

La perdurante inefficienza delle procedure di programmazione e la vischiosità nell'avvio dei progetti hanno indotto il legislatore ad ipotizzare meccanismi finalizzati ad una migliore attivazione della massa di risorse spendibili.

Nel detto filone rientra l'istituzione delle cosiddette "cabine di regia regionali" e "della cabina di regia nazionale" presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, in funzione di centri di indirizzo e coordinamento in ordine alle problematiche relative al pieno e tempestivo utilizzo dei flussi comunitari.

L'interesse ad una migliore razionalizzazione della spesa per gli investimenti che presentino attinenza con la realizzazione degli interventi ammessi al cofinanziamento comunitario ha indotto il legislatore ad emanare la legge 28 dicembre 1995, n.549, che ha istituito, presso la Cassa depositi e prestiti, il Fondo rotativo per la progettualità, finalizzato a fornire risorse anticipate agli enti locali territoriali per la redazione dei progetti e degli studi di fattibilità.

La relazione tecnica, che dovrà accompagnare la richiesta di anticipazione, deve precisare la finalità, la localizzazione, la conformità allo strumento urbanistico vigente, il costo presunto dell'opera da realizzare nonché la prevista copertura finanziaria: finalmente ogni stazione appaltante, in coerenza con le linee fondamentali del territorio ed in relazione alle proprie esigenze di infrastrutturazione, sarà tenuta ad elaborare un piano organico di lavori pubblici in armonia con gli obiettivi prioritari che si è prefissata.

Non v'è dubbio che tale importante innovazione debba essere adeguatamente considerata anche nel regolamento attuativo della legge n.109 del 1994.

La dotazione del Fondo, definita in 500 miliardi di lire, pur consistente, potrebbe in pratica rilevarsi insufficiente rispetto alla richiesta di opere infrastrutturali che si prevedono necessarie per il recupero del settore.

Il mancato rimborso dell'anticipazione da parte degli enti locali e delle regioni è sanzionato con la trattenuta delle somme corrispondenti dai trasferimenti erariali che verranno devolute dal Ministero del tesoro alla Cassa depositi e prestiti.

5.10 Osservazioni conclusive

Le considerazioni che precedono portano a concludere che neppure nel 1994 la situazione ha subito evoluzioni e miglioramenti rispetto all'anno 1993, ma anzi è peggiorata e si è aggravata la fase involutiva che già nelle proprie precedenti relazioni questa Corte aveva avuto modo di denunciare.

La causa prima di un tale stato di cose sembra da ravvisarsi nella confusa azione riferibile sia al Governo che al Parlamento i quali sono intervenuti e continuano ad intervenire con misure d'urgenza e con disposizioni legislative che si sono dimostrate inadatte a fornire soluzioni idonee a rimuovere la stasi del settore.

Ciò è dimostrato da un lato da una continua reitazione dei decreti d'urgenza in testi via via modificati ed adattati, a riprova delle incertezze che dominano la materia, e dall'altro dal fatto che i procedimenti legislativi, anche quando faticosamente conclusi nelle competenti sedi, vengono spesso subito dopo sospesi nei loro effetti, allorché ci si avvede che essi producono conseguenze diametralmente opposte a quelle che si volevano conseguire. Quanto precede evidenzia la scarsa conoscenza dei fenomeni operativi nella materia dei lavori pubblici e la confusione sui rimedi più appropriati da apportare.

Si assiste così al proliferare ed al sovrapporsi di una congerie di norme, nell'ambito delle quali riesce arduo ormai orientarsi.

Anche il regolamento di cui all'art.3 della legge n.109 del 1994, che avrebbe dovuto arrecare chiarezza nella travagliata materia ed indirizzare i disorientati amministratori, non è stato finora, nonostante i termini fissati dal legislatore, emanato mentre il relativo schema, predisposto di recente dal Ministro dei lavori pubblici e di cui si conoscono le linee portanti, appare pletorico (consta di oltre 200 articoli) e talora in netto contrasto con la legge cui dovrebbe dare esecuzione: ciò forse perché tale legge non costituisce un "corpus" unico ma un complesso di successive normative che si accavallano, si susseguono, si contraddicono le une con le altre e finiscono per escludersi reciprocamente in un quadro che non spetta a questa Corte defini-

re, ma che comunque appare essere scarsamente in linea con i principi costituzionali di garanzia delle autonomie locali (artt. 5, 119 e 128 Cost.).

E' questo il motivo per cui non appare più dilazionabile l'esigenza di porre in essere un testo normativo base nel rispetto delle garanzie costituzionalmente sancite, composto da poche disposizioni ma finalmente ostensivo dei veri intenti che si vogliono perseguire.

A rendere ancora più complessa la situazione sta emergendo un altro inquietante fenomeno: quello in base al quale la normazione italiana tende inconcepibilmente a divaricarsi sempre di più da quella comunitaria ed a rendere; - in presenza della ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale, in caso di contrasto, deve prevalere quest'ultima normativa - dubbiosi e disorientati gli amministratori locali, posti dinanzi al dilemma di come dover operare, in presenza di sottigliezze giuridiche talora inavvertite ed inavvertibili.

Un ulteriore fenomeno che va segnalato è che, nel susseguirsi frenetico della legislazione (l'Italia ha assommato fino ad oggi, dalla costituzione dello Stato, oltre 300 mila leggi nel settore amministrativo contro le poche migliaia degli altri Stati della Unione europea), la produzione regolamentare in materia di contratti, imposta agli enti locali e realizzata, secondo elementi emersi dalla indagine condotta, per circa il 90% dagli enti stessi, viene ad essere in breve termine completamente superata e diviene inapplicabile per la vetustà delle relative previsioni, con dispersione di energie umane e di pubbliche risorse per essere talora l'attività stessa commessa e realizzata da terzi.

In tale contesto non facile si presenta l'opera degli amministratori, i quali spesso danno vita ad iniziative che con grande difficoltà tengono conto del marasma normativo e sfociano in provvedimenti sempre più censurati e censurabili sotto il profilo dell'illecito amministrativo. Pur non potendo ignorare le indubbie situazioni patologiche e di deviazione che hanno dato spesso luogo a vicende giudiziarie penali, resta il fatto che per gli amministratori locali sono aumentate le difficoltà

nell'orientarsi e nell'operare e che si presenta con sempre maggior frequenza il rischio di esposizione a tutte le possibili forme di responsabilità, ivi compresa quella amministrativa.

A tal proposito mette conto ricordare che, anche a seguito del recente decentramento della giurisdizione contabile gli amministratori degli enti locali risultano maggiormente esposti ad un capillare regime di responsabilità che, se in parte traggono origine dal denunciato incerto quadro normativo, in massima parte sono dovute a reali fenomeni distorsivi nell'utilizzo delle pubbliche risorse che vengono da lontano e che ancora oggi si verificano.

Il quadro di insieme costituisce comunque una formidabile remora ad intraprendere nuove iniziative nel settore dei lavori pubblici ed ad utilizzare i mutui, già concessi, specie attinenti al settore della legislazione speciale, che restano talora senza erogazioni con ulteriore aggravio per la finanza pubblica locale, anche in relazione all'oneroso sistema degli ammortamenti attualmente in vigore.

Il fenomeno, oggi comunemente conosciuto sotto il nome di "sindrome della firma" degli amministratori, si risolve in una ulteriore deresponsabilizzazione nel settore delle opere pubbliche. Insufficienze sul piano delle procedure contrattuali, che indubbiamente creano ritardi nella realizzazione dei programmi, pur quando realizzazione si abbia, hanno portato ad un aumento delle inchieste dei procuratori regionali della Corte dei conti nei confronti degli amministratori locali, anche se le ricadute sul versante del ripianamento dei danni erariali sono tuttora modeste a causa delle difficili procedure di recupero.

Conclusivamente, può dirsi che nel 1994 il mercato della contrattazione è risultato "ingessato" e non in grado di far risentire alle pubbliche amministrazioni gli effetti positivi della contrazione dei prezzi, che pur vi è stata.

Dinanzi all'adombrato quadro la Corte ritiene di dover ribadire ancora una volta l'esigenza di una semplificazione delle procedure contrattuali attraverso l'auspicata emanazione di uno stringato testo unico di leggi sulle opere pubbliche e

di una regolamentazione chiara ed essenziale della materia. Ciò potrà costituire sprone al superamento dell'attuale momento di stasi nel comparto delle opere pubbliche degli enti locali, che ha rappresentato in passato e pur in minor misura rappresenta tutt'ora elemento trainante dell'economia del settore.

Gli enti locali vanno sollecitati ad una maggiore attenzione e ad un più attivo coinvolgimento nella gestione e nella realizzazione dei lavori pubblici, anche attraverso la valorizzazione delle proprie strutture operative e la contrazione del non sempre positivo fenomeno delle consulenze esterne in ruolo di supplenza degli uffici tecnici locali. Nel contempo la Corte non può non augurarsi che venga ripristinato un clima di certezza al fine della ripresa dell'attività operativa e delle iniziative in materia contrattuale nel quadro di un essenziale rilancio dell'economia nazionale.

In tale contesto va anche potenziato il coinvolgimento diretto dei comuni nell'utilizzo a tutti i livelli dei Fondi comunitari attraverso opportuni raccordi con le cabine di regia nazionale e regionali di recente istituzione.

Da ultimo ai fini non solo della trasparenza delle procedure contrattuali, della eliminazione dei fenomeni distorsivi e per una più puntuale quantificazione dei relativi oneri in corso d'opera ma anche in funzione di un più efficiente ed efficace controllo sulla gestione, reale appare l'esigenza di un "monitoraggio" obbligatorio delle opere pubbliche in esecuzione, attraverso l'adozione di appositi "modelli" che evidenzino le modalità della contrattazione e tutti gli elementi illustrativi del "buon andamento" nella realizzazione delle iniziative: modelli che dovrebbero essere posti in allegato al conto consuntivo.

6. Prime analisi sulle Camere di commercio

6.1 Introduzione

Un rapido cenno sul sistema camerale italiano, con particolare riferimento agli effetti conseguenti alla emanazione della legge 29 dicembre 1993, n.580 sul riordinamento generale dello stesso, appare opportuno, prima di illustrare brevemente la metodologia seguita dalla Sezione nella presente analisi. Essa rappresenta il primo referto sulla gestione delle Camere di commercio - competenza come è noto, attribuita alla Sezione Enti Locali ed alle Delegazioni Regionali dalle Sezioni Unite, in attuazione della legge n.20 del 1994 - ed è stata effettuata in collaborazione con le Delegazioni regionali.

In via preliminare, si ricorda che le Camere di commercio, enti di antica istituzione, hanno avuto sul territorio nazionale la prima disciplina uniforme con la costituzione dello Stato unitario (art.1 legge 6 luglio 1862, n.680).

La finalità delle Camere è quella di promuovere gli interessi commerciali e industriali delle varie categorie nel quadro dello sviluppo delle economie locali.

L'ambito territoriale della loro operatività normalmente coincide con quello della provincia dove, peraltro, hanno anche sede.

In seguito alla istituzione delle nuove province, il sistema camerale risulta costituito da 102 camere di commercio¹⁶ e da 119 sedi distaccate.

Le Camere a loro volta si avvalgono sul territorio di un complesso sistema di istituzioni e strutture specializzate operanti al servizio delle imprese (borse merci, sale contrattazioni, camere arbitrali, laboratori chimico-merceologici, depositi e/o magazzini generali; inoltre esistono degli Eurosportelli che svolgono essenzialmente compiti di informazione su tutti gli aspetti delle politiche europee, attività di sviluppo della cooperazione transnazionale tra le piccole e medie imprese, attività di formazione per imprese).

¹⁶ Ad Aosta non è prevista la Camera di commercio perché le funzioni della stessa sono svolte direttamente dall'Assessorato competente.

Inoltre le Camere di commercio si possono avvalere della facoltà di istituire aziende speciali dipendenti direttamente da esse da utilizzare per i servizi alle imprese con elevato contenuto specialistico. La loro struttura organizzatoria più vicina al modello aziendale privatistico dovrebbe, infatti, garantire la necessaria flessibilità allo scopo di adeguarsi ai frequenti mutamenti del contesto economico.

Attualmente risultano costituite 124 aziende speciali.

Merita un cenno anche la tendenza sempre più accentuata delle Camere alla partecipazione in società, consorzi, associazioni ed altri organismi destinati a realizzare e gestire servizi per le imprese.

Da quanto esposto emerge quindi che la realtà organizzativa delle Camere di commercio è piuttosto complessa e che il ruolo svolto dalle Camere nell'ambito delle economie locali è destinato a valorizzare la funzione delle stesse ed avvicinarle sempre più al sistema degli enti locali.

In questa ottica assume fondamentale importanza la legge n.580 perché la stessa, nel provvedere al riordinamento organizzativo e finanziario delle Camere, recepisce e sviluppa organicamente le linee di tendenza già in atto.

In particolare l'importanza della legge n.580 deriva innanzitutto dal fatto che, avendo la stessa definito espressamente le Camere quali enti autonomi di diritto pubblico, ha offerto un contributo alla eliminazione dei dubbi, sorti nel tempo, in ordine alla individuazione della loro natura ed ha nel contempo favorito un processo di allineamento delle Camere alle autonomie locali (art.1).

Per questa ragione è anche importante sottolineare, che gli aspetti innovativi a cui la legge n.580 si ispira, oltre ad essere in armonia con i principi emersi dalla riforma della pubblica amministrazione, prima con la legge n.241 del 1990, poi con il decreto legislativo n.29 del 1993 e, infine, con la legge n.20 del 1994, formano con questi un sistema completo di riferimento per una visione globale della riforma in atto.

L'insieme di norme citate trova quindi applicazione anche nei confronti delle Camere di commercio e del personale dipendente dalle stesse, integrando le disposizioni contenute nella legge n.580.

In questa ottica di assimilazione e di osmosi di norme, la legge n.580 pone anche le basi per un sistema di controlli e di responsabilità per gli amministratori e per i dipendenti delle Camere sostanzialmente in linea con quello previsto per le autonomie locali e più in generale per lo Stato.

Analogamente a quanto previsto per le amministrazioni locali e statali, il sistema dei controlli delle Camere di commercio prevede anche dei controlli esterni all'amministrazione, esercitati da organi in posizione di alterità rispetto all'amministrazione controllata¹⁷.

6.2 Finanziamento delle Camere: cenni

Si ritiene opportuno dedicare, anche, un breve cenno al sistema di finanziamento delle Camere delineato dalla legge n.580, perché attraverso la conoscenza di esso e la valutazione del suo funzionamento possono essere acquisiti elementi utili per compiere analisi sul buon andamento della gestione delle stesse.

La legge n.580 facilita l'analisi di tale sistema in quanto, con essa, il legislatore ha posto termine alle modalità di finanziamento che erano nate come transitorie e che, invece, in attesa di una organica riforma della finanza locale, venivano via via prorogate con varie modifiche, incidendo negativamente sul processo di autonomia e di gestione delle Camere.

Il sistema di finanziamento delineato dalla legge n.580 è imperniato fondamentalmente sulla percezione da parte delle Camere di un diritto annuale posto a carico di ogni impresa iscritta nei registri camerali.

Da dati elaborati dall'Unioncamere risulta che nel 1993 il diritto annuale percepito dalle Camere rappresentava il 66,8% delle entrate totali.

¹⁷ vedi paragrafo n.5

Per la determinazione della misura del diritto annuale - assunto a base della copertura del fabbisogno dell'intero sistema camerale - è riconosciuta una funzione consultiva all'Unioncamere (cui la legge attribuisce funzioni di rappresentanza del sistema camerale e di promozione di attività delle Camere di commercio) ed alle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale (art.18, comma 3°).

Il resto delle entrate camerali è rappresentato per il 10,4% da quelle derivanti da diritti di segreteria ed altri diritti (Busarl, borse merci e borse valori).

I trasferimenti dallo Stato e dalle regioni, che dovrebbero essere correlati a funzioni svolte dalle Camere per conto della Pubblica Amministrazione e che, sempre secondo dati dell'Unioncamere, hanno rappresentato nel 1993, l'8,91% delle entrate camerali, confermano una tendenza già in atto alla diminuzione.

A queste voci devono essere aggiunte quelle derivanti da "altre entrate" costituite ad esempio da oblazioni extragiudiziali relative ai ritardati pagamenti, da proventi derivanti da concorsi o rimborsi degli utenti a fronte delle spese sostenute per alcuni servizi (organizzazione di fiere, esposizioni, congressi, corsi di formazione, seminari).

I predetti dati, pur risultando da fonte estranea alla Corte, vengono riportati in quanto potranno essere utili per l'integrazione ed il raffronto con quelli che risultano dalla elaborazione dei dati raccolti con i questionari per la prima volta sottoposti alle Camere dalla Corte dei conti e che formano oggetto di valutazione in questo referto.

Inoltre, tali dati offrono una visione completa delle entrate camerali che consente di affermare che circa 1/4 delle stesse derivano da servizi resi.

Pertanto, risultando in crescita questo tipo di entrate, può essere interessante verificare come il nuovo sistema di finanziamento, imperniato sulle entrate proprie e non sui trasferimenti, contribuisca a stimolare una maggiore attivazione delle Came-

re nell'esercizio delle proprie funzioni, conseguendo efficienza e responsabilità nella gestione delle stesse.

Non sarebbe completo questo paragrafo sul finanziamento delle Camere se non si ricordasse anche il ruolo di integrazione delle entrate che può svolgere il fondo di perequazione costituito presso l'Unioncamere a favore delle Camere che, per il minor numero di imprese iscritte, non hanno potuto raggiungere adeguati livelli di entrata, al fine di rendere omogeneo su tutto il territorio nazionale l'espletamento delle funzioni amministrative attribuite da leggi dello Stato dal sistema delle Camere di commercio.

6.3 Metodologia seguita per la redazione del referto

Dopo aver fatto un breve cenno al sistema camerale a seguito dell'emanazione della legge n.580 del 1993, si delinea brevemente la metodologia che concretamente è stata seguita per la elaborazione di questo primo referto redatto dalla Sezione ed avente per oggetto alcuni aspetti della gestione finanziaria delle Camere con riferimento all'esercizio 1994.

La Sezione ha innanzitutto individuato i temi attraverso l'analisi dei quali dare inizio all'esercizio della nuova attribuzione ai sensi della legge n.20, ed ha ritenuto che il personale, le consulenze esterne ed i trasferimenti dallo Stato e dalle Regioni, fossero temi meritevoli di approfondimento nel contesto della gestione finanziaria delle Camere. A ciascuno dei predetti temi verrà dedicato un apposito paragrafo con l'esposizione e la valutazione dei dati desunti dai questionari¹⁸.

In mancanza di una serie storica di dati con cui confrontare quelli relativi al 1994 e in mancanza del conto consuntivo, che per questo primo anno la Sezione ha ritenuto di non richiedere, tale approfondimento è stato effettuato attraverso l'individuazione di alcuni indicatori finanziari che consentono di porre a confronto

¹⁸ I dati che vengono esaminati riguardano tutte le Camere di commercio esistenti.

le diverse situazioni regionali per verificare il manifestarsi di eventuali fenomeni salienti nell'ambito territoriale.

Questo obiettivo è stato messo a punto con la consapevolezza che si tratta di una prima elaborazione e che era importante comunque dare, anche su questo versante, attuazione alla legge n.20, iniziando tra l'altro ad acquisire elementi da utilizzare come confronto per le indagini dei prossimi anni.

In questo contesto e con i limiti sopra accennati è stato quindi elaborato un questionario, che le delegazioni regionali della Corte hanno trasmesso alle Camere presenti nell'ambito territoriale di propria competenza.

Le Camere hanno compilato i questionari con dati finanziari e non, tratti dai propri conti consuntivi o da altra documentazione ritenuta utile a tale fine e li hanno restituiti alle Delegazioni di competenza, le quali a loro volta, hanno elaborato una prima sintesi in ordine agli aspetti più evidenti emersi nella regione, consentendo in tale modo alla Sezione di svolgere una analisi più vasta e più completa tanto da ricomprendere l'universo delle Camere.

6.4 Il personale

Le Camere di commercio - come già rilevato - sono enti autonomi di diritto pubblico che, per lo svolgimento delle funzioni loro attribuite, dispongono di proprio personale.

Tale personale è inquadrato nei ruoli che le singole Camere hanno istituito, con l'approvazione del Ministro dell'industria di concerto con il Ministro del tesoro (art.3 legge 23 febbraio 1968, n.125 concernente il personale delle camere).

Sino al 1987 gli aspetti giuridici ed economici del personale delle Camere erano disciplinati da apposito regolamento emanato dal Ministro dell'industria.

Con il D.P.R. 13 maggio 1987, n.268 (norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-1987 relativo al comparto del personale degli enti locali) il personale delle Camere è inserito nel comparto delle au-

tonomie locali; pertanto è soggetto alla contrattazione collettiva delle amministrazioni pubbliche e la disciplina ad esso applicata è la stessa prevista per il personale degli enti locali.

L'inserimento del personale camerale nel comparto degli enti locali oltre a contribuire alla omogeneizzazione del trattamento giuridico-economico del personale pubblico ha anticipato e favorito, anche per quanto riguarda questo aspetto, l'allineamento delle Camere di commercio agli enti locali in sintonia con lo spirito della 580.

Infatti, la legge 580 sul riordino delle Camere, pur essendo fondamentale nel processo di riorganizzazione, non introduce particolari novità in ordine al personale impiegato dalle Camere stesse; questo perché il legislatore era consapevole che tali enti erano stati inseriti e coinvolti a pieno titolo nel processo di riforma del pubblico impiego.

Pertanto, per quanto riguarda in particolare gli aspetti nuovi che coinvolgono il personale, può osservarsi che anche quello appartenente alle Camere è soggetto alle norme che intervengono sulla struttura del rapporto di pubblico impiego modificandone contenuti, garanzie e principi di fondo.

Ne consegue che la legge n.580 deve, soprattutto per quanto riguarda il personale, essere letta in collegamento con le norme contenute nella legge 23 ottobre 1992 n.421 e nel D. Leg.vo 3 febbraio 1993, n.29 e successive modificazioni.

I cambiamenti più radicali introdotti dalle citate norme riguardano sia l'amministrazione che i dipendenti, in quanto queste intervengono sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e anche sugli aspetti propri della struttura del rapporto di impiego.

Nel sistema della riforma vi sono altri cambiamenti, non meno radicali, che attengono al ruolo professionale, in quanto il legislatore ha fatto propria l'esigenza sempre più avvertita di corrispondere adeguatamente alle aspettative degli utenti attraverso il miglioramento della qualità dei servizi resi.

In tale ottica è stata operata una netta distinzione fra le competenze di indirizzo politico e quelle di gestione.

La previsione di questa distinzione è uno degli elementi che più dovrebbe favorire un processo di responsabilizzazione dei dirigenti e di tutto il personale che, nel vedere ridefinito il proprio ruolo, è indotto ad assumere una maggiore professionalità.

Questo processo di rinnovamento per quanto riguarda le Camere di commercio è favorito anche dal ruolo che le stesse svolgono in funzione di interesse generale per il sistema delle imprese e per la cura dello sviluppo dello stesso nell'ambito delle autonomie locali. In questo ambito in particolare le Camere sono chiamate a rendere operativo il registro delle imprese la cui tenuta di recente è stata affidata alla loro competenza.

Prima di analizzare i dati relativi al personale e riferiti all'esercizio 1994, si ricorda che al vertice burocratico di ciascuna Camera è collocato un Segretario generale appartenente ai ruoli del Ministero dell'industria e del commercio con qualifica di dirigente superiore al quale la Camera di commercio corrisponde lo stipendio¹⁹.

Dai dati emersi dal questionario - compilato da tutte le Camere di commercio - risulta che le dotazioni organiche complessive di tutte le Camere di commercio prevedono 8.821 posti di personale di ruolo (dirigenti più restante personale). Pertanto l'organico medio delle Camere a livello nazionale corrisponde a 86 unità per Camera; questo dato, fra l'altro, connota le stesse come enti di medie - piccole dimensioni.

Gli scostamenti più rilevanti dal dato medio si rilevano, per eccesso, in Trentino (145), Lazio (134), Lombardia (113) e per difetto in Molise (39,5), Basilicata

¹⁹ La legge 580 all'art.20 comma 2° ha previsto che in futuro il Segretario generale verrà scelto tra il personale iscritto in un apposito elenco in cui possono essere inseriti a domanda i dirigenti delle Camere di commercio, dell'Unioncamere e di altre amministrazioni o enti pubblici e i soggetti in possesso del diploma di laurea in materia giuridico-economiche..

(50) e Calabria (53). La differenza nella distribuzione delle piante organiche non sembra, peraltro, sempre giustificata dal numero delle imprese attive riscontrate nelle regioni in esame.

Infatti delle prime tre regioni indicate solo la Lombardia sembra giustificare tale scostamento in alto rispetto al valore medio (645.351 imprese iscritte ed attive), mentre il Trentino, le cui Camere hanno le piante organiche più consistenti, ha solo 60.616 imprese iscritte ed attive; la Calabria le cui Camere hanno mediamente una pianta organica che non raggiunge neanche la metà di quelle del Trentino hanno 102.588 imprese iscritte ed attive.

Il personale in servizio è costituito da 155 dirigenti e da 7.216 unità rappresentate dal restante personale.

I dati indicati non tengono conto dei segretari generali.

Il livello medio di copertura delle dotazioni organiche è di circa l'84% e può ritenersi abbastanza soddisfacente, stante le limitazioni legislative poste alle nuove assunzioni nell'ambito delle amministrazioni pubbliche.

Il livello medio di copertura più alto si riscontra in Sicilia (93,70%), nel Friuli Venezia Giulia (91,52%), nel Molise (91,14%) e nell'Umbria (89,78%), mentre quello più basso si riscontra in Trentino (59,11%), in Calabria (63,16%), nel Lazio (73,58%) e in Campania (79,40%).

La distribuzione della copertura degli organici dai dati rilevati si differenzia da regione a regione senza rispondere ad una precisa logica.

Mediamente ogni Camera si avvale di 1,5 dirigenti. La presenza dei dirigenti in astratto dovrebbe essere legata alla dimensione delle Camere e al personale in servizio, pertanto gli scostamenti che non trovano giustificazione nella dimensione e nel personale della Camera richiedono un'analisi più approfondita.

Le Camere della Sicilia e del Trentino sono quelle ove si riscontra la maggior presenza di dirigenti in servizio; rispettivamente 4,5 e 3,5 dirigenti per ogni Camera.

Tali situazioni non sembrano trovare giustificazione né nel numero del restante personale in servizio (Sicilia 607 unità distribuito su 9 Camere e Trentino Alto Adige 165 distribuito su 2 Camere) né nel numero delle imprese attive iscritte (Sicilia 239.223 e Trentino Alto Adige 60.616).

L'unico dato che emerge, e che assimila le due situazioni, è che si tratta di due regioni a statuto speciale.

Un'altra situazione anomala, anche se opposta, si riscontra in Calabria nelle cui Camere non risulta nessun dirigente in servizio, nonostante si registri la presenza di 168 unità relative al restante personale e 102.588 imprese attive

Nelle altre regioni si riscontrano valori relativamente vicini a quello medio espresso a livello nazionale.

Nelle analisi effettuate si è utilizzato il numero di imprese iscritte attive perché tale dato costituisce un elemento di valutazione del volume di attività delle Camere e, rapportandolo al personale in servizio, offre primi elementi in ordine al livello di attività di ciascuna di essa, favorendo la raffrontabilità fra le singole Camere o fra le Camere di diverse regioni.

A livello nazionale le imprese iscritte ed attive risultano 3.550.750; pertanto ogni dipendente in servizio dovrebbe svolgere attività inerente a 482 imprese. Anche rispetto a questo dato si riscontrano a livello regionale dei notevoli scostamenti (in Campania tale dato risulta di 724, in Calabria di 611 ed in Lombardia di 602, mentre, all'opposto nel Molise è di 250 e nel Friuli di 296).

La spesa complessiva per le retribuzioni del personale in servizio (dirigenti e restante personale) si aggira intorno ai 303 miliardi, mediamente quella di ciascuna Camera si attesta intorno ai 2,9 miliardi.

Dall'analisi della composizione della retribuzione si evince che per i dirigenti la parte accessoria rappresenta circa il 17%, mentre per il restante personale rappresenta il 13,6%.

La spesa per le retribuzioni rappresenta circa il 20% della spesa corrente.

In Lombardia, Veneto e in Umbria il predetto dato è inferiore al valore medio (rispettivamente 13,1%, 17% e 17%).

Al contrario è superiore invece in Trentino Alto Adige 36%, Sicilia 33% e Sardegna 26%.

Una prima constatazione generale che può desumersi dai dati esposti è che in Sicilia e in Trentino ogni fenomeno evidenziato assume dimensioni che si discostano in maggior misura rispetto alle medie nazionali, in particolare per quanto riguarda la spesa del personale.

6.5 Entrate : il diritto annuale ed i trasferimenti

La gestione finanziaria delle Camere nel tempo ha subito profonde modificazioni. Brevemente si evidenzia che, prima della riforma tributaria del 1971, le Camere fruivano di entrate derivanti dall'esercizio della loro autonoma potestà tributaria: corrispettivo dei servizi resi a domanda individuale (diritto di segreteria) e imposta camerale applicata da ciascuna Camera alle imprese iscritte, in relazione alle proprie esigenze, in misura pari ad una aliquota non eccedente, comunque, una percentuale dell'1,20% dell'imposta di ricchezza mobile delle singole imprese.

Tale aliquota era fissata annualmente in sede di redazione del bilancio preventivo ed era soggetta ad approvazione da parte del Ministero dell'industria.

Con la riforma tributaria l'imposta camerale fu soppressa e sostituita dalla previsione di una percentuale del gettito dell'ILOR e da un contributo dello Stato quantificato in misura pari al gettito dell'imposta camerale.

Già nel 1989 e 1990, nell'ambito della manovra di contenimento della spesa pubblica, i trasferimenti a carico dello Stato furono fortemente diminuiti e venne reintrodotta il pagamento di un diritto annuale del quale negli anni successivi fu disposto un aumento da parte delle imprese iscritte nei registri delle Camere di commercio.