

Sentenza : 8 novembre 2017 n. 261

Materia: sistema tributario, ordinamento civile, materie residuali (turismo e commercio)

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 5, 18, 76 e 77, primo comma, (questi ultimi due parametri in relazione all'art. 10, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

Ricorrenti: Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia

Oggetto: intero testo del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), nonché dell'art. 1, comma 1, lettera a), numeri 1) e 3), lettera b), numero 2), punto g), e lettera r), numero 1), punti a) ed i), degli artt. 2 e 3, dell'art. 3, commi 1, lettera f), 4 e 10, dell'art. 4 e dell'art. 4, comma 6, del medesimo decreto

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

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Le Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia hanno promosso, con quattro distinti ricorsi (rispettivamente notificati il 23-24 gennaio 2017, il 20-24 gennaio 2017, il 23-24 gennaio 2017 ed il 24-27 gennaio 2017), questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'intero testo, nonché alcune norme del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

La Corte in via preliminare verifica la legittimazione delle ricorrenti ad impugnare disposizioni concernenti la disciplina delle attività e del funzionamento delle camere di commercio, sostenuta dalle stesse con argomentazioni volte a dimostrare che tali enti svolgono compiti che riguardano (ed incidono su) attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. Rinviano alla sentenza n. 86 del 2017 per una diffusa ricognizione dell'evoluzione delle camere di commercio, in questa sede la Corte si limita a ribadire che le camere di commercio, fin dalla loro istituzione, hanno assunto un duplice volto: da un lato, organi di rappresentanza delle categorie mercantili; dall'altro,

strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche, tanto da assumere, agli inizi dello scorso secolo, la natura di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica.

Le modifiche da ultimo realizzate con il d.lgs. n. 219 del 2016 non hanno alterato i caratteri fondamentali delle camere di commercio, che svolgono compiti in materia di pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; le funzioni specificatamente previste dalla legge in materia di tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale; le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, rafforzando la vigilanza da parte del Ministero dello sviluppo economico» (sentenza n. 86 del 2017). Accanto a queste, sono poi stati mantenuti compiti che incidono su competenze regionali, tenuto conto della perdurante attribuzione, tra le altre (in via meramente esemplificativa) delle funzioni di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni nella parte in cui concernono anche dette competenze.

Il catalogo dei compiti da esse espletati (art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b, numero 2, del d.lgs. n. 219 del 2016) evidenzia che gli stessi sono riconducibili a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti, sia residuali delle Regioni (negli ambiti dell'industria, del commercio, dell'artigianato, dell'agricoltura). Si rende pertanto necessario affermare che la legittimazione delle Regioni ad impugnare norme concernenti la disciplina delle camere di commercio non può essere affermata o negata in linea generale, poiché è condizionata all'accertamento che le stesse incidono su competenze regionali costituzionalmente garantite e non riguardano (come anche può accadere) profili riconducibili soltanto a competenze esclusive dello Stato.

La Corte esamina dunque le questioni sollevate dalle ricorrenti.

Per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica, analizza le censure aventi ad oggetto l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016. La Regione Puglia ha impugnato il d.lgs. n. 219 del 2016, nella sua interezza, per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015, deducendo che non sarebbe stato rispettato il termine di dodici mesi per l'esercizio della delega (scaduto il 28 agosto 2016). A suo avviso, non sussistevano infatti i presupposti della proroga del termine, di cui all'art. 10, comma 2, che prevede che il termine per la formulazione dei prescritti pareri cadesse «nei trenta giorni che precedono la scadenza "ordinaria" della delega».

Ad avviso della Corte le questioni, da esaminare congiuntamente, sono non fondate.

La Corte precisa a tal proposito, che dato che l'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015 prevede che il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge [...]» (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 13 agosto 2015, n. 187), il termine di esercizio della delega scadeva dunque il 28 agosto 2016. Tale termine era tuttavia prorogato di novanta giorni, nel caso in cui quello entro il quale avrebbero dovuto essere resi i pareri previsti dalla stessa disposizione fosse scaduto nei trenta giorni precedenti o successivi al 28 agosto 2016. La sola precisa ed espressa condizione affinché potesse operare la proroga era, dunque, che la richiesta dei pareri pervenisse alle Commissioni parlamentari anteriormente alla scadenza del termine di esercizio della delega, poiché ciò era sufficiente a comportare la scadenza di quello fissato per la formulazione dei pareri in data successiva al termine finale e, quindi, a rendere operativa la proroga e ciò risulta nei fatti accaduto. Il procedimento ad

avviso della Corte si è dunque svolto garantendo appieno l'interlocuzione sullo schema di decreto delegato degli organi chiamati a rendere il parere, con modalità che hanno consentito alle Commissioni parlamentari di avere conoscenza di quelli formulati dalla Conferenza unificata e dal Consiglio di Stato, costituendo questa la condizione ineludibile della legittimità dello stesso.

La Regione Toscana e la Regione Liguria, con analoghe argomentazioni, hanno impugnato l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione. A loro avviso, l'attività delle camere di commercio incide su materie attribuite alla competenza regionale e, quindi, anche in virtù del principio enunciato dalla sentenza n. 251 del 2016, il decreto delegato avrebbe dovuto «essere approvato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni» e non, come accaduto, previo parere della Conferenza unificata.

Anche la Regione Lombardia ha promosso analoga questione di legittimità costituzionale, deducendo che il d.lgs. n. 219 del 2016 violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., poiché «è stato adottato all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e Regioni [...] si è realizzata nella forma (inadeguata) del mero parere e non già attraverso l'intesa».

Le questioni, scrutinabili congiuntamente sono ad avviso della Corte non fondate. La questione sollevata dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., non è fondata, tenuto conto che l'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015 stabiliva che il Governo avrebbe dovuto emanare il decreto delegato «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», come appunto è accaduto. L'univoca formulazione di detta disposizione rende impossibile un'interpretazione diversa da quella resa chiara dalla lettera della stessa, che prevede l'acquisizione del parere della Conferenza unificata e non dell'intesa della Conferenza Stato-Regioni.

La Regione Lombardia ha impugnato l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione del «principio di leale collaborazione, in combinato disposto con gli artt. 117», commi terzo e quarto, Cost. in quanto il Governo non avrebbe recepito le proposte di modifica formulate ai numeri 4, 12 e 15 del parere reso il 29 settembre 2016 dalla Conferenza unificata.

Ad avviso della Corte tali questioni sono inammissibili perché non prospettate ed identificate nella delibera della Giunta regionale di autorizzazione alla proposizione del ricorso,

La Regione Puglia ha poi impugnato l'art. 1, comma 1, lettera a), numero 1, e l'art. 3 (recte, art. 3, comma 1, primo periodo) del d.lgs. n. 219 del 2016, nella parte in cui gli stessi «prevedono la riduzione del numero delle Camere di commercio da 105 a non più di 60». A suo avviso, le camere di commercio sarebbero riconducibili alle autonomie funzionali, garantite dall'art. 5 Cost., in quanto espressione del libero associazionismo imprenditoriale, tutelato dall'art. 18 Cost. Tali parametri sarebbero lesi dalla non ragionevole (in violazione dell'art. 3 Cost.) riduzione del numero delle camere di commercio, disposta «per conseguire un presunto risparmio di spesa» rispetto ad un sistema virtuoso.

Ad avviso della Corte, la questione è inammissibile. L'art. 1, comma 1, lett. a), numero 1, ha sostituito il comma 3 dell'art. 1 della legge n. 580 del 1993, prevedendo la presenza di almeno una camera di commercio in ciascuna regione. La norma reca criteri

di ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, non riguardando il numero complessivo delle stesse e, dunque, in nessun punto ha costituito oggetto di specifica considerazione e critica, con conseguente inammissibilità della questione avente ad oggetto la stessa.

La censura si appunta esclusivamente sull'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, che si compone di undici commi, i quali disciplinano molteplici profili del procedimento di riduzione del numero delle camere di commercio e, in dettaglio, stabiliscono: i criteri da osservare nell'accorpamento delle stesse (comma 1, lettere da a ad f); il procedimento di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali e di accorpamento (commi 2-4); la destinazione del personale in soprannumero (commi 5-11). La questione ha quindi ad oggetto esclusivamente il primo periodo del comma 1 del citato art. 3, nella parte in cui stabilisce l'obiettivo di «riconduurre il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di 60».

La Corte dichiara la questione inammissibile, in quanto consiste e si risolve nella prospettazione dell'incongruità della riduzione del numero delle camere di commercio, formulata in modo sostanzialmente assertivo.

La Regione Liguria impugna poi l'art. 1, comma 1, lett. a), numero 3, del d.lgs. n. 219 del 2016, che ha sostituito il comma 5 dell'art. 1 della legge n. 580 del 1993, prevedendo che i consigli di due o più camere di commercio possono proporre [...] l'accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali o le modifiche delle circoscrizioni stesse. Secondo la Liguria la norma violerebbe gli artt. 76 e 77, comma primo, Cost., in quanto l'art. 10 (recte, art. 10, comma 1, lettera b) della legge n. 124 del 2015 prevederebbe tra i principi e criteri direttivi per la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali solo "l'accorpamento" di due o più delle stesse e non anche la "modifica" delle circoscrizioni territoriali. La Corte dichiara la questione è inammissibile in quanto la censura proposta è all'evidenza generica e non corredata da specifiche argomentazioni.

La Corte per motivi di ordine logico passa poi ad esaminare la questione dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, sempre relativa alla disciplina delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio. Tale norma stabilisce: «Il Ministro dello sviluppo economico, entro i sessanta giorni successivi al termine di cui al comma 1, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede, tenendo conto della proposta di cui al comma 1, alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali [...].

La Regione Puglia ha impugnato tale disposizione per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera a) (recte, art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 124 del 2015, in quanto quest'ultima disposizione prevedeva che la «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali» avrebbe dovuto essere realizzata dal decreto legislativo e non avrebbe autorizzato il Governo a stabilire «criteri di ridefinizione», rinviando ad un successivo atto governativo l'attuazione della stessa. A suo avviso, detto rinvio realizzerebbe una violazione del termine di esercizio della delega.

La Corte ritiene la questione non fondata in quanto la disposizione in esame deve essere interpretata nel senso di consentire al Governo di disciplinare anche un apposito procedimento, volto alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio.

L'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016 è stato, inoltre, impugnato – in riferimento al principio di leale collaborazione dalle Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia, nonché, da queste ultime tre ricorrenti, anche in relazione all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. – nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico previsto da detta norma deve essere emanato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Le ricorrenti sostengono che in un ambito materiale in cui si intrecciano profili di competenza statali e regionali la previsione del parere della Conferenza permanente anziché dell'intesa si porrebbe in contrasto con i principi della giurisprudenza costituzionale in materia e violerebbe il principio di leale collaborazione.

La Corte ritiene la questione fondata. In considerazione del fatto che le attività delle camere di commercio incidono su molteplici competenze, anche regionali, l'obiettivo di razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e delle attività da esse svolta, deve essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenza n. 251 del 2016). La norma in questione individua correttamente nella conferenza permanente il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione, ma il modo di espressione di tale principio deve essere identificato nell'intesa e non dal parere, come invece stabilito dalla norma. L'intesa, infatti, è contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative e garantisce un reale coinvolgimento dei vari soggetti

Conseguentemente, la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa in detta Conferenza.

La Regione Lombardia ha impugnato gli artt. 3, comma 1, lettera f), e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera g), della legge n. 124 del 2015. La Corte dichiara la questione inammissibile perché tali disposizioni non sono indicate nella delibera autorizzativa del ricorso tra quelle oggetto d'impugnazione. Le Regioni Puglia e Toscana hanno impugnato l'art. 1, comma 1, lettera r), numero 1, punto i), del d.lgs. n. 219 del 2016, il quale ha sostituito il comma 10 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993 con il seguente: «10. Per il finanziamento di programmi e progetti presentati dalle camere di commercio, [...] il Ministro dello sviluppo economico può autorizzare l'aumento, per gli esercizi di riferimento, della misura del diritto annuale fino ad un massimo del venti per cento.

Secondo la Regione Puglia e la Regione Toscana la norma violerebbe l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. ed il principio di leale collaborazione, nonché l'art. 3 Cost. ed il principio di ragionevolezza, in quanto inciderebbe su ambiti di competenza regionale costituzionalmente garantiti, lesi dal controllo ministeriale. L'esigenza di contenere i costi a carico delle imprese avrebbe dovuto essere conseguita mediante il coinvolgimento delle Regioni.

La Corte ritiene la questione non è fondata e ribadisce nel merito il principio, secondo cui la disciplina dell'importo del diritto annuale camerale non concerne il funzionamento delle camere di commercio, bensì la «misura del diritto camerale»;

quindi, è ascrivibile alla materia del «sistema tributario» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), spettante alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 29 del 2016) e ciò conduce ad escludere la violazione denunciata dalle ricorrenti.

La Regione Puglia ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera r) (recte, art. 1, comma 1, lettera r, numero 1, punto a, del d.lgs. n. 219 del 2016), che ha abrogato la lettera c) del comma 1 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993, in virtù della quale al finanziamento delle camere di commercio si provvedeva, tra l'altro, mediante «c) le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle camere di commercio». Secondo la ricorrente, la norma violerebbe gli artt. 3, 117, commi terzo e quarto, Cost. ed il principio di ragionevolezza, poiché, escludendo che le camere di commercio possano fruire di finanziamenti regionali (o erogati da altri enti) comprimerebbe irragionevolmente l'autonomia regionale e delle camere di commercio.

La Corte ritiene la questione non fondata in quanto la censurata abrogazione ha eliminato la previsione dei finanziamenti generici ed indeterminati da parte della Regione; tuttavia, dalla complessiva disciplina in materia è desumibile che alla Regione non è impedito di stipulare convenzioni e concordare progetti inerenti al conseguimento di obiettivi riconducibili alle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, facendosi carico del finanziamento degli stessi.

Le Regioni Puglia e Toscana hanno, infine, impugnato, in riferimento all'art. 117, comma quarto, Cost. ed agli artt. 3 e 97 Cost. ed ai principi di ragionevolezza e leale collaborazione, l'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016, che ha previsto un obbligo di comunicazione alla camera di commercio di copia dei provvedimenti conclusivi di procedimenti amministrativi concernenti attività d'impresa.

Ad avviso delle ricorrenti tale obbligo comporterebbe uno sproporzionato ed irragionevole aggravio amministrativo, lesivo dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché dell'autonomia organizzativa regionale (art. 117, comma quarto, Cost.).

La Corte ritiene le questioni inammissibili, in quanto i ricorsi di entrambe le regioni non sono sul punto supportati da alcun contenuto argomentativo.