



5 MAGGIO 2021

Le Camere di Commercio e la parabola dell'autonomia funzionale

di Pio G. Rinaldi
Ricercatore di Diritto pubblico
Università Cattolica del Sacro Cuore



Le Camere di Commercio e la parabola dell'autonomia funzionale*

di Pio G. Rinaldi

Ricercatore di Diritto pubblico
Università Cattolica del Sacro Cuore

Abstract [It]: L'ordinamento camerale è stato profondamente modificato dalla c.d. legge Madia (legge n. 124 del 2015) e dai suoi decreti attuativi che hanno disposto un accorpamento obbligatorio delle Camere di Commercio al fine di pervenire ad una riduzione dei costi e di assicurare una maggiore efficienza del sistema. La finalità del contributo è quella di avviare una riflessione sull'impatto della riforma Madia e sugli effetti che questa sta producendo sull'ordinamento e sull'autonomia funzionale delle Camere di Commercio.

Abstract [En]: The legal order of the Chambers of Commerce has been profoundly modified by the so-called law Madia (law no. 124 del 2015) and its decrees. The reform attempts to achieve a cost reduction and a better system efficiency by a mandatory merging of the Chambers of Commerce. The aim of the article is to start a reflection about Madia's reform, its effects on the legal system and the functional autonomy of the Chambers of Commerce.

Parole chiave: Camere di Commercio; autonomie funzionali; sussidiarietà; riforma Madia; accorpamento

Keywords: Chambers of Commerce; functional autonomies; subsidiarity; Madia reform; merging

Sommario: **1.** Premessa. **2.** La nascita delle Camere di Commercio quali autonomie funzionali. **3.** Il problema della collocazione costituzionale delle Camere di Commercio dopo la riforma del Tit. V della Costituzione. **4.** La seconda riforma delle Camere di Commercio nel d.lgs. n. 23/2010. **5.** Il riordino delle Camere di Commercio disposto dalla riforma Madia. Rilievi critici. **6.** Gli interventi della Corte Costituzionale sulla riforma Madia e il successivo commissariamento delle Camere di Commercio non accorpate. **7.** (Segue): Accorpamenti delle Camere di Commercio e riduzione della spesa. **8.** Rilievi conclusivi: la crisi delle Camere di Commercio e dell'autonomia funzionale.

1. Premessa

L'ordinamento delle Camere di Commercio è stato toccato in modo non trascurabile dalla c.d. legge Madia (legge n. 124 del 2015) e dai suoi decreti attuativi che hanno disposto un complessivo riordinamento del sistema camerale al fine di pervenire ad una riduzione dei costi e di assicurare una maggiore efficienza del sistema. Oggi, a distanza di quasi trent'anni dalla legge n. 580 del 1993, la questione dell'autonomia e dell'esistenza stessa delle Camere di Commercio è ritornata di stringente attualità per effetto dell'accorpamento obbligatorio imposto dal processo di riforma che sta per avviarsi alla sua conclusione. Tanto che negli ultimi anni la Corte Costituzionale è dovuta intervenire in diverse occasioni sulla riforma Madia e sui suoi decreti attuativi.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente lavoro è destinato agli Scritti in onore di Enzo Balboni.

La scelta del tema è però dettata anche da una seconda ragione più personale legata all'esperienza della commissione Bassanini incaricata della scrittura dei decreti delegati della legge n. 59/97 in cui ho lavorato insieme al prof. Balboni. Perché è in quella sede che le Camere di Commercio vengono individuate per la prima volta come “autonomie funzionali” accanto alle Università e alle Istituzioni scolastiche.

Se la riforma avviata dalla legge Madia appare chiara nelle sue finalità di fondo, meno chiare appaiono invece le ricadute del processo di riforma sull'ordinamento delle Camere di Commercio e le conseguenze che ne derivano sul piano istituzionale e politico.

La finalità del presente contributo è quella di avviare una riflessione sull'impatto della riforma Madia e sugli effetti che questa sta producendo sull'ordinamento delle Camere di Commercio. Tra le diverse chiavi di lettura possibili si impiegherà quella dell'autonomia funzionale. Tale chiave interpretativa consente di leggere in una prospettiva più ampia le ricadute della riforma e di sviluppare l'analisi su diversi piani di lettura permettendo di cogliere l'incidenza della riforma sia sull'ordinamento interno delle Camere di Commercio nel rapporto con i gruppi sociali e i territori di riferimento sia sul piano ordinamentale nel rapporto con lo Stato e con gli enti territoriali.

In quest'ottica può essere utile in una prospettiva diacronica avviare la riflessione dalla nascita delle Camere di Commercio come autonomie funzionali ed esaminare la questione della loro collocazione costituzionale dopo l'approvazione del Tit. V della Costituzione per poi soffermarsi sulla riforma del 2010 e sulla riforma avviata dalla c.d. legge Madia. Con riguardo a quest'ultima, si prenderanno in esame le novità introdotte verificandone l'impatto sull'organizzazione e sul funzionamento e gli effetti che, anche a seguito degli interventi della giurisprudenza costituzionale, determinano gli accorpamenti delle Camere di Commercio. In questa direzione, si intende verificare se la riforma Madia abbia effettivamente conseguito gli obiettivi di efficientamento del sistema e di riduzione della spesa che si era prefissata ovvero se i medesimi obiettivi si sarebbero potuti raggiungere anche a prescindere dagli accorpamenti imposti. In ultima analisi, si svolgeranno alcune riflessioni critiche e di sintesi sulla crisi che investe le Camere di Commercio e l'autonomia funzionale.

2. La nascita delle Camere di Commercio quali autonomie funzionali

Le Camere di Commercio vengono riconosciute per la prima volta come “enti autonomi di diritto pubblico” dalla legge n. 580 del 1993 che dispone un complessivo riordinamento dell'ordinamento camerale¹. La legge n. 580/93 configura le Camere di Commercio come enti dalla duplice natura: come soggetti dalla natura rappresentativa e, ad un tempo, come enti dal carattere amministrativo.

¹ Sui presupposti della riforma introdotta dalla legge n. 580 del 1993 v. L. ELIA, *La riforma camerale nel contesto istituzionale italiano*, in *Impresa & Stato*, n. 25, 1994, p. 33 e ss. e cfr. P. BASSETTI, *Camere di commercio, la riforma silenziosa*, in G.F.

Da un lato, le Camere di Commercio sono espressione delle imprese che compongono i diversi settori dell'economia provinciale con funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese². I componenti del Consiglio sono designati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese appartenenti ai diversi settori economici in rapporto proporzionale alla loro rappresentatività in ambito provinciale e, solo per una parte residuale, in cifra fissa dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni di tutela dei consumatori e degli utenti³. A sua volta, il Consiglio è portatore dell'indirizzo politico dell'intero ordinamento camerale, essendo chiamato ad assumere le principali deliberazioni di competenza delle Camere ed esprime gli altri organi di governo delle Camere.

Dall'altro lato, le Camere di Commercio sono configurate come enti dal carattere amministrativo svolgendo non solo funzioni “nelle materie amministrative ed economiche relative al sistema delle imprese” (si pensi ad es. alla costituzione di commissioni arbitrali o conciliative o alle forme di controllo sulla presenza di clausole inique o alla predisposizione di contratti tipo) ma anche “funzioni ad esse delegate dallo Stato e dalle regioni”⁴. Di talché le Camere di Commercio sono risultate destinatarie anche di ulteriori funzioni delegate dagli enti territoriali, aggiuntive rispetto a quelle “proprie” svolte in favore del sistema delle imprese⁵. A ciò faceva riscontro il sistema di finanziamento, il quale poggiava in

FERRARI (a cura di), *Le Camere di commercio e le innovazioni di cui alla l. 580/93*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 6 e ss.; sulla legge n. 580/93 v. e cfr. P. VOICI, *La riforma delle Camere di commercio*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 1995, p. 674 e ss.; O. SEPE, *Il sistema organizzativo delle Camere di commercio in Italia*, in *Dir. economia*, 1996, p. 319 e ss.; M.E. TEATINI, *Il nuovo ordinamento delle Camere di commercio*, Cedam, Padova, 1996; A. SELMIN (a cura di), *Le nuove Camere di commercio nella legge di riforma 29 dicembre 1993, n. 580. L'ordinamento*, vol. I, Ccia di Padova, Padova, 1996; ID. (a cura di) *Le nuove Camere di commercio nella legge di riforma 29 dicembre 1993, n. 580. Le funzioni amministrative*, vol. II, Ccia di Padova, Padova, 1997; R. FRICANO, *Le Camere di commercio in Italia*, F. Angeli, Milano, 1997; G.F. FERRARI (a cura di), *Le Camere di commercio e le innovazioni normative di cui alla legge n. 580 del 1993*, Giuffrè, Milano, 1997; G. GUZZARDO, *Le nuove Camere di commercio*, Adda, Bari, 2000; S. CASSESE, *Le Camere di commercio e l'autonomia funzionale*, Unioncamere, Roma, 2000; G. PASTORI, *Significato e portata della configurazione delle Camere di commercio come autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma, 2000; P. BILANCIA - F. PIZZETTI, *Le Camere di commercio in Italia e in alcuni Paesi dell'Unione europea. Studio sulle autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma, 2000.

Sull'evoluzione delle Camere di Commercio v. A. AMORTH, *Le Camere di commercio dall'unità di Italia alla riforma: assetto istituzionale e ruolo*, in R. GIANOLIO (a cura di), *Le Camere di commercio tra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 32; F. MOLTENI, (voce) *Camera di commercio, industria e agricoltura*, in *Enc. Dir.*, vol. V, Milano, 1959, p. 957 e ss.; F. ZUELLI, (voce) *Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*, in *Noviss. dig. it.*, vol. I, Torino, 1980, App., p. 982 e ss.; A. PIZZI, (voce) *Camere di commercio*, in *Dig. Disc. pubbl.*, vol. II, Torino, 1987, pp. 446 ss.; G. GIOVANNINI, (voce) *Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura*, in *Enc. giur.*, vol. V, Roma, 1988, p. 1 e ss.; nonché L. MONTANARI, (voce) *Camere di Commercio*, in *Dig. Disc. Pubbl. (agg.)*, vol. XII, Torino, 1997, p. 527 e ss. e D. MORANA, (voce) *Camera di Commercio, Industria e artigianato*, in *Enc. Dir. (agg.)*, vol. VI, Milano, 2002, p. 211 e ss..

² V. Part. 10 e cfr. Part. 2 della legge n. 580/93. L'ordinamento camerale è definito nei suoi tratti fondamentali dalla legge (anche attraverso il rinvio a regolamenti di attuazione) e, per altra parte, rimesso all'autonomia statutaria di ciascuna camera (come è ad es. per le modalità di funzionamento degli organi, la composizione degli stessi per le parti non disciplinate dalla legge ovvero per le forme di partecipazione: cfr. Part. 3 della legge n. 580/93). Sui profili organizzativi della riforma camerale v. C.E. GALLO, *L'organizzazione camerale*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le Camere di commercio e le innovazioni di cui alla l. 580/93, cit.*, p. 42 e ss..

³ V. Part. 10 commi 1-5 e cfr. comma 6 della legge n. 580/93.

⁴ Cfr. Part. 2 comma 1 della l. n. 580/93.

⁵ Cfr. S. CASSESE, *Le Camere di Commercio e l'autonomia funzionale, cit.*, 2000, p. 16.

prevalenza sul “diritto annuale” posto a carico delle imprese e, per la restante parte, su “contributi a carico del bilancio dello Stato quale corrispettivo per l’esercizio di funzioni di interesse generale svolte per conto della pubblica amministrazione” nonché su entrate e contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali o da convenzioni previsti in relazione alle attribuzioni delle Camere di Commercio⁶.

Le Camere di Commercio vengono però individuate come autonomie funzionali solo nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. *legge Bassanini 1*) e nel decreto legislativo n. 112/98 con cui si dispone il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali.

Il riconoscimento delle Camere di Commercio come autonomie funzionali è strettamente legato al processo di conferimento delle funzioni⁷. Due elementi, tra loro connessi, appaiono particolarmente significativi: la riserva di funzioni in favore delle autonomie funzionali; l’individuazione del principio di sussidiarietà nella sua duplice dimensione, orizzontale e verticale, quale criterio ordinativo della distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo. Infatti, da un lato, il legislatore esclude dal conferimento nei confronti degli enti locali territoriali i compiti esercitati localmente “in regime di autonomia funzionale” dalle Camere di Commercio e dalle Università degli studi⁸; dall’altro lato, in positivo, la stessa legge n. 59/97 prevede che –in attuazione dei principi sanciti agli artt. 5, 118 e 128 Cost.– nuovi compiti e funzioni possano essere conferiti, osservando il principio di sussidiarietà, non solo agli enti locali territoriali ma anche agli enti locali funzionali⁹.

La riserva di funzioni operata dal legislatore in favore delle autonomie funzionali trascende l’ambito materiale di efficacia del conferimento e assume un significato più pregnante sul piano costituzionale.

Il fatto che nel complessivo processo di riforma le Camere di Commercio siano state viste dal legislatore come una delle principali forme di attuazione del principio del pluralismo sociale, prima che come parte delle istituzioni di governo, sta a significare che, in quanto enti esponenziali e rappresentativi delle comunità delle imprese, esse traggono la loro legittimazione anzitutto nel quadro costituzionale costituito

⁶ Cfr. l’art. 18, comma 1 lett. a), b) e d) legge n. 580/93.

⁷ Sul conferimento di funzioni amministrative v. G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, n. 5, 1997, p. 751 e ss. e sul rapporto tra sussidiarietà e territori C. BUZZACCHI, *La sussidiarietà istituzionale e la logica dei “territori”*, in F. PIZZOLATO e P. COSTA (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 139 e ss..

⁸ V. l’art. 1, comma 1, lett. d), della legge n. 59/97.

⁹ V. l’art. 3, comma 1, lett. b) della legge n. 59/97.

dall'art. 2 Cost.¹⁰ e nel successivo sviluppo che tale quadro ha avuto in termini di sussidiarietà orizzontale¹¹ oltre che nell'art. 5 Cost.¹². In tal senso, le Camere di Commercio come autonomie funzionali possono considerarsi un *tertium genus* tra autonomie sociali e pubblici poteri politico-amministrativi in quanto “autonomie sociali soggettivate in enti pubblici”¹³. Non è casuale, d'altra parte, che nel progetto di revisione costituzionale della Commissione Bicamerale della XIII legislatura, le autonomie funzionali fossero riconosciute accanto al principio di sussidiarietà¹⁴.

¹⁰ Vanno anzitutto richiamate le riflessioni di quella parte della dottrina che sin dagli anni '70 ha affrontato, anche se in modo implicito, il tema della sussidiarietà orizzontale ancorandolo a una originale interpretazione delle norme costituzionali v. F. BENVENUTI, *L'Ordinamento repubblicano*, Venezia, 1975; ID., *Il nuovo cittadino tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., vol. I, Cedam, Padova, 1975, nonché G. BERTI, *La responsabilità pubblica. Costituzione e amministrazione*, Cedam, Padova, 1994; sul dibattito che ha accompagnato l'adozione dell'art. 2 Cost.: DE SIERVO U., *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico, Atti del Corso di Aggiornamento culturale dell'Università Cattolica*, Vita e Pensiero, Milano, 1980, p. 60 e ss.. Per la considerazione che la sussidiarietà orizzontale si ricolleggi al principio pluralistico in virtù dell'art. 2 Cost. v. già G. PASTORI, *La sussidiarietà “orizzontale” alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999, pp. 170-172 e p. 175; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in A. CERVATI, S. P. PANUNZIO, P. RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale: itinerari e temi per l'innovazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 201 e ss. nonché A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana e il principio di sussidiarietà*, in M. NAPOLI (a cura di), *Principio di sussidiarietà, Europa, Stato sociale*, Vita e Pensiero, Milano, 2003, p. 71 ss. e cfr. F. PIZZOLATO, *La sussidiarietà nell'eclisse del bene comune: la mediazione costituzionale*, in F. PIZZOLATO e P. COSTA (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 103 e ss..

¹¹ Sul rapporto tra principio di sussidiarietà e autonomie funzionali v. G. PASTORI, *Significato e portata della configurazione delle Camere di Commercio come autonomie funzionali*, cit., p. 11 e A. D'ATENA, *Le Camere di Commercio tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, in *Impresa & Stato*, n. 51, 1999, p. 17; ID., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, p. 28 e ss.; ID., *Il nodo delle funzioni amministrative* consultabile in *Associazione deicostituzionalisti.it*, p. 2 e ss.; P. BILANCIA - F. PIZZETTI, *Le Camere di commercio in Italia e in alcuni Paesi dell'Unione europea*, cit., p. 7 e ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano 2002, p. 169 ss. e p. 257 ss.; 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*, Giuffrè, Milano 2002, p. 41 ss.; ID., *Il principio di sussidiarietà e il “ripensamento” dell'amministrazione pubblica* (9.03.2005), consultabile in *Astrid-online.it*, p. 1 e ss.; V. CERULLI IRELLI, *Autonomie funzionali e Camere di Commercio*, (Relazione al convegno di Unioncamere Toscana 16.6.2003), in *Astrid-online.it*, p. 1 ss.; e volendo P.G. RINALDI, *Le autonomie funzionali. Profili evolutivi del rapporto tra gruppi sociali e pubblici poteri*, Milano, (ed. provv.), 2004, p. 10 e ss. e p. 205 e ss. con riferimento alla scuola P.G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Diritto Pubblico*, 2004, p. 61 ss.; L. ANTONINI, *Le Camere di commercio tra attuazione della riforma del titolo V della Costituzione e nuova potestà statutaria regionale*, Unioncamere, Roma, 2003, p. 10 e ss.; ID., *Il cammino costituzionale delle Camere di Commercio*, Unioncamere, Roma, 2004, p. 12 e ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Camere di commercio e autonomie funzionali: la creazione di un originale modello istituzionale e la strada per una sua definitiva affermazione nella realtà costituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, n. 3/2006, pp. 7 e 8; ID., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 101 e ss.; F. LIBERATI, *Le autonomie funzionali quale espressione del divenire del pluralismo nell'ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, n. 24/2009, p. 20 e ss..

¹² Sull'art. 5 Cost. v. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954, p. 67 e ss.; G. BERTI, Art. 5, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 277 ss.; R. BIFULCO, Art. 5, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 132 e ss. e C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 44 ss..

¹³ G. PASTORI, *Significato e portata della configurazione delle Camere di Commercio*, cit., p. 16.

¹⁴ V. l'art. 56 della proposta di legge costituzionale della Commissione Bicamerale del 4 novembre 1997.

La condizione di autonomia e di autogoverno delle Camere di Commercio riconosciuta dalla legge n. 580/93 è rinforzata dal d.lgs. n. 112/98 a partire dal sistema dei controlli che viene completamente ridisegnato. Vengono abrogati gli atti di controllo sugli Statuti delle Camere di Commercio -che non sono così più soggetti all'approvazione (con decreto) ministeriale- sui bilanci, sulla determinazione delle piante organiche e sulla costituzione delle aziende speciali¹⁵. A sua volta, il controllo sull'attività delle Camere di Commercio è rimesso ad una relazione generale del Ministero dell'Industria sull'attività delle Camere di Commercio, mentre il controllo sugli organi è demandato alle Regioni per tutti i casi di mancato funzionamento restando in capo allo Stato in via residuale solo lo scioglimento degli organi camerali per gravi motivi di ordine pubblico¹⁶. Il successivo d.lgs. n. 300/99 ha poi escluso che le funzioni attribuite alle Camere di Commercio e alle autonomie funzionali potessero essere oggetto di una riattribuzione e di un riaccentramento da parte delle Amministrazioni statali.

Qui si coglie la distanza notevolissima tra le Camere di Commercio risultanti dalla riforma Bassanini e quelle disciplinate dall'ordinamento corporativo le quali furono trasformate in Consigli provinciali dell'economia¹⁷ e assorbite all'interno dell'amministrazione statale in linea con la politica legislativa del periodo fascista. Basti rammentare che il numero, la composizione e la competenza dei Consigli provinciali erano determinati con decreto del Ministro per le corporazioni, il quale aveva un potere discrezionale libero da ogni vincolo di natura legislativa sia per disporre l'annullamento delle deliberazioni del Consiglio sia per procedere allo scioglimento degli stessi organi componenti il Consiglio¹⁸. Il d.lgt. n. 315 del 1944 poi ricostituì in ogni capoluogo di provincia le Camere di Commercio come "enti di diritto pubblico" elettivi ma ne affidò transitoriamente l'amministrazione ad una Giunta di nomina statale¹⁹

¹⁵ V. l'art. 37 del d.lgs. n. 112/98 e cfr. l'art. 4 comma 2 legge della n. 580/93.

¹⁶ E. BALBONI, *Commento all'art. 37, d.lgs n. 112/98*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, pp. 152 e 153.

¹⁷ La legge 18 aprile 1926, n. 731 trasformò i Consigli in "Consigli provinciali dell'economia" ma l'inserimento formale nello Stato corporativo si ebbe con la legge 18 giugno 1931, n. 875 che riqualificò i Consigli e gli uffici rispettivamente in "Consigli (e uffici) Provinciali dell'economia corporativa" e poi con il Testo unico n. 2011 del 1934 in cui venne formalizzato definitivamente l'adeguamento degli istituti camerali ai principi dello Stato corporativo, segnando in modo determinante lo stacco con la precedente legislazione ispirata ai principi dello stato liberale. Ciò emergeva, oltre che dalla formula impiegata dall'art. 2 del T.U. n. 2011/1934, anche dalla collocazione e dalle diverse funzioni che i Consigli provinciali erano chiamati a svolgere all'interno dell'ordinamento corporativo, che supponeva la conformazione dell'istituto camerale a ente strumentale di pubblica amministrazione su cui cfr. A. AMORTH, *Le Camere di Commercio dall'unità di Italia alla riforma*, cit., p. 32 e L. MONTANARI, *Camere di Commercio*, cit., p. 535.

¹⁸ V. e cfr. gli artt. 1-12 e gli artt. 63 e 65 del T.U. n. 2011 del 1934.

¹⁹ Il d.lgt. n. 315 del 1944 sopprime infatti i Consigli e gli uffici provinciali dell'economia ma adottò una soluzione di compromesso stabilendo che, in via transitoria, fino all'elezione dei nuovi consigli camerali rimessa ad un successivo decreto legislativo, l'amministrazione di ciascuna Camera sarebbe stata affidata ad una Giunta composta da un Presidente, nominato dal Ministro dell'agricoltura, e da quattro membri, nominati dal Prefetto della provincia, con l'approvazione del Ministro per l'industria e il commercio. Tale disciplina transitoria divenne, di fatto, un regime di legislazione permanente che è durato fino alla legge n. 580 del 1993.

introducendo un regime di legislazione permanente che si è esteso sino al 1993 passando attraverso la Costituzione e il d.P.R. n. 616 del 1977.

Ciò spiega perché le Camere di Commercio siano state viste per lungo tempo con sospetto dalla dottrina²⁰ ed anche il motivo per cui le Camere di Commercio siano passate con la riforma Bassanini nell'arco di un ventennio “da una situazione di “coma vigile” -attestata dallo spirito di quanto ricavabile dall’art. 64 comma 1 del decreto n. 616 in combinato disposto con il previsto ripristino delle funzioni in capo agli enti locali territoriali- ad una di pimpante salute”²¹.

Il consolidamento dell’indirizzo avviato dal legislatore si ha a seguito di un intervento della Corte Costituzionale che con la sentenza n. 477 del 2000 dichiara l’incostituzionalità della legge regionale Trentino Alto Adige n. 7 del 1982 (recante l’ordinamento delle Camere di Commercio di Trento e Bolzano) per il mancato adeguamento ai principi informatori della riforma statale a partire dalla mancata qualificazione delle camere come “enti dotati di autonomia”²². Nell’occasione la Corte Costituzionale fornisce un rilevante contributo alla qualificazione della Camera di Commercio quale ente di autonomia funzionale.

In primo luogo, sul piano generale la Corte configura la Camera di Commercio “un ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale” che “entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell’art. 118 della Costituzione” inserendola nella categoria degli “altri enti locali”²³. Nel far ciò, la Corte qualifica il principio di autonomia e quello di rappresentatività del sistema camerale come “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica” e cioè come principi informatori della disciplina, idonei in quanto tali ad imporsi come limite positivo alla legislazione regionale esclusiva.

²⁰ Sulla incompatibilità del modello camerale derivante dal d.lgt. n. 315 del 1944 con l’assetto disegnato dalla Costituzione repubblicana v. G. AMATO, *Commento all’art. 64 del d.P.R. n. 616/77*, in A. BARBERA – F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali – Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 391; sull’opportunità di una soppressione delle Camere v. F. GHELARDUCCI, *Le Camere di commercio: spunti per una riforma*, in *Comune dem.*, 1978, p. 104, nonché A. PIZZI, *La Camera di commercio oggi: un ente dal futuro incerto*, in *Le Regioni*, 1985, p. 961 e cfr. in senso contrario alla soppressione N. MARZONA, *Le Camere di commercio dopo le norme di attuazione della riforma regionale (l. 22 luglio 1975, n. 382; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) – Le attività non istituzionali*, in R. GIANOLIO (a cura di), *Le Camere di Commercio tra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 1979, pp. 60-61.

²¹ E. BALBONI, *Commento all’art. 37 d.lgs. n. 112/98, cit.*, p. 150 nonché ID., *I principi di innovazione del decreto Bassanini*, in *Impresa & Stato*, n. 44, 1998, consultabile in http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_44/balboni.htm.

²² Corte Costituzionale 8 novembre 2000, n. 477, in *Le Regioni*, 2001, n. 1, p. 162 e ss. con note di P.G. RINALDI, *L’autonomia della Camera di commercio dinanzi alla Corte Costituzionale*, *ivi*, p. 178 ss. e 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*, *ivi*, p. 198 ss. e A. POGGI, *La prima sentenza della Corte dopo la riforma camerale del 1993: le funzioni di interesse generale per lo sviluppo del sistema delle imprese tra principio di autonomie e principio di rappresentatività*, in *Giur. It.*, 2001, p. 1327 e ss..

²³ Cfr. l’art. 118 comma 1 Cost..

Nella prospettiva sviluppata dalla Corte, autonomia e rappresentatività costituiscono la cifra della disciplina di riforma dell'ordinamento camerale e, ad un tempo, i principi che forniscono un contenuto sostanziale alla formula dell'autonomia funzionale delle Camere di Commercio.

Il principio di rappresentatività vale a configurare le Camere “come enti rappresentativi della rete dei soggetti che, secondo la legge, costituiscono la struttura dell'economia provinciale”²⁴ toccando così il profilo sostanziale attinente all'individuazione dei soggetti che formano il sistema.

Il principio di autonomia costituisce -richiamando i termini impiegati dalla Corte- “un riflesso dell'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche a esse facenti capo” e trae il suo carattere di fondamento della disciplina dal riconoscimento della potestà statutaria e dalle “funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese” attribuite alle Camere che “sono esercitate 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”²⁵.

La qualificazione compiuta dalla Corte consente di cogliere quella particolare “qualità” che le Camere di Commercio traggono dal loro essere enti esponenziali delle comunità che ne sono alla base ed ha il pregio di fornire nel quadro della Costituzione del 1948 un fondamento costituzionale più acconcio all'autonomia della Camera di Commercio -non circoscritta alla mera autorganizzazione amministrativa o all'autonomia tecnica- assegnando alla stessa una specifica legittimazione anche nel rapporto con gli enti territoriali.

In questa luce, nella formula dell'“autonomia funzionale” si compendiano i principi di valore sostanziale (di autogoverno, di c.d. autoamministrazione organizzativa e funzionale) che sono posti a fondamento della disciplina positiva, in cui si riflettono i caratteri e il relativo regime di autonomia di cui godono le Camere di Commercio.

A differenza degli altri enti pubblici a carattere c.d. istituzionale, le Camere di Commercio si caratterizzano come enti esponenziali dei gruppi sociali: *a)* per il fatto che la disciplina relativa all'aspetto organizzativo fa primario riferimento alle collettività che ne sono alla base; *b)* per la circostanza che gli organi di governo dell'ente sono diretta espressione delle comunità che ne costituiscono il sostrato secondo il principio di rappresentatività e/o di elettività²⁶; *c)* per consentire a queste ultime di organizzarsi in modo autonomo rispetto ai pubblici poteri; *d)* per il riconoscimento di funzioni di interesse generale per il sistema delle

²⁴ C.Cost. sent. n. 477/2000, punto 4.2 *in diritto*.

²⁵ C.Cost. sent. n. 477/2000, punto 4.1 *in diritto*.

²⁶ Su cui v. già G. PASTORI, *Significato e portata della configurazione delle Camere di Commercio*, cit., p. 13-14 e p. 18 e ss. e V. CERULLI IRELLI, *Autonomie funzionali e Camere di Commercio*, cit., p. 3.

imprese²⁷ che possono definirsi “proprie” in quanto espressione della capacità di autodeterminazione di una parte delle proprie attività²⁸, le quali sono esercitate in un regime “qualificato” dalla ampiezza della discrezionalità delle scelte consentite, dalla limitazione dei controlli e dall’esclusione dei poteri di ingerenza sul merito delle stesse e, sul versante del finanziamento, dalla possibilità di disporre di sufficienti margini di autonomia gestionale.

3. Il problema della collocazione costituzionale delle Camere di Commercio dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

L’approvazione della riforma costituzionale ad opera della legge cost. n. 3/2001 rappresenta un momento di crisi per le Camere di Commercio giacché nella fase finale del processo di riforma il riferimento alle autonomie funzionali contenuto nell’art. 118 Cost. viene meno. Accanto a ciò, va poi considerato che nel nuovo Titolo V Cost. scompare la categoria degli “altri enti locali” che nel previgente sistema costituzionale potevano essere titolari di “funzioni di interesse esclusivamente locale” e, ad un tempo, destinatari della delega di funzioni da parte della regione²⁹.

Questi due fattori, unitamente considerati, costituivano in realtà la spia di una più rilevante questione che investiva le Camere di Commercio in modo ben più radicale rispetto ad altre autonomie funzionali. Se, infatti, per le Università la legge cost. n. 3/2001 non sembrava sortire effetti di grande rilievo continuando l’ambito e lo “statuto d’autonomia” ad essere presidiato dall’art. 33 Cost. e se per le scuole l’ambito della loro autonomia continuava ad essere garantito dalla clausola di salvezza di cui all’art. 117, comma 3 Cost., per le Camere di Commercio e per altri enti pubblici aventi analoghi caratteri (come ad es. gli ordini professionali) la revisione della seconda parte della Costituzione sembrava porre nel dubbio la stessa sopravvivenza del loro carattere qualificante di enti pubblici esponenziali dei gruppi sociali.

Il che comportava non solo una criticità sul versante amministrativo circa la possibilità per gli enti locali territoriali di provvedere al conferimento delle funzioni amministrative nei confronti delle Camere di Commercio ma anche un più grave problema sotto l’aspetto della legislazione in relazione

²⁷ A. POGGI, *Le autonomie funzionali*, cit., p. 196 e ss. e p. 271 e ss.

²⁸ Sul punto sia consentito rinviare a P.G. RINALDI, *Le autonomie funzionali*, cit., p. 192 e ss. e 205 e ss..

²⁹ Sul previgente art. 118 commi 1 e 3 Cost. e sul dibattito in ordine alla delimitazione di tale nozione e sui relativi risvolti costituzionali v. per la tesi restrittiva 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, p. 550 ss., e cfr. sul punto per la tesi più ampia di G. VIGNOCCHI, *Gli enti pubblici non territoriali nell’ordinamento regionale*, in *Amministrare*, 1976, p. 1 ss., per la tesi della riserva statale v. S. FOIS, *Enti locali: competenza delle regioni ordinarie per il turismo e l’industria alberghiera*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Giuffrè, Milano 1974, II, p. 1123; in senso diverso F. PIZZETTI, *Sulla nozione di ente locale nel sistema costituzionale*, in *Le Regioni*, 1975, p. 1105 ss.; nonché F. LEVI, *Enti territoriali, enti locali, enti dipendenti dalla regione: appunti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, p. 150 ss..

all'individuazione del soggetto legittimato a disciplinare le Camere di Commercio quali autonomie funzionali.

Nella prima fase di attuazione della riforma la dottrina più attenta alle esigenze del pluralismo aveva dato una lettura “forte” del principio di sussidiarietà orizzontale affermato nell'art. 118 comma 4 Cost.³⁰ ritenendo che la norma costituzionale stabilisse una “sfera di protezione” per le Camere di Commercio imponendo al legislatore di mantenere i compiti e le funzioni svolte dalle categorie di riferimento e di svilupparne l'ambito di competenza³¹. Ulteriori indicazioni in questa prospettiva provenivano poi dalla legge n. 131/2003 (c.d. La Loggia) volta ad attuare la riforma del Titolo V Cost., la quale aveva fissato tra i propri criteri direttivi quello di “garantire il rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale” recependo il principio della riserva “delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale” già codificato dalla legge Bassanini³².

Ma non ci si può nascondere che anche l'ancoraggio all'art. 118 comma 4 Cost. non appariva di per sé sufficiente a garantire pienamente le Camere di Commercio.

In quel frangente anche la giurisprudenza aveva assunto posizioni fortemente differenziate ascrivendo le Camere di Commercio ora alla legislazione statale ora alla legislazione regionale. Così, per un verso, le Camere di Commercio venivano ricondotte -non senza forzature- dal Consiglio di Stato e dalla giurisprudenza contabile alla potestà legislativa esclusiva statale in quanto ritenute rientranti nell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali *ex art. 117 comma 2 lett. g) Cost.* per 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” ovvero nella tutela della concorrenza *ex art. 117 comma 2 lett. e) Cost.*³³ Per altro verso, le Camere di Commercio venivano ascritte

³⁰ Cfr. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit., pp. 28-30; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 77-79 e ID., *Le autonomie funzionali tra riforma del Titolo V Cost. e “riforma della riforma”*, Unioncamere, Roma, 2004, p. 7 e ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale*, cit., p. 53 e ss.; ID., *Il principio di sussidiarietà e il “ripensamento” dell'amministrazione pubblica*, cit., pp. 13 e 14; L. ANTONINI, *Le Camere di Commercio tra attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione e nuova potestà statutaria regionale*, cit., p. 14 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Autonomie funzionali e Camere di Commercio*, cit., pp. 2 e 3; B. CARAVITA DI TORITTO, *Camere di commercio e autonomie funzionali*, cit., pp. 7 e 8.

³¹ CERULLI IRELLI, *Autonomie funzionali e Camere di Commercio*, cit., p. 3

³² V. Part. 2 comma 4 lett. o) e cfr. Part. 7 comma 1 legge n. 131/2003.

³³ In tal senso Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 10 gennaio 2005, n. 150 in *Giustizia-amministrativa.it* che, 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

dalla giurisprudenza dei TAR alla potestà esclusiva regionale in mancanza di una loro espressa individuazione nelle materie di competenza esclusiva dello Stato ovvero di competenza concorrente regionale³⁴.

Occorre attendere l'intervento della Corte Costituzionale per avere una risposta alla questione relativa alla collocazione delle Camere di Commercio nel sistema autonomistico in rapporto al potere legislativo statale e regionale dopo l'approvazione del Titolo V Cost..

Con la sentenza n. 374 del 2007 la Corte Costituzionale risolve un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Liguria in favore di quest'ultima non già affermando la potestà legislativa regionale in materia di Camere di Commercio ma riconoscendo la potestà legislativa statale sull'ordinamento delle Camere di Commercio attraverso la c.d. "chiamata in sussidiarietà"³⁵.

In un contesto complesso caratterizzato da un intreccio di competenze statali e regionali, la Corte Costituzionale fornisce al problema della collocazione costituzionale delle Camere di Commercio una risposta equilibrata in quanto applica per la prima volta la "chiamata in sussidiarietà" anche ai profili organizzativi e ordinamentali di un ente ma ne circoscrive l'ambito e i limiti attraverso la proporzionalità richiedendo la previa intesa con le regioni³⁶.

Secondo la Corte, infatti, l'intervento statale in materia di Camere di Commercio "deve comunque essere proporzionato all'esigenza di esercizio unitario a livello statale delle funzioni di cui volta per volta si tratta" di talché "sotto questo profilo, 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" mentre "è invece eccessivo - in un contesto in cui comunque è la Regione ad esercitare sia la

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". 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 *Lexitalia.it*, n. 5/2005, pp. 5-6.

Nella medesima prospettiva si era mossa anche la giurisprudenza contabile reputando che "le 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" (Corte dei Conti Sez. Giur. Regione Calabria, sentenza 7 febbraio 2002, n. 71).

³⁴ 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".

³⁵ Corte Costituzionale, sentenza 9 novembre 2007 n. 374 su cui v. P.G. RINALDI, *Le Camere di Commercio nel sistema autonomistico dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2008, n. 2, p. 358 e ss.; S. MABELLINI, *La competenza ordinamentale sulle Camere di Commercio attratta in sussidiarietà: la Corte dà ragione... alla Regione, ma conferma la spettanza allo Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, n. 6, pp. 4175-4182; L. ANTONINI, *Il posizionamento istituzionale delle Camere di commercio dopo la sentenza n. 374 del 2007*, in *Federalismi.it*, n. 24/2009 e G. ARMAO, *Il seguito (normativo ed amministrativo) alla sentenza della Corte costituzionale 5 novembre 2007, n. 374*, in *Federalismi.it*, n. 24/2009.

³⁶ Su cui sia consentito rinviare a P.G. RINALDI, *Le Camere di Commercio nel sistema autonomistico*, *cit.*, pp. 364-366.

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 nazionale³⁷.

L'intervento della Corte non tocca direttamente il profilo dell'autonomia ma consente di risolvere il problema della collocazione costituzionale delle Camere di Commercio rendendo più plausibile la loro riconducibilità nell'ambito della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 ultimo comma Cost.³⁸ e garantendo per questa via anche l'autonomia funzionale della Camera di Commercio.

4. La seconda riforma delle Camere di Commercio nel d.lgs. n. 23/2010

Nel 2010 il legislatore avvia una seconda riforma delle Camere di Commercio con la finalità di adeguare la legislazione delle Camere di Commercio al mutato quadro costituzionale successivo all'approvazione del Titolo V Cost. e alla crisi economica che ha investito l'Italia e l'Europa negli anni precedenti.

Il d.lgs. n. 23 del 2010 si prefigge una complessiva modernizzazione e una razionalizzazione dell'ordinamento camerale disegnato dalla legge n. 580/93³⁹.

La principale novità sul piano istituzionale è rinvenibile nell'esplicito riconoscimento che il d.lgs. n. 23/2010 compie delle Camere di Commercio quali "enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono .. sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali"⁴⁰.

L'autonomia riconosciuta alle Camere di Commercio viene sviluppata anzitutto nel rapporto con lo Stato e le regioni attraverso il rafforzamento del sistema camerale a rete, articolato su più livelli⁴¹. A ciò fa

³⁷ C.Cost. sent. n. 374/2007, punto 3 *in diritto*.

³⁸ ANTONINI, *Il posizionamento istituzionale delle Camere di Commercio*, cit., p. 6.

³⁹ Sulla riforma del d.lgs. n. 23 del 2010 e le modifiche alla legge n. 580/93 v. l'approfondimento su "Le autonomie funzionali e la revisione della legge 580" dedicato dalla rivista *Impresa & Stato*, n. 88, 2010, p. 14 e ss. e i contributi ivi pubblicati nonché il *Focus* del Consiglio Regionale del Piemonte su "La riforma delle Camere di Commercio: il d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 23" a cura di C. PAROLA e N. CARDONE (29 marzo 2010) consultabile in http://www.cr.piemonte.it/dvd/infoleg/focus/2010/n.29_Riforma_Camere_Commercio.pdf nonché il quaderno su "La riforma delle Camere di Commercio" a cura dell'Unioncamere in *I quaderni di Sviluppo n. 1*, dicembre 2010 consultabile in <https://www.unioncamere.gov.it/P42A711C134S123/i-quaderni-di-sviluppo---n-1--dicembre-2010.htm>.

⁴⁰ Art. 1 d.lgs. n. 23/2010 su cui v. E. BALBONI, *Un rinnovato ruolo nel sistema dell'economia locale per le camere di commercio riformate*, in *Impresa & Stato*, n. 88, 2010, p. 27 e ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Dopo la riforma, un'ulteriore sfida*, in *Impresa & Stato*, n. 88, 2010, p. 22 e ss. e G. SAPELLI, *La sovranità funzionale*, ivi, p. 20 e ss..

⁴¹ La rete del sistema camerale è articolata su più livelli: nelle unioni regionali in cui sono associate le Camere di Commercio e di cui possono avvalersi per lo svolgimento di compiti comuni nell'ambito del territorio regionale di riferimento, le quali divengono per tale motivo i soggetti interlocutori privilegiati con la regione; e nell'Unioncamere, riconosciuta quale ente con personalità giuridica di diritto pubblico, che formula direttive ed indirizzi agli organismi del sistema camerale (cfr. artt. 6 e 7) su cui v. B. CARAVITA DI TORITTO, *Dopo la riforma, un'ulteriore sfida*, cit., p. 25.

riscontro sul piano sostanziale il riconoscimento della potestà regolamentare accanto a quella statutaria⁴², una maggiore trasparenza delle procedure di costituzione dei consigli camerali⁴³ e l'attribuzione di nuove funzioni, alcune delle quali derivanti dalla trasformazione di attività precedentemente svolte in forma eventuale (come ad es. la costituzione di commissioni arbitrali e conciliative, la predisposizione di contratti tipo tra imprese, il controllo sulle clausole inique ecc.) altre derivanti dall'attribuzioni di nuovi compiti volti alla promozione dell'innovazione tecnologica (quali ad es. la realizzazione del Registro delle imprese informatico, la promozione della firma digitale e della pec ecc.) finalizzati ad accrescere la competitività delle economie locali⁴⁴.

La dottrina ha salutato con grande favore la riforma del 2010 sottolineando il rinnovato ruolo delle Camere di Commercio nel sistema delle economie locali⁴⁵. Retrospectivamente si può però affermare che questo contenuto della riforma, per quanto centrale, è stato forse troppo enfatizzato rispetto ad altri elementi che andrebbero unitariamente considerati nel quadro complessivo della riforma del 2010.

Va infatti osservato che la finalità perseguita dalla riforma (la modernizzazione dell'ordinamento camerale) si è sviluppata anche lungo diverse direttrici: attraverso il riordinamento del sistema di vigilanza sulle Camere di Commercio e l'introduzione di meccanismi volti ad aumentare l'efficienza e a ridurre i costi.

Per un verso, il sistema della vigilanza sulle Camere di Commercio, che era stato semplificato e alleggerito dal d.lgs. n. 112/98, è ridefinito per essere adeguato alla riforma costituzionale. Formalmente, si stabilisce che la vigilanza sulle Camere di Commercio, sulle unioni e sulle aziende speciali sia esercitata dallo Stato e dalle regioni nell'ambito delle rispettive competenze costituzionali. Ma in concreto l'esercizio della vigilanza da parte dello Stato sull'attività amministrativo-contabile è definito in modo piuttosto stringente dal decreto. È sufficiente considerare che al MISE è rimessa la definizione in via regolamentare delle modalità di gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di Commercio e la possibilità di ispezioni congiunte con il MEF⁴⁶.

L'attribuzione della vigilanza amministrativo-contabile al MISE -da definirsi in via regolamentare- rappresenta uno dei contenuti più delicati della riforma del 2010, potendo detto potere ministeriale essere esercitato in contrasto con l'autonomia riconosciuta alle Camere di Commercio. Simili previsioni possono

⁴² Art. 3 d.lgs. n. 23/2010.

⁴³ Cfr. gli artt. 10 – 16 della legge n. 580/93 modificati dal d.lgs. n. 23/2010.

⁴⁴ Cfr. gli artt. 2 e 8 della legge n. 580/93 modificati dal d.lgs. n. 23/2010.

⁴⁵ Cfr. F. DARDANELLO, *Le nuove Camere di Commercio*, in *Impresa & Stato*, n. 88, 2010, p. 17 e ss. e G. MAIFREDA, *Autonomia, autonomie funzionali, autonomie locali*, *ivi*, p. 98 e ss..

⁴⁶ V. l'art. 4 e cfr. l'art. 4 *bis* del d.lgs. n. 23/2010.

essere ritenute compatibili con l'assetto delle Camere di Commercio nella misura in cui le stesse non determinino una compressione dell'autonomia funzionale loro riconosciuta.

Per altro verso, la modernizzazione dell'ordinamento camerale è perseguita anche attraverso l'introduzione di meccanismi volti ad aumentare l'efficienza incentivando il ricorso su base volontaria all'esercizio associato delle funzioni e prevedendo strumenti di contenimento della spesa e di riduzione dei costi⁴⁷. Tra questi lo strumento più rilevante è rappresentato dall'introduzione del c.d. "patto di stabilità" con cui si richiede alle Camere di Commercio, al pari di quanto avviene per gli enti locali territoriali, il rispetto dei vincoli di contenimento di finanza pubblica anche attraverso modalità compensative tra le diverse tipologie di spesa. Va tuttavia osservato che tali misure, per quanto volte alla riduzione dei costi, fissano il raggiungimento di un obiettivo in un quadro di flessibilità lasciando alle singole camere la possibilità di poter assumere le scelte più adeguate nell'ambito dell'autonomia loro riconosciuta⁴⁸.

Per quanto il d.lgs. n. 23/2010 si sviluppi lungo diverse direttrici, complessivamente considerata la riforma riflette una scelta di fiducia del legislatore nei confronti delle Camere di Commercio, giacché assegna a queste ultime la scelta dei modi migliori per assolvere ai compiti che sono stati affidati confidando nella capacità di organizzarsi autonomamente e nella loro responsabilità⁴⁹.

5. Il riordino delle Camere di Commercio disposto dalla riforma Madia. Rilievi critici

Una terza fase per le Camere di Commercio si apre con la legge n. 124 del 2015 (c.d. *legge Madia*), recante la delega al Governo in materia di riorganizzazione della pubblica amministrazione⁵⁰. La riforma dell'ordinamento camerale si iscrive nel contesto della più ampia riforma della pubblica amministrazione avviata dal decreto legge n. 90 del 2014 convertito dalla legge n. 114 del 2014 ed ha l'obiettivo di riordinare profondamente il sistema delle Camere di Commercio per pervenire ad una significativa riduzione dei costi ed al recupero di una maggiore efficienza del sistema camerale⁵¹.

⁴⁷ A tal fine il d.lgs. n. 23/2010 introduce misure di diverso genere, tra cui ad es. lo svolgimento di alcune funzioni in forma obbligatoriamente associata per le camere con meno di 40.000 imprese iscritte ovvero la possibilità di avvalersi in forma associata di un segretario generale titolare di un'altra camera per le camere che non raggiungono un sufficiente equilibrio economico-finanziario e soprattutto l'introduzione per le Camere di Commercio e per le Unioni del "patto di stabilità".

⁴⁸ Così è per l'utilizzo delle modalità compensative tra le diverse tipologie di spesa per il conseguimento degli obiettivi previsti o ancora per la scelta del segretario generale rimessa alla singola camera.

⁴⁹ Cfr. F. DARDANELLO, *Le nuove Camere di Commercio*, cit., p. 19.

⁵⁰ Per un'analisi dei contenuti della riforma introdotta dalla legge 124 del 2015 v. M. GNES, *L'approvazione della legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 2015, pp. 14-17 e i diversi contributi pubblicati sul *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2015, p. 621 e ss..

⁵¹ In senso critico sulle riforme del 2014 e sul ridimensionamento camerale v. G. BORTOLUSSI (a cura di), *Il sistema camerale in Italia. Ruolo, valore e identità*, F. Angeli, Milano, 2014, p. 17 e ss.

Può essere utile sin d'ora tener presente che al 31 dicembre 2014 le Camere di Commercio presenti sull'intero territorio nazionale sono 105 (tra queste 83 Camere hanno meno di 75.000 imprese ed unità locali iscritte e 45 Camere meno di 70 unità di personale) e che il fabbisogno complessivo del sistema camerale ammonta a più di 1.230.000.000 euro. È interessante notare che detto fabbisogno trovava copertura per 822.000.000 euro in entrate derivanti dal diritto annuale e, per il resto, in altre entrate proprie (di cui oltre 250.000.000 euro per diritti di segreteria)⁵². Di talché, a fine 2014 il fabbisogno complessivo delle Camere di Commercio risultava coperto per più dei 2/3 dal diritto annuale versato dalle imprese.

In questo contesto, la legge n. 124/15 dà avvio ad un complessivo processo di riorganizzazione del sistema camerale prevedendo tra i propri criteri direttivi: la riduzione del numero delle Camere di Commercio da 105 a 60 mediante l'accorpamento e la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali con la fissazione di una "soglia dimensionale minima di 75.000 imprese" per singola camera e la presenza di almeno una Camera di Commercio in ogni regione; la riduzione del numero dei componenti degli organi (consigli e giunte) e l'eliminazione dei relativi compensi, salvo che per i revisori dei conti; la rideterminazione del diritto annuale tenuto conto della progressiva riduzione compiuta dal d.l. n. 90/2014⁵³; ed infine, la ridefinizione dei compiti delle Camere di Commercio con l'attribuzione di specifiche competenze anche delegate dallo Stato e dalle regioni⁵⁴. La legge delega richiedeva inoltre che il decreto legislativo del Governo fosse adottato su proposta del MISE previa acquisizione del "parere della Conferenza Unificata" oltre che previo parere del Consiglio di Stato e delle commissioni parlamentari competenti⁵⁵.

Il d.lgs. n. 219 del 2016 dà attuazione alla riforma in due tempi: individuando alcune azioni di riduzione di spesa volte a dare immediata attuazione agli obiettivi fissati dalla legge delega e demandando ad un successivo decreto del MISE, da adottarsi "sentita la Conferenza permanente", il compito di provvedere alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, alla soppressione delle camere interessate dall'accorpamento e all'istituzione delle nuove Camere⁵⁶.

⁵² I dati sono tratti dalla *Relazione preliminare di Analisi di Impatto della Regolamentazione (A.I.R.) sullo schema di decreto legislativo recante "Riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura in attuazione dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015 n. 124"* p. 2 e ss. consultabile in http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.aspx?file=0327_F001.pdf&leg=XVII#pagemode=no.

⁵³ V. l'art. 28 del decreto legge n. 90/2014 e s.m.i..

⁵⁴ V. al riguardo l'art. 10 comma 1 della legge n. 124/2015 e L. FIORENTINO, *L'organizzazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2015, p. 643.

⁵⁵ Cfr. l'art. 10 comma 2 legge n. 124/2015.

⁵⁶ Cfr. l'art. 3 del d.lgs. n. 219/2016.

Così, per un verso, il d.lgs. n. 219/2016 in un'ottica di efficientamento del sistema camerale prevede alcune specifiche azioni con cui si dispone la riduzione del 50% dell'importo del diritto annuale a carico delle imprese⁵⁷; la riduzione del 30% del numero dei consiglieri e la gratuità per tutti gli incarichi degli organi diversi dai collegi dei revisori⁵⁸; la ridefinizione delle funzioni delle Camere di Commercio che vengono analiticamente specificate e tripartite prevedendo accanto alle funzioni necessarie anche funzioni eventuali attivabili in convenzione e funzioni di assistenza e supporto alle imprese in regime di libera concorrenza⁵⁹; una razionalizzazione complessiva dell'organizzazione del sistema⁶⁰ e delle dotazioni organiche di personale⁶¹ ed il rafforzamento della vigilanza amministrativo-contabile rimessa al Ministero dello Sviluppo Economico⁶².

Per altro verso, con il decreto dell'8 agosto 2017 il MISE "sentita la Conferenza Permanente" ha proceduto alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali attraverso l'accorpamento e la riduzione delle Camere di Commercio da 105 a 60⁶³ con il subentro delle nuove Camere alle vecchie in tutti i rapporti giuridici a decorrere dalla data di costituzione dei nuovi consigli e la nomina di commissari *ad acta* cui è stato assegnato il compito di adottare le norme statutarie per la costituzione dei nuovi consigli e svolgere tutte le azioni per la costituzione delle nuove Camere⁶⁴.

Tralasciando per ora i profili di costituzionalità relativi al d.lgs. n. 219/2016 (su cui v. *infra* il § 6), la percezione che si trae dal complessivo processo di riordinamento del sistema camerale avviato dalla legge n. 124/15 e dal d.lgs. n. 219/2016 è di una riforma "calata dall'alto" la cui finalità (*id est*: la razionalizzazione del sistema e il contenimento della spesa) è perseguita attraverso la predeterminazione di criteri rigidi fissati in modo uniforme senza una preventiva valutazione delle diverse situazioni economiche e amministrative locali.

⁵⁷ La progressiva riduzione del diritto annuale era stata prevista dall'art. 28 comma 1 della legge n. 114/2014 di conversione del decreto legge n. 90/2014 il quale aveva disposto che "Nelle more del riordino del sistema delle Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura, l'importo del diritto annuale di cui all'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, come determinato per l'anno 2014, è ridotto, per l'anno 2015, del 35 per cento, per l'anno 2016, del 40 per cento e, a decorrere dall'anno 2017, del 50 per cento".

⁵⁸ V. l'art. 1 comma 1 lett. i) del d.lgs. n. 219/2016 e cfr. l'art. 10 della legge n. 580/93.

⁵⁹ V. l'art. 1 comma 1 lett. b) del d.lgs. n. 219/2016 e cfr. l'art. 2 della legge n. 580/93.

⁶⁰ Attraverso l'accorpamento delle aziende speciali che svolgono compiti simili, la limitazione del numero delle Unioni regionali ed una nuova disciplina delle partecipazioni in portafoglio.

⁶¹ Attraverso un piano complessivo di razionalizzazione delle dotazioni organiche di personale dipendente delle Camere di Commercio con possibilità di realizzare processi di mobilità tra le medesime Camere e definizione dei criteri di ricollocazione presso altre amministrazioni pubbliche, cfr. l'art. 3 del d.lgs. n. 219/2016.

⁶² Viene rafforzata la vigilanza amministrativo-contabile e la disciplina sulla gestione patrimoniale e finanziaria è rimessa al Ministero dello Sviluppo Economico, che attraverso un comitato indipendente di esperti deve valutare le condizioni di equilibrio economico e finanziario e le performance delle Camere di Commercio: v. l'art. 1 comma 1 lett. d) del d.lgs. n. 219/2016 e cfr. art. 4 *bis* della legge n. 580/93.

⁶³ Con il medesimo D.M. è anche stabilita la riduzione delle aziende speciali (da 96 a 58) e la riduzione della dotazione organica di personale (da 8.800 unità a 6.700 unità).

⁶⁴ V. e cfr. l'art. 4 e l'All. B) del D.M. 8 agosto 2017.

Intanto, sul versante del finanziamento l'introduzione del criterio dei c.d. "costi standard" determinati secondo criteri di efficienza (con l'abbandono del criterio di finanziamento dei costi storici) e la stabilizzazione della riduzione del 50% del diritto annuale minano la sostenibilità economica del sistema camerale se si considera che, in parallelo, sono contestualmente abrogati tutti i contributi percepiti dallo Stato e dalle regioni quali corrispettivi per l'esercizio di funzioni attribuite o delegate alle Camere di Commercio⁶⁵. Tale situazione si è accentuata con la legge di bilancio per il 2020 che ha incrementato del 10% il versamento dovuto al bilancio dello Stato dalle Camere di Commercio e disposto il blocco della c.d. spesa a servizio delle imprese⁶⁶.

In secondo luogo, con riguardo al riordino delle funzioni va osservato che, rispetto alla tripartizione introdotta dal d.lgs. n. 219/2016, la definizione delle funzioni principali e necessarie dirette alla categoria delle imprese prima compiuta in termini generali (le "funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese e delle economie locali") è sostituita da un'elencazione analitica in cui compaiono al primo posto le funzioni in materia di pubblicità legale e di tenuta del registro delle imprese e della gestione del fascicolo informatico di impresa e, di seguito, ulteriori specifiche funzioni (come ad es. la valorizzazione del patrimonio culturale o ancora l'orientamento al lavoro e alle professioni) che non appaiono riconducibili alle finalità istituzionali delle Camere di Commercio⁶⁷ e per le quali non è prevista alcuna forma di contribuzione (statale e/o regionale) per assicurarne l'esercizio⁶⁸. Nondimeno, non può trascurarsi che anche le funzioni "di assistenza e supporto alle imprese" attribuite "in regime di libera concorrenza" alle Camere possono risultare problematiche invadendo ambiti di libero mercato in cui operano le imprese.

⁶⁵ La riduzione del contributo del 50% peraltro corre il rischio di determinare uno spostamento dei costi verso i servizi facoltativi a domanda individuale e di tradursi in un aumento degli oneri dei diritti di segreteria.

⁶⁶ La legge 27 dicembre 2019 n. 160 (c.d. *legge di bilancio per il 2020*) ha anche previsto per le Camere di Commercio un incremento del 10% del versamento al bilancio dello Stato -da effettuarsi entro il 30 giugno- rispetto all'importo dovuto alla data del 31 dicembre 2018 (art. 1 comma 593) e disposto, contestualmente, il blocco della c.d. spesa a servizio delle imprese consistente nell'impossibilità di effettuare spese per l'acquisto di beni e servizi per un importo superiore al valore medio sostenuto per le medesime finalità negli esercizi finanziari 2016 - 2018 come risultante dai relativi rendiconti o bilanci deliberati (art. 1 comma 591 e 592).

⁶⁷ V. l'art. 1 comma 1 lett. b) del d.lgs. n. 219/2016 e cfr. l'art. 2 della legge n. 580/93. Nell'individuazione delle nuove funzioni, il d.lgs. n. 216/2019 peraltro sembra dimenticare anche la raccolta degli usi e delle consuetudini compiuta dalle Camere di Commercio, la quale non essendo più menzionata potrebbe far supporre in via interpretativa che tale competenza sia stata sottratta alle Camere di Commercio; su tale problematica per l'idea che la riforma non abbia abrogato sul punto la disciplina precedente cfr. V. FRANCESCHELLI, *Gli usi e la riforma delle camere di commercio*, in G. COCCO – S. LA PORTA, *Il pendolo delle autonomie, tra aspirazioni federalistiche e tentazioni di semplificazione*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 129.

⁶⁸ Si consideri peraltro che, per quanto disposto dall'art. 1 comma 1 lett. b) n. 3 del d.lgs. n. 219/2016 (cfr. ora l'art. 2 comma 2 *bis* della legge n. 580/93) per lo svolgimento di tali funzioni non possano essere richiesti nemmeno oneri aggiuntivi alle imprese al di fuori dei diritti di segreteria.

Sarebbe stato preferibile mantenere una definizione generale delle funzioni principali delle Camere di Commercio in accordo con la vocazione delle Camere quali enti rappresentativi della collettività delle imprese e sviluppare, nell'ambito di questa, il tema dell'innovazione tecnologica⁶⁹ contemplando poi altre specifiche funzioni come eventuali e non obbligatorie.

A ciò fa poi riscontro l'introduzione di un sistema di vigilanza ministeriale piuttosto stringente se si considera che la definizione dei criteri e delle condizioni di equilibrio economico finanziario delle singole Camere e dell'efficacia delle azioni adottate è rimessa ad un decreto del MISE senza prevedere alcuna forma di consultazione da parte delle associazioni imprenditoriali né degli enti territoriali.

Questi mutamenti impressi dalla riforma c.d. Madia appaiono incompatibili con la natura sociale e l'autonomia funzionale riconosciuta alle Camere di Commercio e configurano queste ultime alla stregua di enti strumentali di pubblica amministrazione⁷⁰.

Ma è sul versante esterno che l'impatto della riforma sembra mettere profondamente in crisi le Camere di Commercio.

Alcuni elementi di rigidità sono presenti già nella legge delega, la quale non si limita a disporre la riduzione del numero delle Camere di Commercio (da 105 a 60) ma prevede la possibilità di mantenere in vita le singole Camere di Commercio solo raggiunta una "soglia dimensionale minima di 75.000 imprese" iscritte nel registro camerale, senza tener conto delle peculiarità dei diversi territori.

Se in alcuni casi la rideterminazione delle circoscrizioni interessa territori con caratteristiche omogenee (come ad es. nel caso di Milano e di Monza e Brianza), in molti altri casi l'accorpamento imposto "dall'alto" determina una sorta di "fusione a freddo" tra Camere di Commercio, imponendo l'accorpamento di territori che hanno diverse vocazioni ed un differente tessuto economico e sociale. Che senso ha l'accorpamento in Lombardia della Camera di Commercio di Pavia con quelle di Mantova e di Cremona?⁷¹ In Toscana la fusione delle Camere di Commercio di Lucca, di Massa Carrara e di Pisa e

⁶⁹ Ad es. con riguardo alle funzioni di tenuta del registro che costituiscono l'asset più importante dei sistemi camerali a livello internazionale: cfr. in tal senso il Parere del Consiglio di Stato del 20 ottobre 2016 n. 2155 (p. 28 e ss.) reso sullo schema del decreto legislativo di attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge n. 124/2015.

⁷⁰ Sugli enti pubblici strumentali cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 118 e ss.; e in particolare G. ROSSI, *Enti pubblici*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 118 e ss.; G. ROSSI, *Enti pubblici associativi*, Jovene, Napoli, 1979 e in passato sulla categoria degli enti pubblici corporativi come meri enti strumentali dello Stato v. già C. FADDA – P.E. BENZA, *Note*, in B. WINDSCHEID, *Diritto delle pandette*, (trad. e comm.), I, Utet, Torino, 1888, p. 206 ss.; nonché per la sovrapposizione dei diversi criteri v. G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, trad.it., S.E.L., Milano, 1912, p. 187 che da un lato sottolinea la rilevanza del substrato personale e dall'altro lato considera le corporazioni pubbliche come organi dello Stato.

⁷¹ Si veda la lettera con l'appello delle associazioni imprenditoriali della Provincia di Pavia indirizzata al Ministro Patuanelli e al Presidente Fontana contro l'accorpamento con Mantova e Cremona in *Il Giorno* del 26 ottobre 2020.

l'istituzione di una nuova Camera con sede a Viareggio?⁷² In Calabria l'accorpamento delle Camere di Commercio di Crotona, Catanzaro e Vibo Valentia? O ancora in Puglia la fusione della Camera di Commercio di Taranto con quella di Brindisi?

Va peraltro considerato che l'accorpamento imposto dall'alto comporta una serie di "effetti collaterali". Anzitutto, quello di penalizzare i territori più deboli che hanno un minor numero di imprese e di comprimere la rappresentanza all'interno delle circoscrizioni provinciali. È sufficiente considerare che i componenti del consiglio delle Camere di Commercio sono determinati in base al numero delle imprese e delle unità iscritte nel registro delle imprese⁷³ e, sotto questo aspetto, non sarà certo la formale presenza dei vice Presidenti delle Camere di Commercio accorpate a poter compensare il *deficit* di rappresentanza. In secondo luogo, un siffatto accorpamento può produrre maggiori inefficienze anche sul piano amministrativo piuttosto che ridurle, dato che le Camere di Commercio risultanti dall'accorpamento dovranno dialogare all'interno della propria circoscrizione con diverse Prefetture, più Tribunali e, in alcuni casi, con diverse Autorità Portuali per affrontare e risolvere le problematiche legate ai propri territori.

Il rischio in definitiva è quello di lasciare le imprese prive di una serie di servizi sul territorio e di acuire gli squilibri economici e sociali già presenti all'interno del paese. Mentre in tempi di emergenza sanitaria, come quelli attuali, risulta essenziale poter disporre di un'istituzione sul territorio che possa supportare le imprese e i cittadini favorendo la ripresa economica nel periodo successivo alla pandemia.

6. Gli interventi della Corte Costituzionale sulla riforma Madia e il successivo commissariamento delle Camere di Commercio non accorpate

Il d.lgs. n. 219/2016 viene impugnato in Corte Costituzionale dalle regioni Puglia, Toscana, Liguria Lombardia, le quali sollevano questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto sia l'intero testo del decreto in riferimento al principio di leale collaborazione sia specifiche norme del decreto in riferimento alle diverse competenze regionali.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 261 del 2017 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4 del d.lgs. n. 219/2016 nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano", anziché "previa intesa con detta

⁷²V. l'appello dei Presidenti degli enti camerali di Massa Carrara, Lucca e Pisa in *La Nazione* (Massa Carrara) dell'8 settembre "No all'accorpamento dell'ente camerale"; "Camera di Commercio, fusione-mostro" in *La Nazione* (Pisa) del 12 settembre 2020.

⁷³ Cfr. l'art. 10 della legge n. 580/93 come modificato dall'art. 1 comma 1 lett. i) del d.lgs. n. 219/2016.

Conferenza” mentre dichiara inammissibili e, per altra parte, non fondate le questioni sollevate in riferimento all’intero decreto e quelle promosse in riferimento alle altre disposizioni impugnate.

Secondo la Corte, quali “enti pubblici dotati di autonomia funzionale” le Camere di Commercio “costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l’intervento dello Stato” ma “il catalogo dei compiti da esse espletati (art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall’art. 1, comma 1, lettera b, numero 2, del d.lgs. n. 219 del 2016) rende tuttavia palese che gli stessi sono riconducibili a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti sia residuali delle Regioni”, di talché talora queste funzioni sono “inestricabilmente intrecciate”⁷⁴. Il corollario che ne discende è che l’intervento del legislatore statale dev’essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione nella forma dell’intesa “indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie” (*ex plurimis*, sentenza n. 251 del 2016)⁷⁵.

La premessa del ragionamento non costituisce una novità essendo lo sviluppo di principi già affermati nella precedente giurisprudenza. La novità sta piuttosto nell’applicazione dei principi della sentenza n. 251 del 2016 che era intervenuta sulla legge Madia ritenendo applicabile l’intesa anche nell’ambito della delegazione legislativa⁷⁶. Lo schema è il medesimo della sentenza n. 251 del 2016 ma in questo caso

⁷⁴ Corte Costituzionale, sentenza 13 dicembre 2017 n. 261, punto 3 *in diritto* su cui v. S. BARTOLE, *Intrecci di competenze, legislazione statale e ruolo della Conferenza Stato – Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6, 2017, p. 2801 e ss..

⁷⁵ Cost. sent. n. 261/2017, cfr. punto 3 e punto 12 *in diritto*.

⁷⁶ L’intesa “*si impone quale cardine della leale collaborazione anche quando l’attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell’art. 76 Cost.*” C.Cost. sent. n. 261/2017 punto 6.2.4 *in diritto* e cfr. C.Cost. sent. n. 251/2016 il punto 3 *in diritto*. La sentenza n. 251 del 2016 ha aperto un vasto dibattito suscitando diversi commenti. Tra i commenti critici v. *Anonimo* (apparso a firma J. Marshall), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2016, p. 706 e ss.; G. D’AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice* (23 gennaio 2017), in *Questionegiustizia.it*, in part. par. 4 e 5. Sulle implicazioni e le ricadute della sentenza v. G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità “cautelare”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6, 2016, p. 2226 e ss.; M. GORLANI, *La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti legislativi attuativi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6, 2016, p. 2236 e ss.; L. GENINATTI SATÈ, *Sugli effetti della legge delega dichiarata incostituzionale (e dei decreti legislativi incostituzionali)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6, 2016, p. e 2244 e ss.; R. BIFULCO, *L’onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017, p. 2 e ss.; A. POGGI -G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto* (28 dicembre 2016), in *Federalismi.it*, n. 25/2016, p. 4 e ss.; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni e...l’intendenza seguirà* (10 gennaio 2017), in *Forum di Quaderni Costituzionali*; G. RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)* (2 febbraio 2017), in *Forum di Quaderni Costituzionali*; C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope... allo specchio* (6 febbraio 2017), in *Osservatorioaic.it*, n. 1/2017, p. 3 e ss.; G. AMOROSO, *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni*, in *Foro It.*, 2017, I, p. 473 e ss.; A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?* in *Federalismi.it*, n. 10/2017, p. 2 e ss.; B.G. MATTARELLA, *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2017, n. 2, p. 179 e ss.. Per una lettura in linea di continuità con la precedente giurisprudenza cfr. S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l’apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.* (18 gennaio 2017), in *Forum di Quaderni Costituzionali*. Per l’idea che la sentenza n. 251 del 2016 abbia introdotto un’innovazione inevitabile v. A. POGGI, *Corte Costituzionale e principio di “lealtà” nella*

l'applicazione del principio di leale collaborazione riguarda la disciplina degli atti amministrativi (il decreto del MISE) che il Governo doveva adottare in forza del decreto legislativo. Ciò consente alla Corte di circoscrivere l'applicazione del principio di leale collaborazione nella forma dell'intesa alla fase di attuazione della riforma e quindi alla fase di esercizio della funzione amministrativa demandata ad un decreto del MISE e di dichiarare, per tale via, l'illegittimità dell'art. 3 comma 4 del d.lgs. n. 219/2016 nella parte in cui prevede che il decreto del MISE debba essere adottato "sentita la Conferenza permanente" anziché "previa intesa con detta Conferenza"⁷⁷.

L'altra particolarità è che nella sent. n. 261 del 2017 la Corte adotta, sulla scorta della precedente sent. n. 251 del 2016, una concezione procedimentale della leale collaborazione identificata nell'intesa "contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento"⁷⁸, la quale comporta un obbligo di mezzi e di strumenti da impiegare ma non anche un obbligo di risultato come accade invece nell'intesa co-decisione o co-determinazione. In questa prospettiva, la portata del principio di leale collaborazione viene ad essere di molto ridimensionata in quanto il mancato raggiungimento dell'intesa da parte dello Stato è sempre superabile a certe condizioni. Ciò peraltro dà luogo curiosamente ad un paradosso: formalmente l'autonomia regionale sembra essere rafforzata dal pronunciamento della Corte ma sostanzialmente ne esce indebolita, potendo lo Stato comunque prescindere dall'intesa in caso di mancato accordo. Questo aspetto non è banale e merita attenzione perché consente di cogliere gli effetti della sentenza della Corte sul processo di accorpamento delle Camere di Commercio e di comprendere il motivo della successiva dichiarazione di non fondatezza della Corte nella sentenza n. 169 del 2020.

A seguito della pronuncia di incostituzionalità, il MISE ritira il D.M. dell'8 agosto 2017 -con cui era stato approvato il primo piano di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali- e predispone un nuovo decreto per sottoporlo alla Conferenza Stato-Regioni. In realtà, il piano di rideterminazione delle

collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni, in *Federalismi.it.*, n. 19/2017, p. 1 e ss. e cfr. sugli sviluppi del principio di leale collaborazione a seguito della sentenza n. 251/2016 A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 134 e ss..

⁷⁷ Il compito della Corte è stato agevolato nell'occasione anche dalla circostanza che il d.lgs. n. 219/16 aveva richiesto con riguardo all'istituzione delle nuove Camere di Commercio derivanti dalla proposta di due o più camere e per "le modifiche delle esistenti circoscrizioni territoriali" "una delibera adottata a maggioranza dei 2/3 dei componenti" delle camere da recepirsi in un "decreto del MISE previa intesa con la Conferenza permanente" Stato regioni autonomie: cfr. l'art. 1 comma 5 della l. n. 580/93. Sui decreti ministeriali, la normazione secondaria e i relativi problemi nel sistema delle fonti v. M. RUOTOLO, *A proposito di regolamenti ministeriali in delegificazione* in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 3/2011, p. 4 e ss.; B. TONOLETTI, *Fuga dal regolamento e confini della normatività nel diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 389 ss; M. MAZZAMUTO, *L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 684 e ss.; sui D.M. e l'applicazione dell'art. 117 co. 6 Cost. nella giurisprudenza costituzionale v. M. MASSA, *I regolamenti ministeriali* in *Federalismi.it*, n. 2/2017, pp. 10-14 nonché N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017, pp. 13-24.

⁷⁸ C.Cost. sent. n. 261/17, punto 12 *in diritto*.

circoscrizioni contenuto nel nuovo decreto ministeriale è identico al precedente: è sufficiente confrontare gli allegati dei due decreti per constatare che gli accorpamenti previsti sono gli stessi⁷⁹. Dopo due incontri in Conferenza Stato-Regioni (del 21 dicembre 2017 e dell'11 gennaio 2018) nei quali non si raggiunge una intesa, il 16 febbraio 2018 il MISE adotta il nuovo D.M. recante l'accorpamento delle Camere di Commercio.

Alcuni commentatori e le Camere di Commercio costituite nel giudizio dinanzi al TAR confidavano in una seconda pronuncia di incostituzionalità da parte della Corte. Ma l'esito del giudizio appariva piuttosto scontato alla luce della sentenza n. 261 del 2017.

Nella sentenza n. 169 del 2020, infatti, la Corte Costituzionale dichiara la questione non fondata ritenendo che l'intesa "non pone un obbligo di risultati ma solo di mezzi" dovendo il principio di leale collaborazione assicurare che "le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze" e potendo, a queste condizioni, essere possibile il superamento del dissenso⁸⁰.

Di qui poi la Corte rigetta il ricorso sollevato considerando "particolarmente rilevante" da parte del Governo "l'attivazione delle procedure per addivenire ad un'intesa sul D.M. di attuazione" ed in particolare la circostanza che in due occasioni (il 21 dicembre 2017 e l'11 gennaio 2018) il Governo avrebbe tentato di raggiungere un accordo con le regioni prima di adottare il nuovo decreto.

A seguito della pubblicazione della sentenza n. 169 del 2020 della Corte Costituzionale, il D.L. n. 104/2020 (c.d. *decreto Agosto*) al fine di accelerare il processo di riorganizzazione delle Camere di Commercio aveva previsto la conclusione di tutti i procedimenti di accorpamento delle Camere di Commercio entro 60 giorni (e quindi entro il 15 ottobre 2020) con l'insediamento delle nuove Camere disponendo, scaduto tale termine, la decadenza degli organi delle camere non accorpate (ad eccezione del collegio dei revisori) e la nomina da parte del MISE -sentita la regione interessata- di un Commissario Straordinario per le Camere non accorpate⁸¹.

Si è aperto un dibattito in sede parlamentare con le audizioni delle Camere di Commercio non ancora accorpate che hanno avanzato diverse proposte di revisione e di proroga della riforma⁸².

⁷⁹ V. l'All. B) del D.M. 16 febbraio 2018 e cfr. l'All. B) del D.M. 8 agosto 2017.

⁸⁰ D'altra parte, nella prospettiva adottata dalla Corte un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità avrebbe comportato il pericolo di "sindacare per due volte il medesimo procedimento legislativo per violazione dello stesso principio": per non aver previsto nel decreto legislativo che il D.M. di attuazione della riforma dovesse essere adottato previa acquisizione della intesa con le Regioni e per aver adottato il D.M. senza il raggiungimento dell'intesa, v. il punto 5.3 *in diritto*.

⁸¹ V. l'art. 61 del D.L. 14 agosto 2020 n. 104.

⁸² Le audizioni si sono svolte il 9 settembre 2020 presso la 5a Commissione (Bilancio) del Senato.

Va peraltro osservato che il D.L. n. 104/2020, imponendo la conclusione degli accorpamenti con l'insediamento delle nuove Camere di Commercio entro i 60 giorni successivi, correva il rischio di determinare effetti irreversibili sulle Camere interessate dall'accorpamento, precludendo al Parlamento di potersi esprimere per tempo o di poter emendare il decreto in sede di conversione.

In conseguenza dell'emergenza sanitaria da Covid-19, la legge di conversione del D.L. *Semplificazioni* ha poi prorogato al 30 novembre 2020 il termine "per la conclusione dei procedimenti di accorpamento"⁸³. Senonché anche dopo tale proroga il legislatore non è più intervenuto per emendare gli accorpamenti previsti in sede ministeriale e il MISE ha proceduto con propri decreti a nominare i Commissari straordinari per il compimento degli atti necessari alle operazioni di accorpamento e di costituzione delle nuove Camere di Commercio⁸⁴.

7. (Segue): Accorpamenti delle Camere di Commercio e riduzione della spesa

Quanto precede induce ad interrogarsi sul raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal legislatore e sul risparmio di spesa conseguito, dovendosi chiedere se gli accorpamenti delle Camere di Commercio imposti dalla riforma abbiano effettivamente comportato una riduzione dei costi.

Secondo quanto affermato da Unioncamere nell'audizione svoltasi presso la Commissione Bilancio del Senato in data 1 settembre 2020 gli accorpamenti starebbero portando "risultati di efficientamento e risparmi concreti". In particolare, da un'indagine effettuata attraverso questionari di rilevazione su 15 nuove Camere di Commercio che accorpano 36 Camere di Commercio *ante* riforma, per effetto degli accorpamenti il sistema camerale risparmierebbe "ogni anno oltre 50 milioni di euro in minori costi di gestione" con una riduzione dei costi in media pari al 10% e questo risparmio tornerebbe a vantaggio delle imprese⁸⁵.

⁸³ V. l'art. 40 comma 12 *bis* del D.L. n. 76/2020 conv. con mod. dalla legge 11 settembre 2020 n. 120.

⁸⁴ Si vedano per l'anno 2020 i decreti adottati dal MISE ai sensi dell'art. 61 comma 2 del Decreto legge 14 agosto 2020 n. 104 ed in particolare: il Decreto del Ministro dello sviluppo economico 27 novembre 2020 recante la "nomina del Commissario straordinario della CCIAA di Pavia"; il D.M. 11 novembre 2020 recante la "nomina del Commissario straordinario della CCIAA di Novara"; il D.M. 11 novembre 2020 recante la "nomina del Commissario straordinario della CCIAA del Verbano Cusio Ossola"; il D.M. 11 novembre 2020 recante la "nomina del Commissario straordinario della CCIAA di Mantova"; il D.M. 11 novembre 2020 recante la "nomina del Commissario straordinario della CCIAA di Cremona"; il D.M. 11 novembre 2020 recante la "nomina del Commissario straordinario della CCIAA di Viterbo"; il D.M. 11 novembre 2020 recante la "nomina del Commissario straordinario della CCIAA di Trapani".

Nell'anno 2021 il MISE ha poi proceduto ad adottare il D.M. 11 gennaio 2021 recante la "nomina del Commissario straordinario della CCIAA di Pisa"; il D.M. 11 gennaio 2021 recante la "nomina del Commissario straordinario della CCIAA di Lucca"; il D.M. 11 gennaio 2021 recante la "nomina del Commissario straordinario della CCIAA di Massa Carrara"; il D.M. 20 gennaio 2021 recante la "nomina del Commissario straordinario della CCIAA di Crotone" e il D.M. 20 gennaio 2021 recante la "nomina del Commissario straordinario della CCIAA di Vibo Valentia".

⁸⁵ L'indagine compiuta da Unioncamere è riportata nel documento (Atto Senato 1925 Conversione in legge del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia) consultabile in

In realtà, da un'analisi dei conti economici delle Camere di Commercio presenti in Italia compiuta dall'ISTAT per gli anni 2014-2017 fondata sulla rilevazione delle principali voci di provento e di costo dei bilanci consuntivi emerge come nel periodo considerato il risparmio di spesa delle Camere di Commercio sia derivato dal “taglio” del diritto annuale che costituisce la principale fonte di sostentamento delle Camere di Commercio, il quale a partire dal 2014 è stato progressivamente ridotto nel triennio considerato sino a oltrepassare la soglia del 50% nel 2017⁸⁶.

Accanto a ciò vi è poi una seconda considerazione che appare dirimente rispetto all'asserito risparmio di spesa derivante dagli accorpamenti.

Se si confrontano i dati delle Camere di Commercio non accorpate con quelle risultanti dall'accorpamento, è interessante osservare come nel triennio 2014-2017 la riduzione dei costi conseguita dalle Camere di Commercio non ancora accorpate sia sostanzialmente equivalente in termini percentuali a quella delle Camere di Commercio aggregate⁸⁷. Prendendo in esame i dati delle voci relative alle spese per il personale, alle spese di funzionamento e agli interventi economici dell'anno 2014, la riduzione dei costi risulta confermata anche nell'anno 2018, l'ultimo disponibile in base ai dati Istat.

Gli asseriti 50 milioni di euro di risparmio di spesa non sono perciò derivati dagli accorpamenti sin qui realizzati ma dal “taglio” a regime del diritto annuale e dalla conseguente riduzione dei costi relativi alle spese di funzionamento delle Camere.

Ciò dimostra che l'accorpamento imposto dall'alto dalla riforma Madia non solo non era necessario ma si è rivelato inutile pure dal punto di vista della riduzione della spesa.

Del resto, risultati di contenimento della spesa si sarebbero potuti conseguire evitando gli effetti collaterali prodotti dalla riforma Madia semplicemente fissando degli obiettivi di contenimento della spesa da raggiungere da parte delle Camere di Commercio. Considerato che il risparmio di spesa deriva dalle misure di riduzione dei costi introdotte dal 2014, sarebbe stato sufficiente prevedere e fissare degli

http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/190/901/UNIONCAMERE.pdf, pp. 6 – 8.

L'indagine compiuta da Unioncamere, rinvenibile nell'Allegato 4) del documento, fa riferimento a questionari di rilevazione compilati da parte di 15 Camere che *ante riforma* accorpavano 36 Camere di Commercio. In tale indagine 13 Camere di Commercio su 15 hanno segnalato una riduzione dei costi per le nuove Camere pari in media al 10% rispetto ai costi di funzionamento delle precedenti Camere, v. p. 29 del documento.

⁸⁶ L'analisi dei conti economici delle Camere di Commercio per gli anni 2014 – 2017 è rinvenibile sul sito dell'ISTAT e consultabile in http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCAR_CONTECON_CC#.

⁸⁷ V. sul punto il documento dalla Camera di Commercio di Massa Carrara trasmesso a seguito dell'audizione svoltasi in Commissione Bilancio al Senato in data 11 settembre 2020, pp. 6 e 7 ove si mette in luce come nel triennio 2014-2017 il taglio del diritto annuale abbia determinato una conseguente riduzione dei costi in media pari al 35%, consultabile in http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/194/701/CAMERE_DI_COMMERCIO.pdf.

obiettivi di contenimento della spesa da raggiungere lasciando che fossero le singole Camere di Commercio a conseguire in autonomia il risparmio di spesa previsto.

Tale correttivo avrebbe consentito di assicurare la rappresentanza e l'autonomia delle Camere di Commercio ed il rapporto con i territori senza con ciò compromettere la riforma del loro ordinamento.

8. Rilievi conclusivi: la crisi delle Camere di Commercio e dell'autonomia funzionale

La riforma Madia ha dato avvio ad una profonda trasformazione dell'ordinamento camerale che ha messo in crisi il ruolo delle Camere di Commercio e la stessa autonomia funzionale loro riconosciuta.

La crisi che investe le Camere di Commercio si muove su piani diversi destinati ad intrecciarsi.

Un primo piano coinvolge direttamente l'assetto e la configurazione delle Camere di Commercio come autonomie funzionali.

Se si guarda retrospettivamente all'evoluzione dell'ordinamento camerale -dalla legge n. 580/93 alla riforma Madia che sta per completarsi- l'impressione che si trae è quella di una trasformazione in atto delle Camere di Commercio da enti esponenziali delle comunità delle imprese in enti strumentali di pubblica amministrazione.

Ciò emerge da una serie di indici che appaiono sul piano sostanziale incompatibili con la natura sociale delle Camere di Commercio e con il regime dell'autonomia funzionale loro riconosciuta, ed in particolare, dalla vigilanza del MISE particolarmente penetrante, che è esercitabile con semplice decreto ministeriale senza criteri predefiniti e senza alcuna forma di consultazione; dall'espunzione delle "funzioni necessarie" dirette alla categoria delle imprese (*id est*: le "funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese e delle economie locali") e dall'attribuzione di ulteriori compiti aggiuntivi che vanno al di là degli scopi istituzionali delle Camere di Commercio e, correlativamente, dall'adozione di una serie di misure che minano alla base la sostenibilità economica del sistema camerale, tra cui la rilevante riduzione del finanziamento del diritto annuale, la soppressione dei trasferimenti statali e regionali e la riduzione della capacità di autofinanziamento delle Camere di Commercio. Il che deve indurre a riflettere ove si consideri che tale trasformazione rispecchia un modo di essere dell'ordinamento complessivo e costituisce un indice del tasso di democraticità che in esso è realizzato⁸⁸.

Vi è poi un secondo piano della crisi che coinvolge le Camere di Commercio sul versante esterno nel rapporto con i rispettivi territori.

L'accorpamento delle Camere di Commercio imposto dalla riforma Madia non solo non produce alcun significativo risparmio di spesa ma porta con sé alcuni "effetti collaterali" tra cui quello di penalizzare i

⁸⁸ Cfr. F. BENVENUTI, *L'amministrazione indiretta*, in *Scritti giuridici*, III, Vita e Pensiero, Milano, 2006, p. 2003.

territori più deboli comprimendo la rappresentanza all'interno delle circoscrizioni provinciali, con la conseguenza di acuire gli squilibri economici e sociali all'interno del paese.

In molti casi l'accorpamento delle Camere di Commercio imposto dall'alto avrà l'effetto di lasciare sguarniti di rappresentanza territori che hanno caratteristiche e peculiarità diverse, generando inefficienze sul piano amministrativo e lasciando le imprese prive di una serie di servizi sul territorio. Basti pensare all'accorpamento delle Camere di Commercio di Lucca, Massa Carrara e Pisa volto alla creazione della Camera di Commercio della Toscana Nord Ovest con sede a Viareggio che impone una fusione di ambiti territoriali non omogenei senza tener conto delle specificità dei singoli territori, caratterizzati da distretti economici e realtà sociali molto diversi tra loro; o alla fusione delle Camere di Commercio di Taranto e di Brindisi che vedrà la nuova Camera di Commercio costretta ad interloquire con diverse istituzioni (con due Prefetture, due diverse Autorità Portuali) per poter affrontare le problematiche delle differenti realtà industriali e territoriali.

Mentre in tempi di emergenza sanitaria risulta essenziale poter disporre di un'istituzione sul territorio che possa supportare le imprese e i cittadini favorendo la ripresa economica nel periodo successivo alla pandemia.

Allo stato attuale questa trasformazione sembra giungere al completamento con il commissariamento delle Camere di Commercio non ancora accorpate e potrebbe assumere in futuro carattere di stabilità.

Non sappiamo se questa crisi in atto sia destinata a determinare effetti per così dire irreversibili sull'ordinamento delle Camere di Commercio e sull'autonomia funzionale loro riconosciuta.

Se si guarda all'esperienza della fusione dei Comuni, è realistico immaginare che difficilmente si riuscirà a tornare indietro una volta portato a compimento il processo di accorpamento con il riassetto degli uffici, dei contingenti di personale ed il conferimento di beni immobili e delle partecipazioni alle nuove Camere di Commercio.

Nondimeno, la storia ci mostra come, anche quando sembravano destinate ad essere espunte dall'ordinamento -come nel contesto del trasferimento di funzioni disposto dal D.P.R. n. 616/77- le Camere di Commercio siano riuscite a rinascere come l'araba fenice dalle proprie ceneri e a rinnovarsi assumendo un rilevante ruolo come organizzazione di intermediazione tra i pubblici poteri, la comunità delle imprese e i rispettivi territori.

Ma una simile inversione di rotta, perché avvenga, richiederà un intervento correttivo del legislatore, l'unico in grado di porre rimedio agli effetti dirompenti della riforma Madia.