

E' stabilito, invero, che il Ministero dell'economia e delle finanze si avvalga delle camere di commercio per le funzioni di programmazione, sviluppo economico e politiche di coesione.

In base ad apposita convenzione, infine, potranno avvalersi degli uffici camerali per l'esercizio delle loro funzioni sia il Ministero vigilante (denominato Ministero delle attività produttive) sia le istituite agenzie per le normative ed i controlli tecnici nonchè per la proprietà industriale.

PARTE II

Profili ordinamentali e funzionali dell'Ente

5. Modifiche statutarie

Non sono intervenuti atti legislativi che hanno modificato l'ordinamento dell'Ente, sostanzialmente riconducibile all'impianto fissato con la legge n.580 (art.1).⁷

Come precisato nel precedente referto, l'ordinamento dell'Unioncamere era stato disciplinato con lo statuto deliberato dall'Assemblea il 5 luglio 1994 ed approvato dal Ministero vigilante il 5 gennaio 1995 ai fini dell'adeguamento del medesimo alle novità introdotte dalla legge n.580.

La puntualizzazione dei tratti essenziali della normativa statutaria anche con riferimento ai rapporti interorganici è contenuta nel precedente referto ed a quanto ivi esposto si fa perciò rinvio.

Nella presente sede mette conto soffermarsi su talune delle modifiche deliberate dall'Assemblea il 27 ottobre 1997 (delibera n.12) - ed approvate con DPCM 17 marzo 1998⁸ - per l'adeguamento dello statuto alle nuove esigenze poste dall'ormai avviato processo di rinnovo degli organi politici.

La durata del consiglio e del comitato (art.3, c.2) è stata ridotta da tre a due anni in vista di un più ampio ricambio dei vertici che vada di pari passo con la condizione di mutamento degli enti camerali per effetto della L. n.580⁹; coerentemente è stata ridotta la durata in carica del presidente e in vista di detta finalità è stato previsto che lo stesso presidente ed i componenti del comitato non possono ricoprire tali incarichi per più di due mandati completi consecutivi.

⁷ Peraltro l'Unione è stata chiamata a cooperare in tema di controlli relativi agli incentivi fiscali per il commercio istituiti con l'art.11 della legge 27 dicembre 1997, n.449 (cfr. comma 6).

⁸ Cfr. G.U. n.84 del 10 aprile 1998.

⁹ Conseguentemente le linee di sviluppo sono definite su base biennale (art.4, lett.a e art. 5, lett. a).

In funzione poi del ritenuto indefettibile raccordo tra Unioncamere e sistema camerale è stato stabilito che la cessazione del mandato di presidente camerale determini la cessazione dalla carica di consigliere dell'Unioncamere, anche se - conseguentemente- quest'ultimo faccia parte del collegio in quanto presidente di unione regionale o delegato dal medesimo (art.5, c.1). Tale regola però non si applica nei confronti del Presidente dell'Unioncamere (art.7, c.5).

Il numero dei consiglieri eletti dall'Assemblea è stato aumentato da 9 a 10 (art.5, c.1).

Le personalità non presidenti camerali che possono essere cooptate dal consiglio con maggioranza qualificata (2/3) sono 4 (e non più 3) ed è stato precisato che esse non hanno diritto di voto (art.5, c.4).

Anche i componenti del Comitato di presidenza non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi e il loro numero è aumentato da 4 a 6 (art.6, c.1).

Nello statuto ha poi trovato riscontro la natura di autonomie funzionali propria degli enti camerali e a tal fine l'art. 1, c.1 è stato così integrato "L'Unioncamere.....esercita in regime di autonomia funzionale le attribuzioni previste dalla legge 29 dicembre 1993, n.580 e dalle altre leggi".

Analoga integrazione è stata apportata all'art. 2, c.1.

Altre modifiche riguardano l'ampliamento dei poteri di deliberazione d'urgenza del Presidente (art.7, c.2), nonché la delega da parte del consiglio al Comitato di presidenza o al Presidente di specifiche determinazioni (art.5, c. 6 e 7), già operata per prassi, ma ora istituzionalizzata su suggerimento del Magistrato delegato della Corte dei conti e del Collegio dei revisori dei conti.

