

Successivamente (luglio 1996), è stato avviato un programma biennale di intervento sull'organizzazione del lavoro nell'Ente, articolato in progetti per la definizione di specifici sistemi operativi gestionali (controllo di gestione, contabilità direzionale, processo di delega, pianificazione dei programmi e delle funzioni, pianificazione e controllo dei progetti, mobilitazione e sviluppo delle risorse umane, sistema informativo).

Infine, nel giugno 1997, il Comitato di presidenza ha deliberato l'istituzione - con modalità ancora sperimentali - del "Servizio per il controllo di gestione", previsto dallo statuto come struttura "che, operando in posizione di autonomia, verifica la corretta ed economica gestione delle risorse, rispondendo della propria attività esclusivamente al Comitato di presidenza e riferendo periodicamente per quanto di competenza al Segretario generale".

La delibera individua il programma di attività del Servizio e le modalità operative da seguire nella fase di avvio e prevede l'affidamento del relativo incarico ad un esperto, esterno all'apparato dell'Ente, che, con un impegno di lavoro valutato in 5 giorni/mese ed un compenso di 50 milioni di lire annui, dovrà anche provvedere ad elaborare proposte per la definitiva organizzazione del Servizio.

2.3 - Lo sviluppo dei compiti di Unioncamere, correlato alle innovazioni introdotte nel sistema camerale dalla legge n. 580/93, ed il conseguente riordinamento organizzativo, di cui si è appena trattato, non hanno sinora determinato mutamenti nella consistenza complessiva della dotazione organica, rimasta fissata in 91 unità; è stata invece parzialmente modificata (con delibera del 21 novembre 1995) la consistenza delle aree funzionali, in cui il personale è suddiviso a norma di statuto e di contratto collettivo, con l'aumento di 2 unità nell'area dirigenziale ed una corrispondente riduzione dell'area dei quadri intermedi.

La Tabella 1 che segue mostra la situazione del personale in servizio, all'inizio ed alla fine del biennio in esame, posta a confronto con la dotazione organica, rimodulata secondo la succitata recente delibera.

Tabella 1

Dotazione organica e consistenza del personale

Aree funzionali	Dotazione organica (a)	Consistenza 1/1/95 (b)	Consistenza 31/12/96 (c)	Differenza	
				(c-a)	(c-b)
- Dirigenti	11*	7	10	- 1	+ 3
- Quadri	12	13	9	- 3	- 4
- Funzionari (1° e 2° livello)	29	21	20	- 9	- 1
- Impiegati (3°/7° livello)	39	36	34	- 5	- 2
TOTALE	91	77	73	- 18	- 4
- Personale non di ruolo	-	6	9	-	+ 3
TOTALE GENERALE		83	82		- 1

* Compreso il posto di Segretario Generale.

L'esame dei dati ora esposti induce a due considerazioni di fondo:
la struttura organica dell'Ente si caratterizza per il forte addensamento del personale nelle qualifiche più elevate: la dirigenza rappresenta quasi il 12% del totale, i quadri il 13%, i funzionari il 32%; l'apparente anomalia si giustifica con la natura delle attività svolte da Unioncamere, che richiedono in prevalenza il possesso di elevate qualificazioni professionali;

- dopo il recupero verificatosi nel 1994, è di nuovo cresciuto il divario fra dotazione organica e quantitativo del personale effettivamente in servizio: la differenza, al 31 dicembre 1996, è infatti di circa il 20 %, con un picco di oltre il 30 % tra i funzionari. La situazione, dovuta in gran parte ad anticipati collocamenti a riposo, agevolati dall'Ente - ai sensi di specifica norma di contratto - in vista di un qualificato rinnovo del proprio personale a costi inferiori, è stata temporaneamente fronteggiata con miglioramenti organizzativi; le crescenti esigenze funzionali, sopra ricordate, hanno peraltro reso necessario un piano di assunzioni, per 13 unità, deliberato nel dicembre 1995, ma ad oggi non ancora attuato.

2.4 - Nell'ottobre 1995, il Segretario generale dell'Ente si è dimesso, per assumere altro incarico, e le sue funzioni sono state interinalmente affidate al vice-segretario più anziano.

