

6 – I MODI GESTORI DI ATTUAZIONE DELLE NORME DI CONTENIMENTO DELLA SPESA

6.1 – Spese per organi collegiali e altri organismi

Per gli anni considerati l'ente risulta inserito nell'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto consolidato formato dall'Istituto nazionale di statistica. Al riguardo, per il 2008 può farsi rinvio a quanto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 176/2007 e, con riferimento al 2009, a quanto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 178/2008. Di tal che esso deve ritenersi assoggettato alle limitazioni di spesa che, previste in numerose disposizioni normative, sono trattati nel presente capitolo.

Per quanto attiene alla spesa per gli organi collegiali, occorre premettere che sino a tutto il 2009 l'ente, oltre al compenso previsto per i componenti dei vari organi, ha corrisposto per ciascuna partecipazione a riunioni degli organi di amministrazione e di revisione un gettone di presenza, dell'importo unitario lordo pari a € 258,22. Il numero medio annuo di sedute è stato di 4 per il consiglio generale, 7 per il comitato esecutivo, 15 per l'ufficio di presidenza, 25 per il collegio dei revisori. Sono stati poi corrisposti a piè di lista rimborsi-spesa per viaggi e soggiorni. Non sono stati erogati - va infine rilevato - compensi in natura o altri "benefit".

In tema di compensi erogati agli organi degli enti e, in generale, in tema di spesa complessiva effettuata per il funzionamento degli organi in questione, il legislatore è ripetutamente intervenuto al fine di realizzare i risparmi di spesa ritenuti necessari. Nel dettaglio, tali interventi possono essere così riassunti:

- a. a decorrere dal 2007 i compensi, retribuzioni, gettoni e simili corrisposti ai componenti degli organi d'indirizzo, direzione e controllo, monocratici o collegiali, degli enti che, come l'Unioncamere, sono ricompresi nel conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni, vanno ridotti del 10% rispetto all'ammontare in essere alla data del 30 settembre 2005 (ciò ai sensi dell'art. 1 comma 505 della legge n. 296/06 e dell'art. 1 comma 58 della legge n. 266/05).
- b. nel 2008 la spesa complessiva sostenuta per gli organi collegiali diversi quelli indicati al precedente punto a) deve essere ridotta del 30% rispetto all'ammontare della spesa erogata nel 2007 (cfr. art. 61 comma 1 del decreto legge n. 112/08.)
- c. i risparmi realizzati in applicazione della summenzionata normativa vanno versati al bilancio dello Stato (cfr. art. 61 comma 14 del decreto legge n. 112/08).

Ciò premesso, vanno riscontrati i modi in cui l'ente ha ritenuto di adempiere

agli obblighi posti dalle disposizioni normative dianzi menzionate.

Al riguardo, utilizzando i dati contenuti nella relazione della Corte dei conti per gli anni 2005 e 2007, nonché i dati esposti nei bilanci dello stesso ente per gli stessi esercizi, oltre che - ovviamente - quanto risultante dai bilanci relativi ai due esercizi considerati nella presente Relazione, è possibile costruire le seguenti tabelle, concernenti - la prima - l'ammontare delle sole indennità erogate nel 2005 ai componenti degli organi direttivi, di amministrazione e di revisione, mentre la seconda concerne il raffronto delle indennità, compensi e gettoni (dell'importo di € 258,22) erogati nel 2005 e negli anni 2008-2009 considerati nella presente relazione (per l'anno 2007 la Corte dei conti ha già riferito).

Indennità degli organi (situazione 2005)

Presidente	52.000
Componente del consiglio generale	5.164
Componente del comitato esecutivo	7.746
Presidente del collegio dei revisori	14.460
Componente effettivo del collegio dei revisori	9.296
Componente supplente del collegio dei revisori	3.098

Indennità, compensi e gettoni degli organi (raffronto tra il 2005 e il 2008-2009)

	2005	2008	2009
Presidente	52.000	52.000	69.633
Compensi + gettoni comitato esecutivo e Vice-Presidenti (solo per 2009)	173.905 Compensi 92.058 + Gettoni 81.846	196.770 Compensi 127.823 + Gettoni 68.947	349.033 205.184 (Ind. V. Presidenti) + 115.702 (comitato esecutivo)+ 28.147 (gettoni)
Compensi + gettoni consiglio generale	259.477 Compensi 161.350+ Gettoni 98.127	243.509 Compensi 174.304+ Gettoni 69.205	36.410 (solo gettoni)
Compensi + gettoni collegio dei revisori	65.590 Compensi 57.843+ Gettoni 7.746	61.974,96 Compensi 57.843+ Gettoni 4.131	65.848 Compensi 57.843+ Gettoni 8.005
Nucleo di valutazione	31.646	51.458	44.291
Totale	582.619	605.714	565.217

Con riferimento al dato complessivo del 2005 nella tabella che precede, va chiarito che, nel determinare il dato-base sul quale applicare la riduzione del 10%, si sono considerate soltanto le "voci" di spesa compatibili con l'ammontare complessivo dell'omologa spesa sostenuta dall'ente nel 2008 e nel 2009. Con specifico riferimento al 2009 - va inoltre osservato - si è tenuto conto, ai fini della costruzione della tabella che precede, del fatto che hanno operato, con apposito compenso, alcuni vice-presidenti, al contempo anche componenti del comitato esecutivo. Ne consegue che i

compensi ad essi attribuiti vanno computati tra i compensi del comitato esecutivo, inteso quale organo con funzioni di "consiglio di amministrazione" dell'ente.

