

Determinazione n. 69/99**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 10 novembre 1999;

visto il testo unico 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 il decreto del Presidente della Repubblica in data 27 ottobre 1962, con il quale l'Istituto nazionale per il commercio estero è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativo agli esercizi finanziari dal 1995 al 1997; nonchè le annesse relazioni del Collegio dei revisori e sintesi dei risultati di bilancio, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente dottor Giovanni LA TORRE 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 1995 al 1997;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi - corredati 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'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1995 al 1997 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE), l'unita relazione con la quale la Corte dei conti riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Giovanni La Torre

IL PRESIDENTE

f.to Francesco Sernia

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO PER IL COMMERCIO ESTERO PER GLI ESERCIZI 1995-1997.

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Ordinamento. - 3. Gli organi. - 4. La struttura. - 4.1 Il Direttore Generale. - 4.2 L'apparato. - 4.3.1 Dotazione organica. - 4.3.2 Consistenza del personale. - 5. Attività istituzionale. - 5.1 La Formazione. - 5.2 L'Informazione. - 5.3 L'Assistenza. - 5.4 La Promozione. - 5.5 Servizi tecnici nel settore agricolo. - 6. La gestione finanziaria. - 6.1 L'ordinamento contabile. - 6.2 Gli adempimenti di bilancio. - 6.3 Il rendiconto finanziario. - 6.3.1 Le entrate. - 6.3.2 Le spese. - 6.3.3 La situazione amministrativa. - 7. La contabilità economica. - 8. La contabilità patrimoniale. - 9. Considerazioni conclusive

PAGINA BIANCA

1. - PREMESSA

La Corte ha riferito sulla gestione dell'Istituto per il Commercio Estero, con il referto allegato alla determinazione del 27 agosto 1996 a tutto il 1994 (vedasi al riguardo atto Camera dei Deputati, XIII Legislatura, Doc. XV, n. 20).

Con l'attuale relazione riferisce in ordine al triennio 1995-1997, ai sensi degli artt. 4, 7 e 12 della legge n. 259 del 1958 nonché dell'art. 3 della Legge n. 20 del 1994 pur non mancando di far menzione di accadimenti di rilievo intervenuti dopo la chiusura di tale ultimo esercizio.

La Corte al riguardo fa riserva di definire quanto prima il referto concernente il 1998, nel quale si terrà conto della profonda mutazione della impostazione contabile del consuntivo, derivante dalle modifiche introdotte con il nuovo regolamento di contabilità.

2. - L'ORDINAMENTO

Il periodo di tempo in esame è stato caratterizzato dall'approvazione della legge 25 marzo 1997, n. 68 che ha profondamente modificato l'ordinamento dell'ICE.

Il Legislatore ha configurato l'Istituto come "ente pubblico non economico". Questa connotazione giuridica è stata ritenuta la più adatta per un'azienda di servizi la cui attività non si configura come commerciale ai fini fiscali e facilita altresì il riconoscimento dell'Istituto come "agenzia governativa".

Per quanto concerne la gestione patrimoniale e finanziaria, la legge prevede una disciplina regolamentare ispirata alle disposizioni del codice civile in materia di impresa, nonché alle specifiche esigenze dell'Istituto. È sancito, inoltre, l'obbligo della certificazione dei bilanci.

Così a otto anni di distanza dalla precedente legge 18 marzo 1989 n. 106 e dopo più di due anni di Amministrazione straordinaria, la vigente legge di riforma dell'ICE (legge 25 marzo 1997, n.68), unitamente al riordino del sistema delle Camere di Commercio (legge 29 dicembre 1993, n. 580), va vista come tassello di un più organico disegno di riforma e di rilancio delle istituzioni preposte al sostegno dello sviluppo e dell'internazionalizzazione delle imprese.

I caratteri salienti della riforma dell'ICE possono essere ricondotti a tre profili: natura giuridica e collocazione istituzionale, struttura organizzativa, disegno del piano di attività.

La precedente L. 106/89 aveva lasciato margini di ambiguità circa le implicazioni operative dell'ICE come ente con "personalità giuridica di diritto pubblico". La legge 68/97, definendo l'ICE un *ente pubblico non economico* ha ratificato la piena dipendenza dell'ICE dal finanziamento pubblico annuale: contributi privatistici allo svolgimento delle attività promozionali e come corrispettivo di servizi di informazione-assistenza devono continuare naturalmente a svolgere un'importante funzione di moltiplicatore dell'efficacia e selezione della domanda, ma viene escluso per l'ICE, a differenza di enti pubblici economici e soprattutto da S.p.A. a capitale pubblico, l'obiettivo di una significativa o addirittura totale autosufficienza economica.

La caratteristica di ente pubblico non economico (EPNE), sia pur dotato di "autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria" (art. 1) è stata rafforzata dall'aver ricondotto il personale dirigente e dipendente nell'ambito dei contratti del

comparto degli EPNE, abbandonando l'assetto ibrido cui l'aveva condotto la L. 106/89 (che prevedeva un contratto autonomo ispirato a quello collettivo del settore assicurativo), con le modifiche introdotte nel 1993 dal decreto legislativo n. 29 (che prevede il rispetto di indirizzi generali e "tetti" di aumento fissati dal Governo, validi per tutto il pubblico impiego).

Come già in precedenza, al personale locale (non di ruolo) assunto dagli uffici esteri, si applicano unicamente le normative del mercato del lavoro locale. Ciò continua a consentire una notevole elasticità sulla rete estera, nonché un risparmio di costi rispetto al trattamento del personale di ruolo cui spetta l'indennità di sede estera (peraltro definita dall'art. 10 c. 3 a livelli non inferiori a 75% di quelli previsti per i corrispondenti livelli del personale del Ministero degli Affari Esteri).

La collocazione istituzionale dell'ICE prevede, come prima, la vigilanza da parte del Ministero del Commercio con l'Estero, con i relativi poteri di nomina dei principali organi, approvazione del bilancio, del piano annuale di attività e della rete organizzativa in Italia e all'estero.

Tuttavia la L. 68/97 introduce, assai più che in precedenza, una serie di raccordi istituzionali allo scopo di integrare l'attività dell'ICE con quella di diversi altri soggetti coinvolti nei processi di internazionalizzazione del made in Italy: le rappresentanze diplomatiche dipendenti dal Ministero degli Affari Esteri (M.A.E.), le Regioni e Province autonome, il sistema camerale, le organizzazioni imprenditoriali private.

Uffici e unità operative dell'ICE all'estero, al di là di una generale cooperazione con le rappresentanze diplomatiche all'estero (anche nel fornire un patrocinio alle iniziative promozionali all'estero al di fuori del Piano promozionale ufficiale), operano in "dipendenza funzionale" dalle rappresentanze diplomatiche stesse per quanto riguarda i rapporti con i governi locali (L. 68/97 art. 3, c. 5 integrata dalla L. 266/97 e dallo Statuto dell'ICE ovvero D.M. 11 novembre 1997, n. 474, art. 4, c. 3) e come tali sono notificate ai governi locali nelle forme richieste per ottenere lo status di Agenzie governative e le conseguenti esenzioni fiscali (L. 68/97 art. 3, c. 4). Tale dipendenza funzionale è necessaria a garantire la massima visibilità presso i governi e gli operatori locali di Ambasciate-Consolati e ICE come braccia operative di un unico sistema pubblico nazionale. Resta naturalmente una dipendenza gerarchica e amministrativa degli uffici esteri dalla direzione generale dell'ICE di Roma, onde garantire responsabilità gestionale e coerenza d'azione col piano di attività e con l'assetto organizzativo dell'Ente.

Sul territorio nazionale, la rete periferica dell'ICE tende a concentrarsi in uffici di ambito regionale, anche di carattere temporaneo, e a seguito di specifici accordi approvati dal Ministero del Commercio con l'Estero a confluire in sportelli polifunzionali promossi dalle Regioni in accordo con il sistema camerale e altri soggetti preposti all'erogazione di servizi per i distretti e i sistemi locali d'impresa.

Le formule di tali accordi sono del tutto flessibili, non necessariamente uniformi tra Regioni e territori diversi, "secondo formule operative da definire nei singoli casi" (art. 3, c. 3).

Si tenga conto, inoltre, delle più ampie autonomie spettanti alle Regioni e alle Provincie autonome in tema di assistenza allo sviluppo economico del territorio.

Le innovazioni introdotte dalla L. 68/97 riguardano, oltre alla già citata flessibilità della rete interna ed estera, gli organi, ma di questi ci occuperemo in seguito.

Le finalità dell'Ente (promuovere, agevolare e sviluppare, con particolare riguardo alle esigenze delle piccole e medie imprese, il commercio italiano con l'Estero) non risultano sostanzialmente modificate rispetto a quelle previste dal D.P.R. 28 settembre 1978, n. 818 riguardante il primo riordinamento dell'Ente.

L'ICE è mantenuto sotto la vigilanza del Ministero del Commercio con l'Estero (art. 1, 2° comma, legge n. 68 del 1997) e sottoposto al controllo della Corte dei conti secondo le modalità di cui all'art. 12 della legge 259 del 21 marzo 1958.

Ai sensi dell'art. 1 e 12 della legge n. 68 del 1997, con decreto del Ministero del Commercio con l'Estero, 11 novembre 1997, n. 474, è stato approvato il nuovo Regolamento riguardante lo Statuto dell'ICE.

Fra le innovazioni più importanti, e salvo quanto si dirà negli specifici paragrafi (organi, personale, gestione contabile, etc....), vanno ricordate la possibilità per l'Ente di stipulare accordi o convenzioni nonché costituire società con soggetti pubblici o privati o partecipare a società già esistenti (art. 3, 2) inoltre nelle regioni dove esiste una pluralità di soggetti pubblici operanti nella erogazione di servizi a supporto dell'internazionalizzazione, gli uffici periferici dell'ICE ed il relativo personale, a seguito di specifici accordi approvati dal Ministero vigilante, possono confluire in nuovi ambiti organizzativi regionali, anche in collaborazione con altri soggetti destinati alla erogazione di servizi per i gestori locali d'impresa, secondo formule da definire nei singoli casi (art. 3, 3) e, infine,

va posta in risalto maggiore la previsione di servizi prestati dietro corrispettivi da determinare secondo modalità stabilite dal Consiglio di Amministrazione (art. 3, c. 3).

Particolare menzione merita l'analisi dei rapporti fra l'Ente ed il Ministero del Commercio con l'Estero che confermano un modello operativo in cui il potere di vigilanza si estende ad attività direttive, propulsive e programmatiche tali da rendere palese uno stretto nesso di strumentalità¹.

Accanto alla generica vigilanza, che si manifesta sotto forma di autorizzazioni (art. 4.4), approvazioni (articoli, 4.4, 10, 11.3, 14, 18.3) attività ispettive, poteri di nomina (art. 5.2) o comunque incidenti sulla vita e sul funzionamento degli organi, il Regolamento, in aderenza ai principi dettati dalla L. 68, prevede direttive, indicazioni di linee promozionali, partecipazioni alla funzione programmatica (art. 7.1 della legge n. 68 del '97) iniziative di coordinamento che comportano un'ampia incidenza sull'attività dell'Ente. Questa incidenza viene altresì stimolata ed alimentata da una serie di referti, relazioni periodiche e proposte che hanno lo scopo di consentire un continuo controllo sullo sviluppo dell'attività gestionale, rendendo ancor più sensibile l'azione del Ministero.

Pertanto la Corte ritiene, che tali ampi poteri non debbono incidere sull'autonomia operativa dell'Ente al quale spetta tradurre in concrete iniziative le linee direttrici programmatiche e curare che l'attività svolta sia improntata a criteri di efficienza ed economicità.

Coerentemente con questo quadro, la nuova normativa non ha riproposto (come invece stabilito dall'art. 7 del D.P.R. 28 settembre 1978, n. 818, ora abrogato) la possibile partecipazione del Ministro del Commercio con l'Estero alle adunanze del Consiglio di Amministrazione anche se l'art. 9 dello Statuto dispone che il Comitato Consultivo è presieduto dal Ministro medesimo o da un suo delegato.

L'esercizio finanziario dell'Ente, secondo quanto disposto dallo statuto del 1997 (art. 12) ha inizio il 1° gennaio e termina il 31 dicembre di ogni anno. La proposta di bilancio preventivo ed il progetto di bilancio consuntivo vengono presentati dal direttore generale e sottoposti al Collegio dei revisori ed ai Consiglieri d'Amministrazione non meno di 15 giorni prima della data della seduta in cui devono essere discussi. Le relative deliberazioni debbono essere adottate rispettivamente entro il mese di ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento ed entro il mese di aprile successivo all'esercizio scaduto.

Le delibere medesime, corredate della relazione del Collegio dei revisori e per il bilancio consuntivo, come già accennato, della relazione di certificazione redatta da una società incaricata

¹ Nesso più che giustificato se si pensa che i trasferimenti operati dal Ministero a favore dell'ICE rappresentano la parte preponderante della spesa ministeriale.

attestante la conformità del bilancio nel suo insieme alle risultanze delle scritture contabili e degli accertamenti predisposti, vengono poi trasmesse al Ministero vigilante entro dieci giorni dalla loro adozione per gli adempimenti di cui all'art. 4, 4° comma, della legge 25 marzo 1997, n. 68.

Una rilevante innovazione contenuta nello Statuto consente che i contributi per la realizzazione del piano annuale conferiti e non utilizzati nel corso dell'esercizio, possano confluire in un apposito fondo, la cui destinazione è vincolata alla realizzazione delle finalità del piano stesso per tutto il corso dell'esercizio successivo. I fondi residui al termine di quest'ultimo periodo integrano le disponibilità finanziarie per la realizzazione del successivo piano.

3. - GLI ORGANI.

Gli organi dell'I.C.E. sono:

- il Presidente,
- il Consiglio di Amministrazione
- il Collegio dei Revisori
- il Comitato Consultivo.

Quanto al Presidente dell'ICE va sottolineata la differente (rispetto al passato) procedura di nomina che in atto è effettuata dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro vigilante (che secondo il precedente ordinamento vi provvedeva autonomamente).

Le attribuzioni del Presidente dell'ICE sostanzialmente sono quelle esercitate dallo stesso in precedenza.

Il Presidente attualmente in carica è stato nominato con decreto del Presidente del Consiglio in data 30 maggio 1997.

L'aspetto più rimarchevole in tema di organi attiene alla prevista semplificazione strutturale del Consiglio di Amministrazione, ridotto nel numero dei suoi componenti (da 35 a 5 membri) ed attualmente composto dal Presidente e da quattro membri nominati con decreto del Ministro vigilante. I componenti del Collegio durano anch'essi in carica quattro anni e possono essere riconfermati una sola volta.

Le principali attribuzioni del Consiglio di Amministrazione, come precisa la legge n. 68 del 25 marzo 1997, (art. 4) hanno assorbito quelle del preesistente Comitato esecutivo.

La logica conseguenza della riforma è stata invero la soppressione del Comitato esecutivo come organo ristretto del Consiglio di Amministrazione, il quale acquista maggiore incisività nella propria operatività. A riguardo si sottolinea che attualmente questo si riunisce con frequenza quindicinale e può conferire deleghe di specifiche funzioni a singoli membri del Consiglio di Amministrazione stesso e ricorrere ad esperti esterni per ottenere supporto tecnico-scientifico su materie in cui manchino all'interno le competenze specialistiche richieste.

Il Consiglio di Amministrazione attualmente in carica è stato nominato con D.M. 19 aprile 1997, e inoltre con decreto ministeriale 30 gennaio 1998 è stato sostituito uno dei membri.

Anche il Collegio dei revisori è stato disciplinato in una composizione più ristretta (tre membri effettivi e due supplenti) in luogo, rispettivamente, di 5 e 2 ed è stato previsto il requisito della iscrizione dei componenti all'albo dei revisori contabili.

Anche per i membri del Collegio dei revisori è prevista la durata in carica per quattro anni con possibilità di conferma per una sola volta.

Il Collegio dei Revisori attualmente in carica è stato nominato il 19 aprile 1997 secondo la procedura di cui all'art. 5 della legge n. 68/97.

Per la partecipazione alle riunioni di detti organi collegiali è previsto - come risulta dall'unito prospetto - un gettone di presenza di 200.000 lire, spettante pure al magistrato delegato della Corte dei conti.

Totalmente nuovo rispetto alla legge 106 del 1989 e notevolmente riveduto rispetto alla struttura delineata dal D.L. 7 luglio 1994, n. 427, convertito in legge 28 ottobre 1994, n. 600 quale supporto dell'amministrazione straordinaria, risulta il Comitato consultivo, istituito dall'art. 4 della legge n. 68/97 e composto di 20 membri. La Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regione ha provveduto alla designazione di n. 5 componenti di sua competenza ed altresì i Ministri interessati (Min. Commercio con l'estero, degli Affari Esteri, dell'Industria e delle Risorse Agroalimentari) in numero di 5, l'Union-Camere (2); le organizzazioni nazionali più significative dell'industria (2); dell'agricoltura (1); del commercio (1), dell'artigianato (1), del credito (1), delle cooperative (1), dei consorzi (1) e delle confederazioni sindacali dei lavoratori (1).

Come accennato in precedenza, il Comitato è presieduto dal Ministro del Commercio con l'estero o da un suo delegato.

Attribuzione principale del Comitato è quella di esprimere pareri obbligatori non vincolanti, sul piano annuale e sulla sua attuazione e pareri facoltativi su materie ad esso sottoposte dal Consiglio d'Amministrazione stesso.