Il nuovo Segretario generale è stato nominato dal Consiglio il 10 gennaio 1996, con decorrenza dal successivo 1° febbraio. Il suo trattamento economico è stato fissato dal Comitato di presidenza, a norma di statuto e di contratto, nella misura onnicomprensiva di L. 16.430.000 mensili lorde per 14 mensilità, pari a quello goduto dal predecessore.

2.5 - In base al contratto collettivo, la progressione professionale dei dipendenti, all'interno delle varie aree funzionali, "consegue allo sviluppo di capacità professionali aggiuntive nell'esercizio di mansioni equivalenti" e, se il passaggio di livello comporta anche cambiamento di area funzionale, esso è subordinato all'effettivo cambiamento delle mansioni.

Sinora, l'unico criterio, concordato con le rappresentanze sindacali interne, cui si è informata la gestione della materia, è stato quello dell'adeguamento consequenziale del livello di inquadramento del dipendente alle mansioni, affidategli in via effettiva e continuativa, implicanti mutamento di contenuti professionali. In assenza di tale mutamento, ed a fronte di una prestazione fornita dal dipendente con connotati di eccellenza, collegati ad eventi significativi ovvero alla qualità consolidata della prestazione stessa, era in facoltà dell'Ente riconoscere un premio "una tantum" o, rispettivamente, un superminimo individuale.

L'assenza di una più puntuale disciplina dei criteri e delle procedure per la progressione in carriera del personale ha formato oggetto di rilievo - come già ricordato - nella precedente relazione della Corte ed ha successivamente dato luogo anche a ricorso innanzi al giudice amministrativo in occasione di promozioni a qualifiche dirigenziali.

A seguito di ciò, se pure con ritardo, l'Ente ha adottato, con delibera del Comitato di presidenza del 29 aprile 1997, criteri metodologici e procedurali per la nomina dei quadri intermedi ed ha disposto che il Segretario generale operi in modo analogo per le promozioni, di sua competenza, del personale dei restanti livelli e che tali criteri costituiscano parametri di riferimento anche ai fini delle selezioni di personale esterno.

Ritiene la Corte che la disciplina così adottata, potenzialmente idonea a soddisfare le prospettate esigenze di trasparenza dei procedimenti, di buon funzionamento dell'Ente, di garanzia degli interessi dei dipendenti, debba essere estesa, con gli adattamenti resi opportuni dalla natura delle funzioni da assegnare, anche al procedimento per le nomine a dirigente.

2.6 - La regolamentazione del trattamento economico e giuridico del personale è variata, nel periodo in esame, per effetto dei rinnovi contrattuali di dirigenti ed impiegati del settore terziario, cui l'Ente deve fare riferimento compatibilmente con le proprie esigenze funzionali ed organizzative (art. 6.3 dello statuto) e con gli obiettivi ed i vincoli di finanza pubblica, secondo le direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri (artt. 73.5 e 9.2 del D. Lvo n. 29/93).

Per il personale impiegatizio ed i quadri la stipula del nuovo contratto è stata autorizzata con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 luglio 1995, sulla base delle direttive impartite dalla stessa Presidenza il 5 settembre 1994 ed il 1° febbraio 1995.

Il contratto concerne il quadriennio 1995/98 per la parte normativa ed il periodo 1° gennaio 1995/30 giugno 1997 per la parte economica; l'estensione, per un ulteriore semestre, della normale durata biennale della parte economica è stata determinata dalla necessità di compensare i maggiori oneri, derivanti dal mantenimento degli aumenti periodici di anzianità nello stesso livello, rispetto al tetto del 6 %, previsto dalle direttive governative quale incremento retributivo medio consentito nell'arco di vigenza contrattuale.

Secondo i calcoli effettuati dall'Ente in via previsionale, il costo del rinnovo contrattuale avrebbe dovuto comportare incrementi percentuali di spesa, sul totale della massa salariale, pari al 4,95% per gli aumenti retributivi, all'1% per l'indennità "una tantum" relativa al periodo di vacanza contrattuale 1° gennaio 1993-31 dicembre 1994 ed all'1,35% per gli scatti biennali di anzianità, per un totale del 7,3% riferito peraltro ad una durata contrattuale di 30 mesi.

