

Le camere di commercio nel sistema autonomistico dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

di Pio G. Rinaldi

(in corso di pubblicazione su "le Regioni", 2/2008)

Sommario: 1. Per introdurre. La rilevanza costituzionale della questione. – 2. Il caso sottoposto all'esame della Corte Costituzionale. – 3. Il ragionamento della Corte sulla "chiamata in sussidiarietà". Primi rilievi: a) la "chiamata in sussidiarietà" in riferimento agli aspetti ordinamentali della camera di commercio; b) lo scrutinio di costituzionalità operato dal giudice costituzionale. – 4. Le implicazioni della pronuncia sul rapporto Stato/Regioni/camere di commercio. I riflessi sull'autonomia funzionale della C.C.I.A.A. Rilievi conclusivi.

1. Per introdurre. La rilevanza costituzionale della questione.

La sentenza n. 374/07 della Corte Costituzionale si segnala all'attenzione dell'interprete per essere la prima ad affrontare, dopo l'approvazione del Titolo V Cost., la questione relativa alla collocazione delle camere di commercio all'interno del sistema autonomistico.

In seguito all'approvazione della legge cost. n. 3/01, il nuovo riparto di competenze tracciato dagli artt. 117 e 118 Cost. e la scomparsa della categoria degli <<altri enti locali>>, contemplati dal previgente art. 118 Cost.¹, hanno da subito indotto la dottrina più attenta ad interrogarsi sul destino delle camere di commercio², delle funzioni loro conferite e sul legislatore abilitato a disciplinarne l'ordinamento.

¹ Su cui v. A. ORSI BATTAGLINI – D. SORACE, *Contributo all'individuazione degli "altri enti locali" di cui all'art. 57, comma 2, dello Statuto Toscano e all'art. 118, comma 3 della Costituzione*, in *Foro amministrativo* 1971, III, 550 ss., e cfr. con G. VIGNOCCHI, *Gli enti pubblici non territoriali nell'ordinamento regionale*, in *Amministrare* 1976, 1 ss., nonché con F. LEVI, *Enti territoriali, enti locali, enti dipendenti dalla regione: appunti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1977, 150 ss..

² Cfr. per i primi commenti A. D'ATENA, *Il nodo delle funzioni amministrative*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 4 ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esplosivo*, in questa *Rivista* 2001, 1182-1184; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* 2001, 1298; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in questa *Rivista* 2001, 1310; nonché ampiamente A. POGGI, *Le autonomie funzionali*, Milano 2002, in part. 305-308; ID., *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale*, in A. POGGI – C.E. GALLO, *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance europea e le riforme costituzionali in Italia*, Milano 2002, 51-55 e 58-62; V. CERULLI IRELLI, *Autonomie funzionali e camere di commercio*, in www.astrid-online.it, 1 ss.; A. D'ATENA, *Le autonomie funzionali, tra riforma del Titolo V e "riforma della riforma"*, UnionCamere, Roma, s.d., 5 ss.; L. ANTONINI, *Le camere di commercio tra attuazione delle riforma del Titolo V della Costituzione e nuova potestà statutaria regionale*, Unioncamere, Roma 2003, 11 ss..

La sentenza n. 374/07 della Corte Costituzionale fornisce ora una risposta a quest'ultimo interrogativo. Ma lo fa all'interno di un conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Liguria avverso un decreto del Ministero dello sviluppo economico con il quale è stato deciso un ricorso gerarchico, avente ad oggetto un provvedimento del P.d.G.R. di <<determinazione del numero dei rappresentanti>> da designare nel Consiglio camerale di Imperia. Accogliendo il ricorso promosso dalla Regione Liguria, la Corte Costituzionale esclude la perdurante esistenza di un potere amministrativo statale di riesame dichiarando che <<non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero dello sviluppo economico decidere, ai sensi dell'art. 6 del d.m. n. 501 del 1996, i ricorsi proposti avverso le determinazioni del Presidente della Giunta regionale di cui all'art. 5 del medesimo decreto ministeriale>> e disponendo così l'annullamento del medesimo decreto. Senonché, il giudice costituzionale giunge a tale conclusione non già affermando la potestà legislativa regionale in materia di "camere di commercio" ma ricorrendo all'istituto, di conio giurisprudenziale, della "chiamata in sussidiarietà".

Di qui l'interesse per la sentenza in epigrafe, la quale trascende la questione oggetto del conflitto sollevato, relativa all'ammissibilità del ricorso gerarchico statale, e si segnala per affrontare il problema relativo alla collocazione delle camere di commercio nel sistema delle autonomie in rapporto al potere legislativo statale e regionale. Nelle note che seguono, saranno dapprima presi in esame gli argomenti che la Corte ha impiegato per giungere ad una simile conclusione, a cominciare dalla "chiamata in sussidiarietà", e quindi messe in luce le conseguenti implicazioni che discendono sul piano costituzionale nel rapporto Stato/Regioni/camere di commercio e sull'autonomia funzionale della C.C.I.A.A..

