

Prima lettura del Regolamento per la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di Commercio, approvato con D.P.R. 2 novembre 2005 n. 254.

di Alberta Massarenti()*

* * * *

Il provvedimento in commento è stato adottato dal Governo, con le delibere del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002 e del 14 ottobre 2005, ai sensi dell'art. 17, primo comma, della legge 23.8.1988 n. 400, e pubblicato sulla G.U. della Repubblica, serie speciale, n. 203/L del 16 dicembre 2005.

Và preliminarmente osservato che in virtù al principio generale, deducibile dall'art. 1 delle preleggi – secondo cui la norma sovraordinata (ovvero primaria) deve reputarsi prevalente e di immediata applicazione rispetto alla norma sottordinata o secondaria - le eventuali incompatibilità tra il decreto in analisi ed il decreto legislativo n. 286 del 1999 non possono non trovare soluzione che nel quadro ordinamentale fondato sulla gerarchia delle fonti giuridiche ovvero sul principio di novità delle disposizioni posteriori.

Inoltre, come è stato autorevolmente rilevato dal Consiglio di Stato, col parere reso nell'Adunanza Consultiva del 10 gennaio 2005, la disciplina regolamentare va posta in relazione con le disposizioni recate dal decreto legislativo n. 419 del 1999.

Pertanto, la predetta Magistratura Consultiva ha così evidenziato un punto di fondamentale importanza, che si ritiene condivisibile, e che

() Cultrice di diritto pubblico presso l'Università statale di Milano.*

può sintetizzarsi nella seguente proposizione: siccome le voci dell'entrata fanno riferimento a risorse contributive prelevate con criteri autoritativi o pubblicistici ed, inoltre, le voci della spesa concernono materie o funzioni istituzionali, prestabilite dalle leggi o da altri atti pubblicistici, lo *schema di bilancio economico*, previsto all'art. 2 del D.P.R. n. 254/2005, sembra conservare il carattere sostanzialmente autorizzatorio e previsionale dei bilanci pubblici tradizionali.

Il che non è aspetto di poco rilievo.

Ed, invero, l'elemento di novità pare desumibile dall'art. 8, dove è stabilito che gli stanziamenti per funzioni e per servizi devono essere determinati attraverso la formazione di "*budgets direzionali*", affidati alla gestione dei dirigenti delle Camere di Commercio, responsabili dei settori amministrativi loro affidati.

Ne consegue che negli allegati tecnici A e B vengono prefigurati le due componenti del *bilancio economico delle Camere di Commercio*: da una parte, *il bilancio di previsione economica* (art. 6); e, dall'altra, *il budget direzionale* (art. 8), che possono subire variazioni ed aggiornamenti nel corso dell'esercizio (art. 12) proprio come avviene per i bilanci pubblici di pertinenza locale.

Ne deriva, altresì, che il nuovo ed articolatissimo modello di bilancio, riservato alle Camere di Commercio, non è un bilancio di tipo commerciale, che si fonda sui principi civilistici, ma persegue tendenzialmente l'obiettivo dell'incremento patrimoniale, e, quindi, potrebbe – da questo punto di vista – ritenersi misto: per alcuni aspetti, economico e, per altri, finanziario.

Se non che – è opportuno evidenziarlo da subito – il profilo finanziario ed autorizzatorio, che è qualità indefettibile dei bilanci pubblici, potrebbe costituire non un limite in negativo, bensì una potenzialità in positivo.

Ad avviso del Consiglio di Stato il predetto duplice profilo persegue l'obiettivo della *“massimizzazione dei risultati”* e, quindi, la dimostrazione, attraverso le voci del bilancio economico patrimoniale, *“dell'utilizzo delle risorse in modo ottimale rispetto agli obiettivi pubblici”*.

Osserva, altresì, l'Alto Consesso che *«da questo punto di vista, lo schema in esame rappresenta un momento di elaborazione molto interessante, in un percorso di “aggiornamento-adequamento” i cui esiti e risultati sono in pieno svolgimento e riguardano tutte le gestioni pubbliche»*.

Tuttavia – come si sostiene qua e là – non può mettersi in dubbio che con il D.P.R. n. 254 del 2005 le Camere di Commercio italiane, a completamento di un ciclo evolutivo iniziato già con il decreto ministeriale n. 287 del 1997, sono passate da un bilancio di previsione avente carattere esclusivamente pubblicistico – fondato, cioè, sul principio di competenza e sul modulo finanziario, della previsione e dell'autorizzazione – ad un nuovo tipo di bilancio avente carattere economico-patrimoniale, ed orientato a valorizzare lo strumento del budget direzionale (PEG negli enti locali), utilizzando, inoltre, contabilità che fanno perno sulle esigenze funzionali dei vari settori amministrativi e sulla programmazione triennale delle risorse economiche.

Resta tuttavia il dato che questo nuovo modello di bilancio non è né di tipo aziendalistico, né di carattere civilistico-mercantile.

Il punto centrale del nuovo schema di contabilità generale sembra, peraltro, formato dalla formula “*budget-programmazione-relazione*”.

Quest’ultima, avendo natura previsionale e programmatica, costituisce espressione principale del potere d’indirizzo politico-amministrativo; sicchè, in relazione al predetto atto di orientamento politico i dirigenti - responsabili dei servizi e dei settori loro affidati – dovranno poter attuare la gestione amministrativa nel corso dell’esercizio annuale.

Il quadro che ne discende dovrebbe, allora, definirsi a *doppio binario*?

La risposta può considerarsi positiva, non fosse altro che per un motivo: *la contabilità delle camere di commercio, proprio a partire dal 2007, non rientra più nel sistema della tesoreria unica, perciò, i flussi finanziari non fanno parte della contabilità nazionale.*

Il che – va detto francamente – costituisce un boomerang per i conti dello Stato, perché non sarà più possibile monitorare i flussi di entrata e di spesa delle camere di Commercio, potendosi solo invocare il principio di collaborazione pubblica.

Il bilancio, secondo il nuovo regolamento di contabilità, rimane caratterizzato dal principio dell’annualità (art. 6) e dai procedimenti contabilistici che disciplinano le fasi della spesa (articoli 11, 12, 13, 14, 15 e 16); e quelle dell’entrata (articoli 17, 18 e 19).

La gestione può, pertanto, ritenersi adeguatamente proceduralizzata e regolamentata; *né sembra venuto meno il principio di competenza, che è requisito essenziale del bilancio finanziario.*

Sono però cambiati i protagonisti della gestione del bilancio, le cui previsioni, di entrata e di spesa, devono oramai fondarsi su rigorosi criteri storici.

Sicchè la formazione dei budgets deve essere rigorosamente realistica e, quindi, attendibile ed economicamente sostenibile.

Ne deriva che l'eventuale violazione del *principio di verità storica* dovrebbe implicare una responsabilità dirigenziale, con effetti sia sul versante del rapporto fiduciario, sia sotto quello della nascita di presupposti per l'azione di responsabilità amministrativa a titolo di danno pubblico erariale.

L'introduzione del principio di verità storica costituisce, a ben vedere, l'elemento di qualità del nuovo assetto contabilistico, perché la previsione deve agganciarsi agli accertamenti di cassa e, quindi, superare, per quanto possibile, i dati del consuntivo finanziario.

Peraltro, l'anzidetta fattispecie illecita sembra rientrare nella previsione di cui all'art. 34 del Regolamento ed accentuare il carattere pubblicistico della gestione.

Il preventivo economico avendo, inoltre, lo scopo di evidenziare gli utili o le perdite patrimoniali, sembra rafforzare il ruolo dei nuovi protagonisti della gestione, che devono agire in piena autonomia, col potere disporre direttamente degli stanziamenti riservati al settore amministrativo loro affidato, anche a prescindere dalle indicazioni fornite dagli organi politici di indirizzo.

La gestione dei budgets non può tuttavia prescindere dal contributo (servente) offerto dall'ufficio interno di ragioneria e contabilità, settore cui resterà devoluta la gestione patrimoniale dell'ente

camerale: gestione intesa come provveditorato dei beni immobili e mobili e, quindi, in posizione diretta con le banche tesoriere, obbligate a trasmettere mensilmente i movimenti di capitali sui conti correnti presso di loro accessi.

Non va dimenticato che i dirigenti sono responsabili anche della previsione dei budgets, oltre che della loro corretta e legittima gestione.

Tra l'altro, il ritardo o la colpevole omissione del pagamento di spese obbligatorie potrebbe implicare la violazione del principio di legalità e di storicità della previsione economica.

Tralasciando le problematiche relative al principio di legittimazione e di competenza, che rientra nelle esclusive attribuzioni statali - con esclusione di ogni altro potere, tra cui quello regionale, che non può interferire nelle contabilità delle Camere di commercio – debesi evidenziare che in virtù dell'autonomia e del potere di autorganizzazione ogni Camera di commercio ha facoltà di adottare o meno i principi contabilistici del nuovo regolamento, ai sensi del decreto legislativo n. 419 del 1999.

Inoltre, le discipline contenute nel titolo VII, concernenti le forniture di beni e di servizi (dall'art. 45 all'art. 62), e che riguardano le forme dei contratti e le procedure dell'evidenza pubblica, dovrebbero applicarsi compatibilmente con le norme del *codice dei contratti pubblici*, approvato con il decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, da ultimo modificato dal decreto legislativo 26 gennaio 2007, n. 6.

Le Camere di commercio, atteso l'importante ruolo istituzionale che esercitano (*registro delle imprese; controllo sugli esercizi*

commerciali che somministrano carburanti, ecc.), difficilmente possono discostarsi dalle regole procedurali fissate in via generale dalle disposizioni statali “ratione materia”.

Anche il sistema dei controlli interni (Collegio dei revisori dei conti) e/o degli organi di consulenza (OCS e NEV) deve ritenersi ormai definitivamente stabilizzato.

Analogamente il quadro delle competenze e delle attribuzioni degli organi collegiali di indirizzo (Giunta e Consiglio) deve reputarsi adeguatamente disegnato e consolidato.

In via esemplificativa, spetta al Consiglio determinare gli indirizzi generali della programmazione pluriennale (art. 4), mentre è di competenza della Giunta, l'adozione della Relazione annuale (art. 7) sui criteri dell'azione amministrativa e sugli impegni dei settori organizzativi gestiti dai dirigenti, sotto il coordinamento e la supervisione del Segretario Generale (art. 8).

Le dettagliate disposizioni contenute nell'art. 33, circa l'obbligo di denuncia, per fatti illeciti e/o contabilmente rilevanti, si collegano alla responsabilità omissiva ex art. 2, terzo comma, della legge n. 20 del 1994, modificata ed integrata dalla legge n. 639 del 1996.

Ciò, peraltro, trova poi ulteriore riscontro nel disposto di cui al secondo comma dell'art. 34 del Regolamento in commento.

Infine, l'art. 37, sotto la voce “conto giudiziale”, obbliga il Cassiere – istituto bancario designato per l'esercizio del servizio di cassa (art. 41) – a rendere il conto delle operazioni cassa in conformità con i modelli allegati sotto la lettera “E” e sotto la lettera “F”.

Sulla scorta di tale conto e delle scritture contabili alligate (art. 27) il Collegio dei Revisori dei conti, ai sensi dell'art. 30, comma terzo, lett. b), c), d) ed e), ne pronuncerà la regolarità o la non regolarità (lett. f)).

Il conto economico viene, infine, fatto oggetto di disciplina da parte degli articoli 21 e seguenti del Regolamento n. 254/05.

Può darsi, in conclusione, un giudizio complessivamente positivo del nuovo regolamento di contabilità delle Camere di Commercio italiane.

Tuttavia si ritiene indispensabile che, in osservanza dei principi costituzionali in materia economica e finanziaria, al Ministro vigilante siano conferiti poteri di controllo maggiormente efficaci e dissuasivi.

In altri termini, l'autonomia delle Camere di Commercio italiane non può spingersi oltre certi limiti, né possono rompersi i rapporti di vigilanza e collaborazione con il Ministero dello Sviluppo Economico.

Pubblicato su www.contabilita-pubblica.it il 3 agosto 2007