Ciò detto, non si può non rilevare che l'ente non si è conformato alle riduzioni di spesa sopra indicate sub a), come emerge dalla tabella in questione. Infatti, anche tenendo conto del fatto che la summenzionata riduzione del 10% opera nel senso di porre un "limite di spesa complessivo per i capitoli interessati" (secondo l'interpretazione offerta nella Circolare n. 5544 emessa dal Ministero dello Sviluppo Economico in data 15 giugno 2006), i totali indicati nella tabella che precede dimostrano comunque che l'ente non ha provveduto – né nell'anno 2008 né nell'anno 2009 - a ridurre, nella suddetta misura del 10%, l'ammontare delle indennità, compensi e gettoni spettanti ai componenti dei propri organi di direzione, amministrazione e revisione. Trattasi, peraltro, di obbligo tuttora in essere, come risulta dalla circolare n. 2 della Ragioneria Generale dello Stato in data 22 gennaio 2010, dove, in riferimento ai bilanci di previsione del 2010, testualmente si precisa che, fermo restando il "taglio" del 10% disposto dall'art. 1 comma 58 della legge n. 266/05 "non sussistono i presupposti per rideterminare, in aumento, le misure dei compensi ai componenti degli organismi collegiali di direzione, amministrazione e controllo stabiliti a 30 settembre 2005". Si confida, quindi, che, rivedendo tutta la materia dei compensi, l'ente si adegui effettivamente a siffatto obbligo di legge.

L'operato dell'ente trova spiegazione nel fatto che le riduzioni di spesa per gli organi di direzione, amministrazione e revisione sono state dimensionate nel 2008 e nel 2009, computando, ai fini della determinazione del montante-base alla data del 30.9.2005, tutte le spese all'epoca sostenute per qualsiasi organo collegiale, anche diverso dagli organi di direzione, amministrazione e revisione, per i quali si è ritenuta applicabile la richiamata riduzione del 10%. In tal modo, l'ente ha individuato per il 2005 un più ampio montante-base pari a € 673.829 (vedi al riguardo la deliberazione n. 3 in data 28 febbraio 2007 approvata dal consiglio generale, ora denominato "comitato esecutivo"), rispetto al quale risulterebbero realmente ridotte nei limiti di legge le spese in questione, calcolate però – negli anni considerati - soltanto in riferimento agli organi di direzione, amministrazione e revisione. In altri termini, la comparazione è stata effettuata tra montanti composti da voci di spesa non corrispondenti.

6.2 – Spese per collaborazioni e consulenze

Il legislatore si è ripetutamente impegnato nel tentativo di ridurre le spese in questione vuoi aumentando il livello dei requisiti oggettivi e soggettivi che consentono

all'amministrazione pubblica di conferire incarichi del genere vuoi ponendo dei limiti alla spesa complessiva – per il 2008 il 40%, poi ridotto al 30% per il 2009 - rispetto alla spesa "storica" registrata, allo stesso titolo, nel 2004.

Il legislatore ha poi inteso rendere più rigoroso il meccanismo procedimentale di conferimento degli incarichi di consulenza, obbligando gli enti pubblici a pubblicare "on line" sul proprio sito ufficiale l'elenco di tutti gli incarichi conferiti (ivi compresi sia quelli di natura occasionale che quelli di collaborazione coordinata e continuativa) e prevedendo, altresì, con effetto dall'esercizio 2009, la sanzione dell'inefficacia del conferimento in caso di mancata pubblicazione dell'incarico (vedi al riguardo l'art. 3 comma 18 della legge finanziaria n. 244/07).

L'ente ha provveduto, per il 2008 e per il 2009, all'adempimento dell'obbligo di pubblicazione sul WEB degli elenchi degli incarichi di consulenza, come previsto dall'art. 1 comma 127 della legge n. 662 del 1996: ciò a seguito dell'entrata in vigore della legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244), il cui art. 3 comma 54 ha riscritto, ampliandone la portata, il citato comma 12 dell'art. 1 L. n. 662/96. Traendo i dati dal sito ufficiale dell'ente (consultato a metà del 2010), il dettaglio di siffatti incarichi, ivi compresi quelli di collaborazione coordinata e continuativa, emerge dalla seguente tabella :

	Numero 2008	Importi erogati nel 2008	Numero 2009	Importi erogati nel 2009
Consulenze, ivi comprese consulenze legali	18	320.983	4	28.465
Consulenze 2008 pagate nel 2009	15			43.808
Collaborazioni coordinate e continuative	3	81.050	2	40.400
Totale	36	402.033	6	112.674

I dati di cui sopra non sono però raffrontabili con quanto emerge dai dati dei bilanci.

