

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sui risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (UNIONCAMERE) per l'esercizio 2011

Relatore: Presidente Pasquale Iannantuono

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 96/2012**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 9 novembre 2012;

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;

visto il bilancio dell'Ente suddetto relativo all'esercizio finanziario 2011, nonché le annesso 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 Pasquale Iannantuono 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 2011;

ritenuto che dall'analisi dei bilanci e dalla documentazione acquisita è emerso che:

– il risultato del conto economico è migliorato, nell'esercizio considerato, essendo passato da € 798.784 nel 2010 ad un avanzo di € 1.467.614;

– l'incremento degli oneri di gestione ordinaria (+11,6%) è stato inferiore all'aumento dei proventi ordinari (+12,5%);

– il patrimonio netto è aumentato da 50,28 a 51,52 milioni di euro;

– una maggiore significatività dei bilanci dell'ente si potrà raggiungere con la redazione del bilancio consolidato delle società «in house», al momento però non possibile, in quanto i competenti Ministeri non hanno approvato ancora i relativi schemi di bilancio;

– l'Ente ha avviato una riflessione per promuovere la gestione associata, e quindi più economica, dei servizi camerali alle imprese da parte delle «piccole» Camere di commercio e, in prospettiva, per la riduzione del loro numero in correlazione con la riduzione dell'istituzione provinciale;

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 del bilancio – 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 bilancio per l'esercizio 2011 – 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.

L'ESTENSORE

f.to Pasquale Iannantuono

IL PRESIDENTE

f.to Raffaele Squitieri

RELAZIONE SUI RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'UNIONE ITALIANA DELLE CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA (UNIONCAMERE) PER L'ESERCIZIO 2011

