

Determinazione n. 46/97**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 31 ottobre 1997;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1995 e 1996, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei Revisori dei conti, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Fabrizio Topi e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 1995 e 1996;

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

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1995 e 1996 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (UNIONCAMERE) l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Fabrizio Topi

IL PRESIDENTE f.f.
f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'UNIONE ITALIANA DELLE CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA (UNIONCAMERE), PER GLI ESERCIZI 1995 E 1996

SOMMARIO

1. Notazioni introduttive. Il nuovo statuto. - 2. Struttura organizzativa e risorse umane. - 3. Le partecipazioni. - 4. L'attività istituzionale (rinvio). Il Fondo di perequazione. - 5. La verifica amministrativo-contabile. La vigilanza ministeriale. Il controllo del Collegio dei revisori dei conti. - 6. La disciplina amministrativo-contabile. L'attività contrattuale. - 7. I conti della gestione: 7.1 - I dati complessivi. 7.2 - Il conto finanziario: le entrate. 7.3 - Il conto finanziario: le uscite. 7.4 - La situazione amministrativa. La gestione dei residui. - 7.5 - Il conto economico e la situazione patrimoniale. - 8. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

1 - NOTAZIONI INTRODUTTIVE. IL NUOVO STATUTO

1.1 - L'Unioncamere è stata assoggettata al controllo della Corte dei conti con D.L. 18 gennaio 1993 n. 8, convertito nella legge 19 marzo 1993 n. 68; tale controllo è svolto secondo le modalità previste dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259 e dall'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20.

La prima relazione della Corte al Parlamento concernente la gestione dell'Unioncamere negli esercizi 1993 e 1994 (deliberata il 7 novembre 1995, pubblicata in: Atti parlamentari - XII legislatura - Doc. XV - n. 81), conteneva osservazioni e rilievi sui punti seguenti:

- a) la non conformità a statuto dell'automatico recepimento del c.c.n.l. dei dirigenti di aziende commerciali, senza previa valutazione delle specifiche esigenze dell'Ente da parte dei competenti organi dell'Unione, con delibera non sottoposta all'approvazione del Ministero vigilante;
- b) l'esigenza di disciplinare criteri e procedure per la progressione in carriera del personale;
- c) la necessità di procedere all'assunzione di partecipazioni in società ed associazioni in base a valutazioni di stretta inerenza ai fini istituzionali dell'Unione, di rilevanza nel quadro delle compatibilità programmatiche e finanziarie, di prevedibile validità economica dell'iniziativa;
- d) la necessità di un sistematico controllo della gestione di tali partecipazioni da parte degli organi e delle strutture dell'Unione;
- e) l'esigenza di revisione del regolamento di amministrazione e contabilità e della struttura del bilancio, in aderenza ai principi del decreto legislativo n. 29/1993 ed alle nuove norme statutarie;
- f) l'urgenza della istituzione del servizio per il controllo di gestione e della elaborazione di criteri ed indicatori per una adeguata valutazione dell'efficienza delle strutture dell'Ente e dell'efficacia delle sue attività.

Le osservazioni ed i rilievi così formulati dalla Corte, e per i quali incombe all'Ente il dovere di far conoscere le misure di conseguenza adottate (art. 3.6 della legge n. 20/1994), hanno formato oggetto di esame nelle competenti sedi di Unioncamere: per taluni, sono già seguiti atti di sostanziale adeguamento (così, per le questioni sub lett. c, d, e); per altri, i relativi processi di elaborazione sono ancora in corso (questioni sub lett. b, f).

Indicazioni più estese al riguardo saranno fornite nei successivi paragrafi, in connessione ai vari argomenti trattati.