Infatti, nel 2008, a fronte di uno stanziamento in preventivo di € 300.000 (vedi cap. 2007), gli impegni raggiungono la somma di € 206.350, mentre il conto economico indica una spesa complessiva di € 177.646 (delle quali 128.670 euro per consulenze legali e 48.976 per consulenze tecniche e organizzative), superiore di ben il 40% rispetto all'omologo dato del 2007.

Nel 2009, invece, le spese per consulenze legali e tecniche sono indicate complessivamente nel conto economico, con l'appostazione "B1 - 6.3) prestazioni di servizi", in ragione di 155.738 (delle quali 67.799 per consulenze legali e 87.939 per

consulenze tecniche). Inoltre, a titolo di "consulenze e studi" risulta spesa la somma di € 306.705 erogata, che, secondo il bilancio di esercizio, ha natura di spesa promozionale, da imputare a "B2 - 9) iniziative, progetti e contributi per lo sviluppo del sistema camerale", nell'ambito del più ampio aggregato, denominato "programmi per lo sviluppo del sistema camerale". Nel rilevare che siffatta classificazione del conto economico non corrisponde a quanto previsto dalla Ragioneria generale dello Stato ai fini della trasmissione del bilancio telematico, si rinvia alla più ampia trattazione che, al riguardo, può essere letta nel paragrafo n. 5.3.

Ciò premesso, si può passare all'individuazione dei modi in cui l'ente ha inteso adeguarsi alle norme di contenimento della spesa complessiva per consulenze e simili, distinguendo tuttavia il 2008 dal 2009, anno questo in cui hanno operato ulteriori norme di contenimento poste dall'art. 61 del decreto legge n. 112/08 convertito dalla legge n. 133/08.

Per il 2008, gli enti inseriti, come l'Unioncamere, nel conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, erano tenuti a non superare il 40% della spesa sostenuta nel 2004 a titolo di "studi e incarichi di consulenza", giusta quanto disposto dagli articoli 1, commi 9 e 10, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (L.F. 2006) e 27 del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006 n. 248. Detti limiti di spesa sono stati estesi al 2008 dalla legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007).

L'ente, va osservato al riguardo, ha calcolato in ragione di € 384.007 la spesa-base del 2004 per consulenze e spese similari, a tal fine tenendo conto (vedi verbale n. 4 del 15 aprile 2009 relativo a riunione del collegio dei revisori) di tutte quelle spese di tipo latamente "consulenziale" diffuse nei vari capitoli di bilancio, anche diverse da quelle specificamente intestate alle voci "consulenze tecniche e organizzative" e "consulenze legali", di conseguenza fissando i "tetti" di spesa in ragione di € 153.602 per il 2008 e di € 115.202 per il 2009. Il rispetto di tali limiti è stato poi attestato dal collegio dei revisori nei pareri espressi sui bilanci di esercizio del 2008 e del 2009, scorporando dalla spesa per consulenze e studi ricomprese nel "tetto" quelle concernenti la prestazione di servizi obbligatori per legge (ad esempio, le consulenze previste dall'attuazione delle leggi sulla sicurezza nei luoghi di lavoro ai sensi della legge n. 626/94) ovvero quelle spese concernenti i corrispettivi erogati per "rapporti di collaborazione coordinata e continuativa" non riconducibili a consulenze e studi inquadrabili nell'ambito dei contratti di prestazione di opera intellettuale (a tale specifico riguardo, l'ente si è conformato alla determinazione 15.2.2005 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo).

6.3 – Riduzione dei costi del personale

Si è già riferito (cfr. paragrafo n. 3.5, cui si rinvia) sul trattamento economico e normativo, nonché sul costo del lavoro negli esercizi considerati.

Avendo ora specifico riguardo ai meccanismi di contenimento della spesa operanti, in tema di personale, nel periodo considerato dalla presente relazione, va osservato che l'ente vi si è sostanzialmente conformato.

Nell'essenziale, sono stati rispettati:

A) l'obbligo di riduzione delle dotazioni organiche ai sensi dell'art. 74 del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 133. Al riguardo, può ritenersi che l'ente si sia prontamente conformato, come già posto in evidenza nel paragrafo 3.4, al quale si rinvia per un maggiore dettaglio.

B) il divieto di nuove assunzioni, anche soltanto a tempo determinato, ai sensi dell'art. 17 comma 7 del decreto legge n. 78/09, convertito dalla legge n. 102/09. Essendosi registrata nel 2009 una diminuzione di personale rispetto al 2008 – da 76 a 68 unità – e tenuto conto che la "forza-lavoro" nel 2008, comprese le unità di personale a tempo parziale, era già sensibilmente inferiore alla pianta organica (94), come ridotta in applicazione del dianzi citato art. 74 del D.L. n. 112/08, può ritenersi che il divieto di nuove assunzioni sia stato rispettato dall'ente.

C) I "tetti" agli incrementi retributivi sono stati previsti sia dalla legge finanziaria 2008 (4,85%) che dalla legge finanziaria 2009 (3,2%). Deve ritenersi che detti limiti siano stati rispettati, in ragione del fatto che (cfr. il precedente paragrafo n. 3.5) nel corso degli esercizi 2008 e 2009 è stato sottoscritto – nel febbraio 2008 – soltanto il contratto collettivo concernente il periodo normativo 2003-2005 e il biennio economico 2004-2005 per il personale dell'Unioncamere.

Per la copertura dei posti in organico, nel 2009 ha operato il tetto di spesa previsto dalla legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244), vale a dire il 70% della spesa per il personale cessato nell'anno precedente, ammontante a € 140.340.

6.4 – Spese per consumi intermedi

Per il periodo considerato, rientrano in questa categoria i "tagli" concernenti: il cd. "tagliacarta", il risparmio energetico, i limiti per il "sistema degli acquisti", il contenimento delle spese postali e telefoniche anche mediante l'utilizzo della posta elettronica certificata, le spese di manutenzione di immobili, l'acquisto e la gestione

delle vetture di servizio.

A) Con riferimento alle norme di contenimento della spesa dei consumi per la stampa di rapporti, relazioni e in genere di ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti (cd. tagliacarta in vigore dal 2009, ai sensi dell'art. 27 del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 133), consta che l'Unioncamere si è adeguata, pubblicando in formato elettronico sia i bilanci annuali di previsione e di esercizio che il cd. bilancio sociale, questo consultabile "on line" sul sito ufficiale dell'ente in ragione delle sue finalità promozionali e divulgative delle attività svolte dal sistema camerale. Consta, del pari, che i verbali attestanti i lavori e le deliberazioni assunte dagli organi di amministrazione e di revisione sono inoltrati in formato elettronico ai soggetti legittimati.

B) Il legislatore, in tema di "risparmio energetico" (vedi l'art. 48 del D.L. n. 112/08) e di "sistema degli acquisti e dei beni" cfr. gli artt. 1 commi 449, 455 e 456 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 e 3 comma 15 della legge 24 dicembre 2007 n. 244), ha previsto che le pubbliche amministrazioni diverse da quelle centrali utilizzino, come "tetto", i parametri "prezzo-qualità" praticati dalla CONSIP. Al riguardo, si può ritenere che detti limiti di legge siano stati rispettati, avendone il collegio dei revisori attestato – sia pure alquanto genericamente sia per l'anno 2008 che per l'anno 2009 – il rispetto "*per tutte le tipologie di spesa*".

C) L'ente si avvale normalmente del sistema di posta elettronica certificata, anche se al riguardo non consta l'effettuazione, da parte del CNIPA, né delle verifiche previste dall'articolo 47 del codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82) in riferimento al grado di utilizzazione della posta elettronica né delle verifiche previste dall'articolo 78 commi 2-bis e 2-ter dello stesso decreto n. 82/05 per i servizi di fonia. Nondimeno, al riguardo può essere rilevato che le spese postali sono ammontate nel 2008 a 37.665 euro (+ 41% rispetto all'omologo dato del 2007) per poi attestarsi nel 2009 a 25.613 euro (sostanzialmente sovrapponibile al dato 2007: 26.724 euro) e che anche le spese telefoniche risultano aumentate sia per il 2008 rispetto al 2007 (+ 34%, essendo passate da 72.885 euro a 97.311 euro), sia per il 2009 rispetto al 2008 (+ 13%, essendo lievitate a ben 110.276 euro). Tali dati – va tuttavia considerato – non sembrano essere in violazione con le vigenti disposizioni di contenimento che, riguardo a tali tipi di spesa, sono state poste dal comma 593 dell'articolo 2 della legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244). Ed invero, l'Unioncamere, in quanto ente non a finanza derivata, non sembra destinatario di siffatte norme che, invero, obbligano gli enti diversi dalle amministrazioni statali a realizzare, mediante il contenimento delle loro spese postali

e telefoniche, non risparmi da riversare al bilancio dello Stato, ma soltanto. a pena di corrispondenti riduzioni nei trasferimenti provenienti dal bilancio statale, diminuzioni del loro indebitamento netto (non inferiori a 18 milioni di euro nel 2008 e a 128 milioni di euro nel 2009).

D) In tema di spesa per manutenzione di immobili, l'Unioncamere, in quanto ente inserito nel conto consolidato della pubblica amministrazione, è tenuto, ai sensi dei commi da 618 a 623 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244), a ridurne l'ammontare entro il "tetto" del 3% del valore degli immobili in proprietà o dell'1% di tale valore, se si tratti di immobili condotti in locazione. Ciò con l'ulteriore obbligo di versare al bilancio dello Stato i risparmi in tal modo ottenuti rispetto all'omologa spesa relativa al 2007. Al riguardo, mentre la spesa a titolo di manutenzione ordinaria per la sede istituzionale di Piazza Sallustio in Roma (che l'ente conduce in locazione) ha toccato nel 2007 161,2 migliaia di euro (in crescita di oltre il 31% rispetto al 2006), nel 2008 è ulteriormente aumentata a € 186.507 e nel 2009 si è attestata a 145.815 euro. Ciò posto, può ritenersi che il "tetto" delle spese di manutenzione sia stato rispettato, sia per la generale certificazione rilasciata al riguardo dai revisori, come dianzi detto sub B), sia in ragione del fatto che, pur in assenza di una qualsiasi valutazione dell'immobile adibito a sede dell'ente, va comunque considerato che trattasi di un complesso immobiliare (gli Horti Sallustiani, tuttora visitabili e, in parte, utilizzati dall'ente come sale di riunione), il cui rilevante interesse artistico ed archeologico, oltre che valore inestimabile, costituiscono fatti notori tali da non potere essere messi in dubbio.

