

Determinazione n. 43/2008

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 27 maggio 2008;

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

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto relativi agli esercizi finanziari 2005 e 2006, nonché le annesse relazioni del Consiglio e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Presidente di Sezione dottor Ivo Monfeli 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'Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (UNIONCAMERE) per gli esercizi 2005 e 2006;

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 dalle 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 2005 e 2006 – corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e 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 Ivo Monfeli

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE DELL'UNIONE ITALIANA DELLE CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO, ED AGRICOLTURA (UNIONCAMERE), PER GLI ESERCIZI FINANZIARI 2005 E 2006

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Il quadro normativo di riferimento. - 1.1. Statuto. - 1.2. Regolamento di organizzazione. - 1.3. Regolamento di amministrazione. - 1.4. Regolamento per le ordinazioni in economia. – 2. Gli organi. - 2.1. L'Assemblea. - 2.2. Il Consiglio. - 2.3. Il Comitato di presidenza. - 2.4. Il Presidente. - 2.5. Il Collegio dei revisori. - 2.6. Il Nucleo di valutazione. – 3. La struttura amministrativa e le risorse umane. - 3.1. La struttura amministrativa: l'organigramma. - 3.2. Il Segretario generale. - 3.3. La pianta organica e il personale in servizio. - 3.4. Il rinnovo del contratto collettivo di lavoro del personale dipendente per il periodo 2001-2003. - 3.5. La disciplina della dirigenza. - 3.5.1. La disciplina normativa. - 3.5.2. La disciplina retributiva contrattuale della dirigenza. - 3.6. Il costo del lavoro. - 3.7. Le assenze del personale. - 3.8. La formazione. - 3.9. Gli incarichi di consulenza, studio e ricerca. - 3.10. Le esternalizzazioni di servizi. – 4. I programmi e l'attività istituzionale. - 4.1. La rappresentanza delle Camere di commercio. - 4.2. La consulenza e l'assistenza tecnica alle CCIA. - 4.3. I servizi per lo sviluppo del sistema camerale. – 5. I risultati contabili della gestione. - 5.1. Il procedimento di formazione dei bilanci. - 5.2. Il quadro previsionale 2005. - 5.3. Il quadro previsionale 2006. - 5.4. I dati complessivi delle gestioni 2005 e 2006. - 5.5. La gestione finanziaria. - 5.5.1. Le entrate nel periodo 2005 e 2006. - 5.5.2. Le uscite nel periodo 2005 e 2006. - 5.6. Il risultato di amministrazione. - 5.6.1. La gestione dei crediti-debiti e dei residui. - 5.6.2. La gestione di cassa. - 5.7. Il risultato della gestione economica. - 5.8. Il risultato della gestione patrimoniale. – 6. Le partecipazioni. - 6.1. Le origini delle società partecipate. - 6.2. Il raccordo tra l'Unioncamere e le strutture partecipate. - 6.3. Il processo di riorganizzazione degli ultimi anni. - 6.4. Gli organismi controllati e le partecipate di rilievo. - 6.4.1. Gli organismi controllati. - 6.4.2. I dati e le cifre degli organismi controllati al 31/12/2006. - 6.4.3. I dati e le cifre degli organismi controllati al 31/12/2006. – 7. Fondo di riferimento. - 7.1. Normativa di riferimento. - 7.2. Attività e risultati dell'esercizio 2005. - 7.3. Attività e risultati dell'esercizio 2006. – 8. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, denominata Unioncamere, è un ente pubblico istituito con d.P.R. n.709/1954; cura e rappresenta, ai sensi dell'art. 7 della legge n.580/1993, gli interessi generali delle Camere di commercio e promuove, realizza e gestisce servizi ed attività d'interesse comune alle anzidette Camere e delle categorie economiche che vi sono rappresentate. Effettua la vigilanza sull'Unioncamere il Ministro dello Sviluppo Economico, mentre alla Corte dei conti è attribuito il controllo esterno in forza del decreto-legge 18 giugno 1993 n.8, convertito con modificazioni nella legge 19 marzo 1993 n.68, e dell'art. 13, comma 2, dello Statuto dell'Ente.

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce sul risultato del controllo eseguito, a norma dell'art.100 della Costituzione e dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958 n.259, sulla gestione finanziaria dell'Unioncamere relativa agli esercizi 2005 e 2006, nonché sulle più significative vicende intervenute fino alla data odierna.

Con determinazione n.68 del 25 novembre 2005 la Corte dei Conti ha riferito al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Unioncamere con riferimento agli esercizi 2003 e 2004.¹

¹ La relazione è stata trasmessa al Parlamento il 5 dicembre 2005 (Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIV Legislatura, doc. XV, n. 365).

1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'Unione italiana delle Camere di commercio industria, artigianato e agricoltura, denominata Unioncamere, ha personalità giuridica ai sensi del DPR 30 giugno 1954 n. 709 ed esercita in regime d'autonomia funzionale le attribuzioni previste dalla legge 29 dicembre 1993 n. 580 e dalle altre leggi. Fanno parte dell'Unioncamere le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e la Chambre della Valle d'Aosta. A norma dell'articolo 22 della legge 29 dicembre 1993 n. 580, possono essere ammesse in una sezione separata le Camere di commercio estere operanti in Italia e riconosciute dal Governo italiano. L'Unioncamere ha sede legale in Roma e sede di rappresentanza e di servizio a Bruxelles.

L'Unioncamere cura e rappresenta gli interessi generali delle Camere di commercio - anche in quanto autonomie funzionali a norma dell'articolo 1 comma 4 lettera d) della legge 15 marzo 1997 n. 59 - e delle loro forme associative e articolazioni funzionali. Cura i rapporti del sistema con le istituzioni internazionali, nazionali e regionali - anche tramite le Unioni Regionali - e con le categorie, elabora indirizzi comuni, promuove e realizza iniziative coordinate, sostiene l'attività del sistema camerale in tutte le sue articolazioni, anche per favorirne lo sviluppo a rete. L'Unioncamere promuove, realizza e gestisce, direttamente o per il tramite di proprie aziende speciali, nonché mediante la partecipazione ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi e a società anche a prevalente capitale privato, servizi e attività d'interesse delle Camere di commercio e delle categorie economiche.

In quanto rappresentativa delle Camere di commercio, l'Unioncamere, sviluppa inoltre ogni iniziativa utile a favorire l'internazionalizzazione dell'economia italiana e la presenza delle imprese italiane sui mercati mondiali, anche valorizzando l'attività delle Camere di commercio Italiane all'estero e promuovendo e partecipando alle loro forme associative. Assicura il necessario coordinamento del sistema camerale italiano con i sistemi di camere di commercio sia nell'Unione Europea che nei paesi terzi e realizza iniziative rivolte alla diffusione della conoscenza all'estero dei sistemi produttivi italiani. Promuove e coordina l'utilizzo da parte del sistema camerale delle linee d'azione, dei programmi, dei piani e dei fondi comunitari, anche d'intesa con le categorie economiche, operando sia quale referente della Commissione o d'altri organismi dell'Unione europea, che quale titolare degli interventi. L'Unioncamere, inoltre:

- a) costituisce commissioni, comitati e consulte, istituti, centri specializzati, osservatori;
- b) promuove e realizza studi, indagini e ricerche e collabora anche ad attività di studio e ricerca condotte da enti ed organismi nazionali, esteri e internazionali;
- c) organizza congressi, convegni, conferenze e missioni a carattere nazionale e internazionale, anche in favore delle Camere di commercio e delle categorie economiche;
- d) contribuisce all'attività di organismi ed enti aventi finalità d'interesse per le Camere di commercio e le categorie;
- e) esercita i compiti e le funzioni attribuiti da norme di legge o da atti aventi valore di legge;
- f) stipula, in rappresentanza del sistema camerale, con il Governo e con le amministrazioni centrali dello Stato, anche autonome o con enti pubblici nazionali accordi di programma, intese, convenzioni anche per il coordinamento delle iniziative del sistema camerale;
- g) assume ogni altra iniziativa per lo sviluppo del sistema camerale.

