra, in realtà, condivisibile: la scelta legislativa di incentrare le attribuzioni camerali su una funzione di mediazione e aggregazione intersettoriale e interprofessionale degli interessi, a livello territoriale, delle imprese elimina ogni ragionevole dubbio in ordine a una possibile sovrapposizione rispetto alle funzioni di rappresentanza delle organizzazioni imprenditoriali.

La definizione normativa della funzione delle Camere, infatti, induce a considerarle come le istituzioni attraverso le quali si esercita normalmente l'attività amministrativa dello Stato in relazione al sistema delle imprese. In effetti le Camere svolgono ruoli istituzionali obbligatori di certificazione e supporto alle strutture locali, nonché ruoli di promozione di servizi per le imprese. Il loro ruolo è, e resta, eminentemente pubblico. Né peraltro il criterio adottato per la formazione degli organi direttivi, che consente alle categorie imprenditoriali di partecipare alla gestione di interessi economici e professionali in una sede amministrativa pubblica, comporta il conferimento alle Camere di una generale funzione di rappresentanza formale degli interessi delle categorie imprenditoriali. È pur vero che la L.580 riconosce alle Camere la legittimazione ad esercitare tre funzioni tipiche dell'azione di rappresentanza: la possibilità di costituirsi parte civile nei giudizi relativi a delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio (art.2, comma 5), la possibilità di promuovere l'azione per la repressione della concorrenza sleale (art.2, comma5), e quella di formulare pareri e proposte a Stato, regioni ed enti locali "sulle questioni che comunque interessano le imprese". Ma una corretta interpretazione del combinato disposto degli art. 1 e 2 della L.580/93 induce a ritenere che tali funzioni propriamente rappresentative debbano essere svolte non nell'interesse settoriale e particolare di una categoria produttiva, ma nell'interesse generale delle imprese. Ed infatti, l'art.1, comma 1 dispone che le Camere svolgono "funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali"; e l'art. 2, comma 1 fa riferimento a "funzioni di supporto e promozione degli interessi generali delle imprese". Esiste, dunque, accanto agli specifici interessi delle di-

verse categorie di imprese, un interesse generale che è proprio del sistema delle imprese, ossia delle imprese nella loro complessità. È interessante notare al riguardo che per la prima volta un testo legislativo annovera la comunità delle imprese fra i soggetti portatori di un interesse generale.

Le Camere, quindi, sono configurate dalla L.580/93 l'istituzione di riferimento per l'interesse generale delle imprese, esattamente come gli enti locali territoriali lo sono rispetto all'interesse generale della comunità dei cittadini.

L'art.22 della L.580/93 tutela l'uso della denominazione di "Camera di commercio", stabilendo che, oltre alle Camere di commercio italiane, potranno essere qualificate come tali esclusivamente le associazioni con sede all'estero, cui partecipino enti e imprese italiane e di altro Stato riconosciuto dallo Stato italiano, i cui amministratori abbiano ottenuto il riconoscimento ai sensi della L.1.7.1970 n.518, ovvero siano iscritti nell'albo approvato con D.P.R. 31.12.1985 n.947, tenuto presso l'Unioncamere e disciplinato con decreto del Ministro del commercio con l'estero, di concerto con quello degli affari esteri. Si richiede, peraltro, in ogni caso che gli amministratori che siano cittadini italiani non abbiano riportato condanne per reati punibili con la reclusione, e quelli che siano cittadini esteri abbiano ottenuto il benestare della rappresentanza diplomatica dello Stato di appartenenza.

4. Gli organi e il personale delle Camere di commercio

4.1. Gli organi camerali in base alla disciplina previgente

La legge 580 individua nel Consiglio, nella Giunta, nel Presidente e nel Collegio dei Revisori dei conti gli organi delle Camere di commercio. Le innovazioni più significative contenute nella nuova legge riguardo agli organi camerali concernono la istituzione del Consiglio e le modalità di formazione degli organismi direttivi.

Si è già detto che il decreto luogotenenziale del 1944 aveva previsto di affidare l'amministrazione delle Camere a un Consiglio elettivo, a un Presidente, e ad una Giunta scelta da consiglieri nel proprio ambito.

Non essendo, peraltro, state adottate le norme che avrebbero dovuto regolare la composizione e la modalità di elezione dei componenti dei suddetti organi, si è per lunghi anni protratto il regime amministra-

tivo previsto dal decreto luogotenenziale unicamente per il periodo transitorio.

Pertanto, le Giunte e il Presidente sono rimasti gli unici organi responsabili dell'amministrazione camerale. La Giunta è stata composta dal Presidente di nomina governativa e da quattro membri nominati dal Prefetto, con l'approvazione del Ministro dell'industria.

A seguito dell'attribuzione di competenze alle regioni a statuto ordinario, poi, la nomina del Presidente è stata effettuata, secondo quanto previsto dall'art.64 del D.P.R. 616/77, con decreto del Ministro dell'industria di concerto con quello dell'agricoltura, previa intesa con il Presidente della Giunta regionale.

Nel silenzio della legge, il Ministro ben avrebbe potuto per la scelta del Presidente prescindere da una concertazione con le realtà associative locali. Tuttavia, secondo una prassi pressoché costante, si sono effettuate le nomine nell'ambito di una terna di nominativi proposti dal Prefetto. Questi giungeva alla designazione dopo aver interpellato le categorie economiche maggiormente rappresentative.

Pur muovendo di fatto da designazioni avanzate dalle associazioni di categoria, il meccanismo di formazione degli organismi direttivi camerali è stato, comunque, incentrato sul potere discrezionale del Ministro dell'industria. In questi anni, dunque, la nomina degli organismi direttivi è stata prerogativa ampiamente discrezionale del Ministro dell'industria, ed è stata direttamente condizionata agli orientamenti politici e alle appartenenze partitiche. Ed infatti il potere ministeriale di nomina è stato nel suo concreto esercizio fortemente condizionato dall'esigenza di una distribuzione tra le forze politiche delle cariche direttive degli enti pubblici di emanazione governativa.

