

12. Gli obiettivi strategici

Rappresenta una linea evolutiva d'intervento - rispetto al passato - la finalizzazione introdotta dall'Ente della propria varia attività istituzionale al raggiungimento di puntuali obiettivi, costituenti estrinsecazione delle strategie e delle linee di sviluppo del sistema camerale definite dall'Assemblea su base biennale ai sensi dell'art.4, c.4 (lett. a) dello statuto.

Siffatte strategie e linee di sviluppo a loro volta si rapportano alle finalità di fondo attribuite dalla legge n.580 all'Unione, che sono la cura e rappresentanza degli interessi camerali, nonchè la promozione, la realizzazione e la gestione di servizi e attività d'interesse delle camere e delle categorie economiche.

Gli obiettivi strategici - dei quali è stato anticipato un cenno nel paragrafo 8.2 - in ciascun anno sono risultati cinque e parzialmente divergenti.

Sotto il profilo istituzionale essi hanno riguardato il completamento dell'attuazione della legge n.580 e il rinnovo dei consigli camerali (1997), ovvero lo sviluppo della posizione istituzionale del sistema camerale sui versanti parlamentare, europeo e regionale (1998), ovvero ancora lo sviluppo delle risorse camerali, umane, finanziarie ed organizzative (1998) ed inoltre la definizione e la diffusione delle regole del sistema camerale (1998), il consolidamento della rete camerale mediante la loro riorganizzazione, le Unioni e i servizi di sistema (1997).

Quanto ai servizi ed attività delle camere e delle categorie economiche, hanno costituito significativi obiettivi l'affermazione del ruolo della rete camerale nell'Unione europea e nel Mediterraneo, avuto riguardo all'internazionalizzazione delle imprese (1997), il potenziamento della rete dei servizi finalizzati allo sviluppo e all'occupazione con particolare riferimento al Mezzogiorno (1997), il miglioramento del livello della comunicazione sia interna (per la circolazione della cultura camerale) sia esterna (per sostenere l'immagine sul ruolo che le Camere vanno assumendo (1997 e 1998),²¹ nonchè lo sviluppo di nuove tematiche, concernenti in particolare la

²¹ In vista di tale obiettivo l'Ente in particolare ha dato vita ad un proprio sito "Internet" ed ha favorito la presenza su "Internet" delle camere di commercio come sistema: l'Unione cura (oltre 1 miliardo nel 1998) la rivista quindicinale "Per l'impresa" (realizzata da Media Camere) cui è stata affidata anche la realizzazione - per 322 milioni - dell'Agenzia di stampa del sistema camerale.

conciliazione e la regolazione del mercato nonchè il sistema informativo per l'occupazione la formazione (1998).

13. I progetti finalizzati agli obiettivi

13.1 I dati contabili e la decisa concentrazione progettuale

All'esame dei progetti diretti al conseguimento dei cinque obiettivi, che l'Ente si è prefissato di raggiungere in ciascuno dei due anni in esame, sono dedicate specifiche rassegne nelle relazioni amministrative ai consuntivi, alle quali si fa rinvio.

Nella presente sede mette conto rilevare che a fronte di risorse all'uopo stanziare in bilancio nel 1997 per oltre 18,5 miliardi (17,35 nel 1998), gli impegni sono stati, rispettivamente 17,78 miliardi (98,76%) e 14,62 miliardi (84,2 %), ma, in base ai corrispondenti pagamenti di competenza, la realizzazione nell'esercizio sembrerebbe risultata di 8,5 miliardi circa (47,6%) nel 1997 e di 7,96 miliardi (54,44%) nel 1998.

L'indicatore di utilizzo delle risorse potrebbe non apparire pertanto adeguato, ma in proposito rilevano le puntualizzazioni che in prosieguo verranno fatte.

Sotto altro profilo va precisato che la realizzazione di taluni dei progetti volti al conseguimento degli obiettivi è stata curata direttamente dall'Ente (cap.3001): su 10,98 miliardi di stanziamento nel 1997 ne sono stati impegnati 10,35 miliardi, dei quali solo 3,16 miliardi risultano pagati nell'esercizio (30,5%); nel 1998, a fronte di 9,63 miliardi stanziati, gli impegni sono stati 7 miliardi, dei quali solo 3.36 miliardi pagati (48%).

Gli altri progetti sono stati concordati con le strutture nazionali del sistema, come consente l'art.7, c.1 della legge n.580/93 (Mediacamere, Mondimpresa, Tagliacarne etc.), alle quali è stata affidata la realizzazione e nel 1997 su 7,54 miliardi di stanziamenti (cap. 3002 e 3003) gli impegni sono stati 7,4 miliardi e i pagamenti 5,3 miliardi (71,6%); nel 1998 su 7,7 miliardi circa di impegni i pagamenti sono stati il 60,5%).²²

²² L'attuazione dei progetti da parte degli organismi del sistema camerale a carattere nazionale è resa possibile con contribuzioni dell'Ente, la cui anticipazione non può superare il 30%. Il saldo è erogato sulla base del rendiconto economico finale dell'attività (art.54, c.3 del regolamento di contabilità).

