Ministero dello Sviluppo Economico

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

Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione
Struttura: DG-MCCVNT
REGISTRO UFFICIALE
Prot. n. **0039517 - 07/03/2014** - USCITA

ALLE CAMERE DI COMMERCIO
INDUSTRIA, ARTIGIANATO
AGRICOLTURA
LORO SEDI

per conoscenza

AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
RAGIONERIA GEN.LE DELLO STATO
I.G.F.
00187 ROMA

ALLE REGIONI
LORO SEDI

ALL'UNIONCAMERE
P.ZZA SALLUSTIO, 21
00187 ROMA

ALLA INFOCAMERE S.C.P.A.
VIA G. B. MORGAGNI, 30/H
00100 ROMA

AI RAPPRESENTANTI DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO NEL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI DELLE CAMERE DI COMMERCIO
C/O CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA
LORO SEDI

CONFINDUSTRIA
V.LE DELL'ASTRONOMIA, 30
00144 ROMA

CONFAPI
VIA DELLA COLONNA ANTONINA, 52
00186 ROMA

ABI
P.ZZA DEL GESU', 49
00186 ROMA

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

ANIA
VIA FREZZA, 70
00186 ROMA

CONFCOMMERCIO
P.ZZA G.G. BELLI, 2
00153 ROMA

CONFESERCENTI
VIA NAZIONALE, 60
00184 ROMA

CONFARTIGIANATO
VIA SAN GIOVANNI IN LATERANO,152
00184 ROMA

C. N. A.
VIA GUATTANI, 13
00161 ROMA

CASARTIGIANI
VIA FLAMINIO PONZIO, 2
00153 ROMA

CLAAI
CORSO V. EMANUELE II, 154
00186 ROMA

CONFAGRICOLTURA
CORSO V. EMANUELE II, 101
00100 ROMA

COLDIRETTI
VIA XXIV MAGGIO, 43
00187 ROMA

C.I.A.
VIA FORTUNY, 20
00196 ROMA

CONFCOOPERATIVE
BORGO S. SPIRITO, 78
00193 ROMA

LEGA NAZIONALE DELLE
COOPERATIVE E MUTUE
VIA GUATTANI, 9
00161 ROMA

OGGETTO: **applicazione decreto 4 agosto 2011, n. 156- procedimento di rinnovo dei consigli camerali- Ulteriori chiarimenti**

Con la nota n. 217427 del 16.11.2011 questo Ministero ha fornito alcune indicazioni interpretative ed attuative in relazione alla nuova disciplina dettata dal decreto ministeriale 4 agosto 2011, n. 156 in merito al procedimento di ricostituzione dei consigli camerali.

Sono state ora segnalate allo scrivente, da parte anche di alcune organizzazioni di categoria, alcune criticità che si sono manifestate nell'ambito di tali procedimenti con specifico riferimento, tra l'altro, ad alcuni aspetti legati ai poteri spettanti al responsabile del procedimento, ai controlli che le camere di commercio devono espletare sulla documentazione trasmessa dalle organizzazioni di categoria che partecipano al procedimento stesso e alla procedura di accesso agli atti che le organizzazioni possono richiedere.

Si ritiene, pertanto, necessario fornire un orientamento interpretativo che faciliti l'applicazione uniforme del dettato normativo e che consenta di perseguire l'obiettivo che, tramite l'emanazione della norma, si era prefissato il legislatore: definire una normativa rigorosa che disciplinasse il complesso procedimento amministrativo volto alla formazione dei consigli camerali, al fine di ridurre il più possibile eventuali contenziosi, e alla luce dei principi dettati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, garantisse al medesimo procedimento trasparenza, correttezza, partecipazione.

1) Responsabile del procedimento e controlli

In primo luogo occorre premettere che le organizzazioni imprenditoriali, al fine di partecipare al procedimento di ricostituzione del consiglio devono presentare dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà, rese ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e redatte obbligatoriamente secondo gli allegati schemi al decreto 4 agosto 2001, n. 156.

In particolare la dichiarazione redatta secondo l'allegato A) al decreto, contenente le informazioni relative alla propria attività e natura, il numero delle imprese iscritte, il numero degli occupati delle medesime imprese e la dichiarazione, stilata secondo l'allegato B) contenente l'elenco delle imprese associate.

Il decreto 4 agosto 2011, n. 156 indica, inoltre, quale naturale responsabile del procedimento il segretario generale della camera di commercio, il quale può, comunque, ai sensi degli articoli 5 e 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241, individuare nella persona di un diverso dirigente o funzionario camerale il responsabile del procedimento per le fasi procedurali attribuite alla competenza della camera di commercio stessa.

La procedura di costituzione del consiglio camerale si fonda esclusivamente su dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà e, pur non volendo far venire meno l'effetto della semplificazione proprio di tale strumento, si ritiene necessario ricordare che in relazione al principio generale sancito dalla legge n. 241/1990 è possibile e opportuno che il responsabile del procedimento effettui una verifica sulla veridicità dei dati e della documentazione trasmessa; verifica maggiormente necessaria nel caso in cui sorgano fondati dubbi sulla veridicità della medesima dichiarazione (art. 71 del D.P.R. n. 445/2000).

Il disposto dell'articolo 71 sopra richiamato consente all'amministrazione procedente di effettuare tali controlli anche a campione; a tal proposito si rende necessario individuare un campione significativo sul quale effettuare i controlli e poi valutarne coerentemente l'esito. Mentre l'esito positivo dei controlli sul campione consente di validare il dato complessivo, l'emergere di discordanze, non potendosi automaticamente proiettare le stesse in termini di rettifiche al complesso di dati dichiarati in

modo proporzionale alle discordanze emerse nel campione esaminato, rende di norma necessario ampliare il medesimo campione fino ad estendere i controlli sulla totalità dei dati, se ne sussistono i presupposti. La medesima esigenza di ampliamento del campione di controllo, fino eventualmente alla totalità dei dati, può verificarsi, ad esempio, se puntuali e circostanziate contestazioni da parte di altra associazione concorrente facciano ritenere tale opportunità.

Premesso quanto sopra questo Ministero evidenzia che le camere di commercio nello svolgimento dell'attività istruttoria, propedeutica alla trasmissione della documentazione al Presidente della regione competente, devono innanzitutto effettuare, attraverso l'attuale procedura informatica, i controlli formali e automatici sugli interi elenchi presentati dalle organizzazioni, al fine di verificare, con riferimento alla completezza e coerenza delle informazioni dichiarate in tali elenchi, la presenza dei requisiti necessari con riferimento allo specifico settore per il quale la stessa organizzazione intende concorrere. In tale fase le camere di commercio provvedono altresì a completare gli elenchi stessi del dato del diritto annuale versato dalle imprese.

Qualora in base ai controlli effettuati le camere di commercio riscontrino delle irregolarità (non iscrizione delle imprese nel registro delle imprese, non corrispondenza del codice ATECO al settore per il quale l'organizzazione intende partecipare, non corretta estrapolazione delle imprese artigiane e cooperative ecc.) dovranno comunicare all'organizzazione di categoria interessata tali discordanze per consentire alla medesima associazione, entro il termine previsto dal comma 1 dell'articolo 5 del dm n. 156/2011, la rettifica dei dati comunicati e la conseguente regolarizzazione delle posizioni evidenziate, che, in caso contrario, non saranno considerate ai fini del calcolo della rappresentatività. La camera di commercio comunicherà, quindi, alla Regione il dato complessivo relativo al numero delle imprese associate, al netto di quelle per quali non è stata possibile la regolarizzazione nonchè il dato complessivo relativo al diritto annuale complessivamente versato dalle medesime imprese.

Si richiama l'attenzione sul fatto che le organizzazioni di categoria possono utilizzare, ai fini dal calcolo della propria rappresentatività le imprese, le sedi secondarie e le unità locali operanti nella singola circoscrizione territoriale della singola camera di commercio che risultano iscritte o annotate nel registro delle imprese e nel repertorio delle notizie economiche e amministrative, purchè tutte quelle a tal fine considerate, operino nel settore relativo al seggio per cui le organizzazioni intendono concorrere e purchè le imprese risultino regolarmente iscritte, a norma di statuto, all'organizzazione stessa e per le quali le stesse organizzazioni siano in grado di dimostrare il prescritto requisito del pagamento delle quote associative.

Al fine del calcolo della propria rappresentatività le organizzazioni possono, quindi, dichiarare le imprese ritenute dalle stesse validamente iscritte a norma di statuto ma per le quali le stesse organizzazioni sono in grado di dimostrare il pagamento della intera quota di adesione annuale, qualunque sia la modalità di riscossione stabilita in autonomia dalle stesse.