La previgente procedura di nomina si è rivelata del tutto inadeguata, in quanto frutto di lottizzazioni politiche e in quanto, oltretutto, la raccolta di designazioni e i criteri di valutazione di queste hanno esposto a frequenti ricorsi amministrativi con notevole pregiudizio per la funzionalità dell'istituzione camerale.

Nell'ambito del complessivo riordinamento delle Camere era, quindi, necessario procedere ad una riforma dell'organizzazione interna che sottraesse la procedura di nomina all'influenza determinante degli schieramenti politici, e prevedesse un maggiore e più diretto coinvolgimento delle imprese e delle loro associazioni. In precedenza, infatti, l'eccessiva penetrazione del sistema politico nei meccanismi di formazione degli organismi camerali non aveva consentito alle imprese di

esprimersi liberamente. L'invadenza dei partiti è stata, peraltro, incoraggiata dalla debolezza delle associazioni di categoria, a loro volta fortemente influenzate dai partiti stessi. Tutto ciò spiega come mai i vertici camerali siano stati formati da rappresentanti delle singole associazioni in modo sperequato e non corrispondente all'effettiva rappresentatività delle stesse in termini di iscritti.

4.2. Il Consiglio

Il Consiglio si configura quale organo primario e di vertice, con funzioni di indirizzo politico, cui sono demandate le scelte rilevanti per l'ente camerale.

Esso risulta composto, a norma dell'art.10 L. 580/93, da un numero di soggetti variabile da venti a trenta, da determinare in relazione al numero delle imprese iscritte nel registro delle imprese o in quello delle ditte.

L'art.10, comma 2, attribuisce alle stesse Camere, nell'esercizio della rispettiva potestà statutaria, il compito di provvedere a definire la ripartizione dei consiglieri tra i vari settori produttivi. Tale ripartizione deve avvenire in base alle caratteristiche economiche della circoscrizione territoriale di riferimento.

La stessa legge individua alcuni settori che devono, comunque e necessariamente, essere rappresentati: agricoltura, artigianato, assicurazioni, commercio, credito, industria, servizi alle imprese, trasporti e spedizioni, turismo. Non si pone alcuna difficoltà particolare per la ricognizione dei settori, salvo che per l'individuazione dei "servizi alle imprese". Tali servizi generalmente comprendono l'ausilio finanziario, la consulenza legale, la gestione contabile, la consulenza fiscale e la revisione dei conti, pubblicità e pubbliche relazioni, servizi tecnici.

Successivamente all'indicazione dei settori produttivi che devono necessariamente avere una rappresentanza in Consiglio, la legge pone una clausola di chiusura che fa riferimento ad "altri settori di rilevante interesse per l'economia della circoscrizione", così facendo salva la facoltà dello statuto di individuare altri settori al di fuori di quelli espressamente indicati. A titolo esemplificativo, si può ritenere che in alcune circoscrizioni il comparto del marmo potrà avere una propria rappresentanza, pur essendo già compreso nel settore dell'industria, e così si

può dire per il comparto marittimo rispetto al settore dei trasporti e spedizioni.

Inoltre, la legge specifica che sia le società in forma corporativa, sia le piccole imprese operanti nella circoscrizione dovranno avere in Consiglio una propria e autonoma rappresentanza. La legge, peraltro, non fornisce una definizione delle piccole imprese, ne rinvia al riguardo alla nozione codicistica degli artt. 2082 e 2083, o ad altre definizioni contenute in leggi speciali. Pertanto non è chiaro a quale nozione di piccola impresa dovrà farsi riferimento. Ogni dubbio potrà essere risolto se siano gli statuti, in relazione alle peculiarità locali, a individuare parametri e criteri di identificazione.

Infine, l'art. 10 prevede che in Consiglio devono essere presenti un componente in rappresentanza delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, e uno in rappresentanza delle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti, su designazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative nella singola circoscrizione territoriale.

L'art. 10 rappresenta una sintesi di posizioni divergenti, un punto di equilibrio tra i principi di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta, e tra l'esigenza di mantenere l'unitarietà del sistema camerale mediante l'uniformità di disciplina e quella di dare rilievo alle peculiarità locali. L'esigenza di uniformità è soddisfatta mediante una limitazione dell'autonomia statutaria rispetto alla ripartizione dei consiglieri tra le varie categorie economiche. L'art. 10, comma 3, infatti, demanda a un regolamento statale da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 1 L. 400/88, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della L. 580, la definizione dei criteri generali per la ripartizione dei consiglieri. Al tempo stesso, la L. 580 pone tre parametri cui il decreto ministeriale deve conformarsi, vale a dire il numero delle imprese, l'indice di occupazione e il valore aggiunto di ogni settore. Tale disciplina ha posto delicati problemi di attuazione, in particolare per quanto riguarda l'esatta definizione dei parametri e specialmente del valore aggiunto di ogni settore.

Il regolamento di cui all'art. 10, comma 3 della L. 580, se pur con molto ritardo, è stato adottato con D.P.R.

Tale regolamento fa sì che effettivamente tutti i settori economici della provincia siano rappresentati all'interno dei Consigli delle Camere di commercio, in modo proporzionale al "peso" che ciascuno di essi esercita sull'economia locale. Pertanto il regolamento consente di dare concreto avvio alla riforma, rendendo possibile la reale revisione degli

organi amministrativi camerali. Innanzitutto il regolamento definisce, all'art.1, i parametri indicati dall'art.10 L.580, stabilendo che per numero delle imprese debba intendersi "il numero complessivo dei soggetti operanti nelle singole circoscrizioni territoriali delle Camere di commercio, iscritti o annotati nel registro delle imprese, ovvero fino alla sua completa attuazione nel registro delle ditte, nonché dei soggetti le cui attività siano state denunciate alle Camere di commercio in base alla normativa vigente, ivi comprese le unità locali e le sedi secondarie". L'indice di occupazione indica "il rapporto tra il numero degli addetti, nella circoscrizione provinciale, delle imprese di un settore e il numero degli addetti, nella stessa circoscrizione, delle imprese di tutti i settori". Il valore aggiunto consiste nell' "incremento di valore che le imprese dei diversi settori apportano con l'impiego dei propri fattori produttivi al valore dei beni e servizi ricevuti da altri settori, valutato al costo dei fattori".

L'art.2, comma 1, del regolamento dispone che i settori produttivi dell'agricoltura, industria, commercio, turismo, trasporti e spedizioni, credito, assicurazioni e servizi alle imprese siano individuati, a livello nazionale, sulla base dei dati di Ateco 91 (Attività economiche 91), ossia della classificazione ufficiale delle attività economiche stabilita dall'Istat (all.A), e a livello internazionale, sulla base dei dati di Isic (International standard industries classificatio) e di Nace (Nomenclatura attività Comunità europee), ossia delle classificazioni delle attività economiche stabilite, rispettivamente, al livello delle Nazioni Unite e dell'Unione europea. Il settore dell'artigianato deve essere individuato sulla base delle imprese artigiane, come definite dall'art.3 L.8.8.1985 n. 443, iscritte all'Albo previsto dalla stessa legge e annotate nella sezione speciale del registro delle imprese. Lo stesso art.2 prevede che gli altri settori di rilevante interesse per l'economia della circoscrizione provinciale sono individuati, sulla base della classificazione Ateco 91, nei settori economici diversi da quelli indicati dal comma 1, quali la pesca, l'istruzione, la sanità e altri servizi sociali, gli altri servizi pubblici, sociali e personali, i servizi domestici presso famiglie e convivenze, e gli altri settori che "ricoprono un rilevante interesse nell'economia della circoscrizione provinciale".

A norma dell'art. 3 del regolamento i dati relativi al numero delle imprese, all'indice di occupazione e al valore aggiunto di ciascuna provincia sono elaborati dalle Camere, con l'assistenza dell'Unioncamere, utilizzando il registro delle imprese, gli archivi camerali e le altre fonti

disponibili. Tali dati devono essere comunicati entro il 31 marzo di ogni anno al Ministero dell'industria, il quale provvede, previa verifica, alla loro pubblicazione entro il 30 giugno. In sede di prima applicazione, l'indice di occupazione deve essere determinato in base ai dati ufficiali dell'Istat e il valore aggiunto sulla base delle stime dell'Istituto Tagliacarne.

L'art.4 del regolamento di che trattasi prevede che nella determinazione dei parametri del settore artigiano e della cooperazione non devono essere considerate le imprese artigiane e le società cooperative dei settori delle assicurazioni, credito, servizi alle imprese, trasporti e spedizioni, turismo, e che nella determinazione del valore dei parametri dei settori agricoltura, industria e commercio non sono considerati quelli relativi alle imprese artigiane e alle società cooperative. Parimenti al fine di evitare duplicazioni, l'art.6 prevede che la rappresentanza delle piccole imprese deve essere calcolata all'interno del numero dei rappresentanti spettanti a ciascuno dei settori dell'industria, del commercio e dell'agricoltura.

Il recente regolamento disciplina anche il meccanismo di calcolo dei seggi dei Consigli camerali, stabilendo che si deve calcolare per ciascun settore la media aritmetica delle quote percentuali dei tre parametri, numero di imprese, indice di occupazione e valore aggiunto.; quindi deve essere calcolato, in base al numero dei consiglieri, il quorum percentuale necessario per l'attribuzione di ciascun consigliere Secondo quanto previsto dall'art.5, per la determinazione del numero dei consiglieri spettante a ciascun settore si deve, per ciascuno di essi, dividere la media aritmetica delle quote percentuali dei tre parametri con il quorum percentuale necessario per l'attribuzione di ciascun consigliere. In ogni caso se sulla base del calcolo effettuato il numero complessivo dei consiglieri dei settori dell'industria, commercio, artigianato e agricoltura è inferiore alla metà dei componenti il Consiglio, si sottrae al numero complessivo dei consiglieri degli altri settori il numero di consiglieri necessari per raggiungere il 50%.

In tal modo si è affidata direttamente alle imprese e ai loro organismi di rappresentanza la composizione del Consiglio, rendendo le Camere di commercio un sistema aperto e democratico. Le imprese, infatti, potranno operare direttamente nel sistema statale attraverso i loro rappresentanti al vertice delle Camere.

A norma dell'art.12, 1 comma, i membri del Consiglio sono designati dalle organizzazioni rappresentative delle imprese appartenenti

ai settori produttivi da rappresentare, dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e utenti.

Il potere di nomina del Consiglio è attribuito, ex art.12, 4 comma, al Presidente della Giunta regionale. Peraltro, la ratio della legge è quella di rendere il Consiglio reale espressione dei settori dell'economia locale, sicché il potere di nomina del Presidente della Giunta regionale si dovrebbe considerare quale una sorta di atto notarile.

La durata in carica dell'organo consiliare è fissata dalla legge in quattro anni.

Quanto ai requisiti per la nomina a consigliere, l'art.13 li individua nella cittadinanza italiana o degli stati membri dell'Unione europea, nella maggiore età e nel godimento dei diritti civili, nell'essere titolare di impresa, rappresentante legale o amministratore unico di società, ovvero esercente arti e professioni, nell'esercitare la propria attività nell'ambito della circoscrizione territoriale della Camera di commercio, e infine nel possedere i caratteri stabiliti dallo stesso decreto ministeriale che dispone in merito alla costituzione del Consiglio.