2. Il caso sottoposto all'esame della Corte Costituzionale.

Nell'ambito della disciplina concernente il rinnovo dei consigli delle C.C.I.A.A., il d.m. 24 luglio 1996, n. 501³ definisce particolari procedure per la determinazione della consistenza delle organizzazioni imprenditoriali, sindacali e delle associazioni dei consumatori da designarsi nel consiglio delle camere di commercio, attribuendo al Presidente della Giunta regionale alcune funzioni amministrative relative alla rilevazione del grado di rappresentatività di ciascuna organizzazione imprenditoriale nell'ambito del settore; all'individuazione delle organizzazioni imprenditoriali ammesse a designare i componenti del consiglio camerale e al numero dei componenti che ciascuna di

³ Regolamento di attuazione dell'art. 12, comma 3 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 recante riordino delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura.

esse designa; nonché alla determinazione delle organizzazioni sindacali o associazioni dei consumatori a cui spetta designare il componente in consiglio⁴. La disposizione sottoposta all'esame della Corte disciplina le modalità per esperire, in via amministrativa, i ricorsi relativi all'individuazione della rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali, prevedendo che <<avverso le determinazioni del Presidente della giunta regionale>> le organizzazioni imprenditoriali e sindacali e le associazioni dei consumatori che, intendendo partecipare alla ripartizione dei seggi all'interno del consiglio camerale, abbiano fatto pervenire le proprie comunicazioni⁵, <<possono presentare ricorso al Ministero dell'industria>> (*id est*: Ministero dello sviluppo economico), che decide nei trenta giorni successivi alla ricezione delle controdeduzioni presentate dalle parti (art. 6, d.m. n. 501/96).

Con ricorso per conflitto di attribuzione, notificato in data 26.04.07, la Regione Liguria ha chiesto alla Corte Costituzionale di <<dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso, al Ministero dello sviluppo economico decidere i ricorsi previsti dall'art. 6 del d.m. n. 501 del 1996>> e, per l'effetto, di annullare il decreto ministeriale con cui è stato accolto il ricorso proposto dalla confcommercio e dalla confesercenti della Provincia di Imperia avverso il provvedimento del P.d.G.R. della Liguria di <<determinazione del numero dei rappresentanti>> da designare nel Consiglio della C.C.I.A.A. di Imperia⁶

⁴ V. art. 5 del d.m. n. 501/96.

⁵ Si tratta delle comunicazioni prescritte dagli artt. 2 e 3 del d. m. n. 501/96.

⁶ Segnatamente, nel caso di specie la confcommercio e la confesercenti della Provincia di Imperia hanno proposto in data 11.12.2006 ricorso *ex art.* 6 d.m. n. 501/96 al Ministero dello sviluppo economico, con il fine di censurare il decreto del P.d.G.R. della Liguria del 27.10.2006 n. 64 recante la <<determinazione del numero dei rappresentanti nel Consiglio Camerale di Imperia spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sindacale e associazione dei consumatori e utenti o loro raggruppamenti>>, nella parte in cui lo stesso, nell'ambito della procedura di calcolo della c.d. rappresentatività spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale, aveva omesso di conteggiare, eliminando di fatto dal computo, le <<sedì secondarie>> e le <<unità locali>> che l'art. 1 del d.m. n. 501/96 contempla espressamente nel <<numero delle imprese>> operanti nelle singole circoscrizioni.

Giova peraltro rilevare che, anteriormente alla proposizione del ricorso per conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale, la confcommercio e la confesercenti della Provincia di Imperia hanno proposto in data 19.01.2007 ricorso avanti il TAR Liguria, poi iscritto al R.G. n. 47/2007, chiedendo l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del decreto del P.d.G.R. del Liguria n. 3 del 12.01.2007 avente ad oggetto la <<nomina dei componenti del Consiglio della Camera di Commercio di Imperia per il quinquennio 2007-2012 e contestuale convocazione seduta di insediamento>> e, in via subordinata, l'annullamento del decreto del Presidente della Giunta Regionale Liguria n. 64 del 27.10.2006 concernente <<la determinazione del numero di rappresentanti del Consiglio Camerale di Imperia spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sindacale e associazione dei consumatori e utenti a loro raggruppamenti>>, limitatamente ai settori Commercio – Servizi alle Imprese – Nautica da Diporto e portualità

sull'assunto che, a seguito dell'entrata in vigore delle modifiche al Titolo V della Costituzione, <<il rimedio amministrativo previsto dall'art. 6 del d.m. n. 501/96 fosse venuto meno, e che conseguentemente, il Ministero fosse privo di qualunque potere nel decidere il relativo gravame>>⁷.