E tuttavia proprio le risultanze del 1998 inducono ad una puntualizzazione doverosa, dato che il consuntivo di tale anno reca la evidenziazione dei debiti distintamente dai residui passivi.

Consegue che la avvenuta realizzazione dei progetti è comprovata non solo dagli importi dei pagamenti, ma altresì da quella dei debiti, atteso che - come prescrive l'art.17, c.4 del nuovo regolamento di contabilità - "le spese impegnate e non pagate costituiscono debiti per la parte di controprestazione eseguita".

Per quanto attiene perciò alla realizzazione dei progetti direttamente da parte delle strutture interne dell'Ente può concludersi che essa si è concretizzata nel 1998 in ragione del 72,95 % nello stesso esercizio e, analogamente, quella affidata a strutture esterne (in ragione dell' 85,75 %), percentuali queste che appaiono accettabili.

Resta, ad ogni modo, la singolarità per la quale l'incidenza dei residui passivi è stata notevolmente inferiore (di oltre 12 punti) in tale seconda modalità realizzatoria dei progetti, rispetto alla prima; i diversi sistemi di contabilizzazione vigenti nei due distinti anni non consentono peraltro di verificare se le differenti risultanze del 1998 in termini di residui si calano in un trend consolidato ovvero la maggiore presenza percentuale dei residui del capitolo 3001 - rispetto a quella del capitolo 3002 - emersa in tale anno sia da ricollegare a ragioni del tutto particolari.

In tema di progetti - volti al conseguimento dei cinque obiettivi strategici - va rilevato che nel 1997 essi sono stati 53 e 44 nel 1998.

Nel precedente referto la Corte aveva sottolineato l'esigenza (cfr. precedente paragrafo 2.a) che fosse evitato l'eccessivo frazionamento delle risorse, delle quali andava favorita, per contro, la concentrazione su iniziative di vasto respiro.

Si inquadra in tale esigenza la decisione assunta dall'ente in sede di bilancio di previsione 1999 di ridurre i progetti attuativi dei cinque obiettivi strategici da 44 ad 8.

Tre riguardano le funzioni camerali da consolidare (le funzioni di regolazione del mercato, di informazione economica, di servizio allo sviluppo del territorio), due riguardano i servizi innovativi a favore dei processi di globalizzazione e dell'evoluzione della finanza e delle infrastrutture per le piccole e medie imprese e tre si riferiscono uno alle interconnessioni europee, uno al sostegno formativo e culturale degli imprenditori e l'altro alla definizione di più avanzati standards di servizio da parte del sistema camerale.

Lo stanziamento destinato alla realizzazione di detti otto progetti è stato di 8,33 miliardi.

In sede di conto consuntivo potrà verificarsi se alla drastica riduzione dei progetti corrisponderà la effettiva concentrazione delle risorse.

Quanto ai progetti relativi al biennio in esame non sempre è risultata perspicua la finalizzazione di taluni di essi ai rispettivi obiettivi, a motivo dell'esile collegamento del contenuto dei primi con l'area propria dei secondi.

Mentre, invero, rispetto al ruolo camerale sulla riforma dello Stato e al completamento dell'attuazione della legge n.580 (obiettivo n.1 del 1997), appaiono funzionali il progetto concernente le riforme istituzionali e le autonomie funzionali o il progetto "Consigli", per contro il progetto "Excelsior", (1 miliardo), diretto alla realizzazione d'un sistema informativo per l'occupazione è la formazione (sebbene avente una rilevanza indubbia per il sistema imprese), non appare strettamente coerente con il cennato obiettivo n.1, cui risulta finalizzato²³ (così come gli altri quattro progetti).

La Corte perciò mentre valuta positivamente la concentrazione degli interventi relativi al 1999 in soli otto progetti segnala l'esigenza d'una stretta aderenza dei medesimi ad uno degli obiettivi strategici prescelti, senza la quale difficilmente risulterebbe conseguibile la necessaria razionalizzazione dell'azione amministrativa d'intervento.

Nella relazione amministrativa al consuntivo, poi, accanto alla descrizione dei singoli progetti, andrebbero puntualizzati i dati concernenti, oltre che le relative previsioni di spesa e degli impegni assunti, anche i dati attinenti al grado di realizzazione, desunto dagli importi pagati in ordine a ciascun progetto, incrementati di quelli relativi ai debiti (che costituiscono prova - come dianzi precisato - dell'avvenuta controprestazione).

Sebbene parzialmente, si muove verso tale esigenza il referto del consulente relativo al controllo di gestione, del quale è cenno già nel precedente paragrafo 8.2.²⁴

²³ La stessa discutibile finalizzazione all'obiettivo strategico si riscontra nel 1998 in ordine sempre al progetto Excelsior, collocato nell'ambito del 4° obiettivo (consolidamento delle nuove competenze e sviluppo di nuove tematiche).

