

Unioncamere
Unione Italiana
delle Camere di Commercio
Industria Artigianato
e Agricoltura

SCHEDA

Prime note sull'applicazione alle Camere di commercio del d.l. 12.7.2004, n. 168 conv. nella legge 30.7.2004 n 191, recante

"Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica"

Riferimenti normativi:

- **Art. 1, comma 4, 9-10 e 12, del d.l. 12 luglio 2004, n. 168**
(Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica)
- **Circolare M.E.F. 27 novembre 2003, n. 51** (Enti pubblici – bilancio di previsione per l'esercizio 2004),
- **Circolare M.AP. 24 maggio 2004 n. 551622** (Circolari MEF n. 51 del 27.11.2004 e n. 42 del 2.12.2002 - Chiarimenti).

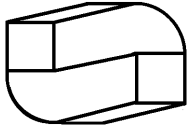
A) Ambito soggettivo di applicazione

Le Camere di commercio, **in posizione differenziata le Aziende speciali**, nonché le società partecipate purchè a totale partecipazione pubblica. **Sono escluse le unioni regionali** in quanto aventi natura giuridica privatistica.

B) Art. 1, Comma 4

La norma reintroduce, di fatto, un ruolo della CONSIP in materia di acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche amministrazioni, comprese le Camere, prevedendo la possibilità di utilizzazione delle convenzioni, predisposte dalla CONSIP stessa, come alternativa all'obbligo di utilizzare i parametri prezzo-qualità delineati dalle medesime convenzioni, anche avvalendosi delle procedure telematiche di cui al D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101. Non si ritiene che la scelta tra le due forme, impostata dal legislatore come tra soluzioni equipollenti, debba essere accompagnata da specifica motivazione, avuto altresì riguardo all'obbligo di attestazione di cui alla norma in esame (v. *infra*).

La sanzione apprestata per la violazione di tale limitazione è la configurazione di una responsabilità amministrativa tipizzata in capo all'autore della violazione stessa. Va altresì precisato che, con una disposizione peculiare, si individua il



Unioncamere
Unione Italiana
delle Camere di Commercio
Industria Artigianato
e Agricoltura

criterio sulla scorta del quale il giudice contabile è chiamato a quantificare il danno per l'erario camerale.

Nella seconda delle ipotesi previste per le forme di acquisto (modalità autonoma sulla base di parametro predeterminato) occorre rispettare le specificazioni procedurali all'uopo dettate (trasmissione del provvedimento di acquisto all'organo di controllo di gestione, attestazione da parte del funzionario procedente del rispetto delle disposizioni illustrate).

Si tratta, in conclusione, di procedure attinenti la spesa volte a contenerne la discrezionalità con il ricorso a meccanismi di predeterminazione dei prezzi e, nel contempo, di emersione della responsabilità nel caso di scelte in deroga compiute al di fuori delle procedure ora dette.

C) Art. 1, Comma 9

La previsione normativa attiene al contenimento della spesa per l'esercizio 2004 per il conferimento di **incarichi di studio o ricerca e di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione**.

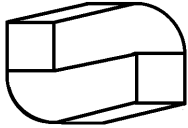
Al riguardo il legislatore pone due limitazioni:

- a) che la spesa non ecceda complessivamente quella sostenuta nel biennio 2001-2002 ridotta del 15%;
- b) che il provvedimento di conferimento dell'incarico debba essere adeguatamente motivato avuto specifico riguardo alla sussistenza dei presupposti individuati dalla stessa disposizione normativa e concernenti:
b1) l'adeguata motivazione (requisito essenziale) ed, alternativamente: *b2)* la sussistenza di una puntuale previsione normativa, o *b3)* la ricorrenza di un evento straordinario.

Le due limitazioni (*a* e *b*) operano contestualmente; la prima è di tipo economico-quantitativo (tetto di spesa), mentre la seconda è di tipo qualitativo (anche se solo in questa seconda ipotesi si fa riferimento agli incarichi aventi oggetto estraneo a quelli rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente). In tale fattispecie si specifica (richiamandone l'adeguatezza) l'obbligo di motivazione (che, com'è noto, alla stregua dell'art. 3 della l. n. 241 del 1990 e succ. mod ed int. e dell'interpretazione che di tale norma ha fatto la giurisprudenza amministrativa, è generalizzato)

Diverse perplessità suscita il riferimento alla straordinarietà dell'evento, mentre probabilmente il legislatore ha inteso riferirsi a quella dell'apporto professionale richiesto (in virtù della specifica professionalità dell'incaricato).

Si ritiene utile richiamare l'attenzione sui contenuti della circolare n° 4 del 15 luglio 2004 del Dipartimento della Funzione Pubblica, quanto ad alcune



Unioncamere
Unione Italiana
delle Camere di Commercio
Industria Artigianato
e Agricoltura

considerazioni generali su presupposti, oggetto ed elementi caratteristici dell'affidamento di incarichi ad esterni alla Pubblica Amministrazione

Sotto il profilo procedurale si impone la preventiva comunicazione agli organi di controllo ed a quelli di revisione dell'ente. Invero tale previsione non postula in alcun modo che sulla singola iniziativa gli organi in questione si esprimano autorizzandola. Ne discende che la comunicazione preventiva, in assenza di specifica disciplina in merito, esaurirà l'adempimento formale.

La disposizione prescrive poi che la violazione dei limiti sanciti per il conferimento di incarichi e consulenze determina sia la responsabilità disciplinare (con l'obbligo per gli organi competenti di avviare il relativo procedimento sanzionatorio) che quella per danno erariale (con parallelo obbligo di esporre tempestivamente i fatti alla competente Procura regionale della Corte dei conti per il relativo accertamento giudiziale della responsabilità).

