

**oggetto: quesiti giuridici sollevati dalla verifica amministrativo-contabile MEF su
Unioncamere Emilia Romagna dell'aprile 2015**

Sommario:

1. antefatto;
2. natura giuridica e disciplina applicabile. Impostazione del problema.
In particolare:
 - a. se U.R. rientri nella PA in senso soggettivo e strutturale:
 - i. assenza di una apposita disposizione di legge;
 - ii. assenza di un quadro normativo di riferimento chiaro e inequivoco;
 - b. se Unione regionale rientri nella PA in senso oggettivo e funzionale
3. le UR: relazione tra ruolo e veste giuridica;
4. altre disposizioni legislative;
5. conclusioni
6. note a margine della verifica ministeriale

ASD

1. antefatto. Nel giugno 2015 l'Ispettorato generale di Finanza del Dipartimento Ragioneria generale dello Stato del MEF ha inviato all'Unioncamere Emilia-Romagna la relazione di una verifica amministrativo-contabile effettuata da un proprio ispettore all'Unioncamere medesima nell'aprile 2015.

In vista della redazione delle contro-deduzioni ai rilievi mossi Unioncamere Emilia-Romagna, in ragione dell'entità della questione e dei rilievi specifici mossi agli incarichi di collaborazione legale affidati dall'Ente agli avv. Cristina Perelli e Antonio Maria Cantagalli, chiede assistenza giuridica per l'inquadramento della questione riguardante la natura giuridica dell'Unione regionale e la valutazione degli altri aspetti più specifici sollevati dalla relazione.

2. natura giuridica e disciplina applicabile: impostazione del problema. La relazione di verifica amministrativo-contabile si apre dedicando un'ampia

trattazione al tema della natura giuridica delle Unioni regionali e conclude riconoscendo a queste ultime la natura di amministrazioni pubbliche in quanto tali sottoposte per intero al regime dei soggetti pubblici. Tale conclusione non può essere condivisa

Il perimetro della pubblica amministrazione (da ora, PA) nel nostro ordinamento può essere stabilito in base a due distinti profili: quello soggettivo (o strutturale) dei soggetti pubblici e quello oggettivo (o funzionale) delle attività alle quali si applica in tutto o in parte la disciplina pubblicistica.

L'ambito risultante dai due profili è diverso in termini di estensione, in quanto il perimetro delle attività che costituiscono cura dell'interesse pubblico (e quindi riconducibili alla Pa in senso lato) è ben maggiore di quello dei soggetti pubblici in ragione del fatto che una quota significativa e crescente di compiti pubblici e talvolta anche di vere e proprie funzioni amministrative è svolta da soggetti privati di varia natura (singoli, imprese, soggetti del c.d. terzo settore) e a diverso titolo.

Non è l'unica differenza importante. Altrettanto significativa ai nostri fini è la diversità in termini di densità e pienezza della applicazione della disciplina pubblicistica dato che nel primo caso (soggetti pubblici o altri soggetti a questi integralmente equiparati) la sottoposizione al regime amministrativistico è piena e generale salvo la facoltà, del resto espressamente riconosciuta dalla legge, del preferenziale ricorso al diritto privato salvo che per gli atti di natura autoritativa (art.1.1 bis, legge 241/1990) mentre nel secondo (attività di cura dell'interesse pubblico svolte da soggetti non compresi nel perimetro soggettivo della PA) la disciplina amministrativa applicabile presenta un carattere di specialità e non ne esaurisce l'intero regime giuridico.

Quest'ultimo, in questo secondo caso, è la risultante della inevitabile convivenza tra disposizioni pubblicistiche riguardanti ambiti definiti (e che tali restano anche nel caso in cui prescrivono l'applicazione generalizzata di singoli istituti di dr. amministrativo) e la base privatistica riferibile alla veste giuridica del soggetto utilizzata all'atto della sua costituzione. E' vero infatti che quando l'attività svolta dal privato è amministrativa o presenta risvolti rilevanti per l'ordinamento pubblicistico la legge può dettare disposizioni anche di portata generale con le quali alcuni istituti tipici della attività svolta dalla Pa sono estesi anche ad un soggetto che

AD

non ne fa parte (v., tra i tanti, il diritto di accesso esteso al gestore di pubblico servizio ex artt.22-23 legge 241/1990 e succ. mod.). Ma il regime base del soggetto, privato era e privato resta.

Per rispondere ai quesiti sollevati, è dunque necessario verificare:

- se l'Unione regionale rientri **nell'ambito della PA in senso soggettivo**;
- in caso negativo, se vi siano disposizioni di natura pubblicistica comunque applicabili (**ambito della PA in senso oggettivo**).

2.a) se l'Unione regionale delle Camere di commercio rientri nell'ambito della PA in senso soggettivo. Il sistema delle amministrazioni pubbliche, in senso soggettivo e strutturale, si articola tradizionalmente in tre macro aree: stato, regioni e enti locali territoriali, enti pubblici. Escluse le prime due categorie, per risolvere il quesito relativo alla Unione regionale è dunque su quest'ultimo punto che ci si deve soffermare, e in particolare su come distinguere i soggetti pubblici da quelli privati.

Tema assai impegnativo, perché come abbiamo visto il perimetro funzionale della Pa supera quello dell'insieme dei soggetti pubblici e perché una quota significativa e crescente di compiti di interesse pubblico e talvolta anche di vere e proprie funzioni amministrative è svolta da soggetti privati di varia natura (singoli, imprese, soggetti del c.d. terzo settore) e a vario titolo. Per queste ragioni, e contrariamente a quanto affermato nella relazione ispettiva, non sono utilizzabili nel determinare la natura pubblica o meno di un soggetto singoli elementi eretti a indicatori sintomatici di pubblicità del soggetto quali, la natura pubblica delle risorse disponibili o di una loro parte (e conseguente competenza della Corte dei conti), le finalità perseguite e gli interessi soddisfatti, la disciplina del personale, il sistema della vigilanza, e simili.

