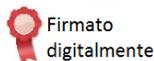


Pubblicato il 09/08/2021

N. 05798 /2021 REG.PROV.COLL.
N. 00731/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 731 del 2020, proposto da Unioncamere Emilia-Romagna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difeso dagli avvocati Franco Mastragostino e Cristina Perelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Franco Mastragostino in Bologna, piazza Aldrovandi, n. 3;

contro

il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Ministero dello Sviluppo Economico, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Sede di Bologna (Sezione Prima), n. 571/2019, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dello Sviluppo Economico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 febbraio 2021 il Cons. Oberdan Forlenza e udito per la parte appellante l'avvocato Franco Mastragostino, che partecipa alla discussione orale ai sensi dell'art. 25 d.l. 137/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con l'appello in esame, Unioncamere Emilia-Romagna impugna la sentenza 24 giugno 2019, n. 571, con la quale il TAR Emilia-Romagna – Sede di Bologna - ha dichiarato inammissibili il ricorso instaurativo del giudizio ed il successivo ricorso per motivi aggiunti, proposti avverso una pluralità di note del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, afferenti ad una verifica amministrativo-contabile svolta dai Servizi ispettivi di finanza pubblica dell'Ispettorato generale di finanza.

Come riportato nella sentenza impugnata, a conclusione del controllo è stata redatta (nel maggio 2015) una “relazione sulla verifica amministrativo – contabile”, nella quale venivano rilevate una serie di irregolarità nella gestione.

L'ispettorato riteneva che non potesse essere controversa la natura pubblica delle Unioni regionali e, di conseguenza, riteneva applicabili ad Unioncamere una serie di principi e discipline, quali: l'art. 1, comma 2, l. n. 196/2009, con assoggettamento delle Unioni regionali alle norme di contenimento della spesa pubblica; l'art. 2, comma 2-bis, d.l. n. 101/2013, circa il particolare regime di responsabilità civile, penale ed amministrativa delle persone fisiche legate da un rapporto di servizio all'Unione regionale; il d.lgs. n. 165/2001, per quel che riguarda l'organizzazione degli uffici ed il rapporto di lavoro.

Instaurato il contraddittorio procedimentale, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha concluso il procedimento con la nota 18 luglio 2016,

definitivamente accertando una serie di irregolarità.

La sentenza impugnata ha affermato l'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti, sul presupposto che "gli atti conclusivi di tali ispezioni sono dei verbali nei quali sono contenuti i rilievi in materia di contabilità e finanza pubblica con l'invito alle singole amministrazioni verificate di adeguarsi alle osservazioni ivi contenute".

Ciò in quanto "la circostanza che il Servizio ispettivo possa indicare dei rilievi che richiedono un adeguamento da parte dell'ente che ha subito la verifica non costituisce di per sé una manifestazione di imperio. L'ente . . . può disattendere tutte le indicazioni ricevute senza che la Ragioneria generale possa assumere qualsivoglia atto diverso dalla segnalazione alla Corte dei Conti per le sue eventuali iniziative

Laddove la Corte dei Conti non ritenga di intervenire esercitando i poteri che le sono propri, l'ispezione rimarrà priva di conseguenze, in caso contrario vi sarà esercizio della giurisdizione propria della Corte dei conti per responsabilità amministrativa o contabile". Ritiene, infine, la sentenza impugnata che una valutazione previa del giudice amministrativo "dell'assoggettabilità o meno dell'ente ricorrente al controllo finanziario del Servizio Ispettivo andrebbe ad interferire con l'esercizio della giurisdizione contabile".