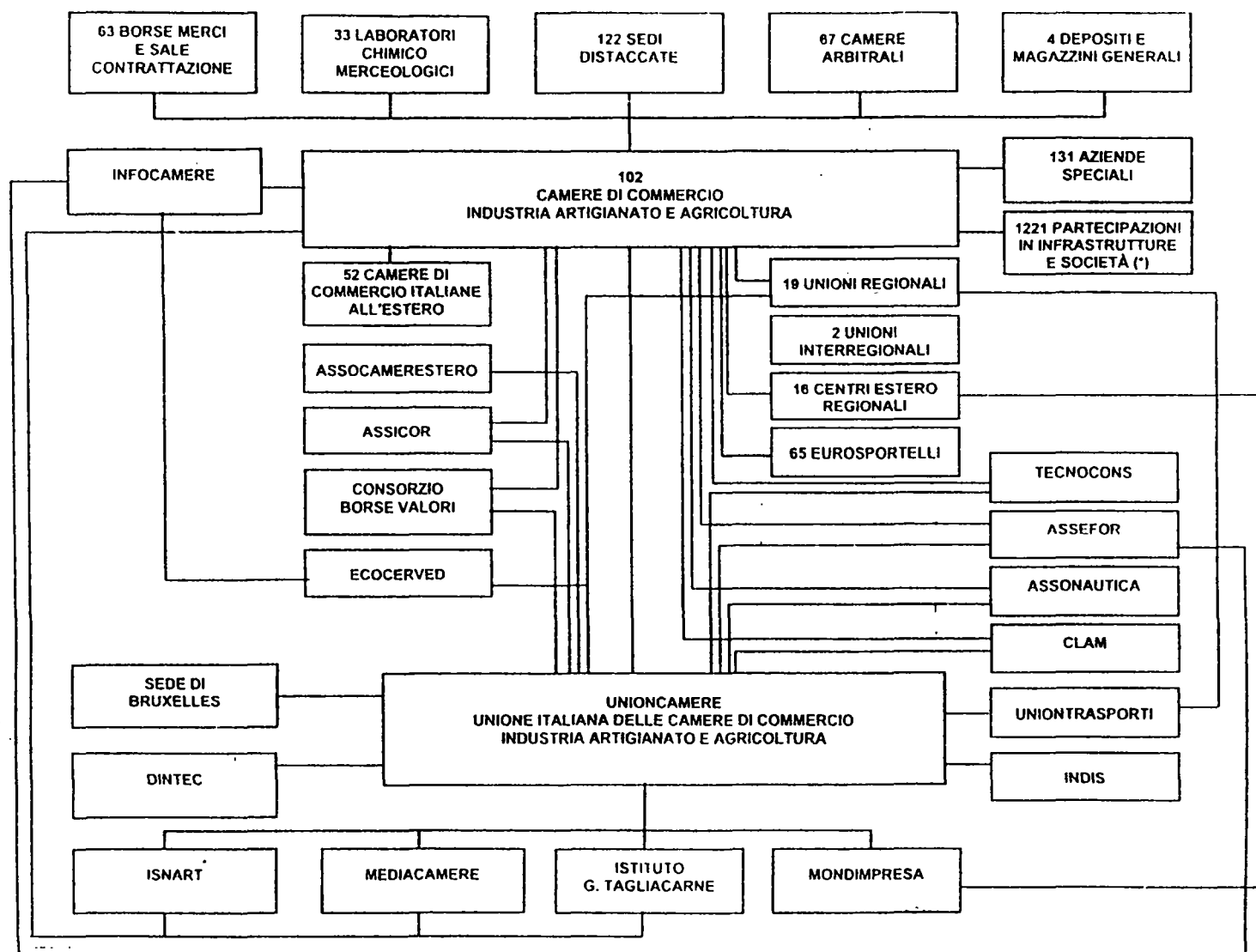
Nella precitata relazione veniva anche segnalato che all'epoca erano pendenti, dinanzi alle competenti Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, 10 giudizi di responsabilità per danno erariale, relativi a vicende degli anni 1979/1987 a carico di amministratori e revisori dei conti dell'Unione; di tali giudizi, 3 si sono conclusi con sentenze assolutorie definitive, 7 sono ancora in corso.

