

Determinazione n. 58/99**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 19 ottobre 1999;

visto il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

visto i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativo agli esercizi finanziari dal 1997 al 1998, nonché le annesse relazioni del Consiglio e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Salvatore Tripaldi 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 dal 1997 al 1998;

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

P. Q. M.

comunica, a norma dell'art. 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1997 al 1998 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – **dell'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato ed 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 Salvatore Tripaldi

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'UNIONE ITALIANA DELLE CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO ED AGRICOLTURA (UNIONCAMERE), PER GLI ESERCIZI 1997 E 1998.

SOMMARIO

1. PREMessa. - PARTE PRIMA (*Notazioni introduttive*). - 2. Ricognizione delle valutazioni critiche del precedente referto. - 3. Il pregresso contenzioso - Cenni. - 4. Il sistema camerale. - 4.1. Aspetti strutturali. - 4.2. Aspetti funzionali. - 4.3. Innovazioni normative. - PARTE SECONDA (*Profili ordinamentali e funzionali dell'Ente*). - 5. Modifiche statutarie. - 6. Modifiche della disciplina amministrativo-contabile. - 7. Gli organi - 7.1. I rinnovi. - 7.2 Il sistema dei controlli. - 7.2.1. I controlli esterni. - 7.2.2 Il collegio dei revisori dei conti. - PARTE TERZA (*Struttura e risorse umane*). - 8. La struttura organizzativa. - 8.1. La pianta organica. - 8.2. Il servizio per il controllo di gestione. - 8.3. I rapporti tra organi di direzione e organi di gestione. - 8.4. L'attuazione della legge n. 241/90. - 9. Le risorse umane. - 9.1. Il personale in servizio. - 9.2. Il personale impiegatizio. - 9.3. Novità della disciplina contrattuale (l'incentivo di professionalità). - 9.4. La dirigenza. - 10. Il costo del lavoro. - PARTE QUARTA (*I principali andamenti gestori istituzionali*). - 11. Premessa. - 12. Gli obiettivi strategici. - 13. I progetti finalizzati agli obiettivi. - 13.1. I dati contabili e la decisa concentrazione progettuale. - 13.2. I risultati del controllo di gestione. - 14. Fondo intercamerale d'intervento. - 15. L'istituto nazionale della distribuzione. - 16. Quote associative ad organismi vari. - 17. Servizi continuativi e rimborsi alle Camere di contributi associativi. - 18. Il fondo perequativo - 18.1. La decretazione ministeriale. - 18.2. Il regolamento. - 18.3. Le risultanze gestionali. - 18.4. Considerazioni comparative. - 19. Immobilizzazioni finanziarie. - 19.1. Gli interventi nel biennio. - 19.2. Il quadro delle partecipate. - 19.3. Le sessioni sulle partecipate. - 19.4. Rapporti convenzionali dell'Unione con strutture partecipate e controllate. - PARTE QUINTA (*La contabilità*). - 20. L'attivazione applicativa del nuovo regolamento di contabilità. - 20.1. Le novità in tema di residui. - 20.2. Notazioni sulla gestione dei crediti e debiti pregressi dei singoli capitoli. - 21. La vigilanza sui bilanci. - 22. Dati complessivi della gestione contabile. - 23. La contabilità finanziaria. - 23.1. La dinamica dei bilanci previsionali e gli scostamenti dei consuntivi. - 23.2. Provenienza e destinazione dei flussi finanziari. - 23.3. Le entrate. - 23.4. Le spese. - 24. La situazione generale finanziaria. - 25. La contabilità economica. - 26. La contabilità patrimoniale. - 27. La nuova disciplina contabile: sintesi della prima esperienza. - PARTE SESTA (*Considerazioni conclusive*)

PAGINA BIANCA

1. Premessa

Con la presente relazione la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito, a norma dell'art. 100 della Costituzione, degli articoli 7 e 12 della legge 21 marzo 1958, n.259 e dell'art.3 della legge 14 gennaio 1994, n.20 sulla gestione finanziaria dell'Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura (UNIONCAMERE) relativa agli esercizi 1997 e 1998, nonché sulle più significative vicende intervenute successivamente fino a data odierna.

L'Unioncamere¹- sulla quale esplica la vigilanza il Ministro dell'industria, commercio e artigianato - è stata assoggettata al controllo della Corte dei conti con D.L. 18 giugno 1993 n.8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n.68 (cfr. art.13, c.2 dello statuto).

