

Determinazione n. 48/2009

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 17 luglio 2009;

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 il quale l'Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (UNIONCAMERE) è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto relativo all'esercizio finanziario 2007, 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 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 l'esercizio 2007;

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

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n.259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2007 – corredato delle 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.

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 E AGRICOLTURA (UNIONCAMERE) PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

SOMMARIO

PREMESSA. - 1. Il quadro normativo e programmatico di riferimento. - 1.1 Statuto. - 1.2. Il Regolamento di organizzazione. - 1.3. Il Regolamento di amministrazione. - 1.4. Il 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. La sottoscrizione della preintesa relativa al rinnovo del contratto collettivo di lavoro del personale dipendente per il periodo normativo 2003-2005 e il biennio economico 2004/2005. - 3.5. La disciplina della dirigenza. - 3.5.1. La disciplina normativa. - 3.5.2. La disciplina retributiva. - 3.6. Il costo del lavoro. - 3.7. Le assenze del personale. - 3.8. La formazione. - 4. I programmi e l'attività istituzionale. - 4.1. La rappresentanza e l'assistenza delle Camere di commercio. - 5. I risultati contabili della gestione. - 5.1. Il procedimento di formazione dei bilanci. - 5.2. Il quadro previsionale 2007. - 5.3. Quadro di sintesi e valutazione dei dati consuntivi 2007. - 5.4. La gestione finanziaria. - 5.4.1. Le entrate nel 2007. - 5.4.2. Le uscite nel 2007. - 5.5. Il risultato di amministratore. - 5.5.1. La gestione dei crediti-debiti e dei residui. - 5.5.2. La gestione di cassa. - 5.6. Il risultato della gestione economica. - 5.7. 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. Il dibattito sulle società partecipate. - 6.5. Le principali novità intervenute nel 2007. - 6.6. Le società «*In house*» dell'Unioncamere. - 6.7. Le altre società partecipate. - 6.8. Altre partecipazioni. - 7. 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'articolo 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'articolo 13, comma 2, dello Statuto dell'Ente.

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce sul risultato del controllo eseguito, a norma dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958 n.259, sulla gestione finanziaria dell'Unioncamere relativa all'esercizio 2007, nonché sulle più significative vicende intervenute fino alla data odierna.

Con determinazione n. 43 del 27 maggio 2008 la Corte dei Conti ha riferito al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Unioncamere relativamente agli esercizi 2005 e 2006¹.

¹ La relazione è stata trasmessa al Parlamento (Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XVI Legislatura, DOC XV n.11).

1. Il Quadro normativo e programmatico di riferimento

L'Unione Italiana delle Camere di commercio industria, artigianato e agricoltura, denominata Unioncamere, ha personalità giuridica ai sensi del d.P.R. 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 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, 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 D.P.C.M. del 5 gennaio 1995.

Per quanto si riferisce all'anno 2007, l'Assemblea ha modificato lo statuto nella seduta del 13 dicembre 2007; modifiche recepite con D.P.C.M. del 21 aprile 2008, pubblicato in G.U., serie generale, n. 132 del 7 giugno 2008.

1.2 Il Regolamento di organizzazione

L'adozione del regolamento di organizzazione degli uffici è richiesta dall'articolo 6, comma 2, lettera d), dello Statuto dell'Unione dopo la modifica disposta con D.P.C.M. 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 decreto legislativo 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 (delibera n. 19/2002) per colmare una lacuna normativa in materia.

Successivamente, con delibera del 19 gennaio 2005, il Comitato di Presidenza ha modificato il secondo periodo del comma 7 dell'articolo 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 dei conti 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 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'articolo 1, comma 3, della legge n.280/1999 in ordine al recepimento dei principi posti dall'articolo 5 della legge n.94/1997, ed

attuati con il decreto legislativo 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 dei conti 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 all'anno 2007.

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.

1.4 Il Regolamento per l'ordinazione in economia

Il 1 luglio 2006 entrava 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 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 molte norme del Regolamento di amministrazione e contabilità in vigore, molte delle quali sono direttamente sostituite dalle norme del codice.

