

4 - L'ATTIVITA' ISTITUZIONALE (rinvio). IL FONDO DI PEREQUAZIONE

4.1 - L'attività istituzionale svolta da Unioncamere nel periodo in esame è ampiamente illustrata nelle relazioni (qui allegate) che accompagnano i bilanci consuntivi dell'Ente; ad esse si fa pertanto rinvio per tutto ciò che attiene alla descrizione delle iniziative poste in essere ed all'impegno finanziario dalle medesime richiesto. In successivi capitoli verranno, comunque, forniti dati di sintesi ed espresse le valutazioni della Corte al riguardo.

Si ritiene invece opportuno dedicare in questa sede una specifica trattazione al nuovo compito, attribuito all'Unioncamere dalla legge n. 580/1993, di gestione del "Fondo di perequazione" previsto dall'art. 18.5 della legge stessa allo scopo "di rendere omogeneo su tutto il territorio nazionale l'espletamento delle funzioni amministrative attribuite da leggi dello Stato al sistema delle Camere di commercio".

Tale Fondo, che sostituisce quello creato dalla legge n. 407/90, è alimentato con una quota del diritto annuale, dovuto alle Camere dalle imprese iscritte nei relativi registri, determinata con il decreto ministeriale che provvede ad aggiornare, entro il 30 giugno di ogni anno con riferimento al successivo, la misura dello stesso diritto annuale; al medesimo decreto, che viene emanato sentite anche l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, spetta anche stabilire i criteri per la ripartizione del Fondo tra le Camere di commercio.

4.2 - Con decreto del 17 maggio 1995 il Ministro del tesoro, su proposta di quello dell'industria, ha così fissato nella misura del 5% del diritto annuale la quota da riservare - per lo stesso 1995 - al Fondo perequativo.

Il decreto stabilisce poi, quali criteri per la ripartizione del fondo: a) l'attribuzione di "contributi perequativi rapportati al coefficiente di rigidità del bilancio al fine di sopperire alle diseconomie di scala delle Camere di commercio con minor numero di ditte iscritte"; b) l'assegnazione di "contributi perequativi per la realizzazione di iniziative miranti ad adeguare l'espletamento delle funzioni istituzionali a livelli di efficienza ed efficacia organizzativa e gestionale ed a migliorare la produttività".

Il decreto demanda, infine, ad Unioncamere di determinare, con apposito regolamento soggetto ad approvazione del Ministero dell'industria, le "modalità e procedure di attuazione degli interventi di cui sopra nonché di gestione del fondo".

Tale regolamento è stato deliberato dal Consiglio dell'Ente l'11 dicembre 1995.

In attuazione delle disposizioni di cui al decreto ed al regolamento citati, il Consiglio dell'Unioncamere ha adottato, nella stessa riunione del dicembre 1995, la delibera con la quale sono state ripartite le disponibilità del fondo relative al 1995, nella misura del 50% per contributi perequativi in senso stretto (destinati a Camere di commercio con meno di 30.000 imprese iscritte nel relativo Registro e un indice di rigidità di bilancio superiore alla media nazionale) ed egualmente del 50% per contributi "finalizzati" all'efficienza ed efficacia dei servizi camerali.

La delibera prevedeva inoltre che questa seconda tipologia di interventi riguardasse il finanziamento di progetti mirati ad obiettivi prioritari dalla medesima indicati, privilegiando quelli posti in essere da Camere operanti in condizioni di accentuata rigidità di bilancio, dovuta sia a cause strutturali che ad eventi o situazioni eccezionali.

Per il 1996 la disciplina regolamentare del Fondo non ha subito significative variazioni: infatti, il decreto del 29 aprile 1996 (emanato dal Ministro dell'industria di concerto con quello del tesoro, ai sensi della legge n. 480/1995 che ha modificato sul punto della competenza la legge n. 580/1993) ha confermato il precedente, salve talune precisazioni, ed il Consiglio dell'Unione, con delibera del 16 ottobre 1996, ha egualmente riprodotto, nelle linee essenziali, le regole di funzionamento ed i criteri di ripartizione dell'esercizio precedente, riservando al 1997 possibili aggiustamenti e variazioni sulla base delle valutazioni sugli esiti dei finanziamenti a progetti concessi nel 1995, all'epoca non ancora noti.

