



IL POSIZIONAMENTO DELLE UNIONI REGIONALI RISPETTO AGLI ADEMPIMENTI NORMATIVI RELATIVI ALLA TRASPARENZA

Bologna, 4 novembre 2013

1. Il precedente degli adempimenti della legge anticorruzione n.190/2012

L'inserimento, a partire dal 2010, delle Unioncamere regionali nell'elenco delle amministrazioni pubbliche incluse nel conto economico consolidato (il c.d. "elenco Istat") ha via via determinato la necessità di specifici approfondimenti, al fine di diffondere comportamenti omogenei e condivisi sul territorio nazionale e assumere una posizione univoca relativamente al posizionamento delle Unioncamere regionali rispetto all'evoluzione delle norme sul contenimento della spesa pubblica. Un'analoga esigenza è in questa fase maturata in merito ai comportamenti da tenere a fronte dell'evoluzione normativa sul versante degli adempimenti per la trasparenza. Si tratta, in particolare, di verificare se le Unioncamere regionali rientrino nel campo di applicazione soggettivo del D. lgs. n.33/2013 recante il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni". E' stato pertanto impostato a livello nazionale, in collaborazione tra più Unioni regionali, il presente documento, utile a fornire spunti per concordare insieme all'Unioncamere linee operative e codici di condotta comuni nei diversi contesti regionali.

Tra i precedenti utili a offrire riferimenti per il comportamento da tenere da parte delle Unioncamere regionali rispetto agli adempimenti sulla trasparenza previsti dal decreto legislativo n. 33/2013, si può richiamare il codice di condotta tenuto di fronte alle disposizioni della legge anticorruzione. Com'è noto, l'articolo 1, comma 34, della legge anticorruzione n. 190/2012 stabilisce espressamente che "le disposizioni dei commi da 15 a 33 si applicano alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, e successive modificazioni, agli enti pubblici nazionali, nonché alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea".

In effetti, il parametro normativo adottato dal legislatore italiano per l'individuazione dei soggetti rientranti nella nozione di pubblica amministrazione è tutt'ora la disposizione di cui all'articolo 1 comma 2 del D. lgs. 30 marzo 2001 n.165 nella quale - per costante e condivisa interpretazione in ambito camerale - non figurano le Unioni regionali, in considerazione della peculiare natura giuridica di associazioni di enti pubblici, ma operanti in regime di diritto privato. Che le Unioni regionali non rientrino nel novero dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 è stata dunque fin dall'inizio l'interpretazione chiara e univoca del sistema camerale, formalizzata a livello nazionale in diversi documenti e applicata in tutti i contesti territoriali. Per quel che in questa sede rileva, non ci sono motivi per non confermare l'interpretazione ormai consolidata,

tempestivamente messa a punto a livello nazionale da Unioncamere, in base alla quale le Unioni regionali non rientrano tra le associazioni delle Camere di commercio menzionate nell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001. Tra le caratteristiche indispensabili per rientrare tra queste ultime si richiede infatti la personalità giuridica di diritto pubblico, ovvero - stante l'evidente parallelismo con l'analoga espressione utilizzata nel medesimo comma 2, qualche rigo più sopra, con riguardo a Comuni e Province - il presentarsi come entità giuridicamente autonome, pur sempre pubbliche, alle quali le Camere di commercio dovessero dar vita laddove decidessero di gestire in questa forma alcune delle loro competenze, come ammesso dall'articolo 2 del Testo Unico della legge 580.

A conferma di tale ricostruzione, si veda il testo del C.C.N.Q. dell'11 giugno 2007 che - da ultimo - ha definito i comparti di contrattazione collettiva anche in base al suddetto articolo 1, comma 2. Tenuto conto della scelta nel frattempo volontariamente compiuta da una delle Unioni regionali in ordine al regime contrattuale dei propri dipendenti, tra gli enti il cui personale è ricompreso nel comparto delle regioni e delle autonomie locali (articolo 9 del contratto-quadro) figurano, appunto, le Camere di commercio e *“le associazioni regionali cui esse partecipano ed i cui dipendenti siano disciplinati dai contratti collettivi relativi al rapporto di lavoro pubblico del comparto”*.

Se con il termine *“loro associazioni”*, riferito alle Camere di commercio nel più volte richiamato comma 2, si fosse voluto intendere le Unioni regionali, la distinzione di fatto operata dal C.C.N.Q. non avrebbe potuto giustificarsi, nel senso che tutte le Unioni - a prescindere dal regime contrattuale del proprio personale che, a parte un'eccezione sono inquadrati nel comparto privato del commercio e terziario - avrebbero dovuto essere ricomprese nel comparto di contrattazione collettiva. Il fatto che così non sia stato mostra la consapevolezza - condivisa in quella sede - di non annettere alla norma di cui all'articolo 1, comma 2, una portata diversa da quella più sopra riportata.

