



**IL SEGUITO (NORMATIVO ED AMMINISTRATIVO) ALLA
SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 5 NOVEMBRE 2007, N. 374.**

di

Gaetano Armao

*(Docente di Contabilità di Stato e Diritto regionale dell'Università degli studi di Palermo –
Facoltà di Scienze politiche)*

16 dicembre 2009

Sommario: *1. Premessa: Brevi cenni sul giudizio della Corte nella sentenza 5 novembre 2007, n. 374; 2. Il metodo della sussidiarietà adottato; 3. gli effetti della sentenza sulle norme che regolano la composizione del consiglio camerale.*

1. La sentenza della Corte costituzionale del 5 novembre 2007, n. 374, con cui la Corte ha dichiarato che non spetta “allo Stato, e per esso al Ministero dello sviluppo economico, decidere, ai sensi dell'art. 6 del decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 24 luglio 1996, n. 501 (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), i ricorsi proposti avverso le determinazioni del Presidente della Giunta regionale di cui all'art. 5 del medesimo decreto ministeriale”; e per l'effetto ha annullato: “il decreto del Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per il commercio, le assicurazioni e i servizi 27 febbraio 2007, con il quale è stato deciso il ricorso proposto dalla Confcommercio della Provincia di Imperia e dalla Confesercenti della Provincia di Imperia avverso il decreto del Presidente della Regione Liguria 27 ottobre 2006, n. 64”, pone la ineludibile questione circa gli effetti del *decisum* sul sistema camerale e sulle regole adesso applicabili per le questioni che insorgono nella composizione del consiglio camerale.

Al fine di comprendere la portata e le conseguenze, immediate e non, della decisione della Consulta sulla specifica disciplina di settore – che rileva in concreto ai fini della

sentenza in esame – si impone una ricostruzione dei passaggi logico-giuridici ed una conseguente analisi delle motivazioni della sentenza.

La vicenda, com'è noto, nasce a seguito del ricorso proposto dalla Regione Liguria per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato a seguito dell'emanazione del decreto del Ministero dello sviluppo economico - Direzione Generale per il commercio, le comunicazioni e i servizi del 27 febbraio 2007, con cui è stato deciso il ricorso presentato dalla Confcommercio e dalla Confesercenti della Provincia di Imperia, avverso il decreto emanato dal Presidente della Regione Liguria n. 64 del 27 ottobre 2006, adottato per la determinazione del numero dei rappresentanti nel Consiglio Camerale di Imperia.

La Regione ricorrente ha promosso il giudizio avanti la Corte Costituzionale per violazione dell'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante le Modifiche al titolo V parte seconda della Costituzione, e degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Il ricorso si è incentrato sulla vigenza delle disposizioni contenute nel decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 24 luglio 1996, n. 501 recante il Regolamento di attuazione dell'art. 12, comma 3, della legge 29 dicembre 1993, n. 580.

In particolare rilevano due articoli del decreto summenzionato: l'art. 5 che attribuisce al Presidente della Giunta regionale diverse funzioni in materia di rinnovo dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, ed il successivo e consequenziale art. 6, che stabilisce che avverso le determinazioni del Presidente, 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 comunicazioni prescritte dagli artt. 2 e 3 dello stesso d. M., possano presentare ricorso al Ministero dell'industria (oggi Ministero dello sviluppo economico), che decide nei trenta giorni successivi alla ricezione delle controdeduzioni presentate dalle parti, con decreto dirigenziale.

In ottemperanza al disposto dell'art. 5 citato, nell'ambito della procedura di rinnovo del consiglio camerale della Camera di commercio di Imperia, il Presidente della Giunta regionale ligure emanava il decreto n. 64 contenente 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”*.

Avverso tale decreto, il successivo 11 dicembre 2006 la Confcommercio e la Confesercenti della Provincia di Imperia notificavano alla Regione Liguria il ricorso previsto dall'art. 6 del D.M. 501/1996 sopra citato, al fine di ottenere l'annullamento e la riforma del

decreto del Presidente della Giunta regionale n. 64 sopra indicato, limitatamente ai settori commercio, servizi alle imprese, nautica da diporto e portualità turistica.

Nonostante la Regione Liguria avesse rappresentato¹ al Ministero dello sviluppo economico che, a séguito dell'entrata in vigore delle modifiche alla Costituzione introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il rimedio del ricorso amministrativo previsto dall'art. 6 del d. M. n. 501 cit. fosse venuto meno e che, conseguentemente, il Ministero era privo di qualunque potere di decidere il gravame, quest'ultimo, con il decreto del direttore generale per il commercio, le assicurazioni e i servizi del 27 febbraio 2007, decideva sul ricorso, dichiarandolo fondato in ogni sua parte.

Davanti alla Corte Costituzionale La Regione Liguria ha quindi dedotto:

- in primo luogo, la violazione dell'art. 9, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001, nella parte in cui ha abrogato l'art. 125, comma 1, della Costituzione, il quale prevedeva il controllo degli atti amministrativi regionali da parte dello Stato;

- in secondo luogo, che il potere esercitato dallo Stato tramite il decreto direttoriale impugnato colliderebbe con l'assetto delle competenze delineato dagli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Più specificatamente la Regione Liguria ha evidenziato che già prima della modifica del Titolo V Parte II della Costituzione, il Legislatore statale aveva attribuito alle Regioni un'ampia quota di compiti relativi allo "sviluppo economico", al cui interno l'art. 11, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112², colloca espressamente l'ordinamento delle Camere di commercio.

E' noto come larga parte della dottrina³ abbia collegato alla riserva di funzioni che la legge Bassanini ed i successivi decreti legislativi operano nei confronti delle autonomie funzionali, l'istituzionalizzazione di enti aventi al contempo la natura di organizzazioni pubbliche locali con compiti determinati e quella di organizzazioni rappresentative delle rispettive comunità di riferimento.

In particolare nella sentenza 374 in commento, in ordine al profilo dell'autonomia⁴ delle Camere di commercio, la Regione ricorrente ha opportunamente

¹ Con nota n. 4090/1985 del 9 gennaio 2007.

² Intitolato "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".

³ In diversi scritti, si vedano in particolare le riflessioni di D'Atena, Balboni e Pastori.

⁴ "Autonomia" e "rappresentatività" rappresentano i due pilastri della nuova configurazione istituzionale delle Camere di commercio che esse hanno assunto nell'ordinamento generale con l'emanazione della legge n. 580/1993. Secondo questa valutazione dell'impianto legislativo offerta con la sentenza della Corte Costituzionale n. 477 del 2000, l'autonomia troverebbe fondamento

ricordato che gli artt. 37 e 38 del d.lgs. n. 112/1998 citato hanno eliminato il generale potere statale di “supremazia e di controllo” sulla loro attività, tramite l’abolizione della vigilanza sull’attività di tali enti e del controllo sui loro statuti, bilanci e piante organiche.

Lo stesso d.lgs. n. 112 del 1998 ha inoltre attribuito alle Regioni “*l’esercizio del controllo sugli organi camerali, in particolare per i casi di mancato funzionamento o costituzione*”, con la sola esclusione dello scioglimento dei consigli camerali per gravi motivi di ordine pubblico⁵.

La Regione ricorrente, inoltre, ha dedotto che l’esercizio del potere esercitato dallo Stato con il decreto direttoriale impugnato colliderebbe con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza posti dall’art. 118 Cost., non essendo il livello di governo statale quello maggiormente idoneo a svolgere le valutazioni (o, più correttamente, la rivisitazione delle valutazioni) attribuite alle Regioni dall’art. 5 del d.M. n. 501 del 1996 cit.

Né - ha poi ulteriormente sottolineato la ricorrente - sarebbero individuabili esigenze di esercizio unitario derivanti dalla dimensione e dalla natura degli interessi da curare.

La Corte Costituzionale ha accolto il ricorso della Regione Liguria, sulla scorta di considerazioni tuttavia parzialmente differenti rispetto alle censure addotte dalla Regione ricorrente.

In primo luogo, la Corte ha riconosciuto che “alle Camere di commercio sono attribuiti dallo stato compiti che richiedono di essere disciplinati in maniera omogenea in ambito nazionale”.

A sostegno di questo primo passaggio, la Corte individua due distinte ipotesi: la tenuta del registro delle imprese⁶ “funzione che deve essere esercitata sulla base di una

nelle “*funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese e per la cura dello sviluppo nell’ambito delle economie locali (art. 1, comma 1) nonché per il supporto e la promozione di interessi generali delle imprese e – fatte salve le competenze delle amministrazioni statali e delle regioni – quelle nelle materie amministrative economiche relative al sistema delle imprese, nelle forme e con gli strumenti .. previsti dall’art. 2. (punto 4.1 in diritto), il carattere rappresentativo del Consiglio camerale, invece, “risulta dall’art. 12 della legge, il quale stabilisce che la scelta dei consiglieri avviene tramite designazione da parte dei soggetti da rappresentare (comma 2) ovvero, ove così sia stabilito dallo statuto per i rappresentanti delle categorie produttive, tramite elezione diretta (comma 5)” (punto 4.2 in diritto). Proprio l’ampio spettro di soggetti interessati alla rappresentanza, individuati agli artt. 10, commi 2-7, e 12, comma 1, della legge 580 citata, ha portato la Consulta a qualificare in senso fortemente innovativo la struttura delle Camere di commercio.*

⁵ Questo potere viene mantenuto ancora allo Stato dall’art. 38, comma 1, lettera e), del medesimo d. lgs. n. 112 del 1998, citato.

⁶ E’ significativo l’esempio riportato in sentenza che rafforza il rilievo pubblicistico assunto dalle Camere di commercio con la legge di riforma del 1993, cui vengono attribuite importanti funzioni di pubblicità-notizia finalizzate sia alle certificazioni sia alla diffusione delle informazioni economiche a fini legali. In questi termini già POGGI A., *La prima sentenza della Corte*

disciplina uniforme, al fine di realizzare condizioni di mercato caratterizzate da trasparenza e stabilità informativa su tutto il territorio nazionale”; ed i compiti già di competenza degli uffici metrici provinciali che l’art. 20 del d.lgs. n. 112/1998 cit. ha trasferito alle Camere di commercio. Come sottolinea sul punto la Consulta “Si tratta, infatti, di verifiche sugli strumenti metrici e di attività collegate (quali, ad esempio, la gestione di elenchi o l’accreditamento di laboratori per la verifica), finalizzate a garantire la correttezza delle misure utilizzate per le transazioni commerciali a tutela della fede pubblica che, ovviamente, deve essere assicurata su tutto il territorio nazionale secondo i medesimi criteri”.

In tale prospettiva, la Consulta sottolinea come, nonostante l’intervento normativo nella materia, prima con la legge n. 580/1993 di riforma delle Camere di commercio e poi con i decreti di attuazione della legge Bassanini, il legislatore statale ha sempre avuto cura di assicurare l’uniformità di disciplina in materia di composizione dei consigli camerali.

Poiché questi sono rappresentativi delle imprese operanti nel territorio di competenza della singola Camera di commercio, si giustifica la circostanza secondo cui la ripartizione dei consiglieri, tra i vari settori produttivi, è definita dallo statuto della Camera di commercio, in applicazione dei criteri stabiliti dal d.P.R. 21 settembre 1995, n. 472, recante il Regolamento di attuazione dell’art. 10 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, concernente i criteri generali per la ripartizione dei consiglieri delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura in rappresentanza dei vari settori economici, e dall’art. 38, comma 3, lettera b), del d.lgs. n. 112 del 1998, modalità dirette entrambe “*a realizzare una coerenza interna al sistema camerale in ordine ai criteri di distribuzione dei consiglieri*”.

Tale coerenza si riflette anche sulla costituzione dei consigli camerali e, cioè, sull’individuazione delle organizzazioni imprenditoriali cui spetta designare i consiglieri per i quali l’art. 12, comma 3, della legge n. 580 cit. ha previsto l’emanazione di un apposito regolamento, appunto il D. M. n. 501 del 1996, mentre l’art. 38, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 112 del 1998 ha stabilito che la disciplina di tale materia continua ad essere di competenza dello Stato, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Dunque, sostiene la Consulta – che tuttavia mai qualifica nella richiamata statuizione le Camere di commercio quali autonomie funzionali - - “*anche quando ha proceduto al trasferimento alle Regioni di funzioni in materia di camere di commercio, il Legislatore si è*

dopo la riforma camerale del 1993: le funzioni di interesse generale per lo sviluppo del sistema delle imprese tra principio di autonomia e principio di rappresentatività, in Giur. It., 2001, 1327 e ss.

sempre preoccupato di garantire che la costituzione dei consigli camerali fosse disciplinata in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale”.

Questo atteggiamento del legislatore statale trova una sua spiegazione secondo i giudici costituzionali nella natura stessa delle Camere di commercio in quanto “(...) *da un lato, sono espressione del sistema delle imprese e, dall’altro, svolgono funzioni che richiedono una disciplina uniforme; è quindi necessario, per la funzionalità stessa del sistema camerale nel suo complesso, che l’attribuzione dei consiglieri sia effettuata sulla base di omogenei criteri di valutazione del grado di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali”.*

Sulla scorta di tali considerazioni, per la Corte non è possibile sostenere che anche dopo la riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, non sia consentito allo Stato esercitare la potestà legislativa in materia di ordinamento delle camere di commercio.

I punti essenziali sopra richiamati necessitano a questo punto dell’analisi di opportuni approfondimenti, anche per cogliere dal punto di vista diacronico la linea seguita dalla giurisprudenza costituzionale che si è occupata dell’ordinamento delle Camere di commercio.

Intanto è bene rammentare che la Corte Costituzionale già con la nota sentenza n. 477 del 2000⁷ in precedenza citata – ma mai richiamata nella sentenza del 2007 - con la quale ha riconosciuto alla legge n. 580 del 1993 il carattere di “*norma fondamentale di riforma economico-sociale*”⁸ ai sensi del vecchio testo costituzionale, ha precisato che detta qualificazione “*non significa peraltro che uguale carattere debba essere riconosciuto a tutte le disposizioni della legge dello Stato che determinano la struttura, le funzioni, la composizione e il funzionamento degli organi e disciplinano il rapporto d’impiego del personale delle camere di commercio, con la conseguenza che la legislazione della Regione Trentino-Alto Adige debba conformarsi a esse in ogni loro dettaglio*”, prospettandosi infatti, già nel precedente riparto di funzioni legislative, l’inaccettabilità di una normazione regionale che di fatto si sarebbe ridotta “*a mera esecuzione o, al più, integrazione della legge dello Stato, se questa ne prevedesse lo spazio*” (che, tuttavia, nella fattispecie, stante il tenore della

⁷ Cfr. *supra*, nota 6. La sentenza è disponibile sul sito della Corte Costituzionale. Tra i tanti commenti anche per la ricostruzione del percorso storico delle attribuzioni delle Camere di commercio, si segnala POGGI A., *La prima sentenza della Corte dopo la riforma camerale del 1993*, citata.

⁸ La nozione di norma fondamentale di riforma economico-sociale permetteva di stabilire che il vincolo per il legislatore regionale è limitato alle “norme fondamentali” della legge di riforma, cioè a quelle che contengono le opzioni di fondo dell’intervento riformatore. Secondo la giurisprudenza costituzionale, dunque, non tutte le disposizioni costituiscono ‘norme fondamentali di riforma economico-sociale’ “... *ma solo i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono, per i principi enunciati o da esse desumibili*” (cfr. sentenza n. 482 del 1995).

legge n. 580 cit., la Corte ha escluso che detta evenienza potesse verificarsi, in quanto, per l'attività normativa ulteriore necessaria ai fini dell'attuazione delle sue prescrizioni, erano previsti regolamenti governativi e ministeriali).

2. Il riconoscimento del valore di riforma economico-sociale alle disposizioni di legge che riguardano anche le funzioni - affermazione che ovviamente aveva valore nel precedente sistema costituzionale - ci permette di cogliere il passaggio al diverso approccio nella materia dell'ordinamento camerale, alla luce del nuovo contesto costituzionale.

Infatti, nella sentenza 374 in commento, ribadendo un orientamento⁹ più volte affermato con l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, i giudici costituzionali hanno preso le mosse proprio dall'esercizio di determinate funzioni, statuendo che l'esigenza del loro esercizio unitario a livello statale abilita per ciò stesso lo Stato ad esercitare anche la *potestà legislativa* (cioè il corsivo), e ciò "pure se tali funzioni amministrative siano riconducibili a materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale".

Fatta questa affermazione netta e certamente forte, la Corte, tuttavia, si è preoccupata di precisare che in casi simili l'intervento statale deve essere "*tra l'altro, proporzionato all'esigenza di esercizio unitario a livello statale delle funzioni di cui si tratta*".

Proprio sotto tale specifico profilo, mentre nel giudizio costituzionale risulta congruo il mantenimento della competenza statale ad emanare - previa intesa con le Regioni - norme relative alle modalità di costituzione dei consigli camerali, lo stesso non può dirsi in ordine al mantenimento del ricorso amministrativo previsto nel D.M. 501/1996.

Appare, infatti, "eccessivo" conservare in capo allo Stato un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale attuative della disciplina posta a livello nazionale, 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 la funzione di controllo e di scioglimento dei consigli medesimi in caso di gravi e persistenti violazioni di legge o di impossibilità di normale funzionamento.

In estrema sintesi, il Giudice delle leggi ha ritenuto che se risponde ad esigenze di uniformità il dettare, d'intesa con le Regioni, norme sulle modalità di costituzione dei consigli

⁹ Tra i precedenti in tal senso, la stessa sentenza n. 374 in esame indica le sentenze n. 88 del 2007; n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005; n. 6 del 2004; n. 303 del 2003, sulla quale *amplius* più avanti.

camerali, lo stesso non può più valere in ordine al mantenimento nell'ordinamento camerale del rimedio amministrativo avverso le determinazioni della Regione.

A quest'ultimo proposito, merita di essere segnalata la considerazione conclusiva del ragionamento della Consulta, secondo cui: *“l'esigenza di uniformità è adeguatamente assicurata, appunto, con la determinazione di criteri di costituzione dei consigli camerali unici su tutto il territorio nazionale, mentre la previsione di un rimedio amministrativo non è essenziale alla realizzazione di quell'obiettivo di necessaria omogeneità. D'altro canto, se, nel caso concreto, l'autorità regionale dovesse violare quei criteri, le organizzazioni imprenditoriali danneggiate avrebbero a disposizione il ricorso all'autorità giurisdizionale”*.

La pronuncia della Corte costituzionale in commento sembra porsi in linea con l'orientamento introdotto nel nostro ordinamento dalla sentenza n. 303 del 2003.

In questa ben nota pronuncia¹⁰ la Consulta, chiamata in concreto ad “ad appurare se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una concorrente”¹¹, affronta alcuni dei molteplici aspetti relativi alla modifica del Titolo V parte II della Costituzione, fornendo alcune *guide lines* di fondamentale importanza, ribadite ed ulteriormente specificate nelle successive pronunce costituzionali, soprattutto in ordine alla portata dei principi analizzati ed esplicitati nella sentenza.

¹⁰ La sentenza è pubblicata sul sito della Corte Costituzionale. Essa ha dato l'avvio ad un nutrito dibattito che ha investito il principio di sussidiarietà sotto diversi aspetti. Tra i commenti si segnalano, senza alcuna pretesa di completezza: Ruggeri A., *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*; Morrone A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*; Camerlengo Q., *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; d'Arpe E., *La Consulta censura le norme statali “cedevoli” ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*; Cintioli F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*; Bartole S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*; d'Atena A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*; Anzon A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; tutti pubblicati sul sito della Corte Costituzionale per gentile concessione del *Forum di Quaderni costituzionali*; Violini L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*; Dickmann R., *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V* e Moscarini A., *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, pubblicati sul sito della Corte Costituzionale per gentile concessione della rivista telematica *federalismi.it*; Di Paola M., *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303*, pubblicato sul sito della Corte Costituzionale per gentile concessione della Rivista telematica *Lexitalia.it*; Torchia L., *In principio sono le funzioni(amministrative): la legislazione seguirà*, Intervento al Convegno dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo su “*condizioni e limiti alla funzione legislativa nella disciplina della pubblica amministrazione*”, Napoli 7-8 ottobre 2004, pubblicato sul sito di Giustizia amministrativa.

¹¹ Punto 2.1 in Diritto.

Lungi dal ripercorrerne i passaggi ben noti, allo specifico fine che ci occupa, conviene soffermarsi su due profili che interessano alla nostra analisi, rappresentandone i precedenti specifici: il primo punto è quello che attiene al sistema delineato delle fonti del diritto, il secondo ai rapporti tra governo centrale e regionale.

In ordine al riparto della potestà legislativa tra i diversi livelli di governo, la sentenza n. 303 citata, occupandosi del rapporto tra legislazione esclusiva dello Stato e legislazione concorrente (art. 117, rispettivamente commi 2 e 3, Cost.) ha rinvenuto nel nostro ordinamento costituzionale “congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l’ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità ed indivisibilità della Repubblica”¹².

Questo elemento, com’è a tutti noto, è rappresentato dalla sussidiarietà contenuta nell’art. 118, comma, Cost. che funge da “*meccanismo dinamico ... che finisce col rendere meno rigida .. la stessa distribuzione delle competenze legislative*” operata dall’art. 117 in base allo schema imperniato sulle competenze statali.

In altri termini, come rilevato dalla dottrina¹³, se il punto di partenza della decisione sta nella necessità di garantire istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita che trovano sostegno nella proclamazione di unità ed indivisibilità della Repubblica, appare necessario rendere flessibile il riparto della competenza legislativa, a tutto vantaggio dello Stato ritenuto “*titolare naturale dell’attività unificante*”¹⁴.

La Consulta, peraltro, ha reso due puntuali precisazioni che assumono interesse per la comprensione della sentenza n. 374 di cui oggi si discute.

La prima è che, a causa dell’oggetto del suo intervento - la legge 443/2001 ed il decreto legislativo 190/2002 - era estranea alla materia del contendere la questione, di fondamentale rilievo, se i principi di sussidiarietà ed adeguatezza permettessero di attrarre allo Stato anche competenze legislative residuali delle Regioni; la seconda, in certo senso complementare alla prima, è che la mancata inclusione di una materia (nella specie i “lavori pubblici”) nell’elencazione contenuta nell’art. 117, “non implica che essi siano oggetto di competenza legislativa residuale delle Regioni”.

¹² Punto 2.1 in diritto.

¹³ Torchia L., *In principio*, cit.

¹⁴ *Ibidem*.

Si tratta di due questioni che hanno ampiamente stimolato il dibattito dottrinale¹⁵: la seconda, quella se la mancata inclusione nelle elencazioni di cui all'art. 117 comporti *tout court* l'inserimento della relativa materia innominata nell'alveo di quelle attribuite dal medesimo art. 117, comma 4, alla potestà legislativa residuale delle Regioni, in realtà non è nuova¹⁶; l'altra, se comunque anche per le materie rientranti nella potestà legislativa c.d. residuale, il principio di sussidiarietà possa essere fatto valere nei medesimi termini, tuttavia era al momento della pronuncia del 2003 rimasta inevasa. Soltanto con la successiva sentenza n. 6 del 2004 in materia di sistema elettrico nazionale, sia pure incidentalmente, la Consulta ha offerto una risposta positiva a quest'ultimo quesito, stabilendo che “... perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. E' necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine”¹⁷.

La Corte ha ulteriormente precisato che tale legge statale “deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali”, concludendo che la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”¹⁸.

Nella sentenza n. 374 che ci occupa ci troviamo in presenza di una decisione della Consulta in una materia che - *prima facie* - astrattamente sembra rientrare tra quelle attribuite alla competenza residuale regionale.

¹⁵ Si veda *supra* la nota 12.

¹⁶ Per tutti cfr. Turchia L., *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, n. 2, 2002, 243 e ss.; Niro R., *Note minime sulla potestà legislativa «residuale» delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Giur. cost.*, 2003, 1855 ss.; Bin, in *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna 2004, 154 e ss.

¹⁷ punto 7 in diritto.

¹⁸ In tal senso si era già espressa la sent. 303 citata, laddove attribuisce ai criteri di sussidiarietà ed adeguatezza una *valenza squisitamente procedimentale*, Punto 2.2 ultimo cpv.

Tuttavia, dall'analisi condotta sulla recente statuizione, emerge l'esistenza (*recte*: la persistenza) di una competenza statale sulla regolazione dell'ordinamento delle Camere di commercio, che si basa sull'asserita attribuzione dallo Stato alle Camere di commercio di compiti - e cioè di funzioni amministrative che richiedono una disciplina omogenea su tutto il territorio nazionale.

Si tratta di un caso di chiamata in sussidiarietà in cui l'esigenza di unitarietà nella regolamentazione e nella disciplina della funzione amministrativa giustifica il mantenimento della stessa funzione in capo allo Stato e trascina con sé anche la relativa potestà legislativa, e ciò a prescindere dalla circostanza che tali funzioni amministrative siano riconducibili a materie di competenza legislativa regionale.

3. Se quelle indicate nei paragrafi che precedono sono le conclusioni cui sono giunti i giudici costituzionali, nell'ambito del presente intervento non si può prescindere dalle conseguenze concrete che la decisione assume nell'ambito della disciplina di settore.

Appare evidente infatti che, trattandosi di una sentenza che non abroga alcuna norma, avendo giudicato di un conflitto di attribuzione tra enti, il problema del seguito amministrativo attiene alla verifica di compatibilità tra le norme esistenti in materia ed il disposto della Corte Costituzionale appena analizzato.

In particolare, quindi, si tratta di verificare quanti e quali articoli di norme in vigore nell'ordinamento camerale sino alla pubblicazione della sentenza n. 374 citata sulla Gazzetta ufficiale del 14 novembre 2007¹⁹ mantengano la loro forza ed in che limiti.

Il discorso muove ovviamente in prima battuta dall'analisi del Decreto Ministeriale n. 501 più volte richiamato, che - com'è noto - dà attuazione all'art. 12 della legge n. 580 del 1993 sul riordino delle Camere di commercio.

Per le ragioni addotte dalla Consulta, non è più applicabile, e va pertanto espunto dal D.M., l'intero articolo 6 sui ricorsi amministrativi al Ministero dello Sviluppo Economico), e di conseguenza il comma 3 del successivo art. 7 che ad esso fa espresso rinvio.

Dalla pubblicazione della sentenza in poi, infatti, avverso i decreti emanati dai Presidenti delle Regioni è ammesso - come peraltro richiamato dalla stessa Corte costituzionale - il ricorso giurisdizionale avanti ai Tribunali amministrativi regionali competenti.

¹⁹ G.U. n. 44 del 14.11.2007

In merito alla inapplicabilità del medesimo comma 3 dell'art. 7 sopra citato, si pone un ulteriore problema, collegato alla previsione secondo cui in caso di presentazione di ricorsi (amministrativi) i 10 giorni per l'indicazione dei nominativi dei componenti del consiglio da parte delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali e delle associazioni dei consumatori, decorrono dalla data della notifica della decisione ministeriale.

Al fine di dare al Decreto 501 citato un assetto funzionale si dovrà procedere necessariamente alla rimodulazione - mediante il ricorso a fonte normativa appropriata - di questo, come peraltro di molti dei termini originariamente previsti.

E qui si pone il problema di quale sia la fonte appropriata.

Stando all'assunto che la Corte ha costituzionalizzato, secondo cui "*l'art. 118 orienta la lettura dell'art 117, rendendo flessibile la distribuzione delle competenze normative tra Stato e Regioni*"²⁰, si deve ritenere che le esigenze di unitarietà a livello statale di determinate funzioni amministrative giustifichino il riconoscimento della stessa funzione in capo allo Stato e, parimenti, rechino con loro anche la relativa potestà normativa, legittimando la regolazione della fattispecie mediante atto normativo.

Nel caso di specie, infatti, la chiamata in sussidiarietà trasforma una competenza implicitamente attribuita alla potestà "residuale"²¹ delle Regioni in competenza statale, consentendo così allo Stato di esercitare anche i propri poteri normativi secondari.

La Corte, infatti, attribuisce l'ordinamento delle Camere di commercio alla competenza legislativa dello Stato sul presupposto che nella fattispecie della composizione degli organi camerali sia ravvisabile l'esigenza di esercizio unitario a livello appunto statale delle relative funzioni amministrative.

Il che incide significativamente sull'effettiva declinazione della potestà legislativa residuale alle Regioni.

A tal fine recente dottrina²², che ha analizzato lo schema argomentativo suggerito dall'art. 117, quarto comma, Cost., ha potuto verificare come l'individuazione della materie di

²⁰ Chessa O., *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, (nota a Corte Cost. n. 6/2004) in *Le Regioni*, n. 4/2004, 941 e ss.

²¹ Anche se nel suo *decisum* è bene ricordare che la Corte rileva come sia di fatto indifferente l'effettiva riconducibilità della materia alla competenza legislativa regionale concorrente o residuale. Con tutti i dubbi che ne conseguono, sollevati dalla dottrina più accorta a partire dalla nota sentenza n. 303 e in merito ai quali si sono aperti molteplici temi di discussione che, per la natura dell'intervento oggi richiesto, non possono essere affrontati, si rinvia alla bibliografia contenuta nella nota 12.

²² Scaccia G., *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, Contributo destinato al volume "*Trasformazioni della funzione legislativa, vol. IV - Ancora in tema di rapporti Stato-*

competenza legislativa sia il risultato di una determinazione autoritativa (di fonte politica o giurisprudenziale) che rescinda definitivamente il dubbio classificatorio, imponendo un nome a una “materia” e con ciò, letteralmente, creandola, con conseguenza che “l’*argumentum e silentio* può assumere un rilievo autonomo ed esclusivo ai fini dell’assegnazione della competenza residuale quando l’evoluzione della scienza, della tecnica, del costume sociale portino ad emersione fasci di interessi e di beni per l’innanzi non esistenti in natura o comunque sottratti a ogni qualificazione normativa e protezione giuridica. In presenza di “materie nuove”, mentre negli altri casi “... è invece la ricognizione normativa degli “interessi” a fornire una definizione preventiva della competenza, a irrigidire i confini della materia-oggetto su queste basi ricostruita e ad agire, finalmente, come fattore di contenimento della creatività dell’interprete”²³.

Da queste premesse, seguendo una sorta di parallelismo rovesciato²⁴ fra funzione amministrativa e legislativa, la Corte sembra applicare un principio di non regressione alla luce del quale alle Regioni andrebbero attribuite competenze comunque non minori di quelle corrispondenti alle funzioni già trasferite alla stregua della legislazione vigente.

Seguendo questo tipo di ragionamento, la Corte ha riconosciuto alle Regioni la potestà residuale in diverse materie, tra cui anche quella riguardante il commercio.

Questa modalità interpretativa ed attributiva della competenza legislativa regionale messa in campo dalla Consulta, tuttavia, non ha lasciato indifferente la dottrina, che della clausola di residualità ha tratto un’interpretazione fortemente restrittiva, finendo con il parlare di una potestà legislativa regionale “doppiamente residuale” in quanto si estende (in orizzontale) alle sole materie che, oltre a non essere comprese in uno dei due elenchi contenuti nei precedenti commi 2 e 3 del medesimo art. 117, non siano ad essi in alcun modo riconducibili sulla base di un’interpretazione sistematica del testo costituzionale; dall’altro, in quanto essa è suscettibile di essere ulteriormente compressa (in verticale) da interventi normativi statali giustificati dall’applicazione dinamica del principio di sussidiarietà²⁵.

Seguendo il criterio della prevalenza, cui la Corte ha fatto riferimento soprattutto per assegnare la competenza quando si intreccino inestricabilmente profili di disciplina riferibili a una pluralità di materie, sono state ricondotte alla competenza statale - concorrente o

Regioni dopo la riforma del titolo V della Parte II della Costituzione, a cura di F. Modugno e P. Carnevale, in corso di pubblicazione per i tipi della Jovene editore, Napoli.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Scaccia G., *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, cit.

²⁵ Barbero M., *Alle regioni una potestà legislativa “doppiamente” residuale*, 2004, pubblicato in www.associazionedeicostituzionalisti.it

esclusiva - materie che *prima facie*, in astratto apparivano riconducibili alla legislazione residuale, proprio come nel caso che ci occupa, in cui implicitamente comunque la Corte riconosce la potestà residuale delle Regioni sulla scorta dell'indicazione di determinate funzioni amministrative proprie di queste ultime.

Detto questo, sempre al fine che ci occupa, è opportuno operare un riscontro sulle funzioni che possono essere disciplinate in maniera non uniforme, e dunque oggetto di disciplina regionale, per verificare a contrario il ruolo dell'intervento rimesso allo Stato.

Ci agevola nel compito la stessa sentenza che esplicitamente indica talune funzioni proprie delle Regioni: la funzione amministrativa relativa alla determinazione del numero dei rappresentanti, la funzione di controllo e quella di scioglimento dei consigli camerali nei limiti attualmente sanciti dall'ordinamento delle camere di commercio.

Al di fuori di queste funzioni amministrative di pertinenza regionale, deve porsi il problema che, alla luce della sentenza 374/07 e di altre precedenti statuizioni del Giudice delle leggi (esemplare a tal fine è la sentenza n. 88/2007 in materia di turismo), appare sempre possibile per lo Stato ravvisare quell'esigenza di esercizio unitario a livello statale di "altre" funzioni amministrative – distinte cioè da quelle rinvenute nella sentenza in commento e sopra ricordate – a cui segue il riconoscimento della potestà legislativa statale, che annulla di fatto qualsivoglia prerogativa regionale.

Tuttavia, come più sopra ribadito, la Consulta ha radicato l'intervento statale utilizzando lo strumento della sussidiarietà, ma lo ritiene ammissibile solo se proporzionato all'esigenza di esercizio unitario delle singole funzioni di cui si tratta.

Con formulazione sintetica²⁶, la sussidiarietà richiamata opera come principio che consente ad istanze unitarie scaturenti da un procedimento di leale cooperazione di spostare la linea di confine tra competenze statali e regionali.

Per effetto del principio di leale cooperazione, infatti, si condiziona lo strumento normativo alla previa necessaria intesa con le Regioni.

Pertanto, in casi come quello delle Camere di commercio, sarà possibile anche avere un regolamento statale in un ambito materiale che spetterebbe alle Regioni ma che per effetto del principio di sussidiarietà è attribuito allo Stato.

Fermo restando che tale atto dovrà essere comunque adottato previa intesa con le Regioni.

²⁶ Chessa O., nota a C Cost n. 6/2004, citata.

In tal modo, alla domanda se sia possibile un intervento normativo su decreti e regolamenti emanati in attuazione della legge 580/93 senza la necessità di un ulteriore passaggio legislativo, la risposta sembra essere positiva, sempre che vengano rispettati i presupposti e le cautele di cui sopra.

In conclusione, con riferimento all'ordinamento camerale il giudizio della Corte può leggersi anche come un giudizio di sostanziale conformità costituzionale del quadro normativo esistente nella materia, che non viene travolto dalle intervenute modifiche costituzionali, ferma restando l'incongruità di uno strumento della risoluzione delle controversie quale il ricorso amministrativo al Ministero.

In tal senso probabilmente va ridimensionata l'ampiezza della competenza statale che potremmo qualificare questa sì "residuale" nel senso letterale del termine, dal momento essa che deve limitarsi all'intervento nella misura strettamente necessaria e proporzionale ad assicurare l'unitarietà e l'uniformità dell'ordinamento delle Camere di commercio e le funzioni da queste svolte all'interno dell'ordinamento generale.

Al contrario, ove tale intervento si manifesti in violazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, ledendo pertanto la sfera di autonomia del sistema camerale, nonché le competenze di altri enti territoriali, lo stesso dovrà reputarsi illegittimo.

In tale contesto, in assenza di un intervento legislativo che individui una precisa regola all'ordinario svolgimento del giudizio amministrativo (come nel caso del giudizio elettorale di cui articoli 19, comma 4, e 29 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e successive modifiche ed integrazioni, nonché delle disposizioni di cui agli articoli 83/11, 83/12 ed 84 del decreto del Presidente della Repubblica del 16 maggio 1960, n. 570 e successive modifiche ed integrazioni, da adattare alla fattispecie in esame, o ad una delle molteplici forme che ormai si rinvencono nell'ordinamento della giustizia amministrativa di processo amministrativo accelerato, si veda, ad esempio la procedura di cui all'art. 23 *bis* della legge TAR del 1971), appare di tutta evidenza quali conseguenze potrebbe avere sul funzionamento del sistema camerale il 'fiorire' di ricorsi amministrativi di fronte ai diversi Tribunali amministrativi regionali e, peggio, di provvedimenti cautelari con efficacia protratta per anni sino alla statuizione nel merito (che potrebbe addirittura giungere quando l'organo consiliare è già sciolto).

Conseguentemente appare indifferibile un intervento legislativo che, al pari di quanto avviene per gli enti locali, assicuri agli organi assembleari camerali, un procedimento giurisdizionale speciale per la risoluzione tempestiva delle controversie inerenti la loro composizione e più in generale una profonda revisione del decreto del 1996, che, trascorsi più

di dieci anni di applicazione, consenta di superarne i limiti ed introdurre le auspiccate modifiche ed integrazioni.