La Corte, aveva riferito, da ultimo, sul controllo effettuato in ordine agli esercizi 1995 e 1996 con referto allegato alla determinazione di questa Sezione n.46 in data 31-X-1997².

¹ Che cura e rappresenta gli interessi generali delle camere di commercio, promuove, realizza e gestisce servizi e attività d'interesse delle camere e delle categorie economiche (art. 7 L. n.580/1993).

² Cfr. Atti Parlamentari XIII Legislatura Camera dei deputati- Doc. XV, n. 69.

PARTE I[^]**Notazioni introduttive****2. Ricognizione delle valutazioni critiche del precedente referto**

Nel precedente referto la Corte aveva formulato osservazioni e rilievi sotto i seguenti profili:

- a) la necessità che le risorse destinate ad attività istituzionali non siano eccessivamente frazionate, ma concentrate su iniziative di vasto respiro, capaci di assicurare le più ampie ricadute sul sistema camerale e su quello delle imprese, specie piccole e medie;
- b) l'esigenza di introdurre opportune modifiche alle modalità di funzionamento ed ai criteri di ripartizione del fondo di perequazione, in modo che l'obiettivo di accrescere l'efficienza del sistema camerale non pregiudichi il pieno conseguimento del fine previsto dalla legge;
- c) l'esigenza di una riconsiderazione delle funzioni del fondo intercamerale di intervento, in gran parte ormai di fatto coincidenti con quelle del fondo di perequazione;
- d) la non sistematica osservanza degli indirizzi che l'Ente si è dato per l'assunzione e la gestione dei rapporti con gli organismi controllati o partecipati;
- e) la esistenza di possibili profili di incompatibilità dei rapporti di committenza che l'Unioncamere intrattiene con le proprie ex-agenzie rispetto alla normativa comunitaria e nazionale in materia di appalti pubblici di servizi;
- f) la necessità della sottoposizione anche del contratto di lavoro per il personale dirigente alla procedura prevista dagli art. 2, c.3 e 75, c.5 del D.L.vo n.29/1993, ai sensi della legge n.266/1988 e dello statuto;
- g) l'esigenza di estendere al procedimento per la nomina a dirigente la disciplina relativa alla progressione in carriera del personale impiegatizio;
- h) la non ancora avvenuta attuazione degli istituti della legge n.241/1990;
- i) la ancora inadeguata realizzazione del processo di trasferimento di competenze e poteri gestori dagli organi di governo dell'Ente alla dirigenza;

- l) l'esigenza di un riesame da parte dei Ministeri del tesoro e dell'industria della questione relativa ai criteri di corresponsione dei gettoni di presenza per la partecipazione alle riunioni degli organi collegiali dell'Ente.

Le osservazioni ed i rilievi innanzi esposti - cui l'Ente è tenuto a dare risposte concrete in termini di misure adottate, così come prescrive l'art. 3, c.6 della legge n.20/1994 - sono stati sottoposti ad analisi e approfondimenti da parte degli Uffici competenti. Ne è conseguito un adeguamento già definito per taluni; per altri l'attivazione dei necessari procedimenti è ancora in corso; per qualche altro rilievo sono stati forniti chiarimenti e controdeduzioni.

Su tutti sarà esposta la puntuale valutazione dell'Ente nel prosieguo del presente referto e in particolare in sede di trattazione della materia specifica ad ognuno di essi.

3. Il pregresso contenzioso - Cenni

Di recente sono stati definiti taluni procedimenti giurisdizionali attivati in passato dalla Procura Generale di questa Corte nei confronti di amministratori dell'Unione, in carica negli anni settanta e ottanta per danni arrecati all'Ente.

Si premette che detti amministratori sono stati scagionati in ordine a spese sostenute dal 1982 al 1986 per doni natalizi, contributi al CRAL e consulenze, nonché in ordine a delibere introduttive dell'indennità di presenza o dispositive dell'erogazione di contributi vari.

Vanno considerate altresì quelle pronunce di condanna - peraltro in attesa di sentenze d'appello - dei pregressi amministratori dell'Unione per iniziative (come la gestione di un Master) o per interventi finanziari ritenuti dalla Procura non compatibili con i fini statuari dell'Ente, sebbene - disposti in favore di organismi del sistema (come CNOS - Tecnoservizi o Marketing Service), ovvero ritenuti causativi di danno per sopravvenuto dissesto dei soggetti sovvenuti.

In ordine a tali fattispecie la Sezione, ovviamente, sospende ogni valutazione finchè non saranno emanate le sentenze definitive.

Tuttavia ritiene doveroso sottolineare al Parlamento che, anche per effetto delle cennate pregresse vicende, gli attuali amministratori hanno ravvisato l'esigenza

di sottoporre a ricorrente valutazione collegiale - mediante apposite "Sessioni sulle partecipate" - l'andamento e le problematiche connesse ai rapporti tra l'Ente e gli organismi partecipati.

Al riguardo si fa rinvio al successivo paragrafo 19.3 e si sottolinea il miglioramento di 2,9 miliardi del complessivo valore contabile delle partecipazioni dell'Unione del 1998 rispetto al 1996, che supera di 1,9 miliardi il valore nominale delle partecipazioni stesse. (Cfr. tabella n.8).

4. Il sistema camerale

4.1. Aspetti strutturali

Avuto riguardo alla struttura del sistema camerale, nel quale l'Unioncamere si colloca come organo di rappresentanza a livello nazionale, con i precedenti referti sono state fornite indicazioni dettagliate, specialmente con l'ultimo.

In tale documento fu riprodotto un grafico (cfr. par. 2.1) ricavato dal "Rapporto sul sistema camerale nel 1996"; ad ogni buon fine nel presente referto viene riprodotto con il n.1 l'analogo grafico contenuto nel Rapporto 1998: ai dati e alle notazioni quivi contenute si fa perciò rinvio, con l'avvertenza che le marginali variazioni riguardano il numero delle borse merci (passate da 63 a 70), i laboratori chimico-merceologici diminuiti da 33 a 32), le sedi distaccate (aumentate da 122 a 139), le aziende speciali per un totale di 132 (+1) e le partecipazioni in infrastrutture e società (passate da 1221 a 1535).

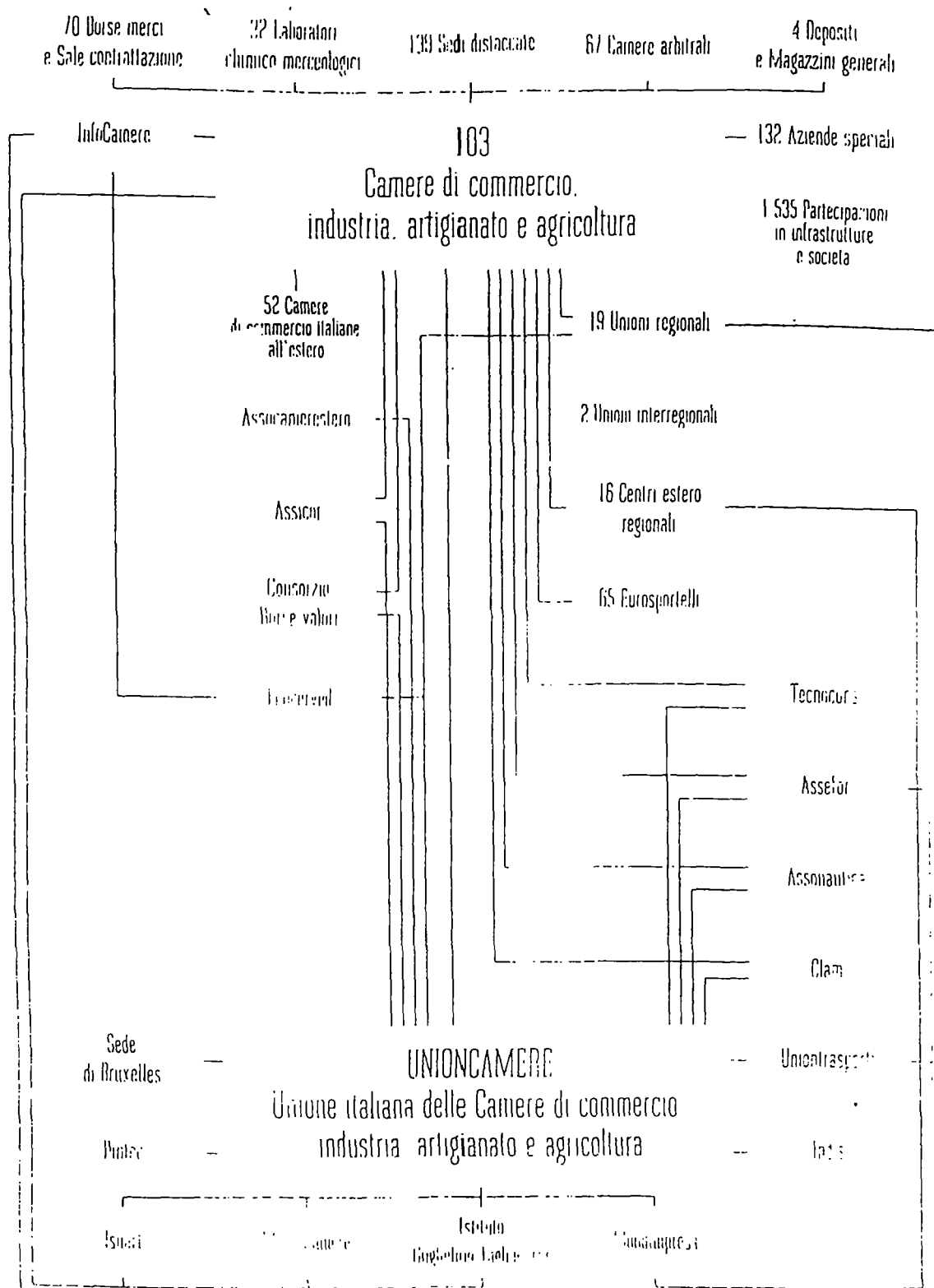
Presso le 102 Camere di commercio, organizzate a livello europeo in Eurochambres, il numero delle imprese operative registrate è aumentato da 3.796.914 a 5.478.000 (cfr. Rapporto, pag.80).

