

Il T.a.r. per il Lazio rimette alla Corte costituzionale la q.l.c. dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219, per violazione del principio di leale collaborazione nella funzione legislativa di cui agli artt. 5, 117, 120 Cost., nella parte in cui prevedono che l'esercizio delegato della potestà legislativa, con riferimento alla ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, sia condotto all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e Regioni si realizzi nella forma del parere e non già attraverso l'intesa in sede di Conferenza-Stato Regioni.

T.a.r. per il Lazio, sezione III-ter, ordinanza, 15 marzo 2019, n. 3531 – Pres. Lo Presti, Est. De Gennaro

Camere di commercio – Ridefinizione circoscrizioni territoriali – Legge delega – Decreto delegato – Mancanza di intesa in sede di Conferenza Stato Regioni – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219, per violazione del principio di leale collaborazione nella funzione legislativa di cui agli artt. 5, 117, 120 Cost., poiché prevedono che l'esercizio delegato della potestà legislativa sia condotto all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e Regioni si realizzi nella forma del parere e non già attraverso l'intesa in sede di Conferenza-Stato Regioni (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in epigrafe, il T.a.r. per il Lazio ha sollevato, in relazione alla violazione del principio di leale collaborazione nella funzione legislativa di cui agli artt. 5, 117 e 120 Cost., la q.l.c. delle disposizioni in tema di ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, contenute negli artt. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e 3 del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219, nella parte in cui prevedono che l'esercizio delegato della potestà legislativa sia condotto all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e Regioni si realizzi nella forma del parere e non attraverso l'intesa in sede di Conferenza Stato Regioni.

Il giudizio ha ad oggetto l'impugnazione, da parte della camera di commercio di Pavia, del d.m. 16 febbraio 2018 del Ministero dello sviluppo economico, nella parte in cui, in attuazione dell'art. 3 d.lgs. n. 219 del 2015, ha disposto l'accorpamento delle camere di commercio di Pavia, Cremona e Mantova, individuando in Mantova la sede del nuovo ente.

II. – Il collegio ha osservato che:

- a) con riferimento al quadro normativo di riferimento:

- a1) in base all'art. 10 della l. n. 124 del 2015 è stata conferita la delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e il conseguente riordino delle disposizioni che regolano la materia;
- a2) l'art. 10, primo comma, lett. b), della l. n. 124 del 2015 prevede che il legislatore delegato possa procedere alla *“ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero dalle attuali 105 a non più di 60 mediante accorpamento di due o più camere di commercio; possibilità di mantenere la singola camera di commercio non accorpata sulla base di una soglia dimensionale minima di 75.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese, salvaguardando la presenza di almeno una camera di commercio in ogni regione, prevedendo la istituibilità di una camera di commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana e, nei casi di comprovata rispondenza a indicatori di efficienza e di equilibrio economico, tenendo conto delle specificità geo-economiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine, nonché definizione delle condizioni in presenza delle quali possono essere istituite le unioni regionali o interregionali”*;
- a3) il Governo, sentita la Conferenza unificata, emanava il d.lgs. n. 219 del 2016, il quale all'art. 3 introduceva una procedura per l'adozione di un decreto ministeriale che avrebbe dovuto realizzare la riduzione del numero delle camere di commercio prevista nella legge di delega;
- a4) con il d.m. 16 febbraio 2018 del Ministero dello sviluppo economico era, tra l'altro, disposto l'accorpamento delle Camere di commercio di Pavia, Cremona e Mantova, con sede in Mantova;
- b) con riferimento alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale:
 - b1) il d.m. 16 febbraio 2018 impugnato è stato adottato in diretta applicazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, a sua volta espressione della delega contenuta nell'art. 10 della l. n. 124 del 2015;
 - b2) l'eventuale declaratoria di illegittimità delle disposizioni legislative non solo influirebbe sulla disciplina in base alla quale valutare la legittimità del decreto ministeriale impugnato, ma farebbe venire meno la base legislativa che disciplina e legittima l'accorpamento delle camere di commercio;
 - b3) l'illegittimità del d.m. impugnato è, tra l'altro, oggetto del *petitum* del presente giudizio, con la conseguenza che la risoluzione della questione di costituzionalità relativa alla normativa primaria, sulla base della quale

è stato adottato il d.m., è un presupposto necessario per la pronuncia dell'autorità giudiziaria adita;

c) con riferimento alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale:

- c1) la Corte costituzionale (13 dicembre 2017, n. 261) ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni;
- c2) le censure di incostituzionalità possono rivolgersi sia alle disposizioni di delega che, per illegittimità derivata, alla legislazione delegata;
- c3) il riassetto generale della disciplina delle camere di commercio è materia ripartita tra prerogative statali e regionali, in quanto il catalogo dei compiti svolti da questi enti è riconducibile a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti e residuali delle Regioni, con inestricabile intreccio delle competenze di ciascun soggetto in tale settore;
- c4) la riforma statale incide su attribuzioni legislative generali, stante la competenza generale delle camere di commercio e tenuto conto che le principali materie riferibili all'economia e alle attività produttive possono essere ascritte anche alla competenza regionale;
- c5) l'attività delle camere di commercio appare riconducibile alla nozione di sviluppo economico, nozione che costituisce una espressione di sintesi che comprende e rinvia a una pluralità di materie attribuite sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato sia a quella concorrente sia a quella residuale. Ne deriva che, anche se l'esistenza di esigenze di carattere unitario può legittimare l'avocazione allo Stato della potestà normativa per la disciplina degli enti camerali, resta ferma la necessità del rispetto del principio di leale collaborazione mediante lo strumento dell'intesa;
- c6) ne discende che la riforma legislativa doveva concretizzarsi nel rispetto del principio di leale collaborazione e il modulo ordinario di espressione della leale collaborazione va identificato nell'intesa presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative e garantisce un reale coinvolgimento;
- c7) l'illegittimità della disposizione delegante si ripercuote, in via immediata e derivata, sulla legittimità costituzionale della norma delegata in forza della quale è stato adottato il decreto ministeriale impugnato.

III. – Per completezza si segnala che:

- d) la Corte cost., con sentenza 13 aprile 2017, n. 86 (oggetto della News US, in data 4 maggio 2017, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti) ha:
- d1) ritenuto *“infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevata, in riferimento agli art. 3, 97 e 118 Cost., nella parte in cui è stata disposta la soppressione di alcuni enti pubblici denominati stazioni sperimentali per l’industria, ed è stato fatto luogo al trasferimento dei compiti e delle attribuzioni precedentemente svolti dai medesimi enti alle camere di commercio”*;
 - d2) respinto le questioni di legittimità costituzionale sollevate, fornendo un’interpretazione costituzionalmente orientata della norma contestata e rinviando la verifica dei profili censurati all’analisi delle modalità attuative della riforma, le quali devono assicurare sia la rappresentatività di tutti gli imprenditori interessati dall’attività delle Stazioni sperimentali, sia il rilievo nazionale della stessa; eventuali discriminazioni in sede attuativa saranno soggette al sindacato del giudice amministrativo;
 - d3) osservato, tra l’altro, che l’attribuzione dei compiti alle camere di commercio, tenuto conto della loro natura e dell’ampia e composita gamma di funzioni loro conferite, viene reputata come non imprescindibilmente correlata alla necessaria dimensione localistica dell’interesse, esigendo soltanto che la relativa scelta appaia giustificata in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
- e) in ordine alla disciplina delle camere di commercio:
- e1) sugli aspetti finanziari Corte cost., 11 febbraio 2016, n. 29 e 3 dicembre 2015, n. 257 (in *Foro it.*, 2016, I, 1131);
 - e2) sulla natura delle camere di commercio e la loro organizzazione, Corte cost., 9 novembre 2007, n. 374 (in *Foro it.*, 2008, I, 380);
 - e3) sull’autonomia delle camere di commercio site in regioni a statuto speciale, Corte cost., 11 febbraio 2016, n. 28 (in *Diritto & Giustizia* 2016, 18 febbraio);
 - e4) sulla riforma del sistema delle camere di commercio a seguito della c.d. legge Madia, cfr. il parere reso in sede consultiva dalla Commissione speciale del Cons. Stato, 20 ottobre 2016, n. 2155 in ordine allo schema di decreto delegato di riordino (d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219);

- f) con riferimento alla incostituzionalità della c.d. legge Madia, Corte cost., 25 novembre 2016, n. 251 (in *Foro it.*, 2017, I, 451, con note di D'AURIA G., AMOROSO, in *Giur. it.*, 2017, 733 (m), con nota di MEALE, in *Riv. corte conti*, 2016, fasc. 5, 510, in *Mass. giur. lav.*, 2017, 329, con nota di ROMEO, in *Nuovo notiziario giur.*, 2017, 204, con nota di CASSONE, in *Guida al dir.*, 2017, fasc. 1, 66, con nota di SALERNO, in *Diritti lavori mercati*, 2017, 121 (m), con nota di BATTINI, ALAIMO, in *Urbanistica e appalti*, 2017, 366 (m), con nota di MONACO, in *Giur. constit.*, 2016, 2195, con note di SCACCIA, GORLANI, GENINATTI SATÈ, in *Regioni*, 2017, 516, con note di AMBROSI, DE NES, nonché oggetto della News US, in data 1 dicembre 2016), secondo cui, tra l'altro:
- f1) *"Sono incostituzionali gli artt. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), e 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui prevedono che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni"*;
 - f2) l'intesa nella Conferenza è un necessario passaggio procedurale anche quando la normativa statale debba essere attuata con decreti legislativi delegati, che il Governo adotta sulla base di quanto stabilito dall'art. 76 Cost. Tali decreti, sebbene sottoposti a stringenti limiti temporali e qualitativi nonché condizionati a tutte le prescrizioni contenute nella Costituzione e nella legge delega, non possono sottrarsi alla procedura concertativa, proprio per garantire il pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze;
 - f3) con riferimento agli effetti della propria pronuncia, *"Le eventuali impugnazioni delle norme attuative dovranno tener conto delle concrete lesioni delle competenze regionali, alla luce delle soluzioni correttive che il Governo, nell'esercizio della sua discrezionalità, riterrà di apprestare in ossequio al principio di leale collaborazione"*
- g) sul tema della intesa quale strumento principale per attuare il principio di leale cooperazione fra Stato e Regioni e sui vari tipi di intesa (art. 8, comma 6, l. n. 131 del 2003, intesa procedimentale, forte e ordinaria), si veda:
- g1) Corte cost., 14 luglio 2017, n. 192 (in *Foro it.*, 2018, I, 1501, con nota di D'AURIA G.), secondo cui, tra l'altro: *"è incostituzionale l'art. 1, commi 526 e 536, l. 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016), nella parte in cui, introducendo l'istituto del «piano di rientro» per gli enti sanitari e le aziende*

sanitarie locali che presentano scostamenti fra costi e ricavi superiori a determinate soglie, prevede che i decreti ministeriali attuativi delle menzionate disposizioni (mediante i quali debbono essere individuati la metodologia di determinazione degli scostamenti, i parametri di valutazione della quantità, della qualità e degli esiti delle cure e le linee guida per la redazione dei «piani di rientro») sono emanati «sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché d'intesa con la stessa conferenza»;

- g2) D'AURIA G., nota a Corte cost., 14 luglio 2017, n. 192, cit., secondo cui tra l'altro: nelle ipotesi in cui le norme impugnate dinanzi alla Corte costituzionale siano riferibili a competenze legislative molteplici e variamente dislocate fra il livello statale e quello regionale, ciò comporta che il legislatore statale sia tenuto a predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento e garanzia delle regioni, il più appropriato dei quali è quello della intesa in seno alla conferenza Stato-regioni;
- g3) Corte cost. 16 settembre 2016, n. 211 (in *Foro it.*, 2016, I, 3392), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 1, comma 224, l. 23 dicembre 2014 n. 190, nella parte in cui prevedeva che le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227, in tema di rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di trasporto pubblico locale e la ripartizione delle risorse su base regionale fossero stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato «sentita» la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché «d'intesa» con la conferenza stessa;
- g4) per la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 l. reg. Abruzzo 12 novembre 2014 n. 40, nella parte in cui definiva unilateralmente le modalità di superamento del dissenso regionale in ordine al raggiungimento dell'intesa necessaria allo svolgimento di attività inerenti alla realizzazione delle infrastrutture energetiche, si veda Corte cost., 10 giugno 2016, n. 131 (in *Foro it.*, 2016, I, 3733, e in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 678);
- g5) Corte cost., 1 giugno 2006, n. 214 (in *Urbanistica e appalti*, 2006, 1261, con nota di MUSOLINO, in *Giur. it.*, 2006, 2182, in *Ammin. it.*, 2006, 1547, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, I, 790, e in *Guida al dir.*, 2006, fasc. 24, 97, con nota di PAPPALARDO), secondo cui, tra l'altro: "È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, 3° comma, cost., l'art. 5, 5° comma, d.l. n. 35 del 2005, conv., con modif., nella l. n. 80 del 2005, avente ad oggetto la

realizzazione di opere e lavori nell'ambito di concessioni autostradali, nella parte in cui non prevede che le predette opere debbano essere individuate seguendo il procedimento previsto dall'art. 1 l. n. 443 del 2001 (vale a dire previo coinvolgimento, mediante intesa, delle regioni interessate)"; "È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, 4° comma, cost., l'art. 12, 1° comma, d.l. n. 35 del 2005, conv., con modif., nella l. n. 80 del 2005, non avendo la predetta disposizione previsto alcuna forma di intesa con le regioni in ordine alla istituzione e al funzionamento del comitato nazionale per il turismo";

h) l'intesa consiste in una forma di raccordo di natura procedimentale, alternativa ai raccordi di natura organizzativa e strutturale che si sostanziano nella costituzione di organismi a composizione mista:

h1) l'intesa debole, ovvero ordinaria *ex art. 3 d.lgs. n. 281 del 1997*, si caratterizza per il fatto che, esperito ogni tentativo di raggiungere l'accordo entro un determinato termine, lo Stato possa assumere la decisione finale, a condizione che questa sia adeguatamente motivata in ordine alle circostanze che hanno reso impossibile far convergere il consenso di ciascun ente con quello della controparte e alle ragioni che hanno determinato l'adozione unilaterale dell'atto. L'intesa c.d. "debole", ancorché realizzi una forma di coordinamento a carattere "orizzontale", consente di evitare la paralisi dei processi decisionali, poiché essa non pone di fatto nelle mani di ciascuno dei soggetti coinvolti un vero e proprio "diritto di veto" in grado di impedire l'adozione dell'atto;

h2) l'art. 3, rubricato *intese*, del citato d.lgs. n. 281, ai commi 3 e 4 disciplina le ipotesi in cui il Governo può derogare all'intesa; l'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, prevede che *"il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'art. 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281"*. La disposizione è stata considerata come uno schema normativo di intesa forte al quale fare riferimento in tutti i casi in cui l'applicazione del principio di leale collaborazione richieda un esercizio concordato della relativa competenza. Dal punto di vista strutturale, l'intesa c.d. "forte", costituisce una tipica forma di coordinamento paritario in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta tra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello

la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa, con la conseguenza che il mancato raggiungimento dell'accordo costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento;

- i) con riferimento alla nozione di sviluppo economico ai fini del riparto tra competenza legislativa statale e regionale, si veda Corte cost., 11 maggio 2007, n. 165 (in *Foro it.*, 2008, I, 426, in *Regioni*, 2007, 872, con nota di PADULA, e in *Giur. costit.*, 2007, 1556), secondo cui, tra l'altro, *"È incostituzionale l'art. 1, 366° comma l. 23 dicembre 2005 n. 266, nella parte in cui non prevede che le caratteristiche e le modalità di individuazione dei distretti produttivi siano definite con decreto del ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il ministro delle attività produttive, con il ministro delle politiche agricole e forestali, con il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il ministro per l'innovazione e le tecnologie, previa intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentite le regioni interessate"*.