Ministero dello Sviluppo Economico

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

ALLA REGIONE TOSCANA
DIREZIONE ATTIVITA' PRODUTTIVE
SETTORE PROMOZIONE TURISTICA
LEGISLAZIONE TURISMO E COMMERCIO
PEC: REGIONETOSCANA@POSTACERT.TOSCANA.IT

per conoscenza

AL COMMISSARIO AD ACTA
DOTT. PIERLUIGI GIUNTOLI
C/O CAMERA DI COMMERCIO
INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA
LIVORNO

OGGETTO: **Potestà istruttorie delle camera di commercio e delle regione nell'ambito del procedimento di nomina del consiglio camerale. Richiesta di parere**

Si fa seguito alla nota n. 176422 del 5.05.2016 con la quale codesta Regione ha chiesto di conoscere il parere di questo Ministero in merito alla seguente questione.

Nel procedimento di costituzione del consiglio della camera di commercio della Maremma e del Tirreno, costituita con decreto del Ministro dello sviluppo economico 6 agosto 2015 per effetto del processo di accorpamento delle camere di commercio di Livorno e di Grosseto, il commissario ad acta ha trasmesso la documentazione e i dati previsti dall'articolo 5 del decreto 4 agosto 2011, n. 156 a codesta Regione al fine dell'adozione del decreto di assegnazione dei seggi alle organizzazioni e associazioni legittimate a designare i componenti del consiglio.

Il Commissario ad acta ha trasmesso a codesta Regione la documentazione acquisita, dalla quale si desume che CGIL Grosseto ha regolarmente presentato la propria candidatura, con i relativi dati e documenti, allegando altresì una dichiarazione di apparentamento con CISL Siena-Grosseto e UIL Grosseto, sottoscritta dai rappresentanti legali delle tre organizzazioni; CISL Siena-Grosseto e UIL Grosseto non hanno, però, presentato la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà redatta secondo l'allegato C al decreto n. 156/2011 né gli elenchi degli associati né quanto previsto dall'articolo 4, comma 3, del medesimo decreto ministeriale.

Con riferimento a tale fattispecie il competente ufficio regionale ritiene possibili due soluzioni alternative:

1) codesta Regione è competente a pronunciarsi sulla "dichiarazione di apparentamento" acquisita, rilevando che essa non è produttiva di effetti, in quanto due delle tre organizzazioni non hanno presentato la propria candidatura. Conseguentemente la Regione può valutare la candidatura dell'unica organizzazione come se fosse stata presentata singolarmente, non adottando ulteriori determinazioni riguardo alle altre due;

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

2) codesta Regione non ha tale legittimazione, ma deve rimettere la questione al Commissario ad acta/segretario generale della camera di commercio, invitandolo a pronunciarsi in merito per poi prendere atto di tale pronunciamento.

Alla luce delle vigenti disposizioni il competente ufficio regionale ritiene la prima soluzione l'unica percorribile; infatti, nel procedimento di nomina del consiglio camerale diversi sono i ruoli del segretario generale della camera di commercio e del Presidente della Giunta regionale, il primo svolge le funzioni di responsabile del procedimento per le fasi procedurali attribuite alla competenza della camera di commercio ed adotta i provvedimenti di irricevibilità od esclusione nei confronti delle organizzazioni/associazioni previsti dal medesimo decreto n. 156/2011.

A parere di codesta Regione:

- la responsabilità del procedimento di nomina è del Presidente della Giunta Regionale;

- al segretario generale della camera di commercio è attribuita la responsabilità di alcuni sub-procedimenti, nonché la competenza all'adozione dei relativi atti conclusivi (provvedimenti di irricevibilità od esclusione);

- al Presidente della Giunta Regionale è comunque attribuita - nell'ambito della responsabilità del complesso procedimento di nomina – la responsabilità del sub-procedimento di assegnazione dei seggi ex articolo 9 del decreto n. 156/2011, che è un'articolazione procedimentale di primo livello, a sua volta articolata nei sub-procedimenti di competenza del segretario.