I dipendenti in servizio (8.200) sono aumentati dell'0,8%, cui vanno aggiunti 3.099 persone in formazione (+13,1 %).

Le entrate sono risultate 1.670 miliardi (+ 113 miliardi) e i proventi derivanti dal sistema delle imprese sono passati dal 97% al 99% (solo 16,5 miliardi i trasferimenti, pari all'1 %).

Tabella n.1

Il sistema camerale



Gli interventi realizzati con 637 miliardi (delle indicate risorse) hanno riguardato la formazione, l'export, il credito, l'informazione economica, l'innovazione tecnologica e il turismo); le strutture e i servizi per il mercato hanno comportato spese per 522 miliardi.

Sotto il profilo ordinamentale la graduale attuazione della legge n.580 del 1993 con riferimento agli organi camerali è pervenuta alla elezione, fino a data odierna, di 72 presidenti, cui corrisponde un pari numero di consigli camerali insediati e circa 2.000 nuovi consiglieri in rappresentanza di diversi settori economici.

Nel messaggio di saluto al Capo dello Stato - che ha ricevuto i rappresentanti del sistema camerale il 17 settembre 1999 - il Presidente dell'Unione ha, tra l'altro, affermato che "oggi le camere di commercio sono soggetti attivi dello sviluppo economico nella rappresentanza generale degli interessi di oltre 5 milioni di imprese, alle quali offrono una amministrazione dedicata alla trasparenza e al funzionamento del mercato....; esse sono strutturate con investimenti nelle funzioni decisive per la crescita, cioè la formazione, la comunicazione e l'innovazione" e perciò riescono "a restituire alle imprese - in servizi e promozione - oltre il 60% delle risorse prelevate".

4.2 Aspetti funzionali

Sul versante funzionale gli enti camerali, in quanto istituzioni autonome secondo la legge n.580, hanno iniziato ad esercitare la potestà statutaria dalla medesima legge loro riconosciuta³ e si sono dati propri indirizzi programmatici e priorità strategiche, espletando le funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese.

L'articolazione essenziale di dette priorità colloca in posizione preminente la promozione delle imprese e l'assistenza delle stesse sul versante amministrativo ed economico, poi l'esercizio di funzioni di regolazione del mercato (promozione di arbitrati, di conciliazioni, di contratti tipo)⁴, nonché delle funzioni delegate dallo Stato e dalle regioni o derivanti da convenzioni internazionali ed infine l'esplicazione delle

³ Fino ad oggi solo 10 camere hanno concluso l'iter, che presuppone la elezione del presidente dopo l'avvenuta composizione del Consiglio di amministrazione, organo deputato in materia statutaria. L'Unioncamere ha predisposto apposite "Linee guida" per la elaborazione degli statuti camerali, nonché uno schema di statuto - tipo ed altresì uno schema di regolamento di funzionamento dei consigli camerali.

⁴ Si vedano al riguardo le "Linee per il servizio di conciliazione presso le Camere di commercio" elaborate dall'Unioncamere.

funzioni consultive e di proposta nei confronti delle amministrazioni statali e regionali.

4.3 **Innovazioni normative**

Il quadro normativo proprio delle Camere di commercio - come già sottolineato nel precedente referto - si è di recente significativamente ampliato con la legge di delega n.59/1997, che testualmente esclude dal conferimento alle regioni ed enti locali "i compiti esercitati localmente in "autonomia funzionale" dalle camere di commercio (e dalle università)".

Al riguardo va ricordato che nel progetto di modifica della Costituzione, elaborato dalla apposita Commissione bicamerale, era stata prevista la costituzionalizzazione di detta "autonomia funzionale" degli enti camerali (e delle università)

Il decreto legislativo n.112/1998 in coerenza con la legge di delega ha ampliato detta autonomia funzionale, ha istituzionalizzato i momenti di raccordo fra Camere ed enti territoriali e specialmente fra unioni regionali degli enti camerali e le regioni, ha attribuito a questi ultimi funzioni esercitate dallo Stato (uffici metrici e UPICA), ha soppresso i controlli sugli statuti camerali, sui bilanci, sulle delibere costitutive di aziende speciali e delle piante organiche ed ha introdotto - per contro - talune forme di controllo delle regioni sulle camere di commercio (limitatamente al funzionamento degli organi).

Al riconoscimento dell'autonomia funzionale fa seguito la ulteriore attenzione legislativa nei confronti del sistema camerale espressa nel biennio in esame sotto vari profili, come negli anni precedenti.

Sul terreno della c.d. giustizia alternativa la legge n.192/1998 relativa alla sub-fornitura assume rilievo particolare, perchè ha reso obbligatorio presso le camere di commercio il tentativo di conciliazione in controversie tra committenti e sub-fornitori.⁵

⁵ La prevista obbligatorietà costituisce un passo avanti, rispetto alla facoltà - che era stata riconosciuta con la legge n.580/1993 - di istituire nell'ambito delle camere commissioni arbitrali e conciliative ovvero di esaminare in prima istanza presso le medesime le procedure di conciliazione in arbitrati per controversie tra utenti ed esercenti di servizi di pubblica utilità (L. n.48/1996).

In tema poi di rapporto tra consumatori e imprese con la legge n.281/1998, mentre è stata conferita alla associazione di utenti e consumatori la legittimazione ad agire in giudizio per conto dei propri associati, è stata prevista la attuabilità in via preliminare della procedura di conciliazione presso le camere di commercio.

Quanto alla tutela ambientale, con il D.Lvo n.22 del 1997 sono state apportate semplificazioni in tema di Albo dei gestori dei rifiuti e un rafforzamento al contempo del ruolo determinante del sistema camerale nella acquisizione di informazioni necessarie a detta tutela.

Anche la semplificazione delle procedure amministrative riguardanti le imprese ha coinvolto ulteriormente le camere di commercio, avendo la legge n.135/1997 previsto il collegamento tra il sistema informativo camerale e quello del Ministero dell'interno per il rilascio dei certificati di iscrizione al registro delle imprese integrati con il "nulla osta antimafia".

Va ricordato inoltre che le singole camere di commercio, il loro sistema e l'Unioncamere sono stati riconosciuti come organismi fondamentali del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e, in base alla legge n.681/1996, relativa al censimento intermedio dell'industria e dei servizi, gli enti camerali hanno svolto le fondamentali operazioni di rilevazione economica, dato il ruolo centrale acquisito nell'informazione economica sulle imprese e sulle economie locali.

Va collocata poi nel quadro degli esposti riconoscimenti normativi la considerazione riservata al sistema camerale nel Documento di programmazione economica finanziaria, presentato dal Governo al Parlamento il 1° luglio 1999, laddove, in tema di strategia per lo sviluppo del mezzogiorno, è testualmente stabilito nell'ambito dei "dieci paletti della buona amministrazione dei fondi".⁶ che "le autonomie funzionali (camere di Commercio e università) possono assicurare i collegamenti a rete tra i diversi livelli territoriali, con particolare riferimento al monitoraggio e alla valutazione degli interventi".

Da ultimo, il sistema camerale è destinato ad assumere con la prossima legislatura ulteriori ruoli in base al decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300, che riforma l'organizzazione del Governo. Sono ivi infatti individuate in più passaggi le camere di commercio come articolazioni territoriali di ministeri ed agenzie nello svolgimento delle loro attività.

⁶ Atto Senato Doc. LVIII n.4/I (v.4.1.2.).