Anche dopo l'emanazione del decreto legislativo del 2010 di riforma della legge 580 e l'inserimento delle Unioni regionali nell'elenco Istat dei soggetti tenuti ad applicare determinate misure di contenimento di alcuni capitoli di spesa, autorevoli pareri legali hanno confermato - come si approfondirà meglio in un successivo paragrafo - tale consolidato orientamento. Ci si riferisce, in particolare, ai pareri pro-veritate formulati dal Prof. Antonio D'Atena e dal Prof. Vincenzo Cerulli Irelli. Nel parere del prof. Cerulli Irelli (*“Applicabilità alle Unioni regionali delle Camere di commercio dell'art. 6, commi 2, 3 e 5 d. l. 78/2010, conv. In l. 122/2010”*, Roma 10

novembre 2010”) si sottolinea che la qualificazione come “amministrazioni pubbliche”, ai sensi del art. 1, comma 2 della 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”. La qualificazione come “amministrazioni pubbliche” vale, in altre parole, - come scrive il prof. Cerulli Irelli - “ai fini dell’applicazione delle norme di contabilità e finanza pubblica” e “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”)”.

Da tale interpretazione (maturata all’interno del sistema camerale e allo stesso tempo approfondita in diversi documenti come quelli appena citati dei due autorevoli esperti giuridici) sono scaturite nel tempo importanti conseguenze e comuni codici di comportamento, sul versante dell’assolvimento di molteplici adempimenti. Partendo dall’assunto che le Unioni regionali non rientrano tra le amministrazioni pubbliche alle quali fa riferimento l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, si è concluso, per citare un recente esempio, che **non si applicano** alle Unioni regionali le disposizioni dei commi da 15 a 33 dell'articolo 1 della legge 6.11. 2012 n. 190 recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione. E ciò indipendentemente dal fatto che, a partire dal 2006, le Unioni regionali siano state espressamente inserite tra le amministrazioni aggiudicatrici, ai sensi della normativa aggiornata relativa al codice degli appalti. Più precisamente, ai sensi dell’articolo 3 del D. Lgs. n.163/2006 le Unioni regionali sono indicate tra i soggetti considerati “amministrazioni aggiudicatrici” (comma 25) e quindi “stazioni appaltanti” (comma 33). In questo caso, infatti - come vedremo meglio più avanti, in merito all’inserimento nell’elenco Istat - è presa in considerazione la **prevalente provenienza delle risorse finanziarie**, non la natura giuridica delle Unioni regionali.

Tale concetto si desume dal comma 59 dell'articolo 1 della citata legge anticorruzione: "Le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo, di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, e successive modificazioni". Tantomeno le Unioni regionali possono essere

fatte rientrare - per le loro caratteristiche, per lo specifico oggetto sociale, per la peculiare composizione degli organi - nella platea delle società partecipate della pubblica amministrazione e/o da esse controllate (ai sensi dell'art. 2359 c.c.), assoggettate agli obblighi di cui ai commi da 15 a 33 dell'articolo 1 della legge anticorruzione, limitatamente alle attività di pubblico interesse disciplinate dal diritto nazionale o dell'Unione Europea. Ciò è tanto vero che - come si desume dalle note interpretative sulle modalità applicative della legge n. 190/2012 approvate nelle sedute della Consulta dei Segretari Generali dell'Unione camere italiana - le destinatarie del provvedimento sono state univocamente individuate nelle Camere di Commercio, mai nelle Unioni regionali. Mentre in altre occasioni le Unioni regionali sono state espressamente indicate da documenti dell'Unione italiana quali destinatarie di altri adempimenti normativi, come ad esempio quelli citati in materia di codice appalti e di misure di contenimento della spesa.

Di conseguenza, a livello applicativo, le Unioni regionali non hanno, ad esempio, predisposto il piano per la prevenzione della corruzione al quale sono tenute pubbliche amministrazioni come le Camere di commercio. Né hanno assolto alle prescrizioni e agli obblighi di pubblicità (informazioni relative ai procedimenti amministrativi, pubblicazione di bilanci, conti consuntivi, costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini, scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture ecc.) previsti dai commi da 15 a 33 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012 per le società a partecipazione pubblica.

Pur in mancanza di norme vincolanti, nei siti ufficiali di molte Unioni Regionali si è comunque deciso - sia pure "a geometria variabile" e in sintonia con il taglio comunicativo più generale adottato - di inserire volontariamente una sezione sulla "trasparenza", inserendo prevalentemente informazioni relative agli affidamenti "sopra soglia", oltre che sui Regolamenti interni per l'attuazione del Codice degli appalti. E ciò per venire incontro ad esigenze di trasparenza delle decisioni rispetto ai soggetti chiamati a presentare proposte (spesso impegnative nella progettazione) di partecipazione a procedure di aggiudicazione di lavori, servizi e forniture. Si tratta, a ben vedere, di codici di condotta che devono essere ulteriormente affinati, adottando schemi comuni e logiche di comunicazione integrate e di sistema. Proprio in considerazione della prevalente provenienza pubblica delle risorse utilizzate, le Unioni regionali non intendono certo sottrarsi all'impegno di fornire informazioni per la generalità degli utenti dei rispettivi siti. Senza trascurare la considerazione che

pubblicare informazioni sugli esiti delle procedure più rilevanti di affidamento può contribuire a prevenire la proliferazione di richiesta di verbali con l'esito della procedura selettiva da parte di soggetti che potrebbero considerare insufficiente e riduttiva una mera comunicazione dell'esclusione dall'affidamento.