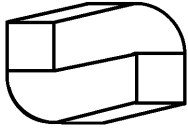
Specifico considerazione merita poi la previsione della norma in commento che riguarda le **società di capitali partecipate**. In merito il legislatore, inserendosi in un filone inaugurato dalla Giurisprudenza delle SS.UU. della Cassazione e volto a ricomprendere le società a totale partecipazione pubblica nell'ambito sostanziale dell'amministrazione pubblica, nonostante la formale veste privatistica, ha inteso incidere sui diritti del socio pubblico.

La fattispecie si applica esclusivamente nei confronti delle società a totale partecipazione di enti pubblici e postula la *emanazione di apposite direttive* che, nel rispetto della natura privatistica dell'ente e dell'attività (quasi sempre) d'impresa svolta, *che traducano "i principi" – e non la lettera – delle illustrate previsioni normative*. Ne discende che una direttiva che recepisce pedissequamente quanto stabilito dalla norma andrebbe al di là della stessa previsione, mentre risulterebbe rispettosa della stessa una direttiva che, con gli opportuni adattamenti, prevedesse adeguati indirizzi agli amministratori della società di contenimento della spesa per il conferimento di incarichi di studio o ricerca e di consulenza a soggetti estranei alla società medesima.

Tale ultimo passaggio apre, quindi, lo spazio per le considerazioni sulle **Aziende speciali** della Camere di commercio; queste ultime, giova ricordare, ai sensi dell'art. 57 del d.m. n. 287 del 1997 sono definite organi camerali e, a norma dell'art.2, secondo comma, ultima parte, della l. n. 580 del 1993 e succ. mod. ed int., operano *"secondo le norme del diritto privato"*.

In relazione a tali presupposti normativi, si aprono due opzioni interpretative:

- l'assoggettamento di tali organismi ad obblighi di contenimento della spesa, salvo che gli stessi non siano in grado di garantire – mediante



Unioncamere
Unione Italiana
delle Camere di Commercio
Industria Artigianato
e Agricoltura

entrate proprie, con esclusione quindi di quelle di fonte camerale - la copertura degli oneri relativi al personale, alle spese di funzionamento ed agli organi istituzionali;

- l'operatività di un regime analogo a quello, più sopra visto, introdotto dalle norme in esame per le società a totale partecipazione pubblica, nel senso, quindi, che anche per le proprie aziende speciali le Camere dovranno emanare appositi atti di indirizzo volti a garantire la traduzione, al loro interno, dei principi affermati dalla legge in modo compatibile con il riferimento all'operatività privatistica (e, quindi, alle stesse regole con le quali operano le società a totale partecipazione pubblica) che con legge speciale ha inteso fare il legislatore del 1993. Ciò escluderebbe l'applicazione alla aziende speciali del successivo comma 10.

D) Art. 1, Comma 10

La previsione in questione trova applicazione alle Camere di commercio ed attiene alle spese per le **missioni all'estero e spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni**.

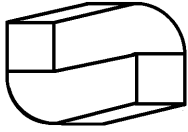
Si richiamano le considerazioni in precedenza svolte sulle forme di responsabilità e sulle forme di controllo.

La deroga prevista dall'ultima parte del comma va motivata con provvedimento dall'organo di vertice dell'Amministrazione che alla stregua dell'art. 14, sesto comma, della l. n. 580 del 1993 e succ. mod. ed int. ed all'incidenza sul bilancio della Camera, va individuato nella Giunta camerale.

Peraltro, in occasione di ulteriori chiarimenti, sarà approfondita il rapporto tra siffatto meccanismo di deroga e la posizione peculiare delle Camere di commercio, enti per il quali le missioni all'estero rappresentano una delle modalità di svolgimento della propria, e tipica, missione istituzionale, al punto da essere oggetto di programmazione annuale.

E) Art. 1, Comma 11

Il comma in questione non trova applicazione alle Camere di commercio essendo espressamente riferito alle Regioni (e tra queste solo a quelle a statuto ordinario), alle Province ed ai Comuni (con esclusione di quelli con popolazione inferiore a 5000 abitanti)



Unioncamere
Unione Italiana
delle Camere di Commercio
Industria Artigianato
e Agricoltura

F) Art. 1, Comma 12

La previsione normativa mira a circoscrivere significativamente il ricorso delle amministrazioni pubbliche ai servizi di formazione per i propri dipendenti a strutture diverse dalle *"scuole superiori pubbliche di formazione ed il Formez"*.

Tra queste ultime deve ritenersi rientri **anche la Fondazione Istituto Tagliacarne** e ciò anche avuto riguardo al protocollo d'intesa stipulato tra il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e queste ultime il 24 aprile 2002 che contempla espressamente la Fondazione tra i soggetti sottoscrittori dell'atto inerente la *"Qualità dei servizi formativi delle Scuole nazionali di formazione della Pubblica amministrazione"*.

Fermo restando quanto sopra, anche in questo caso il ricorso al mercato non è precluso ma sottoposto ad alcuni adempimenti formali (la motivazione in ordine alla documentata impossibilità di far ricorso alle predette Scuole ed al Formez, al rispetto della disciplina comunitaria in materia di acquisizione di servizi; l'espletamento di procedure ad evidenza) e con la condizione che il prezzo dell'affidamento sia inferiore a quello praticato dalle Scuole (il che sembrerebbe introdurre un ulteriore elemento formale di preventiva richiesta di offerta a queste ultime o, almeno, ad una di esse).