In proposito è da rilevare che l'art.13 non fa alcun riferimento alla potestà statutaria, per cui l'individuazione dei requisiti personali dei consiglieri compete unicamente al decreto ministeriale. Del resto l'art.3 rimette alla potestà statutaria "la composizione degli organi per le parti non disciplinate dalla presente legge", ma non cita i requisiti di eleggibilità e di nomina.

L'art.13 individua anche le cause di decadenza dei consiglieri, mentre nessuna norma esplicita prevede limiti alla rieleggibilità dei consiglieri già designati o eletti.

4.3. *La Giunta e il Presidente*

La Giunta è configurata nel nuovo ordinamento quale l'organo di governo del sistema camerale.

L'art. 14 L.580/93 ne stabilisce la composizione in un numero di membri non inferiore a cinque, e non superiore a un terzo dei membri del Consiglio arrotondato all'unità superiore.

Almeno quattro dei membri della Giunta devono essere eletti in rappresentanza dei settori dell'industria, del commercio, dell'artigianato e dell'agricoltura.

L'elezione dei membri della Giunta compete al Consiglio, secondo le disposizioni dello Statuto, e con un sistema che consenta a ciascun consigliere di esprimere un numero di preferenze non superiore a un terzo dei membri della Giunta medesima.

La durata in carica della Giunta è fissata dall'art. 14, 2 comma, in quattro anni, in coincidenza con quella del Consiglio. Il mandato dei componenti è rinnovabile, ma solo per due volte.

Il Presidente ha funzioni eminentemente rappresentative dell'ente camerale.

Viene eletto dal Consiglio attraverso un meccanismo complesso, che prevede lo svolgimento di due scrutini con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri, di un terzo scrutinio con la maggioranza assoluta, ed eventualmente di una quarta votazione di ballottaggio tra i due candidati che nella terza votazione hanno ottenuto il maggior numero di voti. Qualora anche nello scrutinio di ballottaggio non si raggiunga la maggioranza assoluta, l'art. 16 prevede lo scioglimento del Consiglio e la nomina, da parte del Ministro dell'industria, commercio e artigianato, di un Commissario che esercita le funzioni conferitegli con il decreto di nomina. In tale ipotesi, entro centottanta giorni dall'emanazione del decreto di nomina del Commissario, si deve procedere al rinnovo degli organi camerali.

Il Presidente dura in carica quattro anni, come il Consiglio, e può essere rieletto una sola volta.

4.4. I nuovi criteri di designazione degli organi camerali

Le previsioni normative della L.580/93 in ordine alla composizione dei tre principali organi camerali inducono ad una generale riflessione in relazione al sistema di formazione degli organismi direttivi, ed alla sua innovatività rispetto al regime previgente.

Al riguardo non pare possibile prescindere dalla considerazione delle diverse soluzioni prospettate prima della L. 580, di cui la stessa rappresenta un equilibrato compromesso.

Nell'ambito del pluriennale dibattito che ha preceduto l'effettivo riordinamento delle Camere, per quanto riguarda il Consiglio, si era proposto, da un lato, il sistema dell'elezione diretta da parte degli appartenenti alle categorie economiche rappresentate, dall'altro, l'adozione di un sistema di elezione di secondo grado da parte degli organismi

direttivi delle associazioni di categoria. Da altri è stato proposto un criterio di elezioni miste, che prevede elezioni dirette di primo grado per tutte le categorie da rappresentare, salvo che per i lavoratori, per i quali la nomina dovrebbe essere fatta dal Prefetto su designazione delle categorie interessate. Da altri era stata proposta la nomina dei consiglieri con decreto del Presidente della Giunta regionale, secondo le designazioni effettuate dalle associazioni sindacale e professionali interessate.

Per quanto riguarda il Presidente camerale, taluno si era espresso per la nomina da parte di organismi politici esterni, altri proponevano la sostituzione del sistema di nomina con quello di elezione diretta da parte del corpo rappresentativo, ovvero del Consiglio, all'atto stesso del suo insediamento e tra i suoi membri. Tale sistema è proprio degli enti autarchici territoriali di un ordinamento democratico, nei quali il rappresentante dell'amministrazione è scelto fra i consiglieri eletti dal popolo.

La difficoltà di acquisire un ampio e generale consenso sul criterio del suffragio diretto dei consiglieri da parte dei titolari e rappresentanti legali delle imprese ha indotto ad adottare una soluzione compromissoria, quella della designazione da parte delle associazioni professionali rappresentative.

Lo stesso Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, nelle osservazioni e proposte sul riordinamento delle Camere di commercio, presentate alla X Commissione permanente della Camera dei deputati il 5 ottobre 1993, ha proposto che la nomina dei consiglieri avvenga sulla base di designazione da parte delle associazioni di categoria di ciascun settore interessato, in rapporto proporzionale alla loro rappresentatività in ambito provinciale. Su tale aspetto, peraltro, i rappresentanti della Confesercenti, della Coldiretti e della CGIL hanno espresso talune riserve, manifestando la loro preferenza per il sistema elettivo.

La soluzione del Consiglio formato attraverso le designazioni è conforme a quella adottata da altri paesi europei, quali l'Olanda, e ha già trovato concreta realizzazione nel nostro ordinamento nelle Camere di commercio di Trento e Bolzano, in base ad una legge regionale del 1982.

Un aspetto notevolmente innovativo della L.580 è, dunque, rappresentato dalla avviata democratizzazione degli organismi direttivi.

La democratizzazione, già pienamente realizzata con riferimento alla Giunta e al Presidente, rispetto all'organismo consiliare sarà piena ed effettiva quando, in linea con l'esperienza di altri paesi europei, qua-

li la Spagna, la Francia e la Germania, verrà introdotto il sistema dell'elezione diretta da parte delle imprese. Tale traguardo non è, del resto, lontano, posto che il comma 5 dell'art.12 ha previsto che i Consigli nominati su base designativa possano prevedere nello Statuto disposizioni relative al loro rinnovo mediante il sistema dell'elezione diretta.