2. Motivazioni dell'esclusione delle Unioni regionali dagli adempimenti previsti dal D. lgs. n. 33/2013

In sintesi, con il D. lgs n. 33/2013 vengono, tra l'altro, sottoposti a obblighi di pubblicità un complesso di informazioni relative ai componenti degli organi di indirizzo politico (articolo 14, comma 1) delle **pubbliche amministrazioni** e aggiornate quelle relative alla dirigenza e alle piante organiche del personale. Viene inoltre delineato un sistema caratterizzato dall'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare e aggiornare l'elenco degli enti pubblici, delle società e degli enti di diritto privato sui quali le stesse esercitano poteri di controllo, indirizzo e nomina, specificando anche le funzioni e le attività svolte da tali strutture a favore delle amministrazioni medesime, nonché le attività di servizio pubblico a loro affidate. A tali adempimenti per alcune delle tipologie di soggetti appena indicati si aggiungono - come disposto dall'art. 22, comma 3 - quelli relativi all'inserimento nei rispettivi siti del collegamento con i siti istituzionali degli enti pubblici.

La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle **pubbliche amministrazioni**, allo scopo di "favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali" e di "concorrere alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino". Le disposizioni del decreto integrano, dunque, "l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione", precisando "gli obblighi di trasparenza concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la sua realizzazione".

Nel determinarne l'ambito soggettivo di applicazione, l'articolo 11 del D. lgs. ribadisce che "ai fini del presente decreto per «pubbliche amministrazioni» si

intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.” Vengono confermati o rimodulati, di conseguenza, gli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 17, comma 22, della legge 15 maggio 1997, n. 127, per le **pubbliche amministrazioni**, relativamente alla pubblicazione e all’aggiornamento delle informazioni relative ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione o consulenza, oltre che relative alle “piante organiche” del personale. Adempimenti ai quali le Unioni regionali non hanno dato attuazione per le motivazioni di esclusione indicate nel precedente paragrafo e che verranno ulteriormente approfondite più avanti. Come già evidenziato, relativamente alla struttura organizzativa delle Unioni regionali il riferimento generale - con un’unica eccezione - per l’inquadramento della dirigenza e del personale è del resto a regimi contrattuali **di stampo privatistico** (il contratto collettivo nazionale del commercio, dei servizi e del terziario). Nel caso delle Unioni regionali, più che a “piante organiche” il legislatore dovrebbe pertanto fare riferimento più correttamente ad “organigrammi”. Né risultano in alcun caso disposte dalle autorità preposte alla vigilanza, nel caso delle Unioni regionali, le sanzioni previste a carico della dirigenza in caso di omessa pubblicazione di tali informazioni.

Una volta ribadita, dunque, l’esclusione delle Unioncamere regionali dalla platea delle pubbliche amministrazioni, oltre che dalle società da esse partecipate e controllate, resta da chiarire se l’art. 22, comma 3, del D. lgs. n.33 sia applicabile o meno alle Unioncamere regionali in quanto rientrerebbero nella tipologia degli enti di diritto privato sui quali si esercitano poteri di controllo, indirizzo e nomina. Prima di articolare le motivazioni alla base dell’esclusione delle Unioni regionali dalle prescrizioni del provvedimento in questione, va sottolineato che gli organismi direttivi dell’Unioncamere italiana hanno approvato, dopo un articolato percorso di approfondimenti e confronti con le istituzioni competenti, delle **Linee guida** per la gestione nelle Camere di commercio degli adempimenti. Ci si è soffermati soprattutto sulle prescrizioni relative alla situazione patrimoniale dei componenti dei Consigli camerali, derivanti dall’estensione di un obbligo introdotto a partire dal 1982 limitatamente ai dirigenti generali delle pubbliche amministrazioni e ai presidenti delle società pubbliche. Nel documento contenente le Linee guida, Unioncamere ha individuato percorsi e soluzioni applicative che inquadrano la norma, collocandola all’interno di un più ampio panorama normativo che possa

consentire di apprezzarne la portata effettiva, chiarendo il contemperamento della stessa con altri plessi normativi che si occupano della tutela dei dati personali del tipo di quelli ora richiesti agli amministratori pubblici.