In particolare, nel caso di specie, la Regione ricorrente ha denunciato: da un lato, la violazione dell'art. 9, comma 2 della legge cost. n. 3/01 che ha abrogato l'art. 125, comma 1 Cost. facendo venir meno il controllo degli atti amministrativi della Regione da parte dello Stato, considerata l'ascrivibilità del ricorso gerarchico improprio previsto dall'art. 6 del d.m. n. 501/96 al sistema dei controlli⁸; dall'altro, la violazione degli artt. 117 e 118 Cost. avendo la riforma del Titolo V Cost. attribuito in via definitiva la materia delle <<camere di commercio>> alla competenza esclusiva delle Regioni ed essendo venuto meno, per effetto degli articoli 37 e 38 del d.lgs n. 112/98, il potere generale dello Stato di "supremazia e controllo" sulla vita delle camere di commercio⁹; infine, la conseguente violazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. <<non essendo il livello di governo statale quello maggiormente idoneo ad effettuare le valutazioni attribuite alle regioni ex art. 5 d.m. 501/96>>¹⁰, attesa l'impossibilità di configurare nel caso di specie l'esistenza di interessi unitari ed infrazionabili con riferimento alle funzioni amministrative relative alla <<composizione degli organi rappresentativi delle C.C.I.A.A.>> attribuite al Presidente della Giunta Regionale.

Dal canto suo, l'Avvocatura dello Stato, dopo aver eccepito l'inammissibilità, per genericità e tardività, del ricorso *ex adverso* promosso ha rilevato: per un verso, che l'abrogazione dell'art. 125, comma 1 Cost. avrebbe determinato esclusivamente il venir meno del controllo sulla legittimità degli atti regionali esercitato dalle commissioni statali ma non avrebbe fatto venir meno le

turistica.

⁷ Così il ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Liguria depositato in data 9.05.2007, p. 2.

⁸ La Regione ricorrente richiama a tale riguardo il parere reso dal Consiglio di Stato nell'Adunanza Generale del 10 giugno 1999, nn. 8 e 9 in cui si sottolinea che <<il ricorso gerarchico improprio si colloca nell'ambito delle norme di riesame di un apparato non organizzato verticalmente e caratterizzato dalla diversità funzionale dei poteri attribuiti alle diverse autorità, sicchè l'abolizione del rimedio si colloca in una prospettiva non già di semplificazione amministrativa, ma di una diversa articolazione del sistema dei controlli>>.

⁹ In questa prospettiva, la Regione Liguria rileva come il radicale mutamento di rotta con riguardo al sistema dei controlli sulle camere di commercio sia valorizzato anche dal Consiglio di Stato, il quale nel parere reso nell'Adunanza sez. III, 16 maggio 2006, n. 1451 non ha mancato di rimarcare la residualità dei poteri spettanti al Ministero delle attività produttive, dovendo quest'ultimo <<assicurarsi attraverso l'adozione degli atti, che la legge ad esso consente, che il sistema dei controlli, incentrato sulle Regioni abbia adeguata funzionalità>>.

¹⁰ Così il ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Liguria, p. 5.

<<ulteriori tipologie di controllo>> previste da altre norme di legge o di regolamento; per altro verso, che l'oggetto del ricorso avrebbe dovuto essere ricondotto alla competenza prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m) Cost., attesa la <<necessità di garantire su tutto il territorio nazionale un livello essenziale delle prestazioni concernenti il diritto civile a partecipare all'attività di governo di organismi di rappresentanza del mondo imprenditoriale quali sono le camere di commercio>>; infine che, viceversa, proprio il principio di sussidiarietà avrebbe dovuto imporre l'esigenza di un esercizio unitario delle funzioni amministrative in questione, dato che solo in tal modo si sarebbe evitato <<il rischio di determinazioni disomogenee del grado di rappresentatività>> con <<conseguenti inammissibili disparità di trattamento tra organizzazioni imprenditoriali (spesso dotate di un omogeneo livello di rappresentatività su tutto il territorio nazionale), fondate esclusivamente sul diverso ambito territoriale di operatività>>.

Nelle more del contenzioso pendente innanzi alla Corte Costituzionale, prima dell'udienza di discussione, la Regione Liguria ha impugnato dinanzi al TAR Liguria il citato decreto ministeriale di accoglimento del ricorso gerarchico improprio *ex art. 6 d.m. n. 501/96*, ottenendo la sospensione degli effetti del provvedimento impugnato¹¹.

