Ministero dello Sviluppo Economico

Direzione Generale per il Mercato, la Concorrenza, il Consumatore,la Vigilanza e la Normativa Tecnica
Divisione III - Sistema Camerale

ALLA CAMERA DI COMMERCIO
INDUSTRIA, ARTIGIANATO
AGRICOLTURA
GENOVA

Ministero dello Sviluppo Economico
AOO_Politiche industriali e Tutela
Struttura: DGMCCVNT
REGISTRO UFFICIALE
Prot. n. **0010298 - 27/01/2015** - USCITA

per conoscenza

ALL'UNIONCAMERE
P.ZZA SALLUSTIO, 21
00187 ROMA

OGGETTO: **Rinnovo consiglio camerale - Quesito.**

Si fa riferimento alla nota n. 26342 dell'11.12.2014 con la quale codesta camera, ha chiesto di conoscere il parere dello scrivente in merito a quanto segue.

Codesta camera ha rappresentato che nell'ambito della procedura di rinnovo del consiglio camerale sono pervenuti, nei termini prescritti, i plichi di un'Associazione di categoria interessata a concorrere all'assegnazione del seggio commercio; il plico relativo conteneva il previsto allegato A) non sottoscritto dal legale rappresentante dell'associazione.

Con provvedimento del responsabile del procedimento è stata dichiarata l'irrecevibilità della comunicazione poiché, a parere di codesta camera, affetta da irregolarità insanabile. Contro tale decisione è stato presentato ricorso gerarchico al segretario generale che sta procedendo a rigettare il ricorso sulla base di consolidato orientamento in materia del Consiglio di Stato e della Cassazione penale, non espressamente richiamata da codesta camera di commercio.

In proposito lo scrivente Ministero evidenzia che l'articolo 5 del decreto n. 156/2011 attribuisce, tra l'altro, al responsabile del procedimento il compito di valutare se i dati e la documentazione trasmessi siano affetti da irregolarità. Sul concetto di "irregolarità sanabile" e "irregolarità insanabile" questo Ministero ha già espresso il proprio orientamento con la nota n. 39517 del 7.03.2014.

I principi di cui al D.P.R. n. 445/2000 sulla sanabilità delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà ed in particolare, il principio della sanabilità delle irregolarità formali, di derivazione UE, consentono di attenuare il rigore delle prescrizioni formali di un atto che attengono a elementi non essenziali dello stesso (Cons. St. n. 6602/2009, n. 364/2004). Ciò comporta che in presenza di errori e/o omissioni relativi a requisiti formali non essenziali della documentazione presentata dal privato, l'amministrazione può chiedere a quest'ultimo la regolarizzazione ovvero il completamento di quanto prodotto.

Premesso quanto sopra il Ministero ha ritenuto che possano essere *"considerati insanabili tutti gli elementi dichiarati che alterano in modo essenziale l'atto trasmesso e quindi con riferimento a dati e requisiti il cui possesso, necessari per la partecipazione al procedimento, non possono essere regolarizzati in quanto non posseduti dall'organizzazione."*.

Via Sallustiana, 53 – 00187 Roma
tel. +39 06 47055350 – fax +39 06 47055338
e-mail: mariabeatrice.piemontese@mise.gov.it
www.mise.gov.it

Alla luce di quanto sopra esposto la mancanza della firma del rappresentante legale deve essere valutata secondo tale orientamento e, pertanto, a parere di questo Ministero, non rappresenta un elemento che possa essere considerato insanabile, nella misura in cui, essendo allegata la copia del relativo documento di identità ed essendo firmati regolarmente tutti gli altri documenti trasmessi, tale omissione può essere ragionevolmente riferita ad una mera dimenticanza e, quindi, ad un mero errore materiale, e non alla mancanza di un elemento essenziale della manifestazione di volontà del presentatore dell'istanza, né tanto meno ad un requisito non posseduto per il quale il tempo aggiuntivo offerto per la regolarizzazione altererebbe la par condicio fra i concorrenti.

*****

Codesta camera ha, inoltre, rappresentato che la medesima organizzazione ha presentato anche la documentazione per concorrere all'assegnazione del seggio Trasporti e spedizioni; il plico relativo conteneva una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà secondo il modello allegato A) nella quale si dichiarava che l'associazione X (associazione territoriale di categoria) aveva tra i propri iscritti quale socio aggregato l'associazione Y (associazione nazionale di categoria) e che tra i due, in data 16 ottobre 2014, è stata stipulata un'intesa organizzativa per la rappresentanza delle imprese appartenenti alla categoria rappresentata dall'associazione Y nel consiglio della camera di commercio di Genova.

In virtù di tale assunto ed in relazione ad apposita attestazione da parte dell'associazione Y, l'associazione X intendeva concorrere all'assegnazione del seggio Trasporti e spedizioni *"anche sulla base dei dati delle imprese facenti capo all'associazione Y e non direttamente aderenti all'associazione X"*.

Il medesimo plico conteneva ancora la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà secondo allegato B indicante il numero complessivo delle imprese e un documento denominato "intesa organizzativa" per la rappresentanza negli organi di codesta camera con la quale:

1) l'associazione X conferma il proprio impegno a rappresentare nelle sedi camerali tutte le imprese aventi sedi o unità produttive nella provincia di Genova, incluse quelle appartenenti al sistema confederale solo tramite l'associazione Y, organizzazione di categoria strutturata a livello nazionale;
2) l'associazione Y si impegna a trasmettere all'associazione X con apposita attestazione o dati delle unità locali di impresa, facenti capo alle proprie associate che nell'ultimo biennio abbiano pagato almeno una quota annuale di iscrizione operanti nella provincia di Genova e non direttamente aderenti all'associazione X, dando evidenza, ove richiesto, della regolarità contributiva ai sensi del proprio statuto;
3) l'associazione X e l'associazione Y si impegnano a confrontarsi periodicamente su temi di tale interesse delle imprese del settore per garantire il coordinamento nelle politiche di rappresentanza camerali, a partire dalla eventuale designazione dei loro rappresentanti negli organi di codesta camera.

Codesta camera ha proceduto a richiedere la regolarizzazione della documentazione prodotta ritenendo che ai sensi dell'art. 4, comma 1, due o più organizzazioni imprenditoriali

possano concorrere congiuntamente all'assegnazione dei seggi di uno o più settori apparentandosi e ha richiesto all'associazione X di indicare nel modulo Allegato A e nel corrispondente elenco Allegato B, esclusivamente il numero delle imprese risultanti iscritte, a norma del proprio statuto, alla data del 31 dicembre 2013, purché nell'ultimo biennio avessero pagato almeno una quota annuale di adesione nonché dei relativi addetti.

L'Associazione X ha presentato la documentazione regolarizzata indicando nell'elenco di cui all'Allegato B un numero di imprese ridotto rispetto alla precedente comunicazione. Successivamente le Associazioni X e Y hanno presentato alla Camera di Commercio la richiesta di consentire alle medesime di integrare la documentazione già regolarizzata con l'indicazione delle imprese aderenti direttamente all'Associazione Y ovvero di consentire nuova regolarizzazione riaprendo i relativi termini. A tal fine le associazioni hanno rappresentato di appartenere allo stesso sistema confederale e che l'Intesa Organizzativa intercorsa per la rappresentanza delle imprese negli organi della camera di Genova è volta a raggiungere il medesimo obiettivo dell'apparentamento, semplificando però notevolmente gli adempimenti per entrambe le associazioni.

Attraverso l'intesa organizzativa sulla rappresentanza camerale, quindi, a parere delle associazioni, l'Associazione Y, associazione di categoria di X [Confederazione nazionale], conferisce all'Associazione X un mandato di rappresentanza collettiva delle imprese che risiedono nella Provincia di Genova, assicurando così alle stesse la rappresentanza negli organi camerali.

Premesso quanto sopra codesta camera di commercio ha chiesto di conoscere il parere dello scrivente in merito al comportamento adottato dalla medesima e quindi in merito alla richiesta formulata all'Associazione di indicare esclusivamente le imprese risultate iscritte a norma del proprio statuto, non essendo soddisfatto, a parere della medesima camera, in mancanza di previsioni statutarie espresse, tale requisito nel caso di imprese facenti capo ad altra componente dello stesso sistema confederale.

In proposito lo scrivente rappresenta quanto segue.

In via generale appare utile richiamare le considerazioni formulate in materia di associazioni collegate fra loro come unico centro di rappresentanza di interessi, nella nota n. 0217427 del 16.11.2011 sia pure se con riferimento al principio della libertà associativa. In tale lettera circolare si parte dall'affermazione che tale principio richiamato nel comma 3 dell'articolo 12 della legge n. 580/1993 e ribadito in termini generali dal comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 180/2011 relativo allo statuto delle imprese, *"consente a due associazioni diverse di fare riferimento ad una medesima impresa ai fini della dimostrazione della propria rappresentatività - purché si tratti di impresa regolarmente iscritta ad entrambe e purché abbia pagato distintamente ad entrambe la propria quota associativa almeno una volta nell'ultimo biennio - e di includerla ambedue negli elenchi delle imprese iscritte prodotti rispettivamente ai fini della procedura di costituzione del Consiglio. E' necessario però che si tratti di "associazioni effettivamente diverse e non di articolazioni organizzative della medesima associazione"*.

La stessa nota prosegue evidenziando che *"nel caso in cui la stessa impresa risulti iscritta sia ad una confederazione imprenditoriale che ad un'associazione appartenente in quanto tale alla stessa confederazione (quando cioè le due organizzazioni siano l'una una ripartizione*

territoriale o settoriale dell'altra) non potrà, pertanto, essere indicata in elenchi prodotti da entrambe le organizzazioni e dovrà essere conteggiata, comunque, una sola volta. Le diverse soluzioni organizzative (ad esempio, confederazioni provinciali di associazioni territoriali comunali, o di associazioni di specifici settori appartenenti alla medesima più ampia categoria), non possono, infatti, essere utilizzate strumentalmente per determinare effetti elusivi del divieto di duplicazione.".

Si ritiene utile evidenziare in termini generali che le espressioni utilizzate relativamente alla disciplina degli apparentamenti nella predetta circolare ministeriale, vanno intese con riferimento al loro scopo e non al loro tenore letterale. Lo scopo resta quello di favorire un'interpretazione della norma che, senza incidere sulla liberta associativa neppure relativamente alle formule organizzative utilizzate, resti coerente con le sue finalità volte, da un lato, a garantire anche in sede di apparentamenti una corretta valutazione del pluralismo associativo reale con la corretta considerazione di tutti i soggetti effettivamente rappresentati e, dall'altro, ad evitare fenomeni elusivi che determinino invece duplicazioni dei dati di rappresentanza non giustificati dall'esigenza di corretta rappresentazione di tale pluralismo. In questa logica l'interpretazione secondo cui gli accorpamenti non sono consentiti (o, meglio, sono consentiti computando comunque una sola volta le imprese iscritte a più associazioni) ogni qual volta ciascuna delle associazioni interessate costituisce nei confronti delle altre "articolazione riconducibile ai diversi livelli organizzativi della medesima struttura associativa", è riferibile non solo ai casi in cui l'associazione sia effettivamente unica ed articolata al suo interno, ma anche a tutti quelli in cui associazioni pur formalmente distinte siano sostanzialmente collegate fra loro in termini tali da essere riferibili ad un unico centro di rappresentanza di interessi articolato in diversi soggetti.

Accertati tali stretti legami anche attraverso l'esame degli statuti e di altri indicatori (ad esempio, potrebbero a questi fini ritenersi strettamente collegate fra loro le associazioni per le quali è rilevabile la presenza di più indicatori fra i seguenti: la coincidenza della maggior parte degli iscritti dell'una con iscritti dell'altra, l'esistenza di rapporti federativi fra le associazioni interessate, la riscossione delle diverse quote associative in un unico contesto con successiva ripartizione, l'utilizzo di un medesimo logo, l'utilizzo delle medesime sedi, la presenza incrociata di rappresentanti nei rispettivi organi o il ruolo esercitato anche attraverso delegati o rappresentanti nelle relative fasi elettive, ecc.) sarà necessario, al fine di evitare duplicazioni, conteggiare comunque una sola volta l'impresa iscritta in due o più delle associazioni interessate apparentate".

Premesso quanto sopra si ritiene che analoghe considerazioni possano essere formulate quando associazioni formalmente distinte, ma collegate fra loro come unico centro di rappresentanza di interessi, presentino, sulla base degli accordi intercorsi fra le stesse e senza formale apparentamento (indispensabile, invece, per associazioni sostanzialmente oltre che formalmente distinte) un unico elenco di soci senza duplicazioni. Nel caso prospettato da codesta camera in cui le associazioni interessate rappresentano articolazioni pur formalmente distinte ma sostanzialmente collegate fra loro in termini tali da essere riferibili ad un unico centro di rappresentanza di interessi articolato in diversi soggetti (resta necessaria da parte di codesta camera la verifica degli stretti legami intercorrenti fra le stesse), l'associazione X, a parere di questa Direzione, potrà quindi legittimamente utilizzare anche le imprese, iscritte nel registro delle imprese di Genova, ed in regola con i pagamenti delle quote associative ai sensi del comma 2 lett.

b) dell'articolo 2 del decreto 4.08.2010, n. 156, facenti capo all'associazione Y e non direttamente aderenti all'associazione X, in virtù dell'Intesa organizzativa stipulata dalle due associazioni.

IL DIRETTORE GENERALE
(Gianfrancesco Vecchio)