²⁴ Si richiama il dato relativo ai 29 (dei 44 prestabiliti) progetti attuati nel corso del 1998 (due sono stati sospesi e 12 sono stati prorogati all'anno 1999 ed 1 è confluito in un altro).

13.2 I risultati del controllo di gestione

In tale documento infatti trovansi considerati, accanto al costo (espresso in giornate-uomo) relativo a ciascun progetto, anche l'importo della previsione e quello della "erogazione", concernenti l'attuazione del progetto; pur con notevoli limitazioni, il referto perciò consente una qualche valutazione in ordine all'attività dell'ente sul versante dei progetti e della loro attuazione.

Quanto al costo, essi hanno richiesto 6.129 giornate-uomo, che hanno prodotto impieghi di risorse per 7.376,3 milioni.

In termini dimensionali - come risulta dai reports finali dei vari progetti esaminati dal Comitato di presidenza il 23 febbraio 1999 - il più rilevante è stato il progetto Excelsior, concernente il sistema informativo per l'occupazione e la formazione, iniziato nel 1997 (interamente finanziato dal fondo sociale europeo e dall'apposito fondo di rotazione del Ministero del lavoro e conclusosi il 31 ottobre 1998 con un impiego complessivo di risorse per 5,05 miliardi (spese previste: 5,6 miliardi).

In tale ultimo anno le spese attuate sono state 2,9 miliardi (a fronte di 1.040 giornate-uomo).

Il progetto "formazione impresa" - ugualmente pluriennale e cofinanziato dal F.S.E. - diretto all'assistenza delle P.M.I. nella valorizzazione delle risorse umane, nel 1998 ha richiesto 133 giornate-uomo e ha comportato l'impegno di risorse finanziarie per 359,4 milioni.

Dalla relazione sul controllo di gestione dovrebbero però in avvenire risultare ulteriori specificazioni, idonee a meglio rappresentare il costo netto a carico dell'ente per la realizzazione di ciascun progetto specialmente nei casi in cui alla medesima siano chiamate per l'acquisizione di servizi strutture esterne all'Unione.

Anche per i progetti poi vanno elaborati appositi indicatori, tanto più impegnativi in quanto sovente la realizzazione ricade non in una sola area ed evidenti sono i nessi tra il controllo di gestione e l'operatività delle singole aree dirigenziali.

Nella citata relazione sul controllo di gestione si espone (paragrafo 4.1) una ripartizione per aree delle risorse finanziarie destinate all'acquisizione di servizi esterni all'Unione per la realizzazione dei vari progetti, ma l'attendibilità dei dati appare relativa, in quanto sia quelli concernenti la previsione (budget) che quelli

relativi agli impegni e ai pagamenti non coincidono con i dati contenuti nel paragrafo 2.²⁵

Prescindendo da tali mancate coincidenze il prospetto per aree (paragrafo 4.1 del referto) espone un indice di scostamento tra previsione e impegni dello 0,24 (vicino cioè ad un quarto della prima e perciò non trascurabile), ma, quanto all'indice di velocità di gestione (espressivo della realizzazione degli impegni), il rapporto tra pagamenti e impegni (0,58 circa) a sua volta non appare realistico e sufficiente, perchè anche i debiti (dei quali non v'è menzione) - e non solo i pagamenti - concorrono alla valutazione del grado di attuazione.

Fatta comunque astrazione dai cennati rilievi e volendo assumere come base di giudizio sia pure di larga massima l'analisi finanziaria per area effettuata in sede di controllo di gestione dei progetti, sono ricavabili da detta analisi i dati di cui al prospetto che segue:

Analisi finanziaria dei progetti per area

Area	Indice di scostamento in % (tra previsioni e impegni)	Indice di velocità di gestione (% di pagamenti)
1) Personale e organizzazione	17,52	6,98
2) Mercato ed estero	75,58	74,1
3) Relazioni internazionali	85,88	1,77
4) Risorse finanziarie	40,73	78,6
5) Attività legislativa e relazioni istituzionali	49,76	16,3
6) Ambiente e infrastrutture	30,38	16,7
7) INDIS (Istituto per la distribuzione)	0	59,28
8) Servizi a rete e politiche regionali	36	41,1
9) Registro imprese e attività legale	51,45	86,4
10) Infrastrutture economico-statistiche	14	75,6

Premesso che dalla relazione del controllo di gestione risultano ottimali le risultanze concernenti l'INDIS (che ha impegnato tutto il budget) e l'area

²⁵ E' quivi esposto (a pag. 4) un totale di risorse finanziarie previste di 9.672 milioni che in base al consuntivo sono indicate in 7.376,3 milioni, mentre dal paragrafo 4.1 le prime sono indicate in 11.540,2 milioni, cui corrispondono impegni per 8.773,3 milioni e pagamenti per 5.086,5 milioni.

"Infrastrutture economico-statistiche" con un utilizzo del budget in ragione dell'86% e l'attuazione dei progetti per oltre tre quinti, va sottolineato che dalla relazione stessa non emerge alcun commento o illustrazione dei dati al fine di rendere ragione delle risultanze più anomale: perchè, ad esempio, l'area relazioni internazionali²⁶ ha impegnato solo il 14,12% del budget assegnato o l'area "mercato unico ed estero" solo il 24,48% o l'area "registro imprese e attività legale" poco meno della metà o l'area "attività legislativa e relazioni istituzionali" poco più della metà etc. dato che i minori impegni possono essere posti in relazione a un sovradimensionato budget o ad un ridimensionamento attuativo di qualche progetto deciso nel corso dell'anno, a circostanze ostative all'impegno emerse presso le strutture esterne considerate ai fini dell'acquisizione di determinati servizi, o ad altre ragioni e, al limite, a inadeguata attivazione dell'area.

Nessun elemento esplicativo inoltre si rinviene in ordine all'emerso differente indice di velocità di gestione, che è risultato compreso tra l'1,77 dell'area "relazioni internazionali" e il 6,98 dell'area "personale e organizzazione di sistema" fino all'86,4 dell'area "registro imprese e attività legale", che rappresenta l'aliquota maggiore di pagamenti sugli impegni assunti.

Secondo l'art.6, c.4 dello statuto il Servizio per il controllo di gestione "verifica la correttezza ed economica gestione delle risorse, rispondendo della propria attività esclusivamente al Comitato", ma in relazione al periodo sperimentale in esame il Comitato non ha potuto certo avere adeguata contezza delle indicate verifiche ed in particolare dell'economicità della gestione.

La Corte perciò sollecita l'Ente a strutturare con urgenza detto Servizio, onde assicurare, ancorchè gradualmente, il concreto funzionamento dello stesso; al riguardo peraltro si richiamano le considerazioni svolte nella parte finale del paragrafo 8 in tema di strutturazione dei controlli interni previsti dal D.Lvo n.286 del 1999.

14. Fondo intercamerale d'intervento

Nell'unita tabella n.6 sono contenuti i dati relativi agli interventi ed alle risorse del fondo nel biennio 1997-1998, ai quali si fa rinvio.

²⁶ Trattasi dell'area che presenta la percentuale minore di impegni rispetto al budget, a differenza dell'INDIS e dell'area "infrastrutture economico-statistiche" che sono risultate le più attive in termini di percentuale d'impegni.

La costituzione di detto fondo si rinviene nell'art.12 c.2, dello statuto che ne "finalizza l'azione a favore delle camere di commercio, delle loro forme associative e articolazioni funzionali, nonchè delle camere di commercio italiane all'estero, ma ne rinvia la tipologia degli interventi e le procedure gestionali ad un regolamento approvato dal consiglio.

Tale organo vi ha provveduto in sede di regolamento sulla gestione finanziaria e patrimoniale, stabilendo all'art.71 che il fondo è gestito dal Comitato di Presidenza ed è costituito annualmente da una quota dell'aliquota contributiva definita in sede di bilancio preventivo a carico delle camere di commercio (art.72).

Quanto alla destinazione delle risorse, sono quivi stabilite tre tipologie di soggetti fruitori: a) le singole camere di commercio in difficoltà di bilancio (per consentire alle medesime di far fronte alle esigenze di funzionamento); b) le singole camere e loro associazioni per progetti di interesse del sistema camerale; c) le camere di commercio italiane all'estero (aderenti ad Assocamerestero) per progetti destinati al miglioramento dei servizi.

Nell'art.72 del regolamento di contabilità è poi stabilito che gli interventi del fondo aventi natura contributiva (cfr. lett. b e c) vanno commisurati alle spese complessive, possono essere anticipati non oltre il 30% e liquidati a saldo solo previa presentazione di documentazione attestante l'avvenuta effettuazione delle spese.

Quanto alle difficoltà di bilancio (sottese alla prima delle indicate tipologie di intervento del fondo), mentre in passato queste erano identificate nel solo ricorso ad anticipazioni bancarie per sopperire ad esigenze di funzionamento (e gli interventi del fondo coprivano i relativi interessi bancari), nel biennio in esame si è affiancata anche l'esistenza di una rigidità di bilancio.

A tal fine è stato ritenuto determinante nel 1997 il rapporto tra spese obbligatorie ed entrate correnti e nel 1998 invece la media nazionale della rigidità di bilancio delle camere di commercio (l'indice è risultato dello 0,52), con l'ammissione all'intervento del fondo di quelle con un indice di rigidità superiore a quella della media nazionale²⁷, senza peraltro consentire loro il raggiungimento di quest'ultima, che avrebbe comportato l'erogazione di 40,2 miliardi, importo questo costitutivo di un multiplo dell'intero Fondo e perciò ridimensionato (mediante erogazioni proporzionali) a 114,4 milioni circa.