2. Avverso tale decisione vengono proposti i seguenti motivi di appello, il primo di essi relativo alla pronunciata inammissibilità, gli ulteriori motivi costituenti riproposizione di quelli proposti (e non esaminati) nel giudizio di primo grado:

a) falso ed erroneo presupposto di fatto e di diritto; perplessità ed illogicità della motivazione; contraddittorietà manifesta; violazione del diritto costituzionale di difesa ex art. 113 Cost.; ciò in quanto: a1) è "assodato il carattere autoritativo delle ispezioni, in quanto finalizzate (attraverso l'emanazione di veri e propri atti amministrativi aventi rilevanza esterna) all'adozione, da parte dell'ente ispezionato, di adeguate misure correttive, una volta segnalato l'eventuale scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica", non essendovi peraltro "una semplice facoltà e/o una

mera discrezionalità in capo al soggetto ispezionato, ma un vero e proprio obbligo di conformarsi”; a2) gli atti impugnati “pur non contenendo misure stricto sensu sanzionatorie . . . affermano arbitrariamente la natura giuridica pubblica dell’Associazione”; a3) “la giurisdizione della Corte dei Conti (eventualmente attivata su iniziativa della Procura regionale) verte sulla condotta dei soggetti agenti (ipoteticamente ritenuta suscettibile di aver causato un danno erariale) e non certo sulla legittimità dell’accertamento compiuto dall’Ispettorato”;

b) illegittimità dei provvedimenti impugnati, nella parte in cui affermano la riconducibilità dell’appellante nel novero delle pubbliche amministrazioni, per violazione e falsa applicazione art. 1, comma 2, d. lgs. n. 165/2001; violazione art. 6 l. n. 580/1993; eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza, contraddittorietà, difetto di motivazione e falso presupposto di diritto; poiché “la riconducibilità di Unioncamere nell’ambito soggettivo definito dall’art. 1, comma 2, oltre a porsi in aperto contrasto con la qualificazione delle Unioni regionali quali associazioni di diritto privato, sancita dall’art. 6 della l. n. 580/1993 e ribadito dal d. lgs. n. 23/2010, risulta affetta da una insanabile contraddizione, laddove il Ministero, pur riconoscendo implicitamente la legittimità dell’inquadramento privatistico del rapporto di lavoro alle dipendenze dell’Unione regionale. . . contesta la mancata applicazione di norme specificamente riferite al rapporto di lavoro pubblico, che pertanto sono palesemente inconferenti rispetto al caso di specie”;

c) erronea e falsa applicazione dell’art. 1, comma 3, del DPR n. 363/2001, e in relazione alla nota MEF 1° ottobre 2012, n. 74006, e alla nota MISE 4 gennaio 2013, n. 1066; eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, disparità di trattamento, difetto di istruttoria e perplessità di motivazione; con riferimento al rilievo relativo al riconoscimento di una indennità differenziata al vice presidente rispetto a quella degli altri componenti della Giunta;

d) violazione e falsa applicazione art. 1, comma 2, e art. 6, d. lgs. n. 165/2001;

eccesso di potere per perplessità, illogicità e contraddittorietà, con riferimento al rilievo relativo alla necessità di provvedere alla determinazione della pianta organica degli uffici in relazione agli effettivi fabbisogni e alle funzioni assegnate;

e) violazione e falsa applicazione artt. 1, comma 2, 7 comma 6, d. lgs. n. 165/2001; violazione e falsa applicazione art. 6, comma 7, d.l. n. 78/2010 e art. 8, comma 3, d.l. n. 95/20112, in carenza dei relativi presupposti; eccesso di potere per falso ed erroneo presupposto di diritto; difetto di motivazione; con riferimento ai rilievi circa l'affidamento di incarichi a soggetti esterni al servizio legale di Unioncamere Emilia-Romagna;

f) eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà ed irragionevolezza; violazione dell'art. 2033 c.c.; dell'art. 1, comma 2, d. lgs. n. 165/2001 e dell'art. 2, comma 2-bis, del d.l. n. 101/2013; dell'art. 1, comma 1, lett. d), della l. n. 196/2009, con riferimento al rilievo circa l'affidamento di un incarico dirigenziale senza previa selezione con necessità di procedere al recupero delle somme erogate;

g) eccesso di potere per difetto di motivazione, perplessità ed illogicità; falso ed erroneo presupposto di diritto; violazione art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001 e dell'art. 2, comma 2 bis, del d.l. n. 101/2013; erronea applicazione art. 2033 c.c.; con riferimento ai rilievi concernenti il riconoscimento di premi legati alla produttività e l'irregolare corresponsione d incrementi retributivi ad personam, illegittima erogazione di buoni pasto;