4.3 - Sulle prime applicazioni del nuovo "Fondo perequativo" nel biennio in esame, si osserva quanto segue.

Innanzitutto, va negativamente rimarcato il consistente ritardo (quasi un anno rispetto al termine di legge), con il quale i competenti Ministeri (prima il Tesoro e poi l'Industria) hanno emanato, rispettivamente per il '95 e per il '96,

il decreto per la determinazione della misura del diritto annuale, della aliquota per il Fondo e dei criteri per la ripartizione di questo. Ritardo, che si è naturalmente riflesso sui tempi per le deliberazioni attuative di Unioncamere e per la realizzazione dei conseguenti interventi.

L'aspetto più grave è che, pur dovendosi ormai considerare superata la fase di rodaggio di gran parte dei nuovi meccanismi previsti dalla legge n. 580/1993 per la determinazione del diritto annuale, non solo non si è manifestata una inversione di tendenza, ma si deve registrare addirittura un appesantimento del ritardo: infatti, per il '97 il decreto ministeriale è stato adottato il 29 maggio ed è stato pubblicato sulla G.U. del successivo 22 luglio; ciò comporta, come è agevole intuire, notevoli difficoltà agli enti interessati (Camere di commercio ed Unioncamere) nel programmare tempestivamente il piano dei propri interventi sulla base di disponibilità certe, sia nell'ammontare che nei tempi di acquisizione.

Una seconda osservazione ha riguardo alla non completa aderenza delle disposizioni regolamentari, sui criteri di ripartizione del Fondo, alla lettera ed alla "ratio" della norma di legge istitutiva dello stesso.

Infatti, mentre la denominazione del Fondo e la sua finalità, quale definita dall'art. 18.5 della legge n. 580 ("rendere omogeneo su tutto il territorio nazionale l'espletamento delle funzioni amministrative attribuite da leggi dello Stato al sistema delle Camere di commercio"), fanno esclusivo riferimento al concetto di "perequazione", i decreti ministeriali ed il regolamento e le delibere di Unioncamere hanno affiancato alla finalità meramente perequativa l'obiettivo di sviluppare la capacità progettuale del sistema delle Camere di commercio, per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi già resi o per realizzare nuovi servizi, ed hanno correlativamente esteso l'oggetto della perequazione dalle sole funzioni amministrative all'insieme delle funzioni istituzionali.

I dati riassuntivi esposti nella Tabella 5, e quelli più analitici contenuti nei documenti dell'Ente, dimostrano come l'applicazione di tale disciplina regolamentare, ispirata al principio secondo cui la solidarietà non è solo assistenza ma anche efficienza, finisca per limitare gli effetti più propriamente perequativi del Fondo, quali voluti dalla legge, e contribuisca invece, in buona misura, al finanziamento a pioggia di progetti, di miglioramento di servizi già resi o di istituzione di nuovi servizi, anche se presentati da Camere che non versano in situazione di difficoltà di bilancio e che, per ciò stesso, sono anche

dotate di maggiore capacità progettuale e delle risorse proprie richieste per partecipare al finanziamento dei progetti.

TABELLA 5

FONDO DI PEREQUAZIONE - DATI 1995 E 1996

	1995	1996
Totale contributi versati al Fondo (dalle 102 CCIAA + Assessorato Valle d'Aosta) e importo medio	MI. 47.351,6 MI. 459,7	MI. 47.338,6 MI. 459,6
Totale contributi perequativi assegnati	MI. 23.675,6	MI. (1) 27.387,7
N. Camere assegnatarie contributi perequativi e importo medio	N. 47 MI. 503,7	N. 33 MI. 829,9
Totale contributi "finalizzati" assegnati	MI. 19.754,5	MI. (2) 24.556,4
N. Camere assegnatarie contributi "finalizzati" e importo medio	N. 84 MI. 235,2	N. 101 MI. 243,1
N. Camere assegnatarie entrambi i contributi	N. 39	N. 32
N. progetti presentati	N. 310	N. 826
" " finanziati	N. 259	N. 478
Finanziamento medio per progetto	MI. 76,3	MI. 51,4
N. Camere con saldo positivo contributo versato/contributi ricevuti	N. 51	N. 52
N. Camere non assegnatarie di contributi	N. 11	N. 1

- (1) L'importo indicato è costituito dal 50% delle somme affluite al Fondo nel '96, incrementate delle somme acquisite nel '95 e non distribuite; a tali somme è poi da aggiungere quella di circa 900 milioni, pari al 50% degli interessi bancari maturati sulle giacenze del Fondo, che verrà ripartita secondo gli stessi criteri dell'importo principale.
- (2) L'importo indicato è costituito dal 50% delle somme affluite al Fondo nel '96, incrementate del 50% degli interessi di cui sopra è menzione.