E) In tema di acquisto e gestione delle autovetture di servizio il legislatore ha previsto che gli enti ricompresi, come l'Unioncamere, nel conto consolidato della pubblica amministrazione non possono effettuare – a partire dal 2006 – spese superiori al 50% della spesa sostenuta, allo stesso titolo, nel 2004 (cfr. artt. 1 commi 11 e 12 della legge 23 dicembre 2005 n. n. 266 e 1 comma 505 della legge 27 dicembre 2005 n. 127). Al riguardo, non si può che fare riferimento all'attestazione di generale rispetto dei limiti legali di spesa rilasciata dai revisori nelle loro relazioni al bilancio del 2008 e del 2009.

6.5 – Spese per mostre, convegni, relazioni pubbliche, pubblicità e rappresentanza

Per il 2008, gli enti inseriti, come l'Unioncamere, nel conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, erano tenuti a non superare il 40% della spesa sostenuta nel 2004 a titolo di relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza,

giusta quanto disposto dagli articoli 1 commi 9 e 10 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (L.F. 2006) e 27 del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006 n. 248. Detti limiti di spesa sono stati estesi al 2008 dalla legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007).

Per il 2009 la legge ha rafforzato gli obblighi di contenimento delle spese in questione. In dettaglio, alla stregua dell'art. 61 commi 5 e 6 del decreto legge n. 112/08, convertito dalla legge n. 133/08, per il 2009 vanno ulteriormente ridotte:

1. del 50% la spesa complessiva sostenuta nel 2007 per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza.
2. del 30% la spesa complessiva sostenuta nel 2007 per sponsorizzazioni.
3. del 30% la spesa complessiva sostenuta nel 2007 per commissioni, nonché per organismi collegiali e monocratici, diversi dagli organi di amministrazione e revisione.

Al riguardo, occorre tenere conto del fatto che l'Unioncamere cura e rappresenta gli interessi del sistema camerale e delle Camere di commercio (art. 7 L. n. 580/93 e successive modificazioni), cui in particolare spetta la cura di compiti rilevanti sul piano dell'organizzazione economica e produttiva, quali, ai sensi dell'art. 1 del recente decreto legislativo n. 23/2010, la "*promozione del territorio e delle economie locali*", la "*realizzazione di osservatori dell'economia locale e diffusione dell'informazione economica*", il "*supporto all'internazionalizzazione per la promozione del sistema italiano delle imprese all'estero*", la "*promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico per le imprese*", la promozione di meccanismi di conciliazione tra le imprese e nelle controversie con i consumatori, la cooperazione con gli organismi scolastici per l'orientamento al lavoro e alle professioni.

Ciò posto, sembra ragionevole ritenere che lo svolgimento di mostre, convegni, fiere e simili costituiscano, per l'Unioncamere, null'altro che un modo ordinario e ragionevole – e, in buona sostanza, obbligato – di espletare le attività istituzionali ad essa demandate dalla legge, sicché la loro riduzione alla stregua dei meccanismi di contenimento immaginati – con tutta evidenza – per altra tipologia di enti, comporterebbe necessariamente un restringimento delle attività istituzionali della stessa Unione. Può, quindi, ritenersi che, come consentito dallo stesso Ministero dell'Economia (vedi circolari n. 40/07 e n. 36/08 della Ragioneria Generale dello Stato), non operino i suddetti contenimenti per tali specifici tipi di spesa.

Riguardo ai modi in cui l'ente ha adempiuto a tali obblighi, occorre anzitutto tenere conto che – né nel bilancio 2004 né nel bilancio 2007 né nei bilanci degli anni considerati nella presente Relazione – sono specificamente individuati tutti i tipi di

spesa considerati dal legislatore. Per la precisione, a parte le spese di rappresentanza, nei bilanci sino a tutto il 2008 non vi sono specifici capitoli di spesa per mostre, convegni, relazioni pubbliche, pubblicità e organi diversi da quelli di amministrazione e di revisione.

Nel bilancio 2009, invece, nel conto economico risultano le seguenti "voci":

- spese di rappresentanza pari a € 12.559 (superiore di ben l'88% alla spesa - € 6.669 - registrata, allo stesso titolo, nel 2008).
- collaborazioni e gruppi di lavoro per € 119.630 (voce nuova non confrontabile con i bilanci precedenti).
- pubblicità per € 125.700 (voce nuova non confrontabile con i bilanci precedenti).
- sponsorizzazioni per € 27.000 (voce nuova non confrontabile con i bilanci precedenti).
- "altri beni e servizi" per ben 2,730 milioni di euro, voce nuova non confrontabile con i bilanci degli anni precedenti e sulla composizione della quale la nota integrativa al bilancio 2009 non offre nessun chiarimento.