Fra gli aspetti più significativi dell'accordo si segnalano: la riduzione del limite di spesa massimo per lavoro straordinario, da 250 a 200 ore annue per dipendente, e l'utilizzo di parte delle economie così realizzate per il "fondo progetti finalizzati", destinato al miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi; la soppressione del 1° livello super, con corrispondente incremento dei posti della categoria quadri intermedi, distinta - sotto il profilo funzionale e retributivo - in due posizioni; l'aumento di 30 minuti dell'orario di lavoro settimanale, portato a 36 ore; la nuova disciplina, modificativa/integrativa della precedente, in materia di assunzioni di personale con contratto a tempo determinato, di "part-time", di permessi retribuiti; la previsione di costituzione, ai sensi del D.Lvo n. 124/1993, di un "fondo per la previdenza complementare", basato su un sistema a capitalizzazione individuale ed alimentato con una quota del T.F.R..

Per quanto riguarda il personale dirigente, con delibera dell'11 ottobre 1995 il Comitato di presidenza dell'Ente "ha preso atto" dell'avvenuto rinnovo (in data 26 aprile 1995) del c.c.n.l. per i dirigenti del settore commercio e "ne ha disposto l'attuazione" nei confronti dei dirigenti dell'Unioncamere, ai sensi dell'art. 6.3 dello statuto e dell'art. 4.3 del contratto di lavoro relativo al restante personale.

Come già rilevato dalla Corte nella precedente relazione, la descritta procedura non appare conforme nè al combinato disposto della legge n. 266/1988 e degli artt 2.3 e 73.5 del D.Lvo n. 29/1993, che richiedono l'approvazione governativa (ora, autorizzazione alla sottoscrizione) dei contratti collettivi di tutto il personale, nè alla norma statutaria, che implicitamente esclude l'automatico ed inderogabile recepimento dei contratti collettivi di lavoro del settore terziario, dovendo il Comitato di presidenza determinare il trattamento economico e giuridico del personale dell'Unioncamere secondo i criteri fissati in quei contratti, ma tenendo conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'Ente, oltre che - naturalmente - degli obiettivi e

dei vincoli di finanza pubblica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 73.5 e 9.2 del D.Lvo n. 29/1993.

L'accordo in questione ha validità quadriennale (1995/98), limitata al biennio 1995/96 per la parte relativa al trattamento retributivo.

Secondo quanto affermato nella citata delibera di recepimento, "l'onere complessivo è in linea con l'accordo sul costo del lavoro del luglio 1993 e con le direttive governative per i benefici economici derivanti dai rinnovi contrattuali"; di ciò, peraltro, non è fornita analitica dimostrazione, a differenza di quanto praticato in sede di rinnovo contrattuale del personale non dirigente.

Con la stessa procedura innanzi descritta, è stato recentemente disposto (delibera del Comitato di presidenza del 23 luglio 1997) il rinnovo della parte economica del contratto per il biennio 1997/98. Con la medesima delibera è stata invece richiesta l'autorizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 73 del D.Lvo n. 29/1993, alla sottoscrizione definitiva dell'accordo integrativo stipulato fra Unioncamere e Associazione regionale dei dirigenti d'azienda.

2.7 - Le successive Tabelle 2 e 3 espongono la spesa complessiva sostenuta dall'Unioncamere per il proprio personale ed il quadro delle retribuzioni medie delle varie categorie, relativamente agli esercizi 1995 e 1996 (raffrontati con l'esercizio 1994).

Le Tabelle sono state elaborate sulla base dei dati richiesti dalla Corte e trasmessi dall'Ente con note dell'11 dicembre 1996 e del 7 luglio 1997; tali elaborazioni presentano dati aggiuntivi rispetto a quelli comunicati alla Ragioneria Generale dello Stato ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 65.3 del D.Lvo n. 29/1993.