Risulta, infatti, che, per effetto della duplice destinazione attribuitagli in sede regolamentare, il Fondo ha potuto erogare, a fini perequativi, soltanto il 21 % (nel '95) ed il 30 % (nel '96) dei contributi che sarebbero stati necessari per consentire alle Camere aventi diritto di conseguire un coefficiente di rigidità del bilancio pari alla media nazionale; che nel 1995 oltre il 90 % delle Camere ha ricevuto contributi dell'una e/o dell'altra natura ed oltre l'80 % contributi "finalizzati" e che nel 1996 solo una Camera non ha ricevuto alcun tipo di contributo; che il maggior numero di contributi "finalizzati" è andato a progetti di modesto e modestissimo importo (nel '96, il 64 % dei contributi è stato inferiore ai 50 milioni ed il 30 % ai 20 milioni); che alcune Camere, grazie anche all'assegnazione di rilevanti contributi "finalizzati", hanno avuto "ritorni" 20 o 30 volte superiori all'importo del contributo versato.

Infine, quale possibile elemento di valutazione della efficacia del Fondo, può notarsi che, malgrado l'aumento da 58 a 63 delle Camere potenzialmente destinatarie di contributi perequativi (per avere meno di 30.000 imprese iscritte), il numero di quelle con coefficiente di rigidità del bilancio superiore alla media è diminuito del 30 % (da 47 a 33), 18 Camere hanno migliorato il proprio indice scendendo sotto la media, mentre solo 3 lo hanno peggiorato superando questa soglia.

Conclusivamente sul punto, la Corte ritiene necessario che i soggetti cui la legge demanda la disciplina e la gestione del Fondo (Ministeri dell'industria e del tesoro, Unioncamere, organizzazioni di categoria) svolgano opportune riflessioni sulle esperienze maturate in questo primo biennio e, su tali basi, introducano quei correttivi, alle modalità di funzionamento ed ai criteri di ripartizione del Fondo stesso, che permettano di realizzare nel modo più ampio il fine perequativo imposto dalla legge, coniugandolo - tenuto conto dei vincoli normativi e delle risorse disponibili - ad obiettivi di promozione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione camerale.

Un passo rilevante in tale direzione è stato compiuto dal Consiglio dell'Unione che, nella riunione del 17 settembre 1997, ha elaborato una proposta di modifica del regolamento di gestione del Fondo, attualmente all'esame del Ministero dell'industria per la prescritta approvazione.

5 - LA VERIFICA AMMINISTRATIVO-CONTABILE. LA VIGILANZA MINISTERIALE. IL CONTROLLO DEL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI

5.1 - Nel periodo maggio-dicembre 1994 l'Unioncamere è stata oggetto di verifica amministrativo-contabile da parte dell'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato.

La relazione ispettiva, comunicata nell'agosto 1995 al Ministero vigilante e da questo trasmessa all'Unione ed alla competente Procura regionale della Corte dei conti nel marzo 1996, prospetta dubbi di regolarità in ordine a taluni aspetti della gestione dell'Ente, per lo più relativi a modalità di tenuta e di prospettazione della contabilità e ad attività contrattuali.

L'Ente ha fornito le proprie deduzioni con nota del 15 maggio 1996, assicurando peraltro, per alcune delle irregolarità rilevate, di aver già provveduto alla loro rimozione o di aver avviato le procedure a tal fine necessarie. Non risulta che Ministero dell'industria e Ministero del tesoro abbiano fatto conoscere il loro definitivo avviso sulle questioni ancora aperte, fatta eccezione per quella qui di seguito specificamente trattata.