Ciascuna Camera potrà, pertanto, nell'esercizio della propria potestà statutaria, optare per l'introduzione del sistema dell'elezione diretta dei componenti il Consiglio, da parte dei titolari o rappresentanti legali delle imprese iscritte nel registro di cui all'art.8, L.580.

Così sarebbe superata la soluzione compromissoria della designazione voluta dal legislatore del 1993, che pertanto lungi dall'essere definitiva potrebbe porsi unicamente quale un momento di un più complesso iter evolutivo.

L'art. 12, comma 6 prevede al riguardo che entro un anno dall'entrata in vigore della L.580/93, il Ministro dell'industria, commercio e artigianato, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, debba adottare un proprio decreto al fine di disciplinare le modalità per l'elezione diretta del Consiglio.

Tale decreto, a norma dell'art. 12, comma 6, deve, in particolare, prevedere l'espressione del voto anche per corrispondenza, o attraverso il ricorso a supporti telematici che ne rispettino la segretezza, l'attribuzione alle imprese del voto plurimo in relazione al numero dei dipendenti e all'ammontare del diritto annuale, e la ripartizione proporzionale per liste e per settori delle rappresentanze provinciali.

La L.580/93, pertanto, demandando agli Statuti camerali l'elezione diretta dei consiglieri, apre la strada al superamento del sistema della designazione e delinea le Camere quale luogo di autogoverno delle categorie.

4.5. I criteri di ripartizione delle funzioni tra gli organi

Per quanto riguarda la ripartizione delle funzioni tra Consiglio e Giunta, va osservato che il Consiglio è stato configurato dalla L.580 quale organo di vertice il più ampio e rappresentativo possibile delle diverse categorie economiche e produttive presenti sul territorio, con funzioni di indirizzo.

Al Consiglio, infatti, competono, ex art.11, le scelte rilevanti per l'ente camerale, quali in particolare predisposizione e modifiche dello

statuto; elezione del Presidente e della Giunta; nomina dei membri del Collegio dei revisori dei conti; approvazione del programma pluriennale di attività, del bilancio preventivo e del conto consuntivo; deliberazione degli emolumenti per i componenti degli organi camerali.

La Giunta si configura, invece, nel nuovo ordinamento quale l'organo di governo del sistema camerale. Essa è l'organo esecutivo, e pertanto, a norma dell'art.12, comma 5, predispone il bilancio preventivo e il conto consuntivo, adotta i provvedimenti necessari per la realizzazione del programma di attività e la gestione delle risorse, adotta i provvedimenti riguardanti l'assunzione e la carriera del personale. La Giunta, inoltre, delibera in ordine alla partecipazione della Camera di commercio ad enti, società, associazioni e consorzi, e sulla costituzione di aziende speciali; e dispone la costituzione di uffici distaccati in altri comuni della circoscrizione territoriale di competenza.

La Giunta ha, inoltre, una competenza generale e residuale, in quanto ad essa l'art.12, comma 6 demanda l'adozione di ogni altro atto per l'esercizio delle funzioni e lo svolgimento delle attività previste dalla legge e dallo Statuto, che la legge o lo Statuto non riservino alla competenza del Consiglio o del Presidente.

Sulla base di questa previsione è possibile individuare l'esistenza di un forte parallelismo rispetto alla ripartizione di competenze tra Consiglio e Giunta provinciali e comunali, operata dalla L.142/90.

Rientra, altresì, nella competenza della Giunta un generale potere sostitutivo rispetto al Consiglio nei casi di urgenza. In tali casi, però, la deliberazione di Giunta è sottoposta al Consiglio per la ratifica nella prima riunione successiva.

Il Presidente ha funzioni generalmente rappresentative; egli, a norma dell'art.16, comma 2, convoca e presiede il Consiglio e la Giunta, ne determina l'ordine del giorno, e provvede nei casi di urgenza ad adottare gli atti di competenza della Giunta, limitatamente a quelli non soggetti al regime di vigilanza. In tal caso gli atti sono sottoposti alla ratifica della Giunta nella prima riunione successiva.

Resta, pertanto, nella piena titolarità del Presidente la funzione di rappresentanza politica e istituzionale dell'ente con particolare riguardo ai rapporti con istituzioni pubbliche, associazioni di categoria e organismi vari per il supporto e la promozione degli interessi generali delle imprese. Spetta, altresì, al Presidente la formulazione di proposte con particolare riguardo ai seguenti ambiti: predisposizione dei programmi annuali e pluriennali di attività promozionale e di sostegno dei

vari settori economici, predisposizione dei progetti per la partecipazione alle iniziative di sostegno stabilite dall'Unione europea; costituzione di aziende, gestioni e servizi speciali; realizzazione di strutture e infrastrutture di interesse economico generale; partecipazione a enti, consorzi, associazioni e società; istituzione di camere arbitrali, di borse e sale di contrattazione; designazione o nomina di rappresentanti della Camera di commercio in seno a enti e organismi vari; designazione segretario generale dell'ente; richiesta di pareri e consulenze.

Conseguentemente, la legge di riforma adegua la struttura dell'ente all'esigenza di un ottimale ed efficiente perseguimento dei suoi fini e svolgimento delle sue funzioni, creando tra gli organi una ripartizione di competenze in relazione all'attività di indirizzo politico, di indirizzo amministrativo e procedimentale. Da questo punto di vista, la L.580 deve essere letta tenendo presenti i principi di riforma dell'organizzazione amministrativa introdotti dal D.Lg. 29/93. Non solo infatti tale decreto si applica alle Camere in virtù della disposizione espressa dell'art.1, ma le norme dettate dalla L.580 non sarebbero comprensibili se non fossero interpretate alla luce del D.Lg.29.

