

UNIONCAMERE EMILIA ROMAGNA
PROTOCOLLO GENERALE
ENTRATA - 16/11/2010 10:52 - 0001192

PRIVILEGIATO AVV. VINCENZO CERULLI IRELLI
INVIATO IN DOTTORE AMMINISTRATIVO
NELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DEI "LA SAPIENZA"

Spett.le

Roma, 10 novembre 2010

Unioncamere Emilia Romagna
c.a. dott. Ugo Girardi
Segretario generale
Unioncamere Emilia Romagna
Vice Segretario generale
Unioncamere

Applicabilità alle Unioni regionali delle camere di commercio dell'art. 6, commi 2, 3 e 5 e 12 d.l. 78/2010, conv. in l. 122/2010

Da parte delle Unioni Regionali delle Camere di Commercio, si chiede di esprimere un parere in ordine all'applicabilità alle stesse di alcune disposizioni dell'articolo 6 d.l. 31.5.2010 n. 78, conv. in l. 30.7.2010 n. 122.

Segnatamente, si chiede di chiarire l'applicabilità:

- del comma 2, che impone la gratuità, salvo il rimborso delle spese sostenute, della partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli "enti che comunque ricevono contributi a carico della finanze pubbliche", nonché della titolarità di organi dei predetti enti;
- del comma 3, che prevede la riduzione automatica del 10% di indennità o compensi comunque denominati corrisposti "dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 l. 31 dicembre 2009 n. 196" ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati, ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo;
- del comma 5, laddove impone a "tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici anche con personalità giuridica di diritto privato" la riduzione dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo,

nonché del collegio dei revisori, prevedendo un numero massimo, rispettivamente, di cinque e di tre componenti;

- dell'ultima proposizione del comma 12, secondo cui, a decorrere dall'entrata in vigore del d.l. 78/2010, al "personale contrattualizzato" di cui al d.lgs 165/01, non si applicano alcune norme che concernono i rimborsi corrisposti a dipendenti pubblici per l'utilizzo di un proprio mezzo di trasporto nell'ambito dello svolgimento delle funzioni assegnate (c.d. indennità chilometriche).

Si chiede infine di chiarire se la qualificazione come "amministrazioni pubbliche" delle Unioni regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 3 della l. 196/09, incida o meno sulla natura giuridica di tipo privatistico delle Unioni e quali siano le conseguenze di detta qualificazione.

1. L'art. 6 della legge n. 580/93, come modificato dal decreto legislativo 15 febbraio 2010 n. 23, stabilisce che le Unioni regionali sono costituite "*ai sensi del codice civile, allo scopo di esercitare congiuntamente funzioni e compiti per il perseguimento degli obiettivi comuni del sistema camerale nell'ambito del territorio regionale di riferimento*".

Si tratta di associazioni private di enti pubblici: le Camere di commercio.

Le Unioni regionali, nonostante la loro natura privatistica, sono state incluse nell'elenco, redatto dall'ISTAT (in G.U.R.I. del 24 luglio 2010), delle "amministrazioni pubbliche" inserite nel conto economico consolidato, ai sensi dell'art. 1 comma 3 della legge n. 196/2009. In particolare, le Unioni regionali, secondo detto provvedimento, rientrano nella categoria delle "amministrazioni locali". Si tratta di una qualificazione del tutto contestabile e, sul punto, sarebbe auspicabile un intervento normativo, o giurisprudenziale (a seguito di impugnativa del predetto provvedimento ISTAT dinanzi

al giudice amministrativo), volto ad escludere le Unioni regionali dal citato elenco, data la loro natura di associazioni private. Ma allo stato il provvedimento è applicabile, e perciò, ai soli fini previsti della citata norma, le Unioni regionali delle Camere di commercio vanno considerate "amministrazioni pubbliche".

2. Al fine di chiarire l'applicabilità alle Unioni delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 6 d.l. 78/2010, bisogna operare una lettura combinata delle norme, aventi il medesimo oggetto, ma con diverso ambito soggettivo.

Anzitutto, si osserva che il comma 3 dell'art. 6 è espressamente riferito alle indennità, compensi, gettoni etc. corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al cit. comma 3, dell'art. 1 l. 196/2009. Data la qualificazione delle Unioni regionali come "amministrazioni pubbliche" ai sensi della predetta norma, non vi può esser dubbio che le Unioni siano soggette alla disposizione in questione, che prevede il taglio del 10% di indennità, compensi etc.

Il comma 2 dell'art. 6 ha come ambito soggettivo di applicazione gli "*enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche*". La partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, e la titolarità di organi dei predetti enti, secondo la norma, è onorifica, salvo rimborso delle spese ed eventuali gettoni di presenza che non possono superare i trenta euro.

Da una lettura combinata del comma 3 con il comma 2, si evince che quest'ultima disposizione non possa che riferirsi, perché abbia un significato, a soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche individuate nell'elenco ISTAT. La norma si applica a tutti gli altri soggetti, enti o associazioni, (pubblici o privati) che comunque ricevono contribuzioni a carico delle finanze pubbliche.

In altri termini, perché le disposizioni in oggetto siano coerenti, l'applicazione del comma 3 dell'art. 6 (taglio del 10% dei compensi) non può che escludere

l'applicabilità del comma 2 (gratuità degli incarichi) dello stesso articolo. Diversamente opinando si darebbe luogo ad una normativa irragionevole, in quanto agli stessi soggetti sarebbe imposta una riduzione forfettaria dei compensi e la gratuità degli stessi.

Ne consegue che il comma 2, che prevede il carattere onorifico degli incarichi, non può estendersi alle Unioni regionali, rientrando le predette associazioni, come visto, nel citato elenco ISTAT, per il quale trova applicazione il comma 3.

Il citato comma 2 prevede, tra l'altro, l'esclusione dall'applicazione delle riduzioni di spesa ivi stabilite, di alcuni enti pubblici, tuttavia compresi tra le "amministrazioni pubbliche" di cui all'elenco ISTAT. Ciò che dà luogo ad alcuni problemi interpretativi; la norma conferma l'esclusione del settore camerale dall'applicazione delle riduzioni di spesa dalla stessa previste, citando espressamente le "camere di commercio". Dato che le Unioni regionali sono associazioni tra camere di commercio, è da ritenere pacifico che, al di là di quanto sopra affermato, alle stesse non possa trovare applicazione la norma.

3. Il comma 5° dell'art. 6 stabilisce che "tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti, al fine di assicurare che (...) gli organi di amministrazione e quelli di controllo (...) nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente a cinque e a tre componenti".

3.1. Al fine di chiarire l'applicabilità della disposizione in oggetto alle Unioni regionali, bisogna anzitutto definire l'ambito soggettivo cui la norma si riferisce. La norma riguarda gli enti pubblici anche economici e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato.

La nozione di "organismo pubblico" si può ritenere comprensiva di diverse figure organizzative, purché dotate di personalità giuridica, anche di diritto privato, che

si caratterizzano, sul versante dei finanziamenti, nonché sul versante delle nomine e su quello dell'organizzazione, per una presenza preponderante di soggetti pubblici che ne detengono sotto diversi aspetti il controllo. Una estrinsecazione di questa categoria di soggetti è l' "organismo di diritto pubblico", la cui definizione si rinviene nella normativa relativa agli appalti pubblici (art. 1, comma 9, Dir. 2004/18/CE e art. 3, comma 26 d.lgs 163/2006 e in giurisprudenza, *ex multis*, Cons. St., VI, 10.9.2008, n. 4326; VI, 9.6.2008, n. 2764).

Le Unioni regionali delle camere di commercio è da ritenere posseggano questi caratteri e quindi, in via di principio, sarebbero soggette all'applicazione delle norma. Tuttavia, quelle Unioni che sono prive della personalità giuridica, sono per ciò solo escluse dall'applicazione della medesima norma

3.2. La norma invero appare del tutto inopportuna e anche irragionevole se applicata alle Unioni regionali, considerato il carattere associativo delle stesse e delle finalità perseguite.

Queste ultime, infatti, sono associazioni rappresentative di tutte le Camere di commercio presenti nel territorio regionale e svolgono funzioni di interesse comune delle Camere stesse. Un'eventuale applicazione del predetto comma 5 dell'art. 6, che impone un numero massimo di componenti degli organi di amministrazione degli enti indicati, del tutto indipendente dal numero delle Camere associate, determinerebbe un *vulnus* alla rappresentanza delle Camere stesse nell'ambito dell'associazione. D'altra parte, si deve tener presente che, a seguito della riforma di cui al d.lgs 23/10, le Camere di commercio sono tenute ad associarsi (la nuova norma prevede che le Camere di commercio "sono associate" e non più "possono associarsi") in unioni regionali (art. 6 l. 580/93), con conseguente indebita incisione sulle finalità e gli scopi associativi.

4. L'ultima proposizione del comma 12 dell'art. 6, prevede che, per effetto dell'entrata in vigore del d.l. 78/2010, al "personale contrattualizzato" di cui al d.lgs 165/01 (si tratta, come è noto, del pubblico impiego, parzialmente privatizzato e soggetto a contrattazione collettiva secondo le procedure disposte dallo stesso d.lgs 165/01) non possono essere più corrisposte le c.d. indennità chilometriche. La norma non trova applicazione nell'ambito delle Unioni regionali, per il fatto che il personale delle predette associazioni non è ascritto al personale contrattualizzato, ai sensi della disciplina del "pubblico impiego", ma è personale soggetto a rapporto di lavoro di diritto privato (sul punto, si è citata la giurisprudenza del Consiglio di Stato, V, n. 837/95, che esclude per le Unioni la sussistenza di rapporti di pubblico impiego).

5. La qualificazione come "amministrazioni pubbliche", ai sensi del cit. art. 1, comma 2 l. 196/2009, non incide sulla natura privatistica delle Unioni e rileva ai soli fini della citata norma e dell'applicazione delle norme che vi fanno espresso rinvio.

Il citato comma 2 individua infatti le amministrazioni pubbliche ai fini dell'applicazione delle norme di contabilità e finanza pubblica stabilite dalla stessa legge ("ai fini della presente legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica...").

La qualificazione come "amministrazioni pubbliche" ai sensi della predetta norma non rileva dunque ad altri fini, come ad esempio per l'applicazione delle disposizioni sul pubblico impiego di cui al d.lgs. 165/01 (ciò che peraltro era escluso dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 1.9.1995, n. 837, secondo cui l'Unione regionale, "quale associazione costituita ai sensi dell'art. 36 c.c. e priva di attribuzione di personalità giuridica pubblica, non è centro di imputazione di rapporti di pubblico impiego").

6. In conclusione: alle Unioni regionali delle Camere di commercio, in quanto incluse nell'elenco ISTAT delle "amministrazioni pubbliche" inserite nel conto economico consolidato, sia applicabile esclusivamente il comma 3 dell'art. 6, che impone alle predette amministrazioni una riduzione del 10% di indennità o compensi comunque denominati corrisposti ai componenti degli organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo. Non appare viceversa applicabile il comma 2 dell'art. 6, che prevede il carattere onorifico della partecipazione ai predetti organi collegiali o per lo svolgimento di incarichi.

Il comma 5 del citato art. 6, che prevede un numero massimo di componenti degli organi di amministrazione e di controllo, nonché del collegio dei revisori, riferendosi la norma a soggetti di diritto pubblico o privato aventi determinati requisiti, si applica alle Unioni regionali solo nel caso esse acquistino la personalità giuridica.

La qualificazione come "amministrazione pubblica" ai sensi dell'art. 1 l. 196/09 non incide sulla natura privatistica dell'Unione e rileva ai soli fini della citata norma e di quelle che vi fanno espresso rinvio.

Tuttavia, questa qualificazione, dato il richiamo disposto dalla legge di contabilità, può produrre, anche in prospettiva, effetti svantaggiosi per le Unioni regionali delle camere di commercio. È perciò vivamente consigliabile l'impugnazione del citato comunicato Istat, in G.U.R.I. del 24 luglio 2010, da parte delle Unioni regionali o di alcune di esse. Ad oggi è ancora aperto il termine per il ricorso al Presidente della Repubblica avverso il provvedimento.

Si resta a disposizione per ogni chiarimento o approfondimento si renda necessario e si porgono i migliori saluti.

Prof. avv. Vincenzo Cerulli Irelli