Nel presente documento (impostato in collaborazione tra alcune Unioni regionali, con il supporto dei rispettivi Servizi o Uffici legislativi) viene adottata un'analoga logica nella lettura, interpretazione e inquadramento, in particolare, delle disposizioni dell'articolo 22 del decreto. Come già anticipato, ci si riferisce agli "obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato". Più in dettaglio, il decreto dispone che "ciascuna amministrazione pubblica e aggiorna annualmente:

- a) l'elenco degli enti pubblici, comunque denominati, istituiti, vigilati e finanziati dalla amministrazione medesima ovvero per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente, con l'elencazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;
- b) l'elenco delle società di cui detiene direttamente quote di partecipazione anche minoritaria indicandone l'entità, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;
- c) l'elenco degli enti di diritto privato, comunque denominati, in controllo dell'amministrazione, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate. Ai fini delle presenti disposizioni sono enti di diritto privato in controllo pubblico gli enti di diritto privato sottoposti a controllo da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano a queste riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi;
- d) una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'amministrazione e gli enti di cui al precedente comma".

Il decreto prevede, in dettaglio, che "per ciascuno degli enti di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 sono pubblicati i dati relativi alla ragione sociale, alla misura della eventuale partecipazione dell'amministrazione, alla durata dell'impegno, all'onere

complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, al numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari. Sono altresì pubblicati i dati relativi agli incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo”.

Ai fini del decreto sulla trasparenza, “per pubblicazione si intende la pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'allegato A, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione”.

Si prevede, altresì, che “nel sito dell'amministrazione è inserito il collegamento con i siti istituzionali degli enti di cui al comma 1, nei quali sono pubblicati i dati relativi ai componenti degli organi di indirizzo e ai soggetti titolari di incarico, in applicazione degli articoli 14 e 15. Nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti di cui al comma 1, è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata.”.

A fronte di tali indicazioni normative, alcune Camere di commercio hanno chiesto chiarimenti, ponendosi la già evidenziata questione interpretativa se le Unioni regionali, pur essendo escluse dagli adempimenti ai quali sono tenute le pubbliche amministrazioni, possano rientrare tra i soggetti tenuti all'adempimento indicati appunto nell'art. 22, comma 1, lettera c). La più rilevante sanzione paventata per il mancato adempimento degli obblighi consisterebbe nel mancato trasferimento di risorse (a cominciare ovviamente dalle quote associative), in attuazione di quanto previsto nel comma 4), lettera c) del D. lgs. n. 33/2013.

In coerenza con le motivazioni già evidenziate e che saranno approfondite anche nel successivo paragrafo, si può ribadire che le Unioni regionali non risultano certamente assimilabili a società delle quali gli enti camerali detengono partecipazioni (lettera b). L'esigenza del legislatore di sottoporre a specifiche prescrizioni sul versante della trasparenza e dell'informazione le strutture partecipate degli enti pubblici è, del resto, motivata dalla necessità di sottoporre a controllo strutture che sostanzialmente esercitano funzioni amministrative, attività

di produzione e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici. Non è questo sicuramente il caso delle Unioni regionali.

Ma le Unioni regionali non rientrano, a ben vedere, nemmeno nella lettera c), ovvero tra gli “enti di diritto privato in controllo pubblico, gli enti di diritto privato sottoposti a controllo da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano a queste riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi”.

La dizione di **enti di diritto privato in controllo pubblico** risulta già utilizzata ai fini del D. lgs. n.39/2013 in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali, volto a limitare la possibilità di assumere incarichi o cariche al proclamato fine di prevenire fenomeni di corruzione e illegalità nella sfera pubblica, ai sensi della più volte citata legge anticorruzione n. 190/2012. Come specificato nella relazione di accompagnamento al D. lgs. n.39/2013, “la definizione è estesa a tutte le tipologie di soggetti privati che si debbano considerare in controllo pubblico: le società di capitali, ma anche le fondazioni e associazioni nelle quali le amministrazioni pubbliche abbiano un controllo effettivo, per titolarità della maggioranza delle azioni o per il riconoscimento, anche in caso di posizioni di minoranza, di poteri di influire fortemente sull’attività dell’ente, quali soprattutto i poteri di nomina degli amministratori. Una definizione ampia riporta nell’ambito delle limitazioni alla conferibilità e alla compatibilità degli incarichi una vasta serie di soggetti formalmente privati ma sostanzialmente pubblici, la cui azione deve, quando svolgono funzioni pubbliche o attività di interesse pubblico, essere ispirata agli stessi principi di imparzialità che si applicano alle amministrazioni e agli enti pubblici”.