Infine è stato modificato l'art. 12, c.2 stabilendosi che la gestione del fondo intercamerale d'intervento è effettuata dal Comitato di presidenza e non più da un'apposita Commissione.

Oltre alle modifiche innanzi esposte, (in data 17 giugno 1998) l'Assemblea ha deliberato due ulteriori modifiche statutarie.

Una - introduttiva del comma 7 nell'art. 11 - per la quale le riunioni degli organi collegiali, ad eccezione dell'Assemblea, possano svolgersi per teleconferenza o videoconferenza in base ad un apposito regolamento consiliare relativo alle modalità e alle garanzie di regolarità di svolgimento delle riunioni.

Un'altra modifica - sostitutiva del 1° c. dell'art. 5 - è diretta a precisare che il presidente di ciascuna unione regionale facente parte del consiglio dell'Unioncamere

può farsi sostituire per il biennio di carica da un delegato, ma non occorre che questo sia permanente, potendo anzi essere pure revocato.

Va sottolineato che detta deliberazione assembleare è stata approvata ai sensi dell'art. 7, c.2 della L. n.580/93 mediante apposito DPCM, emanato su proposta del Ministro vigilante, soltanto in data 4 agosto 1999 (G.U. n.218 del 16 settembre 1999) senza che previamente siano state sollevate eccezioni o richiesti chiarimenti. Dette modifiche pertanto per un lungo lasso di tempo sono risultate giuridicamente inoperative, non essendo prevista dall'ordinamento nel caso di specie la rilevanza del silenzio-approvazione.

In base alla previgente disciplina statutaria e a specifica norma transitoria di quella vigente (art.15, c.2) gli organi attualmente in carica sono stati eletti, secondo le rispettive competenze - allo spirare del triennio dalla elezione di quelli precedenti - dall'Assemblea il 17 giugno 1998 per quanto attiene al Presidente, al Consiglio e al collegio dei revisori e dal Consiglio il successivo 15 luglio per quanto attiene al Comitato di presidenza¹⁰.

Nessuna innovazione è intervenuta sul versante della ripartizione delle attribuzioni deliberative tra i vari organi collegiali (assemblea, consiglio, comitato di presidenza) e della ripartizione tra funzioni di direzione politica-riservata agli organi statutari (art.3) - e funzioni di gestione, che l'art. 10 attribuisce alla dirigenza sotto l'aspetto sia finanziario (poteri di spesa), sia tecnico, sia amministrativo (organizzazione delle risorse umane e strumentali, controllo, responsabilità della gestione e dei risultati).

6. Modifiche della disciplina amministrativo-contabile

Nel precedente referto (cfr. par. 6) sono stati sottolineati i tratti salienti del regolamento di contabilità dell'Ente, approvato dal Consiglio il 29 aprile 1997 e a quanto ivi espresso si fa rinvio.

Tra i più significativi va ricordato quello relativo alla introduzione della contabilità economico-analitica, disposta nell'ambito degli ampi poteri propri dei soggetti muniti di autonomia funzionale riconosciuta al sistema camerale (e quindi all'Unioncamere) dalla legge e ritenuti dall'Ente prevalenti sulla disposizione

¹⁰ Sono rimasti immutati i compensi stabiliti dall'Assemblea ai sensi dell'art. 3, c.3 dello Statuto al presidente, ai consiglieri, ai componenti del Comitato di Presidenza ed ai revisori. Si rinvia in proposito al successivo paragrafo 23.4

statutaria (art. 5, c.5, lett.f) in materia, che attribuisce al consiglio la competenza ad approvare (*rectius*, deliberare) "le norme sulla gestione finanziaria e patrimoniale - e non anche economica - dell'Unioncamere", che è tipica della contabilità statale e degli enti pubblici non economici in genere.

Tale estensione giuscontabile in realtà trova un autorevole seguito nel regolamento degli enti camerali emanato, udito il parere del consiglio di Stato, con decreto del Ministro dell'industria di concerto con il tesoro, registrato dalla Corte dei conti - in base all'art.4, c.3 della legge n.580/1993, che ugualmente contempla solo la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria (e non anche economica).