L'Unioncamere è legittimata ad assumere ogni iniziativa, anche giudiziaria, per la tutela della denominazione e delle prerogative delle Camere di commercio in Italia, anche ai sensi dell'articolo 22 comma 2 della legge 29 dicembre 1993 n. 580, nonché ad intervenire nei procedimenti amministrativi riguardanti gli organismi e le attività del sistema camerale, ai sensi dell'articolo 9 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

1.1 Statuto

Lo Statuto dell'Ente ne recepisce la compiuta disciplina ordinamentale approvata, come precisato nei precedenti referti, dall'Assemblea nell'adunanza del 5 luglio 1994 ed approvata con DPCM del 5 gennaio 1995.

Per quanto si riferisce al biennio di riferimento, deve farsi menzione delle modifiche all'articolo 6 dello statuto apportate dall'Assemblea nella seduta del 16 dicembre 2005; modifiche con le quali si è deciso di ampliare da due a tre i mandati per i quali è possibile rieleggere i componenti del Comitato di presidenza; una scelta dettata con l'intento di mantenere il parallelismo tra le regole della rielezione dei Presidenti camerali nelle loro camere di commercio e quella dei Presidenti camerali quando assumono la carica di consiglieri dell'Unioncamere e

sono quindi eletti in Comitato di presidenza.

1.2 Regolamento di organizzazione

L'adozione del regolamento di organizzazione degli uffici è richiesta dall'art. 6, comma 2, lettera d), dello Statuto dell'Unione dopo la modifica disposta con DPCM 13 aprile 2000, pubblicato sulla G.U. n.125 del 31 maggio 2000, e la relativa competenza è riservata al Comitato di presidenza.

Il regolamento indica i principi fondamentali di organizzazione e di composizione della pianta organica, i procedimenti di selezione del personale e della dirigenza, i criteri per l'individuazione delle funzioni dirigenziali e le modalità di preposizione ad esse; definisce altresì i sistemi operativi di gestione, valutazione e controllo delle attività e delle prestazioni.

In particolare, il regolamento di organizzazione, in linea con i principi del titolo I del d.lgs. n.165/2001, disciplina i procedimenti relativi all'organizzazione interna ed alla pianta organica, la selezione del personale e della dirigenza, i criteri per l'individuazione delle funzioni dirigenziali, i sistemi operativi di gestione, valutazione e controllo delle attività e delle prestazioni, le modalità di informazione degli organi sull'andamento delle attività e di esercizio del controllo direzionale e operativo di gestione e le modalità di valutazione delle prestazioni del Segretario generale e della dirigenza.

Il Comitato di presidenza aveva proceduto alla sua approvazione con deliberazione n.145 del 21 novembre 2001 in assenza dell'approvazione del nuovo CCNL, essendosi a ciò risolto nel superiore interesse istituzionale, atteso il protrarsi delle trattative presso l'ARAN. E, sempre in attesa del CCNL, nel febbraio 2002 l'Ente ha adottato una integrazione in materia di selezione del personale da assumere a tempo determinato (delib. n.19/2002) per colmare una lacuna normativa in materia.

Successivamente, con deliberazione del 19 gennaio 2005, il Comitato di presidenza ha modificato il secondo periodo del comma 7 dell'art. 23, nel senso che la graduatoria stilata a conclusione delle prove di esame possa essere utilizzata per il periodo di un anno, prorogabile fino ad un massimo di un ulteriore anno.

1.3 Il regolamento di amministrazione

Nella precedente relazione la Corte aveva rilevato come l'attuale ordinamento amministrativo dell'Ente, oltre a rispecchiare puntualmente e correttamente l'impostazione in materia di rilevazione contabile dei fatti di gestione disposta per le

Camere di commercio con D.M. n.287/1997, fosse correttamente conforme ai principi e agli strumenti previsti per gli enti pubblici dalla legge 280 del 1999, avendo l'Ente adottato dal 1998 un sistema di contabilità integrata (contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale), e introdotto documenti di bilancio (stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa) di derivazione civilistica ed avendo dato evidenza, negli stessi documenti finanziari, alle disposizioni in materia di assegnazione di budget alle unità previsionali di base facenti riferimento, all'interno dell'Ente, alle singole aree dirigenziali; tutto ciò in applicazione dell'art. 1, comma 3, della legge n.280/1999 in ordine al recepimento dei principi posti dall'art.5 della legge n.94/1997, ed attuati con il d.lgs. n.279/1997, riguardanti il bilancio dello Stato, e della circolare dell'allora Ministero del tesoro (ora dell'economia e delle finanze) n.39 dell'11 dicembre 2000 (riportata nella G.U. n.32 dell'8 febbraio 2001).

In particolare la Corte aveva preso atto delle modifiche apportate agli schemi di preventivo e di rendiconto finanziario, attraverso le quali l'Ente, come richiamato nel precedente referto, aveva correttamente allocato la gestione di cassa di tutti i pregressi crediti e residui attivi e di tutti i pregressi debiti e residui passivi in due distinte voci, al di fuori della gestione di competenza.

Tale impostazione è stata mantenuta nella contabilità relativa al biennio di riferimento.

Nel precedente referto era stato inoltre posto in risalto come nell'ordinamento contabile dell'Ente continuasse a mancare un'appropriata statuizione che valesse a correlare le situazioni creditorie e debitorie a puntuali atti costitutivi di obbligazioni giuridiche ed a consentire da parte del Collegio dei revisori il preciso riscontro della corretta collocazione dei crediti e dei debiti, e ciò anche al fine della veritiera rappresentazione delle risultanze patrimoniali, delle quali essi costituiscono, a differenza dei residui (collocati tra i conti d'ordine), una significativa componente.

Tale osservazione era suffragata dalla pressoché puntuale coincidenza tra gli accertamenti ed i crediti da una parte e gli impegni ed i debiti dall'altra.

In proposito l'Ente, con una relazione tecnica allegata alla delibera del Consiglio n.16 del 29 maggio 2002 di riaccertamento dei residui alla data del 31.12.2000, aveva illustrato in modo puntuale la metodologia delle verifiche eseguite sui singoli documenti e provvedimenti di entrata e di spesa, nonché sui singoli contratti in essere, al fine di consentire l'accertamento a fine esercizio dell'esistenza, a fronte degli stessi documenti, di prestazioni e controprestazioni rese, e conseguentemente una definizione certa tanto dei crediti e dei debiti da

iscrivere rispettivamente nelle attività e nelle passività dello stato patrimoniale, quanto dei residui attivi e passivi da allocare nei conti d'ordine del bilancio d'esercizio, con il che doveva ritenersi soddisfatta l'esigenza rappresentata dalla Corte.

Tale metodologia è stata mantenuta ed ha trovato puntuale applicazione nel biennio di riferimento.

Va, comunque, riferito che Il D.P.R. 2 novembre 2005, n.254 "Regolamento per la gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di commercio" ha profondamente innovato il sistema di contabilità delle Camere di commercio obbligando le stesse ad adottare, a partire dall'esercizio 2007, una contabilità unica economico-patrimoniale in luogo di quella integrata prevista dal sopra citato D.M. 287/97. In conseguenza di ciò, l'Unioncamere ha ritenuto di dover provvedere ad una riforma del proprio ordinamento contabile attraverso la stesura di un nuovo regolamento di amministrazione da applicare in via definitiva con l'anno 2009 e in via sperimentale con l'esercizio 2008. La riforma è stata approvata dal Consiglio con deliberazione n. 41 del 21 novembre 2007.

1.4 Regolamento per le ordinazioni in economia

Il 1° luglio 2006 è entrato in vigore il Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n.163, recante il nuovo Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, in attuazione delle Direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE.

Il codice degli appalti ha innovato profondamente la disciplina della contrattualistica delle pubbliche amministrazioni, quindi anche delle Camere di commercio e dell'Unioncamere. Per le Camere di commercio, ne risulta modificato il d.P.R. n.254 del 2005, entrato in vigore nell'anno 2006; per l'Unioncamere, vengono abrogate diverse norme del Regolamento di amministrazione e contabilità in vigore, molte delle quali sono direttamente sostituite dalle norme del codice.

L'articolo 125 del D. Leg.vo n.163/2006 consente il ricorso alle procedure in economia per lavori in caso di importi non superiori a euro 200.000 IVA esclusa, per servizi e forniture per importi inferiori a euro 211.000 IVA esclusa; il ricorso a questa procedura, ugualmente rispettosa della trasparenza e della pari opportunità, ma meno formalizzata, è però possibile a condizione che (comma 10) l'acquisizione avvenga in relazione all'oggetto e per importi preventivamente individuati con provvedimento di ciascuna amministrazione precedente.

L'Unioncamere ha pertanto predisposto un provvedimento regolamentare redatto sulla base delle norme del codice degli appalti e del D.M. 3 dicembre 2004

in materia di ordinazioni in economia per le Camere di commercio, in modo da non discostarsi dalla disciplina generale e da quella specifica in vigore per il sistema camerale anche dopo l'adozione del nuovo codice degli appalti.

Considerato che la materia riveste particolare urgenza, dato che, senza un regolamento, tutte le procedure di acquisto di beni e servizi sono soggette a regole procedurali molto costose sia in ordine di tempo, che di oneri di pubblicità, nonché di procedure interne ed esterne tali da rallentare di gran lunga l'operatività dell'Ente, anche in presenza di acquisti di poco valore, il Consiglio dell'Unioncamere nella seduta del 18 ottobre 2006 ha approvato il nuovo regolamento per le spese in economia.

2. GLI ORGANI

Ai sensi dell'articolo 3, dello Statuto dell'Ente, sono organi dell'Unioncamere l'Assemblea, il Consiglio, il Comitato di presidenza, il Presidente e il Collegio dei revisori.

Gli organi durano in carica tre anni dalla data di elezione; la durata del Collegio dei revisori è disciplinata dall'articolo 2400 del codice civile. I consiglieri ai quali, durante il periodo di carica, viene meno la qualifica di presidente di camera di commercio, scadono a questa data e decadono dalla carica. I compensi per i componenti degli organi sono determinati ai sensi degli articoli 2389 e 2402 del Codice Civile. Di seguito, si riportano, sinteticamente, la composizione, la durata e le attribuzioni.

Nel corso del 2005 e del 2006 si sono tenute le due Assemblee istituzionali previste all'art 4 dello Statuto.

Le adunanze del Consiglio sono state 12 nell'anno 2005 e 8 nell'anno 2006.

Le riunioni del Comitato di presidenza sono state 19 nel 2005 e 13 nel 2006.

Il Collegio dei Revisori dei Conti ha partecipato a tutte le riunioni degli organi come previsto dall'articolo 8 dello Statuto e ha effettuato per l'espletamento dei propri compiti 20 riunioni nell'anno 2005 e 17 nell'anno 2006.

Gli emolumenti degli organi sono stati disciplinati dalla delibera n.5 del 27 giugno 2001 che ha stabilito che, oltre al gettone di presenza, che viene riconosciuto anche al Magistrato delegato al controllo, ai componenti del Consiglio e del Comitato, spetti un'indennità correlata all'effettiva partecipazione alle sedute. Di seguito viene riportato il quadro delle misure delle indennità e degli altri emolumenti vigenti nel periodo 2005-2006.