Al fine di valutare se le Unioni regionali possano rientrare in tali definizioni, va in primo luogo sottolineata l’assenza di norme che prevedano la vigilanza, né tanto meno il controllo, sulle Unioni regionali da parte di pubbliche amministrazioni. E’ vero che le Unioni Regionali sono tenute a inviare ogni anno alla rispettiva Regione, entro il 30 giugno, una relazione sull’attività svolta dalle Camere di commercio. Ma si tratta di un adempimento normativo che non risulta motivato da funzioni di vigilanza affidate alle Regioni, ed è invece assimilabile alla Relazione sull’attività svolta dal sistema camerale che il Ministero dello Sviluppo economico invia al Parlamento a fini meramente informativi. Da questo punto di vista è significativa la

cancellazione, nel decreto legislativo del 2010 di riforma della 580, dell'obbligo normativo di inviare preventivamente le proposte di modifica dello Statuto delle Unioni regionali alle rispettive Regioni, **a conferma dell'assenza di poteri di vigilanza da parte di queste ultime sull'attività delle Unioni regionali.**

Per quelle Unioni regionali (ancora in numero esiguo) che hanno scelto di richiedere il riconoscimento della **personalità giuridica di diritto privato** da parte della Regione, ci si può limitare a ricordare sommariamente in questa sede che l'obbligo di inviare annualmente il bilancio di esercizio e comunicare preventivamente le proposte di modifica di Statuto non viene a prefigurare una forma di vigilanza e controllo da parte della Regione. La disciplina del riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni e delle fondazioni, dettata dagli art. da 14 a 35 del Codice Civile e dal DPR 361/2000, è finalizzata a pervenire alla totale separazione tra l'ente e le persone che lo compongono: l'associazione riconosciuta opera, dal punto di vista giuridico patrimoniale, in modo pienamente autonomo rispetto ai loro membri". Gli adempimenti relativi all'invio dello Statuto e dei bilanci si motiva, a ben vedere, con la ratio di questa specifica normativa: l'ente preposto a concedere la personalità giuridica (la Regione appunto, nel caso delle Unioni regionali) deve garantire nel tempo ai soggetti terzi che "il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo" perseguito dall'associazione stessa in base al proprio Statuto. In attuazione dell'art. 25 del Codice Civile, con propri provvedimenti le Regioni hanno, del resto, regolamentato le modalità di controllo e di vigilanza **unicamente sull'amministrazione delle fondazioni alle quali è stata riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato** (cfr., ad esempio, la Deliberazione Giunta Regione Veneto n. 2078 del 7.12.2011 "Individuazione delle modalità per lo svolgimento delle funzioni di controllo e vigilanza sull'Amministrazione delle Fondazioni iscritte nel Registro Regionale delle Persone Giuridiche, ai sensi dell'art. 25 del Codice Civile").

Le Unioni regionali non risultano, dunque, né sottoposte a un controllo effettivo ricollegabile alla "titolarità della maggioranza delle azioni" o al "riconoscimento, anche in caso di posizioni di minoranza, di poteri di influire fortemente sull'attività dell'ente, quali soprattutto i poteri di nomina degli amministratori" né sottoposte alle funzioni di controllo e vigilanza da parte di pubbliche amministrazioni. L'eventuale presenza di rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze nel Collegio dei Revisori delle Unioni regionali si motiva, anche in questo caso, con le specifiche esigenze di "monitoraggio sugli andamenti della finanza pubblica" - come

indicato esplicitamente nell'art. 16 della legge n. 196/2009 /"Legge di contabilità e finanza pubblica"- più che con lo svolgimento di una generale funzione di controllo e vigilanza sull'attività di tali strutture.

Resta da valutare se, nel caso delle Unioni regionali, si possano riscontrare "anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi". Da questo punto di vista, a ben vedere, nel caso delle Unioni regionali, le Camere di Commercio non esercitano direttamente alcun potere di nomina del Presidente o dei componenti della Giunta, ovvero dell'organismo dotato dei poteri di amministrazione. Le Unioni sono associazioni ad appartenenza obbligatoria e necessitata da parte delle Camere: da tale obbligatoria appartenenza, discende quale naturale ed immediata conseguenza che i Presidenti camerali assolvono obbligatoriamente e automaticamente (senza necessità di alcuna nomina) alla funzione di componenti delle Giunte delle Unioni regionali.

Al Consiglio delle Unioni regionali possono inoltre partecipare solo i componenti degli organi delle singole Camere associate, che perdono automaticamente la possibilità di partecipare all'organismo assembleare dell'Unione regionale una volta perduto tale requisito. Nel momento in cui si determina un cambio al vertice di una Camera, il nuovo Presidente diventa automaticamente componente della Giunta dell'Unione regionale, senza che vi sia necessità di effettuare alcuna nomina formale da parte della Camera. Più in dettaglio, come indicato con chiarezza nella formulazione delle Linee guida per gli Statuti delle Unioni regionali che la normativa introdotta nel 2010 mette in capo all'organo assembleare dell'Unioncamere italiana, la composizione delle Giunte delle Unioni regionali fa riferimento a quella stessa delle Camere operanti nel contesto regionale. A presiedere l'Unione regionale è chiamato pro-tempore uno dei Presidenti delle Camere di commercio; qualora si perda la qualifica di Presidente, o di componente di Giunta o di Consiglio si decade automaticamente dalla carica relativa nell'Unione regionale. Lo stesso compenso per la carica di Presidente dell'Unione regionale è parametrato per legge a una determinata percentuale dell'entità fissata dalla Camera capoluogo di regione per il proprio Presidente: su questo versante non è riservata alcuna autonoma decisione agli organi dell'Unione regionale. Sarebbe improprio pertanto fare riferimento, in questi casi, a "poteri di meccanismi di nomina dei vertici o dei componenti degli organi", proprio in considerazione della peculiare missione delle Unioni regionali, in quanto associazioni che assolvono in primo luogo alle funzioni di rappresentanza delle Camere di commercio.

E' dunque questo aspetto, ricollegabile alle peculiari funzioni di rappresentanza degli enti camerali associati, a determinare una marcata differenza ontologica tra le Unioni regionali e gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico (come ad esempio le fondazioni delle Casse di Risparmio, i consorzi o altre associazioni senza fini di lucro) soggetti all'applicazione delle disposizioni di cui al sopra citato articolo 22 del D. lgs. n. 33/2013. Il punto fondamentale che consente di motivare la mancata inclusione delle Unioni regionali dalla categoria degli enti di diritto privato in controllo pubblico consiste, in altre parole nella considerazione che le Unioni regionali non possono essere assimilate ad **enti discrezionali**, volontariamente costituiti dalle Camere di commercio. In base alla normativa introdotta nel 2010, la loro costituzione è obbligatoria, nè sono previste deroghe alla contribuzione altrettanto obbligatoria da parte degli enti camerali associati. Dopo l'approvazione nel 2010 del D. lgs. di riforma della legge 580, le Unioni regionali si caratterizzano - come vedremo diffusamente anche nel successivo paragrafo -, come associazioni di enti pubblici a partecipazione necessaria, con conseguente versamento di quote associative obbligatorie, derivanti dall'entità dell'aliquota approvata dai rispettivi organi assembleari (ridenominati Consigli in base alle Linee guida per gli Statuti delle Unioni regionali) che si applica alle voci previste per legge, sulla falsariga di quanto disposto per l'Unioncamere italiana.

Da questo punto di vista, appare evidente l'analogia della mission e delle caratteristiche delle Unioni regionali con quelle delle associazioni di rappresentanza dei Comuni e delle Province, anch'esse contraddistinte, come natura giuridica, dal fatto di essere associazioni operanti in regime di diritto privato. Da una verifica effettuata sui siti di molti Comuni e Province, non risulta, allo stato attuale che siano state da questi enti inserite l'Anci e l'Upi, a livello nazionale o territoriale, nell'elenco delle strutture tenute agli adempimenti sulla trasparenza, come condizione per continuare ad assegnargli risorse finanziarie (anche in questo caso le quote associative). Appare in definitiva giustificabile che, a prescindere dalle modalità che le Unioni regionali sceglieranno di adottare volontariamente in tema di adempimenti informativi per la trasparenza, le singole Camere siano comunque tenute a versare la quota associativa o i finanziamenti per i progetti di sistema, in attuazione delle indicazioni del decreto legislativo del 2010 di riforma della legge 580 e in conformità con le formulazioni degli Statuti.

Come già evidenziato in riferimento alla normativa sull'anticorruzione, è certamente opportuno concordare, a fini di trasparenza, tra le Unioni regionali **codici di**

comportamento comuni per inserire nei siti ufficiali informazioni sulla struttura organizzativa, sulla dirigenza e sugli amministratori, specificando anche con una comune motivazione le ragioni che giustificano l'esclusione da altri adempimenti informativi. Va del resto fatto presente che, qualora il documento nazionale sulle Linee Guida avesse considerato le Unioni regionali tra i soggetti di cui alla lettera c) tenuti agli adempimenti, avrebbe dovuto allo stesso tempo fornire specifiche indicazioni circa i comportamenti da tenere in merito alla pubblicazione dei dati relativi alla lettera f). In assenza di adeguate indicazioni, nella fase di applicazione delle Linee guida predisposte dall'Unioncamere potrebbero infatti determinarsi delle incongruenze non di poco conto, con rischi evidenti sul versante sanzionatorio, qualora non si riscontrasse un'**applicazione omogenea delle Linee guida in ogni contesto provinciale**. Tale ipotesi non può essere non considerata, almeno dal punto di vista meramente teorico, presentandosi le Linee guida come un documento **ad adesione volontaria** da parte delle singole Camere di commercio, pur se suffragato da preventivi confronti con le istituzioni competenti.

Se, ad esempio, una singola Camera di commercio decidesse, in difformità con le indicazioni delle Linee guida, di riportare nel proprio sito ufficiale l'informativa anche sui dati patrimoniali di cui alla lettera f), l'Unione regionale dovrebbe essere tenuta a sua volta a pubblicarla, qualora considerata inserita nella platea dei soggetti di cui alla lettera c). Ovviamente non potrebbe farlo in riferimento ai siti delle Camere che hanno deciso di aderire alle Linee guida, con conseguente evidenziazione nello stesso sito di una difformità che richiamerebbe non solo l'attenzione di zelanti rappresentanti del mondo delle comunicazioni, sempre pronti ad evidenziare l'omissione di adempimenti relativamente ai compensi percepiti dagli amministratori pubblici, ma soprattutto le responsabilità di segnalazione da parte della dirigenza agli organi competenti, in questo caso di non chiara interpretazione, con evidenti rischi per tutti su tale versante.

3. Sulla natura giuridica delle Unioni regionali delle Camere di commercio

All'interno dell'ordinamento delle Camere di commercio, le Unioni regionali costituiscono- come risulta dalla legge di riforma n. 580/1993 e ancora più chiaramente con il decreto legislativo n. 23/2010- le strutture che assicurano,

nell'ambito del territorio di riferimento, sia la rappresentanza delle CCIAA nei confronti delle Regioni, degli altri enti pubblici e delle associazioni di rappresentanza delle imprese, sia il perseguimento di obiettivi comuni del sistema camerale.

Il decreto legislativo del 2010 sviluppa la disciplina relativa alle Unioncamere regionali, integrando l'articolo 6 della legge n. 580 e richiamando ruolo e funzioni di tali strutture associative anche in altri articoli del provvedimento. Pur conservandone la struttura privatistica, in primo luogo il legislatore configura le Unioni regionali delle Camere di Commercio come **associazioni di enti pubblici a partecipazione necessaria**, superando il carattere volontaristico dell'adesione degli enti camerali. La conferma della natura giuridica pubblica (già sancita dalla legge 580 del 1993) non risulta certamente modificata dall'ottenimento, da parte di alcune Unioni regionali, del **riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato**: le conseguenze della procedura di riconoscimento gestita dalla rispettiva Regione riguarda, infatti, soltanto il regime di responsabilità degli amministratori verso i terzi.

Il decreto del 2010 introduce, in secondo luogo, una definizione più completa del ruolo delle Unioni regionali, con l'assegnazione diretta di alcune competenze (le "funzioni di osservatorio e di monitoraggio dell'economia regionale" e la presentazione della citata relazione annuale alla Regione sull'attività del sistema camerale) e del compito di promuovere la gestione associata di funzioni e servizi attribuiti agli enti camerali. La rappresentatività delle Unioni regionali si valorizza con l'esplicito inserimento nella definizione di "sistema camerale italiano" introdotta nell'articolo 1. Viene inoltre rafforzata la potestà statutaria delle Unioni regionali, non sottoposta ad alcun potere di vigilanza di Pubbliche Amministrazioni esterne, in quanto **indirizzata da principi generali e linee guida formulate dall'organo assembleare dell'Unione italiana**. Le Linee Guida per gli Statuti sono volte a garantire l'omogeneità di alcune caratteristiche di base e di regole di funzionamento, a cominciare dalla denominazione, dalla composizione e dalla durata degli organismi direttivi, modellate in riferimento alle soluzioni adottate per gli enti camerali associati.

Attraverso il provvedimento di riforma del 2010, le Unioni regionali ricevono in sostanza il riconoscimento normativo del loro posizionamento nelle strategie del sistema camerale, che rafforza l'interlocuzione e la collaborazione con le Regioni negli interventi a favore dello sviluppo economico e della competitività delle

imprese. Da questo punto di vista, la nuova disciplina delle Unioni regionali costituisce una delle più significative novità della riforma del 2010.

4. Il posizionamento delle Unioni regionali rispetto a norme generali rivolte alle pubbliche amministrazioni

Alla luce del richiamato contesto normativo generale, vanno lette le disposizioni legislative che, nel tempo, hanno assoggettato un'ampia e diversificata platea di amministrazioni pubbliche, enti ed organismi vari alle misure di contenimento della spesa pubblica. Ci si riferisce in particolare all'inserimento, a partire dal 2010, delle Unioni regionali nell'elenco delle amministrazioni pubbliche incluse nel conto economico consolidato, come individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n.196/2009. Tale elenco, formato dall'Istat all'esito della ricognizione annua condotta sulla base delle definizioni di cui alla normativa comunitaria, determina il solo effetto di stabilire chi siano gli enti e gli altri soggetti giuridici da intendersi quali "amministrazioni pubbliche" ai fini del concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Come sottolineato nel citato studio giuridico per Unioncamere del Prof. D'Atena ("Le Unioni Regionali delle CCIAA dopo la riforma e l'impatto su di esse dell'art. 6 D.L.78/2010 convertito in L.122/2010", Roma, novembre 2010) "l'elenco, in quanto tale, non è, né può considerarsi, idoneo ad incidere sulla qualificazione giuridica delle entità in esso comprese, derogando alla disciplina legislativa per esse definita. In altri termini, essere considerate pubbliche amministrazioni ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica non implica - per soggetti giuridici come le Unioni regionali delle Camere - venire attratte nell'alveo delle entità dotate di personalità giuridica di diritto pubblico".

In sostanza, l'elenco delle amministrazioni pubbliche redatto annualmente dall'ISTAT, si sottolinea nello studio, è "un atto di natura ricognitiva ispirato a criteri dettati in sede comunitaria, i quali presentano una valenza più economico-finanziaria che tecnico-giuridica. L'inclusione delle Unioni nell'elenco non incide dunque sulla qualificazione giuridica delle stesse, ma può presentare una rilevanza indiretta, qualora il legislatore, in altri atti normativi, utilizzi l'elenco (e le entità in esso contenute) al fine di individuare l'ambito soggettivo di fattispecie da esso contemplate (e, quindi, la sfera d'applicazione delle norme a queste riferentisi). In

tal caso, infatti, quello che rileva non è tanto la qualità soggettiva delle entità considerate (non toccata dall'inserimento nell'elenco), quanto la loro individuazione. Si tratta, in altri termini, di una tecnica redazionale, in virtù della quale il legislatore, anziché procedere analiticamente all'elencazione dei soggetti cui si indirizzano le norme da esso dettate, le individua in modo elittico, per relationem: rinviando all'elenco”.

Una tale ricostruzione si ritiene esca rafforzata dalla modifica del comma 2 dell'articolo 1 sopra richiamato, a seguito dell'emanazione del decreto legge 2 marzo 2012 n.16, convertito dalla legge n.44/2012. L'articolo 5, comma 7 ha modificato, infatti, il suddetto comma 2, chiarendo che *“ai fini delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono”* sia per l'anno 2011 che per l'anno 2012, tra gli altri, gli enti ed i soggetti indicati a fini statistici nel c.d. “elenco Istat”. Come ribadito nella circolare n. 2 del 5 febbraio 2013 del Ministero dell'Economia e delle Finanze (relativa al bilancio di previsione per l'esercizio 2013 di Enti e organismi pubblici) *“la norma definisce quali siano i soggetti da considerare amministrazioni pubbliche ai fini dell'applicabilità delle misure di contenimento della spesa con riferimento all'anno 2011 e a decorrere dal 2012. Ne consegue, pertanto, stante l'irretroattività della norma - si legge sempre nella circolare ministeriale -, da un lato che il richiamo in via generale alle pubbliche amministrazioni di cui al decreto legislativo n. 165/2001 decorra soltanto dal 2012 e, dall'altro, che resti invariato il regime delle deroghe espressamente previsto dalla vigente normativa.”*

In ragione dell'evoluzione del quadro legislativo finora richiamato, pertanto, le Unioni regionali - ai fini della verifica in ordine alla propria soggezione rispetto a norme di carattere generale riferite al settore pubblico - hanno orientato la propria condotta alla convinzione che l'inclusione nell'elenco formato dall'Istat, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, legge n.196/2009, **non incide sulla natura giuridica delle Unioni regionali**, che resta quella propria di soggetti che associano obbligatoriamente enti pubblici come le Camere di Commercio, ma continuano ad operare in regime di diritto privato. Per effetto di tale inserimento, esse sono da intendersi quali *“amministrazioni pubbliche”* ai soli fini del rispetto e dell'osservanza delle disposizioni che intervengono in materia di finanza pubblica; ai fini dell'individuazione di queste ultime, secondo una **logica di stretta interpretazione** (trattandosi di deroghe ai principi regolatori dell'ordinamento di soggetti di diritto privato), i riferimenti sono dati dagli articoli 7, 10 e 11 della citata legge n. 196/2009.

La formulazione della norma in esame e la sua portata applicativa - che assoggetta a condotte di matrice tipicamente pubblicistica soggetti giuridici che pubblici non sono - rendono evidente come la stessa sia appunto da considerare “**di stretta interpretazione**”; soggetti giuridici non partecipi della natura pubblica - sia pur ricompresi nell’elenco più volte menzionato - non possono, quindi, considerarsi destinatari di disposizioni normative che identificano il campo soggettivo di applicazione con l’espressione “pubbliche amministrazioni. E’ il caso appunto sia della legge anticorruzione n. 190/2012 che del decreto legislativo n.33/2013 che aggiorna gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Si impongono, pertanto, all’osservanza delle Unioni regionali le disposizioni normative generali del settore pubblico che, ai fini dell’individuazione dei loro destinatari: menzionano direttamente enti e soggetti inclusi nell’elenco di cui all’articolo 1, comma 3, legge n.196/2009; utilizzano la dizione “pubbliche amministrazioni” e contengono disposizioni in materia di finanza pubblica come, ad esempio, il decreto legge n. 95/2012 e le leggi annuali di stabilità. A questo quadro possono aggiungersi, soltanto per quelle Unioni regionali che siano in possesso di tale requisito, le ulteriori fattispecie per le quali viene espressamente previsto che il campo di applicazione ricomprende gli **organismi pubblici, anche con personalità di diritto privato**.