Ad ogni modo, la cennata scelta introduttiva della contabilità ordinaria accanto a quella finanziaria e patrimoniale è stata dall'Ente giustificata con la consapevolezza che lo strumento della contabilità finanziaria non permette, da solo, di rispondere alla esigenza di controllo dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti, tenuta presente dal D.L.vo n.29/1993, ed è funzionale all'attuazione di modelli di rilevazione di contabilità analitica indispensabili per attivare un vero controllo di gestione all'interno dell'Ente e un'analisi di andamento delle diverse funzionalità.

Tanto premesso, va data doverosa contezza che il regolamento di contabilità è stato integrato con talune disposizioni dettate dalla pratica sua applicazione - specialmente in tema di quote associative - mediante deliberazione consiliare del 24 febbraio 1999.

In particolare con il comma 10 dell'art.3 si è stabilito che le previsioni di entrata da quote associative sono determinate sulla base dell'entrate accertate dai singoli enti camerali, come definite dall'art.12, c.1, lett. a) dello statuto, quali risultano dal loro ultimo consuntivo deliberato.

La stessa materia relativa alle entrate ha ricevuto un ritocco normativo sul versante della riscossione mediante l'introduzione di due commi nell'art.8, con i quali è stata prevista la riscossione di dette quote mediante ruoli esattoriali e la facoltà del Comitato di accordare il rinvio dei termini non ancora scaduti per la riscossione di una o più rate.

In tema poi di assunzione di spese (art.10, c.4, lett. d) è stato precisato che costituiscono impegno senza necessità di ulteriore atto - dopo l'approvazione del bilancio - anche le spese dovute in base a convenzioni e accordi internazionali e che costituiscono residui di stanziamento (art.10, c.10) anche le economie accertate dal

Comitato derivanti da progetti finanziati con risorse del fondo perequativo o del fondo intercamerale di intervento.

E' stato inoltre attribuito al Comitato (art. 32, c.2) il compito di stabilire le modalità per garantire che siano posti a carico del bilancio dell'Ente gli oneri connessi all'utilizzo dei telefoni mobili conseguenti alle sole necessità d'ufficio.

Con delibera consiliare n.12 del 24 marzo 1999 è stato precisato poi all'art.41, 1° c. che i dirigenti o funzionari facenti parte della Commissione di proposta di aggiudicazione, di collaudo e di congruità sono nominati dal Segretario generale "per il periodo massimo di un anno".

Da ultimo resta da sottolineare la singolarità statutaria per la quale sono soggetti (cfr. art. 13 c.2) ad approvazione ministeriale, sia pure limitatamente alla legittimità, tra l'altro, il bilancio preventivo e il conto consuntivo e perfino le variazioni di bilancio, ma non anche le norme sulla gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, che sono poste perciò in essere in via del tutto autonoma (sul punto si rinvia al successivo paragrafo n.27).

7. Gli organi

7.1 L'espletamento delle attribuzioni - Cenni

Gli articoli 5-8 dello statuto definiscono l'area di competenza dei vari organi.

L'Assemblea, oltre a provvedere nelle due riunioni annuali agli atti concreti di grande rilevanza per la vita dell'Ente (bilanci, elezione biennale del presidente, dei consiglieri e dei revisori, modifiche statutarie - innanzi esaminate -, determinazione - in entrambi gli anni in ragione del 2,05%¹¹ del totale di talune entrate di ciascuna camera - della misura dell'aliquota di contribuzione delle camere di commercio), ha definito ogni anno le linee generali programmatiche dell'attività dell'Ente, approvandone poi la relazione del Consiglio a consuntivo e ogni due anni le strategie e le linee di sviluppo del sistema camerale.

A tale ultimo adempimento l'Assemblea si è dedicata il 25 novembre 1998 mediante apposita conferenza di programma.

¹¹ Le entrate considerate sono quelle per contributi, trasferimenti statali, imposte e diritti camerali.