Fa capo, pertanto al Consiglio l'attività di indirizzo politico, che si sostanzia nella definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e nella verifica della rispondenza della gestione amministrativa alle direttive generali impartite. Compete alla Giunta l'attività di indirizzo amministrativo, che attiene alla gestione amministrativa, tecnica e finanziaria. In conseguenza la Giunta non risulta essere più l'organo esecutivo del Consiglio, ma è attributaria di una competenza propria e definita. Peraltro, gli organi di indirizzo politico e amministrativo non possono più avocare l'attività di cura concreta dei pubblici interessi, che è affidata, salvi i casi di inerzia, ai responsabili del procedimento.

In tal modo si realizza una definizione della competenza non solo per materia, ma anche per tipo di attività, di indirizzo politico, di indirizzo amministrativo e procedimentale, con la conseguente assunzione di responsabilità da parte di tutti gli organi dell'ente.

4.6. Il Collegio dei revisori dei conti

Altro organo delle Camere di commercio è il Collegio dei revisori dei conti, previsto dall'art.17 della L.580/93 con funzioni di controllo tecnico contabile.

Con la disposizione dell'art.17, si è colmato un vuoto legislativo, posto che il Collegio dei revisori era rimasto in vita in base a circolari ministeriali, in assenza di uno specifico fondamento normativo. In tal modo si adegua, inoltre, la normativa sulle Camere di commercio alla disciplina della L.142/90 sugli enti locali e al D.LG. 27.1.1992, n.88, in materia di revisori contabili.

Il collegio è nominato dal Consiglio ed è composto da tre membri effettivi designati, rispettivamente, dal Presidente della Giunta regionale, dal Ministro dell'industria e dal Ministro del tesoro, e da due membri supplenti. Se è vero che la nomina dei membri spetta al Consiglio, è da ritenere che ad esso non competa alcuna discrezionalità rispetto alla scelta dei membri effettivi. Solo i membri supplenti potranno essere autonomamente e discrezionalmente nominati dal Consiglio, non essendo per essi prevista la designazione da parte di altri soggetti.

Il Collegio è composto da soggetti iscritti all'Albo dei revisori dei conti e dura in carica tre anni, così come è previsto dall'art.2400 del Codice civile per il Collegio sindacale delle società per azioni. Se con la L142/90, che istituiva il Collegio negli enti locali, era già stata impiegata la terminologia propria del Codice civile, senza tuttavia fare ad esso esplicito riferimento, nella legge di riordinamento delle Camere di commercio il richiamo al Collegio sindacale delle società per azioni viene reso del tutto esplicito. Infatti, l'art.17, 1 comma, L.580 prevede che al Collegio dei revisori si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni del Codice civile relative ai sindaci delle società per azioni.

Oltre al tradizionale compito di attestare la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione, al Collegio sono assegnate altre significative attribuzioni di collaborazione con il Consiglio in merito all'efficienza, alla produttività e alla economicità della gestione. In particolare, a norma dell'art.17, il Collegio "collabora con il Consiglio nella sua funzione di controllo e indirizzo, esercita la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione della Camera di commercio, attesta la corrispondenza del conto consuntivo alle risultanze della gestione, redigendo una relazione da allegare al progetto di conto consuntivo predisposto dalla Giunta, e una relazione sul bilancio preventivo".

La norma dell'art.17 rappresenta il risultato di una mediazione tra coloro che muovevano da una concezione riduttiva dei poteri del Collegio, e coloro che avrebbero preferito l'attribuzione a tale organo di competenze più incisive.

Si deve rilevare che i revisori hanno diritto di accesso agli atti e ai documenti della Camera di commercio, e sono responsabili della veridicità delle loro attestazioni. Essi devono adempiere i loro doveri con la diligenza del mandatario, e in virtù dell'art.2407 C.C. sono responsabili, solidalmente con gli amministratori, per i fatti e le omissioni di questi, quando il danno non si sarebbe prodotto se essi avessero vigilato in conformità agli obblighi della loro carica.

4.7. Organizzazione interna, Segretario generale e personale

La legge di riforma delle Camere di commercio non sembra aver introdotto novità di rilievo per quanto riguarda l'organizzazione interna e il personale.

Le novità più significative si riferiscono certamente agli organi politici, di cui già si è detto. Peraltro, rispetto alla situazione delineatasi per effetto del decreto luogotenenziale del 1944 e dei successivi interventi normativi, recentemente sono state profondamente modificate anche l'organizzazione interna e la disciplina del personale.

La L.580/93 inserisce, infatti, le Camere di commercio nell'ambito del più generale processo di riforma della Pubblica Amministrazione e del pubblico impiego, avviato dalla L.241/90 e dal D.Lg. 29/93 e successive modificazioni. Questo processo di riforma si basa sull'introduzione del principio di distinzione tra le competenze di indirizzo politico e amministrativo e quelle gestionali, e tende a conferire maggiore autonomia decisionale e responsabilità ai dirigenti.

In particolare, l'esigenza di efficienza ed economicità della gestione, di semplificazione e trasparenza dell'azione della P.A. hanno indotto il legislatore a riservare agli organi di governo delle diverse amministrazioni l'attività di programmazione e di indirizzo, nonché il controllo sui risultati conseguiti, e ad attribuire ai dirigenti la gestione amministrativa, tecnica e finanziaria dell'ente. Tale gestione comprende anche l'assunzione di rilevanti impegni di spesa e l'adozione degli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno, che non siano espressamente riservati alla titolarità di altri organi.

Pertanto agli organi titolari dell'indirizzo politico e amministrativo è precluso il concreto amministrare nel singolo caso, e spetta unicamente il compito di determinazione degli obiettivi e di controllo ex post del loro conseguimento.