TABELLA 2

SPESA COMPLESSIVA PER IL PERSONALE

(pagamenti in milioni di lire)

COMPONENTI	1994	1995	Variazione %	1996	Variazione %
A) - Competenze fisse	4.486,8	4.547,2	+ 1,3%	4.893,4	+ 7,6%
- Incentivi	705,8	772,2	+ 9,4%	503,6	-34,8%
- Straordinario	485,1	556,3	+ 14,7%	484,7	-12,9%
- Missioni (1)	272,5	282,6	+ 3,7%	406,5	+ 43,8%
TOTALE A)	5.950,2	6.158,3	+ 3,5%	6.288,2	+ 2,1%
B) - Contributi a carico Amm.ne	1.909,8	1.936,9	+ 1,4%	1.889,9	-2,4%
TOTALE A) + B)	7.859,6	8.095,2	+ 3,0%	8.178,1	+ 1,0%
C) - Altre spese (2)	221,9	193,6	-12,7%	355,6	+ 83,7%
D) - Quota TFR (3)	950,0	773,0	-18,6%	498,8	-35,5%
TOTALE A) + B) + C) + D)	9.031,5	9.061,8	+ 0,3%	9.032,5	-0,3%
COSTO UNITARIO MEDIO: (4)					
$\left(\frac{A) + B) + C) + D)}{N. \text{ medio unità in servizio}} \right)$	108,8	113,3	+ 4,1%	112,2	-0,7%
$\left(\frac{A) + B)}{N. \text{ medio unità in servizio}} \right)$	94,7	101,2	+ 6,8%	101,6	+ 0,4%

- (1) Non sono compresi i pagamenti per missioni con oneri a carico di specifici progetti, spesi sui rispettivi capitoli.
- (2) Includono spese per: vestiario di servizio, accertamenti sanitari, concorsi, formazione, servizi sociali, personale distaccato presso l'Ente.
- (3) Componente di costo, il cui dato è rilevato fra le componenti non finanziarie del conto economico.
- (4) Il numero medio delle unità in servizio è quello calcolato secondo il criterio indicato nella nota alla Tabella 3.

TABELLA 3

RETRIBUZIONI MEDIE ANNUE LORDE PER CATEGORIE - PAGAMENTI PER COMPETENZE FISSE E VARIABILI, ESCLUSE MISSIONI

(in milioni di lire)

	19 94		1995			1996		
	N. (*)	RETRIB. MEDIA	N. (*)	RETRIB. MEDIA	Variazione %	N. (*)	RETRIB. MEDIA	Variazione %
A) <u>PERSONALE DI RUOLO</u>								
- Dirigenti	7,0	186,5	6,5	192,0	+ 2,9%	10,0	161,6	-15,8%
- Quadri	12,0	91,2	13,0	95,6	+ 4,8%	9,0	92,6	-3,1%
- Livelli	56,0	49,6	55,5	54,4	+ 9,7%	54,0	57,8	+ 6,2%
TOTALE A)	75,0	69,0	75,0	73,5	+ 6,5%	73,0	76,3	+ 3,8%
B) <u>PERSONALE A TEMPO DETERMINATO</u>	8,0	62,4	5,0	73,2	+ 17,3%	7,5	41,8	-42,9%
TOTALE GENERALE	83,0	68,4	80,0	73,4	+ 7,3%	80,5	73,1	-0,4%

(*) Il numero delle unità in servizio, indicato in Tabella, è il risultato della media fra le presenze al 1° gennaio e quelle al 31 dicembre dell'anno di riferimento.

Dai dati esposti emerge:

- un incremento moderato, nel '96 rispetto al '94, sia della spesa globale (+4%, al netto di "altre spese" e "quota TFR") che delle retribuzioni medie (+6,9%); incremento determinato dai rinnovi contrattuali e dall'applicazione dei previsti automatismi;
- i nuovi contratti hanno confermato il divario, rilevato nella precedente relazione, esistente fra i vari gradini della scala retributiva, ridottosi peraltro per effetto della mobilità interna fra le varie categorie: fatta uguale a 100 la retribuzione media dei dirigenti, quelle dei quadri e degli impiegati dei livelli sono pari, nel '96 al 57% e - rispettivamente - al 36% (nel '94: 49% e 27%);
- le componenti variabili della retribuzione (superminimi, gratifiche e premi, straordinario) hanno rappresentato, nel '96, il 20,2% del monte retributivo complessivo (il 21% nel 1994); in particolare, per i dirigenti gli elementi variabili hanno inciso nella misura del 13%, per il restante personale del 18,5% (nel 1994, rispettivamente: 29,5% e 18,4%).

2.8 - In merito alla più recente evoluzione dell'assetto organizzativo dell'Ente ed ai più rilevanti profili della gestione delle risorse umane, la Corte segnala:

- l'inadeguata realizzazione del processo di trasferimento di competenze e poteri gestori dagli organi di governo alla dirigenza: le proposte programmatiche che accompagnano il bilancio di previsione, così come molte delibere del Comitato di presidenza sono, infatti, ancora caricate di un eccesso di specificazione delle iniziative da assumere, e delle loro modalità attuative, per la realizzazione di programmi e progetti, in tal modo restringendo in confini esigui, spesso soltanto esecutivi, gli spazi che dovrebbero essere propri della responsabilità dirigenziale;
- la necessità che anche la delibera con la quale, recependo il c.c.n.l. dei dirigenti del settore commercio, viene determinato il trattamento del personale dirigente dell'Unione, sia sottoposta alla procedura autorizzativa di cui all'art. 73.5 del D.Lvo n. 29/1993, alla pari di quanto praticato per gli accordi collettivi riguardanti il restante personale;
- l'esigenza di immediata operatività dell'appena istituito "Servizio per il controllo di gestione" e di una sua rapida transizione dalla fase sperimentale

all'assetto definitivo, che consenta il più efficace espletamento dei compiti demandatigli;

- il problema di una aggiornata valutazione dei reali fabbisogni di personale, di ruolo e a tempo determinato, che viene in rilievo con il persistente e crescente divario fra dotazione organica e consistenza effettiva.

Da ultimo si osserva che, presso Unioncamere, è rimasta sinora inattuata la legge 7 agosto 1990 n. 241 ("in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"), nè risulta che il problema della sua applicazione sia mai stato affrontato nelle sedi istituzionali dell'Ente.

La Corte, pertanto, sollecita l'esame della questione, perchè si addivenga al più presto all'individuazione degli istituti di necessaria introduzione nell'Ente ed all'adozione della relativa disciplina regolamentare.

3 - LE PARTECIPAZIONI

3.1 - Il nuovo statuto ha confermato la possibilità, per Unioncamere, di promuovere, realizzare e gestire servizi ed attività di interesse delle Camere di commercio e delle categorie economiche sia direttamente che "mediante la partecipazione ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi e a società anche a prevalente capitale privato".

Nel biennio 1995/96 l'Ente si è ampiamente avvalso di tale facoltà ed il quadro delle sue partecipazioni societarie ha conosciuto notevoli mutamenti rispetto a quello illustrato nella precedente relazione.

La situazione al 31 dicembre 1996 è esposta nella successiva Tabella 4.

Tabella 4

Partecipazioni in società al 31/12/1996

DENOMINAZIONE	CAPITALE SOCIALE (Ml.lire)	QUOTA UNIONCAMERE %	VALORE NOM. PARTECIPAZIONE (Ml.lire)	RISULTATO ECONOMICO 1995 (Ml. lire)
AGITEL - SpA	2.000	25,0%	500	*
IFOA	10.317	2,1%	219	*
IPA Servizi ScpA	500	2,0%	10	*
ISNART - SpA	1.000	10%	100	+10,6
ITALRATING	3.000	6,7%	200	-320,0
MONDIMPRESA - ScpA	1.000	50,0%	500	+14,6
MEDIACAMERE Srl	600	80,2%	481	-180,3
TECNOCAMERE - Srl	16.500	7,9%	1.311	-399,1
TECNOCONS - Srl	1.000	10,3%	103	+14,7
INFOCAMERE - ScpA	14.449	0,3%	47	+1.652,7
CERVED HOLDING - SpA	14.045	0,3%	45	+8.143,2
ECOCERVED - Srl	3.000	6,1%	182	+1,7
MERIDIA	80	6,3%	5	+2,0
DINTEC - Srl	800	51,0%	408	+7,6
PROFINGEST	4.905	1,3%	65	-131,1
AGROQUALITA' - Srl	461	17,1%	79	*
	73.657		4.255	

* Partecipazioni acquisite nel 1996.

Le principali variazioni intervenute nel periodo in esame sono di seguito brevemente descritte.

Nuove partecipazioni sono state acquisite in:

- ITALRATING, società costituita con Mediocredito Centrale, Databank e Nomisura per dar vita ad una struttura, la prima in Italia, di valutazione del "rating" delle piccole e medie imprese (PMI), al fine di favorirne la crescita attraverso l'accesso diretto al mercato finanziario; la partecipazione di Unioncamere è orientata a creare una connessione tra l'attività della società e la nascita del mercato locale dei titoli mobiliari destinato alle imprese finora escluse dalla borsa nazionale.

Sia l'esercizio 1995 (v. Tabella) che quello 1996 si sono chiusi con perdite complessive per circa 2.180 milioni, le cui cause sono state individuate essenzialmente nel limitato periodo di effettiva attività operativa della società, nel lento sviluppo del mercato del "rating" in Italia e nella ritardata costituzione di borse locali per le PMI;

- AGITEC (Agenzia per l'innovazione tecnologica), società costituita con ENEA, Mediocredito Centrale e I.P.I. (Istituto per la promozione industriale) allo scopo di diffondere nel sistema delle PMI iniziative di innovazione di prodotto e di processo, fornendo l'assistenza necessaria nella ricerca e nell'impiego della tecnologia e nel reperimento dei finanziamenti;
- ECOCERVED, società costituita da CERVED SpA, cui successivamente hanno aderito, oltre Unioncamere, alcune Camere di commercio ed Unioni regionali; essa ha quale scopo principale la gestione informatizzata di dati relativi all'ambiente ed all'ecologia, nell'interesse e per conto - in particolare - delle varie strutture del sistema camerale;
- MERIDIA, società costituita nel luglio 1994 da grandi gruppi imprenditoriali (fra cui: IRI, ENI, FIAT, FININVEST) al fine di contribuire alla promozione dello sviluppo delle economie locali e alla valorizzazione delle risorse del Mezzogiorno. Il proliferare di iniziative analoghe e la disponibilità di fondi comunitari, che ha indotto i consorziati ad operare direttamente, hanno ben presto reso difficile il perseguimento degli obiettivi consortili ed hanno determinato lo scioglimento della società (marzo 1997);
- AGROQUALITA' (Società per la certificazione della qualità nell'agroalimentare), società costituita fra Unioncamere ed Unioni regionali per fornire alle imprese operanti nel settore uno strumento di qualificazione

della produzione (marchio di conformità) accettato a livello nazionale ed internazionale;

- IPA Servizi, società costituita da Unioncamere, Confindustria, Camera di commercio di Milano ed Unione regionale della Lombardia, con lo scopo di sviluppare le attività e le iniziative dei soci volte al sostegno del sistema imprenditoriale e camerale italiano in campo ambientale;
- IFOA (Istituto Formazione Operatori Aziendali), già azienda speciale della Camera di commercio di Reggio Emilia con compiti di istruzione, studio e sperimentazione, nel 1995 ha acquistato personalità giuridica di diritto privato; a sensi di statuto, esso non ha fini di lucro e svolge attività di pubblico interesse consistente prevalentemente in formazione realizzata su progetti di enti pubblici nazionali ed organismi internazionali. Il suo patrimonio è costituito essenzialmente dagli apporti conferiti dai soci ed è suddiviso in quote, ciascuna delle quali rappresenta 1/40 del totale.

Altre iniziative di rilievo che, nel periodo in esame, hanno interessato il quadro delle partecipazioni di Unioncamere sono state:

- gli aumenti del capitale sociale di ITALRATING (da 2 a 3 miliardi), il che ha comportato la riduzione della quota di Unioncamere dal 10% al 6,7%, di DINTEC (da 200 ad 800 milioni), di ISNART - Istituto nazionale ricerche turistiche (aumento da 1.000 a 2.000 milioni, cui Unioncamere ha deciso di partecipare - nel febbraio 1997 - per un controvalore nominale fino a 100 milioni), di TECNOCONS, la società di servizi per la conduzione e manutenzione del patrimonio immobiliare del sistema camerale (da 500 a 1.000 milioni);
- il mutamento della denominazione di "Marketing Services" srl in "MEDIACAMERE" srl, nell'intento di renderla maggiormente coerente con la rinnovata e più ampia missione operativa conferita alla società. Questa, peraltro, nel biennio ha registrato perdite per circa 380 milioni e ciò ha reso necessario deliberare (aprile 1997) la riduzione del capitale sociale e la sua ricostituzione fino a 700 milioni. L'Unioncamere, che per effetto di tali risultati ha subito una perdita di circa 300 milioni, ha deciso una riduzione della propria quota di partecipazione, dall'80% al 60%, onde favorire una più ampia presenza di Camere di commercio nella compagine consortile;
- il riassetto delle partecipazioni e delle attività della CERVED SpA (la società che gestisce il sistema informatico camerale, mettendo a disposizione degli utenti gli archivi informatici camerali) mediante la sua trasformazione in

CERVED HOLDING SpA e la creazione di due società controllate, INFOCAMERE (società per azioni consortile per lo svolgimento dell'attività sopra indicata) e CERVED SpA (per lo svolgimento di attività rivolte al mercato); alla Holding è rimasta anche la proprietà del patrimonio immobiliare di pertinenza del sistema camerale;

- l'avvio (novembre 1996) della operazione di fusione fra le due società "immobiliari" del sistema camerale, CERVED HOLDING e TECNOCAMERE, per la realizzazione di un assetto più razionale ed economicamente più solido, con la creazione di un soggetto dal valore patrimoniale di oltre 90 miliardi, capace di costituire massa critica per nuovi investimenti; l'operazione è anche mirata ad un maggiore coinvolgimento di tutte le Camere di commercio, riequilibrando le rispettive quote di partecipazione, all'ampliamento del gruppo dei soci di riferimento e, in particolare, all'aumento del peso di Unioncamere quale esponente "politico" del sistema. Dopo le delibere delle assemblee delle due società che hanno approvato il progetto di fusione (gennaio 1997), la nuova società, denominata "TECNO HOLDING" SpA, è divenuta operativa nel luglio 1997.

3.2 - Come già ricordato, nella precedente relazione la Corte aveva formulato osservazioni e segnalato esigenze in ordine alla acquisizione ed alla gestione di partecipazioni societarie da parte di Unioncamere.

Aderendo a tali sollecitazioni, il Comitato di presidenza, con delibera del 7 maggio 1996, ha adottato un documento di "principi generali per l'assunzione e per la gestione dei rapporti con gli organismi controllati o partecipati".

Tale documento, che si occupa anche degli strumenti contrattuali secondo cui regolare i rapporti di committenza nei confronti di società del sistema camerale, sul punto specifico della disciplina delle partecipazioni dell'Ente in società (ma anche associazioni, consorzi, fondazioni) prevede:

- una sessione, di norma annuale, degli organi competenti sulle linee politiche e gli indirizzi da seguire nei confronti degli organismi partecipati, con particolare riguardo a quelli controllati, per valutare l'aderenza dei risultati gestionali agli obiettivi, anche alla luce dei motivi della partecipazione di Unioncamere;

- un processo informativo biunivoco tra rappresentanti dell'Ente, in seno agli organi di gestione o di controllo della società, ed organo designante dell'Ente stesso sui temi fondamentali dell'attività della società (programmi, bilanci, interventi di gestione straordinaria), anche al fine di trasmettere ai rappresentanti indicazioni e direttive sugli obiettivi da perseguire;
- la determinazione, da parte dei competenti organi dell'Ente, di precisi indirizzi per la presenza di rappresentanti dell'Unione nelle assemblee degli organismi partecipati;
- la messa a punto di modalità operative che, nelle ipotesi di assunzione di nuove partecipazioni o di sostanziali modifiche delle esistenti, consentano istruttorie capaci di garantire il soddisfacimento delle esigenze, di merito e di legittimità, di Unioncamere, in particolare supportando le decisioni degli organi deliberanti con strumenti informativi (studi di fattibilità, master-plan, documenti programmatici) che diano la dimensione, anche temporale, delle possibilità di sviluppo dell'iniziativa e di positiva ricaduta dei risultati sull'Ente, sul sistema camerale o su quello delle PMI.