Il consiglio aveva predisposto un documento di base il 15 luglio 1998 sulle linee strategiche del sistema camerale e successivamente cinque commissioni, composte da presidenti e segretari generali di camere di commercio, nonché da esperti avevano approfondito le seguenti tematiche strategiche: la presenza camerale nel sistema europeo, il ruolo delle camere per lo sviluppo del territorio, il processo di globalizzazione dell'economia, la finanza delle piccole e medie imprese, il ruolo delle camere in una diversa Pubblica Amministrazione.

Tali argomenti sono stati poi oggetto in sede di Assemblea di singole relazioni e dibattiti mediante apposita conferenza di programma.

Quanto al Consiglio, l'assolvimento delle funzioni propulsive nei confronti dell'assemblea e determinative in ordine a rilevanti atti (individuazione di programmi, obiettivi e priorità nel quadro delle strategie fissate dall'assemblea ; amministrazione del fondo perequativo etc.) è stato effettuato mediante n.10 riunioni in ciascuno degli anni in esame.

Il Comitato, in ragione del suo peculiare ruolo di strumento di coadiuvazione del presidente e di organo decisionale sotto vari profili, taluni espressamente individuati ad hoc nell'art.6, c.2 dello statuto e altri individuati implicitamente nel quadro della competenza residuale riconosciutagli nello stesso art.6, al c.5, è risultato maggiormente impegnato (n.21 riunioni nel 1997 e n.18 nel 1998).

Quanto al Presidente, organo monocratico di vertice e rappresentante legale, politico e istituzionale dell'Ente nei confronti delle camere di commercio, delle istituzioni pubbliche (nazionali, regionali e comunitarie) e associazionistiche, nonché degli organi di Governo, la continuità del suo impegno è risultata assoluta, non essendo infatti mai sorta la necessità - per assenza o impedimento - della sua sostituzione ad opera di uno dei quattro vice-presidenti nominati dal Consiglio.

Per quanto attiene al collegio dei revisori che ha tenuto 21 riunioni nel 1997 e n.25 nel 1998 - si fa rinvio al successivo paragrafo 7.2.2.

7.2 Il sistema dei controlli

7.2.1 I controlli esterni

In relazione ai controlli esterni - premesso quello, già ricordato, spettante alla Corte dei conti ed esercitato nelle forme previste dall'art.12 della legge n.259/1958 - va considerata la vigilanza attribuita dalla legge (art.4, c.1 L. n.580/1993) al Ministero dell'industria.

Lo statuto specifica che detta vigilanza è esercitata nelle forme indicate dall'art. 4, c.1 di detta legge n.580 e cioè mediante una relazione ministeriale annuale generale sull'attività (dell'Ente) diretta al Parlamento, con particolare riferimento agli interventi realizzati ed ai programmi attuati.

La disciplina statutaria considera poi talune ipotesi di approvazione, peraltro espressamente circoscritte al solo controllo di legittimità: trattasi dei bilanci preventivi e delle variazioni ai medesimi, dei conti consuntivi e delle delibere attinenti alla dotazione organica complessiva e alla istituzione di aziende speciali.

In ordine a tali controlli è previsto il silenzio- esecutività, se entro 60 giorni (30 giorni per le variazioni di bilancio) non sia intervenuta pronuncia ministeriale di annullamento per vizi di legittimità.

Un controllo più penetrante è contemplato dalla citata legge n.580 (art.7, c.2) in ordine alla materia statutaria: lo statuto deliberato dall'assemblea con voto non inferiore a due terzi dei componenti è approvato con DPCM, su proposta del Ministro dell'industria.

In assenza di limiti testuali, l'approvazione in tale ipotesi non opera con riguardo alla sola legittimità; inoltre, in assenza di diversa specifica previsione di legge, l'approvazione deve essere espressa.

In tale previsione normativa s'inquadra la vicenda - cfr. precedente paragrafo 6 - relativa alla modifica statutaria deliberata dall'Assemblea il 17 giugno 1998 e approvata con DPCM solo in data 4 agosto 1999, per un lungo lasso di tempo restando perciò inoperativa, senza che l'Ente avesse potuto formalmente essere a conoscenza delle ragioni sottese alla assenza di approvazione.

Si segnala al Ministero vigilante l'esigenza che gli adempimenti di sua competenza siano effettuati con modalità rispettose della certezza delle situazioni giuridiche soggettive derivanti dall'attività dell'Ente.

