

# ***FOCUS***

## ***La riforma delle Camere di commercio: il d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 23***

**29**

***29 marzo 2010***

*Direzione Segreteria dell'Assemblea Regionale*

*Adriana Garabello*

*Settore Studi, documentazione e Supporto Giuridico Legale*

*Aurelia Jannelli*

*a cura di Claudia Parola e Nicola Cardone*

*Realizzazione grafica:*

*Simonetta Morreale*

## **Indice**

<i>Premessa</i> .....	4
-----------------------	---

### **Capitolo I**

#### **Il percorso per il riconoscimento dell'autonomia funzionale delle Camere di commercio**

<b>1. IL CONCETTO DI AUTONOMIA FUNZIONALE</b> .....	<b>7</b>
<b>2. LA NATURA GIURIDICA DELLE CAMERE DI COMMERCIO: BREVE EXCURSUS NORMATIVO</b> .....	<b>8</b>
<b>3. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 477 DEL 2000</b> .....	<b>11</b>
<b>4. IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE EX ART. 118, COMMA 4 DELLA COSTITUZIONE E IL PROCESSO DI REVISIONE DEGLI STATUTI REGIONALI</b> .....	<b>13</b>

### **Capitolo II**

#### **Il problema del riparto di competenza legislativa in tema di ordinamento delle camere di Commercio**

<b>1. L'ORIENTAMENTO DELLA DOTTRINA</b> .....	<b>17</b>
<b>2. IL CONSIGLIO DI STATO E IL TAR</b> .....	<b>19</b>
<b>3. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 374 DEL 2007</b> .....	<b>21</b>

### **Capitolo III**

#### **La riforma del sistema camerale: il D.Lgs. 15 febbraio 2010 n. 23**

<b>1. LA LEGGE 580 DEL 1993: BREVI CENNI</b> .....	<b>28</b>
<b>2. LA LEGGE DELEGA E LE FINALITÀ DELLA RIFORMA</b> .....	<b>30</b>
<b>3. LE LINEE PORTANTI DELLA RIFORMA</b> .....	<b>32</b>
3.1. Natura giuridica.....	32
3.2. Funzioni .....	34

3.3. Potestà statutaria e regolamentare.....	35
3.4. Gli organi .....	35
3.4. 1. <i>Il consiglio camerale</i> .....	35
3.4.1.1. Composizione e funzioni del consiglio camerale.....	35
3.4.1.2. Procedimento di costituzione del consiglio, requisiti per la nomina e cause ostative.....	37
3.4.1.3. Scioglimento dei consigli.....	39
3.4.2. <i>La Giunta</i> .....	40
3.4.3 <i>Riunioni e deliberazione del consiglio e della giunta camerali</i> .....	41
3.4.4. <i>Il presidente</i> .....	42
3.4.5. <i>Il collegio dei revisori</i> .....	42
3.5. Il segretario generale .....	43
3.6. Unioni regionali .....	44
3.7. Unioncamere .....	45
3.8. Registro delle imprese.....	46
3.9. Vigilanza e presentazione della relazione sull'attività del sistema camerale .....	47
3.10. Finanziamento delle camere di commercio .....	48
<b>4. DISPOSIZIONI DI COORDINAMENTO, TRANSITORIE E FINALI .....</b>	<b>50</b>

## *Premessa*

Le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura sono state protagoniste di un processo di profonda trasformazione, che, nel corso degli anni, ne ha visto il passaggio da enti pubblici ad autonomie funzionali.

Si tratta di un processo caratterizzato da alcune tappe fondamentali sia a livello legislativo che giurisprudenziale, il cui epilogo è rappresentato dall'entrata in vigore del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23 “*Riforma dell'ordinamento relativo alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in attuazione dell'articolo 53 della legge 23 luglio 2009n. 99*”.<sup>1</sup>

Al fine di meglio comprendere la portata della riforma posta in essere dal citato decreto legislativo, il presente *Focus* prende in esame non soltanto le novità introdotte dal testo normativo ma anche alcune problematiche pregresse sulle quali si era dibattuto in dottrina e in giurisprudenza.

Per inquadrare l'argomento la trattazione inizia con una serie di riflessioni sulla questione del riconoscimento dell'autonomia funzionale degli enti in questione, evidenziando il dibattito in precedenza emerso per comprendere la natura giuridica e il corretto collocamento delle Camere di commercio all'interno dell'ordinamento.

Il testo prosegue con un *excursus* normativo nel quale si descrivono le tappe intervenute nell'evoluzione storica del sistema camerale: la legge 580/1993 che ha riformato il sistema camerale, a cui è seguita la legge 59/1997 con la quale, da un lato, si è affermato il principio di sussidiarietà e, dall'altro, si è legittimato il principio di “autonomia funzionale”, in seguito ripreso nei decreti legislativi 112/1998 e 300/1999.

Il *Focus* prosegue con una disamina del mutato quadro costituzionale successivo all'approvazione del novellato Titolo V della Costituzione che ha aperto nuovi spazi di intervento per il riconoscimento dell'autonomia funzionale delle Camere di commercio attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, comma quarto della Costituzione nonché a seguito della loro valorizzazione nelle nuove carte statutarie.

La trattazione continua evidenziando i principi emersi dalle pronunce della Corte costituzionale: la sentenza n. 477 del 2000 e, la più recente, n. 374 del 2007 che hanno affermato, da un lato, un chiaro riconoscimento dell'autonomia funzionale delle Camere di

---

<sup>1</sup> Il testo è pubblicato sulla G.U. n. 46 del 25 febbraio 2010.

Commercio, dall'altra una soluzione al dibattuto problema del riparto di competenza legislativa ex art. 117 Cost..

Per finire viene effettuata una disamina della riforma della disciplina delle Camere di commercio introdotta dal decreto legislativo 23 del 2010 emanato in attuazione dell'art. 53, comma 1 della c.d. Legge Sviluppo che delegava il Governo ad adottare un decreto legislativo entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (15 febbraio 2010).

Con il decreto su citato il legislatore ha inteso dare attuazione sia ai principi espressi nel Titolo V della Costituzione, sia a quelli di semplificazione amministrativa, trasparenza e snellimento delle procedure al fine di valorizzare l'autonomia delle Camere di commercio, il raccordo con le Regioni e la funzione di indirizzo del Ministero dello Sviluppo Economico per garantire l'uniformità delle funzioni fondamentali sul tutto il territorio nazionale.

In tale ottica vengono semplificate le modalità per la costituzione degli organi, rendendo più trasparenti e verificabili le procedure e si rende obbligatoria l'adesione delle Camere di commercio alle Unioni regionali delle Camere di commercio, valorizzando il raccordo con le Regioni anche attraverso lo strumento degli accordi di programma.

Tra le novità più rilevanti del decreto si evidenzia la definizione delle camere di commercio non più come "enti autonomi di diritto pubblico" ma come "enti pubblici dotati di autonomia funzionale" nonché il rafforzamento dell'Unioncamere, con un loro raccordo con le amministrazioni centrali, le regioni e gli enti territoriali.

Il testo del *Focus* presenta una struttura che spera di essere agile e sintetica, adatta alle esigenze di coloro che necessitano di un'analisi sui punti più controversi della disciplina dell'ordinamento camerale nonché di una rapida ma esaustiva informazione sulle novità apportate dal decreto legislativo di riforma dell'ordinamento delle Camere di commercio.

# **Capitolo I**

## **Il percorso per il riconoscimento dell'autonomia funzionale delle Camere di commercio**

Prima di procedere all'illustrazione del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23 *“Riforma dell'ordinamento relativo alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in attuazione dell'articolo 53 della legge 23 luglio 2009n. 99”* si è ritenuto opportuno evidenziare i principali nodi critici e le carenze nella legislazione che hanno reso necessario l'intervento di riforma volto a razionalizzare il quadro giuridico-legislativo.

Considerato che una delle questioni maggiormente dibattute in dottrina e in giurisprudenza è stata quella del riconoscimento dell'autonomia funzionale delle Camere di commercio, di seguito verrà analizzata la problematica in precedenza emersa in merito alla natura giuridica e al corretto collocamento degli enti in esame all'interno dell'ordinamento giuridico.

A tal fine verrà di seguito brevemente analizzato il concetto di autonomia funzionale per poi soffermarsi, attraverso un breve *excursus* normativo, sulla questione della natura giuridica delle Camere di commercio: infatti la loro qualificazione come “autonomie funzionali” non si è solo consolidata in dottrina ma si è anche radicata nell'ordinamento giuridico con diversi riferimenti legislativi già prima dell'espresso riconoscimento in tal senso con il d.lgs. 23 del 2010.

La trattazione prosegue con un approfondimento sulla sentenza della Corte costituzionale n. 477 del 2000 che ha fornito un importante contributo nel delineare la configurazione istituzionale delle Camere di commercio.

L'argomento è stato, infine, inquadrato alla luce dell'avvenuta riforma del Titolo V, parte seconda della costituzione che sancisce l'importante principio della sussidiarietà orizzontale all'art. 118, comma quarto della Costituzione e che, attraverso l'approvazione dei nuovi statuti regionali, incentiva la valorizzazione delle autonomie funzionali.

## 1. IL CONCETTO DI AUTONOMIA FUNZIONALE<sup>2</sup>

Con il termine “**autonomie funzionali**” suole indicarsi - nel nostro ordinamento giuridico - la soggettività di decentramento amministrativo in grado di far fronte ad una mutata concezione di esprimere il rapporto fra realtà pubbliche e private, in conseguenza dei diversi mutamenti legislativi degli anni '90, come enti di partecipazione interna al sistema giuridico-amministrativo.

Per la dottrina ne sono espressione le Camere di Commercio, industria, artigianato ed agricoltura<sup>3</sup> nonché le Università degli Studi, le quali, in un ottica di decentramento amministrativo, con le Regioni e gli Enti locali, sono dotati del conferimento di funzioni e compiti amministrativi da parte dello Stato.

Nel progetto del legislatore riformatore della seconda metà degli anni '90, e di pari passo con le privatizzazioni di molti enti già pubblici, le Camere di commercio e le Università degli Studi “*esercitano localmente in regime di autonomia funzionale*”: è quanto stabilisce il primo testo normativo di riforma in materia, la legge 59 del 1997, (cd. Bassanini 1), nel tentativo di distribuire le diverse funzioni pubbliche all'interno dell'ordinamento, attuando il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo – e dunque anche di partecipazione – sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, come prescritto dall' art. 2 della Carta Costituzionale.

E' stato quindi attuato il principio del pluralismo sociale, da un lato, mentre, per altro verso, con la riforma costituzionale del 2001, pur non menzionandosi direttamente gli organi ad autonomia funzionale, l'introduzione del principio di sussidiarietà a livello orizzontale, - inteso sulla lettera dell'articolo 118, IV comma, della Costituzione, che “*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*”- rappresenta il riconoscimento giuridico attuativo, oltre che di rango costituzionale, del pluralismo associato partecipativo.

Le autonomie funzionali si caratterizzano, in tale contesto, per essere rappresentative di soggetti associati, o comunità di settore condivise da una pluralità di soggetti per il perseguimento di interessi comuni ad essi, ed inoltre per essere dotati di autonomia di organizzazione (cd. autogoverno), non differenziandosi in ciò dagli enti territoriali, i quali

---

<sup>2</sup> Per un' approfondimento in materia si segnala A.M. Poggi, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001.

<sup>3</sup> Sulle Camere di Commercio come autonomie funzionali cfr. P. Bilancia-F. Pizzetti, *Le camere di commercio in Italia e in alcuni paesi dell'unione europea: studio sulle autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma 2000; G. Pastori, *Significato e portata della configurazione delle camere di commercio come autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma 2000; S. Cassese, *Le camere di commercio e l'autonomia funzionale*, Unioncamere, Roma 2000; V. Cerulli Irelli, *Autonomie funzionali e camere di commercio*, 16 giugno 2003, in Astridonline.

invece si distinguono per essere rappresentativi di un'intera comunità di cittadini, residenti su un determinato ambito territoriale.

In merito alla loro natura, privatistica o pubblicistica, esse si caratterizzano come organizzazioni privatistiche alle quali vengono conferite funzioni pubbliche, riconoscendosi, inoltre, in adempimento dell'art. 41 della Costituzione – alle Camere di Commercio – l'interesse pubblico di funzioni e di competenze da esse esercitati nell'interesse della categoria.

Secondo una scelta dibattuta da dottrina e giurisprudenza, la loro organizzazione è alla stregua di enti di natura pubblicistica, sottolineandosi da più parti la necessità che per organizzazioni sorte dal privato sociale la forma privatistica risulterebbe più congeniale.

A tal proposito, la Corte Costituzionale, con le sentenze n. 396/88 e n. 259/90, ha impresso dei limiti alla potestà legislativa nella determinazione di natura pubblica di enti sorti dall'iniziativa privata-sociale.

Purtuttavia, l'autonomia dell'ente non risulta menomata, in quanto come organo di autonomia funzionale esso risulta sottratto al potere di direttiva e controllo del Governo, collocandosi in quanto tale in posizione di indipendenza rispetto a quest'ultimo, la pubblicità operando come attributo meramente formale.

Da un punto di vista finanziario gli enti di autonomia funzionale si caratterizzano per il duplice sostentamento privato- pubblico, derivante - il primo - da contribuzioni da parte della comunità di riferimento, e d'altra parte, per le spese relative alle mansioni conferite e delegate dai pubblici poteri, attingendo dalla contribuzione dei medesimi.

## **2. LA NATURA GIURIDICA DELLE CAMERE DI COMMERCIO: BREVE EXCURSUS NORMATIVO**

Le Camere di Commercio, industria, artigianato ed agricoltura rappresentano le categorie produttive di ciascuna provincia, associando le imprese presenti su un determinato territorio e svolgendo compiti di interesse delle medesime, oltre che di interesse generale ad esse delegati.

Dal contesto normativo precedente alla riforma intervenuta con il d. lgs. 23 del 2010 si desume che le Camere di Commercio hanno **natura di enti territoriali non locali** e che sono da annoverare tra gli **enti autarchici**, in grado cioè di esercitare una potestà amministrativa concernente l'emanazione di atti amministrativi aventi i medesimi caratteri e la stessa efficacia di quelli dello Stato.

Di esse si è occupata, in tempi recenti<sup>4</sup> **la legge 580 del 1993**, la quale all'**art. 2, commi 4 e 5** prevedeva che “ *le camere di commercio, singolarmente o in forma associata, possono, tra l'altro: a) promuovere la costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori ed utenti; b) predisporre e promuovere contratti-tipo tra imprese, loro associazioni ed associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti; c) promuovere forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti; d) costituirsi parte civile nei giudizi relativi ai delitti contro l'economia pubblica, l'industria ed il commercio*”<sup>5</sup>.

La medesima legge al **comma 1 dell'art. 1**, le definiva “**enti autonomi di diritto pubblico** che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali”<sup>6</sup>.

E' poi intervenuta la **legge n. 59 del 1997** che oltre a prevedere espressamente le autonomie funzionali (come formula generale e come regime che caratterizza Università, Camere e Istituzioni scolastiche) le colloca nell'ambito del decentramento amministrativo. Infatti, interviene non solo come modifica del D.P.R. n. 616 del 1977 “*bensì ad indicare una strada di sviluppo del sistema fondata su una logica politico-istituzionale profondamente diversa da quella sottesa a quel provvedimento*”<sup>7</sup>.

Dopo la consacrazione, attraverso la citata legge 59 del 1997, del regime di **autonomia funzionale** attribuito alle Camere di Commercio, il decreto **attuativo n. 112 del 1998** stabilisce il principio del conferimento di funzioni e compiti amministrativi, da parte dello Stato, in un ambito di decentramento di politica amministrativa, alle autonomie funzionali. Lo stesso decreto, nell'ambito della regolamentazione delle Camere di Commercio, ha soppresso i controlli ai quali le medesime erano precedentemente assoggettate, sicchè il Ministro delle attività produttive può svolgere attività di vigilanza su di esse solamente in alcuni ambiti, tra i quali rientra il potere di scioglimento degli organi camerali per gravi motivi di ordine pubblico, la tenuta degli elenchi dei segretari generali e la nomina degli stessi: apparendo, in tal senso, una tendenza legislativa mitigatrice dei poteri di ingerenza pubblica, sostanzialmente “*liberalizzando il regime delle medesime,*

---

<sup>4</sup> Per una disamina della normativa del periodo precedente e dell'evoluzione storica dell'istituto camerale cfr., *ex multis*: P. Voci, *La riforma delle camere di commercio*, Giornale di diritto amministrativo n. 6/1995, pag. 674; R. Fricano, *Le Camere di Commercio in Italia*, Milano, 1994; L. Fiorentino, *Camere di Commercio*, in *Annuario delle autonomie locali per il 1995*, Roma 1994 pag. 67 ; R. Pratesi, *Il riordinamento delle Camere di Commercio*, in *Prime Note*, 1994, I, pag. 330.

<sup>5</sup> Detti articoli sono stati modificati dall'art. 1 del d.lgs. 23/2010.

<sup>6</sup> L'articolo è stato modificato dall'art. 1 del d.lgs. 23/2010.

<sup>7</sup> A. M. Poggi, *La revisione costituzionale delle autonomie funzionali e territoriali*, *Impresa e stato* n. 57 consultabile alla pagina: [http://impresa-stato.mi.camcom.it/im\\_57/poggi.htm](http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_57/poggi.htm).

*che viene così affidato all'autonoma determinazione degli organi di autogoverno di ciascuna Camera di Commercio*<sup>8</sup>

Negli anni successivi altri riconoscimenti sono giunti dal legislatore: dapprima il **d. lgs. n. 300/99** ha escluso che le funzioni attribuite alle autonomie funzionali, oltre che alle Regioni ed agli enti locali, potessero essere oggetto di una riattribuzione alle amministrazioni statali, e dunque centralizzate.

Inoltre, durante i lavori della Commissione Bicamerale, volti alla riforma della seconda parte della Costituzione, l'art. 56 del progetto di legge (cd. bozza Amato) presenta **un esplicito riconoscimento al rispetto delle autonomie funzionali** riconosciute dalla legge, ed introduce il concetto di sussidiarietà, che formerà principio cardine della riforma del V titolo della Costituzione, inserito successivamente nell'articolo 118 della medesima.

Nel novembre del 2000, in attesa del varo del nuovo Titolo V della Costituzione, un chiaro riconoscimento alle autonomie funzionali ed alle Camere di Commercio viene presentato nella **sentenza n. 477/2000** della Corte Costituzionale, di cui si tratterà in seguito.

La **riforma del Titolo V della Costituzione** introduce l'importante **principio della sussidiarietà orizzontale**, collocato nel contesto del ripensamento dell'amministrazione pubblica e cioè "*di un apparato che ha tra le sue missioni essenziali l'effettività dei diritti costituzionalmente garantiti*"<sup>9</sup>. Tale principio si attua in quei settori dell'organizzazione pubblica, nei quali attività di interesse generale e funzioni pubbliche in senso stretto sono stati conferiti dall'ordinamento positivo a organizzazioni originariamente sorte dall'iniziativa privata e sociale e formate da rappresentanze sociali operanti nei settori di competenza, quali le Camere di Commercio.

**L'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione** impone al legislatore di riconoscere e valorizzare le funzioni e le competenze che le autonomie funzionali svolgono nell'interesse delle proprie categorie, favorendo ed incentivando l'iniziativa dei privati singoli ed associati nell'esercizio di attività di interesse generale. Il testo costituzionale, **pur non prevedendo espressamente le autonomie funzionali**, stabilisce una sfera di protezione per esse ed impone al legislatore di svilupparne l'ambito di competenza.<sup>10</sup>

La **legge 131 del 2003** (c.d. legge La Loggia) ha confermato il posto delle autonomie funzionali nel sistema di governo locale ed il loro rapporto con il principio di sussidiarietà

---

<sup>8</sup>V. Cerulli Irelli, *Autonomie funzionali e Camere di commercio*, Relazione al convegno di Unioncamere Toscana - 16.6.2003, Astrid.

<sup>9</sup> A. M. Poggi, *L'autonomia funzionale degli enti*, 11 agosto 2008, Altalex, reperibile alla seguente pagina: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=42298>.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

orizzontale, prevedendo che, nello scrivere i decreti legislativi, il Governo dovrà rispettare anche il principio fondamentale di garanzia del rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, nonché prevedendo espressamente una clausola di salvaguardia e di valorizzazione delle Camere di Commercio.

In definitiva, attraverso il riconoscimento delle autonomie funzionali si è passati da una concezione del pluralismo istituzionale inteso esclusivamente nella dimensione territoriale ad una scelta di processi decisionali più complessi, che per alcuni settori, anche pubblici, possono far capo a soggetti diversi dall'amministrazione statale, da quella territoriale ed anche dal privato.

In questo contesto normativo è da iscrivere la **sentenza n. 374 del 2007** della Corte Costituzionale sulla chiamata in sussidiarietà, pronuncia che ulteriormente riconosce il ruolo delle autonomie funzionali, in generale, e delle Camere di Commercio specificamente, all'interno del nostro ordinamento costituzionale, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo della trattazione.

Le Camere di commercio ricevono, da ultimo, una nuova ed organica disciplina per effetto dell'entrata in vigore del **d. lgs. n. 23 del 2010**, che dopo 16 anni riforma profondamente l'istituto camerale, come verrà illustrato al Capitolo III.

### **3. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 477 DEL 2000**

Come già evidenziato, la nozione di "autonomia funzionale" non si è solo consolidata in dottrina e in numerosi riferimenti legislativi, ma è stata oggetto anche di un importante intervento della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 477 del 2000, ha fornito rilevanti principi sull'argomento.<sup>11</sup>

Con la su citata pronuncia, la Consulta, dirimendo un ricorso di illegittimità costituzionale per mancato adeguamento della legislazione regionale in materia di Camere di commercio, ha fornito un'interessante interpretazione della legge n. 580 del 1993, apportando **un contributo fondamentale volto a sciogliere il nodo della configurazione istituzionale delle Camere di commercio.**

---

<sup>11</sup> Sulla sentenza cfr: A.M. 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*, Giur. It., 2001, p. 1327 ss.; G.P. Rinaldi, *L'autonomia della Camera di commercio dinanzi alla Corte costituzionale*, Le Regioni, 2001, p. 178 ss.; R. Toniatt, *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*, Le Regioni, 2001, p. 198 ss.

La citata pronuncia, nel novembre del 2000, in attesa del varo del nuovo Titolo V della Costituzione, ha fornito un chiaro riconoscimento alle autonomie funzionali e alle Camere di Commercio affermando che, in base alla legge di riforma del 1993, **le Camere di Commercio sono “un ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale che entra a pieno titolo, formandone parte costituente, nel sistema degli enti locali secondo lo schema dell’articolo 118 della Costituzione”**.

In particolare la sentenza ha dichiarato l’incostituzionalità della legge della Regione Trentino Alto-Adige n. 7 del 1982 in due parti: nell’articolo 1 nella parte in cui, definendo la natura delle camere di commercio, omette di qualificarle come enti dotati di autonomia e nell’art. 10, dove sono indicati i poteri del Consiglio camerale, nella parte in cui viene prevista l’approvazione dello statuto dell’ente omettendo di conformarlo alla procedura e ai contenuti previsti dalla legge statale.

Il giudice delle leggi nel ripercorre l’evoluzione normativa delle Camere di commercio evidenzia, rispetto alla riforma degli anni ’90, che gli aspetti più interessanti si fondano:

- a) sulla definizione delle Camere quali “enti autonomi (art. 1, I c) , principio informatore della riforma (...) che, pur nell’ambito della tradizionale struttura della Camere come enti pubblici (...) costituisce, per così dire, un riflesso nel loro regime giuridico dell’autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche a essi facenti capo”;
- b) sulla “configurazione delle Camere non solo come rappresentanti ma, soprattutto, come enti rappresentativi della rete dei soggetti, che costituiscono la struttura dell’economia provinciale”.

Pertanto, l’autonomia e la rappresentatività sono stati individuati dal giudice costituzionale quali “principi informativi” della riforma.<sup>12</sup>

La Consulta ha quindi dichiarato l’illegittimità di una configurazione della Camere di commercio quali “enti locali non territoriali” – contenuta nella legge regionale sottoposta al suo sindacato - in quanto eccessivamente generica e, dunque, compatibile con soluzioni istituzionali negatrici di ogni manifestazione di autonomia propria delle Camere di commercio.

La Corte ha, tuttavia, chiarito la natura di “ente pubblico locale” dotato di autonomia funzionale, di natura non strumentale, non riconducibile né all’amministrazione statale, né a quella territoriale, ufficializzando l’ingresso delle **Camere di commercio a pieno**

---

<sup>12</sup> Cfr. a tale proposito B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 98, che riguardo all’autonomia e rappresentatività delle Camere di commercio, afferma: “si tratta di dati che ne permettono l’iscrizione nelle due categorie delle “formazioni sociali” e delle “autonomie locali”, estendendo così alle Camere di commercio la tutela costituzionale fornita dagli articoli 2 e 5”.

**titolo “nel sistema dei poteri locali, secondo lo schema dell’art. 118 della Costituzione”.**

La pronuncia ha riconosciuto alla **legge n. 580 del 1993 il carattere di “norma fondamentale di riforma economico-sociale”**<sup>13</sup> ai sensi del vecchio testo costituzionale e ha precisato che detta qualificazione “*non significa peraltro che uguale carattere debba essere riconosciuto a tutte le disposizioni della legge dello Stato che determinano la struttura, le funzioni, la composizione e il funzionamento degli organi e disciplinano il rapporto d’impiego del personale delle camere di commercio, con la conseguenza che la legislazione della Regione Trentino-Alto Adige debba conformarsi a esse in ogni loro dettaglio*”.

Infatti, già nel precedente riparto di funzioni legislative, si prospettava l’inaccettabilità di una legislazione regionale che di fatto si sarebbe ridotta “*a mera esecuzione o, al più, integrazione della legge dello Stato, se questa ne prevedesse lo spazio*”. Tuttavia, nella fattispecie, stante il tenore della legge n. 580 del 1993, la Corte ha escluso che detta evenienza potesse verificarsi, in quanto, per l’attività normativa ulteriore necessaria ai fini dell’attuazione delle sue prescrizioni, erano previsti regolamenti governativi e ministeriali.

#### **4. IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE EX ART. 118, COMMA 4 DELLA COSTITUZIONE E IL PROCESSO DI REVISIONE DEGLI STATUTI REGIONALI<sup>14</sup>**

Come già accennato, la Costituzione non ricomprende, nei suoi articoli, le Camere di commercio e nemmeno menziona la locuzione “autonomie funzionali” alla quale queste erano riconducibili, unitamente alle Università, già prima dell’espreso riconoscimento operato dal d. lgs. 23/2010.

Il mancato riferimento alle autonomie funzionali permane, infatti, anche nel testo approvato con la riforma del titolo V della Costituzione congiuntamente alla nuova formulazione degli articoli 117 e 118 – con la scomparsa della categoria degli “*altri enti locali*”, nella quale erano ricomprese le autonomie funzionali, ed in particolare gli enti

<sup>13</sup> La nozione di norma fondamentale di riforma economico-sociale permetteva di stabilire che il vincolo per il legislatore regionale è limitato alle “norme fondamentali” della legge di riforma, cioè a quelle che contengono le opzioni di fondo dell’intervento riformatore. Secondo la giurisprudenza costituzionale, dunque, non tutte le disposizioni costituiscono ‘norme fondamentali di riforma economico-sociale’ “... *ma solo i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono, per i principi enunciati o da esse desumibili*” (cfr. sentenza n. 482 del 1995).

<sup>14</sup> F. Lo giudice, *Sull’art. 118 della Costituzione: la vexata quaestio della sussidiarietà*, Altalex, 29 giugno 2006 reperibile alla seguente pagina:

<http://209.85.129.132/search?q=cache:pUWQP7wmpkJ:www.altalex.com/index.php%3Fidnot%3D34355+art.+118+co+stituzione+camere+commercio&cd=3&hl=it&ct=clnk&gl=it>.

camerali. Infatti, il testo prevede come titolari di funzioni amministrative e di governo della comunità esclusivamente gli enti del governo territoriale, e cioè, accanto allo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni.

Da ciò discendono una serie di **problematiche in relazione alla definizione della natura giuridica** delle Camere di commercio, **alle funzioni ad esse conferite nonché al legislatore (statale o regionale) abilitato a disciplinarne l'ordinamento, l'organizzazione, le competenze e le attribuzioni.**

L'approvazione del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, ha posto al centro del nuovo assetto della funzione amministrativa il principio di sussidiarietà con i correlati principi di differenziazione e adeguatezza.

Il termine sussidiarietà rimanda a due distinti concetti, ovvero alla: sussidiarietà orizzontale intesa come principio ordinatore dei rapporti tra lo stato, le formazioni sociali e gli individui e alla sussidiarietà verticale intesa come criterio di distribuzione delle competenze tra lo stato e le autonomie locali.

Nella sua dimensione verticale, il principio di sussidiarietà possiede un duplice profilo. L'art. 118 Cost., comma 1, ridisegna infatti le funzioni amministrative, attribuendone la titolarità, in via generale, ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, queste siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. E' quindi la stessa natura delle funzioni esercitate a condizionare l'individuazione dell'ente legittimato all'esercizio delle stesse, senza che gli interessi generali vengano pregiudicati dall'assegnazione delle funzioni amministrative ad un ente inidoneo alla loro realizzazione.

In tale contesto devono essere considerate le diversità sostanziali che distinguono in concreto le situazioni degli enti territoriali, tenendo conto di elementi quali le dimensioni demografiche o territoriali, la collocazione geografica e le caratteristiche economiche, in base al principio di differenziazione. La rispondenza al principio di adeguatezza comporta, dal suo canto, una valutazione delle capacità di governo e di amministrazione, delle stesse condizioni di mezzi, strumenti, competenze e professionalità a disposizione dello stesso ente territoriale.<sup>15</sup>

Nella sua **dimensione orizzontale**, la sussidiarietà implica che i poteri pubblici intervengano nei confronti del corpo sociale con l'obiettivo di favorirne l'autonomia, di modo che l'intervento si dispieghi solo qualora la stessa cittadinanza non possa efficacemente provvedere alla realizzazione degli interessi generali.

---

<sup>15</sup> Il comma 2 dell'art. 120 Cost., prevedendo infine il potere sostitutivo del governo centrale di fronte ad inadempienze delle Regioni e degli Enti locali, richiama il principio di sussidiarietà, per cui il livello superiore (ente centrale) interviene quando il livello inferiore (ente territoriale) non è in grado di assolvere alle proprie funzioni.

È in tal senso che il principio viene riconosciuto dall'ultimo comma dell'art. 118 Cost., il quale sancisce che i cittadini singoli, o associati tra loro, possono, mediante autonoma iniziativa, svolgere attività di interesse generale e che lo Stato, le Regioni e gli altri enti locali provvedono a favorirle.

L'art. 118, quarto comma Cost. possiede molteplici significati ed è *“inteso soprattutto a valorizzare l'azione dei privati cittadini singoli ed associati nell'esercizio di attività di interesse generale. Però essa si riferisce anche a quei settori dell'organizzazione pubblica, nei quali attività di interesse generale e anche funzioni pubbliche in senso stretto sono stati conferiti dall'ordinamento a organizzazioni originariamente nate dall'iniziativa privata e sociale e formate da rappresentanze dei soggetti operanti nei settori di competenza”*.<sup>16</sup>.

La riforma del 2001 ha peraltro aperto nuovi spazi di intervento per il **riconoscimento e la valorizzazione dell'autonomia funzionale delle Camere di commercio** dando, ad esempio, nuovo impulso al processo di revisione delle **Carte statutarie regionali**<sup>17</sup> per l'adeguamento dei rispettivi contenuti alla disciplina costituzionale.<sup>18</sup>

Proprio in occasione della redazione dei nuovi Statuti regionali ai sensi dell'art. 123 Cost sono emerse una serie di questioni riguardo alla posizione delle Camere di commercio nei confronti delle regioni e degli enti locali territoriali.

Si ravvisava, infatti, la necessità di riconoscere, negli Statuti regionali, la posizione istituzionale delle Camere, come enti di autonomia funzionale deputati al governo economico in quanto rappresentativi delle categorie produttive di ciascuna provincia. Si poneva, inoltre, il problema della composizione del Consiglio delle autonomie locali previsto dall'art. 123, ultimo comma, Cost., come *“organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”*.

La legislatura regionale 2000-2005 ha visto tutte le regioni ordinarie impegnate nella redazione ed approvazione degli Statuti, ai sensi della legge cost. n. 1 del 1999.

Passando in rassegna gli Statuti regionali si osserva l'inserimento tra i principi generali di quello del pluralismo, del principio di partecipazione e della sussidiarietà.

---

<sup>16</sup> V. Cerulli Irelli, *Autonomie funzionali e Camere di commercio*, Relazione al convegno di Unioncamere Toscana - 16.6.2003, Astrid. L'autore precisa che *“ si tratta sicuramente delle Camere di commercio, degli ordini professionali, delle organizzazioni sportive, delle organizzazioni religiose, e così via, organizzazioni tutte espressioni di categorie settoriali, e deputate a curarne gli interessi”*.

<sup>17</sup> Tiziana Pompei, *Il cammino delle camere di commercio verso la valorizzazione delle autonomie funzionali*, Federalismi, 16 dicembre 2009.

<sup>18</sup> Si fa altresì presente che alcune novità in relazione all'art. 118 apparivano nel testo di legge costituzionale concernente *“Modifiche alla parte II della Costituzione”* approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, sottoposto a referendum confermativo il 25 e 26 giugno 2006 e conclusosi con la vittoria del fronte del NO.

In molti casi si riconoscono le autonomie territoriali e funzionali quali soggetti volti a riconoscere il più ampio autogoverno delle comunità locali: Abruzzo (art. 10); Calabria (art. 2); Campania (art. 19); Liguria (art. 2); Lombardia (artt. 3 e 5); Marche (art. 2); Piemonte (art. 3); Puglia (art. 13); Toscana (art. 60); Umbria (artt. 16 e 17).

Si menziona, a titolo esemplificativo, il Piemonte nel cui statuto si fa riferimento alle autonomie funzionali in diversi articoli nonché nel preambolo. In quest'ultimo, la carta statutaria afferma che la regione riconosce che *“attraverso gli enti locali, le autonomie funzionali, le formazioni sociali, culturali, politiche ed economiche si realizza la partecipazione dei cittadini alle funzioni legislative e amministrative secondo il principio di sussidiarietà”* per poi riprendere il concetto in due disposizioni (artt. 2 e 3), inseriti nel Titolo I, recante *“Principi fondamentali”* e l'articolo 62.

I su citati articolosì recitano:

- a) articolo 2 comma 4: *“La Regione coinvolge nelle scelte legislative e di governo il sistema degli enti locali e consulta, ritenendo il loro apporto elemento fondamentale della politica regionale, i sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le formazioni sociali, le istituzioni culturali, le associazioni, **le autonomie funzionali** e gli organismi in cui si articola la comunità regionale e, quando la materia lo richieda, gli elettori della Regione secondo le forme previste dallo Statuto e dal Regolamento”*
- b) articolo 3: *“1. La Regione conforma la propria azione ai principi di autonomia, sussidiarietà, adeguatezza e leale collaborazione. 2. La Regione, ispirandosi al principio di sussidiarietà, pone a fondamento della propria attività legislativa, amministrativa e di programmazione la collaborazione con le Province, i Comuni e le Comunità montane nonché con **le autonomie funzionali** e con le rappresentanze delle imprese e dell'associazionismo per realizzare un coordinato sistema delle autonomie”;*
- c) articolo 62, comma 4 (Programmazione regionale): *“I documenti di programmazione sono assunti anche sulla base di confronti e negoziati che coinvolgano, attraverso le procedure stabilite dalla legge, le forze e i soggetti sociali, **le autonomie funzionali** e le istituzioni locali”.*

## **Capitolo II**

### **Il problema del riparto di competenza legislativa in tema di ordinamento delle camere di Commercio**

Come già evidenziato, il mancato riconoscimento costituzionale delle autonomie funzionali, a differenza, per esempio delle Università (art. 33 u.c. Cost.), ha reso controversa la questione sul legislatore competente ad intervenire in materia, nonostante l'interpretazione estensiva offerta dalla dottrina attraverso il suo ancoramento al principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma quarto, Cost.).

Vengono di seguito riassunte le posizioni emerse in dottrina e gli orientamenti della giurisprudenza, con particolare riguardo a quanto delineato nella sentenza n. 374 del 2007 con la quale la Corte costituzionale, mettendo in evidenza il carattere complesso della materia, chiarisce la “posizione” della camera di commercio in rapporto ai poteri legislativi e regolamentari dello Stato e delle Regioni all'interno del complessivo sistema autonomistico.

#### **1. L'ORIENTAMENTO DELLA DOTTRINA**

Prima della pronuncia della Corte costituzionale n. 324 del 2007, che ha fornito alcuni chiarimenti sul problema del riparto di competenza legislativa in tema di ordinamento delle camere di Commercio, sull'argomento si era già discusso in dottrina.

Si è affermato che “*esistono, tra i compiti e le attribuzioni allocati in capo agli enti camerali, numerose branche riconducibili alla **competenza legislativa esclusiva dello Stato***”,<sup>19</sup> che si possono enucleare come di seguito riassunto:

- a) le funzioni e delle competenze relative al registro delle imprese, istituito dalla legge n. 580 del 1993 in attuazione dell'art. 2188 e ss. cod. civ., poichè il diritto societario di pertinenza esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lett. l) e la funzione del registro delle imprese pare assimilabile a quella anagrafica ex art. 117, comma 2, lett. i) Cost.;
- b) le attribuzioni concernenti la costituzione di commissioni conciliative e arbitrali per la risoluzione delle controversie tra imprese e consumatori ed utenti, la

---

<sup>19</sup> *Ibidem*

predisposizione e la promozione di contratti tipo, il controllo avverso le clausole inique inserite nei contratti, la repressione della concorrenza sleale e la costituzione di parte civile nei giudizi relativi ai delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, nonché le competenze in materia di marchi e brevetti paiono riconducibili all'art. 117, comma 2, lett. e) (tutela della concorrenza e del mercato), lett. l) (norme processuali, ordinamento civile e penale) e lett. r) (opere dell'ingegno);

- c) le attribuzioni dell'ufficio ambiente e smaltimento rifiuti paiono correlarsi alla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi ex art. 117, comma 2, lett. s);
- d) l'ufficio promotori finanziari, l'ufficio protesti, le borse immobiliari e le borse merci, attinenti alla tutela dei mercati finanziari e del risparmio riconducibili all'art. 117, comma 2, lett. e);
- e) il settore che si occupa di effettuare elaborazione di studi, censimenti, statistiche, prezzi, mercuriali, raccolta di usi ecc. potrebbe essere ricompreso nell'art. 117, comma 2, lett. r) (coordinamento del sistema informativo e statistico) oltre che collegarsi alla materia di cui alla lett. l), ossia l'ordinamento civile, per quel che attiene la raccolta degli usi commerciali.

Parte della dottrina sostiene che un discorso *“simile potrebbe riguardare il tributo camerale denominato “diritto annuale”*<sup>20</sup>.

Altre funzioni potrebbero, invece, essere ricondotte alla **competenza concorrente o ripartita tra Stato e regione** ex art. 117 , comma terzo Cost.: lo Stato, pertanto, intervenire mediante l'adozione di leggi contenenti i principi fondamentali della materia, mentre le disposizioni legislative integrative e di dettaglio spetterebbero alle Regioni. In tale ambito potrebbero rientrare:

- a) la disciplina di principio concernente gli aspetti fondamentali del tributo riconducibile alla materia “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”;
- b) le competenze in materia di panificazione e dei prodotti della filiera agricola, della pesca ecc. paiono riconducibili alle materie “commercio con l'estero”, nonché “sostegno all'innovazione per i settori produttivi” e, infine, “alimentazione”;
- c) le competenze degli uffici preposti alla tenuta dei ruoli abilitanti (periti ed esperti) ascrivibili alla materia di professioni, essendo l'inserimento nel ruolo di tali figure finalizzato all'esercizio di un'attività di carattere professionale,

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*

- d) i compiti assegnati agli enti camerali in materia di lavoro (es. commissione provinciale per l'emersione del lavoro non regolare) ascrivibili alla "tutela e sicurezza del lavoro".

Per quanto riguarda le materie che non paiono attribuibili alla potestà legislativa statale, esclusiva o concorrente, esse potrebbero essere rimesse alla **potestà legislativa residuale** ai sensi dell'art. 117, quarto comma Cost. Per esempio potrebbero rientrarvi:

- a) la disciplina degli organi istituzionali camerali (presidente, consiglio, giunta, collegio dei revisori dei conti);
- b) le loro funzioni degli organi istituzionali camerali;
- c) il sistema elettorale preordinato alla costituzione dei citati organi;
- d) la durata dei componenti, i casi di incompatibilità e di ineleggibilità, la determinazione degli emolumenti degli organi istituzionali camerali

La legislazione regionale esclusiva potrebbe interessare diverse materie, come, ad esempio, l'"industria", il "commercio interno", l'"artigianato".

## 2. IL CONSIGLIO DI STATO E IL TAR

Sull'argomento del riparto di competenza legislativo si segnala un orientamento del **Consiglio di Stato (Adunanza del 10 gennaio 2005, parere n. 150)** chiamato ad esprimersi sullo schema del regolamento recante la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di commercio, destinato a sostituire quello adottato con il D. M. n. 287 del 1997.

Detto parere ha affrontato, preliminarmente, la legittimità dell'esercizio del potere regolamentare da parte dello Stato nella materia dell'ordinamento camerale, alla luce della riforma recata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, risolvendolo positivamente sulla base di argomentazioni ritenute discutibili da parte della dottrina.<sup>21</sup>

Il collegio, in assenza di uno specifico titolo di competenza legislativa, ha ritenuto di ascrivere *in toto* le Camere di commercio alla potestà legislativa esclusiva statale sull'assunto che queste svolgono "*un'attività di interesse pubblico, che deve essere uniforme*".

---

<sup>21</sup> In tal senso cfr. G. Rinaldi, *Le camere di commercio nel sistema utonomistico dopo la riforma del Titolo V della costituzione*, 2008, ForunCostituzionale, consultabile alla seguente pagina: [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2007/0020\\_nota\\_374\\_2007\\_rinaldi.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2007/0020_nota_374_2007_rinaldi.pdf).

Il Consiglio di Stato ha pertanto 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:

- a) 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*";
- b) nella tutela della concorrenza, ex art. 117 comma 2 lett. e) Cost. "*che si esplica, in modo particolare, attraverso la tenuta e l'aggiornamento, secondo le leggi in vigore, del registro delle imprese, funzione questa che deve essere garantita su tutto il territorio nazionale, anche attraverso un'opportuna perequazione finanziaria tra i diversi organismi camerali, utilizzando la leva del diritto annuale e dei diritti di segreteria*".

Si evidenzia che **nella medesima prospettiva** del parere n. 150 del 2005 del Consiglio di Stato si era già espressa, peraltro, anche **la giurisprudenza contabile**<sup>22</sup> 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*".

Nel criticare quanto asserito nel su citato parere<sup>23</sup> viene fatto rilevare quanto segue:

- a) da un lato, le camere di commercio non fanno parte dell'organizzazione amministrativa dello Stato, né sono qualificabili come enti pubblici nazionali ma piuttosto come "enti pubblici locali" dotati di "autonomia funzionale" e, pertanto, le stesse non possono essere ascritte alla competenza statale di cui alla lett. g) dell'art. 117, comma 2 Cost.;<sup>24</sup>
- b) dall'altro lato, il titolo relativo alla "tutela della concorrenza" può essere invocato in relazione ad alcune funzioni del sistema camerale ma non può essere esteso al

---

<sup>22</sup> Cfr. in tal senso . Corte dei Conti Sez. Giur. Regione Calabria, sentenza 7 febbraio 2002, n. 71.

<sup>23</sup> Cfr. P.G. Rinaldi, *L'autonomia della Camera di commercio dinanzi alla Corte costituzionale*, ForumCostituzionale, 2001, pag. 9.

<sup>24</sup> Si evidenzia che il richiamo alla lettera g) dell'art. 117 Cost., peraltro, era stato utilizzato anche nella giurisprudenza costituzionale in materia di ordini e collegi professionali, per escludere che la competenza concorrente "professioni" riservasse alle Regioni alcuna potestà normativa sui profili strutturali e organizzativi delle professioni ( cfr. sentenza n. 405/2005).

punto da ritenere assorbito l'intero ordinamento delle camere di commercio nella potestà legislativa statale.

Come già evidenziato, secondo parte della dottrina<sup>25</sup>, la materia delle Camere di commercio non sembrerebbe ascrivibile ad un'unica potestà legislativa, ma, piuttosto, all'intreccio delle diverse competenze legislative (statale e regionale).

Si segnala, inoltre, una tesi radicalmente opposta a quella del parere n. 150 del 2005 del Consiglio di Stato, espressa dal **TAR Liguria, Sez. II, con sentenza 23 agosto n. 1138 del 2004**, nella quale viene sostenuto che l'ordinamento delle Camere di Commercio “*non appare riconducibile alle materie a competenza esclusiva dello Stato ovvero a competenza concorrente Stato-Regioni*”, facendo dunque ricadere la materia tra quelle non enumerate del quarto comma dell'art. 117 Cost.<sup>26</sup>

### **3. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 374 DEL 2007**

Sulla problematica sopra descritta è poi intervenuta la **sentenza n. 374 del 2007** che ha fornito importanti chiarimenti, senza, tuttavia mai qualificare espressamente le Camere di commercio quali autonomie funzionali e senza pronunciarsi espressamente sulla precisa riconducibilità della disciplina dell'ordinamento camerale entro il riparto di competenza dell'art. 117 Cost.<sup>27</sup>

Si tratta della prima pronuncia della Consulta in materia dopo la revisione del Titolo V della Carta costituzionale<sup>28</sup> e affronta un conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni con riguardo alla composizione dei Consigli camerali.

La sentenza n. 374 del 2007 risolve la questione attraverso la cd. “**chiamata in sussidiarietà**”, la quale si sviluppa su due presupposti tra loro connessi: il primo relativo alla posizione istituzionale delle Camere di commercio, il secondo inerente alle loro

---

<sup>25</sup>In senso critico sul parere del Consiglio di Stato, cfr. altresì S. Pignataro, Le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura tra Scilla e Cariddi dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), n. 5/2005. In senso favorevole, invece, cfr. L. Antonini, *Il posizionamento istituzionale delle camere di commercio dopo la sentenza n. 374 del 2007*, 16 dicembre 2009, Federalismi.it, consultabile alla pagina: [http://www.federalismi.it/focus/autonomiefunzionali/focus\\_article.cfm?Artid=14948&content=Il+posizionamento+istituzionale+delle+Camere+di+commercio+dopo+la+sentenza+n.+374+del+2007&content\\_author=Luca+Antonini](http://www.federalismi.it/focus/autonomiefunzionali/focus_article.cfm?Artid=14948&content=Il+posizionamento+istituzionale+delle+Camere+di+commercio+dopo+la+sentenza+n.+374+del+2007&content_author=Luca+Antonini).

<sup>26</sup> Secondo P. Rinaldi la pronuncia del Tar avrebbe “*l'effetto di determinare una complessiva regionalizzazione dell'ordinamento camerale, con il rischio di confinare le C.C.I.A.A. nella medesima posizione in cui queste erano state collocate dal D.P.R. n. 616/77*”.

<sup>27</sup> In proposito L. Antonini, op. cit.

<sup>28</sup> Cfr. per approfondimenti P.G. Rinaldi, *Le Camere di commercio nel sistema autonomistico dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2, 2008, p. 358 ss.; AA.VV., *Le Camere di commercio nella sentenza della Corte costituzionale 374/2007: quali prospettive*, Roma, Unioncamere, 2009.

funzioni<sup>29</sup>. La sentenza afferma, infatti, che: *“le camere di commercio, da un lato, sono espressione del sistema delle imprese e, dall'altro, svolgono funzioni che richiedono una disciplina uniforme”*.

I due presupposti, congiuntamente renderebbero quindi necessario: *“per la funzionalità stessa del sistema camerale nel suo complesso, che l'attribuzione dei consiglieri sia effettuata sulla base di omogenei criteri di valutazione del grado di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali”*.

Secondo la sentenza questa esigenza sarebbe evidente nello sviluppo dell'ordinamento, in quanto la legge n. 580 del 1993, pur riconoscendo un'ampia autonomia avrebbe *“avuto cura di assicurare l'uniformità di disciplina in materia di composizione dei consigli camerali”* attraverso le previsioni legislative e regolamentari relative alla ripartizione dei consiglieri e alla costituzione dei consigli camerali (art. 10 e 12 della legge n. 580).

Tale esigenza avrebbe poi trovato conferma nel d. lgs. 112/98, che all'art. 38 dispone: *“Su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, la Conferenza unificata delibera sulle seguenti materie:... b) la definizione dei criteri generali per la ripartizione dei componenti i consigli camerali; c) la determinazione delle modalità per l'elezione diretta dei consigli camerali, ai sensi dell'articolo 12, comma 5, della legge 29 dicembre 1993, n. 580”*.

Attraverso la chiamata in sussidiarietà la Corte giunge a concludere che è **“consentito allo Stato esercitare la potestà legislativa in materia di Camere di Commercio”**; in particolare è **consentito allo Stato “emanare – previa intesa con le Regioni – norme relative alla costituzione dei consigli camerali”**.

Nella sentenza n. 374 del 2007 *“l'iter argomentativo che serve a giustificare la chiamata in sussidiarietà - e quindi la competenza statale - si fonda non sull'autonomia delle Camere, quanto piuttosto sulla necessità di un limite all'autonomia per garantire omogeneità al principio rappresentativo: cioè sulla necessità di una legge statale che detti criteri omogenei di rappresentanza delle imprese. La giustificazione della competenza statale, nella argomentazione della Corte, si è quindi esaurita all'interno del principio rappresentativo senza che assumesse rilievo, ai fini giustificativi, quello autonomistico”*.<sup>30</sup> Pertanto, pur omettendo di soffermarsi sulla natura delle Camere di commercio, la pronuncia in rassegna non getta tuttavia alcun'ombra di dubbio sulla loro

---

<sup>29</sup> Luca Antonini, *Il posizionamento istituzionale delle Camere di commercio dopo la sentenza n. 374 del 2007*, Federalismi.it, 15-12-2009.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pag. 3.

natura di autonomia funzionale precedentemente affermata dalla Corte e ribadita a più riprese dalla legislazione.

Come sopra accennato, la Corte veniva chiamata a giudicare su un conflitto d'attribuzione sorto tra lo Stato e la Regione Liguria in seguito al decreto del Ministero dello sviluppo economico 27 febbraio 2007, con il quale veniva accolto il ricorso di due associazioni imprenditoriali in merito alla procedura di composizione del Consiglio della Camera di commercio di Imperia.

Nella procedura di composizione dei Consigli camerali, contenuta nel d.m. n. 501 del 1996 si prevede che sia il Consiglio camerale uscente a individuare la lista delle organizzazioni imprenditoriali, nonché delle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei consumatori, in base a dei criteri di rappresentatività contenuti all'art. 2 del d.m. n. 501 del 1996. Il Presidente della Regione provvede poi a rendere pubblici tali calcoli, senza la possibilità di esprimere un potere discrezionale. Inoltre l'art. 6 del d.m. n. 501 del 1996 riconosce la possibilità a qualsiasi organizzazioni imprenditoriali di ricorrere contro i risultati della Giunta regionale presso il Ministero delle Attività produttive.

Quest'ultimo punto rappresenta l'oggetto del contenzioso, che ha provocato il ricorso di fronte alla Corte costituzionale.

La Corte nel dichiarare fondato il ricorso per conflitto di attribuzione presentato dalla Regione Liguria, ha, però, riportando delle motivazioni che si discostano da quelle addotte dalla ricorrente<sup>31</sup>.

Infatti, la Corte partendo dall'osservazione delle **funzioni** svolte dalle Camere di commercio, come la tenuta del registro delle imprese e le funzioni degli uffici metrici, che necessitano di essere svolte "in maniera omogenea in ambito nazionale", ha sottolineato come **anche alla composizione dei Consigli camerali, in quanto organi**

---

<sup>31</sup> La ricorrente sosteneva che l'art. 6 del D.M. n. 501 del 1996 non aveva più ragione di esistere, da una parte perché l'abrogazione dell'ex art. 125 Cost. aveva fatto venir meno le ipotesi di controllo da parte dello Stato sugli atti amministrativi statali, dall'altra perché la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 avrebbe definito sulla base di nuovi criteri il ruolo delle Regioni nei confronti delle Camere di commercio.

Il nuovo riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni delineato dall'art. 117 Cost., avrebbe attribuito – secondo la ricorrente - la materia delle Camere di commercio alla competenza esclusiva regionale, in quanto tutte le materie riferibili allo "sviluppo economico" e alle "attività produttive" (tra cui l'agricoltura, l'industria, l'artigianato, il turismo e il commercio) sarebbero confluite nella competenza legislativa regionale in base alla clausola di residualità contenuta nel IV comma dell'art. 117 della Costituzione.

Tali tesi sarebbe sostenuta da un chiaro intento già espresso dal legislatore statale con l'avvio del processo di decentramento amministrativo, iniziato a partire dal 1997 con la cosiddetta legge Bassanini, che ha spostato le funzioni in materia di sviluppo economico dallo Stato alle Regioni. La ricorrente osserva come il decreto legislativo n. 112 del 1998 da una parte attraverso l'art. 11, II c. abbia collocato espressamente l'ordinamento delle Camere di commercio in capo alle Regioni (art. 11, II C.), dall'altra attraverso gli artt. 37 e 38 abbia eliminato il controllo statale nei confronti delle Camere di commercio sia con riferimento alla vigilanza sull'attività svolta che al controllo sugli atti (in particolare sugli statuti), attribuendo d'altra parte alle Regioni "il controllo sugli organi camerali, in particolare per i casi di mancato funzionamento o costituzione". Secondo la ricorrente già da questa disposizione si evince il venir meno di quel potere statale di "supremazia e controllo" esercitato dallo Stato sulle Camere di commercio. In seguito alla riforma del titolo V, le camere di commercio sarebbero confluite nella materia dello sviluppo economico e dell'attività produttiva.

**“rappresentativi delle imprese operanti nel territorio”, deve essere garantita una disciplina uniforme.**

Come evidenziato in dottrina<sup>32</sup>, sulla base di tale interpretazione la Corte costituzionale “ha individuato il principio di sussidiarietà legislativa, quale strumento adatto a garantire una disciplina uniforme, e richiamando in tal senso la sua pregressa giurisprudenza<sup>33</sup> ha trascinato la competenza ordinamentale delle Camere di commercio in seno allo Stato”.

Nella sentenza in rassegna la Corte, affrontando il tema della collocazione delle Camere di commercio nel sistema delle autonomie in rapporto al potere legislativo statale e regionale, aggiunge **nuovi elementi rispetto alle questioni inerenti la natura e il ruolo degli enti camerali.**

In particolare, **nell’affermare il permanere della competenza legislativa statale sull’ordinamento del sistema camerale, e nel ribadire il profilo autonomistico delle Camere<sup>34</sup>**, quali enti rappresentativi delle imprese operanti sul territorio e articolati come una “rete” che opera a livello nazionale, la sentenza 347/2007 aiuta a compiere un ulteriore passo nella direzione della stabilizzazione, del **consolidamento del ruolo e del rafforzamento della specificità delle Camere di commercio quali autonomie funzionali all’interno dell’ordinamento giuridico<sup>35</sup>.**

La Consulta ha ritenuto “congruo” il mantenimento della competenza statale ad emanare norme relative alle modalità di composizione dei Consigli camerali, purchè ciò sia ispirato al rispetto dei principi di proporzionalità e previo accordo con le Regioni.

---

<sup>32</sup> Cfr., *ex plurimis*, Francesca Liberati, *Le autonomie funzionali quale espressione del divenire del pluralismo nell’ordinamento italiano*, 15 dicembre 2009, <http://www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm?Artid=14954>.

<sup>33</sup> La Corte richiama oltre alla sentenza n. 303 del 2003 anche alcune sentenze successive: n. 6 del 2004; n. 88 del 2007, n. 383, n. 285, n. 270 e 242 del 2005.

Per approfondimenti sull’argomento, cfr.: A. Ruggeri, *Il parallelismo “tardivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (a, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it), 29 ottobre 2003; A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, Quaderni costituzionali, n. 4, 2003, p. 818 ss; Q. Camerlengo, *Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio della sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, Forum di Quaderni costituzionali, 13 ottobre 2003; E. D’Arpe, *La consulta censura le norme statali “cedevoli” ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*, Forum di quaderni costituzionali, 17 ottobre 2003; M. Luciani, *L’autonomia legislativa*, Quaderni costituzionali, 2004, p. 367 ss.; L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, Quaderni costituzionali, 2004, p. 587 ss; G. Falcon, *L’autonomia amministrativa e regolamentare*, Quaderni costituzionali, 2004, p. 395 ss.

<sup>34</sup> Cfr invece L. Antonimi, op. cit.

<sup>35</sup> Cfr. gli articoli pubblicati in Federalismi.it n.24/2009: L. Anonini, *Il posizionamento delle Camere di commercio dopo la sentenza n. 374 del 2007*; G. Armao, *Il seguito (normativo ed istituzionale) alla sentenza della Corte costituzionale 5 novembre 2007, n. 374*.

La pronuncia della Corte rifiuta l'orientamento espresso dalla Regione<sup>36</sup>, che attribuiva *in toto* la materia delle Camere di commercio alla competenza legislativa delle Regioni con il rischio di ridurre tali soggetti ad enti strumentali dell'ente territoriale.

E' stato rilevato che, nella sentenza in rassegna, la Corte, pur definendo le Camere di commercio quale "*espressione del mondo delle imprese*", con il richiamo generico al fatto che esse svolgono "*funzioni che richiedono una disciplina uniforme*", "*sembra non tenere in sufficiente considerazione la riforma del sistema camerale avviata a partire dal 1993, letta alla luce delle recenti riforme costituzionali. Tuttavia, al di là del silenzio della Corte, non sembra affatto riscontrabile una volontà da parte del giudice costituzionale di disconoscere quanto affermato in precedenza e, quindi, di negare che la peculiarità del carattere autonomo e rappresentativo delle Camere di commercio le abbia poste come protagonisti all'interno del governo locale in una posizione di integrazione funzionale e non di subordinazione nei confronti delle Regioni e degli enti locali*".<sup>37</sup>

Ripercorrendo i passaggi della sentenza n. 347 del 2007 emerge, in primo luogo, il riconoscimento da parte della Corte che "*alle Camere di commercio sono attribuiti dallo stato compiti che richiedono di essere disciplinati in maniera omogenea in ambito nazionale*". A sostegno di questa affermazione, la Corte individua due distinte ipotesi:

- a) la tenuta del registro delle imprese, "*funzione che deve essere esercitata sulla base di una disciplina uniforme, al fine di realizzare condizioni di mercato caratterizzate da trasparenza e stabilità informativa su tutto il territorio nazionale*";
- b) i compiti già di competenza degli uffici metrici provinciali che l'art. 20 del d.lgs. n. 112/1998 cit. ha trasferito alle Camere di commercio<sup>38</sup>.

Il giudice delle leggi rileva altresì come, nonostante l'intervento legislativo nella materia, prima con la legge n. 580/1993 di riforma delle Camere di commercio e poi con i decreti di attuazione della legge Bassanini, il legislatore statale ha sempre avuto cura di assicurare l'uniformità di disciplina in materia di composizione dei consigli camerale.

La Consulta osserva inoltre che "*anche quando ha proceduto al trasferimento alle Regioni di funzioni in materia di camere di commercio, il Legislatore si è sempre*

---

<sup>36</sup> Respingendo le motivazioni sostenute dalla ricorrente, che negava allo Stato qualsiasi competenza in materia di composizione dei Consigli camerale dopo la riforma del Titolo V del 2001, la Corte ritiene, invece, "*ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, che abilita lo Stato ad esercitare anche la potestà legislativa, e ciò pure se tali funzioni amministrative sono riconducibili a materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale*".

<sup>37</sup> Francesca Liberati, op. cit.

<sup>38</sup> La Consulta mette in rilievo che "*si tratta, infatti, di verifiche sugli strumenti metrici e di attività collegate (quali, ad esempio, la gestione di elenchi o l'accreditamento di laboratori per la verifica), finalizzate a garantire la correttezza delle misure utilizzate per le transazioni commerciali a tutela della fede pubblica che, ovviamente, deve essere assicurata su tutto il territorio nazionale secondo i medesimi criteri*".

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

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

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

Nella pronuncia in rassegna, ribadendo un orientamento giurisprudenziale affermatosi con l’entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001<sup>39</sup>, la Consulta ha sostenuto che l’esigenza dell’esercizio unitario di determinate funzioni a livello statale abilita per ciò stesso lo Stato ad esercitare anche la potestà legislativa<sup>40</sup>, e ciò “*pure se tali funzioni amministrative siano riconducibili a materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale”.*

Tuttavia la Corte ha precisato che in casi simili l’intervento statale deve essere “*tra l’altro, **proporzionato** all’esigenza di esercizio unitario a livello statale delle funzioni di cui si tratta”.* Appare, infatti, “**eccessivo**” conservare in capo allo Stato un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell’autorità regionale attuative della disciplina posta a livello nazionale, in un contesto in cui comunque è la Regione ad esercitare sia la funzione amministrativa relativa alla determinazione del numero dei rappresentanti la cui designazione spetta a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sia la funzione di controllo e di scioglimento dei consigli medesimi in caso di gravi e persistenti violazioni di legge o di impossibilità di normale funzionamento.

In dottrina<sup>41</sup> viene rilevato che “*forse sarebbero state preferibili altre soluzioni interpretative*”, quali quelle già prospettate nella su citata sentenza del TAR Liguria, Sez. II, n. 1138 del 2004 - che aveva sostenuto che l’ordinamento delle Camere di Commercio “*non appare riconducibile alle materie a competenza esclusiva dello Stato ovvero a competenza concorrente Stato-Regioni*”, facendo dunque ricadere nella potestà residuale ex art. 117, quarto comma Cost. – oppure nel parere n. 150 del 2005 dell’Adunanza

<sup>39</sup> Tra i precedenti in tal senso, la sentenza n. 374 indica le sentenze n. 88 del 2007; n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005; n. 6 del 2004; n. 303 del 2003.

<sup>40</sup> Cfr. Gaetano Armao, il seguito (normativo ed amministrativo) alla sentenza della corte costituzionale 5 novembre 2007, n. 374 in Federalismi.it, dicembre 2009.

<sup>41</sup> L. Antonimi, op. cit.

Generale del Consiglio di Stato, che aveva sostenuto la legittimità dell'esercizio di poteri regolamentari dello Stato in questa materia di ordinamento camerale giustificandolo ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera g) Cost., ossia alla competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", richiamando inoltre la competenza statale a garantire su tutto il territorio nazionale la tutela della concorrenza, prevista alla lettera e).

Per completezza, si accenna, infine, che la pronuncia della Corte costituzionale n. 374 del 2007 sembra porsi in linea con l'orientamento introdotto dalla sentenza n. 303 del 2003.

Nella citata pronuncia la Consulta<sup>42</sup> nell'affrontare la questione inerente la legittimità dell'intervento del legislatore nazionale ad "*assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una concorrente*" affronta alcuni nodi critici relativi all'attuazione del novellato Titolo V parte II della Costituzione, fornendo alcune importanti precisazioni, che sono poi state riprese ed approfondite dalla giurisprudenza successiva.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> La sentenza 303/2003 ha dato l'avvio ad un ampio dibattito che ha investito il principio di sussidiarietà sotto molteplici aspetti. Per approfondire l'argomento si segnalano, *ex multis*, i seguenti contributi forniti in dottrina: Anzon A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; Forum di Quaderni costituzionali; Cintioli F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*; Bartole S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*; d'Atena A., *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*; Ruggeri A., *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*; Morrone A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*; Camerlengo Q., *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; d'Arpe E., *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*; Violini L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*; Dickmann R., *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V e Moscarini A., Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale, pubblicati sul sito della Corte Costituzionale*; Di Paola M., *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303*; Torchia L., *In principio sono le funzioni(amministrative): la legislazione seguirà*, Intervento al Convegno dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo su "condizioni e limiti alla funzione legislativa nella disciplina della pubblica amministrazione", Napoli 7-8- ottobre 2004, pubblicato sul sito di Giustizia amministrativa.

<sup>43</sup> Cfr. L. Antonimi, op. cit, p.8 e ss.

## **Capitolo III**

### **La riforma del sistema camerale: il d.lgs. 15 febbraio 2010 n. 23**

Come in precedenza evidenziato, il sistema normativo relativo alla Camere di commercio ha conosciuto negli ultimi anni un'evoluzione importante, che si è sviluppata verso la valorizzazione delle autonomie sociali *“affianco ed oltre il pluralismo istituzionale”*.<sup>44</sup>

Tuttavia il permanere di criticità e carenze nella legislazione hanno reso necessario un intervento di riforma volto a razionalizzare il quadro giuridico-legislativo alla luce degli interventi già consolidatosi dalla precedente riforma del 1993 ad oggi nonché del mutato quadro costituzionale successivo all'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118 della Costituzione.

Nelle pagine che seguono vengono illustrate le novità introdotte con la novella recata dal d.lgs. 23 del 2010, accorpendo gli articoli in relazione agli argomenti trattati.

La trattazione è preceduta da una sintesi delle principali disposizioni contenute nel testo della legge 580 del 1993, al fine di poter meglio comprendere le innovazioni apportate dalla recente riforma.

#### **1. LA LEGGE 580 DEL 1993: BREVI CENNI**

Come già emerso in precedenza, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 23 del 2010, la normativa di riferimento principale era a legge n. 580 del 1993 recante *“Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura”* che recava la disciplina generale delle funzioni, della struttura e dell'organizzazione delle camere di commercio.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> 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*, Federalismi.it.

<sup>45</sup> I regolamenti di attuazione della legge 580 del 1993 sono i seguenti: D.P.R. 7 dicembre 1995 n. 581 (Regolamento di attuazione dell'art. 8 della L. 29 dicembre 1993, n. 580, in materia di istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del codice civile); D.M. 19 giugno 1995, n. 422 (Regolamento recante norme di attuazione dell'art. 20 della L. 29 dicembre 1993, n. 580, concernente i criteri e le modalità per l'iscrizione nell'elenco dei segretari generali di camere di commercio); D.M. 24 luglio 1996, n. 501 (Regolamento di attuazione dell'art. 12, comma 3, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, recante riordino delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura), concernete i criteri e le modalità relative alla procedura di designazione dei componenti il consiglio delle camere di commercio; D.P.R. 21 settembre 1995, n. 472 (Regolamento di attuazione dell'art. 10 della L. 29 dicembre 1993, n. 580, concernente i criteri generali per la ripartizione dei consiglieri delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura in rappresentanza dei vari settori economici).

Le stesse erano definite "enti autonomi di diritto pubblico", con sede, generalmente, in ogni capoluogo di provincia e operatività essenzialmente in campo amministrativo e promozionale.

In campo amministrativo regolamentavano l'accesso e lo svolgimento delle attività economiche, mediante la gestione di registri, albi e ruoli; quali, ad esempio, il registro delle imprese, in cui sono tenuti a iscriversi tutti gli imprenditori. In campo promozionale svolgevano funzioni di supporto e di promozione degli interessi delle imprese, con riferimento particolare al loro sviluppo nell'ambito delle economie locali.

Dalle disposizioni della citata legge emergeva anche i più importanti campi di intervento delle camere di commercio: la formazione, l'innovazione tecnologica, la certificazione di qualità, l'internazionalizzazione, l'arbitrato e lo sviluppo di servizi avanzati alle imprese, specie di piccole e medie dimensioni.

Per il perseguimento di detti scopi erano previsti vari strumenti giuridici: in particolare, la promozione, realizzazione e gestione di strutture ed infrastrutture economiche sia in forma diretta, sia mediante il sistema della compartecipazione ad organismi associativi insieme ad altri soggetti pubblici o privati, sia mediante la costituzione di aziende speciali che agiscono in regime di diritto privato.

Le camere di commercio esercitavano, inoltre, le funzioni ad esse delegate dallo Stato e dalle Regioni, nonché quelle derivanti da convenzioni internazionali.

Alle camere di commercio erano altresì attribuiti compiti in materia di tutela degli interessi dei consumatori.

La vigilanza sull'attività, con particolare riguardo al profilo patrimoniale e gestionale, era svolta dal Ministro dello sviluppo economico, nel rispetto dell'autonomia statutaria riconosciuta a ciascuna camera.

La legge individuava, quali organi delle camere di commercio, il Consiglio, la Giunta, il Presidente e il Collegio dei revisori dei conti. Il Consiglio, in particolare, si configurava quale organo di vertice composto da un numero variabile di membri indicati dalle categorie economiche più rappresentative della provincia, che eleggeva al suo interno la Giunta, organo esecutivo dell'ente, e il Presidente.

Al finanziamento ordinario delle camere di commercio si provvedeva mediante:

- a) i contributi a carico del bilancio dello Stato quale corrispettivo per l'esercizio di funzioni di interesse generale svolte per conto della pubblica amministrazione;
- b) il diritto annuale dovuto ad ogni singola camera di commercio da parte di ogni impresa iscritta o annotata nei registri;

- c) i proventi derivanti dalla gestione di attività e dalla prestazione di servizi e quelli di natura patrimoniale;
- d) le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle camere di commercio;
- e) i diritti di segreteria sull'attività certificativa svolta e sulla iscrizione in ruoli, elenchi, registri e albi, aggiornati con decreto del Ministro dello sviluppo economico;
- f) i contributi volontari, i lasciti e le donazioni di cittadini o di enti pubblici e privati;
- g) altre entrate e altri contributi.

All'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere) veniva attribuita la cura e la rappresentanza dei interessi generali delle camere di commercio; la promozione, realizzazione e gestione, direttamente o per il tramite di proprie aziende speciali, nonché mediante la partecipazione ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi e a società anche a prevalente capitale privato, servizi e attività di interesse delle camere di commercio e delle categorie economiche.

## **2. LA LEGGE DELEGA E LE FINALITÀ DELLA RIFORMA**

Dal 12 marzo 2010 è entrato in vigore il d. lgs. 15 febbraio 2010 n. 23 di riforma della disciplina delle camere di commercio, emanato in attuazione **dell'art. 53, comma 1 della legge 23 luglio 2009, n. 99** recante "*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*" (c.d. Legge Sviluppo) che delegava il Governo ad adottare un decreto legislativo entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (15 febbraio 2010), al fine di semplificare le procedure gestionali e di vigilanza sulle Camere di Commercio e di valorizzarne le attività. Lo stesso **articolo 53** detta i **criteri** e i **principi direttivi** ai quali la riforma deve uniformarsi:

- a) **riordino della disciplina in materia di vigilanza sulle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura**, al fine di assicurare uniformità e coerenza nelle funzioni e nei compiti esercitati, nel rispetto del riparto di competenze tra lo Stato e le regioni, e revisione della disciplina relativa ai segretari generali delle camere di commercio;
- b) **semplificazione e rafforzamento delle procedure di nomina degli organi camerali** al fine di consentire un efficace funzionamento degli stessi;

- c) previsione di una **maggiore trasparenza nelle procedure relative alla rilevazione del grado di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali, sindacali e delle associazioni di consumatori**, ai fini della designazione dei componenti delle stesse nei consigli camerali;
- d) **valorizzazione del ruolo delle camere di commercio quali autonomie funzionali** nello svolgimento dei propri compiti di interesse generale per il sistema delle imprese nell'ambito delle economie locali, nel contesto del sistema regionale delle autonomie locali;
- e) previsione di limitazioni per la costituzione di nuove camere di commercio ai fini del raggiungimento di un sufficiente equilibrio economico;
- f) valorizzazione e rafforzamento del ruolo delle camere di commercio a sostegno dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di alternanza scuola-lavoro e di orientamento al lavoro e alle professioni;
- g) miglioramento degli assetti organizzativi in coerenza con i compiti assegnati alle camere di commercio sul territorio, nonché valorizzazione del ruolo dell'Unioncamere con conseguente razionalizzazione e semplificazione del sistema contrattuale;
- h) previsione che all'attuazione del presente comma si provveda nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Il testo del d.lgs. 23 del 2010 aggiorna le norme precedenti, risalenti a 16 anni fa, introducendo un significativo rafforzamento della capacità di azione delle Camere di Commercio soprattutto per la promozione dello sviluppo delle autonomie locali.

La riforma è finalizzata a dare attuazione ai principi:

- espressi nel novellato Titolo V della Costituzione - già recepito dalla legge n. 99 del 2009 (articolo 53) alla quale il provvedimento in esame ha inteso dare attuazione-valorizzando l'autonomia delle Camere di commercio, il raccordo con le Regioni e la funzione di indirizzo del Ministero dello Sviluppo Economico per garantire l'uniformità delle funzioni fondamentali sul tutto il territorio nazionale;

- di semplificazione amministrativa, trasparenza e snellimento delle procedure.

### 3. LE LINEE PORTANTI DELLA RIFORMA

Il d. lgs. 23 del 2010 consta di **4 articoli**: il primo contiene le modifiche (sostituzioni ed integrazioni) ad una serie di articoli della legge 580 del 1993, mentre i rimanenti articoli dettano disposizioni di coordinamento, transitorie e finali.<sup>46</sup>

Vengono di seguito illustrate le **principali novità** introdotte dal testo di riforma all'art. 1 mediante la tecnica della novella legislativa al testo della legge 580 del 1993.<sup>47</sup>

Detto articolo si propone di realizzare un significativo rafforzamento della capacità di azione delle Camere di Commercio soprattutto per quanto attiene la promozione dello sviluppo delle autonomie locali.

Le disposizioni del decreto in esame vengono di seguito accorpate in relazione agli argomenti trattati, iniziando dalla natura giuridica per poi passare alle funzioni, agli organi e alle modalità di composizione degli stessi nonché agli altri interventi innovativi riguardanti i diversi ambiti di attività delle Camere di commercio.

#### 3.1. Natura giuridica

L'articolo 1, comma 1, novella l'articolo 1 della legge n. 580 del 1993 (Natura e sede), definendo le camere di commercio **non più come enti autonomi di diritto pubblico**, bensì **enti pubblici dotati di autonomia funzionale**, e **richiamando il principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 118 della Costituzione**.

In virtù della nuova qualificazione, le camere di commercio diventano, pertanto, enti dotati di autonomia organizzativa, che esprimono la rappresentanza di interessi settoriali e specifici e, quindi, vengono responsabilizzati nella loro dimensione di autogoverno.

L'esplicito riconoscimento del ruolo di autonomie funzionali alle camere di commercio, con conseguenti compiti e funzioni, costituisce uno dei punti principali del decreto in esame.

Viene quindi sancito che possono, di conseguenza, svolgere i **"le funzioni e i compiti"** di cui all'articolo 2 della legge 580/1993 come novellata, sia autonomamente, sia

---

<sup>46</sup> L'iter di approvazione del decreto legislativo è reperibile sul sito del Senato alla seguente pagina: <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/docnonleg/18844.htm>.

<sup>47</sup> Per una comparazione tra le disposizioni della legge 580/1993 e quelle novellate dal d.lgs. 23/2010 si rimanda ai testi a fronte presenti nelle tabelle del Dossier del Servizio Studi del Senato 10 gennaio 2010 n. 190 dedicato alla *"Riforma della disciplina in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura"* consultabile alla seguente pagina: [http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2010/Dossier\\_190.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2010/Dossier_190.pdf).

sulla base di rapporti convenzionali con lo Stato e le regioni,, purchè nel rispetto delle competenze attribuite alle amministrazioni statali e alle regioni.

Riguardo alle "**funzioni amministrative**", *“esse restano comunque funzioni delegate dallo Stato e dalle regioni, per cui il richiamo del principio di sussidiarietà non può che interpretarsi come derivato dal ruolo della regione, come riqualficatosi nel tempo”*.<sup>48</sup>

Prima dell'attuale riforma tale ruolo risultava delineato, oltre che dalla citata legge n. 580/1993 (con riferimento essenzialmente alla delega di funzioni e alla nomina dei consigli), dagli articoli 37 e 38 del decreto legislativo n. 112 del 1998 (attribuzione di funzioni di vigilanza e di controllo sugli organi), ma, in particolare, dalla riforma del titolo V della Costituzione, che ha fortemente ampliato le competenze regionali in materia, come sottolineato anche dalla sentenza della Corte costituzionale nella sentenza n. 374 del 2007.

La **regione** risulta individuata quale referente principale del sistema camerale per **le attività a sostegno del sistema economico locale**, mentre **lo Stato** rimane referente per i **profili ordinamentali e la regolazione del mercato**.

Inoltre lo stesso articolo 1 introduce **la nuova definizione** di "**sistema camerale**", del quale fanno parte le camere di commercio italiane, le unioni regionali delle camere di commercio, l'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere), nonché i loro organismi strumentali.

Altra novità è la previsione della **non necessità della istituzione di nuove camere di commercio nel caso di creazione di nuove province**. L'istituzione di nuove camere, che può avvenire con decreto ministeriale, previa intesa con la Conferenza Stato - regioni, è possibile solo se nel registro delle imprese delle camere coinvolte siano iscritte o annotate almeno 40.000 imprese e venga comunque assicurato un sufficiente equilibrio economico-finanziario.

Viene infine introdotta **la necessità della "previa intesa"** con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano **nel caso di accorpamento di più circoscrizioni territoriali camerali**.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>49</sup> In proposito si segnala che tale intesa è prevista dall'articolo 38, comma 2, lett. a), del decreto legislativo n. 112 del 1998.

### 3.2. Funzioni

L'articolo 1, comma 2, modificando l'articolo 2 della legge n. 580, **ridefinisce e incrementa le funzioni delle camere di commercio**, conferendo loro compiti più ampi e complessi a supporto del sistema delle imprese. Infatti il richiamo del principio di sussidiarietà, di cui all'articolo 118 della Costituzione, le rende titolari di funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese nell'ambito territoriale di riferimento.

Le modifiche si sono rese necessarie al fine di assicurare uniformità e coerenza nelle funzioni e nei compiti esercitati nonché per rafforzare il sistema delle camere di commercio e la loro capacità di azione quali soggetti di promozione e sviluppo delle autonomie locali, anche alla luce del mutato quadro costituzionale successivo all'approvazione del nuovo Titolo V.

Vengono previsti espressamente alcuni compiti e funzioni delle Camere di commercio a sostegno del sistema delle imprese, come:

- a) la tenuta del Registro delle imprese, del Repertorio Economico Amministrativo e degli altri registri ed albi attribuiti alle camere di commercio dalla legge;
- b) la promozione del territorio e delle economie locali al fine di accrescerne la competitività, favorendo l'accesso al credito per le PMI anche attraverso il supporto ai consorzi fidi;
- c) la realizzazione di osservatori dell'economia locale e diffusione di informazione economica;
- d) la cooperazione con le istituzioni scolastiche e universitarie, in materia di alternanza scuola-lavoro e per l'orientamento al lavoro e alle professioni.

In particolare si **rafforzano le competenze delle Camere di commercio sotto tre** profili:

- a) internazionalizzazione e promozione all'estero delle aziende, in raccordo con le strategie del Governo;
- b) semplificazione per l'avvio e lo svolgimento di attività economiche attraverso la telematica;
- c) promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico;
- d) efficienza e riduzioni dei costi.

Riguardo all'ultimo profilo, ai fini di una maggiore razionalizzazione delle loro funzioni, il nuovo disposto dell'articolo 2 stabilisce che, per le camere di commercio di minori dimensioni (con meno di 40.000 imprese iscritte nel registro), alcuni compiti e funzioni sono svolti **obbligatoriamente in forma associata**.

Inoltre viene **chiarita meglio la disciplina delle aziende speciali**, che possono essere costituite anche in forma associata dalle camere di commercio, e che agiscono secondo le norme del diritto privato.

### 3.3. Potestà statutaria e regolamentare

Le modifiche recate dall'art. 1, comma 3, **attribuiscono potestà regolamentare, oltre a quella statutaria**, alle camere di commercio<sup>50</sup> e introducono **l'obbligo di inserire nello statuto norme per assicurare condizioni di pari opportunità** al fine di promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali delle camere di commercio.

Viene inoltre stabilito che si applicano anche alle **modifiche statutarie** le maggioranze previste per l'approvazione dello **statuto**, il quale viene, in base alle modifiche ivi introdotte, **approvato dal consiglio camerale, e non più con decreto ministeriale**.

Infine si definisce la **forma di pubblicità**, prevedendo che lo statuto approvato sia pubblicato sul sito internet della camera di commercio ed inviato al Ministero dello sviluppo economico per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti.

### 3.4. Gli organi

#### **3.4. 1. Il consiglio camerale**

##### 3.4.1.1. Composizione e funzioni del consiglio camerale

L'**articolo 1, comma 11**, incide sulla disciplina dei **componenti del consiglio camerale** e sulla ripartizione degli stessi secondo le caratteristiche economiche della circoscrizione territoriale di competenza.

---

<sup>50</sup> Il citato Dossier del Servizio Studi del Senato 10 gennaio 2010 n. 190 rileva, in proposito, quanto segue: "All'aggiunta della parola "regolamentare" nella rubrica non corrispondono nel testo modifiche della normativa vigente Occorrerebbe, pertanto, chiarire: da una parte, se l'autonomia organizzativa connessa con la natura di ente ad autonomia funzionale continua a trovare la sua massima espressione solo nell'autonomia statutaria, ovvero possa estendersi sul piano regolamentare a taluni aspetti, connessi ad esempio con l'esercizio delle funzioni svolte o con l'attuazione di disposizioni statutarie; dall'altra, se alla luce del quadro costituzionale vigente (articolo 117, sesto comma, della Costituzione), restino compatibili le disposizioni di cui al comma 2-bis dell'articolo 2 della legge n. 59 del 1997, introdotto dalla legge n. 191 del 1998. Tali disposizioni prevedono che le camere di commercio adottino regolamenti per: la disciplina delle materie di propria competenza; l'esercizio delle funzioni camerali; le materie disciplinate dallo statuto".

Nella normativa previgente la legge sanciva che i criteri generali per tale ripartizione fossero contenuti in un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 , tenendo conto del numero delle imprese, dell'indice di occupazione e del valore aggiunto di ogni settore. Tale regolamento è stato adottato con il decreto ministeriale 24 luglio 1996, n. 501, concernente appunto "*Regolamento di attuazione dell'articolo 12, comma 3, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, recante riordino delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura*", in merito al quale infatti la relazione tecnico-normativa del Governo auspica una successiva modifica conseguente all'approvazione dello schema di decreto legislativo in esame.

Ora, ai sensi della nuova disciplina, **spetta al Ministro dello sviluppo economico**, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con decreto emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1998, n. 400, **definire i criteri generali per la ripartizione dei consiglieri** in rappresentanza dei settori dell'agricoltura, dell'artigianato, delle assicurazioni, del commercio, del credito, dell'industria, dei servizi alle imprese, dei trasporti e spedizioni, del turismo e degli altri settori di rilevante interesse per l'economia della circoscrizione medesima, sulla base della classificazione ISTAT delle attività economiche, e tenendo conto del numero delle imprese, dell'indice di occupazione, e del valore aggiunto di ogni settore nonché dell'ammontare del diritto annuale versato ad ogni singola camera di commercio dalle imprese di ogni settore.<sup>51</sup>

Altra novità consiste nell'**aumento** - da due a **tre** - **dei componenti**, rispettivamente in rappresentanza delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti e (uno) in rappresentanza dei liberi professionisti, quest'ultimo designato dai presidenti degli ordini professionali costituiti in apposita consulta presso la camera di commercio.

Viene infine specificato che la durata del consiglio è di cinque anni, che si calcolano a decorrere dalla data dell'insediamento, e che i componenti operano senza vincolo di mandato.

L'**articolo 1, comma 12**, elenca le **funzioni del consiglio camerale**, modificando il corrispondente articolo 11 della legge n. 580 del 1993.

Le principali innovazioni apportate riguardano **le competenze in materia contabile**: viene infatti disposto che il consiglio, tra l'altro, "*approva la relazione*

---

<sup>51</sup> L'articolo 38, comma 3, lett. b), del decreto legislativo n. 112 del 1998 prevede che la Conferenza unificata, su proposta del Ministro, deliberi in ordine alla definizione dei criteri generali per la ripartizione dei consiglieri.

*previsionale e programmatica, il preventivo economico e il suo aggiornamento, il bilancio di esercizio”.*

La nuova disposizione introduce, tra le funzioni del consiglio, anche **la determinazione degli emolumenti per i componenti degli organi della camera di commercio**, sulla base di criteri stabiliti con decreto del Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Va segnalato che la lett. e) del comma 1 dell'articolo previgente già prevedeva una simile formulazione, ma era stata poi abrogata dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 agosto 2001, n. 363, recante "*Regolamento di semplificazione del procedimento per la determinazione dei compensi ai presidenti e ai componenti degli organi delle camere di commercio*".

L'articolo 38, comma 2, lett. b), del decreto legislativo n. 112 del 1998 colloca invece la fissazione dei criteri per la determinazione, da parte del consiglio, dei suddetti emolumenti tra le funzioni conservate allo Stato.

L'articolo 1 del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 363 stabilisce che i consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura determinano le indennità di funzione o le altre forme di compenso, comunque denominato, spettanti ai presidenti e ai componenti degli organi delle camere di commercio. I suddetti compensi sono determinati tenuto conto del numero delle imprese iscritte o annotate nel registro delle imprese, nonché delle entrate riscosse per diritto annuale e per diritti di segreteria. I componenti dei consigli hanno diritto esclusivamente ad un gettone di presenza per la partecipazione a ciascuna riunione.

3.4.1.2. Procedimento di costituzione del consiglio, requisiti per la nomina e cause ostative

**L'articolo 1, comma 13**, modifica l'articolo 12 della legge n. 580 relativa al procedimento di costituzione del consiglio. La novella in oggetto prevede che il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con decreto adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, disciplina l'attuazione delle disposizioni relative alla designazione dei componenti del consiglio e all'elezione dei membri della giunta. A tale proposito va evidenziato che l'articolo 38, comma 2, lett. c), del decreto legislativo n. 112 del 1998 prevede, tra le funzioni conservate allo Stato,

l'emanazione delle norme di attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo in oggetto, relative alla costituzione del consiglio.

Contrariamente a quanto previsto dalla norma previgente, non viene detto nulla per quanto riguarda le modalità per esperire i ricorsi relativi all'individuazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti di cui al comma 1.

La disposizione in rassegna precisa che i componenti del consiglio sono designati dalle organizzazioni rappresentative delle imprese appartenenti ai settori di cui al novellato art. 10, comma 2 nonché dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti e dalla consulta di cui all'articolo 10, comma 6.

Le associazioni devono presentare alle camere di commercio gli elenchi dei propri associati, e le organizzazioni che intendono apparentarsi, devono altresì presentare i dati sulla rappresentatività in maniera disgiunta.

Altra novità rispetto al testo previgente è **l'obbligo** di rispettare il termine **di 180 giorni antecedenti la data di scadenza** dello stesso **per avviare il procedimento per la costituzione del consiglio**.

Riguardo alla procedura di designazione dei componenti del consiglio viene previsto un meccanismo di "scorrimento", in base al quale, qualora l'organizzazione maggiormente rappresentativa non proceda alla designazione, si ricorre all'associazione dello stesso settore economico con un grado di rappresentatività minore rispetto alla prima.

Nel caso in cui anche tale seconda organizzazione - ovvero ove non siano presenti altre organizzazioni - non proceda alla designazione, il presidente della regione individua tra personalità di riconosciuto prestigio nella vita economica della circoscrizione territoriale, ed in particolare nel settore che deve essere rappresentato, il o i componenti da nominare.

Viene stabilito che il consiglio camerale, in caso di dimissioni di uno o più consiglieri, sia validamente costituito e funzionante, purché siano ancora in carica almeno 2/3 del totale dei consiglieri.

Le nuove disposizioni intende **semplificare la procedura di nomina dei consigli camerale e rafforzarne il funzionamento**, nonché garantire maggiore trasparenza nella rilevazione del grado di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali, sindacali e delle associazioni dei consumatori.

**L'articolo 1, comma 14** modificando l'articolo 13 della legge n. 580, introduce **due nuove ipotesi di incompatibilità con la carica di consigliere** ed in particolare

per coloro che ricoprono già l'incarico di **consigliere di altra camera di commercio** o ricoprono la carica di **assessore regionale**.

Riguardo all'incompatibilità con la carica di sindaci e di assessori dei comuni, il riferimento è ai **comuni con più di 5.000 abitanti** (mentre il testo previgente fa riferimento ai comuni con più di 15.000 abitanti)

Sono state riformulate e aggiornate le cause ostative alla nomina a consiglieri camerali in dipendenza delle disposizioni di cui all'articolo 58 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*" che individua le cause ostative alle candidature alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali.<sup>52</sup>

### 3.4.1.3. Scioglimento dei consigli

L'**articolo 1, comma 6**, modifica l'articolo 5 della legge n. 580 del 1993, relativo allo scioglimento dei consigli camerali, introducendo alcune rilevanti **novità**.

Viene infatti sancito che lo scioglimento dei consigli camerali spetta al Ministro dello sviluppo economico, **oltre che per gravi motivi di ordine pubblico**, fattispecie già prevista (articolo 38, comma 1, lett. e), del decreto legislativo n. 112 del 1998), **anche nel caso di gravi e persistenti violazioni di legge e nel caso di mancata**

---

<sup>52</sup> Le cause ostative previste dall' articolo 58 sono così elencate:

1. Non possono essere candidati alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114, presidente e componente degli organi delle comunità montane:

a) coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale o per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'articolo 73 del citato testo unico, concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonché, nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la

detenzione di armi, munizioni o materie esplodenti, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati;

b) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma (peculato), 316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui), 316-bis (malversazione a danno dello Stato), 317 (concussione), 318 (corruzione per un atto d'ufficio), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-ter (corruzione in atti giudiziari), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) del codice penale;

c) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva alla pena della reclusione complessivamente superiore a sei mesi per uno o più delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio diversi da quelli indicati nella lettera b);

d) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo;

e) coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'articolo 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646.

**ricostituzione del Consiglio dopo i sei mesi di proroga** previsti dall'articolo 38 della legge 12 dicembre 2002, n. 273.

Un'importante novità è l'attribuzione in capo ai **presidenti delle regioni, e non più al Ministro** - come in precedenza- a deliberare lo scioglimento del consiglio quando si verificano le seguenti condizioni:

- a) quando non ne possa essere assicurato il normale funzionamento;
- b) quando non è approvato nei termini il preventivo economico o il bilancio di esercizio;
- c) nel caso di decadenza per mancata elezione del presidente di cui all'articolo 16, comma 1;
- d) nel caso di decadenza per mancata ricostituzione entro il termine di cui all'articolo 38 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, fuori dai casi di cui alla lettera b) del comma 1<sup>53</sup>.

Analogamente, spetta **alla regione (e non più al Ministero) nominare un commissario ad acta** con il compito di predisporre il progetto di preventivo economico o di bilancio di esercizio per sottoporlo al consiglio, nell'ipotesi in cui lo scioglimento sia dovuto alla mancata approvazione entro i termini del suddetto preventivo economico o bilancio di esercizio.

Si dispone infine che, o con decreto ministeriale o con provvedimento del presidente della regione - a seconda delle fattispecie individuate - si provvede alla nomina di un **commissario straordinario**, scelto tra dirigenti pubblici, anche in quiescenza, ed esperti di comprovata esperienza professionale, che entro 180 giorni dalla nomina deve avviare le procedure per il rinnovo del consiglio camerale, pena la decadenza dall'incarico.

### **3.4.2. La Giunta**

L'**articolo 1, comma 15**, modifica l'articolo 14 della legge n. 580 del 1993, che disciplina la **composizione, la nomina e le funzioni** della giunta camerale. In proposito si rileva che l'articolo 38, comma 2, lett. c), del decreto legislativo n. 112 del 1998 prevede, tra le funzioni conservate allo Stato, l'emanazione delle norme di attuazione del comma 1 dell'articolo in oggetto, relative alla costituzione della giunta.

Le modifiche non incidono in maniera sostanziale, se non nell'attribuzione di funzioni in materia contabile: infatti nella formulazione previgente alla giunta spettava la

---

53

predisposizione per l'approvazione del consiglio il bilancio preventivo, le sue variazioni e il conto consuntivo. A seguito della modifica ora la giunta predispone per l'approvazione del consiglio la **relazione previsionale e programmatica, il preventivo economico, il suo aggiornamento e il bilancio d'esercizio.**

Inoltre con la nuova formulazione dell'articolo vengono sottratte le competenze della giunta per l'adozione dei provvedimenti in materia di gestione delle risorse, ivi compresi i provvedimenti riguardanti l'assunzione e la carriera del personale, mentre le viene attribuito il potere di emanare provvedimenti di attuazione **anche dello statuto e dei regolamenti** per la realizzazione del programma di attività.

Alla giunta viene affidato il compito non solo di deliberare sulla partecipazione della camera di commercio a consorzi, società, associazioni, gestioni di aziende e servizi speciali e sulla costituzione di gestioni e di aziende speciali, ma **anche sulle dimissioni societarie.**

### **3.4.3 Riunioni e deliberazione del consiglio e della giunta camerali.**

L'**articolo 1, comma 16**, novella l'articolo 15 della legge n. 580, che disciplina le modalità di convocazione e di deliberazione del consiglio e della giunta camerali. Le novità introdotte sono due.

- a) le **sessioni ordinarie del consiglio passano da due a quattro**, e in particolare entro il mese di giugno per l'approvazione del bilancio d'esercizio, entro il mese di ottobre per l'approvazione della relazione previsionale e programmatica, ed entro il mese di luglio per l'aggiornamento del preventivo economico ed entro il mese di dicembre per l'approvazione del preventivo economico. Nulla viene innovato quanto alla convocazione in via straordinaria, che avviene quando lo richiedano il presidente o la giunta o almeno un quarto dei componenti del consiglio stesso, con l'indicazione degli argomenti che si intendono trattare;
- b) l'approvazione delle deliberazioni, oltre a richiedere, come prevedeva la norma previgente, la maggioranza dei presenti, richiede **la maggioranza qualificata quanto ciò sia richiesto dalla legge o dallo statuto.**

La riforma non incide sulle disposizioni relative alle votazioni: in quelle a scrutinio palese, a parità di voti, prevale il voto del presidente. In quelle a scrutinio segreto, a parità di voti, la proposta si intende respinta.

#### **3.4.4. Il presidente**

L'**articolo 1, comma 17**, novella le disposizioni relative alla figura del presidente delle camere di commercio contenute nell'articolo 16 della legge n. 580. La norma novellata introduce alcune **specificazioni nella procedura di elezione. Viene meno, invece, il riferimento al decreto di nomina del commissario in caso di decadenza del consiglio.**

Con ulteriore modifica al comma 2, si attribuisce al presidente la facoltà di provvedere, in caso di urgenza, agli atti di competenza della giunta, non solo in riferimento, quindi, a quelli non sottoposti al regime di vigilanza del Ministro dello sviluppo economico ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 580.

#### **3.4.5. Il collegio dei revisori**

L'**articolo 1, comma 18**, reca novelle alle disposizioni sul collegio dei revisori contenute nell'articolo 17 della legge n. 580. La modifica **estende a tre** il numero dei membri supplenti. I tre membri effettivi e i tre membri supplenti sono designati dal Ministro dell'economia e delle finanze, con funzioni di presidente, dal Ministro dello sviluppo economico e dal presidente della giunta regionale, in analogia con la disciplina previgente. **Il revisore designato dal Ministero dell'economia e delle finanze assume le funzioni di presidente del collegio.**

Per quanto riguarda il termine entro il quale deve avvenire la designazione, la disposizione novellata introduce esplicitamente il riferimento all'articolo 3 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293 recante *"Disciplina della proroga degli organi amministrativi"* convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444. Detto articolo 3 dispone che gli organi amministrativi non ricostituiti entro il termine di scadenza dell'organo stesso, sono prorogati per non più di quarantacinque giorni.

Il testo novellato conferma la durata quadriennale del collegio dei revisori ed introduce alcune nuove disposizioni finalizzate alla effettiva funzionalità dell'organo nei casi di ritardo delle nomine dei componenti: **in caso di mancata designazione, nei tempi prestabiliti, del membro effettivo da parte di una delle Amministrazioni a ciò chiamate, il revisore mancante deve essere provvisoriamente sostituito**

**da uno dei supplenti designati dalle altre Amministrazioni rappresentate nel collegio. Detta disposizione trova applicazione anche alle aziende speciali.**

Tra le novità introdotte si segnala anche la modifica relativa alla previsione che i **membri possono essere designati per due sole volte consecutivamente** e che, in **caso di sostituzione, la durata dell'incarico del nuovo revisore è limitata alla residua parte del quadriennio in corso, calcolata a decorrere dalla data di adozione della deliberazione di nomina dell'intero collegio.**

Il d.lgs. 23 del 2010 demanda, inoltre, ad un decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, i contenuti in base ai quali deve essere redatta, da parte dei revisori, la relazione da allegare al progetto di bilancio d'esercizio predisposto dalla giunta. Si propone, quindi, la soppressione implicita del comma 5, ai sensi del quale il collegio esprime, nella suddetta relazione, rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione.

### 3.5. Il segretario generale

L'articolo 1, comma 20 reca modificazioni all'articolo 20 della legge n. 580 in relazione alla figura del segretario generale delle camere di commercio, confermandone le funzioni di vertice dell'amministrazione.

Si segnala l'inserimento di un **nuovo comma 2** che prevede la **possibilità di avvalersi, in forma associata e in regime convenzionale, di un segretario generale titolare di altra camera di commercio.** Il segretario generale è nominato, come nella formulazione attuale della disposizione, dal Ministro dello sviluppo economico su designazione della giunta tra gli iscritti in un apposito elenco nazionale. La nuova formulazione proposta specifica che tale elenco deve essere tenuto presso il Ministero.

Un'altra novità rilevante è costituita dalla **previsione di una selezione nazionale dei titoli ad opera di una commissione nazionale per l'accesso all'elenco.** Le modalità relative allo svolgimento della selezione, all'iscrizione e alla tenuta dell'elenco sono fissate con decreto del Ministro. Lo stesso decreto istituisce la commissione per l'accesso all'elenco, composta da un dirigente del Ministero dello sviluppo economico, che la presiede, da due esperti in rappresentanza rispettivamente dello stesso Ministero e delle regioni e da un rappresentante di Unioncamere.

**Il nuovo comma 6 prevede la formazione permanente dei segretari generali.**

Il comma 8 del nuovo testo proposto riproduce il comma 6 del testo previgente, facendo salve le disposizioni relative alla legge 25 luglio 1971, n. 557, sul personale statale delle camere di commercio (*Norme integrative della legge 23 febbraio 1968, n. 125, concernente il personale statale delle camere di commercio, industria e agricoltura e degli uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato*). Si segnala, peraltro, che la citata legge n. 557 modifica ed integra le disposizioni della legge n. 125 del 1968, recante "*Nuove norme concernenti il personale delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*" che è stata inserita nell'elenco delle norme anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, allegato al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179.

### 3.6. Unioni regionali

L'articolo 1, comma 8, **rende obbligatoria l'adesione delle camere di commercio alle unioni regionali**, che **nella normativa previgente era soltanto una possibilità**. Viene inoltre specificato **lo scopo** che le stesse si prefiggono:

- l'esercizio **congiunto delle funzioni** e dei compiti per il perseguimento degli obiettivi comuni del sistema camerale nell'ambito del territorio regionale di riferimento;
- la cura e la rappresentanza degli interessi comuni delle camere di commercio associate;
- il coordinamento dei rapporti con gli enti regionali territorialmente competenti;
- la promozione e la realizzazione di servizi comuni per l'esercizio in forma associata di attività e servizi di competenza camerale.

Sono inoltre attribuiti **particolari poteri all'organo assembleare** dell'Unioncamere, che individua i principi e le linee guida cui gli statuti delle unioni regionali si devono attenere.

Le camere di commercio possono avvalersi delle unioni regionali per l'esercizio dei loro compiti e delle loro funzioni istituzionali, che possono a loro volta formulare pareri e proposte alle regioni, nonché svolgere funzioni di monitoraggio dell'economia locale

### 3.7. Unioncamere

L'**articolo 1, comma 9**, reca norme relative all'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere), e, **innovando** il previgente articolo 7 della legge n. 580, la definisce **ente con personalità giuridica di diritto pubblico**.

Vengono inoltre attribuite all'Unioncamere **una serie di funzioni**, oltre a quelle eventualmente delegate dal Ministero dello sviluppo economico: essa può stipulare accordi di Programma, intese e convenzioni in rappresentanza del sistema camerale, che è vincolato a darne attuazione e formula direttive ed indirizzi al sistema camerale per lo svolgimento delle sue funzioni.

Lo **statuto è approvato con decreto ministeriale**, piuttosto che con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, come in precedenza previsto.

La composizione dell'organo di amministrazione dell'Unioncamere previsto dallo statuto **viene allargata**, con la presenza di altri 6 membri: 3 nominati dal Ministro dello sviluppo economico e 3 dalla Conferenza unificata.

La norma in esame specifica nel dettaglio le componenti della dotazione finanziaria dell'ente, che è costituita da "*contributi, trasferimenti statali, imposte, diritto annuale e diritti di segreteria delle camere di commercio*".

Un'ulteriore novità rispetto al testo previgente è la previsione che **il rapporto di lavoro dei dipendenti di Unioncamere sia regolato da contratti collettivi sottoscritti dall'ente con le organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative del personale**.

Gli atti di indirizzo inerenti la contrattazione collettiva e le ipotesi di accordo raggiunte devono essere sottoposti a verifica rispettivamente sia preventiva che successiva, di compatibilità con i vincoli di finanza pubblica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e del Dipartimento per la funzione pubblica. Il rapporto di lavoro dei dirigenti di Unioncamere continua ad essere disciplinato dal contratto collettivo dei dirigenti del terziario, della distribuzione e dei servizi. Il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, trova applicazione nei riguardi dell'Unioncamere con esclusivo riferimento ai principi generali di cui al titolo I dello stesso.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Come evidenziato nel Dossier del Servizio Studi del Senato n. 190/2010 la disposizione in esame, laddove afferma che all'Unioncamere si applica solo il Titolo I del citato decreto legislativo n. 165, sembra configurare con la previsione contenuta nell'art. 66 del decreto n. 150 del 2009, la quale ha disposto, tra l'altro, che l'Unioncamere sia ricollocata nell'ambito dei comparti e aree di contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e che ad essa si applichi interamente il Titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale) del medesimo decreto legislativo. L'articolo 40 (Contratti collettivi nazionali e integrativi) stabilisce al comma 2 che tramite

### 3.8. Registro delle imprese

L'**articolo 1, comma 10**, modifica l'articolo 8 della legge n. 580 del 1993, relativo al registro delle imprese, la cui formulazione precedente faceva - tra l'altro - riferimento ad un regolamento di attuazione di quanto ivi previsto in materia di predisposizione, tenuta, conservazione e gestione, secondo tecniche informatiche, del registro delle imprese, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, recante "*Regolamento di attuazione dell'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, in materia di istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del codice civile*"<sup>55</sup>.

Il nuovo disposto dell'articolo 8 non fa più riferimento a detto regolamento, ma stabilisce che le modalità di attuazione delle disposizioni relative alla tenuta del registro e alla garanzia di pubblicità e tempestività dell'informazione sono regolate ai sensi dell'articolo 1-bis del decreto-legge 30 settembre 2005 n. 203 recante "*Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*", convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 che reca norme per la semplificazione delle procedure di iscrizione al registro delle imprese ed al repertorio delle notizie economiche ed amministrative-REA.

In particolare sancisce che le norme di adeguamento del regolamento istitutivo del registro delle imprese devono essere adottate con uno o più regolamenti, emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con i Ministri della giustizia, dell'economia e delle finanze e per la funzione pubblica, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, dei pareri del Consiglio di Stato nonché delle competenti Commissioni parlamentari.

I pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato sono resi entro novanta giorni dalla richiesta; quello delle Commissioni parlamentari è reso, successivamente ai precedenti, entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorsi sessanta giorni dalla richiesta di parere alle Commissioni parlamentari, i regolamenti possono essere comunque emanati.

---

appositi accordi tra l'ARAN e le Confederazioni rappresentative sono definiti fino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza.

<sup>55</sup> A tale proposito si rileva che, che l'articolo 38, comma 1, lett. c), del decreto legislativo n. 112 del 1998 prevede, tra le funzioni conservate allo Stato, l'emanazione delle disposizioni, di natura regolamentare, inerenti la disciplina del registro delle imprese presso le camere di commercio.

### 3.9. Vigilanza e presentazione della relazione sull'attività del sistema camerale

L'articolo 1, comma 4 interviene in materia di attività di vigilanza sul sistema camerale e sancisce che la stessa **non spetta più soltanto allo Stato (ovvero al Ministro) ma, nell'ambito delle rispettive competenze, allo Stato e alle regioni.**

La normativa previgente, invece, assegnava la vigilanza *in primis* al Ministero (dello sviluppo economico) mentre la regione concorreva attraverso una relazione sull'attività del sistema camerale.

In base alla nuova disciplina la vigilanza spetta al Ministero dello sviluppo economico per le funzioni ed i compiti attinenti alla competenza dello Stato e alle regioni nelle materie di propria competenza e si esercita, in particolare, sull'attività amministrativo - contabile, sul funzionamento degli organi e sullo svolgimento dei compiti di interesse generale, secondo quanto stabilito dai successivi articoli 4-bis, 5 e 5- bis, come si illustrerà in seguito.<sup>56</sup>

Come già evidenziato in precedenza, sia del Consiglio di Stato (parere n. 1451/2006) sia della Corte costituzionale (sentenza n. 374/2007) si erano espressi in questa direzione, attribuendo un ruolo più significativo alla regione.

**L'articolo 1, comma 5**, introduce il nuovo articolo 4-bis (vigilanza amministrativo – contabile) alla legge n. 503 del 1993 nel quale si dispone che il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, stabilisce con proprio regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, le norme che disciplinano la gestione patrimoniale e finanziaria delle camere di commercio e delle loro aziende speciali, nel rispetto dei principi di armonizzazione della finanza pubblica.

Inoltre prevede che, fatti salvi i poteri ispettivi del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi delle disposizioni vigenti, siano individuate forme di collaborazione fra gli stessi Ministeri e con Unioncamere, al fine di coordinare le attività ispettive nei confronti delle camere di commercio e delle loro aziende speciali.

---

<sup>56</sup> Risultano così implicitamente modificati gli articoli 37 e 38 del decreto legislativo n. 112 del 1998 e gli articoli da 6 a 20 del decreto previsto dal comma 3 del vigente articolo 4 della legge n. 580, in materia di disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle camere di commercio, adottato con decreto del presidente della Repubblica 2 novembre 2005, n. 254.

**L'articolo 1, comma 7**, introduce il nuovo articolo 5-bis alla legge n. 580, le cui disposizioni riprendono in parte quanto disposto dall'articolo 4 della legge stessa. Infatti la nuova norma prevede che il Ministro dello sviluppo economico presenti al Parlamento entro il 30 settembre di ogni anno, anche sulla base dei dati forniti da Unioncamere, una relazione generale sulle attività del sistema camerale, con particolare riferimento agli interventi realizzati e ai programmi attuati nell'esercizio precedente.

La disposizione previgente già sanciva tale obbligo in capo al Ministro, in relazione alla sua attività di vigilanza. L'ulteriore novità consiste **nell'obbligo a carico delle Unioni camerali di presentare**, entro il 30 giugno di ogni anno, **la relazione annuale sulle attività svolte dalle camere di commercio in favore dell'economia locale**.

### 3.10. Finanziamento delle camere di commercio

**L'articolo 1, comma 19**, reca alcune modifiche alle disposizioni sul finanziamento delle camere di commercio contenute nell'articolo 18 della legge n. 580. Va tuttavia segnalato che le principali modalità di finanziamento rimangono per lo più invariate.

Si segnala l'inserimento della norma, mediante modifica del comma 4, lett. c), del testo previgente, ai sensi della quale il diritto annuale, dovuto alle camere di commercio, viene stabilito in misura fissa per i soggetti iscritti al REA (Repertorio Economico Amministrativo) e per le imprese individuali iscritte al registro delle imprese, mentre per tutti gli altri soggetti il diritto è commisurato al fatturato.

Le voci e gli importi dei diritti di segreteria di cui alla lettera e) del comma 1 sono modificati e aggiornati con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Si ricorda, a tale proposito, che l'articolo 38, comma 1, lett. d), del decreto legislativo n. 112 del 1998 prevede, tra le funzioni conservate allo Stato, la determinazione delle voci e degli importi massimi di tali diritti, nonché della quota destinata al fondo perequativo di cui al nuovo comma 9, identico al comma 5 del testo previgente.

In relazione alla determinazione del diritto annuale dovuto alla camera di commercio da parte di ciascuna delle imprese iscritte o annotata nei registri delle imprese, la nuova formulazione del comma 3 **non prevede più l'obbligo di emanazione entro il 31 ottobre di ogni anno** - con riferimento all'anno successivo - **del decreto ministeriale di adeguamento del contributo stesso**.

Ne consegue che, come specificato nella relazione illustrativa al decreto, la **determinazione del diritto non avviene più su base annuale** ma, ai sensi del nuovo comma 4 proposto, **in caso di variazioni significative del fabbisogno delle camere di commercio per l'espletamento delle loro funzioni**. Il decreto di rideterminazione del diritto è emanato dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentite l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale.

In analogia con quanto sancito dalla legge previgente, il d.lgs. 23 del 2010 prevede l'emanazione del suddetto decreto entro il 31 ottobre per l'anno successivo. Si ricorda, a tale proposito, che l'articolo 38, comma 3, lett. a), del decreto legislativo n. 112 del 1998 prevede che la Conferenza unificata, su proposta del Ministro, deliberi in ordine alla determinazione dei diritti annuali.

Con lo stesso decreto può essere stabilito in che misura le camere di commercio devono contribuire al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della finanza pubblica.

Sempre con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia, vengono fissate le modalità per l'accertamento, il pagamento e la riscossione del diritto annuale. Si applica la disciplina generale sulle sanzioni amministrative recata dal decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 recante *"Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie"*.

Il nuovo comma 8 prevede che in caso di tardivo o omesso pagamento si applica la sanzione amministrativa dal 10 per cento al 100 per cento dell'ammontare del diritto dovuto.

Il comma 10 stabilisce che la possibilità di aumento del 20% del diritto dovuto è da riferirsi a "specifici progetti" (e non più, in generale, ad "iniziative") per l'incremento della produzione ed il miglioramento delle condizioni economiche del territorio di riferimento. Tale aumento è deliberato, con formula più stringente nel nuovo testo, previo parere delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello provinciale.

#### 4. DISPOSIZIONI DI COORDINAMENTO, TRANSITORIE E FINALI

L'articolo 2 del d.lgs. 23 del 2010 detta **disposizioni di coordinamento** che definiscono i termini per l'adozione, in prima applicazione, dei provvedimenti a valenza regolamentare previsti agli articoli 10, comma 3, 12, comma 4, 20 comma 5.<sup>57</sup>

Inoltre, poichè il decreto legislativo di riforma incide sulla legge 580/1993, si renderà necessario, di conseguenza, modificare i regolamenti attuativi in vigore, con particolare riguardo ai seguenti decreti legislativi: 422/1995, 501/1996 e 472/1995.

L'articolo 3 detta le **disposizioni transitorie** e prevede che le disposizioni sugli organi camerali di cui agli articoli 10 (composizione del consiglio e ripartizione dei consiglieri), 12 (costituzione del consiglio), 13 (requisiti per la nomina a consigliere), 14 (composizione, durata e compiti della giunta), 15 (riunioni e deliberazioni del consiglio e della giunta) e 16 (Presidente della camera di commercio) della legge 29 dicembre 1993, n. 580, come modificate e integrate dal decreto legislativo 23/2010, si applicano dal sessantesimo giorno successivo all'emanazione dei regolamenti previsti da taluni articoli della stessa legge n. 580, come modificata dal suddetto decreto legislativo. Si tratta dei seguenti provvedimenti: il regolamento che definisce i criteri generali per la ripartizione dei consiglieri emanato Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, della legge n. 580; il decreto di attuazione della disciplina relativa alla costituzione del consiglio camerale, emanato Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, ai sensi dell'articolo 12, comma 4.

Si osserva inoltre che, ai sensi delle disposizioni di coordinamento recate dall'articolo 2, comma 2 del decreto, i suddetti decreti sono adottati entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo in rassegna in sede di prima applicazione.

Gli organi degli enti del sistema camerale già insediati alla data di entrata in vigore del d.lgs. 23 del 2010 restano in carica fino alla loro naturale scadenza. Essi sono chiamati ad adeguare i propri statuti e regolamenti alle nuove disposizioni entro lo stesso termine, di sessanta giorni dall'emanazione dei decreti attuativi del Ministro dello sviluppo economico, sopra ricordato.

Le nuove disposizioni (incompatibilità, vincoli, limitazioni e requisiti) per i componenti degli organi degli enti del sistema camerale, decorrono dal primo rinnovo

---

<sup>57</sup> Sull'argomento cfr. il prospetto elaborato dall'Unioncamere inerente i provvedimenti attuativi previsti dal d.lgs. 23 del 2010., consultabile alla seguente pagina:  
[http://www.unioncamere.it/images/stories/documenti/doc/allegati2/Comunicati\\_stamp/Normativa/tempistica\\_decreti\\_attuativi\\_dlgs\\_l\\_580.pdf](http://www.unioncamere.it/images/stories/documenti/doc/allegati2/Comunicati_stamp/Normativa/tempistica_decreti_attuativi_dlgs_l_580.pdf).

degli organi successivo allo stesso termine. Se al medesimo termine sono in corso procedure di rinnovo dei consigli camerali, queste vengono completate secondo la disciplina vigente al momento del loro avvio.

Le gestioni commissariali in essere alla data di entrata in vigore del decreto in esame proseguono fino all'esaurimento del relativo mandato.

L'**articolo 4**, infine, reca la clausola di neutralità finanziaria del provvedimento: la delega recata dalla legge 23 luglio 2009, n. 99, all'articolo 53, comma 1, lett. h), prevedeva, infatti, che all'attuazione del citato comma si provvedeva nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.