

Pubblicato il 27/03/2019

N. 04045/2019 REG.PROV.COLL.

N. 05634/2018 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 5634 del 2018, proposto da

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Terni, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Segarelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Roma, Via Giovanni Battista Morgagni n. 2/A;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura - Unioncamere, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Tedeschini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, largo Messico 7;

Mario Pera, nominato Commissario ad acta con D.M. 16.2.2018 - allegato B ai fini dell'accorpamento delle Camere di commercio di Terni e Perugia, Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Perugia, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del d.m. 16.2.2018 del Ministero dello Sviluppo economico recante ad oggetto “Rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, istituzione di nuove camere di commercio e determinazioni in materia di razionalizzazione delle sedi e del personale”;

- degli atti del relativo procedimento, quali: la proposta di Unioncamere; il verbale 11.1.2018 della Conferenza Stato-regioni; la deliberazione del Consiglio dei ministri in data 8.2.2018 di autorizzazione all’adozione del d.m. impugnato;

- degli atti esecutivi e conseguenti, quali le determinazioni del Commissario ad acta nn. 1 e 2 dell’1.3.2018, con cui rispettivamente è stato approvato l’articolo unico dello statuto della Camera di commercio dell’Umbria, relativo alla composizione del Consiglio camerale, ed è stato dato avvio alle procedura di costituzione di detto organo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dello Sviluppo Economico e dell’Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura - Unioncamere;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2019 il dott. Luca De Gennaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO.

La Camera di Commercio di Terni con il ricorso in epigrafe ha impugnato il DM 16 febbraio 2018, - nonché i relativi atti connessi - nella parte in cui, in attuazione dell’art. 3 d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219 recependo la proposta avanzata da Unioncamere (delibera del 30.5.2017), dispone l’accorpamento delle Camere di Commercio di Terni e Perugia.

Il decreto ministeriale impugnato è identico al d.m. 8 agosto 2017, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 19 settembre 2017, e sostituito dopo la pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza n. 261/2017, depositata il 13.12.2017) che ha dichiarato “l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 4 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 [...], 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”.

A seguito della detta pronuncia il Ministero sottoponeva alla Conferenza Stato-Regioni un nuovo schema di decreto, analogo al precedente, ai fini del raggiungimento dell’intesa con gli enti regionali. La Conferenza, dopo un primo rinvio nella seduta del 21 dicembre 2017, esaminava il testo nella seduta dell’11 gennaio 2018: in tale occasione varie Regioni formulavano obiezioni a seguito delle quali il verbale della seduta recava l’indicazione della “mancata intesa”.

Successivamente, appurato il mancato raggiungimento di un’intesa, il Consiglio dei ministri, nella seduta dell’8 febbraio 2018, ai sensi dell’art. 3, terzo comma, del d.lgs. 281/1997 autorizzava il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il citato decreto.

Avverso il citato DM 16.2.2018 la Camera di Commercio di Terni articola le seguenti doglianze:

- illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 della Costituzione dell'art. 3 del D.Lgs n. 219/2016; consequenziale illegittimità del D.M. MiSE 16.II.2018,

- illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 della Costituzione del D.Lgs n. 219/2016; consequenziale illegittimità del D.M. MiSE 16.II.2018;

- illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 della Costituzione della L. delega n. 124/2015, art. 10, comma 2°, e del D.Lgs n. 219/2016; consequenziale illegittimità del D.M. MiSE 16.II.2018;

- violazione e falsa applicazione di legge (D.Lgs. n. 281/1997, art. 3, commi 2° e 3°) e dei principi generali, sottesi all'art. 117 della Costituzione, in materia di intesa fra Stato e Regioni; violazione del modulo procedimentale di cui al D.Lgs. n. 281/1997;

- violazione e falsa applicazione di legge (D.lgs. n. 281/1997, art. 3, commi 2° e 3°) e dei principi generali, sottesi all'art. 117 della Costituzione, in materia di intesa fra Stato e Regioni, eccesso di potere, per illegittimità dei presupposti, per travisamento in ordine agli stessi, per difetto o quanto meno insufficienza di motivazione;

- violazione e falsa applicazione di legge (L. n. 580/1993, art. 12, comma 4°, come modificata/integrata dal D.Lgs. n. 219/2016, art. 1, in correlazione alla L. n. 124/2015, art. 10, comma 1° lett. f.).

- violazione e falsa applicazione di legge (L. n. 580/1993, art. 12, comma 4°, come modificata/integrata dal D.Lgs. n. 219/2016, art. 1, in correlazione alla L. n. 124/2015, art. 10, comma 1° lett. f.), eccesso di potere per illegittimità dei presupposti.

La Camera ricorrente denuncia quindi, sotto plurimi profili, la violazione delle disposizioni in tema di accorpamento e razionalizzazione delle Camere di Commercio, la violazione dei principi stabiliti per l'attuazione della riforma, l'elusione sostanziale dei principi in materia di intesa tra Stato e Regione e, come meglio chiarito in seguito, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge applicate.

Si sono costituiti il Ministero dello Sviluppo Economico, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Unioncamere, per resistere all'accoglimento del ricorso.

All'udienza pubblica del 30 gennaio 2019 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

RILIEVO DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 10 L. 124/2015 E DELL'ART. 3 D.LGS. 25 NOVEMBRE 2016 N. 219.

In virtù dell'art. 10 della L. 7 agosto 2015, n. 124 è stata conferita 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, anche mediante la modifica della legge 29 dicembre 1993, n. 580 e il conseguente riordino delle disposizioni che regolano la relativa materia.

Segnatamente l'art. 10 primo comma, lett. b) L. 124/2015 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”.

L'esercizio della delega (art. 10, comma 2 cit.) doveva avvenire su proposta del Ministro dello sviluppo economico e, tra altro, “previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”.

Il Governo, “sentita la Conferenza Unificata in data 29 settembre 2016”, emanava il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219, il quale all'art. 3 (“Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazioni delle sedi e del personale”), introduceva una procedura per l'emanazione di un decreto ministeriale che avrebbe dovuto realizzare la riduzione del numero delle Camere di commercio prevista nella legge di delega.

In particolare era stabilito che Unioncamere (Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura) dovesse trasmettere al Ministero una propria proposta di accorpamento, sulla base di criteri desunti dalla legge di delega o introdotti direttamente dal decreto legislativo, contemplando anche “un piano complessivo di razionalizzazione delle sedi delle singole Camere di commercio nonché delle Unioni regionali, con individuazione di una sola sede per ciascuna nuova Camera di commercio e con razionalizzazione delle sedi secondarie e delle sedi distaccate”.

Sulla base della proposta di Unioncamere, il Ministero dello Sviluppo Economico ha da ultimo adottato il DM 16 febbraio 2018, a seguito dell'iter procedimentale sopra riportato; in virtù del citato decreto è stato disposto, tra l'altro, l'accorpamento camerale avverso il quale la ricorrente propone l'impugnativa in epigrafe.

Alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale e per i motivi che si esporranno, questo Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (norma di delega) e dell'art. 3 d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219 (norma delegata) ed intende pertanto sottoporli al sindacato della Corte Costituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione Stato-Regioni nell'esercizio della funzione legislativa (artt. 5, 117, 120 Cost.).

SULLA RILEVANZA DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ.

La questione di costituzionalità ha carattere rilevante in quanto, come innanzi accennato, il DM 16 febbraio 2018 oggetto di gravame viene adottato in diretta applicazione dell'art. 3 d.lgs. n. 219/2016, a sua volta emanato in ragione della delega contenuta nell'art. 10 L. 124/2015, disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita.

Ne consegue che l'eventuale declaratoria di illegittimità delle disposizioni legislative non solo influirebbe sulla disciplina in base alla quale giudicare la legittimità del decreto ministeriale impugnato ma farebbe venire meno, integralmente, la base legislativa che disciplina e legittima il contestato accorpamento delle Camere di Commercio di Terni e Perugia.

Peraltro la rilevanza è ribadita dalla circostanza che la stessa domanda proposta dalla Camera ricorrente (terzo motivo di doglianza) attiene al fatto che, testualmente, “risultano viziate da contrasto con l'art. 117 della Costituzione sia la legge delega (n. 124/2015, Art. 10, comma 2°,

giacché richiede un mero parere della Conferenza detta), sia, in sé ed in via derivata, il D.lgs. n. 219/2016, che avrebbe dovuto essere emanato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, invece mancata e non perseguita”.

Di conseguenza, la risoluzione della questione di costituzionalità relativa alla normativa primaria, sulla base della quale è stato adottato il richiamato DM, è presupposto necessario per la pronuncia definitiva di questo giudice.

La questione non può peraltro, ad avviso del Collegio, ritenersi irrilevante in base alla tesi delle parti resistenti secondo la quale il principio di leale collaborazione sarebbe stato sostanzialmente rispettato dato che il DM 9.3.2018 di riordino del sistema camerale è stato emanato al termine di una procedura di intesa, conclusa peraltro non con un effettivo accordo ma solo con la deliberazione del Consiglio dei Ministri, assunta ai sensi dell'art. 3, comma 3 D.lgs. 281/1997.

Difatti, è necessario distinguere la necessità dell'intesa in sede di adozione del DM, prevista dalla normativa delegata, dall'omessa previsione legislativa dell'intesa, con riferimento all'emanazione del decreto legislativo sulla cui base è stato poi adottato il Decreto ministeriale attuativo. La legge delega ha previsto, su quest'ultimo piano, l'acquisizione del mero parere della Conferenza unificata, e il vizio di tale previsione, nella parte in cui non si è richiesta viceversa l'intesa, non è stato sanato nè legislativamente, nè di fatto, essendo pacifico che il Governo non abbia neppure ricercato l'intesa con il sistema regionale ai fini dell'adozione del d.lgs. n. 219 del 2016. Ciò ha comportato che la proposta di accorpamento di Unioncamere, di cui il DM impugnato è attuazione, sia stata formulata sulla base di criteri legislativi contenuti nel d.lgs. n. 219 del 2016 vincolanti, e come tali sottratti all'apprezzamento sia del proponente, sia, in particolare, delle autonomie regionali, quando queste ultime sono state coinvolte ai fini dell'intesa sul solo DM. La partecipazione del sistema regionale all'elaborazione delle linee guida fondanti ai fini dell'accorpamento è perciò del tutto mancata, con la conseguenza che la leale collaborazione ha potuto manifestarsi solo per la minima parte del DM non pregiudicata dai criteri normativi formulati dal d.lgs. n. 219 del 2016

SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ.

La Corte costituzionale, in giudizio avviato in via principale, con sentenza 13 dicembre 2017, n. 261, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, del d.lgs. 25 novembre 2016 n. 219.

L'illegittimità veniva dichiarata perché l'art. 3, quarto comma, cit. disponeva che il decreto ministeriale per il riordino delle Camere di commercio fosse emanato previa acquisizione del parere della Conferenza permanente Stato-Regioni, anziché previa intesa con la stessa Conferenza, in violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Veniva avanzato in tale sede anche il tema dell'illegittimità della norma di delega (cit. art. 10 primo comma L. 124/2015); tale questione veniva dichiarata inammissibile per tardività essendo superato il termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost.

In assenza di termini per il giudizio incidentale di legittimità, questo Collegio, ritiene di dover riproporre la medesima questione, dichiarata inammissibile, in quanto non manifestamente infondata alla luce dell'orientamento assunto dalla giurisprudenza costituzionale (come indicato dalla stessa Corte Costituzionale, con riferimento proprio all'argomento in oggetto, “i principi che consentono di dare corretta soluzione alla questione sono desumibili della sentenza n. 251 del 2016” cfr. punto 2.6.4 sent. 261/2017).

Ritiene dunque il Collegio che le censure di incostituzionalità possano rivolgersi sia alle disposizioni di delega che, per illegittimità derivata, alla legislazione delegata. La giurisprudenza costituzionale ha infatti già ritenuto ammissibile l'impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione tra Stato e Regioni ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza (Corte Cost. sentenza n. 251 del 2016).

Ricorrono poi i presupposti oggettivi per far valere il principio di leale collaborazione stante l'oggetto della riforma ordinamentale; che il riassetto generale della disciplina Camere di Commercio sia materia ripartita tra prerogative statali e regionali è stato già chiaramente affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza 261/2017 punto 12.1.1) in quanto il catalogo dei compiti svolti da questi enti è riconducibile a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti e residuali delle Regioni; in questo settore le competenze di ciascun soggetto appaiono inestricabilmente intrecciate.

Risultano infatti numerosi i profili in cui la riforma statale tocca attribuzioni legislative regionali stante la competenza generale spettante alle Camere di Commercio e tenuto conto che le principali materie riferibili all'economia ed alle attività produttive (agricoltura, industria, artigianato, commercio, turismo) possono essere ascritte anche alla competenza regionale.

Peraltro l'attività delle Camere di Commercio appare riconducibile alla nozione di "sviluppo economico", nozione che costituisce una espressione di sintesi che comprende e rinvia ad una pluralità di materie attribuite ex art. 117 Costituzione "sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente, sia a quella residuale" (sentenza Corte Cost. n. 165 del 2007); ne deriva che, se pure l'esistenza di esigenze di carattere unitario legittima 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 (cfr. sentenze Corte Costituzione n. 251 del 2016, n. 165 del 2007, n. 214 del 2006). In tale prospettiva infatti quando il legislatore delegato intende riformare istituti ed enti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa tra Stato e autonomie (cfr. sent. 251/2016 cit. punto 3).

Ne deve essere tratta la conseguenza che - posto che l'attività delle Camere di commercio incide su molteplici competenze, alcune anche di attribuzione regionale ex art. 117 Cost. - la riforma legislativa doveva concretizzarsi "nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie" (cfr. sent. 261/2017 cit., le cui argomentazioni nella medesima appaiono analogicamente applicabili alla questione sollevata).

In ragione di ciò 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 consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento" (sent. 261/2017 cit.).

In conclusione stante la natura delle materie incise dalle disposizioni censurate, attenendo le stesse a competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, la norma di delega (art. 10, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124) avrebbe dovuto prevedere - come presupposto per l'esercizio della delega - l'intesa in sede di Conferenza Stato - Regioni, istituto "cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost" i quali "finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze" (sent. 251/2016 cit., dove si evidenzia che "il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella

Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa").

L'illegittimità della disposizione delegante (art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124) si ripercuote, in via immediata ed derivata per le stesse ragioni ora evidenziate, sulla legittimità costituzionale della norma delegata (art. 3 d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219) in forza della quale è stato adottato il decreto ministeriale 16 febbraio 2018, oggetto del giudizio a quo.

Va, quindi, dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la descritta questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 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 (e si è realizzata) nella forma inadeguata del parere e non già attraverso l'intesa in sede di Conferenza-Stato Regioni.

Ciò posto, il presente giudizio va sospeso e gli atti processuali trasmessi alla Corte Costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter):

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'art. 3 d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219, nella parte in cui prevede il parere, anziché l'intesa, con riferimento al principio di leale collaborazione, nei termini evidenziati in parte motiva;
- dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;
- sospende il giudizio in corso;
- dispone che a cura della Segreteria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giampiero Lo Presti, Presidente

Maria Grazia Vivarelli, Consigliere

Luca De Gennaro, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Luca De Gennaro

IL PRESIDENTE
Giampiero Lo Presti

IL SEGRETARIO