

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 8498 / 31.11.2018 del 20 Aprile 2018 / Pos. Coll. e Coord. n.4

Presidenza della Regione

Ufficio di Gabinetto dell' On.le Presidente
Segreteria della Giunta regionale
Segreteria Generale

**Assessorato regionale delle attività
produttive**

Ufficio di Gabinetto
Dipartimento delle attività produttive

e p. c. Assessorato regionale dell'energia

e dei servizi di pubblica utilità

Ufficio di Gabinetto

e p. c. Assessorato regionale dell'agricoltura,

dello sviluppo rurale

e della pesca mediterranea

Ufficio di Gabinetto

LORO INDIRIZZI DI POSTA ELETTRONICA

Oggetto: DM SVILUPPO ECONOMICO 16 febbraio 2018 “Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale” (pubbl. in GURI 9-3-2018 n.57).

1-Con nota del 4 aprile c.m. la Segreteria della Giunta regionale ha trasmesso la deliberazione n. 150 del 20 marzo 2018 con la quale il Governo, condividendo le osservazioni dell'Assessore regionale per le attività produttive, ha dato mandato a questo Ufficio di valutare se ricorrano i presupposti per una eventuale impugnativa del D.M. in oggetto.

2- Al fine di svolgere l'incarico affidato giova preliminarmente evidenziare che, pur se l'Assessore competente ha rappresentato alla Giunta la possibilità di ricorrere innanzi al TAR, il dispositivo della delibera fa riferimento, come detto, alla necessità di verificare in generale se ricorrano i presupposti per una impugnativa, senza specificare l'autorità giurisdizionale da adire.

Si ritiene pertanto di dover esaminare in primo luogo se sia proponibile conflitto di attribuzione innanzi alla Corte Costituzionale.

Si rammenta preliminarmente che il D.M. in oggetto interviene a definire un lungo percorso che ha preso le mosse dalla L.delega n. 124 del 2015, c.d. Madia, che all'art. 10 ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), come modificata dal 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 2009, n. 99).

Tale delega è stata esercitata con l'emanazione del decreto legislativo 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).

Di tale decreto, impugnato da talune Regioni a statuto ordinario, è stato dichiarato incostituzionale l'art. 3, comma 4, 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.

Da qui il successivo D.M. della cui legittimità dubita l'Assessorato Attività produttive.

Invero, le Camere di commercio, fin dalla loro istituzione (con legge 6 luglio 1862, n. 680, recante «Per l'istituzione e l'ordinamento delle camere di commercio ed arti») 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 successivamente (con la legge 20 marzo 1910, n. 121, recante «Riordinamento delle camere di commercio e arti del regno» e con il regolamento di attuazione approvato con regio decreto 19 febbraio 1911, n. 245) la natura di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica.

La qualificazione di ente pubblico fu mantenuta con la riforma realizzata negli anni venti del secolo scorso. Il successivo sviluppo fu caratterizzato, tra l'altro, dallo svolgimento di funzioni loro demandate quali nuovi organi periferici dello Stato, alle dipendenze del Ministro delle corporazioni (sotto forma di Consigli provinciali dell'economia corporativa, in cui erano state trasformate le Camere di commercio) e, in seguito, del Ministro dell'industria e del commercio, allorché furono ricostituite come enti, a circoscrizione provinciale, di coordinamento e rappresentanza degli interessi commerciali, industriali ed agricoli della provincia e fu avviato il ripristino della elezione degli organi da parte della categorie, attuato infine con la legge n. 580 del 1993.

Le camere di commercio risultarono titolari di funzioni proprie e di funzioni delegate da parte di amministrazioni statali, come affermato dalla Corte Costituzionale, sottolineando appunto che «l'organizzazione delle Camere di commercio interessa anche lo Stato» (sentenza n. 15 del 1957).

Tale natura delle Camere di Commercio è stata sostanzialmente mantenuta successivamente all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), fino a quando la legge n. 580 del 1993 le ha configurate quali «enti autonomi di diritto pubblico», stabilendo che «svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali» (art. 1, comma 1).

Per quanto attiene alla Regione siciliana va evidenziato che la stessa ha competenza legislativa esclusiva in materia di industria e commercio, materia che si è sempre considerata comprensiva dell'organizzazione e funzionamento degli organismi di autogoverno degli imprenditori commerciali ed industriali quali sono le Camere di commercio. Tant'è che l'art. 3 del D.P.R. 5 novembre 1949, n. 1182 attribuisce alla Regione le funzioni di tutela e vigilanza sulle Camere di commercio.

Tali enti ricadono, nell'ambito della potestà legislativa regionale non solo in materia di industria e commercio ma anche di ordinamento degli enti regionali (art. 14 lett. p), anche agli effetti della disciplina dello stato giuridico ed economico del relativo personale (art. 14, lett. q).

E, infatti, in ragione delle succitate prerogative solo con le norme di attuazione dello Statuto, D.Lgs. 16 marzo 2001, n.143, si è proceduto in Sicilia al trasferimento alle Camere di Commercio delle funzioni e compiti degli Uffici metrici provinciali che, invece, nelle regioni a statuto ordinario è stato disposto dal D.Lgs. 31-3-1998 n. 112.



Inoltre, sempre con propria legge la Regione ha recepito le riforme statali relative al settore, ivi compresa la legge 580 del 1993, e successive modifiche, sulla quale il legislatore delegato è stato autorizzato ad intervenire dalla Legge Madia.

Ora con riguardo all'impatto sulla Regione siciliana dell'ultimo intervento statale di riordino si osserva che la legge Madia reca all'art.22 apposita clausola di salvaguardia secondo cui le disposizioni della medesima *“sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*.

Tuttavia, considerato che l'art. 10 nel dettare al Governo i principi e criteri direttivi da rispettare per il riordino degli enti camerali fa un riferimento ai territori montani delle regioni insulari, ove potesse dubitarsi di un'invasione delle prerogative regionali cautela avrebbe voluto che si reagisse immediatamente o, quanto meno, se ne facesse questione non appena pubblicato il decreto delegato che la clausola di salvaguardia non riproduce.

Poichè ciò non è accaduto deve oggi ritenersi che la Regione non abbia avuto a dolersi delle suddette norme.

Quanto alla possibilità di sollevare conflitto di attribuzione con riferimento al provvedimento ministeriale si significa che, non avendo la Regione impugnato tali norme, sulla scorta della consolidata giurisprudenza costituzionale, sarebbe necessario dimostrare che la negazione o la lesione della competenza regionale derivino immediatamente dal medesimo, che non si limita a ripetere il contenuto degli atti che ne costituiscono il precedente logico e giuridico ovvero non ne rappresenta una mera e necessaria esecuzione.

In disparte che né l'Assessorato competente né la Giunta segnalano ragioni che starebbero alla base di una sospettata lesione delle prerogative statutarie, nel resoconto della riunione dell'11 gennaio 2018 (rep. atti n. 7/CSR dell'11 gennaio 2018) nella quale la Conferenza Stato Regione, sancì la mancata intesa sullo schema di provvedimento si legge della richiesta, avanzata dalla Regione siciliana, al fine dell'istituzione dell'autonoma camera di commercio di Catania.

Da ciò, pertanto, non conoscendo la relativa nota, pare potersi trarre conferma del fatto che intenda lamentarsi non l'appartenenza allo Stato del potere di rideterminare le circoscrizioni territoriali delle Camere di Commercio della Regione ma il legittimo esercizio di tale potere con la conseguenza che le contestazioni mosse al provvedimento risulterebbero sfornite di tono costituzionale.

E, per altro verso, se il risultato finale cui si tende è appunto l'istituzione dell'autonoma camera di commercio di Catania va considerato che per le Camere di

commercio della Sicilia il provvedimento ministeriale non procede ad alcun accorpamento limitandosi a confermare le circoscrizioni territoriali già esistenti.

E ciò conformemente a quanto stabilito dal D.Lgs. 219 del 2016 che all'art.3, comma 1 lett f) impone “ *di tener conto degli accorpamenti deliberati alla data di entrata in vigore della legge 7 agosto 2015, n. 124, nonché di quelli approvati con i decreti di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni; questi ultimi possono essere assoggettati ad ulteriori o diversi accorpamenti solo ai fini del rispetto del limite di 60 camere di commercio*”.

E, infatti, l' accorpamento delle camere di commercio di Catania, di Ragusa e di Siracusa era già avvenuto per effetto del decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 25 settembre 2015.

Per tutto quanto sopra si ritiene estremamente improbabile che un eventuale conflitto di attribuzione proposto avverso il provvedimento in oggetto possa superare il vaglio di ammissibilità. Quanto poi alla fondatezza non può sottacersi che di recente, seppur incidentalmente, la Consulta ha evidenziato “*che la Regione siciliana (diversamente dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, alla quale sono attribuite la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento delle camere di commercio» e la titolarità delle relative funzioni amministrative, rispettivamente ai sensi degli artt. 4, numero 8, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»: sentenze n. 273 del 2007 e n. 477 del 2000) non vanta statutariamente una analoga competenza esclusiva in materia di Camere di commercio*” (sent. 29 del 2016)

In ogni caso si segnala che il termine perentorio entro il quale adire la Corte Costituzionale andrà a scadere l'8 maggio 2018, data entro la quale, previa delibera della Giunta regionale, il relativo ricorso va consegnato per la notifica presso l'U.N.E.P. di Roma (entro le ore 9).

Pertanto, per l'ipotesi che intenda comunque optarsi per tale rimedio, sarà necessario che l'Assessorato competente indichi al più presto le ragioni per le quali ritiene invasa la competenza regionale nonché le norme di livello costituzionale che ritiene violate.

Allo stato infatti lo Scrivente, ribadite le rilevanti riserve sopra rappresentate, può solo ipotizzare di richiedere alla Corte di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, in lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Siciliana ed in particolare per la violazione degli **artt. 14, lett d), p) e q), e 43 dello Statuto nonché delle norme di attuazione concernenti le Camere di Commercio** (D.P.R. 5 novembre 1949, n.1182 e D.Lgs. 16 marzo 2001, n.143) anche in relazione agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, e in subordine per violazione del principio di leale collaborazione di



cui agli artt. 5 e 120 Cost. della Costituzione, precisandosi che le norme costituzionali sono evocate con riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001, disporre nei confronti delle Camere di Commercio che hanno sede nella Regione siciliana **e conseguentemente per l'effetto annullare il menzionato atto in parte qua.**

3- Sotto il diverso profilo di una eventuale impugnativa del Decreto Ministeriale innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale competente, secondo anche i rilievi e le osservazioni di cui alla nota n 16616 del 28 marzo 2018, a firma del dirigente generale del Dipartimento delle Attività Produttive, si osserva quanto segue.

Preliminarmente si evidenzia che una impugnazione di un atto amministrativo richiede quale condizione necessaria l'interesse ad agire del soggetto/ente che ritenga lesa una propria propria posizione giuridica (di interesse legittimo o di diritto soggettivo) dal provvedimento amministrativo adottato e che in quanto titolare del rapporto giuridico controverso gli attribuisca la legittimazione ad agire.

Orbene, non risulta dalla Delibera di Giunta n. 150/2018, né dagli atti in possesso di questo Ufficio Legale, l'esistenza del predetto interesse in capo all'ente Regione Siciliana, fondamentale per motivare la legittimazione processuale attiva dell'ente. Piuttosto, l'esame del Decreto del 16 febbraio 2018, dimostra come esso riguardi l'organizzazione e l'accorpamento delle Camere di Commercio, tra cui quelle insistenti sul territorio regionale, senza che sia percepibile (almeno direttamente e chiaramente) una lesione di posizioni giuridiche dell'ente Regione Siciliana. Né d'altronde, possono identificarsi i vizi tipici del provvedimento amministrativo, violazione di legge, eccesso di potere e incompetenza da cui sarebbe affetto il Decreto, a causa dei quali sarebbe giustificata una sua impugnazione da parte dell'ente regionale.

Al riguardo si osserva che nessuna precisa indicazione si ricava dalla relazione del Dipartimento o viene riportata nella delibera di Giunta.

Pertanto, sotto questo primo rilevante profilo, squisitamente processuale, la eventuale impugnativa non si sottrarrebbe, rebus sic stantibus, ad una eccezione di difetto di legittimazione attiva a carico della ricorrente Regione Siciliana.

Diversamente opinando, una o più delle Camere di Commercio del territorio regionale potrebbero ricorrere innanzi al TAR Sicilia a tutela delle proprie posizioni giuridiche, ove rilevata una loro lesione. E nel contesto della stessa impugnativa, potrebbe essere sollevata, in via incidentale, una eventuale questione di legittimità costituzionale di norme ritenute lesive di principi o leggi costituzionali, a svantaggio della o delle parti ricorrenti innanzi al TAR.

Ciò detto, in disparte il già esposto rilievo per cui il D.M. dello scorso febbraio ha confermato accorpamenti frutto di provvedimenti precedenti, assunti peraltro su proposta degli enti medesimi, sulle osservazioni di cui punti 1), 2) e 3) della nota n. 16616, attinenti ai ritenuti tre vizi del Decreto si rileva quanto segue:

-a) con riguardo alla mancata realizzazione delle procedure finalizzate alla “ intesa “, si può osservare che le premesse al Decreto dimostrano come il Ministero, in esecuzione della sentenza della Corte Costituzionale n 261 del 13 dicembre 2017, abbia effettivamente posto in essere le procedure di legge per il raggiungimento della intesa e tuttavia, come risulta dal verbale di riunione della Conferenza Stato-Regioni, Rep. Atti n 7/CSR, la stessa non è stata raggiunta.

Solo a fronte di ciò il Ministero ha proceduto all'adozione del decreto facendo applicazione dell'art 3, comma 3 del D.Lgs n 281 del 28 agosto 1997 che espressamente prevede “ Quando un 'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro 30 giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata “.

-b) sulla carenza di potere rilevata a carico della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministro per lo Sviluppo Economico, si rileva che che il D.M. Del 16 febbraio 2018 è stato registrato dalla Corte dei Conti il 28 febbraio 2018 (Ufficio controllo atti MISE e MIPAAF, reg.ne prev. N 124).

Inoltre, non risponde al vero l'osservazione secondo cui il Governo della Repubblica fosse dimissionario in quanto il Presidente del Consiglio ha presentato le dimissioni solo dopo le elezioni tenutesi in data 4 marzo 2018, rimanendo peraltro il Governo in carica per gli affari correnti.

-c) sul profilo della elusione della sentenza della Corte Costituzionale n 261 del 13 dicembre 2017, si osserva che dagli atti collegati alla adozione del D M e da quanto emerso in sede di riunione dell'11 gennaio 2018 non sembra possa ritenersi che l'amministrazione dello Stato abbia inteso non adeguarsi al giudicato della predetta Corte.

Infatti, il decreto , dopo aver evidenziato “VISTA la sentenza n 261/2017.....”, richiama una serie di atti ed azioni in una consecutio logico-temporale , necessaria alla esecuzione del “dictum” della Corte. Solo alla fine di queste attività e atti addiviene alla adozione dello stesso D.M. Ma anche dal verbale della riunione dell 11 gennaio 2018, emerge ancor con maggior chiarezza l'intento di dar attuazione alla sentenza della Corte. In tal senso si possono richiamare i seguenti elementi:

- il titolo stesso dato alla riunione “Intesa ai sensi dell'art 3 comma 4 dele della sentenza della Corte Costituzionale n 261/2017” , il quale individua esattamente l'oggetto del consesso ed il suo fine precipuo;

- il contenuto di tale verbale, che dichiara in diversi momenti l'andamento della riunione mirato al raggiungimento della "Intesa", in adempimento alla sentenza;
- la parte finale in cui si "SANCISCE MANCATA INTESA", ai sensi dell'art 3 comma 4 del decreto legislativo 25 novembre 2016 n 219 e della sentenza della Corte Costituzionale n 261 2017 sullo schema di decreto del Ministro dello Sviluppo Economico concernente

Per quanto sopra rappresentato si ritiene che non sussistano le condizioni e i presupposti giuridici per procedere ad un ricorso innanzi al TAR avverso il D. M. del 16 febbraio 2018, il quale, ove proposto, sarebbe sottoposto ad una alta probabilità di rigetto.

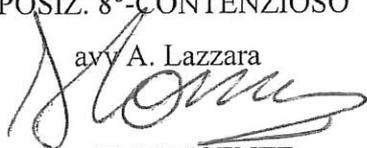
E ciò come detto con specifico riferimento alla sua proponibilità da parte dell'Autorità regionale, che non avendo la Regione soggettività unitaria in materia amministrativa dovrebbe individuarsi nel competente ramo di amministrazione.

In ogni caso, conclusivamente si evidenzia, ove si volesse ugualmente decidere per l'impugnativa, che la scadenza del termine per proporre ricorso al TAR resta fissata al prossimo 8 maggio e che per la redazione dell'atto di impugnativa questo Ufficio Legale avrà bisogno di elementi atti a confutare o comunque demolire le precedenti osservazioni, da far pervenire a questo Ufficio entro il prossimo 30 aprile, al fine di consentire la redazione dell'atto di impugnativa nel tempo utile alla notifica dello stesso.

IL DIRIGENTE

POSIZ. 8°-CONTENZIOSO

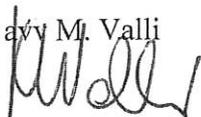
avv A. Lazzara



IL DIRIGENTE

POS 4°-CONTENZ. COSTITUZIONALE

avv M. Valli



L'AVVOCATO GENERALE

avv Gianluigi M. Amico

