

1-6

IN TEMA DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE UNIONI REGIONALI DELLE CCIAA

1.-

La riflessione che mi viene richiesta ha ad oggetto le Unioni regionali delle Camere di Commercio.

In particolare, mi si chiede di valutare:

- l'attuale statuto giuridico delle Unioni predette
- la possibilità di introdurre elementi di razionalizzazione
- le vie, a tal fine, utilizzabili, anche alla luce della delega legislativa di cui all'art. 53 l. n. 99/2009.

2.-

Iniziando dalla prima questione – statuto giuridico delle Unioni regionali – il punto di partenza obbligato è costituito dalla l. 580/1993, la quale delinea l'architettura istituzionale del sistema Camerale italiano.

Com'è noto, tale legge prevede un'articolazione organizzativa a tre livelli, rispettivamente costituiti:

- dalle singole Camere di commercio
- dalle Unioni regionali
- dall'Unione italiana delle Camere di commercio (Unioncamere).

È altrettanto noto che si tratta un sistema nel quale il livello regionale – risulta fortemente sperequato rispetto agli altri due.

Le differenze tra esso e gli altri possono cogliersi su tre versanti distinti, anche se fondamentalmente connessi:

- il regime dell'*appartenenza*
- il requisito della *necessarietà*
- la *natura giuridica*.

Quanto al regime dell'*appartenenza*, la disciplina vigente prevede che, mentre il livello di base ed il livello apicale siano istanze ad *appartenenza obbligatoria* (di cui, rispettivamente, le imprese della Provincia e le CIAA *non possono non far parte*), le Unioni regionali siano istanze ad *appartenenza volontaria* (delle quali le Camere di commercio della Regione *possono* decidere di far parte, come, conseguentemente, di non far parte [art. 6]).

Strettamente connesso al regime dell'*appartenenza* è il requisito della *necessarietà*. È, infatti, evidente che istanze ad *appartenenza obbligatoria* costituiscono delle *entità necessarie*. Il che significa che a livello provinciale non può non esistere la Camera di commercio (salvo deroghe ammesse dalla legislazione) e che, a livello nazionale, Unioncamere non può mancare. Le Unioni regionali, invece, essendo rimesse alla libera determinazione delle Camere, richiedono, per nascere, la volontà di costituirle da parte delle Camere della circoscrizione regionale. Con la conseguenza che, se questa condizione non sussiste, o se

viene meno, l'Unione regionale non viene ad esistenza o cessa di esistere. Di qui la conclusione che le Unioni siano *entità eventuali* (e non necessarie).

La terza differenza attiene alla *natura giuridica*: le CCIAA e l'Unione sono, infatti, enti pubblici (art. 1, comma 1, l. n. 580/1993, DPR 30 giugno 1954 n. 709), mentre le Unioni regionali sono *associazioni non riconosciute*, a sensi degli artt. 36 ss. del codice civile (art. 6, comma 1, l. 580, cit.).

3.-

L'eccentricità delle Unioni regionali nell'ordito istituzionale complessivo introduce nell'architettura del sistema camerale un elemento di forte asimmetria.

Tale asimmetria è accresciuta dalla circostanza che la disciplina legislativa delle Unioni è ridotta ai minimi termini. Il cit. art. 6 l. 580 cit., infatti, non contiene alcuna regola di organizzazione, ma riconosce, in materia, una competenza piena agli statuti delle singole Unioni. L'unica regola che detta al riguardo è una regola di tipo *strumentale*. Mi riferisco alla previsione che lo statuto sia "deliberato, con il voto dei due terzi dei componenti, dall'assemblea dei rappresentanti delle camere di commercio associate, sentito il parere della regione".

In base a questa disciplina legislativa si è aperto, quindi, un campo praticamente illimitato alle scelte organizzative delle singole Unioni. Le quali, esercitando la propria autonomia statutaria, hanno dato vita a soluzioni

organizzative diversificatissime, da cui il tasso di asimmetria del sistema è stato accresciuto in termini che non sembra eccessivo definire abnormi.

Il fenomeno è stato ampiamente indagato dal sistema camerale. Mi riferisco soprattutto al *focus* ad esso dedicato da Unioncamere nel 2002, che offre un'esauriente comparazione tra i sistemi ordinamentali realizzati dalle singole Unioni, attraverso i rispettivi statuti.