La disciplina così tracciata sembra in grado di rispondere alle esigenze prospettate dalla Corte nella precedente relazione; nel periodo sin qui trascorso dalla sua approvazione, essa ha trovato prime concrete applicazioni, ma senza carattere di sistematicità e generalità, per quanto riguarda in particolare l'esame degli andamenti gestionali e l'affidamento di indirizzi ai rappresentanti dell'Unioncamere negli organi delle società.

Per il futuro, quindi, l'Ente dovrà osservare senza eccezioni i principi cui ha opportunamente deciso di conformare la propria azione in materia. Così come dovrà assicurare costante applicazione alla norma statutaria che demanda al Comitato di presidenza la nomina di "rappresentanti" dell'Ente; norma, che è da intendersi riferita anche all'ipotesi in cui si tratti di designazione in vista di successiva nomina da parte dei competenti organi delle strutture partecipate.

Più in generale, si raccomanda ancora all'Ente di valutare attentamente l'opportunità di ogni nuova iniziativa, assumendo soltanto quelle che rivestano rilevanza strategica per il sistema camerale e si presentino con solide prospettive programmatiche ed economiche, nonchè di svolgere un accurato monitoraggio delle situazioni ripetutamente deficitarie, adottando tempestivamente i necessari interventi correttivi o risolutivi.

3.3 - Speciali ed intensi rapporti di collaborazione continuano a legare Unioncamere alle sue ex-agenzie, che hanno assunto col tempo veste giuridica di società (Mondimpresa, Mediacamere, ISNART) o di privata fondazione (Istituto "Tagliacarne"); di esse l'Unione si avvale per il compimento di attività che, pur rientrando tra i suoi fini istituzionali, non è in grado di realizzare con le proprie strutture.

I rapporti con le tre società sono regolati da convenzioni che tracciano il programma annuale di attività che ciascuna si impegna a realizzare su commessa di Unioncamere nei settori di rispettiva competenza: messa in attività e gestione di nuovi strumenti di comunicazione intercamerale, per Mediacamere; progetti mirati ad accrescere le opportunità per le imprese italiane di penetrare nei mercati esteri ed a sviluppare un'attività di supporto alla cooperazione internazionale tra imprese, per Mondimpresa; realizzazione di studi sul settore turistico, per ISNART.

Il rapporto con la fondazione "Tagliacarne" è invece basato sulla erogazione di contributi, che Unioncamere concede in relazione a determinate iniziative programmate dalla stessa fondazione e di interesse del sistema camerale: attività di formazione del personale camerale, studi sul sistema delle imprese e sulle economie locali.

Con riguardo ai rapporti, che in tal modo vengono di volta in volta ad instaurarsi tra Unioncamere ed ex-agenzie, magistrato delegato al controllo e Collegio dei revisori dei conti (v. verbale n. 41 dell'11 febbraio 1997) hanno posto il problema di possibili profili di incompatibilità con la disciplina dettata dalla direttiva 92/50/CEE e dal D.Lvo di attuazione n. 157/95, in materia di appalti pubblici di servizi di valore stimato pari o superiore a 200.000 ECU (IVA esclusa).

A seguito di ciò, l'Ente ha avviato una riflessione sui vari aspetti della questione, che involgono la configurazione di società consortile per Mondimpresa e Mediacamere, la natura contributiva delle erogazioni per la fondazione "Tagliacarne", l'articolazione delle convenzioni di programma in una pluralità di progetti autonomi e dotati ciascuno di un proprio "budget".

Preso atto di quanto sopra, la Corte ritiene necessario che l'Ente pervenga rapidamente a conclusioni sul punto, in modo da assicurare la piena conformità dei propri rapporti con le ex-agenzie alla normativa comunitaria e nazionale che disciplina la materia degli appalti pubblici di servizi a tutela della concorrenza e del mercato.