Tale assetto dei rapporti tra sfera politica e sfera amministrativa, delineato dall'art.3. del D.Lg. 29/93, può e deve trovare applicazione diretta e immediata soltanto in quegli ambiti dell'agire pubblico nei quali gli organi di governo siano "direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica". Per le altre Amministrazioni pubbliche, tra cui le Camere di commercio, si è preferito rimettere all'autonomia delle stesse la scelta circa le modalità di adeguamento dei rispettivi ordinamenti al principio di separazione tra funzione di indirizzo e controllo e gestione tecnica e amministrativa.

Anche le Camere di commercio sono, perciò, chiamate a conformarsi al suddetto principio di distinzione. Alla luce della L.580/93, sembra ragionevole ritenere che debbano essere gli statuti a dare piena attuazione nel sistema camerale ai principi del D.Lg. 29/93.

La Giunta, pertanto, dovrebbe avere rispetto agli organi dirigenziali una funzione di indirizzo, di coordinamento e di controllo dell'amministrazione, mentre ai dirigenti deve spettare la concreta gestione operativa e la conseguente responsabilità.

Così, ad una amministrazione con competenza indifferenziata tra potere politico e amministrativo, che imputava i propri atti ad un unico organo agente all'esterno per l'ente e responsabile per esso, si sostituisce un'amministrazione con poteri definiti in relazione alle specifiche competenze, di indirizzo politico, di indirizzo amministrativo e gestionale, in cui una pluralità di organi agiscono per l'organizzazione direttamente e imputano a sé la responsabilità della propria attività. In tal modo viene meno la deresponsabilizzazione dei soggetti che agivano per l'ente e che non erano formalmente titolari dell'attività. L'organizzazione amministrativa diventa in tal modo policentrica, in quanto sono molteplici gli organi che esprimono all'esterno la volontà dell'ente e che assumono piena responsabilità per gli atti compiuti.

Questa nuova configurazione del rapporto interno all'ordinamento camerale consente di ottenere maggiore efficienza e snellezza dell'attività delle Camere.

A proposito delle qualifiche dirigenziali, occorre rilevare la peculiarità dell'ordinamento camerale, nel quale si ha la contemporanea presenza di figure dirigenziali collocate in ordinamenti diversi: il Segretario generale, i dirigenti della X qualifica e quelli della IX qualifica. La posizione funzionale di livello più elevato nell'area dirigenziale è ricoperta dal Segretario generale, al quale l'art.20 della L.580 attribuisce espressamente le funzioni di vertice dell'amministrazione delle Came-

re, ai sensi e per gli effetti dell'art.27, 2 comma del D.Lg. 29/93, e di sovrintendenza del personale camerale.

Trova applicazione per le Camere di commercio il disposto del terzo comma dell'art.15 del D.Lg. 29/93, che prevede che nelle strutture organizzative ove manchi la figura del dirigente generale, il dirigente preposto all'ufficio di livello più elevato è sovraordinato a quello preposto ad un ufficio di livello inferiore. Mancando nelle Camere la figura del dirigente generale, il Segretario generale è la figura dirigenziale assimilabile nelle attribuzioni a quella del dirigente generale, in quanto svolge funzioni sovraordinate rispetto alle altre posizioni dirigenziali e di coordinamento delle attività svolte da queste ultime.

Ai funzionari camerali di IX e X qualifica funzionale deve ritenersi spettante l'esercizio delle funzioni previste dal D.Lg. 29/93 in capo al dirigente appartenente alla posizione funzionale sottordinata rispetto a quella di livello più elevato.

Il segretario generale è designato dalla Giunta ed è nominato dal Ministro dell'industria tra gli iscritti in un apposito elenco. Di tale elenco possono fare parte i dirigenti delle Camere di commercio, dell'Unione nazionale delle Camere di commercio e di altre Amministrazioni o enti pubblici, iscritti all'albo di cui all'art.23.D.Lg.29/93, e i soggetti in possesso di diploma di laurea in materie giuridiche ed economiche dotati della necessaria professionalità e con esperienza almeno quinquennale in qualifiche dirigenziali presso imprese pubbliche o private. Tali soggetti devono presentare i requisiti di cui al decreto del Ministro dell'industria previsto dal comma 4 dell'art.20, L.580/93.

Non risulta chiaramente dal testo dell'art.20 quale sia lo status del Segretario generale, vale a dire se questi appartenga organicamente, gerarchicamente e funzionalmente alla struttura camerale, ovvero se il rapporto con la Camera di commercio sia di natura esclusivamente funzionale. In quest'ultimo caso, il segretario generale dovrebbe essere considerato un dirigente dello Stato in dipendenza organica dal Ministro dell'industria, cui ne è demandata la nomina. Nel silenzio della legge, a taluno sembra più corretto ritenere che il Segretario generale continui a rientrare nel ruolo dei dirigenti superiori del Ministero dell'industria. Secondo altra tesi, invece, la designazione da parte della Giunta pone i segretari generali in un rapporto funzionale diverso, più diretto con la Camera di commercio.

Al Segretario generale competono una serie di funzioni dirigenziali: formulazioni di proposte al Presidente per la definizione di program-

mi e direttive, per l'adozione degli atti che impegnano la Camera verso l'esterno, e in tema di ordinamento degli uffici. Il Segretario, inoltre, cura l'attuazione dei programmi deliberati dalla Giunta, affidando settori della gestione ai dirigenti camerali, ed esercita poteri di acquisizione delle entrate e di spesa nei limiti degli stanziamenti di bilancio. Ha, altresì, poteri di proposta nei riguardi del Presidente e della Giunta in ordine all'assegnazione dei budget annuali di spesa a ciascun ufficio dirigenziale, e in materia di ristrutturazione operativa dell'ente e di consistenza degli organici.