1.2 - Nella precedente relazione si è offerta una veloce panoramica, alla luce anche della legge 19 dicembre 1993 n. 580 che aveva appena disposto il riordinamento delle Camere di commercio, su quell'insieme interrelato di enti, organismi, strutture che forma il "sistema camerale", di cui Unioncamere fa parte e del quale costituisce, in certo modo, "organo" di sintesi e di rappresentanza a livello nazionale.

Nel quadro allora descritto non sono intervenute variazioni sostanziali e ad esso pertanto si fa rinvio, non senza ricordare che, in prima applicazione dell'art. 4.2 della legge n. 580, la relazione generale per il 1995 "sulle attività delle Camere di commercio e delle loro Unioni, con particolare riferimento agli interventi realizzati e ai programmi attuati", è stata presentata dal Ministero dell'industria al Parlamento nel giugno del corrente anno e che relazioni sulla gestione 1994 e 1995 delle stesse Camere sono state rese al Parlamento anche dalla Corte dei conti in Sezione di controllo sugli enti locali, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20/1994.

Si ritiene, comunque, opportuno fornire alcuni dati aggiornati (Fonte: "Rapporto sul sistema camerale - 1997"), che valgano a meglio definire lo scenario in cui viene a collocarsi l'attività di Unioncamere (v. anche il "grafico" n. 1).

Graf. 1 - Il sistema camerale nel 1996



(*) Dato provvisorio

Presso le 102 Camere di commercio, organizzate a livello europeo in Eurochambres, sono registrate 3.796.914 imprese operative; ad esse fanno capo 131 aziende speciali per la gestione di servizi promozionali ed infrastrutture e 1.221 società e consorzi in partecipazione con altri soggetti pubblici e privati; i dipendenti impegnati nelle varie strutture del sistema ammontano a circa 10.000; le entrate hanno raggiunto i 1.557 miliardi e sono costituite per il 97% da proventi derivanti dal sistema delle imprese; esse sono state impiegate per circa 650 miliardi in interventi per la formazione, il credito, l'export, il turismo, l'informazione economica, l'innovazione tecnologica e per circa 560 miliardi negli investimenti in strutture e servizi per il mercato.

Sul piano normativo, i fatti di maggior rilievo del periodo in esame, per quanto riguarda le Camere di commercio, sono stati: il progressivo completamento della legge di riforma con i numerosi regolamenti cui la legge stessa rimette la disciplina operativa di vari istituti (Registro delle imprese, Consigli camerali, Albo delle Camere di commercio italo-estere o estere in Italia); e, di recente, la legge 15 marzo 1997 n. 59 (di "delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"), che - fra l'altro - esclude dal conferimento alle regioni ed agli enti locali "i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle Camere di commercio", alle quali - in quanto "enti locali funzionali" - potranno essere conferite, dallo Stato e dalle regioni, funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale, secondo il principio di sussidiarietà.

1.3 - Nel periodo qui considerato non sono intervenute innovazioni, a livello legislativo, direttamente riguardanti Unioncamere.

Peraltro, come anticipato nella precedente relazione, l'Assemblea dei rappresentanti di tutte le Camere di commercio, nella riunione del 5 luglio 1994, ha deliberato il nuovo statuto dell'Ente, ai sensi dell'art. 7.2 della legge n. 580/1993; esso, approvato con D.P.C.M. del 5 gennaio 1995, è entrato in vigore il successivo 16 gennaio. La sua revisione si è resa necessaria onde adeguare l'ordinamento dell'Unione alle novità introdotte dalla citata legge n. 580 nella disciplina del sistema camerale ed ai principi posti dal D.Lvo n. 29/1993 in materia di organizzazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche, specie per quanto riguarda la ripartizione delle competenze fra

organi di indirizzo politico-amministrativo e dirigenza preposta a compiti di gestione.

I tratti essenziali del nuovo statuto sono così riassumibili.