5.2 - La relazione ispettiva manifestava, fra l'altro, perplessità sulla "possibilità di corrispondere, oltre ai previsti compensi annui, anche i gettoni di presenza per le riunioni del collegio sindacale ai componenti del collegio stesso", nonché circa la natura giuridica dell'emolumento "gettone di presenza" (se retributiva o risarcitoria) e ciò al fine della ammissibilità o meno della corresponsione di più gettoni per la partecipazione, nella medesima giornata, a riunioni di organi diversi dello stesso ente.

Sulla questione sono a più riprese intervenuti i due Ministeri interessati: quello del tesoro (con note del 12 settembre 1996 e del 2 aprile 1997) ha ritenuto che, salva diversa disposizione statutaria o regolamentare, "il gettone di presenza possa essere corrisposto ai componenti dell'organo di riscontro degli enti pubblici per la sola partecipazione degli stessi a ciascuna seduta degli altri organi collegiali di amministrazione, atteso che l'attività inerente la carica di membri del collegio, comunque esercitata, viene già remunerata dal compenso connesso all'incarico ricoperto" e che "non è,

peraltro, consentito il cumulo di più gettoni di presenza per la partecipazione alle riunioni degli organi collegiali di amministrazione che si svolgono nella medesima giornata in considerazione del fatto che il gettone di presenza, se pur da ricomprendere nel genere dei compensi, ha comunque natura meramente risarcitoria, di rimborso forfettario per quelle spese non suscettibili di documentazione e non altrimenti indennizzate". Pertanto, anche in assenza di specifica norma di divieto, un ente operante nel comparto del settore pubblico allargato, quale sarebbe appunto Unioncamere, non potrebbe riconoscere la cumulabilità di più gettoni nella medesima giornata, perchè ciò si tradurrebbe sostanzialmente in un indebito arricchimento dei componenti gli organi collegiali e in un danno economico a carico dell'ente.

Il Ministero dell'industria, a sua volta, in un primo tempo (nota del 13 febbraio 1996) affermava di aver sempre ritenuto la natura retributiva del gettone di presenza e, su tale premessa, di considerare legittimo il cumulo di più gettoni per la partecipazione a riunioni plurime nella medesima giornata; successivamente (nota del 9 dicembre 1996), mutava avviso, venendo a condividere integralmente la posizione assunta al riguardo dal Ministero del tesoro.

L'Unioncamere ha replicato (con nota del suo Presidente del 13 febbraio 1997 e con interventi a verbale del Collegio dei revisori il 12 dicembre 1996 ed il 29 aprile 1997), sostenendo la legittimità del proprio operato, tenuto conto: della natura non meramente risarcitoria del gettone di presenza, come emergerebbe dalla consolidata giurisprudenza di Corte dei conti e Consiglio di Stato; dell'autonomia statutaria ed organizzativa riconosciuta all'Ente dalla legge anche nella materia dei compensi agli organi; della assenza - nell'ordinamento generale - di norme che impediscono il cumulo di più gettoni nella medesima giornata per la partecipazione a riunioni di organi diversi; della inapplicabilità all'Ente stesso della normativa riguardante gli enti del c.d. "parastato" (legge n. 70 del 1975 e relativi decreti di attuazione) o quelli del "settore pubblico allargato" (legge n. 468 del 1978 e successive modifiche ed integrazioni).

I due Ministeri, come già precisato, hanno ribadito la pronuncia di illegittimità ed hanno invitato l'Ente a procedere al recupero delle somme a loro avviso indebitamente corrisposte ai titoli sopra indicati.

Sulla questione ora esposta ritiene la Corte:

- a) che vada, in via di premessa, da un lato esclusa l'esistenza di disposizioni legislative che, espressamente e con carattere di generalità, vietino l'erogazione di gettoni di presenza nelle due ipotesi in esame, e dall'altro affermata la indubbia natura retributiva del gettone di presenza, destinato a compensare - in via esclusiva (v. commissioni d'esame, comitati tecnici consultivi) o aggiuntiva rispetto ad un compenso fisso e continuativo - prestazioni lavorative estrinsecanti essenzialmente nella partecipazione all'attività di organismi collegiali; ciò che lo distingue da altre forme di compenso è di accoppiare alla funzione principale (retributiva) anche funzioni accessorie, collegate - per l'appunto - alle modalità di svolgimento della prestazione: una funzione incentivante, della effettiva ed assidua partecipazione alle riunioni dell'organo collegiale, ed una funzione "indennitaria", per le spese che di solito incontra il partecipante a dette riunioni. La natura retributiva è confermata: dalla circostanza che spesso, come già osservato, la corresponsione del gettone rappresenta l'unico onere a carico dell'Amministrazione in favore della quale la prestazione viene effettuata, cosicchè - negandosi la natura retributiva - si avrebbe indebito arricchimento, ma dell'Amministrazione stessa; dalla pacifica ammissibilità del cumulo del gettone di presenza e dell'indennità di missione, ove di questa ricorrano i presupposti; dalla non infrequente differenziazione della misura del gettone fra organi dello stesso ente, in relazione alla rilevanza delle rispettive funzioni e dell'attività svolta; dall'assoggettamento delle somme erogate a titolo di gettone all'identico regime tributario stabilito per tutte le erogazioni aventi natura retributiva;
- b) che, a conferma della delineata configurazione del gettone di presenza, possano utilmente richiamarsi varie pronunce della magistratura contabile e di quella amministrativa: così, le determinazioni di questa Sezione n. 1239 del 1975 (che afferma, anche con puntuali richiami normativi, il carattere "essenzialmente remunerativo" del gettone di presenza); n. 1536 e n. 1545 del 1980 (che riconducono il gettone al genere dei compensi, riconoscendone "in una sua quota parte" natura di rimborso forfettario di spese non documentabili e non altrimenti indennizzate); così pure, il parere reso il 26 marzo 1980 dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato (che ha ritenuto potesse essere corrisposto il gettone di presenza al magistrato della Corte dei conti, delegato al controllo ex art. 12 della legge n. 259/1958, per la sua partecipazione alle riunioni degli organi collegiali dell'ente

controllato, "a ristoro delle spese incontrate ed a compenso del maggior lavoro prestato rispetto a quello che esso è tenuto a fornire "ratione officii principalis") e la sentenza del TAR Lazio n. 2153 del 1991 (che afferma il diritto dei membri togati del Consiglio di presidenza della Corte dei conti a percepire il gettone di presenza per la loro partecipazione alle riunioni dell'organo, riconoscendo al gettone stesso - con riferimento anche al precetto dell'art. 36 Costituzione - la natura di compenso per l'opera prestata);

- c) che, coerentemente alla premessa, la disciplina positiva dell'emolumento "gettone di presenza" (in quali casi ed a quali soggetti vada riconosciuto, in che misura e secondo quali modalità) rientri in quella più generale riguardante le indennità di carica dei componenti gli organi collegiali e che spetti quindi all'autorità, cui l'ordinamento attribuisce competenza normativa in tale materia, valutare - nella propria autonomia e discrezionalità - se e come articolare l'indennità di carica fra emolumento fisso e gettone di presenza, avuto riguardo alle peculiari connotazioni di questo ed alle sue ricordate funzioni accessorie;
- d) che, in particolare, sia competenza esclusiva della medesima autorità stabilire, con espressa disposizione, se escludere il cumulo di gettoni nella stessa giornata o la loro corresponsione per la partecipazione alle riunioni di uno od altro organo dell'ente (ad esempio, il Collegio dei revisori o - come accade per l'ente in esame - l'Assemblea);
- e) che, per quanto concerne Unioncamere, ente pubblico non economico soggetto peraltro ad un regime speciale (non essendo compreso fra gli "enti tabellati" di cui alle leggi n. 70/1975 e n. 468/1978 e destinatario invece delle particolari normative di cui alla legge n. 266/1988 ed all'art. 73.5 del D.Lvo n. 29/1993), la materia del trattamento retributivo degli organi sia da sempre riservata alla sede statutaria, che infatti l'ha variamente disciplinata nel tempo, dapprima (statuto del 1954) dichiarando la gratuità delle cariche sociali, poi (statuto del 1985) attribuendo implicitamente la competenza al Comitato esecutivo, con delibere soggette ad approvazione ministeriale, infine (statuto del 1995) prevedendo espressamente che "i compensi per i componenti degli organi sono determinati ai sensi degli artt. 2389 e 2402 del codice civile", e cioè con decisione dell'Assemblea non soggetta ad approvazione ministeriale. E sul punto, vale sottolineare, le delibere di Comitato del 20 giugno 1988 e del 25 novembre 1992 hanno stabilito un

gettone di presenza per ciascuna riunione degli organi collegiali statutari, esclusa soltanto l'Assemblea, e la delibera assembleare del 27 novembre 1996 ha confermato l'importo del gettone di presenza, "nonchè le modalità di corresponsione in uso per ciascuna delle riunioni di ogni organo collegiale", esclusa sempre l'Assemblea.

La Corte, per tutti i motivi innanzi esposti, ritiene che sulla questione non vi sia luogo a formulazione di rilievo alcuno sotto il profilo della legittimità; conclusione, questa, che risulta anche pienamente in linea con la prassi in atto presso numerosi altri enti, senza dissenso da parte dei Ministeri vigilanti (ivi compreso quello del tesoro) e dei loro rappresentanti in seno ai vari organi collegiali.

Da ultimo, va pure osservato, sotto il profilo della convenienza economica e della efficienza organizzativa, come l'erogazione di un gettone di presenza per ciascuna delle riunioni di più organi, tenute nella medesima giornata, contribuisca di fatto a favorire tale concentrazione, con intuitivi benefici per l'Ente, specie nel caso di componenti gli organi che provengano in gran numero da sedi diverse da quella dell'Ente (come avviene, appunto, per Unioncamere).

5.3 - L'attività di vigilanza del Ministero dell'industria si è in concreto esplicitata unicamente attraverso le pronunce di approvazione dei bilanci preventivi, delle loro variazioni e dei conti consuntivi, non sempre intervenute (v. Tabella 6) con la necessaria tempestività.

Tabella 6

Delibere di bilancio e relative approvazioni

	1995	1996
<u>PREVENTIVO</u>		
- <u>Delibera Assemblea</u>	<u>12/12/94</u>	<u>12/12/95</u>
- Approvazione con riserva MICA	28/2/95	28/2/96
- Chiarimenti Ente	3/3/95	2/4/96
- <u>Approvazione MICA</u>	<u>31/3/95</u>	<u>22/5/96</u>
- Delibera 1 ^a variazione	4/5/95	12/6/96
- Approvazione MICA	=	14/8/96
- Delibera assestamento	15/11/95	16/10/96
- Approvazione MICA	29/3/96	27/1/97
<u>CONSUNTIVO</u>		
- <u>Delibera Assemblea</u>	<u>4/7/96</u>	<u>3/7/97</u>
- Richiesta chiarimenti MICA	13/11/96	=
- Risposta Ente	5/2/97	=
- <u>Approvazione MICA</u>	<u>2/6/97</u>	=

Nel contenuto, le pronunce ministeriali non si sono discostate dalla tipologia di osservazioni già ritenute inadeguate dalla Corte nella precedente relazione: attenta considerazione degli aspetti contabili e di singoli atti di gestione, ma totale assenza di valutazioni sulla gestione nel suo complesso, sull'attività programmata e svolta dall'Ente, sui risultati conseguiti. Valutazioni, la cui necessità può considerarsi solo in parte attenuata dalla presentazione al Parlamento, in applicazione dell'art. 4.1 della legge n. 580/1993, della "relazione generale sulle attività delle camere di commercio e delle loro unioni", dal momento che tale relazione non può non avere, come in effetti ha avuto nella sua prima edizione, un'ottica molto più ampia, riferita all'intero sistema camerale, nel quale la gestione di Unioncamere rappresenta solo una componente fra le tante.

5.4 - Il nuovo statuto ha introdotto alcune significative innovazioni nei compiti e nel "modus operandi" del Collegio dei revisori dei conti, disponendo che si applichino - in quanto compatibili con la natura di Unioncamere - gli artt. 2399, 1° co., 2400, 2401, 2402, 2403, 2404 e 2407 del codice civile e che il Collegio riferisca annualmente all'Assemblea, oltre che sul bilancio preventivo e sui conti consuntivi, anche "sui risultati".

Invero, le relazioni predisposte dal Collegio sui consuntivi degli esercizi 1995 e 1996 non si discostano dalla impostazione tradizionale, con l'illustrazione dei dati finanziari e patrimoniali e l'attestazione della veridicità sostanziale delle poste di bilancio, della corrispondenza delle risultanze del consuntivo con i dati riscontrati nelle scritture contabili, dell'adeguatezza delle somme accantonate per il TFR del personale, dell'inesistenza di gestioni fuori bilancio. Quanto, però, al giudizio sui risultati, il Collegio stesso ha dichiarato di non potervi ancora procedere, a causa della insufficienza di elementi valutativi nelle relazioni - a carattere sostanzialmente sperimentale - elaborate dai dirigenti responsabili delle varie strutture dell'Ente e, soprattutto, della mancata costituzione del Servizio per il controllo di gestione.

Continua ed incisiva è stata l'attività di riscontro svolta in corso d'esercizio, secondo un programma articolato di verifiche, anche dei singoli revisori, che hanno riguardato l'intera gestione di Unioncamere; sono state tenute numerose riunioni collegiali (24 nel 1995 e 28 nel 1996), dedicate anche all'esame preventivo delle questioni all'ordine del giorno degli organi deliberanti, alle cui sedute il Collegio ha sempre assicurato la presenza di propri componenti.

Dai verbali e dalle relazioni del Collegio non emergono irregolarità o disfunzioni rilevanti della gestione, ma piuttosto osservazioni e suggerimenti volti a correggere e migliorare l'attività amministrativa dell'Ente, in termini di efficienza e di legalità.

6 - LA DISCIPLINA AMMINISTRATIVO-CONTABILE. L'ATTIVITA' CONTRATTUALE

6.1 - Con delibera consiliare del 29 aprile 1997 è stato approvato il nuovo "Regolamento di amministrazione e contabilità", che sostituisce quello in vigore dal luglio 1991, con l'intento di adeguare la disciplina della materia ai principi del D.Lvo n. 29/1993 ed all'assetto organizzativo conseguente all'applicazione dello statuto del 1995.

Tra gli aspetti più significativi del nuovo regolamento si segnalano:

- la nuova struttura del bilancio, ove si integrano i dati finanziari e quelli economico-patrimoniali;
- la completezza dei documenti contabili di consuntivo, che comprendono: il rendiconto finanziario, la situazione generale finanziaria, il conto economico, lo stato patrimoniale, la nota integrativa e la relazione sulla gestione (in analogia a quanto previsto per le società dagli artt. 2427 e 2428 del codice civile);
- il contenuto di tale relazione che deve, fra l'altro, in particolare illustrare "i risultati raggiunti per singoli programmi, obiettivi e priorità rispetto a quelli indicati nella relazione al bilancio di previsione evidenziandone gli scostamenti e le motivazioni che li hanno determinati";
- l'introduzione del sistema di contabilità direzionale;
- la previsione di apposite scritture contabili e fiscali e di apposito bilancio per le attività di natura commerciale;
- l'inclusione nel testo di norme disciplinanti: il conferimento di incarichi professionali, di studio, di consulenza e di collaborazione; l'erogazione di contributi; il funzionamento di commissioni e comitati; le spese di rappresentanza e simili; la gestione del Fondo intercamerale di intervento.

6.2 - Il nuovo regolamento non prevede, invece, sostanziali modifiche nella disciplina dell'attività contrattuale, su cui si erano appuntate osservazioni critiche nella precedente relazione della Corte.

Fatte ovviamente salve la normativa comunitaria e le norme di legge applicabili a contratti per lavori, forniture, acquisti di beni e servizi oltre determinati limiti di importo, il regolamento lascia infatti ampio spazio al

discrezionale utilizzo della trattativa privata e della procedura in economia a cottimo fiduciario, tenuto anche conto che la maggior parte dei contratti stipulati da Unioncamere resta al di sotto della "soglia comunitaria".

E così, nel biennio in esame, dei contratti in essere, relativi alla fornitura di beni e servizi per il funzionamento dell'Ente, solo 3 su 34 (nel '95) e 3 su 48 (nel '96) sono stati aggiudicati a seguito di licitazione privata (notizie fornite dall'Ente con nota dell'11 giugno 1997); e per quanto riguarda l'affidamento di incarichi per consulenze e servizi, connessi allo svolgimento di attività istituzionali, non risulta mai attivata la procedura della licitazione e solo sporadicamente quella della trattativa privata plurima.

Pur trattandosi di norme e comportamenti che non violano, di per sè, le leggi regolatrici della materia, la Corte ritiene necessario invitare l'Ente a limitare al minimo possibile i casi di ricorso alla trattativa privata, specie se non preceduta da "esplorazioni di mercato" e da interpello di più offerenti, allo scopo di assicurarsi in ogni circostanza le condizioni contrattuali più favorevoli, sotto il profilo economico e/o per la qualità del bene o servizio acquistato.

7 - I CONTI DELLA GESTIONE

7.1 - Premesso che l'illustrazione analitica di tutte le voci di bilancio è contenuta nelle ampie relazioni elaborate dall'Ente a corredo dei documenti contabili, che vengono qui allegate ed alle quali si fa rinvio, la successiva Tabella 7 espone i dati complessivi, finanziari economici e patrimoniali, della gestione negli esercizi 1995 e 1996, posti a raffronto con quelli dell'esercizio 1994.

Occorre però avvertire che, in attesa delle più radicali innovazioni previste dal regolamento di contabilità recentemente emanato, già nel 1995 e, ancor più, nel 1996 l'Ente, allo scopo di correggere talune errate impostazioni contabili del passato (così come rilevate dal Collegio dei revisori e dalla Corte) e di migliorare la chiarezza del proprio bilancio, vi ha introdotto sostanziali variazioni di struttura, diversamente allocando molte partite sia dell'entrata che dell'uscita e semplificando l'articolazione in capitoli, ridottisi nel 1996 di circa la metà rispetto ai precedenti esercizi.

A seguito di ciò, e per consentire la confrontabilità dei dati, si è ritenuto opportuno elaborare tutti i prospetti che seguono riclassificando - per quanto possibile - i dati degli esercizi 1994 e 1995, in modo da renderli relativamente omogenei a quelli dell'esercizio 1996.

Tabella 7

Dati complessivi di gestione

(in milioni di lire)

	1994	1995	1996
Entrate	58.376,1	104.346,7	120.288,5
Uscite	56.759,5	105.314,4	120.447,1
Avanzo/Disavanzo Finanziario	1.616,6	-967,7	-158,6
Avanzo/Disavanzo Economico	736,4	6.141,1	-1.262,5
Avanzo/Disavanzo di amm.ne	6.989,6	10.079,1	10.758,0
Saldo di Cassa	22.641,9	23.623,5	47.849,7
Attività	117.896,7	166.124,3	189.601,0
Passività	104.290,2	146.376,7	171.115,9
Patrimonio Netto	13.606,5	19.747,6	18.485,1

Il dato di maggior rilievo che emerge dalla Tabella è il raddoppio dei flussi finanziari di competenza rispetto al 1994, determinato pressochè interamente dalla inclusione nel bilancio dell'Ente delle entrate e delle uscite relative al Fondo perequativo; al netto di tali movimenti, infatti, entrate ed uscite si mantengono approssimativamente sui livelli dell'esercizio precedente, nel 1995, e crescono di circa il 24%, nel 1996.

Altri aspetti significativi sono costituiti:

- dai disavanzi finanziari di competenza verificatisi nei due esercizi, a causa del prevalere dei saldi negativi di conto capitale su quelli positivi di parte corrente;
- dal forte incremento dell'avanzo di amministrazione (+44% nel 1995 e +7% nel 1996), in modesta misura utilizzato per la copertura dei disavanzi di competenza;
- dalla impennata del saldo di cassa a fine '96, dovuta essenzialmente alla lunghezza dei tempi tecnici per le erogazioni del Fondo perequativo.

Sono, invece, imputabili ad esigenze di natura contabile, collegata alla elaborazione - per la prima volta nel '95 - del conto economico, le forti oscillazioni verificatesi nei risultati economici e patrimoniali degli esercizi in esame (e sulle quali si tornerà più avanti).

La successiva Tabella 8, che pone a raffronto entrate ed uscite aggregate secondo la fonte e - rispettivamente - la destinazione, evidenzia - da un lato - la progressiva riduzione del margine positivo delle entrate contributive, da tempo sostanzialmente stabili nel loro valore nominale, rispetto alle spese per servizi generali e di supporto e, quindi, della loro capacità di copertura delle spese per attività istituzionali; dall'altro, il forte incremento dei proventi da attività che, in parte ascrivibile alla diversa impostazione contabile delle voci di bilancio, ha comunque consentito un maggiore apporto al finanziamento dell'attività istituzionale, anch'essa in crescita.