

**48/2015 – Esiti della verifica amministrativo-contabile all’Unioncamere Emilia-Romagna  
effettuata dalla Ragioneria Generale dello Stato del MEF;**

Il Presidente Torreggiani comunica alla Giunta che in data 30 giugno 2015 è pervenuto all’Unione l’esito della verifica amministrativo-contabile da parte della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell’Economia e delle Finanze. Chiede pertanto al Segretario Generale dr. Pasini di aggiornare la Giunta sul contenuto della Relazione sulla verifica amministrativo contabile e sull’elenco delle irregolarità emerse dalla verifica.

Il dr. Claudio Pasini informa che in data 30 giugno scorso è pervenuto dal MEF un plico contenente: “L’elenco delle irregolarità di maggior rilievo emerse dalla verifica amministrativo contabile eseguita dal 13 al 23 aprile 2015” (20 contestazioni di irregolarità) (**Allegato 2**) e la “Relazione sulla verifica amministrativo contabile” (40 pagine) con allegata documentazione.

In estrema sintesi le irregolarità contestate comporterebbero tra l’altro la richiesta di ulteriori versamenti al bilancio dello Stato per oltre 750 mila euro ed il recupero dagli interessati di somme illegittimamente percepite per oltre 310 mila euro.

Pasini, assistito dalla responsabile dell’amministrazione rag.ra Zambelli, illustra poi in sintesi il contenuto di ciascuna delle 20 irregolarità contestate e le implicazioni che queste comportano. Su ciascun punto intervengono i presenti per chiarire ed approfondire le questioni poste.

Passa quindi ad illustrare l’attività svolta successivamente al ricevimento della suindicata relazione. L’intera relazione è costruita sul presupposto, che per l’ispettore è una certezza, del riconoscimento della natura giuridica di ente pubblico, parte quindi della pubblica amministrazione, rivestita dall’Unione regionale delle Camere di Commercio dell’Emilia Romagna a partire dal 2001 (DL 165/2001, art. 1 comma 2), da cui ne deriva la presunta commissione di irregolarità da parte di questa Unione regionale almeno dal 2004 ad oggi. In realtà la generale interpretazione della norma, sostenuta da sempre da Unioncamere e supportata da autorevoli pareri legali, ai quali noi ci siamo sempre attenuti, è che l’Unione regionale è un’associazione di diritto privato ai sensi del CC (L. 580/93 e DL23/2010), non è ricompresa nell’art. 1 comma 2 del DL 165/2001, ma rientra nell’elenco Istat delle PA (art. 1 comma 3 L. 196/2009) ai soli fini delle azioni di contenimento della spesa pubblica, ma senza per questo cambiarne la natura giuridica. Altro presupposto della relazione dell’ispettore è che l’Unione in buona sostanza sarebbe legittimata sul piano giuslavoristico unicamente ad applicare il CCNL (del commercio per i dipendenti e del terziario per i dirigenti), mentre non si applicherebbero il contratto integrativo aziendale (in essere dal 1991), né sarebbero applicabili istituti quali gli assegni ad personam, i premi annuali di produttività, i buoni pasto previsti dal contratto integrativo.

In particolare, sono state contestate n. 20 irregolarità, aventi principalmente ad oggetto il presunto mancato rispetto delle norme di contenimento della spesa pubblica emanate negli ultimi anni.

All’esito di tale relazione, trasmessa anche al Ministero dello Sviluppo Economico, alla Procura Regionale della Corte dei Conti per la Regione Emilia Romagna e alla Regione Emilia Romagna, il Ragioniere Generale dello Stato ha invitato l’Ente ad inviare notizie in ordine alla “...*definizione delle irregolarità e carenze rilevate e su ogni altra questione che ha costituito oggetto di rilievo nella relazione stessa*”.

Ciò posto, considerata la natura e la particolare complessità della vicenda, si è ritenuto opportuno, in vista ed al fine di predisporre le controdeduzioni ed argomentate risposte agli addebiti formulati, acquisire il parere preventivo ed informale di un professionista di chiara fama, individuato nella figura del Prof. Marco Cammelli, professore emerito già titolare della cattedra di Diritto amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Bologna, al quale è stata illustrata la questione.

Durante l’incontro con il Prof. Cammelli, avvenuto in data 8 luglio 2015 presso i locali dell’Unione regionale, il Dr. Pasini ha illustrato il contenuto della relazione ispettiva, contestando la natura di ente pubblico attribuita all’Unione regionale dalla suindicata relazione dal 2001 ed evidenziando che, da interpretazione condivisa da sempre e da tutto il sistema camerale, l’Unione regionale è da considerarsi, dalla data della sua istituzione fino, quanto meno, all’anno 2010, come associazione di diritto privato (L. 580/93 e DL 23/2010).

Nel settembre 2010, infatti, per effetto dell'art. 1, comma 3, della legge n. 169/2009, è avvenuta la collocazione delle Unioni regionali all'interno del conto economico consolidato, ma tale inserimento, come riconosciuto anche da un autorevole studio commissionato nel 2010 al Prof. Antonio D'Atena, ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università Tor Vergata di Roma, non ha avuto l'effetto di alterare la natura giuridica privatistica delle Unioni regionali, ma ha significato che esse sono da considerarsi quali amministrazioni pubbliche ai soli fini del rispetto delle disposizioni in materia di finanza pubblica, disposizioni alle quali, pur nella difficoltà di interpretazione delle norme e comunque seguendo le indicazioni dell'Unione italiana, questo Ente si è integralmente attenuto.

Il Prof. Cammelli ha condiviso tale impostazione e, dopo un esame dei rilievi e delle contestazioni effettuate dal Servizio ispettivo ministeriale, ha immediatamente evidenziato la presenza di gravi lacune nella relazione, sia dal punto di vista lessicale-terminologico sia dal punto di vista sostanziale, trattandosi in molti casi di contestazioni antecedenti all'anno 2010, quando la natura privatistica dell'Unione era incontrovertibile.

E' stata pertanto richiesta al prof. Cammelli la sua disponibilità a prestare assistenza legale a questa Unione, finalizzata all'approfondimento di tutte le questioni giuridiche e allo svolgimento di tutte le deduzioni e osservazioni utili alla difesa dell'Unione sia nella fase di redazione delle controdeduzioni sia nella eventuale fase di assistenza tecnica in giudizio davanti alle sedi giurisdizionali, compresa la Corte dei conti. In particolare, la necessità di ricorrere ad un professionista esterno all'ente è motivata in primo luogo dall'impossibilità per l'Unione regionale di affidare l'incarico professionale al Servizio legale regionale, considerato che esso è parte in causa, posto che alcuni dei rilievi contestati dal Servizio ispettivo riguardano proprio l'affidamento, da parte dell'Unione regionale, dell'incarico di assistenza legale a detto Servizio, a partire dal 2004 fino al 2014. In secondo luogo l'oggetto della prestazione richiesta è di natura intellettuale, altamente qualificata, di tipo fiduciario, ha natura temporanea ed occasionale e la figura del prof. Cammelli, in virtù anche delle numerose collaborazioni istituzionali rese in passato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i singoli Ministeri, le Amministrazioni dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, è del tutto coerente con i criteri suddetti. Si precisa altresì che l'art. 23 e ss. del Regolamento di amministrazione e contabilità, approvato dalla Giunta dell' Unioncamere Emilia-Romagna in data 5 novembre 2012, consente l'affidamento fiduciario diretto di incarichi professionali per importi al di sotto di € 40.000,00. Dopo attenta valutazione ed informale trattativa si valuta congruo stabilire il compenso in 10.000 euro oltre a Iva e ritenute previdenziali di legge alla cassa forense. Si propone pertanto alla Giunta di affidare un incarico professionale, con le modalità di svolgimento stabilite nello schema di disciplinare di incarico allegato al presente provvedimento, al prof. Marco Cammelli, che ha dato la sua disponibilità.

Interviene il presidente Torreggiani che informa la Giunta che nel contempo la questione, che per le tematiche contestate riguarda ormai un buon numero di Unioni Aziende speciali e Camere, è stata posta all'attenzione dei vertici di Unioncamere, perché venga affrontata in modo uniforme a livello nazionale anche su un piano istituzionale, avendo questa Unione proceduto sempre nel rispetto delle Leggi e delle norme, nelle interpretazioni date dalle circolari del Mise e di Unioncamere.

Interviene il presidente del Collegio dei revisori dr. Castiello il quale, confermando di aver ricevuto per conoscenza copia della relazione, indica le modalità da seguire per predisporre le risposte alle presunte irregolarità e carenze segnalate nella relazione dell'ispettore. Sottolinea la necessità di premettere una nota sulla natura giuridica dell'Unione. Le controdeduzioni devono essere ben argomentate. Laddove poi vi siano interpretazioni normative difformi tra le varie amministrazioni è bene attivarsi presso le amministrazioni vigilanti (Mise e Unioncamere) per avere indicazione su come comportarsi. Esprime la valutazione che indubbiamente solo a partire dal 2011 e non prima, a seguito cioè dell'inserimento nell'elenco Istat, l'Unione regionale sia a tutti gli effetti qualificata quale pubblica amministrazione, e deve quindi applicare le norme che riguardano la pubblica amministrazione. Quindi si deve rispondere alle osservazioni avanzate e si resta in attesa di eventuali chiarimenti ulteriormente richiesti dal Mef. Poi seguirà una risposta dei servizi ispettivi di accettazione o respingimento delle singole risposte fornite.

Il presidente Torreggiani ringrazia il dr. Castiello ed i revisori per il contributo portato e le cose dette, che condivide. Conferma la necessità di dotarsi dell'apporto delle migliori competenze giuridiche ed esprime parere favorevole sulla proposta di ricorrere al prof. Marco Cammelli. Comunica poi che ha provveduto a trasmettere la relazione al futuro presidente di Unioncamere Ivan Lo Bello, che si insedierà il prossimo 14 luglio, perché possa prendere un'azione di sistema nei confronti dei Ministeri.

Ritiene che Unioncamere Emilia-Romagna in questi anni abbia lavorato bene e se c'è una questione di incertezza del diritto, almeno dal 2011, ritiene indispensabile una reazione orgogliosa di Unioncamere e del sistema camerale tutto. Non è possibile lasciare in una situazione di incertezza come questa le Unioni regionali, perché se non sono più private allora si devono dare ai dipendenti le tutele dell'ente pubblico.

Terminati gli interventi,

La Giunta

Udito e condiviso quanto sopra esposto dal relatore,

DELIBERA

- Di valutare positivamente il percorso intrapreso dal Segretario Generale, per rispondere ai rilievi di irregolarità avanzati dal servizio ispettivo della Ragioneria Generale dello Stato,
- Di procedere, ai sensi dell'art. 7 comma 6 e seguenti del D. Lgs 165/2001 e successive modificazioni, non potendo far fronte all'esigenza sopra evidenziata né con personale in servizio né con risorse umane disponibili internamente, all'affidamento di un incarico professionale al prof. Marco Cammelli, del quale si allega alla delibera il CV (**Allegato 3**) che documenta la comprovata specializzazione dello stesso Cammelli nella complessa materia,
- Di riconoscere che detto incarico, che sarà svolto secondo le modalità di cui allo schema di disciplinare allegato al presente atto (**Allegato 4**), ha natura intellettuale, elevata qualificazione, natura fiduciaria, è di tipo occasionale e temporaneo, connesso pertanto all'espletamento e conclusione della fase di predisposizione delle controdeduzioni alle osservazioni contenute nella Relazione ispettiva ministeriale del 29 maggio 2015, pervenuta in data 30 giugno 2015;
- Di stabilire il compenso per l'incarico al prof. Marco Cammelli in complessivi 10.000 euro, oltre a Iva e ritenute previdenziali di legge alla cassa forense;
- Di imputare il suddetto importo al conto 57.2 "Studi e incarichi di consulenza occasionali" del bilancio d'esercizio dell'Unione regionale;
- Di investire ufficialmente del problema i vertici nazionali di Unioncamere affinché affrontino la questione, che è assunta a questione nazionale di sistema, sul piano istituzionale, ricercando un chiarimento definitivo, a tutela degli enti del sistema, con il Ministero dell'Economia e Finanze e con il Ministero dello Sviluppo Economico, quale Ministero vigilante sulle Camere.

**IL SEGRETARIO  
DEGLI ORGANI COLLEGIALI**  
(Claudio Pasini)

**IL PRESIDENTE**  
(Maurizio Torreggiani)