Si tratta di elementi parziali sempre incerti e inaffidabili, ma oggi inutilizzabili anche per una ragione di ordine sistematico. Nel nostro ordinamento, come si è appena detto, il perimetro soggettivo e strutturale della Pa non è più automaticamente sovrapponibile con quello funzionale, essendo l'ambito delle attività amministrative o di pubblico interesse assai più ampio. La tendenza dell'ordinamento, infatti, non si limita al tradizionale affidamento a privati di

116

funzioni e servizi pubblici (concessioni e altro) ma va ben oltre fino alla stessa definizione da operare in termini anche ordinamentali del perimetro della PA: non in ragione della totalità degli interessi pubblici o generali da perseguire come in passato ma, in interpretazioni addirittura estreme, solo di quelli che non possono essere soddisfatti altrimenti, e più precisamente dalle imprese e dalla società civile (privatizzazioni, sussidiarietà), basti considerare l'art. 118.4 Cost).

Ne consegue che se attività di interesse generale o pubblico possono essere svolte da soggetti stabilmente al di fuori del perimetro della Pa, il loro esercizio comporta la riferibilità alla Pa in senso lato delle attività e non del soggetto che le pone in essere. Con due conseguenze di segno opposto: l'esclusione di ogni l'automatismo, sostenuto invece nella relazione ispettiva, tra natura delle funzioni svolte e relativo regime giuridico del soggetto ⁽¹⁾; la piena ammissibilità che, pur non facendone parte, l'applicazione di singoli istituti o precetti propri della Pa sia estesa (sempre che sia espressamente disposta) anche ai soggetti privati che esercitano attività rilevanti o connesse a specifici interessi pubblici.

Si può aggiungere che proprio questi elementi costituiscono i criteri di fondo del complessivo riordino della Pa avviato con le deleghe previste dalla legge 7 agosto 2015 n.124: criteri che ispirano, per quanto qui interessa, anche il riordino del sistema Camerale e delle stesse Unioni regionali, come disposto all'art.10, comma 1, specialmente alla lettera c).

Date queste premesse, non stupisce che anche una parte della dottrina più autorevole (Cassese, 1996) sia giunta da tempo a dubitare dell'utilità e prima ancora della possibilità di individuare una nozione unitaria di ente pubblico e attendibili parametri distintivi rispetto agli enti privati, né che anche quando vi si fa ricorso i criteri di distinzione tra enti pubblici e enti privati individuati dalla dottrina e dalla giurisprudenza siano riconosciuti non univoci (Clarich, 2015). Al punto che ormai si ammette, come affermato in una importante e recente sentenza del Consiglio di Stato, una "nozione funzionale e cangiante di ente pubblico", perché il criterio per tracciare il suo perimetro "muta a seconda dell'istituto o del regime normativo che deve essere applicato...con la conseguenza che un ente può essere pubblico a certi fini e non ad altri" (Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 maggio 2015 n.2660).

¹ "...è la natura delle funzioni esercitate a rivestire carattere dirimente ai fini dell'inquadramento sistematico di un organismo,..", Relazione sulla verifica amministrativo contabile, p.7

Ad ulteriore conferma di quanto si è detto va richiamato quanto a suo tempo avvenuto nell'iter di approvazione del ddl sulla "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (poi legge 124/2015) il cui art.8 nel testo originario presentato dal Governo, intitolato "definizioni di pubblica amministrazione", si proponeva di dettare una serie di definizioni di PA (fra cui, per quanto qui rileva, "soggetti di rilievo pubblico") poi stralciato in sede di esame referente delle commissioni parlamentari.

Non può sorprendere, giunti a questo punto, che dopo molte oscillazioni e soprattutto dopo essersi resi conto della grande incertezza generata nel passare (anche per l'influsso dell'ordinamento comunitario) dall'originario approccio strutturale e formale al profilo funzionale e sostanziale ⁽²⁾, a tutela della certezza del diritto la giurisprudenza sia oggi ormai orientata a tornare ai principi originari, applicati anzi con criteri ancora più stringenti.

Il punto di arrivo per la definizione del perimetro della PA in senso soggettivo e strutturale è infatti che per aversi un soggetto pubblico vi è necessità di una apposita disposizione legislativa, così come prescritto dall'art.4 legge 70/1975, tuttora in vigore e da considerare anzi necessario riferimento per questa tematica o al più, come di recente chiarito dalla Corte di Cassazione, "da un quadro normativo di riferimento chiaro e inequivoco" ⁽³⁾.

² TAR Lazio, sez. III, sentenza n° 8375 del 15.06.2015: "il Collegio, nel concordare con le conclusioni a cui è giunto di recente lo stesso Consiglio di Stato (sez. VI, n. 2660/2015) ritiene che nel dibattito dottrinale odierno predomina la nozione "funzionale" di ente pubblico e che *pertanto il criterio da utilizzare per tracciare il perimetro del concetto di ente pubblico non è sempre uguale a se stesso, ma muta a seconda dell'istituto o del regime normativo che deve essere applicato e della ratio ad esso sottesa, nel senso cioè che ciò che a certi fini costituisce un ente pubblico, potrebbe non esserlo ad altri fini, rispetto all'applicazione di altri istituti che danno rilievo a diversi dati funzionali o sostanziali) rischi tuttavia di ingenerare margini di incertezza nell'applicazione*, in particolare, del diritto nazionale, ponendosi in contrasto con il principio di certezza del diritto... soprattutto laddove non vi sia una norma chiara che ne imponga o ne escluda l'applicazione ad una determinata tipologia di soggetti giuridici".

³ Così, da ultimo, Consiglio di Stato, sez. VI, n. 2660/2015; TAR Lazio, sez. Terza *ter*, 4 dicembre 2014, n. 12232; TAR Lazio, sez. III, sentenza n° 8375 del 15 giugno 2015. L'insistere sul criterio degli indici sintomatici, infatti, per il giudice "mal si concilia con la perdurante vigenza del principio generale stabilito dalla L. n. 70 del 1975, art. 4, che, nel prevedere che nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge, evidentemente richiede che la qualità di ente pubblico, se non attribuita da una espressa disposizione di legge, debba quantomeno potersi desumere da un quadro normativo di riferimento chiaro ed inequivoco" (così, Cass. civ. Sez. I, 27 settembre 2013, n. 22209).