h) eccesso di potere per falso ed erroneo presupposto di diritto; violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001 e dell'art. 1 D.M. Economia n. 40/2008, con riferimento ai rilievi in ordine al mancato svolgimento della verifica sulla banca dati di Equitalia per pagamenti superiori a 10.000 euro, il mancato versamento dei risparmi derivanti dall'applicazione dell'art. 61 d.l. n. 112/2008;

i) eccesso di potere per perplessità e genericità della motivazione, con riferimento al rilievo concernente la presunta mancata corrispondenza delle prestazioni

realizzate dai partners alle prescrizioni imposte dai documenti contrattuali.

Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni statali, che hanno concluso per il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza.

Dopo il deposito di ulteriori memorie, all'udienza pubblica di trattazione la causa è stata riservata in decisione.

DIRITTO

3. L'appello deve essere accolto, limitatamente al primo motivo di impugnazione, con il quale si contesta la declaratoria di inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti pronunciata dalla sentenza impugnata. L'appello va respinto per il resto, per l'infondatezza del ricorso di primo grado.

Il TAR ha dichiarato inammissibili il ricorso originario ed i motivi aggiunti, ritenendo:

- per un verso, che la formulazione di rilievi “che richiedono un adeguamento da parte dell'ente che subisce la verifica non costituisce di per sé una manifestazione di imperio”;
- per altro verso, che tale natura non “di imperio” riceve conferma dal fatto che vi è possibilità di disattendere le indicazioni offerte dai rilievi “senza che la Ragioneria possa assumere qualsivoglia atto diverso dalla segnalazione alla Corte de Conti”
- per altro verso ancora, che una valutazione previa del giudice amministrativo “dell'assoggettabilità o meno dell'ente ricorrente al controllo finanziario del Servizio Ispettivo andrebbe ad interferire con l'esercizio della giurisdizione contabile”.

4.1. Orbene, diversamente da quanto statuito dalla sentenza impugnata, una più attenta ricognizione della disciplina dell'attività ispettiva della Ragioneria generale dello Stato, nonché la considerazione dell'ampliamento del ruolo e dei poteri alla stessa attribuiti, tale da connotare anche la natura effettiva degli atti ispettivi adottati, inducono il Collegio ad una diversa considerazione dell'atto conclusivo dell'ispezione, tale da riportare lo stesso, anche in attuazione di garanzie

costituzionali di tutela delle situazioni soggettive, nell'alveo del sindacato di legittimità del giudice amministrativo,

4.2. L'attività ispettiva amministrativa è tradizionalmente intesa come attività ricognitiva, di acquisizione di scienza da parte della pubblica amministrazione, e viene svolta:

- sia all'interno della medesima "pubblica amministrazione" latamente intesa, onde dare concreta attuazione ai principi di imparzialità e buon andamento, di cui all'art. 97 Cost., e può attenere ad un rapporto interorganico di gerarchia (ed in questo caso è da ritenere che non sia necessaria una espressa previsione di legge perché il potere ispettivo venga esercitato, essendo esso insito nella supremazia gerarchica), sia ad un rapporto interorganico o intersoggettivo dove non sussiste una relazione gerarchica (ed in questo caso per l'esercizio del potere ispettivo è necessaria una norma di legge che lo conferisca);
- sia all'esterno dell'amministrazione, e cioè sulla attività di privati, al fine di verificare la coerenza di quanto effettuato dagli stessi con la normativa primaria e secondaria, riconducibile anch'essa a valori costituzionali che devono essere attuati o tutelati.

L'ispezione è sempre esercizio di un potere a fronte del quale il soggetto ispezionato si trova in uno stato di soggezione (non potendosi sottrarre) ed è destinata a concludersi senza ulteriore attività amministrativa (allorché non vengano riscontrate illegittimità e/o illiceità e dunque non si dia luogo a rilievi), ovvero può costituire il fondamento per l'esercizio di poteri amministrativi repressivi, conformativi o sanzionatori.