Si ribadisce al contempo l'esigenza che le pronunce ministeriali di controllo non trascurino gli aspetti valutativi dell'attività gestoria dell'ente, avuto riguardo alla coerenza e congruenza degli obiettivi e dei relativi progetti che annualmente l'Unione si prefigge, al grado e alle modalità del perseguimento degli stessi e ai complessivi risultati emersi.

7.2.2 Il collegio dei revisori dei conti

Quanto al controllo interno demandato al collegio dei revisori dei conti anche nel biennio 1997-1998 è proseguita l'attività di riscontro in corso d'esercizio: a tal riguardo sono state espletate dai singoli revisori verifiche a campione sugli atti di entrata e di spesa afferenti alle singole aree dirigenziali.

E' seguito apposito esame collegiale delle risultanze, dal quale non sono emerse irregolarità di gestione, ma solo indicazioni all'Ente di comportamenti volti al miglioramento dell'attività sotto il riflesso della più appropriata applicazione della normativa e della più efficiente gestione.

Per tali incombenze e per quelle attinenti alla verifica periodica di cassa e alle relazioni sugli schemi dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi il collegio - come già anticipato - ha tenuto 21 riunioni nel 1997 e 25 nel 1998, alcune delle quali dedicate in tale ultimo anno alle problematiche connesse alla introduzione della contabilità economica, prescritta dal regolamento di contabilità.

L'art.8, c.4 dello Statuto fa obbligo al collegio dei revisori di riferire annualmente sui risultati; da parte sua, l'art. 6, c.2 lett d dello statuto fa obbligo al Comitato di presidenza di verificare la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa agli indirizzi generali avvalendosi del controllo di gestione; il successivo c.4 dello stesso articolo 6, poi, stabilisce che il servizio per il controllo di gestione verifica la corretta ed economica gestione delle risorse.

Il coordinamento delle menzionate tre disposizioni ha portato alla conclusione - dalla Corte ritenuta corretta - che la prima sede di verifica dei risultati si identifica nel rapporto del Servizio per il controllo di gestione, presentato al Comitato cui detto Servizio ne risponde esclusivamente.

Il Comitato, da parte sua, verifica la rispondenza di tali risultati agli indirizzi generali.

Il Collegio dei revisori, poi, riferisce annualmente - e cioè in sede di relazione all'Assemblea sul conto consuntivo - in ordine agli avvenuti adempimenti da parte del Servizio per il controllo di gestione e del Comitato in tema di verifica dei risultati, sintetizzandone i tratti essenziali.

In tali termini il Collegio dei revisori ha operato con riferimento ai primi risultati emersi in ordine alla gestione del 1998 ad opera dell'apposito consulente chiamato ad impostare in via sperimentale la struttura di detto servizio (cfr. in particolare i successivi paragrafi 8.2 e 13.2).

Da ultimo mette conto sottolineare che il rinvio contenuto nell'art.8, u.c. dello statuto a taluni articoli - in quanto compatibili - del codice civile (dettati nei riguardi del collegio sindacale) è stato applicato estensivamente in ordine all'art. 2401 (che prevede l'intervento dei sindaci supplenti solo in caso di morte, rinuncia o decadenza d'un sindaco effettivo).

E' stata infatti considerata giustificativa della sostituzione anche la impossibilità (comprovata) della partecipazione ad una singola riunione da parte d'un revisore effettivo.

Sottesa a tale applicazione della norma è stata ravvisata fondamentalmente la previsione statutaria che rimette alla valutazione dell'Ente la compatibilità degli articoli del codice civile espressamente richiamati (con il ruolo pubblico e la complessa attività gestionale dell'Unione stessa).

In tale sede valutativa è stata considerata determinante ai fini della indicata applicazione estensiva della disposizione dell'art. 2401 del codice civile la specifica valenza degli interessi pubblici coinvolti nella gestione effettuata dall'ente, che comportano la presenza del plenum del collegio ai fini del controllo degli atti dell'Ente.

PARTE III

Struttura e risorse umane

8. La struttura organizzativa

8.1 La pianta organica

La materia dell'organizzazione degli uffici è dallo statuto (art.6, c.3) attribuita alla competenza del Comitato di presidenza avuto riguardo alla definizione dei principi fondamentali di organizzazione degli uffici stessi, alla dotazione organica complessiva e alla relativa ripartizione nelle aree funzionali.

Va ricordato che detto organo deliberò il 21 novembre 1995 (delibera n.174) un piano di riordino e sviluppo dell'assetto organizzativo, all'uopo elaborato da una apposita struttura esterna specializzata, previo incarico di consulenza, nonché l'ampliamento della dotazione organica dirigenziale.

La dotazione organica complessiva - composta di 91 unità (cfr. Tab. 2) delle quali 10 dirigenziali - fu ripartita in aree funzionali e di attività a responsabilità dirigenziale, distinte in "aree di programma per lo sviluppo del sistema camerale" e in "aree di funzioni primarie per i servizi associativi", nonché in funzioni di supporto (interno) all'attività dell'Unioncamere.

Tra le prime rientrano quelle relative:

1. allo sviluppo di nuovi servizi in rete e politiche regionali;
2. allo sviluppo delle risorse finanziarie;
3. alle politiche di settore, ambiente e infrastrutture;
4. all'informazione economica e statistica;
5. ai servizi amministrativi per il commercio estero;
6. al credito e ai servizi finanziari.

Le funzioni poi di supporto all'attività dell'Unioncamere (pianificazione progetti, amministrazione, controllo di gestione etc.) sono connotate da trasversalità e integrazione con le precedenti funzioni di programma e funzioni primarie.

TABELLA n. 2

DOTAZIONE ORGANICA E CONSISTENZA DEL PERSONALE

Aree funzionali	Dotazione organica (a)	Consistenza al 1/1/97 (b)	Consistenza al 1/1/98 (c)	Differenza	
				(c-a)	(c-b)
- Dirigenti	11 *	10	10	-1	0
- Quadri	12	9	11	-1	2
- Funzionari (1° e 2° livello)	29	20	19	-10	-1
- Impiegati (3° - 7° livello)	39	34	33	-6	-1
Totale	91	73	73	-18	0
- Personale non di ruolo	0	9	15	15	6
Totale generale	91	82	88	-3	6

* Compreso il posto di Segretario Generale

A siffatto organigramma è seguito un articolato intervento biennale sull'organizzazione dell'Ente, costituito da progetti per la definizione di specifici sistemi operativi.

Trattasi della pianificazione dei programmi e delle funzioni, della pianificazione e controllo dei progetti, del processo di delega, della contabilità direzionale, della mobilitazione e dello sviluppo delle risorse umane, del sistema informativo e del controllo di gestione.

In tema di organizzazione va sottolineato che dal 1995 in poi i principi organizzativi e l'impostazione metodologica assunti nella citata delibera n.174/1995 non hanno subito modifiche.

Solo di recente, in data 15 giugno 1999, il Comitato è ritornato sul punto e con apposita delibera, mentre ha confermato la validità dei principi organizzativi del 1995, ha ritenuto peraltro di formulare specifici criteri generali aggiuntivi. Uno è volto ad una maggiore integrazione tra le diverse funzioni di servizio e ad un loro rafforzamento, avuto riguardo alle attuali relazioni funzionali con le unioni regionali, al supporto per la rete degli amministratori e segretari generali degli enti camerali etc.

Altro criterio generale aggiuntivo attiene all'esigenza della flessibilità, intesa "come l'individuazione organizzativa di strutture funzionali responsabili di risultati, in sostituzione anche parziale delle competenze delle attuali aree".

La delibera conclude con il ritenere necessaria la definizione di alcuni interventi di organizzazione, che siano coerenti con i criteri aggiuntivi suindicati e con l'avvenuto trasferimento all'Asseforcamere di una parte rilevante dell'attività di attuazione dei progetti comunitari assegnati all'Unioncamere.

A tale atto deliberativo è dato prevedere che farà seguito una formale modifica della dotazione organica complessiva o quanto meno una diversa ripartizione della medesima in aree funzionali.