Se dunque per le UR mancano disposizioni di diretto riconoscimento legislativo o non è disponibile un quadro giuridico complessivo chiaro e univoco è evidente che non è possibile qualificarle come soggetti di natura pubblicistica

Si tratta ora di esaminare puntualmente ognuno dei due aspetti.

i) assenza di una apposita disposizione di legge. Da più parti, e anche nella relazione ispettiva richiamata, si evoca il dettato dell'art.1 comma 2 del D.lgs. 165/2001 e il riferimento alle "camere di commercio e loro associazioni" come uno degli elementi decisivi a sostegno della inclusione delle UR nell'ambito delle pubbliche amministrazioni alle quali si applicano le "norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni".

La tesi non è fondata e nasce da un equivoco.

La disposizione citata mira infatti a definire "l'ambito di applicazione della disciplina sul rapporto di lavoro e di impiego con le amministrazioni" (art.1 comma 1) e i profili organizzativi connessi per le finalità inequivocabilmente individuate dal medesimo comma 1: "accrescere l'efficienza delle amministrazioni.." (lettera a), "razionalizzare il costo del lavoro pubblico" (lettera b), "realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane" (lettera c). Dunque, non una definizione legislativa generale del perimetro dalla PA ma il chiarimento esplicito che *solo a queste finalità*, come del resto in casi simili di norme a portata generale ⁽⁴⁾, è utilizzata l'*accezione di amministrazione pubblica*: "Per amministrazioni pubbliche si intendono..." (art.1, comma 2).

Al di fuori di tali finalità, resta una funzione meramente ricognitiva dell'ambito soggettivo di applicazione di singole normative di settore che successivamente abbiano operato riferimento all'elencazione in parola. Sicché per il restante regime giuridico non può che farsi rinvio al dato originario ove la natura del soggetto va riferita ed è conseguenza o dell'ambito istituzionale di appartenenza (amministrazione statale, regioni e enti territoriali) o di enti pubblici costituiti o riconosciuti *ex lege*. Dato originario che per le UR è confermato anche dal D.lgs. 23/2010 come entità "costituite ai sensi del Codice Civile".

⁴ V. art.7 comma 2 D.lgs. 2 luglio 2010 n.104, codice processo amministrativo, che ai fini del riparto di giurisdizione espressamente prevede che "Per pubbliche amministrazioni, ai fini del presente codice, si intendono anche i soggetti a queste equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo"

E' evidente che queste considerazioni si applicano, a maggior ragione, a tutti i casi in cui disposizioni specifiche e relative a discipline di settore hanno fatto riferimento all'art.1 comma 2 del D.lgs. 165/2001: non si tratta certo, lo si ripete, del riconoscimento *ex lege* della natura pubblica del soggetto ma della definizione *per relationem* dell'ambito soggettivo di applicazione della nuova normativa introdotta nel singolo caso.

Fin qui la portata e i limiti intrinseci alla struttura delle disposizioni richiamate. Ma se ciò non bastasse, vanno aggiunti altri rilievi squisitamente attinenti alle UR. In particolare:

- le Unioni Regionali, almeno fino alla riforma del 2010, sono associazioni prive di personalità giuridica e dunque in quanto tali impossibilitate ad essere ricomprese nell'elencazione dei soggetti da ricomprendere in una accezione pur ampia di PA;

- nella normativa vigente in materia (legge 580/1993 e D.lgs. 23/2010) vi sono due tipi di associazioni: quelle per il cui tramite le Camere di Commercio provvedono in forma associata alla gestione in comune delle rispettive funzioni istituzionali ⁵⁾ (art.2.2 l. 580/1993), e le UR che riguardano solo attività promozionali e compiti di supporto o di studio (art.6 l. 580/1993).

E' dunque alle prime e non alle seconde che, come puntualmente sottolineato dalla Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN, nota 15351 del 7 aprile 2015), andrebbe riferita la qualificazione pubblicistica operata dall'art.1 comma 2 del D.lgs. 165/2001.

Veniamo alla seconda normativa generale che ha interessato il settore, e cioè il ben noto elenco Istat nel quale sono annualmente indicati i soggetti che ai fini della finanza pubblica sono considerati pubbliche amministrazioni ⁶⁾ e che nel 2010 ha inserito anche le UR considerate "amministrazioni locali".

Qui lo schema si ripete ma il discorso è ancora più trasparente perché l'effetto di coordinamento della finanza pubblica (*sub specie*, nel caso specifico, dell'obbligo di ridurre del 10% "a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i

⁵ molte delle quali strettamente amministrative, come la tenuta del registro imprese, la costituzione di commissioni arbitrali, la vigilanza controllo e certificazioni d'origine delle merci, la raccolta usi e consuetudini.

⁶ "Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono... gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'istituto nazionale di statistica (ISTAT)..." art.1 comma 2 legge 196/2009.

ATA

compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque corrisposte) non è dovuto per le UR dall'essere pubbliche amministrazioni in quanto inserite nell'elenco formulato dall'Istat ma a quanto disposto dall'art.6 comma 3 D.L. 78/2010 convertito in legge 122/2010 che, per definire i soggetti obbligati a procedere alle riduzioni di gettoni e al resto, fa riferimento all'elenco Istat estendendo le relative prescrizioni anche alle UR.

Non si tratta dunque di nessuna trasformazione della natura di queste ultime ma semplicemente, come già correttamente sottolineato nel parere del prof. D'Atena, di una tecnica di identificazione (nel caso, *per relationem*) dei destinatari delle misure introdotte.

Si deve dunque concludere per questo primo aspetto che non vi sono disposizioni legislative che riconoscono alle UR la natura di soggetti pubblici.

ii) assenza di un quadro normativo di riferimento chiaro e inequivoco.

Tutto ciò non toglie che le UR nel tempo e specie negli ultimi anni siano state interessate da numerose disposizioni miranti ad estendere, per singole fattispecie o istituti, normative pubblicistiche. Ciò ad esempio è avvenuto su più fronti, come in materia di appalti pubblici per l'esecuzione di lavori e l'approvvigionamento di beni e servizi (D.lgs. 163/2006) e, anche con l'inserimento nell'elenco ISTAT (art.1.3 l. 196/2009), in materia di finanza pubblica e c.d. spending review nel 2010 (DL n.78 e l. n.122), nel 2011 in tema di trasparenza (DL n.98) e rapporti di lavoro (DL 138/2011), nel 2012 in ordine alla riduzione di costi e spese per acquisti e servizi (DL n.95 e l. 135) e beni, consulenze e altro (legge di stabilità 228/2013).

A queste normative tuttavia si contrappongono altri rilevanti profili regolati dal diritto privato, a partire dalla costituzione delle UR retta dalle disposizioni del libro primo, titolo secondo, capo II del Codice Civile, e giungendo alla natura e la collocazione negoziale del rapporto di lavoro dei propri dipendenti che, salvo scelte diverse operate da alcune UR che confermano l'autonomia e non la pubblicità di queste ultime, sottolineano il diverso e privatistico regime ordinario delle UR, ciò che rende scarsamente persuasivo il succinto iter argomentativo seguito dal recente parere del Consiglio di Stato (Sez. II, 15 luglio 2015 n. 01110/2015). Per non parlare

AD

dei numerosi altri elementi dell'attività e della organizzazione delle Ur che sono stati regolati da regime privatistico fino a quando, solo in tempi recenti, non sono intervenute modifiche legislative in materia.

Si aggiunga, come si è detto, che le disposizioni sopra richiamate estensive di discipline pubblicistiche non incidono sulla natura giuridica delle medesime UR perché si applicano a singoli profili funzionali e organizzativi e dunque in deroga ad un regime giuridico che per il resto mantiene la propria qualificazione privatistica.

E' quanto omette di considerare l'indagine ove i più significativi rilievi sollevati ad esito della verifica fondano la propria ragione, oltre che sulla asserita natura pubblicistica delle UR dettata da disposizioni legislative (a partire dal D.Lgs. 165/2001) su cui ci si è già a lungo soffermati, sulla impropria estensione alle UR di regimi pubblicistici basata non sulla volontà del legislatore ma ricavata dall'interprete muovendo dalla (asserita) natura pubblicistica del soggetto.

Anche sulla legge 241/1990 non è necessario aggiungere alcunché, essendo pacifico che si rivolge a soggetti nel presupposto della loro natura pubblica e quando se ne discosta, come nel caso dell'accesso ai documenti di concessionari di pubblici servizi, lo dispone espressamente e non certo alterandone la natura.

Ad ulteriore conferma delle incertezze in materia, basta infine richiamare quanto anticipato in apertura di queste note in merito all'art.8 del testo originario della "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (poi legge 124/2015) il cui tentativo di dettare univoche "definizioni di pubblica amministrazione", poi lasciato cadere per le difficoltà insorte sul piano concettuale e di diritto positivo, nasceva proprio dall'esigenza di dare una "base legislativa a tali definizioni senza dover ricorrere all'elenco delle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche redatto dall'Istat" (XVII legislatura, Dossier del Servizio studi sull'A.S. n.1577-A "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", aprile 2015, p.51). Elenco che, è bene ricordare, ha dato origine ad un ampio contenzioso che ha portato in più di un caso ad espungere soggetti che vi erano stati impropriamente compresi (come ad esempio le federazioni sportive, sentenza TAR Lazio, sez. III-quater, n. 6209/2011).

Al di là di ogni altra considerazione, il quadro tratteggiato è dunque del tutto sufficiente per trarne l'indicazione che più conta in questa sede, e cioè la mancanza "di un quadro normativo di riferimento chiaro e inequivoco" dal quale secondo gli

insegnamenti della Corte di Cassazione (v. supra, nota 3) “potersi desumere... la qualità di ente pubblico non attribuita da una espressa disposizione di legge”.

Sicché si deve concludere, in merito al quesito se le UR rientrino nella PA in senso soggettivo e strutturale, che le condizioni richieste per tale collocazione (ovvero apposita disposizione legislativa o riferimento chiaro e univoco da quadro normativo) ricorrono nel caso dell’Unione camerale nazionale (ente pubblico) e delle singole Camere di commercio (enti locali non territoriali) ma non per le Unioni Regionali che dunque sono e restano associazioni di diritto privato.

b) se Unione regionale rientri nella PA in senso oggettivo e funzionale

Come si è appena visto al punto precedente, sono numerose le disposizioni che estendono esplicitamente a soggetti privati e anche alle UR specifiche normative dettate per i soggetti della PA e che dunque concorrono a delineare un perimetro più ampio di PA correlato al profilo funzionale delle attività che in vario modo sono riferibili a profili di pubblico interesse (PA in senso oggettivo).

Si tratta di un’area tutt’altro che omogenea perché tale estensione va esplicitamente operata ed è relativa a specifici interessi pubblici rilevati di volta in volta in ordine a singoli ambiti funzionali, con il risultato che anche all’interno dello stesso soggetto può aversi la contestuale presenza di un regime pubblicistico e di uno privatistico. Dunque, e questo avviene anche per le UR, un soggetto privato può fare parte della PA in senso funzionale e oggettivo solo se e limitatamente a quanto singole disposizioni esplicitamente determinano.

La già citata sentenza del Consiglio di Stato (Sez.VI, 2660/2015), dopo avere affermato che la pubblicità di un soggetto

“non può ritenersi fissa e immutabile. Non può ritenersi, in altri termini, che il riconoscimento ad un determinato soggetto della natura pubblicistica a certi fini, ne implichi automaticamente e in maniera immutabile la integrale sottoposizione alla disciplina valevole in generale per la pubblica amministrazione”

aggiunge infatti

“Al contrario, l’ordinamento è ormai orientato verso una nozione funzionale e cangiante di ente pubblico. Si ammette ormai senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica”.

STP

Appare dunque chiaro per queste ragioni che l'appartenenza di un soggetto per alcune fattispecie alla nozione funzionale di pubblica amministrazione, come si è appena visto per le UR in ordine ad esempio al regime dei contratti pubblici o delle limitazioni di spesa, è limitata ai singoli elementi considerati dalla disciplina cui è sottoposto il soggetto e non attiva *ipso facto* alcun "statuto pubblicistico" da cui ricavare in via interpretativa o per analogia normative ulteriori rispetto a quelle esplicitamente destinate al soggetto e al tipo di attività considerati.

Per il resto il soggetto resta privato, non fa parte della Pa in senso soggettivo e semplicemente come qualunque altro soggetto è tenuto alla osservanza di specifiche prescrizioni che siano dettate nei suoi confronti.

Ne derivano tre importanti implicazioni:

- anche in questi casi la legge non incide sulla natura giuridica del soggetto, che è e resta privatistica;

- il dettato normativo che riguarda il soggetto privato in quanto derogatorio della disciplina ordinaria vale solo dal momento della sua adozione (esclusione di retroattività) e solo per quanto direttamente ed esplicitamente dispone essendo di stretta interpretazione e dunque insuscettibile di applicazione in via estensiva o analogica. Per ogni altro aspetto ci si dovrà riferire all'ordinamento generale di appartenenza ⁽⁷⁾;

- va infine esclusa ogni ipotesi di anomala "proprietà transitiva" per la quale andrebbe considerato come pubblico il soggetto di dr. privato cui partecipano (specie se in forma totalitaria) soggetti pubblici perché, come dimostra la lunga sequenza di disposizioni dettate in materia di società a partecipazione pubblica (ivi comprese quelle *in house* o totalitarie pubbliche), la disciplina base resta quella disposta dal codice civile in materia societaria anche quando importanti ambiti (dalla gestione contrattuale al reclutamento e selezione del personale) dovessero essere sottratti all'autonomia della società e sottoposti a regime pubblicistico ⁽⁸⁾.

⁷ Se l'oggetto della disciplina è il personale o la contrattualistica o aspetti della organizzazione o il taglio della spesa pubblica, è evidente che le prescrizioni dettate in ordine ad uno di questi elementi non possono essere estese ad altro ambito funzionale.

⁸ Proprio per questo in dottrina si era auspicato, per evitare equivoci e confusioni, che la soddisfazione di specifiche esigenze individuate dalla legge e l'adozione delle conseguenti misure anche di natura ordinamentale derogatorie rispetto al regime ordinario andasse correttamente costruita come obbligo direttamente imposto ai singoli soci pubblici, con relativo dovere di portarne le prescrizioni in modo rituale all'interno degli organi societari e corrispondente responsabilità amministrativa in caso di inadempimento, più che affidata a disposizioni immediatamente riguardanti la società in quanto tale, con inevitabile e negativa alterazione del

ppp

Si deve perciò concludere che anche per le UR, come negli altri casi, la natura del soggetto e disciplina applicabile sono cose distinte; che mentre la prima è funzione della veste giuridica (privatistica, nel nostro caso) prescelta al momento della costituzione o del riconoscimento e non varia fino a quando non viene modificata da una apposita disposizione o da un chiaro e univoco complesso normativo (PA in senso soggettivo), la seconda è frutto della combinazione tra disciplina ordinamentale di base cui rimanda la veste giuridica prescelta e il complesso di disposizioni di settore o particolari, stabili o temporanee specificamente dettate dalla legge per uno specifico interesse pubblico, in un determinato momento, per particolari soggetti e per particolari attività (PA in senso funzionale o oggettivo).

Disposizioni dunque destinate a valere limitatamente all'ambito temporale e funzionale espressamente preso in considerazione e senza possibilità di interpretazioni estensive o analogiche.

3. Le UR: la relazione tra ruolo e veste giuridica.

La configurazione delle Unioni Regionali, nel testo dell'art.6 legge 580/1993 così come modificato dal D.lgs. 23/2010, è nitida.

Si tratta di un soggetto costituito secondo le disposizioni del codice civile, le cui funzioni sono insieme di supporto operativo in favore delle singole Camere di commercio in vista di utilità ed economie di scala (attività e servizi comuni) e di presidio delle esigenze sistemiche su base regionale degli interessi affidati al sistema camerale e alle singole camere di commercio (interessi e obiettivi comuni in termini di rilevazione, studio, monitoraggio e comunicazione delle dinamiche socio-economiche del territorio alle associate e all'esterno), oltre che di relazione per lo più informale ma anche formalizzata (pareri, consultazione) con l'ente Regione.

In breve, compiti per lo più materiali e informali e attività organizzative e di supporto nell'interesse delle associate, tali da non modificare in nessun caso l'assetto delle competenze in senso tecnico assegnate alle Camere ⁹).

regime societario ordinario in termini di processi decisionali, controlli, rapporti tra soci, ruolo e responsabilità degli amministratori: v. Cammelli-Dugato, *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, 2008.

⁹ Nel caso della Unione Regionale Emilia Romagna: 6 osservatori (internazionalizzazione, turismo, agroalimentare, congiuntura, credito, imprenditoria femminile); centro studi e monitoraggio dell'economia e statistica; sistemi informativi sulla occupazione e banche dati.

Att

La controprova di questo ruolo da riconoscere alle UR è duplice:

da un lato, le modalità possibili (opzionali dunque, non obbligatorie) a cui le Camere hanno facoltà di ricorrere per l'esercizio associato delle funzioni istituzionali sono, oltre all'ipotesi estrema dell'accorpamento reciproco (art.1.5), l'associazione tra due o più enti camerali (art.2.2) e la costituzione di aziende speciali (art.2.5), dunque *altre* rispetto le UR ⁽¹⁰⁾;

dall'altro, quando le Camere investono le UR nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali lo fanno ricorrendo ad una soluzione ben diversa e cioè l'avvalimento di uffici di queste ultime (art.6.4), che come si sa non comporta lo spostamento della funzione dal titolare ma permette a quest'ultimo di esercitarla materialmente tramite uffici altrui (c.d. codipendenza funzionale).

Due le implicazioni:

- la veste dell'associazione ai sensi del codice civile, adottata dalla legge del 1993 e confermata nel 2010, non è un accidente ma è diretta funzione del ruolo assegnato alle UR e delle modalità appena ricordate con cui alle medesime si rivolgono le Camere. Il compito di portare a sintesi per quanto possibile le esigenze e gli orientamenti delle varie Camere e la varietà di compiti materiali da svolgere, peraltro sempre di servizio e supporto all'interno stesso del sistema camerale locale o di relazione con la regione, richiedono un delicato lavoro di messa a punto e una flessibilità organizzativa che solo la fluidità caratteristica delle associazioni di diritto privato può assicurare. Elementi divenuti ancora più insostituibili nel 2010 in ragione della necessità della loro costituzione e della appartenenza dei singoli enti camerali, il che trasferisce a queste sedi esigenze aggiuntive di coordinamento e di iniziative che richiedono messe a punto e adattamenti ancora più complessi e delicati rispetto al periodo precedente;

- tutto ciò mette in evidenza, e si tratta della seconda implicazione, che gli interventi legislativi che senza precisare finalità e limiti dell'intervento incidono su tali caratteri fino a metterne in discussione il mantenimento e in definitiva il ruolo assegnato alla UR, si espongono al rilievo di palese irrazionalità sempre che in via

¹⁰ Non è necessario infatti sottolineare che le associazioni appena richiamate nulla hanno a che fare con le UR, di cui la legge si occupa altrove sia nel delineare le componenti di base del "sistema camerale italiano" (art.1.2) che nel dettare la disciplina quadro delle UR stesse (art.6) cui adde le considerazioni svolte in ordine al CCNQ del 2007 e alla ricompressione delle Unioni regionali nei comparti della contrattazione collettiva. V. più oltre le significative implicazioni che ne derivano in termini di interpretazione dell'art.1.2 D.lgs. 165/2001.

AND

interpretativa non possano essere ricondotti ad un ambito oggettivo e a modalità più coerenti con le premesse.

Tra le quali, è bene sottolinearlo, resta il dato che la erosione della flessibilità e autorganizzazione delle UR, oltre ad essere contraddittoria con il ruolo affidato a queste ultime (e aumentato, come si è detto, negli ultimi anni) incide negativamente, restringendola, sull'autonomia operativa e istituzionale delle camere di commercio alle quali la legge riconosce esplicitamente la natura di "enti pubblici dotati di autonomia funzionale", riconducibili al sistema delle imprese del proprio territorio "sulla base del principio di sussidiarietà" (art.1 comma 1 legge 580/1993 come modificata dal D.lgs. 23/2010).

E' vero che le UR nei criteri direttivi di delega enunciati dall'art.10.1 lettera b) della già citata legge 124/2015 passano dalla necessarietà alla facoltatività ⁽¹¹⁾, ma questo da un lato è in funzione dei robusti accorpamenti previsti per gli enti camerali il cui risultato potrebbe essere appunto in certi casi la disponibilità per tale via di una sola Camera (frutto di accorpamenti) di dimensione regionale o assimilabile cui riservare le funzioni già esercitate dalle UR, e dall'altro conferma la naturale variabilità del ruolo della UR e l'irrinunciabilità di modalità flessibili per la relativa organizzazione e funzionamento.

Tra l'altro, la relazione ispettiva, nel giungere alla conclusione di cui sopra, ha completamente ommesso di considerare un elemento di primaria importanza, cioè *la sostanza del problema*, che si vuole in questa sede e a questo punto evidenziare.

Le Unioni regionali sono state istituite (nel caso specifico dell'Unioncamere Emilia-Romagna, si veda l'atto notarile costitutivo in data 23 gennaio 1965: Allegato ...) per rispondere ad una precisa esigenza delle Camere di commercio associate, vale a dire poter disporre di una struttura snella ed efficiente, in grado di (come si legge nell'atto costitutivo di Unioncamere Emilia-Romagna) *"esaminare problemi, promuovere iniziative, coordinare, su piano regionale, le attività delle singole Camere di commercio"*; *"promuovere il potenziamento dello sviluppo economico anche attraverso l'attuazione, con indirizzo unitario, di indagini, rilevazioni, studi e pubblicazioni"*; *"promuovere o partecipare a congressi, comitati e riunioni per lo*

¹¹ Eliminando in tal modo, va notato in margine, un elemento (la necessarietà della costituzione) a cui la relazione ispettiva affidava una particolare significatività come prova della natura pubblicistica delle UR

atto

studio di problemi inerenti all'economia regionale, assumendo la rappresentanza collettiva delle Camere della regione".

Si tratta, all'evidenza, di attività che presuppongono una struttura dotata di estrema flessibilità e autonomia organizzativa in modo da adattarsi alla eterogeneità dei compiti, oltretutto anche variabili, che il sistema regionale delle Camere e il contesto socio-economico e istituzionale nel quale opera l'Unione regionale richiede. Esigenze che non avrebbero potuto essere pienamente espletate da un soggetto di natura pubblica, in quanto tale assoggettato ai numerosi vincoli che caratterizzano il *modus operandi* delle Pubbliche Amministrazioni.

La necessità di andare alla sostanza e alla *ratio* della realtà istituzionale di cui si discute è d'altronde sottolineata proprio dal giudice amministrativo nella importante e recente pronuncia già richiamata ove, dopo avere affermato che

"il criterio da utilizzare per tracciare il perimetro del concetto di ente pubblico non è sempre uguale a se stesso ma muta a seconda dell'istituto o del regime normativo che deve essere applicato e della *ratio* ad esso sottesa"

si aggiunge:

"Occorre, in altri termini, di volta in volta domandarsi quale sia la funzione di un certo istituto, quale sia la *ratio* di un determinato regime amministrativo previsto dal legislatore per poi verificare, *tenendo conto delle caratteristiche sostanziali del soggetto della cui natura si controverte* (corsivo nostro), se quella funzione o quella *ratio* richiedono l'inclusione di quell'ente nel campo di applicazione della disciplina pubblicistica" (Consiglio di Stato, VI sez. 26 maggio 2015 n. 2660).

Il profilo della correlazione tra veste giuridica privatistica e peculiarità delle funzioni svolte dalla Unione Regionale non è dunque un fuor d'opera, ma un elemento strettamente connesso a ruolo e alla natura sostanziale dei compiti a questa affidati. Elementi di doverosa considerazione che nella ispezione e nella relazione conclusiva appaiono del tutto pretermessi.

4. altre disposizioni legislative. Si tratta ora di esaminare quali altre disposizioni, oltre a quelle appena citate, abbiano investito le Unioni regionali e quali

AAO

siano gli obblighi, e conseguentemente quali deroghe al regime privatistico ordinario, ne siano derivati.

Le disposizioni più generali sono già state ampiamente richiamate (v. sopra par.2.a). Quanto a quelle più specifiche, proprio per il fatto che obbligano le UR se ed in quanto la normativa ne preveda esplicitamente l'estensione, si pone la necessità di verificare per ciascuna di esse la norma di riferimento, l'ambito soggettivo di applicazione e in particolare l'estensione esatta della disciplina dettata essendo vietato, come si è detto, il ricorso ad interpretazioni estensive o analogiche.

Si tratta di una ricognizione che non può essere svolta in questa sede e che comunque gli apparati tecnici delle UR hanno già in larga parte operato almeno fino al 2013 con una chiara sintesi ⁽¹²⁾ il cui aggiornamento non dovrebbe comportare agli uffici nessun particolare aggravio.

In ogni caso, è una verifica che comunque si impone per la stesura delle controdeduzioni ai rilievi della relazione ispettiva che sarebbe facilitata raccogliendo i rilievi sollevati, sul piano concettuale e dei contenuti, intorno ad aree omogenee quali:

attività e contabilità (v. verifica Equitalia per gli over 100.000) (11), mancato versamento risparmi (12 + 14-15-16-17), verifica prestazione resa (20),

consumi intermedi (18-19) e violazione limiti di spesa (13)

organizzazione, e in particolare amministratori (indennità vice-presidente (2), organizzazione uffici (canone locazione (1) e servizio legale (4)),

personale (determinazione dotazione organica (3), incremento costo del personale nel '14 (10), affidamento incarico dirigenziale (5) e mancata selezione pubblica (6),

trattamento del personale, :v. premi produttività (7), incrementi retributivi al personale (8) e buoni pasto (9).

Per ognuno di questi elementi, anche in caso di specifiche e dirette disposizioni relative alle UR, va verificato caso per caso quanto sta nel rapporto di lavoro e profili organizzativi connessi e quanto invece ne sta fuori, se è lesivo della autonomia funzionale e l'autorganizzazione del soggetto, se è irrazionale in sé

¹² Ci si riferisce alla tabella che rappresenta la ricognizione normativa 2010-2013 acclusa al documento approvato nel maggio 2013 dall'Unioncamere.

nonché (v. infra) quanto rientra nelle funzioni del MEF e ai suoi ispettori e quanto ad altri (Dipartimento funzione pubblica, MISE).

La risposta sui singoli punti deve dunque muovere dalla pregiudiziale verifica della effettiva applicabilità alle UR delle norme sulla base delle quali i rilievi fondano, prima ancora dell'accertamento del dato sostanziale, la propria legittimità ad essere avanzati dal MEF.

Legittimità che, è bene ricordarlo non dipende solo dalla accertata presenza di una disposizione con le caratteristiche che si sono dette, ma anche alla compatibilità con le finalità affidate alle UR e con la coerenza intrinseca della norma. Un profilo che resta rilevante in via amministrativa anche senza assumere (qualora vi fosse contrasto) il potenziale rilievo di illegittimità costituzionale ipotizzato in altri pareri.

La prima ipotesi si avrebbe se ad esempio si imponessero alle UR modalità di azione e di organizzazione così rigidamente predeterminate da rendere difficoltosa o del tutto impossibile non solo la flessibilità e l'autorganizzazione, ma lo stesso ruolo di supporto e di messa a sistema delle Camere nella regione. E' quanto si verifica in ragione dei rilievi mossi alla istituzione dell'ufficio legale regionale e alle relative modalità operative (p. 13 ss relazione) che oltre ad estendere, in modo improprio per le ragioni già viste, alle UR quanto dettato per le "Camere di commercio e loro associazioni" dall'art.1 comma 2 D. Legsl. 165/2001 finisce per mettere in discussione una soluzione organizzativa puntualmente concepita per soddisfare le esigenze in materia non solo della UR dell'Emilia Romagna, ma anche dei singoli enti camerali.

La seconda, contraddittorietà intrinseca della norma, quando ad esempio si prolungasse *sine die* il prelievo operato in un esercizio (ad es., il 2009) anche quando, negli esercizi successivi, alla medesima voce non fosse stata destinata alcuna risorsa.

Nelle controdeduzioni andranno infine segnalate disposizioni che, pur prive di immediata operatività giuridica, indicano con chiarezza orientamenti che sono in perfetta linea con le scelte operate dalla UR e per le quali dunque il rilievo mosso in sede di verifica ministeriale appare in evidente contraddizione non solo con gli orientamenti prevalenti in dottrina e con gli indirizzi in materia di Governo e Parlamento ma con soprattutto con i principi direttivi di una recente legislazione.

Ne è buon esempio la denuncia della mancanza di una pianta organica (relazione, p.13), proprio nel momento in cui quest'ultima viene anche concettualmente superata per l'intera amministrazione pubblica dall'art. 17 comma 1 lettera q della legge 124/2015 a vantaggio del più flessibile rispetto del criterio dei limiti complessivi di spesa.

5. conclusioni

UR e PA in senso soggettivo. Nessuna delle disposizioni esaminate, né quelle generali né quelle di portata specifica, dispongono il riconoscimento della natura pubblica delle UR né per l'assegnazione di quest'ultima si può ricorrere al criterio del "complesso non univoco" di norme. In questo senso, tra gli altri, la corretta lettura dell'art.1 comma 2 del 165/2001, quella dell'art.1 comma 3 legge 196/2009 (inclusione elenco Istat) o il recente superamento della obbligatorietà della costituzione delle UR ex art. 10 comma 1 lettera b) legge 124/2015.

Se la natura del soggetto non cambia non è dato, come erroneamente fa la relazione ispettiva ⁽¹³⁾, *prima affermare l'avvenuta mutazione e poi* dalla nuova collocazione (in seno all'amministrazione pubblica) *desumere l'applicabilità* in quanto tale (cioè senza esplicita estensione alle UR) di una congerie di *altre disposizioni* tra le quali i principi generali della Pa, ulteriori discipline di contenimento della spesa pubblica, norme in materia di responsabilità penale, civile e amministrativa del personale, la disciplina generale sull'organizzazione degli uffici e il rapporto di lavoro ex d.lgs.165/2001, la legge generale sul procedimento amministrativo, le procedure per l'aggiudicazione degli appalti anche sotto soglia, il regime dei beni pubblici.

UR e PA in senso oggettivo e funzionale. Niente invece impedisce che le UR siano sottoposte al complesso di disposizioni di settore o particolari, stabili o temporanee specificamente dettate dalla legge per uno specifico interesse pubblico, in un determinato momento, per particolari soggetti e per particolari attività (*PA in senso funzionale o oggettivo*). Si tratta però di disposizioni espresse, destinate a valere limitatamente all'ambito temporale e funzionale espressamente preso in considerazione e senza possibilità di interpretazioni estensive o analogiche.

relazione tra ruolo e veste giuridica

¹³ Cfr. pp. 7-8.