Appare pacifico, a parere di codesta Regione, che il decreto delimita le competenze istruttorie e procedimentali del segretario camerale, mentre attribuisce al Presidente della Giunta Regionale competenze, non solo complementari rispetto a quelle attribuite al segretario generale, *"ma anche "espansive", in forza dell'attribuzione ex lege della competenza all'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento principale..."*:

A conferma di quanto esposto il comma 4 dell'articolo 5 del decreto n. 156/2011 recita *"Resta ferma la competenza del Presidente della Giunta Regionale ad adottare i provvedimenti di esclusione fuori dai casi di cui al comma 2"*, cioè di quelli espressamente attribuiti al segretario generale.

Codesta regione, ritiene, pertanto, che i poteri istruttori attribuiti al Presidente della Giunta Regionale siano tali *"da consentirgli di intervenire anche laddove il segretario abbia omesso di adottare un provvedimento di esclusione in una fattispecie di sua competenza"*; tale interpretazione è desumibile, a parere di codesta Regione, oltre che dai principi generali in materia di procedimento amministrativo, anche per il principio del cd. autotutela amministrativa che conferisce all'autorità competente all'adozione del provvedimento finale anche il potere-dovere di verifica della legittimità delle fasi pregresse del procedimento e dei provvedimenti intermedi.

In merito alla seconda soluzione codesta Regione ritiene che *"potrebbe comportare che il segretario non condivida quanto prospettatogli e non intervenga, o intervenga in modo solo parzialmente conforme a quanto richiesto."*: ne potrebbe, pertanto, conseguire, a parere di codesta Regione, che il Presidente della Giunta Regionale si troverebbe nella necessità di dover concludere il procedimento in maniera consequenziale alla non/parziale determinazione

rimessagli, adottando un atto che presume illegittimo oppure concluderlo sulla base delle proprie risultanze istruttorie, contraddicendo eventualmente il pronunciamento del segretario generale.

Premesso quanto sopra codesta Regione non ritiene che il segretario generale abbia omesso di adottare un provvedimento di propria competenza, in quanto non ricorrono i presupposti declinati dalla norma per l'irricevibilità o per l'esclusione in quanto mentre CGIL Grosseto ha regolarmente presentato la propria candidatura, nella prospettiva di concorrere in apparentamento con CISL e UIL, queste ultime *"si sono limitate alle intenzioni, non dando a queste seguito con la presentazione della propria candidatura."*. Pertanto, a parere di codesta Regione, l'apparentamento non si è costituito e quindi si deve considerare la candidatura dell'organizzazione come se fosse stata presentata singolarmente. Codesta Regione ritiene, quindi, che non si configuri un'ipotesi di esclusione dal procedimento, e nessuna delle ipotesi ascrivibili né alle competenze del segretario, né del Presidente della Giunta Regionale *"bensì in un'ipotesi di diverso accertamento istruttorio - la mancata produzione di effetti di una dichiarazione di impegno - che rientra pienamente nelle competenze del Presidente della Giunta Regionale."*.

Nel merito di quanto esposto da codesta Regione lo scrivente rappresenta quanto segue.

Ai sensi del comma 5 dell'articolo 12 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 e s.i.m. il *"consiglio è nominato dal Presidente della Giunta Regionale."*: il procedimento amministrativo volto alla formazione del consiglio camerale è un procedimento complesso basato sull'attività istruttoria assegnata alla competenza della camera di commercio, in questo caso del commissario ad acta, e propedeutica alla trasmissione della documentazione alla Regione competente la quale sarà chiamata, sulla base delle risultanze di tale istruttoria e degli esiti di eventuali ulteriori integrazioni richieste dalla stessa Regione, ad adottare il provvedimento di assegnazione dei seggi alle organizzazioni e alle associazioni legittimate a designare i componenti del consiglio e, successivamente, il provvedimento di nomina del medesimo consiglio.

Si ritiene necessario evidenziare che l'attività istruttoria effettuata dalla camera deve assicurare la massima correttezza alla valutazione della rappresentatività che farà poi la Regione. La camera di commercio deve, inoltre, assicurare lo svolgimento delle verifiche eventualmente ritenute necessarie e richieste dalla Regione; i risultati di tale istruttoria sono, infatti, i presupposti del provvedimento di competenza regionale.