Soltanto nello schema di conto economico "telematico", contenuto nell'allegato C) alla "determina" n. 0037547 del 26 aprile 2010 emanata (ai sensi all'art. 14 della legge 31 dicembre 2009 n. 196) "*al fine di rendere possibile un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della spesa pubblica*", le voci dianzi elencate trovano un'opportuna collocazione. Ma, come si è già detto, non risulta che lo schema di bilancio sia stato adeguato, con la prescritta procedura, a tali indicazioni.

Per il 2008, va considerata la delibera 28.2.2007, con la quale il comitato esecutivo dell'Unioncamere (all'epoca ancora denominato "consiglio generale") ebbe a disporre le riduzioni di spesa in questione, da ritenersi, perciò, come attesta anche il Collegio dei revisori nella propria relazione al bilancio di quell'anno, rispettate a consuntivo, con versamento, al bilancio dello Stato, dei risparmi in tal modo ottenuti.

Per quanto, poi, attiene alle categorie di riduzioni dianzi elencate, anche nel 2009 la gestione dell'ente si è attenuta ai "tagli" previsti dalle leggi dianzi citate, come emerge dalla tabella nella pagina seguente, fornita dal collegio dei revisori in allegato al verbale n. 4 del 15 aprile 2009 (con il quale si è data attuazione alla circolare n. 10 del 13 febbraio 2009, diretta ai rappresentanti del Ministero dell'economia negli organi di revisione degli enti al fini del monitoraggio dell'art. 61 del D.L. n. 112/08):

Spese	Consuntivo di riferimento	Limite di spesa su 2007	Spesa a consuntivo 2009	Risparmi versati al bilancio statale
Convegni, mostre e simili	62.329 (2007)	50%	31.164	31.164
sponsorizzazioni	126.000 (2007)	30%	37.800	88.200

7 – LE PARTECIPAZIONI

7.1 - In genere

Negli ultimi venti anni lo sviluppo del sistema camerale è stato perseguito dall'Unioncamere essenzialmente attraverso la costituzione e la partecipazione in società di diritto privato, secondo scelte effettuate al fine di corrispondere alle nuove necessità di sviluppo e di migliore articolazione del sistema camerale. In un caso, come si vedrà, l'ente ha perseguito i propri fini istituzionali costituendo una fondazione di diritto privato, l'Istituto "Guglielmo Tagliacarne".

Sul piano normativo tali linee di sviluppo hanno trovato base nella stessa legge n. 580/93 sulle camere di commercio, il cui art. 2 comma 2 (rimasto inalterato anche dopo la riforma di cui al decreto legislativo n. 23 del 2010), dispone che le camere di commercio *"per il raggiungimento dei propri scopi ... promuovono, realizzano e gestiscono strutture ed infrastrutture di interesse economico generale a livello locale, regionale e nazionale, direttamente o mediante la partecipazione, secondo le norme del codice civile, con altri soggetti pubblici e privati, ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi e società"*.

Tale principio è stato attuato, in prevalenza, dall'ente, affidando il perseguimento delle esigenze del sistema camerale a società costituite, come si è detto, secondo il diritto privato, ma operanti sostanzialmente come un elemento dell'articolazione amministrativa dell'ente (trattasi delle cd. società "in house providing"). Tali esigenze possono essere così riassunte:

- fornitura di beni e prestazioni di servizi, senza fini di lucro, nell'interesse sia dell'Unioncamere che dei soggetti appartenenti al sistema camerale.
- gestione comune di alcuni progetti speciali e di convenzioni e accordi stipulati con altri soggetti pubblici, nonché svolgimento in comune di funzioni ed erogazione di servizi istituzionali propri delle camere di commercio, al fine di lucrare economie di scala nell'interesse di tutto il sistema camerale e, in definitiva, nell'interesse del modo produttivo.

Non mancano, peraltro, società costituite in attuazione di specifiche previsioni normative dettate per corrispondere alla necessità di assicurare servizi per il mondo delle imprese: è il caso di Infocamere, prevista dal D.P.R. n. 581 del 1995 per la gestione telematica del Registro delle imprese, e di BMTI (Borsa merci telematica italiana), società consortile costituita sulla base del D.M. n. 174 del 2006.

Al fine di salvaguardare un corretto equilibrio concorrenziale ed anche per porre una qualche regola a siffatti processi di "esternalizzazione" di funzioni pubbliche

mediante lo strumento societario – essenzialmente nel senso di assicurare l'esclusività dell'oggetto sociale di siffatte società - il legislatore è intervenuto, disponendo (art. 13 del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006 n. 248) che le società a capitale interamente pubblico o misto, costituite da amministrazioni regionali o locali, non possono svolgere prestazioni a favore di soggetti pubblici o privati diversi dai soci, né possono partecipare ad altre società o enti. Trattasi di un limite che opera anche nei confronti delle società costituite dalle camere di commercio, come affermato dal Consiglio di Stato nel parere n. 322 del 25 settembre 2007, emesso su richiesta della Regione Toscana. In termini più generali, la giurisprudenza, anche comunitaria, assimila ormai, in tema di appalti e contratti pubblici, le cd. società "in house" ai soggetti pubblici che sono tenuti a rispettare il principio della parità di trattamento e il divieto di comportamenti discriminatori, salvo che per le operazioni riconducibili a fattispecie di "negoziato interno" tra società e ente controllante, esonerate perciò dalle regole di concorrenza fissate dal diritto comunitario e, sul piano nazionale, dal Codice degli appalti.

Del resto, siffatto principio di "esclusività" è stato, quindi, sia pure indirettamente, rafforzato dal legislatore, il quale ha recentemente disposto [cfr. commi da 27 a 29 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008)] che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del D. leg.vo n. 165/01 (quindi, anche le camere di commercio e l'Unioncamere) non possono né costituire né mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in società aventi ad oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

In definitiva, in tal modo si è resa obbligatoria l'esclusività per le società "in house" degli enti pubblici, cui è inoltre vietata la partecipazione in società commerciali diverse dalle prime. Verificandosi, poi, siffatta seconda fattispecie, vale a dire quando si tratta di partecipazioni che cadono nel suddetto divieto, gli enti del sistema camerale dovranno disporre, con deliberazione motivata e con procedure negoziali ad evidenza pubblica, la cessione nel termine di 36 mesi dal 1 gennaio 2008, mentre, se si tratta di partecipazioni consentite, gli enti dovranno, come previsto dall'art. 19 comma 2 lettera a) del D.L. 1 luglio 2009 n. 78 (convertito con L. 3 agosto 2009 n. 102), adottare deliberazioni motivate di conferma, da sottoporre alla competente sezione della Corte dei conti.

Trattandosi di norme imperative, queste prevalgono sulle regole, eventualmente discordanti, contenute negli statuti delle società. Ne consegue che alla cessione mediante gare ad evidenza pubblica non si potrà derogare neppure nei casi in cui lo

statuto preveda che la cessione possa avvenire esclusivamente in favore di altri soci, potendosi soltanto ammettere ad una prelazione da parte di tali soci, ovviamente al prezzo fissato in esito alla negoziazione ad evidenza pubblica. Anche nel caso in cui la gara dovesse andare deserta le partecipazioni vietate dovranno essere dismesse, esercitando il diritto di recesso per sopravvenuto divieto di partecipazione alla stregua di norme imperative.

In ogni caso, parrebbe doversi ritenere che la partecipazione vietata non possa essere mantenuta oltre i termini di legge, neppure costituendo un'apposita società con funzioni di pura "holding", al fine cioè di gestire siffatte partecipazioni in attesa di collocarle successivamente. Ciò tenuto anche conto del possibile carattere elusivo di una siffatta operazione.

Nei confronti delle società partecipate dall'Unioncamere non operano, invece, le limitazioni previste, quanto al numero degli amministratori, nei commi da 725 a 729 della legge 27 dicembre 2006 n. 297 (L.F. 2007), invero applicabili soltanto a società con partecipazione totalitaria di enti locali.

In termini non diversi si pone, in buona sostanza, la questione dell'applicabilità delle limitazioni che la stessa normativa ha posto ai compensi degli amministratori di società con partecipazione anche minoritaria di enti locali (cfr. comma 728 della legge 297). In questo caso, i compensi del presidente e degli amministratori non potrebbero superare l'80% e, rispettivamente, il 70% del compenso spettante al sindaco di quegli enti locali, aumentato di 2 punti percentuali ogni cinque punti di partecipazione al capitale da parte di soci diversi dagli enti locali. Ma, tenuto conto del fatto che siffatte partecipazioni da parte di enti locali (i Comuni di Torino e di Settimo Torinese) in una sola società del sistema camerale - Tecnocamere - hanno dimensioni "ultra-minoritarie" (attorno allo 0,4%), è corretto ritenere che neppure per i compensi degli amministratori le limitazioni di che trattasi siano applicabili alle società del sistema camerale.

Nel periodo considerato è sopravvenuta la legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244), il cui articolo 1, commi 261 lett.b) e 262, ha rivisto l'esenzione IVA delle prestazioni di servizio effettuate dalle società consortili nei confronti dei soci consorziati. Detta nuova normativa (la cui applicazione è stata prorogata al 1 gennaio 2009 dall'art. 82 comma 16 del decreto legge n. 112/08, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008) prevede che i soci di società consortili possano ricevere prestazioni esenti ai fini IVA, a condizione che l'ammontare dei corrispettivi non ecceda i costi delle prestazioni e che, per gli stessi soci, la percentuale delle prestazioni che danno diritto a detrazione risulti non superiore al

10% di quelle complessivamente effettuate nel triennio solare precedente. Con specifico riferimento ai soggetti appartenenti al sistema camerale l'Agazia delle Entrate ha precisato che tra le attività esenti ai fini dell'applicazione della norma di che trattasi vanno considerate anche le prestazioni istituzionali finanziate sia con il diritto camerale annuale e i diritti camerali di segreteria che con la quota associativa per l'Unioncamere.

Per contro, con riferimento alla nozione di "costi delle prestazioni" l'iniziale posizione del sistema camerale si è conformata al punto di vista dell'Agazia delle Entrate soltanto mediante la delibera n. 57 dell'11 dicembre 2009, specificando quali "spese generali" potessero essere ricomprese - ai fini del beneficio dell'esenzione in questione - tra quelle rientranti tra i normali costi di produzione ed escludendone, inoltre, qualsiasi altro "margine lordo" o ricarico finalizzato alla copertura di spese d'investimento o di miglioramento di prodotto. Ciò ha comportato che per le prestazioni tra soggetti del sistema camerale i benefici dell'esenzione in questione hanno - di fatto - trovato applicazione soltanto a partire dal 2010.

7.2 – Quadro d'insieme delle partecipazioni

L'Unioncamere non redige conti consolidati per rappresentare le proprie partecipazioni. Al riguardo, va puntualizzato che, come pone in evidenza anche il collegio dei revisori nella propria relazione al bilancio d'esercizio 2009, l'obbligo in tal senso, essendo stato previsto soltanto nell'art. 2 comma 2 lettera e) della legge di riforma della contabilità di Stato n. 196 del 31 dicembre 2009, avrebbe dovuto essere rispettato già con il bilancio di esercizio del 2009 e, in ogni caso, dovrà essere necessariamente rispettato nel bilancio di esercizio 2010.

D'altra parte, anche a voler prescindere da un indefettibile obbligo legale, tale bilancio deve ritenersi necessario, quanto meno per le società "in house", sulle quali l'ente è titolare, per definizione, di "attività di direzione e coordinamento", che, se svolte in "violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale delle società medesime", comportano la diretta responsabilità dell'ente stesso, giusta quanto disposto dal novellato articolo 2497 Cod. civile. Inoltre, va poi considerato, un bilancio consolidato è assolutamente necessario per consentire al socio investito dei poteri del cd. "controllo analogo" l'individuazione di economie di scala di tipo funzionale tra le diverse strutture societarie partecipate, anche per evitare sovrapposizioni di attività e le correlate diseconomie.

Pur in assenza di tale tipo di bilancio, è nondimeno possibile tentare - per il periodo considerato - la costruzione di un quadro d'insieme delle principali

partecipazioni dell'ente. Ne emerge un aggregato alquanto complesso che si può riassumere distinguendo tra società controllate in house (contr. H), collegate in house (coll. H), altre società in house (altre H) e altre società partecipate (altre P).

Tale quadro d'insieme è rappresentato nella tabella seguente:

Quadro d'insieme delle partecipazioni Unioncamere (a fine 2009)

Società	Tipo di controllo	Numero azioni o quote possedute	Valore nominale partecipazione	Patrimonio netto della società	Valore contabile partecipazione
Retecamere	Contr. H	683.030	683.030	1.667.820	1.265.708
Mondimpresa	Contr. H		418.725	479.424	447.638
Dintec	Contr. H	498.855	255.000	934.105	477.487
Uniontrasporti	Coll. H		193.559	577.886	129.041
IS.NA.R.T.	Altre H	112.063	112.063	1.041.446	120.193
Tecnocamere	Altre H	286.314	148.883	2.110.121	268.514
Infocamere	Altre H	205.997	638.590	41.067.535	1.484.173
Ecocerved	Altre H		181.369	3.417.119	247.903
IC Out-Sourcing	Altre H	8.066,20	8.066	727.549	15.775
Borsa merci telematica italiana	Altre H	264	79.099	2.396.827	79.412
Job Camere	Altre H	13.010	13.010	870.109	18.866
Tecnoholding	Altre H	48.556.812	571.497	264.216.798	7.583.022
Universitas Mercatorum	Altre H	125.000	125.000	520.755	260.377
Buonitalia	Altre P	5.000	50.000	651.448	65.144
Agroqualità	Altre P	420.557	214.484	1.993.027	206.838
Tecnoborsa	Altre P	25.000	25.000	803.850	24.669
ISF - Istituto Certificazione Dati Fieristici	Altre P	36	18.000	163.225	16.322
Totali			3.735.378		12.711.089

Per ragioni di carattere "funzionale", oltre a queste partecipazioni più propriamente societarie, possono essere trattate in questo capitolo anche altre partecipazioni di natura più propriamente associativa, quali quelle detenute da Unioncamere nell'Istituto Guglielmo Tagliacarne e nell'IFOA (Istituto per la formazione di operatori aziendali), trattandosi di soggetti giuridici nelle cui strutture partecipano l'Unioncamere e altri enti del sistema camerale e i cui scopi sono riconducibili alle finalità essenziali perseguite dal detto sistema camerale.

7.3 - Le società "in house providing"

Della peculiare "mission" delle società cd. "in house providing" si è già detto nel precedente paragrafo 7.1, dove si sono anche prospettati i problemi di applicazione