8.2 Il servizio per il controllo di gestione

E' stato istituito sul finire del 1997 il Servizio per il controllo di gestione previsto dall'art. 6, c.4 dello statuto, peraltro con modalità ancora sperimentali.

In effetti il Comitato, più che istituire nella struttura dell'Ente un apposito Servizio si è limitato a conferire ad un esperto l'incarico di elaborare proposte

organizzative del Servizio e di avviare il controllo di gestione finalizzato alla verifica della corretta ed economica gestione delle risorse.

Il compenso annuo corrisposto è stato di 50 milioni e l'incarico è stato prorogato nell'ottobre del 1998 alle stesse condizioni per un altro anno.

Detto esperto ha riferito sull'attività del 1998 - come prescrive lo statuto - al Comitato; la prima volta in data 18 febbraio 1999 e di recente in data 15 giugno 1999, rassegnando un articolato elaborato, culminante in talune considerazioni metodologiche inerenti ai profili organizzativi del servizio ed incentrato prevalentemente su un resoconto dell'attuazione da parte del personale dei 44 progetti - previamente individuati ed inseriti in 5 obiettivi ¹², dei quali 29 sono risultati conclusi (il 66%) mentre gli altri sono stati o sospesi (n.2) o sono risultati in corso (nel 1999) di definizione (n.12) perchè confluiti nei progetti di tale anno.

Il referto contiene altresì una disamina degli obiettivi qualitativi perseguiti e di quelli mancati, evidenzia i costi sostenuti dall'Ente in termini di giornate-uomo¹³ e sottolinea i punti di criticità emersi con i suggerimenti ritenuti idonei al loro superamento.

Quanto in particolare ai costi, mentre questi sono considerati in termini di giornate-uomo, è considerata in termini finanziari l'attività posta in essere; entrambe le componenti poi sono esposte in relazione oltre che all'attuazione dei progetti anche all'attività ordinaria per ciascuna delle aree dirigenziali nelle quali si articola la struttura burocratica dell'ente.

Con riserva di esame specifico dell'analisi dei progetti per area nel successivo paragrafo 12, nella presente sede vale soffermarsi su quella concernente l'attività ordinaria, che ha comportato come risulta dal referto l'impegno di 10.576,6 giornate

¹² Trattasi dello sviluppo della posizione istituzionale, della diffusione delle regole del sistema, dello sviluppo delle risorse camerali, del consolidamento delle nuove competenze unitamente allo sviluppo di nuove tematiche ed infine della comunicazione. Accedono a detti 5 obiettivi 3 altri obiettivi da consolidare, concernenti le politiche dei fattori, le politiche dei settori e le politiche per il territorio e per l'estero. L'argomento è trattato più analiticamente nei paragrafi 12 e 13 cui si fa rinvio.

¹³ Appare più agevole il riferimento alle spese effettive connesse alle singole unità di personale impiegate in ciascuna area per l'assolvimento dell'attività ordinaria o per la realizzazione dei progetti, tenuto conto che esse costituiscono il costo dell'attività, al quale va rapportato l'ammontare degli impegni (espressivi, in importi finanziari, dell'attività stessa). Ad ogni modo nel referto sul controllo di gestione non è contenuto alcun criterio esplicativo del costo espresso in giornate uomo.

uomo ed impegni finanziari per 2.380,7 milioni (a fronte, rispettivamente, per quanto attiene ai progetti, di 6.129 giornate-uomo e 7.376,3 milioni d'impegni).

Dai dati esposti si deduce che l'attività ordinaria ha assorbito il 63,3% delle giornate-uomo complessive, ma ha prodotto solo il 24,4% circa degli impegni totali e cioè che per ciascun milione di spesa per attività ordinaria sono state impegnate 4,44 giornate-uomo (solo lo 0,83 giornate-uomo per ogni milione di spesa per progetti).

Tuttavia non risultano esplicitate le ragioni di tali sostanziali differenze o meglio in quale misura esse possano ritenersi fisiologiche e quali, per contro, sia l'aliquota espressiva di scarsa efficienza - e in quali aree questa risulta localizzata - per concludere che la medesima resta circoscritta in misure accettabili ovvero comporta interventi di autocorrezione da parte degli organi responsabili, finalizzati al recupero di efficienza, cui del resto è diretto il controllo di gestione.