Con specifico riferimento alla questione rappresentata da codesta Regione lo scrivente rappresenta che, benché in generale l'accertamento dello scioglimento di un apparentamento ai sensi dell'articolo 6 del citato DM 4 agosto 2011 ricada nella specifica competenza regionale, in questo caso l'accertamento da effettuare abbia un diverso contenuto sostanziale che rientra piuttosto nell'attività istruttoria effettuata o da effettuarsi da parte della camera di commercio. La scrivente conviene altresì sulla possibilità che un adempimento di competenza dell'organo istruttore (la Camera) possa essere svolto in via sostitutiva anche dall'autorità (la Regione) chiamata a decidere sulla base di tale attività istruttoria, ma sottolinea che tale eventualità va valutata in concreto e caso per caso, tenendo conto dei principi generali in materia di procedimento amministrativo e, quindi, non solo di eventuali carenze od omissioni dell'attività istruttoria, ma anche di altre ragioni di urgenza o economia dell'azione amministrativa che inducano a non ricorrere alla normale procedura di richiesta di ripetizione o integrazione dell'istruttoria per l'aspetto ritenuto omesso o carente.

Così evidenziata la possibilità di diverse soluzioni procedurali tutte astrattamente legittime, si ritiene di poter fornire il seguente contributo di valutazione relativamente agli aspetti sostanziali e di merito della questione.

Dagli atti trasmessi dalla Regione a questo Ministero a corredo del quesito in argomento appare chiaro che il commissario ha ritenuto "come non costituito l'apparentamento" in quanto non è stata *"resa manifesta la volontà delle parti chiamate in causa, secondo le modalità previste dal D.M. 156/2011"*, ma non risulta agli atti alcuna comunicazione alle tre associazioni in merito alla impossibilità di considerale apparentate.

La presentazione da parte di una sola associazione della dichiarazione sostitutiva di atto notorio (allegato C) dell'elenco dei propri iscritti (allegato D) unitamente alla dichiarazione di apparentamento (allegato E) firmata da tre associazioni, non accompagnata da alcuna presentazione di richiesta di partecipazione al procedimento e di alcun elenco da parte delle altre due associazioni interessate rappresenta effettivamente, anche a parere dello scrivente, una dichiarazione di intenti che non si è in alcun modo concretizzata nella effettiva presentazione di una candidatura in apparentamento. Ma tale considerazione deve risultare comprovata in sede di procedimento istruttorio e esplicitata nella comunicazione dei suoi esiti da parte del Commissario.

A tal fine, tenendo conto dei principi generali del procedimento amministrativo, a parere dello scrivente si può ritenere solo opportuna, ma non essenziale, una comunicazione di esclusione dal procedimento alle due organizzazioni sindacali che non hanno in effetti presentato alcuna richiesta ed i cui intenti originari emergono solo dalla dichiarazione (allegato E) anche da loro firmata, ma prodotta da una diversa organizzazione. Tuttavia sarebbe stato e sarebbe necessario comunque, ove non sia stato fatto, comunicare almeno all'associazione che ha avuto una parte attiva in tale procedimento che la sua candidatura in apparentamento era considerata irricevibile in quanto tale e sanabile invece come candidatura singola.

D'altra parte anche tale necessario adempimento potrebbe eventualmente ritenersi superato dai fatti successivi, ove sia possibile dar conto da comportamenti concludenti che tale comunicazione non avrebbe generato o non avrebbe comunque potuto generare nessuna legittima diversa richiesta dall'associazione in questione (o dalle altre associazioni interessate) comunque non più interessate o non in grado di partecipare in apparentamento e di dar concreto seguito alla mera manifestazione di intenti sottoscritta.

Tali considerazioni istruttorie, ove così completate o chiarite dal Commissario ad acta, metterebbero la Regione in condizione di non porsi neppure il problema dello scioglimento dell'apparentamento, bensì di svolgere le proprie valutazioni sulla base dei dati della singola associazione la cui candidatura è stata regolarizzata, ritenuta ricevibile ed istruita da parte del Commissario stesso.

IL DIRETTORE GENERALE
(Gianfrancesco Vecchio)

PIE