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Il quadro normativo - 1.1 I compiti e le funzioni fondamentali. - 1.2 Lo statuto dell'Unioncamere. - 1.3 Il regolamento di funzionamento degli organi. - 1.4 Il regolamento di organizzazione degli uffici. - 1.5 Il regolamento per la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria. - 1.6 Il regolamento per l'acquisizione di forniture e servizi e per l'esecuzione di lavori in economia. – 2. Gli organi dell'ente. - 2.1 Premessa. - 2.2 Il Consiglio generale (dal 2012 ridenominato «Assemblea generale»). - 2.3 Il comitato esecutivo. - 2.4 L'Ufficio di presidenza. - 2.5 Il Presidente. - 2.6 Il Collegio dei revisori (nel nuovo Statuto denominato «Collegio dei revisori dei conti»). - 2.7 Le assise dei Consiglieri camerali. - 2.8 Il controllo di gestione. - 2.9 L'organismo indipendente di valutazione (OIV) e sua Relazione per il 2011. – 3. L'organizzazione dell'ente. - 3.1 Il Segretario generale. - 3.2 La consulta dei Segretari generali delle Camere di commercio. - 3.3 La dirigenza. Rapporto con le Aree di attività - 3.4 Le dotazioni organiche del personale. - 3.5 Il trattamento economico e normativo del personale. – 4. Attuazione e gestione delle politiche istituzionali. - 4.1 Premessa. - 4.2 Le risorse assegnate e impegnate nell'attuazione delle linee programmatiche. - 4.3 Il fondo perequativo. - 4.3.1 Il nuovo Regolamento del Fondo perequativo. - 4.3.2 Il finanziamento dei progetti camerali di sistema. - 4.3.3 I contributi per rigidità dei bilanci camerali. Esercizio 2011. - 4.3.4 La movimentazione complessiva delle gestioni del Fondo perequativo nel 2011. - 4.4 L'Istituto Nazionale per la Distribuzione (INDIS). Il rendiconto 2011. – 5. I risultati contabili della gestione per l'esercizio 2011. - 5.1 Il bilancio di esercizio. Impostazione economico-patrimoniale. - 5.2 Il conto economico. - 5.2.1 I dati complessivi. - 5.2.2 La gestione ordinaria. L'avanzo. - 5.2.3 La gestione ordinaria. Le spese per il funzionamento degli organi. - 5.2.4 La gestione ordinaria. Le spese per il personale. - 5.2.5 La gestione ordinaria. Altre spese di funzionamento. - 5.2.6 La gestione ordinaria - *Progetti e iniziative per lo sviluppo del sistema - Fondo intercamerale d'intervento*. - 5.2.7 La gestione finanziaria e la gestione straordinaria. - 5.3 Lo stato patrimoniale. - 5.3.1 Lo stato patrimoniale attivo. - 5.3.2 Lo stato patrimoniale passivo. - 5.3.2.1 Lo stato patrimoniale passivo. I debiti di funzionamento. - 5.4 Attuazione delle norme statali di contenimento della spesa. - 5.4.1 La legislazione operante per il 2011. - 5.4.2 Contenimento delle spese per consumi intermedi. - 5.4.3 Contenimento delle spese per collaborazioni e consulenze. - 5.4.4 Contenimento delle spese per organi collegiali e altri organismi. - 5.4.5 Contenimento dei costi di personale. - 5.4.6 Contenimento di altre tipologie di spese (mostre, convegni, relazioni pubbliche, pubblicità e rappresentanza). – 6. Le partecipazioni. - 6.1 In genere. Le società «in house providing». - 6.2. Stato di attuazione dell'obbligo di bilancio consolidato. Quadro d'insieme delle partecipazioni. – 7. Le considerazioni conclusive. - 7.1 Considerazioni riassuntive dei dati contabili. - 7.2 Considerazioni in tema di organizzazione dell'ente. - 7.2.1 Duttilità dell'articolazione territoriale del sistema camerale. - 7.2.2 Rafforzamento della partecipazione delle Camere nell'organo assembleare dell'Unione. - 7.2.3 Mantenimento del carattere rappresentativo dell'organo di amministrazione dell'Unioncamere.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'Unioncamere – Unione italiana delle camere di commercio – è stata istituita, con attribuzione di personalità giuridica di diritto pubblico e con la missione di assicurare il coordinamento e il potenziamento delle attività delle singole camere di commercio. L'ente, che non svolge attività di lucro, costituisce quindi un ente pubblico non economico, affidato dalla legge alla vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico e al controllo esterno della Corte dei conti, quale espressamente riconosciuto dall'art. 7 del decreto-legge n. 8 del 1993, convertito con modificazioni nella legge 19 marzo 1993 n. 68 e, su tale base, anche dall'art. 17 comma 2 dello Statuto in vigore, approvato con Decreto 25 luglio 2012 (G.U. n. 221 del 21 settembre 2012). In tal modo, si è superata una carenza della legge n. 70 del 1975, nella parte in cui non assoggettava espressamente tale ente alla disciplina generale e ai controlli in detta legge previsti.

Trattasi di assetto ordinamentale confermato dal decreto legislativo 15 febbraio 2010 n. 23, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 53 della legge 23 luglio 2009 n. 99 e recante novellazione del previgente art. 7 della legge 29 dicembre 1993 n. 580. In tale articolo – va puntualizzato – i compiti dell'ente sono stati precisati e rafforzati mediante la novellazione dell'art. 7 della legge n. 580 del 1993, che ha ridefinito l'Unioncamere come ente associativo che *“cura e rappresenta gli interessi generali delle camere di commercio e degli altri organismi del sistema camerale; promuove, realizza e gestisce, direttamente o per il tramite di proprie aziende speciali, nonché mediante la partecipazione a organismi anche associativi, a enti, a consorzi e a società anche a prevalente capitale privato, servizi e attività d'interesse delle camere di commercio e delle categorie economiche”*.

Con determinazione n. 78 in data 8 novembre 2011 la Corte dei conti ha riferito sui risultati della gestione per l'esercizio 2010¹.

Con la presente Relazione la Corte riferisce sui risultati del controllo effettuato sulla gestione finanziaria dell'ente per l'esercizio 2011, nonché sui più rilevanti fatti gestori intervenuti sino alla data odierna.

¹ Pubblicata in Atti Parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XV, n. 355.

1 – IL QUADRO NORMATIVO

1.1 – I compiti e le funzioni fondamentali

Nell'anno in considerazione non si registrano modificazioni sostanziali nella "mission" dell'ente, quale in premessa indicata in linea di estrema sintesi.