²⁷ Le 10 camere ammesse (5 del Nord e 5 del Centro-Sud) presentavano un indice dall'1,33 (Gorizia) allo 0,65 (Teramo). Le altre sono state Vercelli (0,93), Matera (0,91), Rovigo (0,85), Ragusa (0,80), Siena (0,78), Ferrara (0,78), Crotone (0,72) e Biella (0,68).

TABELLA n. 6

**FONDO INTERCAMERALE D'INTERVENTO
(CAP. 3004)**

	1997	1998
A - Disponibilità finanziarie (in milioni)		
- Stanziamento di competenza	1.455	1.750
- %delle entrate camerali imponibili ai fini del contributo associativo	0,10	0,12
- impegni	1.455	1.750
- residui	737	1.050
- ulteriori disponibilità (derivanti da anni pregressi)	200	
- Risorse complessive	1.655	1.750
B - Interventi		
a) - per le camere in difficoltà di bilancio	900	700
- desunte dal ricorso ad anticipazioni bancarie	450 (10)	585,6 (10)
- desunte dalla rigidità di bilancio		
- valutata in base al rapporto tra spese obbl.ed entrate correnti	450 (10)	
- valutata in base alla media nazionale		114,4 (10)
b) - per le camere di commercio italiane all'estero (attuazione di progetti finalizzati)	500	900
c) - per l'attuazione di progetti di sistema da parte delle c.c. di c.c.	255	150

Se si ha riguardo all'entità di quest'ultimo contributo, la cui misura massima è stata di 16,22 milioni (Ragusa) e le minime di 5,44 (Crotone) e di 5,28 (Biella) milioni, sembra difficile attribuire al medesimo una rilevanza decisiva e non invece dispersiva di risorse.

Sotto tale riflesso è da valutare positivamente la decisione del Comitato (delib. n.133 del 6 luglio 1999) che in sede di ripartizione delle risorse del fondo per il 1999 ha devoluto l'intero importo alle camere italiane all'estero e alle camere nazionali per la realizzazione di progetti d'interesse generale di sistema, "tenuto conto che per le camere di commercio in difficoltà di bilancio interviene il fondo di perequazione", come sottolineato dal Presidente (cfr. verbale n.12).

Sottesa a tale decisione appare anche la considerazione svolta dalla Corte nell'ultimo referto - (ricordata nel precedente paragrafo 2, lett. c) - secondo la quale gli interventi del fondo intercamerale d'intervento avevano finito per coincidere di fatto con quelli del fondo di perequazione, onde veniva prospettata all'Ente l'esigenza di una demarcazione di funzioni, peraltro solo avviata con la innovazione esposta.

Occorre infatti istituzionalizzare la medesima, mediante un adeguamento dell'art.70 del regolamento di contabilità (soppressione della lett. a del comma 2) e poi meglio configurare la diversità delle iniziative (sussidiate con i due fondi) attivate dalle camere di commercio italiane e da quelle operanti all'estero.

Quanto al progetto di sistema del 1998, l'importo di 150 milioni era stato originariamente destinato a cinque camere di commercio²⁸ disponibili a partecipare alla realizzazione del progetto "sperimentazione collegamento diretto tra imprese e camere di commercio con prototipo di firma elettronica per il registro delle imprese", finalizzato a consentire un collegamento telematico diretto tra impresa, studio notarile (o altro studio professionale interessato) e camera di commercio.

Peraltro con delibera n.132 del 6 luglio 1999 il Comitato ha ritenuto più produttivo destinare l'intero importo ad Infocamere, impegnatasi a fornire a costo agevolato il "Kit" della sperimentazione anche alle numerose camere di commercio dichiaratesi successivamente interessate, in alternativa, perciò, ad una dispersione di risorse (i 150 milioni programmati).

Tale apprezzabile procedura, sebbene sia prevalsa sullo stretto dettato della norma statutaria (art.12, c.2), pare inquadrabile tuttavia nella previsione del

²⁸ Torino, Milano, Roma, Napoli e Bari.

regolamento di contabilità (art.70, c.2), ove sono menzionati - accanto alle camere e alle loro unioni - anche gli "organismi nazionali".²⁹

Dal documento di bilancio emerge una considerevole consistenza di residui (anche se rispetto al 1996³⁰ in significativa contrazione), risultando infatti l'apposito indicatore, 0,5 nel 1997, aumentato allo 0,6 nel 1998 (quello peraltro relativo allo smaltimento dei residui è stato dello 0,76 nel 1997).³¹

Tali risultanze denotano una vischiosità delle procedure, che ha la sua origine nel ritardo con il quale l'ente procede alla annuale ripartizione delle risorse, (come già accennato dianzi, avvenuta il 15 settembre 1998 per quelle relative a tale anno e il 6 luglio 1999 per quelle relative al medesimo anno).

Trattandosi di interventi non derivanti da stanziamenti etero-decisi, la ripartizione andrebbe utilmente effettuata dal Comitato anteriormente all'inizio dell'anno di riferimento (appena cioè deliberato il bilancio di previsione), in considerazione dei tempi necessari ai fini della presentazione delle domande da parte delle camere di commercio in conformità ai criteri d'intervento decisi dal Comitato, dell'istruttoria e dell'assentimento delle medesime ed infine dell'attuazione delle iniziative.

Se il termine per la presentazione delle domande risulta fissato al 31 dicembre dell'anno di riferimento,³² è conseguenziale lo sfalsamento temporale del procedimento e perciò necessitata la formazione dei residui.

Quanto agli aspetti istruttori emergono vari casi di rinunce o revoche e a tal fine il comitato opportunamente disciplina la sorte delle connesse disponibilità finanziarie, che vanno ad aggiungersi o ad altre tipologie di interventi del fondo relativi allo stesso anno o a quelle dell'anno successivo.³³

²⁹ I progetti di sistema del 1997 riguardavano uno il miglioramento del sistema informativo per la misura dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi camerali e l'altro l'applicazione del nuovo ordinamento contabile camerale che introduce, accanto alla contabilità finanziaria, la contabilità economica.

³⁰ In tale anno l'intero stanziamento (oltre 2 miliardi) impegnato, passò a residui.

³¹ Il consuntivo finanziario del 1998, applicativo della contabilità analitica, non reca la gestione dei residui di ciascun capitolo.

³² Cfr. delibera n.156 del 14 ottobre 1998, relativa ai criteri e modalità di assegnazione dei contributi in favore delle camere di commercio italiane all'estero per il 1998. Opportunamente in sede di ripartizione delle risorse del 1999 il termine per la presentazione della domande è stato anticipato al 31 ottobre di detto anno.

³³ Il regolamento stabilisce poi per l'omessa realizzazione la restituzione dell'anticipo maggiorato dell'interesse legale e per la parziale realizzazione è prevista o la totale restituzione ovvero la proporzionale riduzione del contributo.

La non esiguità delle ricorrenti ulteriori disponibilità derivanti da anni pregressi³⁴ indurrebbe a valutare con maggior rigore la serietà e fattibilità dell'iniziativa per le quali è richiesto l'intervento del fondo.

15. L'Istituto nazionale della distribuzione

Mediante il suindicato istituto - che è un organismo tecnico operante nell'ambito dell'Unione in base a specifico regolamento - l'Unione stessa provvede allo studio dei problemi della distribuzione e dei servizi, della formazione degli operatori del settore, nonché al monitoraggio della tendenza dei prezzi e dei mercati secondo un programma di attività elaborato dal consiglio dell'Istituto ed approvato dal comitato di presidenza dell'Unione.³⁵

Dalla tabella n.5 emergono gli impegni assunti in ciascuno dei due anni in esame, risultati di poco inferiori ad 1 miliardo e pari quasi all'intero stanziamento.

Se l'indice di scostamento tra previsioni ed impegni appare perciò soddisfacente, non così è a dirsi per l'indice di velocità di gestione (dato dal rapporto tra pagamenti di competenza ed impegni), risultato dello 0,32 nel 1997 e dello 0,50 nel 1998, ma decisamente migliore rispetto a quello del 1996 (0,21) e perciò in progressiva crescita.³⁶

Tali risultanze peraltro sono da valutare accanto a quelle relative all'indice di capacità di spesa (dato dal rapporto tra pagamenti totali ed impegni incrementati dai residui iniziali), risultato nel 1997 dello 0,50 ma già migliore di quello del 1996 (0,44).³⁷

³⁴ Nella tabella 6 lo stanziamento di competenza del 1998, pari a 1,75 miliardi, risulta dalla integrazione dell'originario importo di 1,5 miliardi con 250 milioni "derivanti da riaccertamento di residui sui contributi concessi negli anni precedenti, in particolare a progetti proposti dalle Camere di commercio italiane all'estero" (cfr.pag. 39 della relazione amministrativa al consuntivo).

³⁵ Nel 1997 il regolamento dell'istituto è stato modificato per ampliarne i compiti statutari, che comprendono ora anche le tematiche dei servizi alle imprese.

³⁶ Per il 1998 ai pagamenti vanno aggiunti i debiti che attestano comunque l'avvenuta realizzazione delle iniziative.

³⁷ Per il 1998 non è dato effettuare il calcolo per l'assenza di dati sulla gestione dei residui di ciascun capitolo.

Si segnala perciò all'ente l'esigenza di ovviare al rischio di una strisciante lievitazione dei residui³⁸ mediante una revisione dei meccanismi liquidatori della spesa e comunque una più tempestiva assunzione delle spese, che perciò non vanno accumulate sul finire dell'esercizio, tanto più che alla realizzazione degli studi e ricerche istituzionali e di specifiche iniziative l'Istituto non provvede sempre in via autonoma, ma talora anche avvalendosi di altre strutture (partecipate e non).

Appare opportuno poi fornire anche in avvenire - in sede di relazione amministrativa ai consuntivi - brevi indicazioni, così come effettuato nella relazione al 1998, concernenti l'articolazione della spesa complessiva tra quella destinata alla realizzazione degli studi e ricerche istituzionali, quella volta a specifiche iniziative e quella connessa al funzionamento degli organi dell'Istituto.

Quanto a quest'ultima, attestatasi su 49 milioni (pari solo al 5,1% dello stanziamento del capitolo 3005), assume rilevanza la sua conoscenza da parte degli organi responsabili dell'Unione (non tenuti per legge o statuto alla costituzione dell'Istituto), ai quali spetta la valutazione costi-benefici (del Consiglio dell'Istituto fanno parte esperti nel settore della distribuzione, espressivi di professionalità delle quali l'Unione non dispone in modo integrale), nonchè del grado di eventuale potenziamento dell'assetto organizzativo, verso il quale l'Ente è orientato, previo adeguamento del vigente regolamento, anche al fine di rafforzare le modalità di collaborazione con il Ministero dell'industria, le regioni e i comuni e la compartecipazione degli stessi alla struttura dell'organismo.

Quanto all'utilizzazione dello stanziamento, si fa rinvio alla relazione ai consuntivi dei due anni in esame, ove trovano ampia esplicitazione le specifiche finalità degli interventi, tutti coerenti con i compiti istituzionali ed i programmi annuali elaborati dal Consiglio d'Istituto.

Nel 1998 si è reso necessario adeguare il programma per effetto di eventi sopravvenuti incidenti sul settore del commercio, quali il D.L.vo n.114/1998 (riforma del commercio) e la legge n.449 del 28 dicembre '97, il cui art. 11 ha previsto la delega al sistema camerale in materia di incentivi fiscali al commercio e al turismo.³⁹

³⁸ I residui iniziali del 1996 (588 milioni) alla fine dell'esercizio erano diventati 834 milioni e 897 milioni alla fine del 1997.

³⁹ Per effetto di tali normative l'INDIS ha integrato la sua sfera sul versante dell'attuazione di nuovi strumenti di sostegno alle piccole e medie imprese commerciali (gli incentivi fiscali e la c.d. "rottamazione delle licenze") e dello sviluppo del commercio elettronico, nonchè dell'attuazione a livello regionale della nuova normativa per la programmazione dello sviluppo della rete distributiva.

Tra gli interventi più rilevanti vanno ricordati quelli relativi al rapporto annuale sull'andamento del settore commerciale (espressivo dell'analisi delle autorizzazioni commerciali dell'anno precedente ed altresì della proiezione funzionale delle tendenze congiunturali dell'anno in corso), l'attività di partecipazione - mediante il bollettino trimestrale "tendenze dei prezzi" - all'Osservatorio dei prezzi, istituito presso il Ministero dell'industria, il funzionamento dell'Osservatorio delle tariffe (diretto a fornire, in collaborazione con l'ISTAT un quadro delle tariffe nei 20 comuni capoluoghi di regione).

Tra le ricerche più significative vanno poi ricordate quelle relative all'occupazione commerciale (con il concorso, tra gli altri, dell'ISTAT), ai centri commerciali, a due borse di studio istituite dall'INDIS per l'analisi delle ragioni del contenzioso sulla disciplina del commercio, ai servizi innovativi delle imprese (in collaborazione con l'Istituto Tagliacarne).

16. Quote associative ad organismi vari

L'art.2, c.5, lett.d dello Statuto prevede che l'Unione contribuisce all'attività di organismi ed enti aventi finalità d'interesse per le camere di commercio e le categorie e il titolo VIII del regolamento di contabilità disciplina le procedure dell'intervento contributivo.

Nel quadro di tale assetto normativo l'Unione ha speso 1843 milioni nel 1997 e 1994 milioni nel 1998 (cfr. tab.5) pari, rispettivamente, al 4,2% e al 4,46% delle rispettive spese correnti.

Tali aliquote, sebbene non eccessive, corrispondono però a risorse molto vicine a due miliardi, sicchè appare opportuna qualche riflessione.

Ne offrono lo spunto le relazioni amministrative di ciascuno dei due consuntivi, dalle quali emerge che nel 1997 gli organismi beneficiari sono stati 21 e 31 nel 1998.

Se si ha riguardo al valore dimensionale medio risultato di 87,76 milioni nel primo anno e di 62,7 milioni nel secondo, esso appare sufficiente. Tuttavia tale valore dimensionale medio - ove si prescinda dall'Assocamere (quasi 640 milioni), da Eurochambres (325 milioni), da Assefor (259 milioni), dall'Istituto per l'ambiente (200 milioni) e dall'Uniontrasporti (100 milioni) - si colloca su valori vicini ad un

quarto di quello complessivo, per la presenza di numerosi interventi contributivi di esigua entità, specialmente nel 1998 (13 beneficiari di contributi in misura compresa tra 10 milioni e 400 mila lire).

La Corte segnala, pertanto, l'esigenza di assicurare alla gestione dello stanziamento in esame sufficienti margini di efficienza e prioritariamente la stretta aderenza della decisione sui contributi alle finalità d'interesse delle camere e delle categorie produttive, come prescrive la disposizione statutaria,⁴⁰ non senza tralasciare una rigorosa selezione degli interventi stessi che devono assicurare un funzionale concreto apporto e non configurare un simbolico contributo di funzionamento degli organismi sovvenuti.

Il regolamento di contabilità dispone inoltre che la concessione del contributo - unitamente all'entità della anticipazione (entro il 30%) è deliberata dal Comitato di presidenza (art.57, c.2), mentre tale organo dovrebbe solo porre gli indirizzi regolatori dell'utilizzazione dello stanziamento in esame, costituendo materia "riservata all'ambito di autonomia della dirigenza" (art.6, c.5 statuto) l'esplicazione in concreto dell'attività contributiva che d'altra parte va posta in essere in un quadro di programmazione delle risorse (e tale non sembra l'elencazione degli enti in atto sovvenzionati, contenuta nella relazione al bilancio preventivo 1999, ancorchè inquadrati in specifiche aree : cfr. pag.41).

17. Servizi continuativi al sistema camerale e rimborsi contributivi

17.1 Fino al 1997 lo stanziamento del capitolo 3007 è stato destinato solo alle spese per il funzionamento delle commissioni e comitati istituiti dall'Ente.

Dal 1998 per effetto della introduzione della contabilità analitica (e perciò direzionale e per centri di costo) vi sono comprese anche spese connesse allo svolgimento delle funzioni di servizio di sistema camerale (che per la loro natura non sono configurabili come spese di funzionamento dell'ente), svolte dalle singole aree dirigenziali, identificabili in nove centri di costo (responsabili dell'attivazione di gruppi di lavoro su specifici temi, di attività di formazione etc.).

⁴⁰ Il contributo di 5 milioni all'Istituto di studi parlamentari e di 400 mila lire alla Società italiana di statistica costituiscono i casi più evidenti di "lontanissima" connessione con le finalità camerali o gli interessi delle categorie produttive.

La relazione amministrativa al consuntivo 1998 esplicita in tal modo il passaggio dai 164 milioni del 1997 ai 797 milioni del 1998, importo questo, peraltro, lontano dalla dimensione corrispondente alla effettiva funzionalità dei nove centri di costo dell'Ente, sia pure circoscritta ai servizi continuativi al sistema camerale: la previsione infatti relativa al 1999 si è attestata sui 4,23 miliardi.

Nella cennata relazione al consuntivo 1998 - cui si fa rinvio (cfr. pag.99-125) - trova esposizione la varia attività posta in essere nell'ambito di ciascuna delle 9 aree, ma ai fini della adeguata valutazione delle medesime non si rinvencono elementi essenziali costituiti dai dati finanziari relativi sia agli interventi di competenza di ciascuna area sia al costo connesso alle risorse umane impiegate in ognuna.

17.2 I rimborsi alle camere per entrate e proventi diversi, sono costituiti propriamente da restituzioni a tali enti di somme corrisposte in più a titolo di quota associativa, la quale deriva da una previsione dell'Unione in ordine alle entrate delle singole camere di commercio cui segue il calcolo a conguaglio nell'esercizio successivo.

Dalle stime del 1995 produttive di rimborsi per 1.089 milioni nel 1996 si è passati a stime risultate più attendibili, onde i rimborsi sono stati nel 1997 solo 231 milioni, che però sono lievitati a 375 milioni nel 1998.

Peraltro il margine di attendibilità delle previsioni va rapportato anche - e soprattutto - alle stime per difetto, in ordine alle quali l'entità dei recuperi a conguaglio effettuati dall'Ente (che affluiscono al capitolo 1001 dell'entrata) è stata di 2.636,5 milioni nel 1997 e di 2.500 milioni nel 1998.

Rispetto perciò alla previsione delle entrate camerali relative al 1996, produttiva di contributi associativi all'Unione di 24,2 miliardi e delle entrate camerali relative al 1997, cui hanno corrisposto 25,5 miliardi di contributi associativi, lo scarto si è attestato sul 10,8% nel primo anno e sul 9,8% nell'altro.

Trattasi di livelli non proprio trascurabili, tali, perciò, da giustificare la possibile ricerca di metodologie di stima più affidabili, tanto più che i cospicui recuperi, effettuati dall'Unione a conguaglio nell'anno successivo, non sono comprensivi di alcuna aliquota d'interessi (e corrispettivamente, neppure i rimborsi effettuati dall'Unione alle camere).