Inoltre, il Segretario è competente all'organizzazione degli uffici e all'articolazione dell'orario di lavoro, di servizio e di apertura al pubblico degli uffici; compie atti di gestione del personale e attribuisce i trattamenti economici accessori, d'intesa con il dirigente di settore. Il Segretario assume anche provvedimenti individuali in tema di amministrazione e gestione del rapporto di lavoro con i dipendenti, e formula proposte al Presidente e alla Giunta in ordine alla costituzione o alla risoluzione dei rapporti di lavoro.

Fanno, altresì, parte delle competenze del Segretario generale il coordinamento dell'attività dei responsabili dei procedimenti e la verifica del rispetto dei termini e degli altri adempimenti di cui alla L.241/90; il coordinamento dell'attività dei dirigenti, al fine di assicurare l'unità operativa e di indirizzo tecnico-operativo, nel rispetto dei criteri generali e delle direttive impartite dalla Giunta. Inoltre, il Segretario verifica l'attività dei dirigenti, con potere di sostituirsi ad essi in caso di inerzia, formula proposte al Presidente e alla Giunta circa la valutazione del loro rendimento, e attiva nei loro confronti le procedure di responsabilità penale, civile, amministrativa e disciplinare.

Il Segretario adotta anche misure organizzative che consentano la rilevazione dei costi e dei rendimenti dell'attività degli uffici, di cui verifica periodicamente il carico di lavoro e la produttività complessiva. Inoltre partecipa alle riunioni di Giunta senza diritto di voto, con espressione del parere in merito alle questioni di legittimità, e redige i verbali delle adunanze, inoltrandoli all'organo di controllo. Infine, presiede le Commissioni di concorso per il reclutamento del personale e le gare per gli appalti di opere, forniture e servizi.

Gli atti di gestione posti in essere dal Segretario generale nell'esercizio delle sue competenze assumono la forma delle determinazioni. Il Segretario generale può ricorrere alla delega di funzioni proprie nei confronti dei dirigenti.

Rientrano, invece, nelle attribuzioni proprie dei dirigenti la direzione del proprio ufficio e la gestione dei progetti ad esso assegnati, l'esercizio dei poteri di spesa nelle materie di competenza, entro gli indirizzi e i limiti fissati dal Segretario generale, la verifica del carico di lavoro e della produttività del proprio ufficio. Al dirigente compete, altresì, l'individuazione dei responsabili dei procedimenti che fanno capo al proprio ufficio, e la verifica del rispetto da parte di costoro dei termini e degli altri adempimenti di cui alla L.241/90, la formulazione di proposte al Segretario generale in tema di organizzazione dei servizi e di predisposizione dei programmi di attività.

Si deve ritenere che, in virtù della riforma realizzata dal D.Lg.29/93, i dirigenti camerali siano divenuti, da funzionari con compiti vicari e di coordinamento e con limitata autonomia, "managers" che gestiscono, dispongono di un budget, sono responsabili delle risorse tecniche e umane loro affidate, e rispondono direttamente dei risultati della gestione.

Con riguardo alle attribuzioni che normative e disposizioni di carattere speciale attribuiscono alla competenza della Camera di commercio, senza specificare se di esse sia titolare la Giunta, ovvero il Segretario generale con eventuale delega ai dirigenti, si dovrà tenere conto della natura dell'atto da assumere. La competenza sarà della Giunta se l'atto costituisca esercizio della funzione di programmazione e indirizzo, del Segretario generale se l'atto rientra nella gestione operativa.

Nell'ipotesi in cui la Giunta, ovvero il Presidente, sono espressamente contemplati quali titolari del potere di manifestazione di volontà per l'ente camerale, questi ultimi dovrebbero conservare le relative attribuzioni.

Per ciò che riguarda il personale delle Camere di commercio, l'art.19 della L.580 si limita a dettare una norma di rinvio, richiamando espressamente la disciplina prevista dalla legge delega n. 421/92, e dal D.Lg. n.29/93 e successive modificazioni, che hanno realizzato una "privatizzazione" del pubblico impiego.

Pertanto, in virtù di tale richiamo, al personale delle Camere è integralmente applicabile la normativa attualmente vigente, che disciplina il rapporto di lavoro di pubblico impiego.

In conseguenza, il rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti camerali è disciplinato dalle norme del Codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nonché dalla contrattazione collettiva e individuale.

Il trattamento previdenziale del personale camerale continua a essere disciplinato dalle disposizioni vigenti.

Di particolare rilievo è anche un'altra norma di rinvio della L.580, quella dell'art. 22, che contiene disposizioni in materia di responsabilità del personale camerale. In virtù di tale previsione, la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti delle Camere di commercio e dell'Unioncamere è regolata dalle disposizioni vigenti per gli impiegati civili dello Stato, con conseguente giurisdizione della Corte dei Conti. La disciplina della responsabilità del personale camerale è, dunque, uniforme a quella dei dipendenti statali, nonché dei dipendenti e amministratori degli enti locali. Tale disciplina è attualmente contenuta nel T.U. degli impiegati civili dello Stato, D.P.R. 10.1.1957 n.3, nel D.Lg. 29/93 e nella recente L.14.1.1994 n.20, che pone disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti. Anche il termine prescrizione per la proposizione dell'azione di responsabilità, che l'art.21, comma 2 L.580 fissa in cinque anni, è conforme a quello attualmente applicabile agli impiegati civili dello Stato, secondo l'innovativa disposizione dell'art.2, comma 1 L.20/94. Diversamente da quanto previsto per gli impiegati civili dello Stato, peraltro, la responsabilità dei dipendenti camerali, secondo la statuizione espressa dell'art.21, comma 2, non si trasmette agli eredi. Invece per i dipendenti statali l'art.1, comma 1 L.20/94 prevede che la responsabilità amministrativa si estende agli eredi, se pure, diversamente che in passato, nei limiti del loro indebito arricchimento.