L'articolo 125 del decreto legislativo 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.

Il Consiglio dell'Unioncamere nella seduta del 18 ottobre 2006 ha approvato il nuovo regolamento per le spese in economia 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.

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 ed 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.

Nel corso del 2007 si sono tenute le due Assemblee istituzionali previste all'art 4 dello Statuto. Le adunanze del Consiglio sono state 8 con 42 provvedimenti adottati, mentre le riunioni del Comitato di Presidenza sono state 14 con 114 provvedimenti adottati.

Il Collegio dei revisori dei conti ha partecipato a tutte le riunioni degli organi come previsto dall'articolo 8 dello Statuto ed ha effettuato, per l'espletamento dei propri compiti, 17 riunioni nell'anno 2007.

Gli emolumenti degli organi sono stati disciplinati dalla delibera n.5 del 27 giugno 2001 che ha stabilito che, oltre al gettone di presenza, 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 2007.

Indennità di carica spettante al Presidente	euro	52.000,00
Indennità di carica spettante ai componenti del Consiglio	euro	5.164,57
Indennità di carica spettante ai componenti del Comitato	euro	7.746,85

Le indennità di carica sopra indicate sono così correlate alle effettive partecipazioni alle sedute:

Presenze superiori al 75% delle riunioni	100% dell'indennità
Presenze tra il 75% e il 50% delle riunioni	75% dell'indennità
Presenze tra il 30% e il 50% delle riunioni	50% dell'indennità
Presenze inferiori al 30% delle riunioni	30% dell'indennità

Il gettone di presenza è fissato in euro 258,22 lordo per seduta di ciascun organo.

Indennità spettanti al Collegio dei revisori:

Presidente	euro	14.460,79
Componenti effettivi	euro	9.296,22
Componenti supplenti	euro	3.098,74

Ai componenti del Collegio dei revisori non compete il gettone di presenza per le riunioni del Collegio, ma solo per la partecipazione alle sedute degli altri organi.

2.1 L'Assemblea

L'Assemblea, organo primario dell'Ente, è composta dai Presidenti delle Camere di commercio. Ad essa spetta definire su base triennale le strategie e le linee di sviluppo del sistema camerale e le linee generali programmatiche dell'attività dell'Unione, approvare i bilanci previsionali ed i conti consuntivi, determinare la misura dell'aliquota annuale di contribuzione delle Camere, deliberare sulle modifiche statutarie ed eleggere il Presidente ed i membri del Consiglio e del Collegio dei revisori (articolo 4 Statuto).

L'approvazione del bilancio preventivo, in particolare, è contestuale all'approvazione di apposita relazione amministrativa bipartita tra la definizione delle linee generali programmatiche dell'attività dell'Ente (articolo 4, comma 4, lettera b, Statuto) e la programmazione di progetti specifici.

A tale documento si sovrappone quello di definizione delle strategie e delle linee di sviluppo dell'Ente quale principale atto di programmazione generale.

2.2 Il Consiglio

Composto dal Presidente di Unioncamere, dai Presidenti delle Unioni regionali e da dieci membri eletti dall'Assemblea al proprio interno; ne fanno parte, altresì, di diritto, il precedente Presidente, i Presidenti di Assocamerestero, della Sezione delle Camere di commercio miste, di InfoCamere S.c.p.a. e della Fondazione Tagliacarne.

Il Consiglio ha competenza a convocare l'Assemblea ed a proporle le linee di sviluppo del sistema camerale, a predisporre il bilancio previsionale ed il conto consuntivo, ad approvare le variazioni di bilancio, ad individuare i programmi, gli obiettivi e le priorità dell'Unione in base alle linee fissate dall'Assemblea con destinazione delle relative risorse, ad approvare il Regolamento di amministrazione e contabilità, ad amministrare il fondo di perequazione, ad eleggere fino a cinque vice Presidenti ed a nominare, su proposta del Presidente, il Segretario generale ed i vice segretari generali (articolo 5 Statuto).