Ciò esime dallo scendere nel dettaglio in questa sede.

Ai nostri fini, è sufficiente ricordare che non v'è aspetto dell'organizzazione delle Unioni, rispetto al quale non si registrino varianti pronunziatissime: dalla durata dei mandati alla composizione degli organi, dalla loro denominazione alla disciplina della preposizione de titolari, dalla previsione di organi ulteriori rispetto a quelli tipici, alla qualificazione dell'Unione (cui, nonostante la qualificazione legislativa, è talora riconosciuta la personalità giuridica); dal riparto delle competenze alla disciplina delle quote associative ... E si potrebbe continuare.

4.-

Ma non è solo l'asimmetria spinta a caratterizzare lo statuto delle Unioni.

Non può, infatti, non sottolinearsi la loro condizione di debolezza istituzionale.

In mancanza della previsione dell'appartenenza obbligatoria e, comunque, in difetto della previsione di un

limite minimo di durata del vincolo associativo, esse sono poste in situazione di forte dipendenza rispetto alle singole CCIAA, le quali possono far dipendere da situazioni assolutamente contingenti (in ordine – ad esempio – alla distribuzione delle cariche) la loro volontà di associarsi (o di restare associate).

Le conseguenze di tale stato di cose non sfuggono. È, infatti, di piena evidenza che entità con queste caratteristiche, da un lato, non sono in condizione di garantire – sempre e comunque – la rappresentatività *piena* del sistema camerale che in esse trova (o dovrebbe trovare) la propria proiezione istituzionale, d'altro lato, pagano un costo particolarmente elevato in termini di autorevolezza.

Tali inconvenienti – censurabili in sé – assumono un'incidenza negativa macroscopica, se si pongono in rapporto con i caratteri dell'organizzazione istituzionale del nostro Paese.

Non è, infatti, contestabile che in un *ordinamento a base regionale* come il nostro – nel quale, per giunta, il sistema delle autonomie sub-statali ha conosciuto un enorme incremento a seguito della riforma del tit. V Cost. e della normativa legislativa che sta dando ad essa attuazione – il livello regionale dell'organizzazione camerale versi in una condizione oggettiva di debolezza: risultando affidato ad entità l'appartenenza alle quali è rimessa a libere determinazioni delle entità chiamate a farne parte.

Per misurare il carattere paradossale della situazione, è sufficiente considerare che – per effetto del rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative e del contenuto degli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. – ormai gran parte delle competenze legislative in ordine alle attività economiche e produttive (o, comunque, suscettibili di incidere sul loro svolgimento) sono comprese tra le materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma 3, o si collocano all'interno dell'estesissima area dei settori innominati, evocati residualmente dal comma 4 della medesima disposizione. La quale – tra l'altro – abbraccia tutti gli ambiti di tradizionale pertinenza delle Camere di commercio: l'industria, il commercio, l'agricoltura, l'artigianato.

In questo contesto costituzionale, l'indiscutibile esigenza che il sistema camerale si rapporti istituzionalmente con le Regioni è frustrata dal fatto che esso, a tale livello istituzionale, è in grado di esibire l'anello più debole della catena: le "associazioni riconosciute" di dimensione regionale (le Unioni, appunto), che, a causa della condizione di strutturale dipendenza dalle singole Camere della rispettiva circoscrizione, non sono sempre e comunque in grado di dare garanzia, né di adeguata rappresentatività, né di sufficiente affidabilità.

5.-

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'esigenza che il sistema complessivo venga razionalizzato e che il livello regionale dell'organizzazione camerale venga adeguato all'organizzazione a base regionale del Paese, non può essere seriamente messa in discussione. Non è, del resto, un caso che, soprattutto in tempi recenti, la riflessione sulla riforma delle Unioni sia diventata particolarmente intensa in sede camerale e non solo.

Venendo, più specificamente, agli interventi correttivi possibili, occorre, nell'ordine, considerare:

- a) gli spazi aperti dalla delega legislativa contenuta nell'art. 53 della l. 29.7.2009, n. 99;
- b) gli interventi realizzabili nel quadro legislativo attuale, in virtù delle autonomie di cui il sistema camerale gode a legislazione invariata.

6.-

Iniziando dal punto *sub a)*, deve, anzitutto, sottolinearsi che la via legislativa è l'unica in grado di consentire l'eliminazione della maggiore anomalia del sistema. Mi riferisco alla configurazione delle Unioni come associazioni non riconosciute ai sensi del codice civile (alla quale consegue il carattere *eventuale* delle Unioni e la mera *facoltatività dell'adesione* ad esse delle CCIAA ubicate nella Regione).

Atteso il grado legislativo della norma che procede a tale qualificazione, è, infatti, necessario che, per la sua modifica, si ricorra ad un atto normativo che occupi lo stesso grado nel sistema gerarchico delle fonti.

Che tale condizione ricorra per i decreti legislativi, *in quanto "atti con forza di legge"*, è notissimo.

Quello che ci si deve chiedere è se, nella specie, la delega di cui all'art. 51 cit. consenta, al provvedimento delegato adottato sulla sua base, di procedere ad un intervento di questa natura: lo metta, cioè, in condizione di modificare l'attuale qualificazione giuridica delle Unioni regionali, riconoscendo loro la personalità giuridica di diritto pubblico.

A mio avviso, in favore della risposta affermativa, militano svariati elementi.

Anzitutto è invocabile la definizione dell'*oggetto* della delega legislativa, costituito – a quanto precisa il primo comma dell'art. 53 – dalla "*riforma (sic!) della disciplina in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*". Ad un intervento di "*riforma*", infatti, non è certamente preclusa la modifica della qualificazione giuridica di uno dei livelli istituzionali del sistema complessivo.

Nello stesso senso, militano, inoltre, i principi e criteri direttivi nel rispetto dei quali la delega legislativa va esercitata.

Mi riferisco, in particolar modo, ai principi e criteri direttivi di cui alle lett. c) e g) del comma 1 dell'art. 51, cit., le

quali, contengono le seguenti determinazioni di ordine finalistico:

- c) valorizzazione del ruolo delle camere di commercio quali autonomie funzionali nello svolgimento dei propri compiti di interesse generale per il sistema delle imprese nell'ambito delle economie locali, nel contesto del sistema regionale delle autonomie locali;
- g) miglioramento degli assetti organizzativi in coerenza con i compiti assegnati alle camere di commercio sul territorio [...].

Che il conferimento alle Unioni della personalità giuridica di diritto pubblico corrisponda all'obiettivo della "valorizzazione del ruolo" delle Camere di commercio, "nel contesto – si badi – del sistema *regionale* delle autonomie locali" (di cui alla lett. c), non sembra seriamente dubitabile. Come non dubitabile sembra che la stessa misura sia idonea a realizzare un "miglioramento degli assetti organizzativi in coerenza con i compiti assegnati alle camere di commercio sul territorio" (lett. g).

Su queste basi, può, quindi affermarsi che la trasformazione delle Unioni in enti pubblici non travalicherebbe i confini della delega del Parlamento al Governo.

Per ottenere il medesimo risultato, potrebbe, forse (ma, sul punto, sarebbe utile un approfondimento ulteriore), prendersi in considerazione anche un'ipotesi diversa. In particolare, facendo leva sulla circostanza che – secondo la

migliore dottrina – agli enti pubblici non sarebbe costituzionalmente garantita la *libertà di associazione*, né nel suo aspetto positivo (libertà di associarsi), né – ciò che interessa maggiormente in questa sede – nel suo aspetto *negativo* (libertà di *non* associarsi), potrebbe ipotizzarsi la previsione dell'obbligo delle Camere di associarsi all'Unione della loro Regione, anche in difetto del conferimento all'Unione stessa della personalità giuridica di diritto pubblico.

Ma non sono questi gli unici interventi legislativi possibili od opportuni. Infatti – anche indipendentemente dalla trasformazione di cui si è detto (ed indipendentemente dall'introduzione dell'obbligo di associarsi) – appare raccomandabile che il legislatore delegato proceda ad altri interventi di riforma.

Vi sono, infatti, delle modifiche della disciplina vigente, che sarebbero raccomandabili anche, ove venisse mantenuto il modello dell'associazione facoltativa.

Uno dei limiti della disciplina vigente che andrebbe, *comunque*, superato è rappresentato dalla totale assenza di norme organizzative di rango legislativo (cui – come si è visto – consegue l'amplissima libertà d'azione di cui attualmente godono gli statuti dell'Unione).

Il decreto legislativo potrebbe ovviare a questo inconveniente, ad esempio:

- mediante la previsione di *limiti alla possibilità di recesso*, o la fissazione di una *durata minima dell'associazione*

(misure, queste, evidentemente rivolte ad attenuare la debolezza istituzionale delle Unioni, riducendo il vincolo di dipendenza dalla Camere);

- mediante la diretta posizione (a livello legislativo) di quelle regole strutturali di cui oggi si lamenta la mancanza, in ordine, ad esempio:
 - a) all'elenco degli organi fondamentali
 - b) alla durata dei mandati
 - c) alle modalità di preposizione dei titolari
 - d) alla posizione dei Direttori
 - e) etc...

Per quanto riguarda le regole di cui alle lett. a), b), c), d), in alternativa alla soluzione della diretta posizione delle medesime da parte del legislatore delegato, potrebbe prevedersi la previsione – a livello legislativo – che gli statuti vengano adottati *nel rispetto* di linee-guida stabilite dall'Unioncamere. In tal modo, la competenza statutaria non si configurerebbe più come una competenza “esclusiva” delle Unioni, ma come una competenza “concorrente” (se si vuole usare questa terminologia), su riparto verticale, condivisa da esse con l'Unioncamere. A questa stregua, all'Unione nazionale verrebbe riconosciuto il potere di porre le regole-base: quelle regole-base che le singole Unioni regionali sarebbero chiamate a specificare ed integrare nei rispettivi statuti. Per evitare che la previsione presenti un carattere meramente “platonico”, potrebbe prevedersi un termine per l'adeguamento degli statuti attuali e, magari, in caso d'inutile

decorso dello stesso, il potere sostitutivo di Unioncamere (in termini ovviamente *cedevoli*, nei confronti dello statuto successivamente adottato dall'Unione).

Un'altra previsione legislativa che sembra opportuno suggerire *comunque* – quale che sia la scelta in ordine alla obbligatorietà del vincolo associativo – è quella di procedere alla definizione della vocazione funzionale delle Unioni in modo più “forte” ed impegnativo di quanto non avvenga oggi. Sul modello di quanto prevede l'art. 7 per l'Unioncamere nazionale, ma con l'integrazione finale evidenziata in corsivo nella formulazione che segue, potrebbe sostituirsi la debole previsione attualmente contenuta nell'art. 6, con l'enunciazione seguente: “Le Unioni regionali curano e rappresentano, a livello regionale, gli interessi generali delle Camere di commercio della rispettiva circoscrizione, *concorrendo alla realizzazione di condizioni di concorrenza nell'ambito della Regione in cui sono ubicate*”.

L'inciso finale in corsivo ha la funzione di *esplicitare* quanto oggi è in larga misura implicito. Si tratta di un'esplicitazione, a mio avviso, raccomandabile, che mi permetterei di suggerire anche con riferimento agli altri livelli istituzionali del sistema: le CCIAA ed Unioncamere. Tra l'altro, in questo modo, si evidenzerebbe il titolo competenziale sulla cui base il legislatore statale interviene in questa materia. Il che presenterebbe l'ulteriore il vantaggio di evitare equivoci che possano alimentare un possibile contenzioso.

Appellandosi alla competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza (che potrebbe essere richiamata anche in altre proposizioni normative), la legge potrebbe anche riconoscere espressamente nelle Unioni gli interlocutori istituzionali del sistema camerale a livello regionale, aprendo, così, la strada all'utilizzazione delle stesse, da parte delle Regioni, per lo svolgimento di compiti consultivi e di monitoraggio.

Inoltre, facendo leva sulla vocazione funzionale come precedentemente definita (cura e rappresentanza degli interessi camerali a livello regionale), potrebbe richiamarsi il principio di sussidiarietà, prevedendo che spettino alle Unioni quegli interventi e quelle funzioni che non trovino adeguata copertura a livello di Camere di commercio. Un'ipotesi applicativa potrebbe essere forse costituita dai compiti di valutazione.

Mi chiedo, infine, se, anche in assenza della personalità giuridica di diritto pubblico, non possa prendersi in considerazione l'ipotesi dell'introduzione di un contributo finanziario *obbligatorio* delle CCIAA per lo svolgimento delle funzioni dell'Unione.

Astraendo da valutazioni di opportunità che non mi competono, mi limito a rilevare che una previsione del genere potrebbe trarre giustificazione dalla circostanza che, ove accolta la modifica sopra proposta in ordine alla vocazione funzionale delle Unioni, a tali entità si riconoscerebbero compiti istituzionali non meramente serventi rispetto alle

Camere associate, ma preordinati ad una *finalità pubblicistica*: la rappresentanza unitaria, a livello regionale, degli interessi generali delle imprese della loro circoscrizione. Su queste basi, il contributo economico richiesto alle Camere di commercio della Regione si configurerebbe come una “prestazione imposta”, che, in forza della riserva di legge di cui all’art. 23 Cost., dovrebbe trovare il suo fondamento nel decreto legislativo.

Quanto alla formulazione della norma, si potrebbe, alternativamente: o sostituire, nell’attuale art. 6, comma 3, la parola “associate” con la locuzione “appartenenti alla loro circoscrizione” (con il seguente risultato: “Il finanziamento ordinario delle unioni regionali delle camere di commercio è assicurato da un’aliquota delle entrate delle camere di commercio appartenenti alla loro circoscrizione”), o ricorrere ad una più esplicita riscrittura dell’intero comma, in questi (od analoghi) termini: “Per finanziare l’attività svolta dalle Unioni al fine di assicurare la rappresentanza unitaria alle imprese della Regione, tutte le CCIAA in essa ubicate, indipendentemente dall’adesione all’Unione, sono tenute al versamento di un’aliquota delle loro entrate, fissata annualmente ...”

7.-

Prima di concludere, è il caso di considerare l’ultimo scenario ipotizzato. Mi riferisco ad interventi realizzabili, in

via autonoma, dal sistema camerale, indipendentemente da modifiche legislative come quelle sopra ipotizzate.

In questa prospettiva, un ruolo centrale, spetterebbe all'Unioncamere nazionale.

Infatti, se è vero che l'eventuale attribuzione ad essa di una competenza concorrente in merito agli statuti delle Unioni regionali, conferirebbe alle sue direttive carattere cogente, è anche vero che, pure in difetto di tale condizione, essa potrebbe assumere una funzione trainante nel processo di autoriforma del sistema.

Unioncamere, infatti, potrebbe mettere a disposizione delle Unioni regionali un complesso di principi e regole per la riforma degli statuti. Principi e regole, che avrebbero il carattere di modelli *non* cogenti, l'adeguamento ai quali sarebbe, pur sempre, subordinato alla volontà delle Unioni.

Per propiziare tale volontà, Unioncamere potrebbe rendersi promotrice di un accordo con le Unioni, per concordare le cadenze del percorso di riforma degli statuti ed i contenuti fondamentali da immettere in essi.

Sugli stessi oggetti potrebbero anche prevedersi accordi trilaterali a livello regionale, che vedano il coinvolgimento oltre che di Unioncamere e dell'Unione regionale, delle CCIAA della Regione.

Per questa via, potrebbero essere recuperati alcuni dei contenuti presi in considerazione nei paragrafi precedenti, i quali, fatti propri dai "modelli" elaborati da Unioncamere, verrebbero messi a disposizione delle Unioni regionali.

Tali contenuti riceverebbero, infine, forza giuridica, in virtù delle modifiche statutarie adottate, in conformità con essi, dalle singole Unioni regionali.

Per accompagnare il dipanarsi di questo processo di autoriforma, Unioncamere potrebbe anche mettere a disposizione delle Unioni una sede tecnica centrale, con il compito di valutare i progetti di riforma statutaria, in vista della formulazione di osservazioni e/o motivate proposte emendative.

8.-

In questa fase ritengo che non possa andarsi al di là di indicazioni generali, come quelle sviluppate nelle pagine che precedono.

Confermo, comunque, la mia disponibilità a tradurre le proposte di cui sopra in proposizioni normative, costruendole come emendamenti alla normativa vigente, e di procedere agli approfondimenti che venissero ritenuti utili.

Roma, 1.9.2009

(Prof. Antonio D'Atena)