Peraltro si ritiene necessario ricordare che il decreto ministeriale n. 156/2011 ha ampliato, al fine di venire incontro alle esigenze rappresentate dalle stesse organizzazioni, il termine di cui all'articolo 2, comma 2, lett. b) del decreto ministeriale 24 luglio 1996, n. 501; tale decreto prevedeva, infatti, che l'organizzazione potesse dichiarare le imprese "in regola con i pagamenti delle quote associative alla data del 3 1 dicembre dell'anno precedente a quello di pubblicazione dell'avviso".

La normativa vigente prevede, invece, come già evidenziato, che possono esser dichiarate le imprese regolarmente iscritte e a norma di statuto, purchè nell'ultimo biennio abbiano pagato almeno una quota annuale di adesione.".

Si ritiene, pertanto, che le organizzazioni, al fine del calcolo della propria rappresentatività, possono dichiarare le imprese ritenute dalle stesse validamente iscritte a norma di statuto, ma per le quali le stesse organizzazioni sono in grado di dimostrare il pagamento della quota di adesione annuale, qualunque sia la modalità di riscossione stabilita in autonomia dalle stesse.

In merito alla quantificazione della quota associativa si rende necessario evidenziare che, se da un lato rientra nell'autonomia delle organizzazioni la possibilità di quantificare e definire le modalità di riscossione della quota di adesione annuale, dall'altro, al fine di evitare effetti moltiplicativi sul numero delle imprese associate in tempo utile al solo fine di partecipare al procedimento di rinnovo dei consigli camerali, appare necessario richiamare l'attenzione sul fatto che deve trattarsi comunque di una quota effettiva di adesione e non di una quota meramente simbolica; la misura dell'impegno contributivo deve, quindi, esprimere una reale appartenenza organizzativa attraverso un vero rapporto associativo con diritti e doveri connessi allo status di socio come previsto dai rispettivi statuti.

A tal fine nell'evidenziare che, certamente possono considerarsi quote meramente simboliche quelle inferiori all'unità di conto monetaria, pari a un euro, si ritiene che possono essere considerate tali le quote superiori a tale importo ove palesemente e drasticamente sproporzionate rispetto a quelle medie riscosse dalle altre associazioni del medesimo settore.

Si ritiene necessario evidenziare che, ai sensi del comma 3 dell'articolo 12 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, così come modificata dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23, è salva la possibilità per le imprese di essere iscritte a più associazioni consentendo che in tal caso esse siano rappresentate da ciascuna delle associazioni alle quali sono iscritte.

La predetta disposizione consente, quindi, a più associazioni diverse di fare riferimento, con i limiti definiti nella nota di questo Ministero n. 217427 del 16.11.2011, ad una medesima impresa ai fini della dimostrazione della propria rappresentatività - purché si tratti di impresa regolarmente iscritta a tutte e purché abbia pagato distintamente a tutte la propria quota associativa almeno una volta nell'ultimo biennio - e di includerla negli elenchi delle imprese iscritte prodotti rispettivamente ai fini della procedura di costituzione del consiglio.

A tal proposito appare necessario che la camera di commercio svolga specifici controlli al fine di accertare la veridicità della multipla iscrizione al fine di evitare duplicazioni non debite, in modo particolare nel caso di apparentamento di più organizzazioni; attraverso la tecnica del campionamento sarà necessario richiedere la prova dell'effettiva adesione alle diverse organizzazioni interessate.

Si ritiene, infine, opportuno chiarire che, al fine di garantire un controllo efficace e efficiente , sarà necessario in alcuni casi sacrificare la garanzia del rispetto del termine di cui al comma 3 dell'articolo 5 del d.m. n. 156/2011; tale termine, a parere di questo Ministero, ha natura ordinatoria, in quanto il mancato rispetto dello stesso non comporta alcun effetto di decadenza sull'azione della camera di commercio, pur se l'eventuale motivata deroga a tale termine intermedio deve essere contenuta e compatibile con le esigenze del rispetto del termine ultimo, perentorio, di conclusione del procedimento.

Resta inteso che la camera è tenuta normalmente a provvedere, entro il termine indicato alla trasmissione degli atti alla Regione, ma nel caso in cui il rispetto di tale termine possa recare pregiudizio allo svolgimento efficace e efficiente dell'attività di controllo da parte della camera di commercio, sarà necessario contemperare la garanzia del rispetto del termine con i principi di correttezza, affidabilità dell'accertamento. In tal caso la camera di commercio, dando comunicazione all'Autorità regionale dei motivi del ritardo, proseguirà lo svolgimento dei controlli necessari indicando alla stessa Autorità il termine entro il quale provvederà alla trasmissione, termine che dovrà essere individuato in modo congruo

rispetto all'esigenze istruttorie evidenziate e, al tempo stesso, compatibile con i termini prescritti per le ultime fasi e la conclusione del procedimento.

L'articolo 5 del decreto n. 156/2011 attribuisce al responsabile del procedimento il compito di:

1) ricevere le dichiarazioni di rappresentatività;
2) valutare il rispetto dei termini di presentazione;
3) valutare la *completezza* delle informazioni documentate di cui al punto 1), 2) e 3) dell'allegato A). Si ritiene che la *completezza* deve riguardare la sussistenza documentata delle condizioni per essere ammessi al procedimento;
4) valutare se i dati e la documentazione trasmessi siano affetti da irregolarità; nel caso di irregolarità sanabili chiedere la regolarizzazione al legale rappresentante dell'organizzazione;
5) verificare se sussistono cause di esclusione dal procedimento.

Si ritiene, quindi, necessario fornire alcune indicazioni in merito ai provvedimenti che il responsabile del procedimento è tenuto ad emanare ai sensi dell'articolo 5 sopra richiamato.

Premesso quanto sopra, si rende necessario evidenziare che il responsabile del procedimento adotta un:

1) provvedimento di esclusione nel caso di mancata presentazione degli elenchi di cui rispettivamente all'articolo 2, comma 3 e all'articolo 3, comma 2 del decreto n.156/2011;
2) provvedimento di esclusione nel caso di mancato rispetto del termine perentorio di 10 giorni concesso dalla richiesta di regolarizzazione al rappresentante legale dell'organizzazione, ai sensi del comma 1 dell'articolo 5 del decreto n. 156/2011 (articolo 5, comma 2);
3) provvedimento di esclusione nel caso di mancato rispetto del termine di presentazione della domanda di cui all'articolo 2, comma 2 e dell'articolo 3, comma 1 del decreto n. 156/2011;
4) provvedimento di irrecevibilità nel caso in cui i dati e la documentazione trasmessa dalle organizzazioni sia affetta da irregolarità non sanabili (articolo 5, comma 2);
5) provvedimento di irrecevibilità nel caso in cui la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà non sia redatta secondo gli schemi allegati A e C (articolo 2, comma 2 e articolo 3, comma 1);
6) provvedimento di irrecevibilità nel caso in cui le organizzazioni imprenditoriali o le organizzazioni sindacali o associazioni di consumatori che intendono concorrere congiuntamente all'assegnazione dei seggi di uno o più settori o all'assegnazione del seggio non presentino, a norma dell'articolo 12 della legge n. 580/1993, i dati disgiuntamente (articolo 4, comma 3).

I provvedimenti di cui ai punti precedenti devono essere notificati al legale rappresentante dell'organizzazione.

Al fine di chiarire i concetti di "irregolarità sanabile" e "irregolarità insanabile"appare opportuno precisare, richiamando quanto sopra espresso, che appaiono sanabili gli errori e/o omissioni formali rilevate nelle dichiarazioni e in relazione ai quali la camera di commercio richiede la regolarizzazione ovvero il completamento di quanto prodotto entro il termine perentorio di cui al comma 1 dell'articolo 5 del dm n. 156/2011.

Al riguardo, prendere in considerazione 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, consente 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 e tenendo conto che il comma 1 dell'articolo 5 del d.m. n. 156/2010 prevede un meccanismo di regolarizzazione di dati e documentazione trasmessi a norma degli articoli 2, 3 e 4 del medesimo decreto entro un termine perentorio di 10 giorni dalla richiesta, si ritiene 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. Appare, indubbio, infatti, che i requisiti richiesti dalla legge ai fini della partecipazione al procedimento di rinnovo dei consigli devono essere posseduti sia dall'organizzazione che dai propri associati entro termini prescritti e non possono essere "regolarizzati" a posteriori.

2) Accesso agli atti

Si ritiene necessario evidenziare che il diritto di accesso è disciplinato dall'articolo 21 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 nonché dal decreto del presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184 e concerne il diritto di accesso da parte degli interessati, quindi tutti i soggetti privati che hanno un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

L'accesso ai documenti amministrativi è consentito per tutti i documenti amministrativi, con esclusione di quelli indicati nell'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6 della legge n. 241/1990, può essere differito nel casi di cui al comma 4 del medesimo articolo 24 e trova limitazioni nell'esclusione di istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Si precisa che ai sensi dell'articolo 25 della citata legge n. 241/1990 la richiesta di accesso deve essere motivata e che ai sensi dell'articolo 3 del D.P.R. n. 184/2006 la richiesta di accesso va comunicata ai controinteressati.

Si ritiene necessario ricordare, altresì, che le modifiche apportate dal comma 1 dell'articolo 40 del decreto legge 6.12.2011, n. 201 convertito con modificazioni nella legge 22.12.2011, n. 214 ad alcuni articoli del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 concernente "Codice in materia di protezione dei dati personali" hanno individuato quali "personali" "qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante qualsiasi informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale", escludendo dall'ambito di applicazione del Codice stessi il trattamento dei dati personali relativi a persone giuridiche, enti o associazioni.

Tenendo conto di quanto sopra esposto questo Ministero ritiene che sia possibile consentire l'accesso, richiesto da un soggetto portatore di un interesse diretto, concreto e attuale, a tutta quella documentazione, parte integrante del procedimento di costituzione del consiglio, che sia necessaria a tutelare il proprio interesse all'interno del procedimento, con riferimento al concorso per l'assegnazione dei seggi del singolo settore.

La maggiore cautela certamente necessaria nel consentire l'accesso di dati personali relativi all'adesione delle persone fisiche alle organizzazioni sindacali ed alle associazioni dei consumatori, nonché delle imprese individuali alle associazioni di categoria va, quindi, garantita, ai sensi dell'articolo 24, comma 7, della citata legge n. 241/1990, attraverso un rigoroso esame dell'effettiva esistenza dell'interesse qualificato prescritto dalla medesima legge n. 241/1990 ai fini dell'accesso, che non può essere confuso con il generico interesse alla verifica in termini generali del corretto operato dell'amministrazione.

Tale tutela va, altresì, garantita, a monte, attraverso una rigorosa applicazione del criterio di proporzionalità relativamente alla documentazione richiesta per i controlli (ad esempio evitando i controlli superflui quando l'assenza di controinteressati renda assente il rischio di dichiarazioni errate o false e renda comunque irrilevanti eventuali erronee dichiarazioni, chiedendo almeno inizialmente la documentazione probatoria per un campione rappresentativo e non per l'universo degli iscritti, ecc.) e circa le modalità di tale controllo che ben possono prevedere la semplice esibizione di tale documentazione probatoria e non il suo deposito, ovvero prevedere il suo deposito solo limitatamente al tempo necessario ad effettuare i relativi controlli, ferma restando la necessità di una verbalizzazione dell'esito dei controlli stessi.

Da ultimo si ritiene necessario evidenziare che tale documentazione (salvi i casi di mera esibizione o di deposito previsto per un tempo limitato, per i quali si applica l'articolo 22, comma 6, della legge n. 241/1990) deve essere conservata in camera di commercio per tutta la durata del mandato del Consiglio, ai sensi del comma 5 dell'articolo 7 del D.M. n. 156/2011, essendo parte integrante del procedimento amministrativo in esame.

3) Assegnazione rappresentanza delle piccole imprese

Per tre settori economici: industria, commercio e agricoltura è ammessa la rappresentanza della piccola impresa. Le dimensioni al di sotto delle quali le imprese sono considerate piccole, sono indicate nell'art. 1 comma 1, lettera l), del d.m. 4 agosto 2011, n. 156.

Atteso che la normativa vigente nulla ha innovato per tale aspetto questo Ministero ritiene necessario evidenziare, come già ribadito in risposta a diversi pareri, che l'orientamento già espresso nella circolare n. 3536/C del 24.12.2001, in merito all'assegnazione dell'autonoma rappresentanza per la piccola impresa si deve intendere confermato.

In particolare la rappresentanza autonoma delle piccole imprese non può essere considerata un seggio a sé stante e non possono essere assegnati seggi in rappresentanza in un determinato settore, dando la precedenza alle piccole imprese; alle piccole imprese compete l'attribuzione dell'autonoma rappresentanza in relazione al proprio peso socio-economico e comunque l'assegnazione del o dei seggi deve rimanere nell'ambito dei seggi assegnati dallo statuto al settore di riferimento.

IL DIRETTORE GENERALE
(*Gianfrancesco Vecchio*)