Scopo dell'Unioncamere, in aderenza a quanto previsto dalla legge e in sostanziale continuità con il precedente statuto, è quello di curare e rappresentare gli interessi generali delle Camere di commercio e delle loro forme associative ed articolazioni funzionali, anche nei rapporti con le istituzioni nazionali ed internazionali; di elaborare indirizzi comuni, di promuovere e realizzare iniziative coordinate, di sostenere l'attività del sistema camerale in tutte le sue articolazioni, anche per favorirne lo sviluppo a rete.

A tali fini, l'Unione promuove, realizza e gestisce, sia direttamente che mediante la partecipazione ad organismi associativi e società o per il tramite di proprie aziende speciali, servizi ed attività di interesse delle Camere di commercio e delle categorie economiche; sviluppa ogni iniziativa utile a favorire l'internazionalizzazione dell'economia italiana e la presenza delle imprese italiane sui mercati mondiali; assicura il coordinamento del sistema camerale italiano con quelli degli altri Paesi, specie in ambito comunitario; promuove e coordina l'utilizzo, da parte del sistema camerale, delle linee di azione, dei programmi, dei piani e dei fondi comunitari, operando sia quale referente degli organismi della U.E. che quale titolare degli interventi.

Organi dell'Unione sono l'Assemblea (costituita dai Presidenti di tutte le Camere di commercio), il Consiglio (composto dal Presidente dell'Unioncamere, dai Presidenti delle 20 Unioni regionali o loro delegati, da 9 membri eletti dall'Assemblea e da 3 cooptati dallo stesso Consiglio), il Comitato di presidenza (composto dal Presidente dell'Unione, dai 4 vicepresidenti e da altri 4 membri eletti dal Consiglio nel proprio ambito), il Presidente (eletto dall'Assemblea), il Collegio dei revisori dei conti (composto da 5 membri effettivi e 2 supplenti, tutti eletti dall'Assemblea, ma recependo le designazioni del Ministero dell'industria - per un effettivo ed un supplente - e del Ministero del tesoro - per un effettivo).

Tutti gli organi durano in carica 3 anni, a decorrere dalla data di elezione da parte dell'Assemblea; i loro compensi sono determinati ai sensi degli artt. 2389 e 2402 del codice civile.

Gli organi attualmente in carica sono stati eletti, in applicazione del nuovo statuto, secondo le rispettive competenze, dall'Assemblea del 26 giugno 1995 e dal Consiglio del successivo 25 luglio.

Nella ripartizione delle attribuzioni deliberative fra i vari organi collegiali, all'Assemblea spetta definire su base triennale le strategie e le linee di sviluppo del sistema camerale e le linee generali programmatiche dell'attività dell'Unioncamere; approvare il bilancio di previsione ed il conto consuntivo e l'annessa relazione del Consiglio sull'attività svolta; determinare la misura dell'aliquota annuale di contribuzione delle Camere di commercio. Al Consiglio spetta proporre all'Assemblea le strategie e le linee di sviluppo triennale del sistema camerale; predisporre il bilancio preventivo ed il conto consuntivo; individuare i programmi, gli obiettivi e le priorità dell'attività dell'Unione secondo le linee fissate dall'Assemblea, anche con riferimento alla destinazione delle risorse; deliberare in materia di partecipazione ad associazioni e società e sulla relativa gestione, nonché sugli atti di disposizione del patrimonio immobiliare e mobiliare e sull'amministrazione e gestione del "Fondo di perequazione". Spetta, infine, al Comitato di presidenza individuare i progetti per l'attuazione del programma e per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Assemblea e dal Consiglio, indicando strumenti e risorse da destinare all'attività; istituire e disciplinare il funzionamento di commissioni e comitati e nominare esperti e rappresentanti; verificare la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa agli indirizzi generali impartiti, avvalendosi del controllo di gestione esercitato dall'apposito servizio; adottare i provvedimenti di maggior rilievo in materia di personale (v., più ampiamente, al successivo paragrafo n. 2.1).

Così ridefinite le attribuzioni degli organi di governo dell'Ente, tutti i compiti di gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa sono conferiti dal nuovo statuto alla dirigenza, che li esercita mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali, di controllo, assumendosi la responsabilità della gestione e dei relativi risultati.

Al vertice dell'amministrazione è posto il Segretario generale, nominato dal Consiglio su proposta del Presidente. Ad esso spettano poteri di coordinamento, verifica e controllo dell'attività dei dirigenti; in particolare, adotta tutti gli atti organizzativi riservati - dal D. Lvo n. 29/93 - all'ambito di autonomia della dirigenza di vertice, proponendo al Comitato di presidenza la ripartizione delle competenze tra i dirigenti e disponendo sulle procedure per la gestione dell'attività e sui limiti di valore delle spese che i dirigenti possono impegnare.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie di cui l'Unioncamere può avvalersi per le proprie necessità, accanto al contributo posto a carico delle Camere di commercio, il nuovo statuto espressamente ricorda le entrate derivanti da servizi resi agli associati e a terzi ed i finanziamenti per programmi e progetti provenienti dall'Unione europea o da altri soggetti.

In materia di controlli, lo statuto richiama innanzitutto l'art. 4.1 della legge n. 580/93, che affida al Ministero dell'industria "la vigilanza sull'attività delle Camere di commercio e delle loro unioni"; stabilisce, poi, che il bilancio preventivo e le sue variazioni, il conto consuntivo, nonché i provvedimenti riguardanti la dotazione organica complessiva e l'istituzione di aziende speciali siano inviati, per l'approvazione, al Ministero vigilante, che ne può disporre l'annullamento per vizi di legittimità, entro il termine di 60 giorni (30 per le variazioni del preventivo), prorogabile una sola volta per un periodo di pari durata.

2 - STRUTTURA ORGANIZZATIVA E RISORSE UMANE

2.1 - Il quadro normativo di riferimento, rimasto nelle sue linee essenziali quello illustrato nella precedente relazione, ha - quale suo fondamento - la legge n. 266/1988, richiamata dall'art. 73.5 del D.Lvo n. 29/1993, secondo la quale lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale dipendente da Unioncamere continuano ad essere regolati dal particolare ordinamento proprio dell'Ente, costituito sulla base di norme statutarie, di regolamento, di contratto collettivo.

In proposito il nuovo statuto prevede che spetta al Comitato di presidenza: definire, secondo i criteri di cui al Tit. I° del D.Lvo n. 29/1993, i principi fondamentali di organizzazione degli uffici, la dotazione organica complessiva e la relativa ripartizione in aree funzionali, i provvedimenti di selezione del personale; disporre la stipula del contratto collettivo del personale, con i criteri fissati dai contratti collettivi del settore terziario, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'Ente; nominare, su proposta del Segretario generale, i dirigenti ed i quadri intermedi; istituire il servizio per il controllo di gestione.

2.2 - In applicazione dei principi e delle disposizioni contenute negli atti normativi ora richiamati, l'Ente ha innanzitutto proceduto al graduale trasferimento dei poteri e delle responsabilità di gestione dagli organi di governo alla dirigenza; tale operazione, attuata mediante delibere del Comitato di presidenza ed ordini di servizio del Segretario generale, è stata completata nel gennaio 1996.

Nel contempo, avvalendosi anche della consulenza di una struttura specializzata esterna, l'Unione ha elaborato un piano di riordino e sviluppo dell'assetto organizzativo, deliberato in via definitiva dal Comitato di presidenza il 21 novembre 1995. Il nuovo modello di struttura prevede e individua "aree di attività" a responsabilità dirigenziale, distinte in "aree di programma per lo sviluppo del sistema camerale" ed "aree di funzioni primarie per i servizi associativi", e funzioni di supporto (interno) all'attività dell'Unione.