Più precisamente, tenuto conto della riforma di cui al summenzionato decreto legislativo n. 23 del 2010 e considerate altresì le successive modifiche delle norme statutarie, è possibile riassumere – nell'essenziale – le attività svolte dall'Unione nell'interesse del sistema camerale:

- rappresentanza dei soggetti del sistema camerale coinvolti nella fase attuativa, per la stipula di accordi programmatici, intese e convenzioni con le amministrazioni centrali dello Stato o altri enti pubblici nazionali o con le Regioni ed enti locali ai sensi dell'art. 34 del D. Leg.vo n. 267 del 2000;
- nel rispetto delle funzioni d'indirizzo che competono alle autorità statali e regionali, formulazione di direttive e indirizzi per l'azione degli organismi del sistema camerale;
- realizzazione e gestione, anche indiretta, nonché prestazione di servizi e svolgimento di attività di interesse per il sistema camerale e per le categorie economiche in esso associate e rappresentate;
- agevolazione dei processi di internazionalizzazione dell'economia italiana e promozione della presenza delle nostre imprese sui mercati mondiali, anche valorizzando l'attività delle camere di commercio italiane all'estero;
- promozione dei rapporti del sistema camerale con le istituzioni (internazionali, nazionali e regionali, anche tramite le apposite Unioni) e con le rappresentanze delle categorie economiche, assicurando, in particolare, le cooperazioni con altri sistemi omologhi UE caratterizzati dalla natura pubblica degli enti camerali associati o rappresentati e il coordinamento del sistema camerale italiano con gli analoghi sistemi esteri, la collaborazione con Eurochambres e la rappresentanza diretta degli interessi del sistema camerale italiano presso le istituzioni di Bruxelles, anche al fine promuovere e coordinare i mezzi di accesso del sistema camerale a programmi e ai fondi comunitari;
- supporto dello sviluppo a rete delle strutture camerali, mediante il coordinamento e il monitoraggio delle attività realizzate dalle singole Camere;
- offerta di attività di formazione, supporto organizzativo e consulenza in favore di amministratori e dirigenti di enti pubblici, al fine di promuoverne il

coinvolgimento e la partecipazione alle iniziative e attività del sistema camerale;

- realizzazione, mediante partecipazione o associazione con altri soggetti pubblici o privati, anche esteri, a studi, indagini e ricerche su argomenti d'interesse del sistema camerale, nonché a congressi, convegni e conferenze, anche a carattere internazionale, in materie d'interesse del sistema camerale o delle categorie economiche in esso associate e rappresentate.

In tal modo, all'Unione spetta per legge la cura e la rappresentanza degli interessi generali delle camere di commercio, ricomprese nel cd. "sistema camerale", che, come disposto espressamente nella riforma di cui al decreto n. 23/2010, è costituito dall'Unione nazionale e dalle singole Camere di commercio, nonché dalle rispettive Unioni regionali, queste ultime in quanto titolari del compito di curarne gli "interessi comuni" a livello regionale. Del sistema camerale – va altresì segnalato – fanno parte le camere di commercio italiane all'estero e, se associate, le camere di commercio estere riconosciute dal Governo come operanti in Italia, nonché le società, i consorzi e gli enti costituiti per lo svolgimento di attività o per la prestazione di servizi nell'interesse delle categorie economiche associate e rappresentate nelle camere di commercio.

La legge di riforma – va infine posto in evidenza – riconosce espressamente al sistema camerale una posizione di "autonomia funzionale" nello svolgimento dei propri compiti. Infatti, alla stregua del principio di "sussidiarietà" la riforma ha inteso riservare al sistema camerale lo svolgimento di funzioni e la prestazione di servizi in favore delle imprese, salvo quanto non può non essere svolto dallo Stato, dalle Regioni e/o dagli enti locali, dando così attuazione a quel ruolo di "autonomia funzionale", ora – come si è detto – espressamente riconosciuta dalla legge e, in precedenza, dalla Corte Costituzionale (vedi la decisione n. 347 del 2007), che ebbe a definire le Camere di commercio come enti pubblici dotati di autonomia funzionale in rappresentanza delle imprese operanti sul territorio, ancorché articolati come una "rete" che opera a livello nazionale.

Se, infatti, le Camere di commercio furono istituite – dalla legge 6 luglio 1862 n. 680 – con la denominazione di "camere di commercio e arti", quali enti necessari a livello provinciale e dotati di funzioni essenzialmente consultive e rappresentative, nonché di qualche funzione di amministrazione attiva, con la citata legge n. 580 del 1993, come modificata dal richiamato decreto legislativo n. 23/2010, l'istituzione camerale è stata sganciata dal collegamento necessario con l'istituzione provinciale sia prevedendo, come condizione per l'istituzione di nuove Camere, l'associazione di

almeno 40.000 imprese, sia obbligando le Camere già istituite, ma con meno di 40.000 imprese iscritte, ad associarsi per lo svolgimento delle funzioni, sia consentendo alle Camere già istituite o di accorpate le relative circoscrizioni o di organizzare – in forma associata – i propri uffici per svolgere, in tale forma, le attività a essi demandate.

Alla fine del 2011 – va rilevato – soltanto 7 delle 105 Camere attualmente istituite non avevano avviato iniziative di associazione con altre Camere.

1.2 - Lo Statuto dell'Unioncamere

La potestà statutaria dell'Unioncamere, già attribuita ed esercitata alla stregua della legislazione previgente, risulta ora confermata dall'art. 1 comma 9 del Decreto n. 23 del 2010.

Anche per il 2011 è rimasto in vigore lo Statuto deliberato in data 12 luglio 2007, poi approvato con DPCM 21 aprile 2008 e, infine, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 7 giugno 2008. Detto Statuto ha trovato, quindi, applicazione a decorrere dalla metà dell'esercizio 2008.

L'entrata in vigore di un'incisiva riforma della legge n. 580/93, riforma recata – come si è detto – dal Decreto legislativo n. 23/10, ha però reso inevitabile un aggiornamento delle norme statutarie. Infatti, un nuovo Statuto è stato deliberato dall'organo assembleare dell'ente in data 1 dicembre 2011 e, quindi, per accogliere richieste del Ministero vigilante, ancora in data 5 luglio 2012. Dette nuove norme statutarie non hanno, perciò, operato nel 2011, ma sono attualmente in vigore (cfr. Decreto 25 luglio 2012 in G.U. n. 221 del 21 settembre 2012).

Restando, pertanto, alla versione statutaria in vigore nell'anno sul quale si riferisce, si osserva che gli organi dell'ente hanno operato con la denominazione di:

- consiglio generale (che, secondo il nuovo Statuto, muta la propria denominazione in "assemblea generale");
- comitato esecutivo;
- l'ufficio di presidenza, composto dal presidente e dai vice-presidenti;
- il collegio dei revisori (che, secondo il nuovo Statuto, muta la propria denominazione in "collegio dei revisori dei conti").

A tali organi può aggiungersi, quale organo straordinario non permanente e con funzioni consultive, l'assise dei consiglieri camerali, assise che può essere generale ovvero settoriale in base alle categorie economiche rappresentate nei consigli delle camere di commercio.

Ha natura di organo dell'Unioncamere anche la sezione delle Camere miste, intese come Camere di commercio italo-estere o estere in Italia, costituite ai sensi dell'art. 22 della legge 29 dicembre 1993 n. 580 (per questa parte non novellata dal decreto n. 23/10) e iscritte nell'apposito Albo tenuto dal Ministero del Commercio estero.

La struttura amministrativa, al cui vertice è posto il segretario generale, si articola (come più ampiamente si dirà nel seguente capitolo 3) in aree gestite da funzionari di livello dirigenziale, dotati di autonomi poteri di spesa nell'ambito del "budget" fissato per l'area affidata alla loro responsabilità.

Il rapporto di lavoro dei dirigenti è disciplinato dal contratto collettivo nazionale di lavoro dei dirigenti di imprese commerciali, nonché da contratti individuali.

Una funzione consultiva è attribuita alla consulta dei segretari generali delle Camere di commercio, competente a esprimere pareri a richiesta degli organi, nonché pareri obbligatori e non vincolanti sui documenti programmatici dell'ente.

La dotazione finanziaria dell'ente è assicurata dall'aliquota contributiva, annualmente fissata dal consiglio generale e parametrata sulle entrate realizzate dalle camere di commercio a titolo di imposte e diritti, nonché a titolo di contributi e trasferimenti statali o regionali, al netto degli oneri di riscossione e di eventuali rimborsi. Va segnalato sin d'ora che, nel 2011 (cfr. delibera del Comitato esecutivo in data 17 novembre 2010), tale aliquota contributiva è rimasta inalterata rispetto all'anno precedente, in cui era stata fissata al 2,5% delle entrate nette, come sopra calcolate, da versare in 3 ratei: il 30% entro il 30 aprile, il 40% entro il 31 luglio e il 30% entro il 30 ottobre.

Ai sensi delle norme statutarie l'Unione è legittimata ad assumere iniziative, anche giudiziarie, a tutela della denominazione e delle prerogative degli organismi riconducibili al sistema camerale e può intervenire nei procedimenti amministrativi riguardanti siffatti organismi in applicazione dell'art. 9 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modificazioni.

1.3 – Il regolamento di funzionamento degli organi

Prima di deliberare il nuovo Statuto per adeguamento alle novità legislative dianzi poste in evidenza, anche nel 2011 l'ente ha applicato il regolamento di funzionamento degli organi, a suo tempo deliberato in data 11 dicembre 2009 in attuazione dell'art. 5 comma 4 dello Statuto all'epoca vigente.

Come espressamente puntualizzato nell'art. 2, comma 2, di detto regolamento, esso si pone essenzialmente in una funzione integrativa delle norme statutarie. In tale

ambito, il regolamento disciplina, in particolare, la redazione dell'ordine del giorno dei lavori, i "quorum" di validità delle sedute e delle votazioni, la legittimazione del commissario quando la Camera sia stata commissariata (e quindi manchi un presidente camerale), l'ordine di discussione degli argomenti e le regole di votazione, nonché la verbalizzazione e le deroghe al principio della pubblicità delle deliberazioni.

Il regolamento detta, poi, per ciascun organo norme specifiche, delle quali è opportuno fare menzione, sia pure sommariamente, soprattutto quando esse presentino qualche criticità.

A tale specifico riguardo, nella precedente Relazione per l'anno 2010 si era dato conto della criticità di funzionamento conseguente alla previsione del divieto di delega in ogni caso d'impedimento del presidente della Camera, anche nel caso di impedimento assoluto da parte di questi e persino in caso di vacanza della carica. Nel suo funzionamento – si era osservato nella Relazione per il 2010 – questa disposizione regolamentare aveva creato qualche "deficit" di rappresentatività, quanto meno nei casi di "sede vacante" in attesa dell'elezione di un nuovo presidente. Non sarebbe stato inappropriato – si osservava – consentire, in quei casi, una partecipazione "pleno jure" del vice-presidente della Camera, in ragione dell'essenziale funzione vicaria della sua carica. Ciò si argomentava dalla considerazione che, in un'analogia situazione di "sede vacante" della presidenza di un'Unione regionale, era invece consentita la nomina di un delegato in seno al comitato esecutivo per il tempo occorrente all'elezione del nuovo presidente dell'Unione regionale (cfr. art. 13, commi 1 e 7, del citato regolamento 11.12.2009). Il nuovo Statuto (cfr. art. 5 comma 3) – deve ritenersi anche in parziale adesione delle summenzionate osservazioni – ha ora previsto un divieto di delega soltanto per le deliberazioni assembleari concernenti l'elezione degli organi o di singoli componenti degli organi, legittimando per le altre deliberazioni il conferimento di delega al vice-presidente vicario, beninteso nel caso di effettivo impedimento del presidente camerale.

Tra le competenze del consiglio generale che, in aggiunta a quelle previste dalla legge e dallo Statuto, il regolamento in questione individua, è opportuno menzionare la determinazione delle materie di rilevanza generale per il sistema camerale, sulle quali – per tale motivo – le Camere sono chiamate dallo Statuto (cfr. art. 2 comma 2) a relazionare l'Unioncamere. Tra queste il regolamento individua espressamente gli atti del contenzioso avviato e deciso innanzi ai Giudici del Registro delle imprese, nonché del contenzioso in tema di diritto annuale, controversie di lavoro, composizione e funzionamento degli organi camerali.