Ovviamente per il raggiungimento di tali essenziali fini non può prescindersi dalla elaborazione di appositi indicatori di efficienza, specifici a ciascuna area,¹⁴ i quali soltanto consentono valutazioni fondate (o quanto meno sintomatiche con rilevante grado di affidabilità) di un eventuale non corretto rapporto tra giornate-uomo e spese impegnate, per quanto attiene a ciascuna delle singole aree.

Poichè preposto a ciascuna di queste risulta un dirigente, la valutazione della responsabilità del medesimo in ordine al conseguimento dei risultati di rispettiva competenza non può fondatamente prescindere dall'utilizzo di pertinenti indicatori.

Il passaggio perciò della fase sperimentale a quella a regime del servizio in esame dovrà comportare la presenza di tali fondamentali elementi e ciò per assicurare al servizio di controllo di gestione il raggiungimento del concreto suo scopo essenziale (individuare i costi, oltre ai tempi e ai modi dell'azione dell'ente).

A conclusione della rassegna concernente il controllo di gestione, la Corte poi ribadisce quanto già segnalato nel precedente referto e cioè che il Servizio in esame va sostanzialmente - e non solo nominalmente - costituito nell'ambito della struttura dell'Ente, passando in tal modo dalla fase sperimentale - fronteggiata mediante il ricorso alla indicata consulenza - a quella a regime - idonea al più efficace espletamento dei compiti istituzionali e resa necessaria perciò da specifiche attribuzioni affidate a detto Servizio (cfr. successivo par. 9.3).

¹⁴ E' evidente che occorrono indicatori differenti in ordine ad esempio all'area "infrastrutture economico-statistiche" rispetto all'area "relazioni internazionali", tenuto conto dei loro compiti istituzionali coinvolgenti essenzialmente l'uso di risorse finanziarie nel primo caso, a differenza dell'altro.

Al riguardo, peraltro, la recentissima normativa recata dal D.L.vo 30 luglio 1999 n.286 consente all'Ente una riflessione sulla più adeguata struttura da dare al controllo di gestione.

Premesso che tale testo normativo fa obbligo alle pubbliche amministrazioni di dotarsi di strumenti di controllo interno, volti a garantire la regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, la valutazione della dirigenza, nonché la valutazione e il controllo strategico, va sottolineato che le amministrazioni non statali sono libere di attribuire ad una o più strutture gli indicati controlli interni.

Ora, se si prescinde dal controllo di regolarità amministrativa e contabile, svolto da un organo dell'Unione (il collegio dei revisori dei conti), l'Ente deve individuare una o più strutture deputate alle altre tipologie di controllo interno e in tale sede appare opportuna una integrazione statutaria ad hoc, come statutaria è la vigente disciplina in tema di solo controllo di gestione.

8.3. I rapporti tra organi di direzione e organi di gestione

Sotto il profilo organizzativo nel precedente referto la Corte ha dato atto che l'Ente aveva proceduto al graduale trasferimento dei poteri e responsabilità di gestione dagli organi alla dirigenza, non senza rilevare la ancora non completa realizzazione di detto trasferimento (cfr. precedente par. 2.1 lett.i).

L'Ente da parte sua ha puntualizzato di aver provveduto a completare detto trasferimento intanto sotto l'aspetto normativo, per effetto dell'art. 10 del nuovo statuto, nel quale è stabilito formalmente che spetta alla dirigenza - come innanzi anticipato - "la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa mediante autonomi poteri di spesa".

Ha poi aggiunto che i bilanci preventivi 1997, 1998 e 1999 sono stati predisposti per obiettivi e progetti, ciò che ha rafforzato la responsabilità gestionale e i conseguenti poteri di spesa della dirigenza.

Tali pertinenti precisazioni non potrebbero tuttavia configurarsi risolutive: ed invero va sottolineato in punto di fatto come talora siano ancora rinvenibili deliberazioni del Comitato di Presidenza nelle quali si dispone una quantificazione di spesa e un sostanziale impegno della medesima con conseguente sacrificio di quegli "autonomi" poteri di spesa indicati nel citato art.10 dello statuto.