3. *Il ragionamento della Corte sulla "chiamata in sussidiarietà". Primi rilievi: a) la "chiamata in sussidiarietà" in riferimento agli aspetti ordinamentali della camera di commercio; b) lo scrutinio di costituzionalità operato dal giudice costituzionale.*

Dopo aver rigettato le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa dell'avvocatura dello Stato, la Corte accoglie il ricorso promosso dalla Regione Liguria facendo leva sulla "chiamata in sussidiarietà". Segnatamente, nella sent. n. 374/07 la Corte impiega la c.d. "chiamata in sussidiarietà" appuntando il proprio ragionamento sui seguenti passaggi: *a) alle camere di commercio sono attribuiti <<compiti che richiedono di essere disciplinati in maniera omogenea in ambito nazionale>>, come è per la tenuta del registro delle imprese o per i compiti già di competenza degli uffici metrici provinciali; b) anche a proposito della costituzione dei consigli camerali l'ordinamento (id. est: la l. n. 580/93 e il d.lgs n. 112/98) <<mira ad assicurare l'uniformità di disciplina>> su tutto il territorio nazionale, attraverso la determinazione di criteri <<omogenei>> di costituzione dei consigli; c) <<allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio*

¹¹ In particolare, con ordinanza del 7.6.2007 n. 182/02 la sez. II del TAR Liguria ha accolto la domanda di sospensione del provvedimento impugnato ritenendo sussistente il *periculum in mora* sul presupposto che <<l'esecuzione del provvedimento impugnato comporterebbe l'immediata cessazione del consiglio della camera di commercio di Imperia attualmente in carica>>.

unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato ad esercitare anche la potestà legislativa, e ciò pure se tali funzioni amministrative siano riconducibili a materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale>>, sicché anche <<a séguito della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione>>, è <<consentito allo Stato esercitare la potestà legislativa *in materia di ordinamento delle camere di commercio*>> (corsivo nostro). Il corollario cui giunge la Corte, nel caso di specie, è nel senso ritenere che mentre <<può essere considerato congruo il mantenimento della competenza statale ad emanare – previa intesa con le Regioni – norme relative alle modalità di costituzione dei consigli camerali>>, deve invece ritenersi <<eccessivo – in un contesto in cui comunque è la Regione ad esercitare sia la funzione amministrativa relativa alla determinazione del numero dei rappresentanti la cui designazione spetta a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sia quella di controllo e di scioglimento dei consigli medesimi in caso di gravi e persistenti violazioni di legge o di impossibilità di normale funzionamento (art. 37, comma 3, del d. lgs. n. 112 del 1998) – conservare in capo allo Stato un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale attuative della disciplina posta a livello nazionale>>¹².

Come si vede, la Corte scandisce la progressione del proprio ragionamento lungo una sequenza del tipo “*uniformità funzionale*”/“*omogeneità organizzativa*”: desumendo dall'uniformità delle funzioni della camere di commercio, che richiedono un unitario esercizio a livello nazionale, la necessaria omogeneità organizzativa per poi affermare, attraverso la “chiamata in sussidiarietà”, la potestà legislativa dello Stato in materia. Nella prospettiva sviluppata dalla Corte, ciò presuppone una corrispondenza tra il profilo funzionale e quello organizzativo: tra le funzioni svolte dalle camere di commercio, che richiedono una disciplina uniforme, e la costituzione dei consigli camerali che <<il legislatore si è preoccupato di garantire>> attraverso una disciplina <<omogenea su tutto il territorio nazionale>>, sull'assunto esplicitato che sia <<la funzionalità stessa del sistema camerale nel suo complesso>> ad esigere che <<l'attribuzione dei consiglieri sia effettuata sulla base di omogenei criteri di valutazione del grado di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali>>¹³.

Il percorso argomentativo seguito dalla Corte non appare affatto scontato giacché, nel caso di specie, il giudice costituzionale avrebbe ben potuto annullare il citato decreto del Ministero dello sviluppo economico, semplicemente affermando la potestà legislativa regionale nella materia delle “camere di commercio” in accoglimento della tesi avanzata dalla Regione

¹² Così, punto 3 del *considerato in diritto*.

¹³ Così, punto 3 del *considerato in diritto*.

ricorrente. La circostanza che la Corte abbia invece fatto ricorso alla “chiamata in sussidiarietà” sta a significare che, con la sentenza in epigrafe, il giudice costituzionale ha altresì voluto, nei limiti del conflitto di attribuzione sollevato, definire la posizione della camera di commercio nel complessivo sistema autonomistico in rapporto ai poteri legislativi e regolamentari dello Stato e delle Regioni.

E' bene sin d'ora rilevare che l'esito cui giunge la Corte Costituzionale appare, per molti aspetti, condivisibile. Nel ragionamento della Corte vi sono, tuttavia, alcuni passaggi non esplicitati che meritano di essere segnalati.

a) E' interessante anzitutto notare che nella pronuncia in epigrafe la Corte adotta per la prima volta la “chiamata in sussidiarietà”, in deroga al riparto ordinario di competenze di cui all'art. 117 Cost., per affermare <<il mantenimento della competenza statale – previa intesa con le Regioni>> in ordine ad aspetti propriamente ordinamentali delle camere di commercio, relativi alla <<determinazione>> dei <<criteri di costituzione dei consigli camerali>> che debbono essere uniformemente assicurati <<su tutto il territorio nazionale>>. Mentre nei precedenti casi¹⁴ la Corte ha impiegato la “chiamata in sussidiarietà” applicando l'art. 118 Cost.¹⁵ in riferimento a *funzioni amministrative* che implicano o richiedono un unitario esercizio a livello nazionale, nella sent. n. 374/07 il giudice costituzionale giunge ad una diversa e più dirompente conclusione ritenendo che, ove sia comprovata un'attitudine ascensionale delle istanze unitarie, possa giustificarsi in applicazione dell'art. 118 Cost., attraverso la “chiamata in sussidiarietà”, una deroga al riparto ordinario di competenze operato dall'art. 117 Cost. anche in riferimento agli aspetti ordinamentali delle

¹⁴ A tal riguardo, la Corte richiama esplicitamente, oltre alla sentenza n. 303 del 2003 (su cui oltre ai commenti di A. RUGGERI, A. MORRONE, Q. CAMERLENGO, E. D'ARPE, F. CINTIOLI per il *Forum di quaderni Costituzionali*, e di L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in www.astridonline.it, v. M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in questa *Rivista* 2004, 367, nonché G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in questa *Rivista* 2004, 395-397; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in questa *Rivista* 2004, 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa <<concorrente>>, leale collaborazione e strict scrutiny*, in questa *Rivista* 2004, 587 e ss.) e alla Corte Cost., sent. n. 6/04 (su cui v. O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in questa *Rivista* 2004, 941 ss.) anche le C.Cost. sentt. n. 285, n. 270, n. 242 del 2005 e la successiva Corte Cost., sent. n. 383/05 (su cui cfr. Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in www.forumcostituzionale.it), nonché la C.Cost. sent. n. 88 del 2007 (su cui v. D. BESSI, *“Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!”*, in www.forumcostituzionale.it).

¹⁵ Su cui v. per tutti G. FALCON, *Modello e “transizione” nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista* 2001, 1259 e ss. nonché ID., *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in questa *Rivista* 2002, 383 ss..

camere di commercio in considerazione del fatto che esse sono, da un lato, <<espressione del sistema delle imprese>> e che svolgono, dall'altro, funzioni che richiedono una disciplina uniforme>> su tutto il territorio nazionale.

Sicché, la "chiamata in sussidiarietà", pur essendo *formalmente* riferita alle *funzioni amministrative*, è di fatto impiegata nella sent. n. 374/07 in riferimento ai *profili ordinamentali* delle C.C.I.A.A.. Circostanza, questa, che avrebbe meritato di essere esplicitata da parte del giudice costituzionale.

b) Una diversa considerazione va fatta invece con riguardo allo *scrutinio* operato dal giudice costituzionale, il quale, come si sarà notato, nel caso di specie impiega la "chiamata in sussidiarietà" adoperando un generico canone di proporzionalità, senza richiedere l'applicazione di specifici *test* per introdurre una deroga al riparto costituzionale di competenze contenuto nell'art. 117 Cost.. Il fatto che la Corte Costituzionale faccia riferimento, in modo generico, al solo principio di proporzionalità e non anche ad uno scrutinio di ragionevolezza più stringente, al pari di quanto aveva fatto invece in altre occasioni¹⁶, potrebbe far pensare, di primo acchito, ad una applicazione latamente discrezionale della "chiamata in sussidiarietà".

Nel caso di specie, tale pericolo appare tuttavia superato giacché la Corte ricostruisce la "materia" delle "camere di commercio" sulla base della legislazione previgente, attraverso il criterio c.d. "storico-normativo"¹⁷, individuando nelle disposizioni della legge n. 580/93 e s.m.i. e del d.lgs n. 112/98 –che prevedono il mantenimento della competenza statale, previa intesa con le regioni, in ordine ai criteri di costituzione dei consigli camerali– un saldo punto di appoggio per definire i confini del riparto costituzionale di competenze tra lo Stato e le Regioni. Ciò consente alla Corte di delimitare l'intervento legislativo statale allo stretto indispensabile e, ad un tempo, di fare riferimento a competenze e funzioni già acquisite dalle Regioni e di ritenere, per questa via, <<congruo>> il <<mantenimento della competenza statale ad emanare – previa intesa con le Regioni – norme relative alle modalità di costituzione dei consigli camerali>> e, per converso, illegittima ed eccessiva la conservazione in capo allo Stato di <<un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale attuative della disciplina posta a livello nazionale>>.

¹⁶ V. e cfr. ad es. C.Cost. sent. n. 303/03, punti 2.1, 2.2 e 4 del *considerato in diritto*; C.Cost. sent. n. 6/04, punti 6, 7, 8 e 9 del *considerato in diritto*; C.Cost. sent. n. 383/05 punti 15, 24 e 30 del *considerato in diritto*.

¹⁷ Su cui v. già in dottrina A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle regioni*, Roma, 1974, pp. 117-121, ID., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali* 2003, 20 ss.; nonché R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in questa *Rivista* 2006, 892 ss..

Da questo punto di vista, si ha l'impressione che l'utilizzo della tecnica "storico-sistemica" nella sent. 374/07 sia valso a "compensare" nello scrutinio di ragionevolezza il richiamo al solo principio di proporzionalità: il quale è apparso al giudice costituzionale di per sé bastevole per definire il conflitto, sul presupposto, non esplicitato, che tanto la richiesta di eventuali "intese" quanto l'impiego di ulteriori *test* di logicità fossero da ritenersi superflui nel caso di specie in quanto "assorbiti" dalle previsioni della legislazione ordinaria richiamata o "coperti" dal canone di proporzionalità.

4. *Le implicazioni della pronuncia sul rapporto Stato/Regioni/camere di commercio. I riflessi sull'autonomia funzionale della C.C.I.A.A. Rilievi conclusivi.*

Nel merito, la conclusione cui perviene la Corte nella sentenza n. 374/07 è in larga misura condivisibile ed ha il pregio di chiarire la "posizione" della camera di commercio in rapporto ai poteri legislativi e regolamentari dello Stato e delle Regioni all'interno del complessivo sistema autonomistico.

Per un verso, la scelta della Corte di adottare la "chiamata in sussidiarietà" appare sicuramente più rispettosa del riparto costituzionale di competenze tracciato dal Titolo V Cost. rispetto alla posizione espressa in sede consultiva dal Consiglio di Stato, il quale, nell'esprimere parere favorevole sulla bozza di regolamento per il riordino delle camere di commercio, anche dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 3/01, non ha esitato –in assenza di uno specifico titolo di competenza legislativa e con evidenti forzature– ad ascrivere *in toto* le C.C.I.A.A. alla potestà legislativa esclusiva statale sull'assunto che queste svolgono <<un'attività di interesse pubblico, che deve essere uniforme per tutto il territorio nazionale>>, reputando per questa via altresì <<legittimo l'esercizio del potere regolamentare del Governo>>¹⁸. Per

¹⁸ In tal senso Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 10 gennaio 2005, n. 150 in www.giustizia-amministrativa.it. Nella fattispecie, il Consiglio di Stato, nell'esprimere parere favorevole sulla bozza di regolamento per il riordino delle camere di commercio, ha ritenuto legittimo l'esercizio del potere regolamentare del Governo sulla <<gestione patrimoniale e finanziaria delle camere di commercio>> sul presupposto che la materia "camere di commercio" sia da ascrivere alla potestà legislativa statale in quanto rientrante: (i) nell'ordinamento e nell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, ex art. 117 comma 2 lett. g) Cost., attesa la <<struttura associativo-territoriale delle camere di commercio (che) fa da substrato all'esercizio di funzioni generali, di natura certamente pubblica, disciplinate per legge in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale ed alimentate da forme di prelievo parafiscale>>; (ii) nella tutela della concorrenza, ex art. 117 comma 2 lett. e) Cost. <<che si esplica, in modo particolare, attraverso la tenuta e l'aggiornamento, secondo le leggi in vigore, del registro delle imprese, funzione questa che deve essere garantita su tutto il territorio nazionale, anche attraverso un'opportuna perequazione finanziaria tra i diversi organismi camerali, utilizzando la leva del diritto annuale e dei diritti di segreteria>>. Nella medesima prospettiva si era mossa, peraltro, anche la giurisprudenza contabile reputando che <<le

altro verso, il ricorso alla “chiamata in sussidiarietà” consente di superare la tesi regionale, già affermata nella giurisprudenza di alcuni TAR¹⁹ –secondo cui, dopo l’approvazione del Titolo V Cost., la materia “camere di commercio” sarebbe da ritenersi assorbita nella sfera di competenza residuale regionale ex art. 117, comma 4 Cost.– la quale avrebbe avuto l’effetto di determinare una complessiva regionalizzazione dell’ordinamento camerale, con il rischio di confinare le C.C.I.A.A. nella medesima posizione in cui queste erano state collocate dal d.P.R. n. 616/77²⁰.

In questa prospettiva, l’esito cui giunge il giudice costituzionale può essere apprezzato anzitutto sul *piano sistematico* se si considera che la scelta di ricorrere alla “chiamata in sussidiarietà” consente alla Corte di inserire le camere di commercio in un *sistema di autonomie a rete*, assicurando un’equilibrata convivenza, sul piano costituzionale, tra autonomie di genere diverso: tra

Camere di commercio sono enti pubblici gravitanti sullo Stato e (che) le loro funzioni, pur interessando direttamente le categorie economiche del commercio, dell’industria e dell’agricoltura, hanno riflessi di carattere generale e, quindi, natura decisamente pubblica>>, (in tal senso v. Corte dei Conti Sez. Giur. Regione Calabria, sentenza 7 febbraio 2002, n. 71).

A riguardo, sia sufficiente rilevare che gli argomenti impiegati dal Consiglio di Stato nel caso di specie appaiono privi di pregio, atteso che: a) da un lato, le camere di commercio non fanno parte dell’organizzazione amministrativa dello Stato, né sono qualificabili come enti pubblici nazionali ma piuttosto come <<enti pubblici locali>> dotati di <<autonomia funzionale>> (cfr. C.Cost. sent. n. 477/00, su cui sia consentito rinviare a P.G. RINALDI, *L’autonomia della Camera di commercio dinanzi alla Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 2001, 184 ss.), sicché le stesse non possono essere ascritte alla competenza statale di cui alla lett. g) dell’art. 117, comma 2 Cost.; b) dall’altro lato, il titolo relativo alla “tutela della concorrenza” può essere invocato in relazione ad alcune funzioni del sistema camerale ma non può certo essere dilatato al punto da ritenere assorbito l’intero ordinamento delle camere di commercio nella potestà legislativa statale. In senso critico sul parere del Consiglio di Stato, cfr. altresì S. PIGNATARO, *Le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura tra Scilla e Cariddi dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.lexitalia.it, n. 5/2005, 5-6.

¹⁹ Cfr. ad es. TAR Liguria, sez. II, sentenza 23 agosto 2004, n. 1138 il quale riconduce le C.C.I.A.A. nella competenza esclusiva regionale sul presupposto che <<l’ordinamento delle camere di commercio non appare riconducibile alle materie a competenza esclusiva dello Stato ovvero a competenza concorrente Stato-Regioni>>.

²⁰ Su cui v. per tutti G. AMATO, *Commento all’art. 64 d.P.R. n. 616/77*, in A. BARBERA – F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali: commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna 1979, 391-393.

l'autonomia dello Stato e delle Regioni, da un lato, e l'autonomia funzionale²¹ delle camere di commercio, dall'altro.

La pronuncia della Corte consente di rileggere ed interpretare i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le camere di commercio sotto una diversa luce, in quanto il ragionamento del giudice costituzionale sulla "chiamata in sussidiarietà" permette di circoscrivere la potestà legislativa statale solo ad alcuni aspetti essenziali dell'ordinamento camerale, senza con ciò far venir meno la potestà legislativa regionale in materia e facendo salvo, ad un tempo, il carattere rappresentativo dell'organizzazione camerale che viene in tal modo assicurato uniformemente sull'intero territorio nazionale.

In questo senso, il ricorso alla "chiamata in sussidiarietà", operato sulla base della legislazione previgente, consente di definire il riparto costituzionale di competenze in materia di "camere di commercio" mantenendo fermo l'equilibrio che era stato individuato sul piano istituzionale dal d.lgs n. 112/98, delimitando così la discrezionalità del giudice costituzionale. Sicché, a questa stregua, la competenza statale –da esercitarsi previa intesa con le regioni– è limitata ai soli aspetti costitutivi dell'organizzazione delle camere di commercio, rispetto ai quali è altresì ammesso l'esercizio del potere regolamentare, mentre la potestà legislativa regionale viene riconosciuta, sulla scorta del precedente conferimento di funzioni amministrative, con il limite di introdurre in ambito regionale discipline differenziate sulla c.d. rappresentatività dell'ordinamento camerale che deve essere assicurata in modo uniforme sull'intero territorio nazionale²².

²¹ Sul regime dell'autonomia funzionale v. ampiamente A. POGGI, *Le autonomie funzionali*, Milano 2002, in part. 169 ss.; nonché V. CERULLI IRELLI, *Autonomie funzionali e camere di commercio*, cit., 3 ss.; con riferimento alla scuola, sia consentito rinviare a P.G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Diritto Pubblico* 2004, 61 ss.; anteriormente alla legge costituzionale n. 3/01 v. e cfr. A. D'ATENA, *Le Camere di Commercio tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, in *Impresa e Stato*, n. 51, 1999; G. PASTORI, *Significato e portata della configurazione delle camere di commercio come autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma 2000, 13 ss.; S. CASSESE, *Le camere di commercio e l'autonomia funzionale*, Unioncamere, Roma 2000, 19 ss..

²² Da questo punto di vista è interessante, peraltro, notare che, affermando la potestà legislativa statale in ordine ai criteri di composizione dei consigli camerali attraverso la "chiamata in sussidiarietà", la Corte, da un lato, si esime dal rispondere al quesito, sollevato dalla Regione Liguria con la prima censura, concernente l'ascrivibilità del ricorso gerarchico improprio previsto dall'art. 6 del d.m. n. 501/96 al sistema dei controlli mentre, dall'altro lato, accoglie solo formalmente il ricorso promosso dalla Regione (dichiarando che «non spettava allo Stato decidere i ricorsi proposti avverso le determinazioni del Presidente della Giunta regionale di cui all'art. 5 del d.m. n. 501/96»), rigettando *di fatto* la seconda censura sollevata dalla ricorrente – secondo cui l'intera materia delle "camere di commercio" avrebbe dovuto ritenersi attribuita alla competenza esclusiva regionale– condizionando così nel merito anche l'esito dei giudizi pendenti dinanzi al TAR Liguria. Il quale, con sentenza n. 133/08, depositata in cancelleria in data 31.01.2008, ha dato atto della cessazione della materia del contendere sul ricorso promosso

Da altro angolo visuale, la sentenza n. 374/07 può essere letta sviluppando le indicazioni della Corte anche nel segno di un rafforzamento dell'autonomia funzionale della camera di commercio.

Se soltanto il <<mantenimento della competenza statale ad emanare – previa intesa con le Regioni – norme relative alle modalità di costituzione dei consigli camerali>> può essere considerato costituzionalmente legittimo, attesa la potestà legislativa in materia nei termini di cui s'è detto, una volta definito il riparto costituzionale di competenze in materia di <<camere di commercio>> sulla base della legislazione ordinaria previgente e considerato che il diritto di difesa *ex art. 24 Cost.* è assicurato attraverso il ricorso all'autorità giurisdizionale, ne deriva che anche la previsione in sede regionale di un siffatto rimedio amministrativo così come la previsione di analoghe ed ulteriori forme di controllo nei confronti delle camere di commercio dovranno, a questa stregua, ritenersi costituzionalmente precluse una volta venuti meno gli atti di controllo sugli statuti e sull'attività delle camere di commercio²³.

In questa prospettiva, la sentenza della Corte contribuisce a garantire ulteriormente sul piano costituzionale quell'autonomia che costituisce, com'è stato efficacemente affermato, <<un riflesso dell'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche che a esse fanno capo>>²⁴ la quale trova il proprio fondamento entro il quadro costituzionale costituito dall'art. 2 Cost. e dal successivo sviluppo che tale quadro ha ricevuto in termini di sussidiarietà orizzontale (art. 118, ult. comma Cost.)²⁵, caratterizzandosi per implicare l'esercizio di funzioni che <<si esercitano in un regime qualificato dall'ampiezza della discrezionalità delle scelte consentite, dalla limitazione dei controlli sugli atti e sugli organi e dall'esclusione di poteri di ingerenza (diversi dalla semplice richiesta di riesame) sul merito delle scelte stesse, nonché dal riconoscimento alle camere della potestà statutaria>>²⁶. Con il che, la sentenza della Corte può essere letta in chiave di sostanziale continuità con l'indirizzo inaugurato dal

dalla Regione Liguria (iscritto al R.G. n. 427/07), accogliendo invece nel merito il ricorso (iscritto al R.G. n. 47/07) proposto dalla confcommercio e dalla confesercenti della Provincia di Imperia.

²³ V. sul punto gli artt. 37 e 38 del d.lgs n. 112/98, su cui cfr. E. BALBONI, *Commento all'art. 37 del d.lgs n. 112/98*, in G. FALCON, *Lo Stato autonomista*, Bologna 1998, 612-613.

²⁴ Così C.Cost. sent. n. 477/00, punto 4.1 del *considerato in diritto* su cui v. R. TONIATTI, *Alcuni spunti intorno al "riflesso dell'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche" sull'autonomia legislativa regionale e sulla configurazione normativa delle Camere di commercio di Trento e Bolzano*, in questa *Rivista* 2001, 205 ss..

²⁵ In tal senso, v. e cfr. già G. PASTORI, *Significato e portata della configurazione delle camere di commercio come autonomie funzionali*, cit., 11.

²⁶ C.Cost. sent. n. 477/00, punto 4.1 del *considerato in diritto* e nel medesimo ordine di idee seguito dalla Corte Costituzionale sul regime dell'autonomia funzionale cfr. V. CERULLI IRELLI, *Autonomie funzionali e camere di commercio*, cit., 4 ss..

legislatore nella l. n. 59/97 confermando, sulla scia della C.Cost. sent. n. 477/00, la rilevanza del ruolo che la camera di commercio svolge quale autonomia funzionale, anche dopo l'approvazione del Titolo V della Costituzione, come <<parte costitutiva>> del sistema costituzionale dei poteri locali.

Pio G. Rinaldi, *Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico nella Facoltà di Economia dell'Università Cattolica del S. Cuore di Piacenza.*

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali