

PROF. AVV. ANTONIO D'ATENA
ORDINARIO DI DIRITTO COSTITUZIONALE
UNIVERSITÀ DI ROMA "TOR VERGATA"

VIALE DELLE MEDAGLIE D'ORO 203, I-00136 ROMA
TEL. ++39 06.35.34.14.02 - datena@juris.uniroma2.it

LE UNIONI REGIONALI DELLE CCIAA, DOPO LA RIFORMA, E L'IMPATTO SU ESSE DELL'ART. 6 D.-L. 78/2010, CONV. IN L. 122/2010

1.-

Lo studio giuridico richiestomi ha tre oggetti:

1°) la condizione delle Unioni regionali delle Camere di Commercio, dopo la riforma di cui al d. legisl. n. 23/2010;

2°) l'incidenza su tali entità della loro inclusione nell'edizione 2010 dell'*Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n.196 (Legge di contabilità e di finanza pubblica)*;

3°) l'impatto sulle Unioni predette della disciplina dettata dall'art. 6 del d.-l. 25 giugno 2008, n. 78, convertito con modifiche in l. 6 agosto 2008, n. 133.

2.-

Iniziando dal primo punto, deve preliminarmente sottolinearsi che la nuova disciplina delle Unioni regionali costituisce una delle più significative novità della riforma del 2010.

Per rendersene conto, è sufficiente rilevare che, in base alla disciplina pregressa – dettata dall'art. 6 l. n. 580/1993 – le Unioni regionali erano l'anello debole della catena. Esse,

infatti, essendo configurate come normali associazioni, non costituivano un'istanza necessaria, ma eventuale: la loro esistenza dipendendo dalla volontà delle singole Camere di dare ad esse vita. Il sistema, inoltre non garantiva che l'Unione comprendesse *tutte* le Camere della Regione, né che in ogni Regione vi fosse *una sola* Unione. Infine, in mancanza di riferimenti normativi unitari, la loro stessa organizzazione si presentava notevolmente fluida.

Tale debolezza istituzionale ha fatto sentire tutto il suo peso a seguito della riforma del tit. V Cost. (l. cost. n. 3/2001), la quale, rovesciando l'enumerazione delle competenze legislative, ha spostato gran parte delle decisioni normative in materia economica dallo Stato alle Regioni. Basti considerare che le materie di tradizionale pertinenza delle istituzioni camerali – l'industria, il commercio, l'agricoltura e l'artigianato –, non figurando negli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117, rientrano nella competenza assegnata alle Regioni dalla clausola residuale di cui al comma 4 della medesima disposizione.

In presenza di questa situazione, l'esigenza che il sistema camerale potesse rapportarsi agli attori regionali mediante un'*adeguata* istanza di corrispondente livello era diventata ineludibile. Di qui, la necessità d'intervenire incisivamente sulla disciplina legislativa delle Unioni.

La più significativa innovazione introdotta, al riguardo, dal decreto legislativo è costituita dalla decisione che l'associazione delle Camere all'Unione regionale non sia più

facoltativa. La disciplina attuale, a differenza della precedente, infatti, non dispone che le Camere di commercio “*possono associarsi in unioni regionali*”, ma che esse “*sono associate in unioni regionali*”. Ciò significa che il loro associarsi non è più rimesso a libere decisioni dei rispettivi organi di governo, ma è il frutto di una scelta del legislatore, che si impone loro.

Il punto è relevantissimo.

In virtù della nuova disciplina, infatti, l'Unione regionale non può mancare, non può non comprendere tutte le Camere della Regione, non può che essere unica per ogni Regione.

Quanto alla *natura* di tali associazioni, la nuova disciplina fornisce una prima fondamentale indicazione. Essa, infatti, chiarendo che esse sono “*costituite ai sensi del codice civile*”, rende palese che si tratta di associazioni di diritto privato e non di enti pubblici.

In relazione al profilo della *qualificazione giuridica*, si registra quindi una fondamentale continuità con la disciplina precedente. Anch'essa, infatti, rinviando alla normativa contenuta nel codice civile, escludeva a chiare lettere che le Unioni regionali rivestissero (o potessero rivestire) la natura di enti di diritto pubblico.

Tra le due discipline (quella anteriore e quella attuale) sussiste, tuttavia, una differenza non trascurabile. Infatti, mentre la prima richiamava espressamente la disposizione del codice civile applicabile alla specie: l'art. 36, avente ad oggetto “*le associazioni non riconosciute*”, la nuova disciplina

si riferisce in modo generale al codice civile (“Le Camere di Commercio sono associate in unioni regionali, costituite ai sensi del codice civile ...”).

Le implicazioni di tale differenza sono di piena evidenza. Infatti:

- mentre, nel vigore della disciplina originaria, le Unioni (eventualmente) costituitesi per effetto della decisione delle Camere aderenti di dare ad esse vita *non* potevano optare per il riconoscimento della personalità giuridica (interdetto dalla norma civilistica nel cui alveo erano normativamente ricondotte),
- in base alla nuova disciplina, tale opzione non è normativamente esclusa.

In conseguenza di ciò, è oggi possibile che alle Unioni regionali sia riconosciuta la personalità giuridica (beninteso, di diritto privato).

In presenza della competenza legislativamente conferita all’Unione nazionale in ordine ai “principi e [alle] linee guida cui gli statuti delle unioni regionali si devono attenere”, il problema che in proposito si pone riguarda la titolarità del potere di adottare la decisione predetta.

Che l’Unione nazionale abbia titolo ad intervenire in materia, non è contestabile. L’attribuzione ad essa del potere di dettare *guide-lines* è, infatti, trasparentemente rivolta ad evitare che l’autonomia organizzativa riconosciuta alle singole Unioni regionali possa introdurre nella rete difformità suscettibili di comprometterne la coerenza sistemica. In tal

modo, il decreto legislativo di riforma ha inteso realizzare un soddisfacente equilibrio tra le ragioni dell'uniformità e quelle della differenziazione, affidando le prime ai principi ed alle linee guida la cui emanazione ha rimesso al livello nazionale e la seconda agli spazi di autonomia residuanti in capo al livello regionale.

Ebbene, non è dubitabile che una decisione così rilevante, come quella avente ad oggetto la qualità della soggettività da riconoscere alle Unioni regionali, rientri a pieno titolo nelle prerogative dell'Unione nazionale. E possa, quindi, essere inserita nelle *guide-lines* indirizzate alle Unioni regionali.

Questo, tuttavia, non significa che l'Unione nazionale sia *tenuta* a prendere posizione sul punto. Il decreto legislativo, infatti, riconoscendo ad essa il potere di fissare i "principi e le linee guida cui gli statuti delle unioni regionali si devono attenere", le ha rimesso la valutazione in ordine al tasso di uniformità organizzativa da perseguire. Le ha demandato, cioè, il potere di apprezzare, in base a valutazioni di opportunità, il *quantum* di omogeneità da imporre alle Unioni regionali.

In conseguenza di ciò:

- se l'Unione nazionale ritiene che la scelta in merito al tipo di soggettività da prevedere per le Unioni regionali sia una scelta da imporre agli statuti delle Unioni regionali, non ha che *bloccarla* nelle sue linee-guida, imponendone, così, il rispetto alle Unioni regionali;

- se invece ritiene che eventuali differenze sul punto non siano tali da compromettere la funzionalità del sistema, non ha che lasciarla impregiudicata.

Com'è noto, i favori delle attuali linee-guida sono andati alla seconda opzione. Con la conseguenza che la determinazione del tipo di soggettività da scegliere è oggi, in base al diritto comune, nella disponibilità delle singole Unioni regionali.

3.-

Venendo alla seconda questione, quella del valore giuridico da riconoscere all'inserimento delle Unioni regionali nell'*Elenco delle amministrazioni pubbliche* redatto annualmente dall'ISTAT, è da rilevare che tale elenco non può considerarsi idoneo ad incidere sulla qualificazione giuridica delle entità in esso comprese, derogando alla disciplina legislativa ad esse applicabile. A ciò osta, anzitutto, la gerarchia delle fonti. Non deve, inoltre, dimenticarsi che l'elenco predetto è un atto di natura ricognitiva ispirato a criteri dettati in sede comunitaria, i quali presentano una valenza più economico-finanziaria che tecnico-giuridica.

Basti considerare che, nell'*Elenco* del 2010, la categoria in cui figurano le Unioni regionali – quella delle “amministrazioni locali” – comprende sia enti che, in base al diritto costituzionale italiano, possono considerarsi enti locali in senso proprio – come i comuni e le province – sia enti che, a stretto rigore, “locali” non sono – come le Regioni – sia enti

territoriali, come tutti gli enti di cui sopra, sia enti da questi derivati o da essi dipendenti, sia enti non territoriali operanti in regime di autonomia funzionale – come le Camere di commercio – sia, infine, associazioni degli enti predetti, come le Unioni regionali, le quali sicuramente – per le ragioni dianzi considerate – non si configurano come enti pubblici e che, in difetto di apposita decisione *ad hoc*, mancano altresì della personalità giuridica di diritto privato.

Premesso che l'inclusione delle Unioni nell'elenco non incide sulla qualificazione giuridica delle stesse, è da sottolineare che essa può presentare una rilevanza indiretta, qualora il legislatore, in altri atti normativi, utilizzi l'elenco (e le entità in esso contenute) al fine di individuare l'ambito soggettivo di fattispecie da esso contemplate (e, quindi, la sfera d'applicazione delle norme a queste riferentisi). In tal caso, infatti, quello che rileva non è tanto la qualità soggettiva delle entità considerate (non toccata – come si è detto – dall'inserimento nell'elenco), quanto la loro individuazione. Si tratta, in altri termini, di una tecnica redazionale, in virtù della quale il legislatore, anziché procedere analiticamente all'elencazione dei soggetti cui si indirizzano le norme da esso dettate, le individua in modo elittico, *per relationem*: rinviano all'elenco (considerato, appunto, in quanto elenco, non in quanto fonte di qualificazioni giuridiche).

4.-

Quest'ultima precisazione presenta uno specifico rilievo, con riferimento alla terza questione sottopostami. Mi riferisco all'impatto sulle Unioni regionali della disciplina dettata dall'art. 6 del decreto-legge richiamato in apertura, come modificato dalla relativa legge di conversione.

Tale disposizione, infatti, per individuare l'ambito d'applicazione di talune regole da essa poste, rinvia all'elenco ISTAT.

Ciò vale, ad esempio, per il comma 3, il quale, tra l'altro, dispone che "a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196 [...], sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010".

Che tale previsione concerna anche le Unioni regionali non è ragionevolmente dubitabile.

La norma da essa espressamente richiamata – l'art. 1, comma 3, l. 196/2009 – è, infatti, quella che demanda la "ricognizione" delle "amministrazioni pubbliche" all'ISTAT, il quale deve ad essa procedere, con proprio provvedimento, da pubblicare entro il 31 luglio di ciascun anno nella *Gazzetta Ufficiale*. E – come si è detto – l'elenco ISTAT 2010, nella categoria delle "amministrazioni locali", comprende le Unioni.

Considerazioni non dissimili possono valere per altri commi del medesimo art. 6 d.l. n. 78/2010 (come convertito

in l. 122/2010): il settimo, l'ottavo ed il nono, i quali fanno uso della medesima tecnica, individuando il proprio ambito soggettivo di efficacia mediante rinvio all'elenco in discorso. Ad essi può aggiungersi, con riferimento, peraltro, alle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica Amministrazione, il sesto comma.

5.-

Le considerazioni di cui sopra non possono essere meccanicamente invocate per risolvere una delle questioni più delicate e rilevanti poste dall'impatto del cit. art. 6 sulle Unioni regionali. Ci si riferisce all'applicabilità ad esse del comma 5, il quale fissa rigidi tetti numerici agli organi di amministrazione e di controllo delle entità da esso contemplate.

Tale disposizione, infatti, a differenza di quelle passate in rassegna nel paragrafo precedente, non rinvia all'elenco ISTAT, ma procede direttamente all'individuazione delle entità nei cui confronti la disciplina da essa dettata deve ricevere applicazione. A tal fine fa uso della formula; "organismi pubblici, anche con personalità di diritto privato".

L'uso della locuzione predetta lascia chiaramente intendere che il comma in parola non abbia inteso riferirsi all'insieme delle entità di cui all'elenco ISTAT. È, infatti, evidente che, se questo fosse stato l'intento, il legislatore avrebbe mantenuto la dizione che figura nei commi 3, 7, 8 e 9 del medesimo art. 6.

Ciò assodato, occorre chiedersi se la nozione di “*organismi pubblici, anche con personalità di diritto privato*” comprenda, o meno, le Unioni regionali delle Camere di Commercio.

6.-

In proposito, va anzitutto premesso che la nozione di cui sopra affonda le sue radici nel diritto dell'Unione europea, il quale, inizialmente con riferimento alla materia degli appalti e successivamente in termini estensivi, ha coniato la categoria dell'*organismo di diritto pubblico*, mediante la quale ha inteso assoggettare a comuni regole europee realtà che, in base ai diritti positivi degli ordinamenti degli Stati membri, sarebbe stato estremamente arduo ricondurre ad unità.

In base alla disciplina originaria, ripresa in Italia dal Codice degli appalti (decreto legislativo 12 aprile 2006 n.163, *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*), la nozione così costruita si fonda su tre requisiti, per la definizione dei quali possiamo riferirci all'art. 3, comma 26 del codice appena citato.

In esso si legge:

“L'«organismo di diritto pubblico» è qualsiasi organismo, anche in forma societaria:

- istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;

- dotato di personalità giuridica;
- la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico”.

Come conferma la giurisprudenza comunitaria, tali requisiti debbono ricorrere congiuntamente.

Limitando l'attenzione alla giurisprudenza più recente, può, in proposito, richiamarsi quanto si legge in CGCE, sez. II, sent. n. 84 del 13.12.2005, in causa C-84/03:

“27. Va ricordato che, secondo una costante giurisprudenza, la nozione di ‘organismo di diritto pubblico’, nozione di diritto comunitario che va interpretata in modo autonomo e uniforme in tutta la Comunità, è definita da un punto di vista funzionale con riferimento esclusivamente ai tre *requisiti cumulativamente* enunciati all'art. 1, lett. b), secondo comma, delle direttive 93/36¹ e 93/37 (*v., in tal senso,*

¹ Tale direttiva è stata abrogata dalla Dir. 04/8 (*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi*), la quale, al comma 9 dell'art. 1, ne riproduce la formulazione, disponendo quanto segue: “Per ‘organismo di diritto pubblico’ s'intende qualsiasi organismo: a) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale, b) dotato di personalità giuridica, e c) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo

sentenze *Mannesmann Anlagenbau Austria e a., cit.*, punti 20 e 21; 12 dicembre 2002, causa C-470/99, *Universale-Bau e a.*, Racc. pag. 11617, punti 51-53; 15 maggio 2003, causa C-214/00, *Commissione/Spagna*, Racc. pag. I-4667, punti 52 e 53, e 16 ottobre 2003, causa C-283/00, *Commissione/Spagna*, Racc. pag. I-11697, punto 69).

28. Ne consegue che, al fine di risolvere la questione della qualificazione eventuale di un ente di diritto privato come organismo di diritto pubblico, si deve verificare unicamente se l'ente interessato soddisfi i tre requisiti cumulativamente enunciati dall'art. 1, lett. b), secondo comma, delle direttive 93/36 e 93/37, in quanto il carattere di diritto privato di tale ente non costituisce un criterio atto ad escludere la sua qualificazione quale amministrazione aggiudicatrice ai sensi di tali direttive (*sentenza 15 maggio 2003, Commissione/Spagna, cit.*, punti 54, 55 e 60)".

Per una recente applicazione, v., inoltre, nello stesso senso: C.G.C.E. sez. IV, 10 aprile 2008, n. 393 in causa C-393/06, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal *Vergabekontrollsenat des Landes Wien (Austria)* con decisione 17 agosto 2006, pervenuta in cancelleria il 22 settembre 2006. In essa si legge: "38. Nella specie, è pacifico che i due ultimi criteri fissati dalla normativa esposta al punto 36 della

d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

presente sentenza sono soddisfatti, dato che la *Fernwärme Wien* è dotata di personalità giuridica e che la Città di Vienna detiene interamente il capitale di tale ente e ne controlla la gestione economica e finanziaria”.

Da quanto precede, emerge con chiarezza che la mancanza di uno dei tre requisiti di cui sopra impedisca la riconduzione dell'entità per cui si registri alla categoria *dell'organismo di diritto pubblico*.

Le implicazioni di questa conclusione, con riferimento alle Unioni regionali delle Camere di commercio, sono di piena evidenza. Il difetto di personalità giuridica deve, infatti, considerarsi elemento sufficiente ad escluderne la riconducibilità nella categoria di cui sopra. Il che, a rigor di logica, conduce a negare che ad esse si applichi il comma 5 del più volte citato art. 6 d.-l. n. 78/2010, il quale attinge alla nozione comunitaria.

In senso contrario non potrebbe invocarsi il tenore letterale del comma predetto, il quale non usa le parole “organismi di diritto pubblico”, ma – come si è visto – la diversa locuzione “*organismi pubblici, anche con personalità di diritto privato*”.

È, infatti, da ritenere che le due dizioni siano, per l'aspetto che qui interessa, fundamentalmente equivalenti.

Basti considerare che la formula “organismo pubblico”, la quale ricorre talora nella normativa europea ed in quella italiana, quando non è usata come sinonimo della locuzione

“organismo di diritto pubblico”, viene riferita ad entità di tipo propriamente pubblicistico.

In questo senso è, ad esempio, impiegata dalle norme comunitarie che usano la formula “organismi pubblici o privati”, le quali – attraverso la disgiuntiva – lasciano intendere che i primi, a differenza dei secondi, siano entità di tipo pubblicistico².

Considerazioni non dissimili valgono per l'ordinamento giuridico italiano, nel quale ricorre talora la formula disgiuntiva³ e nel quale la qualificazione “organismo pubblico” si riserva in genere ad enti od organi pubblici. Si pensi – ad esempio – al D. Min. Pol. Agr. Alim. e forest. 29 aprile 2010 (in *G.U.*, 19 maggio, n. 115), il quale usa indifferentemente le qualifiche “organismo pubblico” e “pubblica autorità”, con riferimento ad un'Agenzia regionale dotata di personalità giuridica di diritto pubblico.

² Cfr. esemplificativamente i seguenti atti: Direttiva 2008/57/CE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario), art. 38, comma 2; Direttiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE; Direttiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE); Regolamento (UE) della Commissione del 7 maggio 2010 n. 401, che modifica e rettifica il regolamento (CE) n. 607/2009 della Commissione recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli.

³ Cfr., ad es., il D.P.R. 23 luglio 2010 n.154 (in *Gazz. Uff.*, 13 settembre, n. 214). - Regolamento di esecuzione del sesto censimento generale dell'agricoltura, a norma dell'articolo 17, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135.

Non è qui il caso di approfondire il punto. Tanto più se si considera che il comma 5, più volte citato, mediante la precisazione "*anche con personalità di diritto privato*", rende palese l'intento che la disciplina da esso posta si applichi, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa comunitaria, anche a soggetti privati, *a condizione – si badi – che siano muniti della personalità giuridica.*

7.-

Prima di chiudere queste note, può non essere inutile sottolineare che, qualora le conclusioni qui raggiunte in merito alla sfera soggettiva di efficacia del cit. comma 5 non si condividessero – e se, conseguentemente, si ritenesse che la norma si applichi anche alle Unioni regionali delle Camere di commercio – non potrebbe non dubitarsi della sua legittimità costituzionale.

A questa stregua, il comma 5 sarebbe anzitutto censurabile sotto il profilo della ragionevolezza.

Infatti, avendo il decreto legislativo di riforma del 2010 imposto che in ogni Regione si costituisca una (ed una sola) Unione, tra tali organismi si registrano differenze dimensionali enormi, con un'escursione da due a dodici Camere. Prevedere, quindi, per gli organi di amministrazione, un tetto invalicabile di cinque componenti significa assoggettare realtà assolutamente incommensurabili ad una disciplina uniforme manifestamente inadeguata a rifletterne le differenze strutturali e dimensionali.

Ma non basta. È, infatti, evidente che in strutture associative con le caratteristiche delle Unioni regionali l'esigenza che tutte le entità associate abbiano una propria proiezione rappresentativa nell'organo di governo – la Giunta – obbedisce ad un elementare canone di razionalità organizzativa. Si tratta, inoltre, di un elemento strettamente funzionale alla missione delle Unioni regionali.

Non è, infatti, contestabile che le funzioni di osservatorio e monitoraggio dell'economia regionale (art. 6 comma 6, d. legisl. n. 23/2010), la funzione di referto in ordine alle attività delle CCIAA (art. 5 bis, comma 2, d. legisl. n. 23/2010), le funzioni consultive e concertative nei rapporti con la Regione (art. 6, comma 5, d. legisl. n. 23/2010) e la stessa prospettiva dell'avvalimento camerale (art. 6, comma 4, d. legisl. n. 23/2010), risulterebbero compromesse, se l'esecutivo non comprendesse la totalità dei Presidenti delle Camere associate. Se esso, cioè, escludendone i Presidenti, privasse l'organo della voce di alcune Camere.

Sotto questo profilo, la meccanica estensione alle Unioni regionali dei tetti fissati dal più volte citato comma 5 giustificherebbe fondate riserve sulla compatibilità della norma (così interpretata) con il principio del buon andamento dell'Amministrazione di cui all'art. 97, comma 1, Cost.

Prof. Antonio D'Atena