Sto

Restano in ogni caso evidenti le esigenze, non certo illimitatamente comprimibili, del rispetto di uno spazio di autorganizzazione e di flessibilità senza il quale le UR non sarebbe in grado di assolvere al ruolo loro riconosciuto all'interno del sistema camerale e ribadito dalle previsioni dell'art. 10 legge 124/2015.

6. Note a margine della verifica ministeriale.

La verifica amministrativo-contabile è stata effettuata da un dirigente dell'Ispettorato generale di Finanza del Dipartimento Ragioneria generale dello Stato del MEF.

A prescindere dalle questioni strettamente giuridico-istituzionali fin qui affrontate, è innegabile che il quadro dei poteri ispettivi e delle funzioni di verifica in ordine al sistema camerale per molte ragioni appaia lungi da una condizione chiara e soddisfacente, in sé e in rapporto alla configurazione degli enti in termini di autonomie funzionali.

Intanto, se è certo opportuno che da parte delle autorità centrali si presti particolare attenzione al profilo del personale e connesse implicazioni in tema di organizzazione e di spesa, questo non giustifica il fatto che in materia convivano accanto alle funzioni del MISE due funzioni ispettive intestate rispettivamente al MEF e al Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui si aggiungono quelle riconducibili alle funzioni riservate alla Corte dei conti e più di recente all'ANAC, con l'inevitabile prodursi di quelle sovrapposizioni il cui superamento è uno degli obiettivi principali della recentissima riforma della amministrazione centrale statale approvata nell'agosto 2015 ⁽¹⁴⁾. Anzi, la pluralità di controlli è la premessa della loro inefficacia, come dimostra una accurata e recente indagine (E.D'Alterio, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Milano, 2015).

Per evitare almeno in parte questi inconvenienti, si potrebbe forse far leva su una corretta lettura delle norme dettate in materia dal D.lgs. 165/2001, in base alle quali al MEF (Ragioneria generale) è riservata la valutazione e verifica delle spese con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati (art.60 comma 5), mentre presso la Presidenza Consiglio dei Ministri (Dipartimento funzione pubblica) opera un Ispettorato con il compito di verificare la

¹⁴ “riordino, accorpamento o soppressione degli uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture e funzioni...secondo principi di semplificazione, efficienza, contenimento della spesa e riduzione degli organi”: art.8 comma 1 lettera a) legge 124/2015.

conformità dell'azione amministrativa ai principi (imparzialità, buon andamento, efficacia, corretto conferimento incarichi, potere disciplinare, osservanza delle norme in tema di controllo dei costi, rendimenti, risultati, ecc.: art.60 comma 6). L'attenzione insomma resta concentrata sul personale e le connesse implicazioni di spesa e di organizzazione, ma privilegiando da un lato il profilo della regolarità contabile amministrativa (MEF) e dall'altro il funzionamento in termini di efficienza e adeguatezza (Dipartimento funzione pubblica).

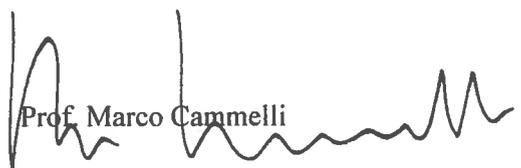
Ma anche ordinando le cose in questo modo, come giuridicamente corretto oltre che opportuno, non si può fare a meno di osservare che alcuni rilievi indicati dalla relazione di verifica non sono pienamente coerenti con questo assetto, a partire dalla congruità del canone di locazione o alla giustificazione della indennità al vicepresidente per finire con il ricorso disinvolto a clausole (come il principio di economicità dell'azione amministrativa ex 241/1990) non solo generali, e dunque inidonee se utilizzate per provare l'incongruità di una scelta specifica, ma per di più trasformate da tipici indicatori del merito amministrativo (buon andamento) a impropri e inadeguati parametri di legittimità-regolarità e dunque legalità.

E in ogni caso, non si dovrebbe omettere di considerare che in materia l'autorità di riferimento del sistema camerale non è né l'uno (MEF) né l'altro (Funzione pubblica) ma il Ministero per lo sviluppo economico (MISE), chiamato a definire "gli standard nazionali di qualità delle prestazioni delle camere di commercio delle funzioni fondamentali...nonché un sistema di monitoraggio di cui il MISE si avvale per garantire il rispetto degli standard" (art.10.1 lettera e legge 124/2015).

Sarebbe dunque auspicabile cercare di cogliere l'occasione del riordino perseguito dalla legge 124/2015 per disegnare nei decreti delegati un assetto più equilibrato e riconoscibile dei compiti ispettivi e di controllo del sistema Camerale.

Non si possono chiudere queste note a margine senza qualche considerazione di ordine istituzionale dedicata ai revisori dei conti, perché un canale ordinario, costante e diretto tra UR e Mef è rappresentato dai "rappresentanti del Mef nei collegi sindacali o di revisione" attraverso i quali il Ministero "provvede alla acquisizione di ogni utile informazione" sull'intera platea degli enti art.1.2 165/2001. Non è dato sapere se nel caso specifico lo si è fatto o si intenda farlo, ma è un elemento che qui come altrove va chiarito nei diversi aspetti in cui assume rilievo.

Si può semmai sottolineare che nella prevista nuova “disciplina dei compensi degli organi” della sistema camerale ispirata al principio della “gratuità” si fa eccezione solo per “i componenti dei revisori dei conti” (art.10 comma 1 lettera f legge 124/2015) in evidente e significativa connessione con la delicatezza e il rilievo della funzione loro affidata. Sarebbe perciò curioso che, pur con queste premesse, il MEF omettesse di avvalersi in modo adeguato dei propri rappresentanti presenti nel collegio dei revisori al fine di acquisire con continuità i dati relativi alla gestione e al funzionamento delle UR, conoscere direttamente la motivazione delle scelte operate, ottenere valutazioni più adeguate ai diversi contesti e dunque più coerenti con le esigenze sistemiche.


Prof. Marco Cammelli

Bologna, dicembre 2015