In questo senso, le ispezioni possono essere atti istruttori di procedimenti, e dunque strumentali all'adozione di provvedimenti conclusivi degli stessi; ovvero procedimenti autonomi, che ben possono fungere da presupposto per l'avvio di ulteriori procedimenti (ad esempio, procedimenti sanzionatori).

5.1. Orbene, l'attività ispettiva della Ragioneria generale dello Stato, pur rientrando a pieno titolo nella configurazione generale dell'attività ispettiva amministrativa (il

potere ispettivo è conferito dalla legge, che ne definisce l'ambito soggettivo ed ispettivo, alla luce delle finalità da perseguire), rientra *nel genus* dell'attività ispettiva, dalla quale mutua i caratteri fondamentali e si contraddistingue per la possibile adozione di misure volte proprio ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi che ne determinano la sussistenza.

L'attività ispettiva della Ragioneria generale dello Stato è innanzi tutto regolata dall'art. 3 legge 26 luglio 1939, n. 1037, il quale prevede, in particolare:

“All'ispettorato generale di finanza è affidato il compito di verificare:

- 1) che l'effettuazione delle spese proceda in conformità delle rispettive leggi e norme di attuazione e nel modo più proficuo ai fini dello Stato;
- 2) che le gestioni dei consegnatari di fondi e beni dello Stato siano regolarmente condotte;
- 3) che, in genere, abbiano regolare funzionamento i servizi che interessano in qualsiasi modo, diretto o indiretto, la finanza dello Stato.

A tali effetti l'ispettorato generale di finanza provvede in conformità alle disposizioni di volta in volta impartite dal Ministro delle finanze al ragioniere generale dello Stato.

Le amministrazioni e i servizi competenti sono tenuti a comunicare all'ispettorato incaricato tutti gli atti e documenti che esso ritenga necessari per i suoi accertamenti.

L'ispettorato generale predetto, secondo le disposizioni del ragioniere generale dello Stato, provvede inoltre:

- 1) ad assicurare, con opportune verifiche, la uniforme e regolare tenuta delle scritture contabili, nonché la puntuale resa dei conti;
- 2) a compiere le ispezioni amministrative e contabili previste da particolari ordinamenti;
- 3) a curare l'esatta ed uniforme interpretazione ed applicazione delle disposizioni della contabilità generale dello Stato;

4) ad accertare il regolare adempimento delle funzioni sindacali e di revisione presso enti, istituti o società, da parte dei designati dal Ministro delle finanze, e a riassumerne e coordinarne i risultati”.

L’art. 14 della legge 30 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), prevede, per quel che interessa nella presente sede:

“1. In relazione alle esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, utilizzando anche i dati di cui al comma 1 dell'articolo 13, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede a:

.....d) effettuare, tramite i servizi ispettivi di finanza pubblica, verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. I referti delle verifiche, ancorché effettuate su richiesta delle amministrazioni, sono documenti accessibili nei limiti e con le modalità previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. In ogni caso, per gli enti territoriali i predetti servizi effettuano verifiche volte a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e procedono altresì alle verifiche richieste dal Ministro competente all'avvio della procedura di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. I referti delle verifiche di cui al terzo periodo sono inviati alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica affinché possa valutare l'opportunità di attivare il procedimento denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza» di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 51, comma 3, della presente legge”.

Infine, l’art. 23 del d. lgs. 30 giugno 2011, n. 123, prevede:

“1. I Servizi ispettivi di finanza pubblica svolgono le verifiche amministrativo-contabili in conformità agli obiettivi generali delineati nelle direttive annuali del Ministro dell'economia e delle finanze, emanate ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

2. L'attività ispettiva è diretta a ricondurre a economicità e regolarità

amministrativo-contabile le gestioni pubbliche, a verificare la regolare produzione dei servizi, nonché a suggerire le misure dalle quali possano derivare miglioramenti dei saldi delle gestioni finanziarie pubbliche e della qualità della spesa”.

Il successivo art. 24 prevede:

“1. I soggetti destinatari dei controlli ispettivi sono tenuti a consentire l'accesso all'ispettore incaricato e ad esibire allo stesso e, su sua richiesta, a rilasciargli copia, atti, documenti e dati, anche rilevati dai sistemi informatici, ritenuti necessari ai fini della verifica.

2. A seguito della verifica, l'ispettore incaricato predispose la relazione ispettiva. Le criticità eventualmente riscontrate, unitamente al testo della relazione, sono comunicate ai soggetti sottoposti a verifica ed alle amministrazioni vigilanti, ai fini dell'adozione delle opportune misure correttive. I soggetti ispezionati devono fornire ai Servizi ispettivi di finanza pubblica le risposte ai rilievi formulati ed ogni inerente e successiva informazione.

3. Nel caso in cui la relazione evidenzi ipotesi di danno erariale, è effettuata una apposita segnalazione alla Procura regionale della Corte dei conti competente per territorio, ai sensi dell'articolo 6 della legge 16 agosto 1962, n. 1291”.

Inoltre, con decreto del Ragioniere generale dello Stato 6 settembre 2016 prot.n. 32/2016 sono state, da ultimo, approvate le “Linee guida per lo svolgimento dell'attività ispettiva”.

5.2. Come si è rilevato, l'attività ispettiva della Ragioneria generale dello Stato rientra pienamente nella configurazione generale dell'attività ispettiva amministrativa, ma al tempo stesso essa si contraddistingue per la possibile adozione di misure volte proprio ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi che ne determinano la sussistenza.

Non si vede, altrimenti, come la Ragioneria generale dello Stato, in assenza di qualsivoglia potere prescrittivo, potrebbe:

- “assicurare . . . la uniforme e regolare tenuta delle scritture contabili, nonché la

puntuale resa dei conti” (art. 3, comma 4, n. 1, l. n. 1037/1939);

- “curare l'esatta ed uniforme interpretazione ed applicazione delle disposizioni della contabilità generale dello Stato” (art. 3, comma 4, n. 3 l. n. 1037/1939);

- “ricondere a economicità e regolarità amministrativo-contabile le gestioni pubbliche” (art. 23, co. 2, d. lgs. n. 123/2011).

Né appare plausibile sostenere che quanto previsto dall'art. 24 d. lgs. n. 123/2011 (“Le criticità eventualmente riscontrate, unitamente al testo della relazione, sono comunicate ai soggetti sottoposti a verifica ed alle amministrazioni vigilanti, ai fini dell'adozione delle opportune misure correttive”) possa essere ascritto alla natura dei meri consigli o suggerimenti, senza riconoscere a tale attività, come è ragionevole che sia, valore prescrittivo/impositivo.

E' pur vero che le “Linee guida dell'attività dei servizi ispettivi di finanza pubblica” affermano (punto 1) che l'attività ispettiva è volta a “suggerire” misure dalle quali “possano derivare economie e miglioramenti dei saldi di finanza pubblica, dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità della spesa”, ma la dizione utilizzata in tale documento (privo di valore normativo) non può essere idonea a disconoscere il valore prescrittivo insito nel “suggerimento”, consistendo la “misura suggerita” sostanzialmente in una prescrizione imposta, come è ragionevole che sia nel delicato settore della vigilanza sul corretto andamento della finanza pubblica e, più in generale, sul corretto andamento dell'amministrazione pubblica.

Non è infatti plausibile e ragionevole ritenere che la tutela di fondamentali principi costituzionali (art. 81, 97 Cost.) sia affidati alla mera “persuasione” del soggetto ispezionante e alla maggiore o minore “buona volontà” del soggetto ispezionato.

Giova ancora sottolineare, per rimarcare quanto ora esposto, come, con riferimento specifico all'attività dei servizi ispettivi di finanza pubblica, questa, allorché si concluda con la conferma dei rilievi formulati, in caso di mancato accoglimento delle controdeduzioni, determina la necessità di “adeguati interventi di correzione e di tutela da parte degli organi competenti” (v. punto 38 Linee guida), innanzi tutto

cioè del soggetto ispezionato, nonché, per quanto di competenza e nei limiti dei suoi poteri, da parte dell'amministrazione vigilante, nonché l'intervento della Procura regionale della Corte dei Conti ove emergano ipotesi di danno erariale (v. punti 38, 39, 44 Linee guida).

Da quanto sinora esposto, risulta evidente che gli atti di chiusura della verifica ispettiva non costituiscono un mero accertamento di eventuali irregolarità o illegittimità o illiceità, ma, ove queste vengano riscontrate, comportano l'individuazione di misure cui l'amministrazione ispezionata è tenuta ad adeguarsi, ferme restando le differenti competenze dell'amministrazione vigilante e, ove del caso, della Procura regionale della Corte dei Conti.

L'atto conclusivo dell'ispezione, dunque, oltre alla definizione di quanto accertato, contiene anche misure cui l'amministrazione o l'ente ispezionato devono adeguarsi, di modo che non può non riconoscersi a tale atto un contenuto prescrittivo che implica l'esercizio di un potere insito nella normativa di disciplina delle competenze della Ragioneria generale dello Stato.

D'altra parte, se così non fosse, l'attività ispettiva stessa della Ragioneria perderebbe di efficacia, rendendosi essa stessa poco coerente con le finalità di tutela dei principi di imparzialità e buon andamento amministrativo, nonché del principio di equilibrio di bilancio costituzionalmente previsti (artt. 81, 97 Cost.).

Essa si risolverebbe, cioè, in un mero accertamento del quale l'amministrazione ispezionata potrebbe anche non tenere conto e svolgerebbe quindi solo una funzione strumentale all'esercizio dei (spesso limitati) poteri dell'amministrazione vigilante e - solo in caso di ritenuta sussistenza di danno erariale - di quelli della Procura della Corte dei Conti.

Ma, una volta affermata la natura (anche) prescrittiva dell'atto conclusivo dell'attività ispettiva, occorre affermare che lo stesso non può sottrarsi al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo.

Diversamente interpretando, per un verso si violerebbero gli artt. 24 e 113, primo

comma, Cost., limitando il diritto alla tutela giurisdizionale dei soggetti ispezionati; per altro verso, si produrrebbe una categoria di atti per i quali sarebbero impediti o limitati i mezzi di tutela, in violazione dell'art. 113, secondo comma, Cost.

Né può ritenersi che, in tal modo – come sostenuto dal giudice di primo grado – si verrebbe ad “interferire con l'esercizio della giurisdizione contabile”.

Il potere di azione della Procura della Corte dei Conti per il caso di danno erariale, postulato dallo stesso atto conclusivo dell'ispezione, ove l'organo ispettivo ritenga di riscontrarne la sussistenza, è del tutto autonomo (attenendo esso, peraltro, alla responsabilità dei soggetti agenti e non già alle misure indicate al termine dell'ispezione) e fuoriesce dalle considerazioni innanzi esposte, che attengono esclusivamente alla sindacabilità dei rilievi formulati sul piano amministrativo dall'organo ispettivo e delle conseguenti misure da questo individuate e da assumersi (non “eventualmente” o “graziosamente”, ma doverosamente) da parte del soggetto ispezionato.

Né, infine, la natura provvedimentale di tali atti può essere negata sul rilievo della mancanza di sovraordinazione gerarchica del Ministero dell'Economia – Ragioneria generale dello Stato rispetto agli enti ispezionati ovvero sul rilievo della mancanza di potere sanzionatorio in capo allo stesso (v. memoria Ministero 16 settembre 2020, pag. 6).

Ambedue i profili innanzi indicati, difatti, non sono essenziali al fine di riconoscere (o disconoscere) la natura provvedimentale dell'atto amministrativo, non essendo il potere provvedimentale di per sé coesistente alla sovraordinazione gerarchica dell'organo emanante, né essendo indispensabile la titolarità di un potere sanzionatorio per l'inosservanza delle prescrizioni imposte dall'atto, al fine di riconoscerne la natura provvedimentale.

Per le ragioni esposte, il primo motivo di appello deve essere accolto e, per l'effetto, deve essere riformata la sentenza impugnata.

6. L'accoglimento del primo motivo di appello, e dunque la riconosciuta ammissibilità del ricorso instaurativo del giudizio e del successivo ricorso per

motivi aggiunti, comportano l'esame degli ulteriori motivi di appello, con i quali sono stati riproposte le doglianze non esaminate dal giudice di primo grado (sub lettere da b) a i) dell'esposizione in fatto).

7. Con il secondo motivo di impugnazione, l'appellante lamenta l'erroneità della riconduzione di Unioncamere all'ambito delle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 2, d. lgs. n. 165/2001, "in aperto contrasto con la qualificazione delle Unioni regionali quali associazioni di diritto privato, sancita dall'art. 6 della l. n. 580/1993 e ribadito dal d. lgs., n. 23/2010"; qualificazione dalla quale "scaturisce la gran parte dei rilievi avanzati dal Ministero".

Orbene, l'art. 6 l. n. 580/1993 (nel testo modificato dal d. lgs. 15 febbraio 2010 n. 23 e successivamente dal d. lgs. 25 novembre 2016 n. 219), prevede (comma 1);

"Le camere di commercio possono associarsi in unioni regionali costituite ai sensi del codice civile, nelle circoscrizioni regionali in cui sono presenti almeno tre camere di commercio e in cui tutte le camere presenti aderiscono a tali associazioni, allo scopo di esercitare congiuntamente funzioni e compiti per il perseguimento degli obiettivi comuni del sistema camerale nell'ambito del territorio regionale di riferimento. Le unioni regionali curano e rappresentano gli interessi comuni delle camere di commercio associate ed assicurano il coordinamento dei rapporti con le Regioni territorialmente competenti; possono promuovere e realizzare servizi comuni per l'esercizio in forma associata di attività e servizi di competenza camerale. Fermo quanto previsto dal comma 1 bis del presente articolo, lo scioglimento delle Unioni regionali costituite ai sensi del presente comma può essere disposta solo con il consenso unanime dei soggetti associati.

Va rilevato che, ai sensi dell'art. 1 della citata legge n. 580/1993, le Camere di commercio sono "enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle

economie locali”.

Contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, l'art. 6 citato consente alle Camere di commercio di associarsi in unioni regionali ai sensi del codice civile, ma non esclude affatto che a tali Unioni, una volta costituite, possa applicarsi lo statuto delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1, comma 2, d. lgs. n. 165/2001.

Difatti, l'art. 1, comma 2, nell'indicare le amministrazioni pubbliche cui si applicano le definizioni del decreto medesimo, afferma espressamente che “per amministrazioni pubbliche si intendonole Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni”

In primo luogo, l'argomento fondato sull'interpretazione letterale della norma non risulta controvertibile, posto che, anche al momento dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 165/2001, le Camere di commercio (nel testo all'epoca vigente dell'art. 6), potevano “associarsi ai sensi dell'art. 36 del codice civile”, e dunque il legislatore ha espressamente considerato anche tali associazioni di diritto privato tra le amministrazioni pubbliche.

In secondo luogo, la natura stessa delle funzioni che le Unioni, una volta costituite, devono svolgere, non può che far rientrare le unioni stesse tra le amministrazioni pubbliche, posto che appare poco ragionevole che, a parità di natura pubblica delle funzioni svolte, i soggetti agenti possono essere definiti “amministrazioni pubbliche” da singoli ed “associazioni di diritto privato”, sottratte ad ogni vincolo di natura pubblicistica, una volta associati (e per di più, sulla base di una facoltà unilateralmente esercitabile).

Inoltre, deve essere considerato che, nella varietà della disciplina vigente, il legislatore ha abbandonato da tempo la stretta riconducibilità al concetto di “amministrazione pubblica” delle sole amministrazioni statali ovvero dei soggetti dell'ordinamento cui è riconosciuta la qualifica di “enti pubblici”, territoriali o meno.

Al contrario, la qualifica di “amministrazione pubblica” è oggi riconoscibile, anche sulla base dell'art. 1, comma 2, d. lgs. n. 165/2001, ad una ampia varietà di soggetti

(amministrazioni tradizionali, enti pubblici, agenzie, imprese, soggetti di diritto privato).

Infine, va rilevato che l'art. 1 della l. 31 dicembre 2009, n. 196, dispone, per quel che interessa nella presente sede:

“2. Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

3. La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre”.

Le Unioni delle Camere di commercio regionali sono state incluse nell'elenco normativamente indicato, fin dal comunicato ISTAT 24 luglio 2010.

Nessun dubbio può esservi, quindi, sia in ordine alla assoggettabilità delle Unioni regionali delle Camere di commercio alla attività ispettiva della Ragioneria generale dello Stato, sia in ordine alla applicabilità alle stesse delle disposizioni del d. lgs. n. 165/2001.

Per le ragioni esposte, il secondo motivo di appello deve essere rigettato.

8. Il rigetto del secondo motivo di appello comporta la conseguente reiezione degli ulteriori motivi di impugnazione, sostanzialmente basati sulla non applicabilità del

d. lgs. n. 165/2001 ovvero della disciplina di finanza pubblica, alle Unioni regionali delle Camere di commercio.

Tali sono:

- il motivo sub lett. c) dell'esposizione in fatto, in disparte ogni valutazione della sussistenza dell'interesse ad agire in relazione a tale motivo, atteso che l'appellante dichiara di essersi adeguata a partire dal 1° gennaio 2013, allineando l'indennità del Vice Presidente a quella degli altri componenti della Giunta;
- il motivo sub lett. d), relativo alle modalità di determinazione della pianta organica;
- il motivo sub lett. e), relativo all'affidamento di incarichi di consulenza legale, non dovendosi ritenere, peraltro, superato il rilievo di violazione dell'art. 7 d. lgs. n. 165/2001, per il fatto che incarichi di consulenza e assistenza sono stati sostituiti (v. pag. 27 appello) da contratti di collaborazione coordinata e continuativa;
- il motivo sub lett. f), relativo al conferimento di incarico dirigenziale, da ritenersi pienamente assoggettato alla disciplina di cui al d. lgs. n. 165/2001;
- il motivo sub lett. g), in materia di buoni pasto;
- il motivo sub lett. h), relativo al mancato svolgimento della verifica sulla banca dati di Equitalia per pagamenti superiori a diecimila euro ed il mancato versamento dei risparmi derivanti dall'applicazione dell'art. 61 d. l. n. 112/2008;
- il motivo sub lett. i), relativo alla necessità di effettuare la verifica in ordine alla rispondenza delle prestazioni effettuate dai partners alle prescrizioni contrattuali (in disparte ogni valutazione in merito all'effettiva sussistenza di interesse ad agire relativamente alla proposizione di tale motivo, atteso che, come affermato dalla stessa appellante, "il Ministero parrebbe aver preso atto . . . di quanto esposto nelle controdeduzioni", ribadendo solo un generico invito).

9. Alla luce di tutte le considerazioni esposte, l'appello deve essere accolto, con riferimento al primo motivo proposto, mentre deve essere rigettato in relazione agli ulteriori motivi; di conseguenza, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso instaurativo del giudizio di primo grado ed il ricorso per motivi aggiunti devono

essere respinti, stante la loro infondatezza.

Attesa la natura e complessità delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti spese ed onorari dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello proposto da Unioncamere Emilia-Romagna (n. 731/2020 r.g.):

- a) accoglie il primo motivo di appello;
- b) rigetta gli ulteriori motivi;
- c) per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso instaurativo del giudizio di primo grado ed il ricorso per motivi aggiunti;
- d) compensa tra le parti spese ed onorari dei due gradi di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 febbraio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

L'ESTENSORE
Oberdan Forlenza

IL PRESIDENTE
Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO

