AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Tendenze evolutive degli enti camerali nell'assetto delle autonomie

di Giovanni Guzzardo*

23 dicembre 2025

Abstract: Il contributo restituisce, anche sulla scorta di riflessioni svolte in precedenza, una versione aggiornata delle Camere di commercio nel quadro delle autonomie. Muovendo dalla normazione positiva in materia, si inquadrano gli enti camerali nell'ambito delle istituzioni rappresentative di "collettività particolari", alla stregua di una prospettiva di indagine che fonda sulla natura delle funzioni nel settore dell'economia. Il ruolo determinante della rappresentatività degli interessi coinvolti nelle dinamiche del mercato e per il mercato potrebbe così assegnare alle istituzioni in esame il ruolo di tutela e di "potenziamento" delle dinamiche di matrice socio-economica, in ragione della posizione alle stesse riconosciuta nell'ambito di ciascuna circoscrizione territoriale in cui si trovano ad operare.

Based on previous reflections, this paper provides an updated version of the Chambers of commerce within the framework of autonomy. Starting from positive legislation on the subject, the Chambers of commerce are classified as institutions representing "specific communities", in line with an investigative perspective based on the nature of their functions in the economic sector. The decisive role of representing the interests involved in market dynamics and for the market could thus assign to the institutions in question the role of protecting and "enhancing" socio-economic dynamics, given the position they hold within each territorial district in which they operate.

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Configurazione giuridica e modelli organizzativi delle Camere di commercio. – 3. Funzioni amministrative e dinamica dei mercati: la qualificazione soggettiva delle Camere di commercio. – 4. Attività produttive, consumatori e sviluppo dell'economia territoriale: gli enti camerali come *business authorities* locali.

1. Considerazioni introduttive.

L'aggiornamento *in progress* dell'ordinamento giuridico delle Camere di commercio, inciso in maniera significativa dalla l. n. 124 del 2015, sembra risentire di quella fenomenica da cui si suole far derivare una sorta di proliferazione e diversificazione di *figurae iuris* e modelli organizzativi, preordinati al raggiungimento di finalità pubbliche[1],

* Professore associato di Diritto amministrativo, Politecnico di Bari.

[1] Si veda, in ordine a tale profilo, G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Milano, 2015. Per una ricostruzione del ruolo dell'economia sull'organizzazione statuale utilizzando un metodo di indagine, di matrice statunitense, denominato analisi economica del diritto cfr. G. NAPOLITANO, *Analisi*

anche attraverso la partecipazione delle formazioni economico-sociali territoriali all'organizzazione amministrativa, che tende a tener conto più delle esigenze di funzionalità che delle categorie concettuali tradizionalmente accolte.

Nelle riflessioni della dottrina intervenuta sul tema[2], siffatti istituti sono rappresentati, infatti, come una sorta di ircocervo, significativo della sovrapposizione di principi contradditori[3] che, stratificandosi, nelle diverse fasi della politica legislativa, hanno finito per conferire a questi enti una natura giuridica ibrida o, talvolta, *sui generis*, in stretta correlazione con i gruppi sociali e le istanze economiche del territorio di riferimento. Una configurazione difficilmente rapportabile a criteri determinati[4] ed alle formule organizzative classiche.

---

economica del diritto pubblico, Bologna, 2009; ID., *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, 13 ss. Cfr., altresì, S. CASSESE, *La Costituzione economica*, Roma-Bari, 2000-2011, 83 ss.

[2] Sulle Camere di commercio cfr. F. MOLTENI, *Camera di commercio, industria e agricoltura* (voce), in *Enc. dir*., Milano, 1959, vol. V, 957 ss.; F. ZULLI, *Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura* (voce), in *Noviss. dig. it*., Torino, 1980, App., I, 982 ss.; A. PIZZI, *Camere di commercio* (voce), in *Dig. disc. pubbl*., Torino, 1987, II, 446 ss.; G. GIOVANNINI, *Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura* (voce), in *Enc. giur*., Roma, 1988, V, 1 ss.; M.P. CHITI, *Dopo il d.P.R. 616 le funzioni delle Camere di commercio*, in *Com. dem*., 1978, 63 ss.; G. AMATO, *Camere di commercio*, in AA.VV., *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, a cura di A. BARBERA, F. BASSANINI, Bologna, 1978, 390 ss.; V. GASPARI CASARI, *Rapporti tra le Camere di commercio e le attività produttive nei progetti di riforma. Problemi generali*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1979, 92 ss.; AA.VV., *Le Camere di commercio fra Stato e Regioni*, a cura di R. GIANOLIO, Milano, 1979; C. GESSA, *Il profilo giuridico delle Camere di commercio (spunti di riflessione)*, in *Dir. ec*., 1989, 417 ss.; P. VOCI, *La riforma delle Camere di commercio*, in *Giorn. dir. amm*., 1995, 674 ss.; O. SEPE, *Il sistema organizzativo delle Camere di commercio in Italia*, in *Dir. ec*., 1996, 319 ss.; AA.VV., *Le Camere di commercio e le innovazioni normative di cui alla legge n. 580 del 1993*, a cura di G.F. FERRARI, Milano, 1997; E. PICOZZA, *La natura giuridica delle Camere di commercio e loro attribuzioni alla luce della legge di riforma 580/93*, in AA.VV., *Scritti in onore di S. Galeotti*, Milano, 1998, 1999 ss.; A. MASUCCI, *Le Camere di commercio e lo sviluppo locale. Nuovi compiti e strumenti tecnico-giuridici*, in *Orizzonti economici*, 88, 1999, 34 ss.; P. BILANCIA, *Sull'autonomia funzionale delle Camere di commercio*, in *Dir. amm*., 1999, 473 ss.; S. CASSESE, *Le Camere di commercio e l'autonomia funzionale*, Roma, 2000; P. BILANCIA, F. PIZZETTI, *Le Camere di commercio in Italia e in alcuni Paesi dell'Unione europea. Studio sulle autonomie funzionali*, Roma, 2000; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e orizzontale*, Milano, 2002; AA.VV., *Le autonomie funzionali: il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia*, a cura di C.E. GALLO, A. POGGI, Milano, 2002; A. GRADI, *Legge costituzionale n. 3 del 2001 e Camere di commercio: tra occasione perduta e opportunità da cogliere*, in *Dir. ec*., 2003, 407 ss.; P. TORRETTA, *Camere di commercio ed enti territoriali: dalla specificità dei rispettivi ruoli all'integrazione in un modello di cooperazione nel sistema di governo locale*, in *Foro amm*. (T.A.R.), 2004, 2776 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Camere di commercio e autonomie funzionali: la creazione di un originale modello istituzionale e la strada per una sua definitiva affermazione nella realtà costituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, 3/2006, 1 ss.

[3] Evidenzia G. AMATO, *Camere di commercio*, cit., che la Camere di commercio rappresentano l'esempio della commistione tra funzioni di governo e funzioni di rappresentanza corporativa scaturita dal modo in cui si sono innestate, l'una sull'altra, l'esperienza istituzionale di derivazione feudale, quella liberale, quella corporativa ed infine quella repubblicana.

[4] M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995, 242; G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, 1979, 164; P.M. VIPIANA, *La natura giuridica delle CCIAA: autonomia statutaria, vigilanza, finanziamento*, in AA.VV. a cura di G.F. FERRARI, *Le Camere di commercio e le innovazioni normative di cui alla legge n. 580 del 1993*, cit., 13 ss.; C.E.

Le ricostruzioni di volta in volta proposte - ancorché dettate dall'esigenza di inquadramento sistematico di un fenomeno complesso, caratterizzato dalla presenza in organi amministrativi di esponenti di categorie settoriali, in regime di autogoverno, e dall'attribuzione di poteri pubblicistici - non sembrano, tuttavia, essersi sottratte ad una sorta di ineluttabile catalogazione, cogliendo ciascuna di esse solo alcuni degli aspetti problematici emergenti dallo studio degli enti camerali[5].
Il connotato associativo è, invero, l'unica matrice certa di questa peculiare struttura organizzativa, che costituisce una sorta di ponte per il riconoscimento della personalità giuridica e l'acquisizione della qualificazione istituzionale, propriamente detta, che tuttavia non diviene mai assorbente, anche nelle ipotesi di conferimento di «funzioni amministrative delegate, oneri e responsabilità nell'interesse generale»[6].

2. Configurazione giuridica e modelli organizzativi delle Camere di commercio

Muovendo dalla analisi della normazione positiva in materia, ci si avvede come le Camere di commercio, pur nell'ambito di un modello organizzativo c.d. misto[7], di derivazione francese, abbiano subito profonde modificazioni nella struttura, nelle funzioni, nella loro stessa denominazione, con diverse accentuazioni, in senso privatistico o latamente pubblicistico, secondo l'evoluzione subita dall'ordinamento generale[8].
Sin dalle più risalenti previsioni normative[9] le Camere di commercio sono state configurate talora come enti di natura privata, espressione tipica «*dell'autosufficienza dell'attiva economica*»[10] e della rappresentanza degli interessi industriali e commerciali; talaltra come enti esponenziali di gruppi sociali, pur ricompresi nell'organizzazione statale ma difficilmente riconducibili ad un cliché di carattere istituzionale; ovvero come

---

GALLO, *L'organizzazione camerale*, ivi, 33 ss.; G.F. FERRARI, *Le competenze delle CCIAA e i rapporti con gli enti locali*, ivi, 53 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2012.

[5] Le difficoltà classificatorie sono evidenziate da M.S. GIANNINI, *Una ricerca di convergenza e di cooperazione tra Regioni e Camere di commercio*, Maratea, 1982 (n.p.), che stigmatizza l'ambiguità delle formule organizzative che hanno interessato gli enti camerali. Così, in termini, sia consentito rinviare a G. GUZZARDO, *Camere di commercio: autonomia funzionale e mercato*, in AA.VV., *Scritti in onore di F. Gabriele*, Bari, 559 ss.

[6] C. GESSA, *Il profilo giuridico delle Camere di commercio (spunti di riflessione)*, cit., 418 ss.

[7] In dottrina il fenomeno è descritto da A. MASSERA, *La crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo degli enti pubblici e delle autorità amministrative indipendenti*, in AA.VV., *L'Amministrazione pubblica italiana*, a cura di S. CASSESE, C. FRANCHINI, Bologna, 1994, 40. Sul tema si vedano anche le osservazioni di P. URBANI, *Noterelle di viaggio sulle riforme amministrative*, in AA.VV., *Le trasformazioni del diritto amministrativo*, a cura di S. AMOROSINO, Milano, 1995, 321 ss.

[8] V. GASPARINI CASARI, *Rapporti tra le Camere di commercio e le attività produttive nei progetti di riforma. Problemi generali*, cit., 94.

[9] Cfr. l. 6 luglio 1862, n. 680 che disponeva l'istituzione in ogni Provincia delle Camere di commercio ed Arti, deputate a «*rappresentare presso il Governo e promuovere gli interessi commerciali e industriali*» della circoscrizione territoriale di competenza. Cfr., altresì, la successiva l. 20 marzo 1910, n. 121 ed il regolamento 19 febbraio 1911, n. 245.

[10] Così A. MASUCCI, *Le Camere di commercio e lo sviluppo locale. Nuovi compiti e strumenti tecnico-giuridici*, cit., 34.

enti pubblici[11] tout court senza, tuttavia, perdere, nella loro evoluzione storica, il tratto caratterizzante della esponenzialità dei gruppi sociali rappresentati[12].

Così, nella fase di integrazione degli enti camerali nell'ordinamento corporativo autoritario[13], si è assistito ad una progressiva commistione tra natura privata ed esercizio di funzioni di pubblico interesse[14]: l'interesse pubblico e gli interessi delle forze produttive vennero fatti strutturalmente coincidere, «sulla premessa che l'uno è e deve essere la proiezione degli altri»[15].

Anche il d.lgs. 21 settembre 1944, n. 315[16], ha conservato il modello c.d. misto in cui alla matrice privatistica – che riconduce le funzioni esercitate dalle Camere di commercio, in via esclusiva, alla tutela di interessi privati – si è sovrapposta una connotazione pubblicistica, in funzione di mediazione tra l'Amministrazione e il mondo imprenditoriale, che ha indotto parte della dottrina a qualificare le Camere di commercio come strumenti di azione della pubblica Amministrazione[17].

---

[11] Sulla nozione di ente pubblico, tra i numerosissimi contributi e le trattazioni manualistiche, cfr. M.S. GIANNINI, *Il problema dell'assetto e della tipizzazione degli enti pubblici nell'attuale momento*, in *Rass. giur. enel*, 1974, 609 ss.; G. BERTI, *Enti pubblici in Italia*, in *Foro it*., V, 1992, 1 ss.; G. ROSSI, *Enti pubblici*, Bologna, 1991.

[12] C. GESSA, *Il profilo giuridico delle Camere di commercio (spunti di riflessione)*, cit., 420 ss., evidenzia la pluriqualificazione delle Camere di commercio che «*si accompagna a quella caratteristica pluralità di compiti (in una area che va dal tecnico all'economico e dal promozionale al sociale, sino al paragiudiziale) che costituisce il dato più singolare della struttura camerale in tutti i paesi in cui essa è presente o vitale nella sua lunghissima e prospera esperienza*».

[13] Cfr. r.d. 20 settembre 1934, n. 2011 di soppressione delle Camere di commercio e di costituzione dei Consigli provinciali dell'economia corporativa. Cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1940.

[14] Cfr. la l. 6 luglio 1862, n. 680.

[15] Così G. AMATO, *Camere di commercio*, cit., 391. Osserva E. PICOZZA, *La natura giuridica delle Camere di commercio e le loro attribuzioni alla luce della legge di riforma 580/93*, cit., 1206, essersi trattato di una metodologia che ha dato l'avvio ad un processo di commistione «*degli interessi generali con quelli locali, attraverso un complesso processo di mediazione degli interessi*».

[16] Tale decreto aveva ricostituito le Camere di commercio dopo la loro soppressione ad opera del regime fascista, dettando un regime transitorio, in attesa di una disciplina normativa conforme con i precetti e le regole della Costituzione, rinviata sino all'emanazione della l. 29 dicembre 1993, n. 580. Sul tema si vedano le sollecitazioni della Corte costituzionale che, a più riprese, ha definito (n. 65 del 1982) l'assetto camerale come «*lacunoso e per certi aspetti provvisorio*». La Consulta aveva in tal senso, implicitamente, sollecitato il legislatore ad adottare una legge che provvedesse a riorganizzare la costituzione, l'organizzazione e il finanziamento del sistema camerale, dando così attuazione all'art.8, I c., del d. lgs. lgt. n. 315 del 1944. Esigenza che si era resa ancor più incalzante dall'esplicito riferimento alla legge di riforma dell'ordinamento camerale, che l'art. 64 del d.P.R. n. 616 del 1977 aveva fatto relativamente alle funzioni di competenza residuale, rimaste in capo alle Camere di commercio dopo il passaggio di un ampio numero di competenze alle Regioni.

[17] V. GASPARINI CASARI, *Rapporti tra le Camere di commercio e le attività produttive nei progetti di riforma. Problemi generali*, cit., 92 ss. Osserva C. GESSA, *Il profilo giuridico delle Camere di commercio (spunti di riflessione)*, cit., 417 ss. «*di qui la designazione corporativa della pretesa rappresentatività della parte per il tutto e l'identificazione del ruolo della categoria come portatrice di un interesse oggettivo della produzione e della economia, con la conseguente strumentalizzazione dell'ente categoriale relativo come apparato periferico del potere centrale, e la utilizzazione dello stesso quale elemento di amministrazione pubblica dell'economia, con residui e dipendenti compiti promozionali e di ausilio degli operatori*».

Con l'emanazione della legge delega 22 luglio del 1975, n. 382 e del successivo d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 il tentativo di pervenire ad un inquadramento sistematico degli enti camerali nell'organizzazione amministrativa indusse il legislatore a sperimentare l'applicazione delle coordinate teoriche della categoria concettuale del c.d. localismo autonomistico elaborate dalla dottrina[18], declinata - nella fattispecie in esame - come localismo economico: gli enti camerali conservarono la caratterizzazione di prefetture economiche, connotate ancora dall'ingerenza e dal condizionamento reciproco tra interessi pubblici e interessi privati di categoria. Il ridimensionamento dei poteri camerali in favore delle Regioni, in attuazione dello scorporo funzionale operato dal d.P.R. n. 616 del 1977[19], fu, in ogni caso, compensato - anche nella prospettiva di un rafforzamento delle formazioni espressioni di formazioni sociali[20], intese come una sorta di enti di *sub*-governo[21] – dall'attribuzione alle Camere di commercio di nuovi compiti certificativi, informativi e di assistenza[22].

La l. 29 dicembre 1993, n. 580, di riordinamento della disciplina delle Camere di commercio, conserva - e, anzi, enfatizza - il rapporto di esponenzialità fra ente e comunità rappresentata dalle imprese, senza risolvere, tuttavia, le problematiche suscitate dalla

---

[18] Il rilievo è svolto da P. VOCI, *La riforma delle Camere di commercio*, cit., 674 ss., che sottolinea come l'impostazione del legislatore anticipi i principi enunciati dalla l. n. 142 del 1990. Ancora, in termini, sia consentito rinviare a G. GUZZARDO, *Camere di commercio: autonomia funzionale e mercato*, cit., 559 ss.

[19] Rileva G.F. FERRARI, *Le competenze delle CCIAA e i rapporti con gli enti locali*, cit., 61, che il d.P.R. n. 616 del 1977 ha rappresentato, per la dimensione funzionale delle Camere di commercio, il momento «*apparentemente di massima decurtazione e di minor fortuna*». Il paradosso è sottolineato da E. PICOZZA, *La natura giuridica delle Camere di commercio e le loro attribuzioni alla luce della legge di riforma 580/93*, cit., 1213, nel senso che a fronte della auspicata regionalizzazione delle Camere di commercio il legislatore nazionale «*continuava imperterrito a conferire funzioni di amministrazione attiva, consultiva, di controllo e comunque a coinvolgere gli enti camerali nelle più diverse materie (in ordine alfabetico: agenti e rappresentanti di commercio; albo degli intermediari di servizi finanziari; albo mediatori di assicurazione; albo nazionale esperti di assicurazione; albo dei vigneti; albo pubblico degli oliveti; albo imprese esercenti servizio di smaltimento rifiuti; artigianato; disciplina dei consorzi; borse materie prime secondarie; centri commerciali all'ingrosso e mercati agroalimentari; cittadini extracomunitari; commercio ambulante; panificazione, (...)*».

[20] Così M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere, Stati e Amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 138, secondo cui «*le istituzioni della rappresentanza politica saranno connotate da molte altre istituzioni rappresentative delle valenze tecniche, le quali avranno assunto potere politico molto maggiore rispetto ad oggi*». Cfr., altresì, O. SEPE, *Il sistema organizzativo delle Camere di commercio in Italia*, cit., 319.

[21] Cfr. L. ELIA, *La riforma camerale nel contesto istituzionale*, in *Impresa & Stato*, 1994, 33.

[22] Per vero, una parte della dottrina prospettò l'ipotesi della soppressione delle Camere di commercio, sino a proporre di trasferire alle Regioni la titolarità delle attribuzioni amministrative svolte dalle stesse, lasciando al legislatore regionale il potere discrezionale di procedere ad una eventuale redistribuzione. Il dibattito sul tema è in AA.VV., *Le Regioni per la riforma dello Stato*, Bologna, 1977. La soluzione compromissoria è nell'art. 64 del d.P.R. n. 616 del 1977. La norma, intitolata appunto alle Camere di commercio, stabilì, innanzitutto, la competenza delle Regioni nelle funzioni amministrative esercitate dagli enti camerali nelle materie trasferite o delegate, salvo l'esercizio delle medesime funzioni da parte delle Camere di commercio sino al 1978 e, successivamente, finché le leggi regionali non avessero disciplinato la materia. Singole disposizioni dello stesso decreto assegnarono poi alle Regioni la competenza in ambiti funzionali in cui le Camere di commercio svolgevano la loro attività istituzionale.

individuazione della natura giuridica degli enti camerali, la cui matrice pubblica resta collocata tra il carattere associativo e quello istituzionale[23].

L'art. 1 della legge richiamata – anche nella riscrittura operata dal d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 23[24] – dispone, infatti, che le Camere di commercio sono enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema imprenditoriale, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali[25].

Innanzitutto, il termine «funzione» appare utilizzato dal legislatore in senso atecnico, quale sinonimo di «compito», poiché si riferisce ad attività difficilmente riconducibili alla nozione di «funzione pubblica» in senso stretto. Per altro profilo, l'interpretazione letterale della norma non fornisce *ex se* un parametro inequivoco per l'individuazione della natura giuridica istituzionale delle Camere di commercio, alla stregua del solo criterio nominalistico[26].

È pur vero che, sotto il profilo formale, la pubblicità attribuita dal legislatore agli enti camerali trova più di un addentellato normativo anche nella previsione dell'autonomia statutaria, nella disciplina dell'organizzazione e dei controlli[27]. Sennonché, con riferimento all'elemento finalistico che l'ordinamento positivo assegna alle Camere di

---

[23] Nel senso che la propensione del legislatore del 1993 per il carattere rappresentativo delle Camere di commercio indurrebbe a qualificare le stesse come enti associativi, piuttosto che istituzionali P.M. VIPIANA, *La natura giuridica delle CCIAA: autonomia statutaria, vigilanza, finanziamento*, in AA.VV., *Le Camere di commercio e le innovazioni normative di cui alla legge n. 580 del 1993*, cit., 28, che osserva come il legislatore «*preferisce non prendere netta posizione, lasciando l'ultima parola ad altrui scelte future*».

[24] Emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 53 della l. 23 luglio 2009, n. 99. Il decreto legislativo colloca le Camere di commercio tra le autonomie funzionali, nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione. Vengono, inoltre, indicati espressamente alcuni compiti e funzioni delle Camere di commercio a sostegno del sistema delle imprese (registro delle imprese e del repertorio economico-amministrativo). In dottrina cfr. A. OSTI, *Le Camere di commercio dopo il decreto legislativo n. 23 del 15 febbraio 2010: tra conferme e novità*, in *Federalismi.it*, 2010, 15.

[25] Osserva B. CARAVITA DI TORITTO, *Camere di commercio e autonomie funzionali: la creazione di un originale modello istituzionale e la strada per una sua definitiva affermazione nella realtà costituzionale italiana*, cit., 6 ss., che la previsione normativa di cui all'art. 1 della legge di riordinamento delle Camere di commercio configura gli enti camerali «*quali enti rappresentativi della rete dei soggetti che* (…) *costituiscono la struttura dell'economia provinciale*», così come affermato dalla sentenza della Corte costituzionale 8 novembre 2000, n. 477.

[26] Sul criterio nominalistico, ossia il parametro alla stregua del quale l'ente pubblico è classificato come tale dalla normazione positiva si veda A. BARDUSCO, *Ente pubblico* (voce), in *Dig. pubbl.*, VI, Torino, 1991, 70 ss.

[27] Le Camere di Commercio, per effetto del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 non sono più subordinate all'amministrazione dello Stato centrale, delle Regioni o di altri enti territoriali. Sono stati aboliti gli atti di controllo sugli statuti, sui bilanci e sulla determinazione delle piante organiche delle stesse, sulla costituzione di aziende speciali, nonché gli atti di controllo sulle Unioni regionali e i Centri esteri delle Camere stesse. Sul decentramento amministrativo operato dal d.lgs. n. 112 del 1998 cfr. AA.VV., *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998*, a cura di G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI, Rimini, 2000.

commercio, la cura e la promozione delle imprese sembrano ancora coincidere, identicamente, con l'interesse settoriale degli operatori economici[28].
Se a ciò si aggiunga che gli enti in esame costituiscono organismi in autogoverno «*ad appartenenza obbligatoria*»[29], posto il carattere esponenziale e rappresentativo degli organi, appare ancor più evidente come la qualificazione giuridica delle Camere di commercio sia stata risolta, dal legislatore, in maniera – si direbbe – frettolosa: l'evenienza che siano gli operatori economici, attraverso le organizzazioni di categoria, ovvero tramite meccanismi di elezione diretta, a provvedere alla costituzione degli organi fa riemergere – in maniera assai prepotente – il carattere corporativo (*id est*: associativo) piuttosto che istituzionale degli enti camerali.
Sicché, nel disegno della legge di riordinamento n. 580 del 1993 le Camere di commercio appaiono configurate, nuovamente, secondo il modello organizzativo c.d. misto, proprio del periodo liberale: dunque, alla stregua di enti esponenziali di gruppi sociali in regime di autoamministrazione.
Le innovazioni introdotte dall'art. 1, comma 4, lett. *d*), della l. 15 marzo 1997, n. 59 sembrano, ulteriormente, corroborare le difficoltà correlate alla individuazione della natura giuridica delle Camere di commercio. La c.d. legge Bassanini 1 qualifica, infatti, gli enti camerali come enti esplicanti, localmente[30], compiti in regime di autonomia funzionale[31], volendo con ciò evidenziare - si ritiene - per un verso l'ambito territoriale

[28] Di diverso avviso E. PICOZZA, *La natura giuridica delle Camere di commercio e loro attribuzioni alla luce della legge di riforma 580/93*, cit., 1219, che sottolinea, come a sorreggere la natura istituzionale delle Camere di commercio, la l. n. 580 del 1993 rimarchi il carattere di interesse generale che le funzioni amministrative esercitate dagli enti in esame svolgono per il sistema delle imprese: verrebbe, così, canonizzato ed elevato alla dignità di interesse pubblico generale, e non di parte, l'interesse pubblico che tutela la produzione nell'economia.
[29] Propria degli enti esponenziali di gruppi sociali portatori di interessi collettivi, in cui si verifica una sintesi tra norma statale e fenomeni prodotti da gruppi sociali entranti a far parte della sfera pubblica, i quali per un verso ne rimangono condizionati, mentre, per altro profilo concorrono a determinare nuove forme di amministrazione. Così G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, cit., 7 ss. e 265 ss. Cfr., altresì, Corte cost., 26 giugno 1962, n. 69, in *Foro it*., I, 1962, 1266 ss.; ID., 10 luglio 1968, n. 98, in *Giur. cost*., 1968, 1554, che ritiene che la limitazione al diritto di non associarsi possa ritenersi giustificata per il perseguimento e la tutela di determinati fini pubblici, ove il fine pubblico che si dichiara di perseguire non sia palesemente arbitrario, pretestuoso e artificioso e di conseguenza non sia arbitrario, pretestuoso e artificioso il limite che così si pone a quella libertà.
[30] La medesima legge, all'art. 3, comma 1, lett. b), riconduce, tuttavia, a una dimensione territoriale prettamente locale le Camere di commercio, facendo riferimento testuale agli «*enti locali, territoriali o funzionali*».
[31] Sulla funzione F. BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 1 ss. (ora in *Scritti giuridici*, II, 991 ss.), anche in *Riv. trim. dir. pubb*l., 1952, 118 ss. Nel senso della necessità di garantire le più ampie autonomie non secondo la degradazione gerarchica, bensì attraverso l'equiordinazione autonomistica ID., *Evoluzione dello Stato moderno*, in *Jus*, 1959, 171.
Le problematiche suscitate dalle autonomie funzionali sono risalenti: sin dagli anni '20 del secolo appena trascorso tale formula è stata utilizzata per rappresentare dei "fenomeni di crisi" all'interno dell'Amministrazione statale e per qualificare, successivamente, il contenuto organizzativo dell'autonomia attribuita ad enti dello Stato. Il significato di tale espressione risulta, attualmente, fondato su un contesto

delle funzioni amministrative e delle attività promozionali in favore delle imprese; per altro profilo rimarcare il ruolo della rappresentatività, come caratterizzazione dei compiti attribuiti o delegati dall'ordinamento statale o regionale agli enti camerali[32].
Alcun elemento di chiarezza sembra, dunque, potersi trarre dal ricorso ad una formula felicemente sperimentata per le Università, ma che, applicata alle Camere di commercio, - in difetto di una espressa previsione costituzionale[33] - rischierebbe di tradursi in un tentativo di forzata simbiosi «*fra il momento politico e il momento economico-sociale*», una sorta di *tertium genus* tra l'ente pubblico e l'ente locale, che parte della dottrina aveva già, in precedenza, definitivo come un residuo «di forme corporative» e, per l'effetto,

---

politico-istituzionale molto differente e decisamente più complesso, ponendosi le autonomie funzionali come «crocevia delle problematiche politiche, economiche e sociali dei rapporti tra Stato e società civile». Così V. CERULLI IRELLI, *Autonomie funzionali e Camere di commercio*, in *Astrid-online*, 2003. Si veda, altresì. A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit. Rileva C.E. GALLO, *Il ruolo delle autonomie funzionali per lo sviluppo del territorio*, cit., 18, che l'attuale nozione di «*entità organizzata, giuridicamente rilevante, che in regime di autonomia esercita una funzione*» è assai differente da quella utilizzata in un passato meno recente «*allorché con l'espressione ente funzionale si voleva far riferimento, semplicemente, ad un meccanismo e ad una modalità di articolazione della struttura statale, che faceva si che a determinate entità organizzate venissero attribuiti compiti particolari*». L'esperienza delle autonomie funzionali si presenta, pertanto, come una delle possibili risposte alle esigenze di moltiplicare le modalità di rapporto con la società e con le periferie locali, attraverso organi dotati, sul piano operativo e decisionale, di ampia autonomia. L'approvazione della l. cost. n. 3 del 18 ottobre 2001 ha, poi, delineato il nuovo Titolo V della Costituzione. Con il revisionato art. 114 Cost., che definisce la Repubblica «*costituita da Comuni, Città metropolitane, Regioni e Stato*» quali «*enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*», il legislatore costituzionale ha voluto riconoscere una tendenziale equiparazione tra i soggetti del pluralismo istituzionale. In linea di continuità si pone il nuovo articolo 118 Cost., che ha introdotto nel nostro sistema costituzionale il principio di sussidiarietà nella sua doppia accezione, verticale («*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*») ed orizzontale («*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*»). Sul versante della sussidiarietà verticale la norma ha modificato l'assetto gerarchico piramidale, individuando nel Comune il titolare dell'esercizio delle funzioni amministrative, salvo che esigenze di carattere unitario non richiedano l'allocazione delle funzioni verso i livelli di governo superiori. Si è realizzato così, almeno sul piano teorico, un modello di governance pluricentrica e multilivello. L'ultimo comma dell'art. 118 Cost. assegna, infine, alla sussidiarietà il ruolo di regola di riparto e di distribuzione delle funzioni fra le istituzioni pubbliche e l'organizzazione sociale.

[32] Nelle intenzioni del legislatore la sede locale era deputata a divenire il luogo ove strutturare un modello di governance complesso: accanto ai tradizionali enti locali si ponevano «anche soggetti, le autonomie funzionali appunto, che sulla base di caratteri intrinseci si presentavano come una peculiare modalità di gestione di compiti e attività di rilievo pubblico». Così B. CARAVITA DI TORITTO, *Dopo la riforma un'ulteriore sfida*, in *Impresa & Stato*, 2010,24.

[33] Il richiamo all'art. 118 Cost. è, tuttavia, contenuto nel d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 23 che correla la particolare natura ibrida degli enti camerali al principio di sussidiarietà orizzontale. Cfr. A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., 67.

«*quanto di più estraneo alla valorizzazione del pluralismo sociale, che presuppone effettiva autonomia e chiarezza delle reciproche responsabilità*»[34].
Il ricorso alle *figurae iuris* delle autonomia funzionali - così come può trarsi dalla normazione positiva, alla stregua del solo criterio nominalistico - lungi dall'assumere valenza quasi taumaturgica, sembra, dunque, non soddisfare l'esigenza di individuare una categoria giuridica in cui ascrivere strutture, diverse dagli enti territoriali: le Camere di commercio restano caratterizzate da una peculiare autonomia organizzativa, denominata autoamministrazione, che è tipica di "collettività particolari", di cui gli enti camerali sono espressione.

3. Funzioni amministrative e dinamica dei mercati: la qualificazione soggettiva delle Camere di commercio

Invero, un correttivo alle conclusioni innanzi attinte, al fine di individuare qualche elemento ulteriore di riflessione in ordine alla collocazione delle Camere di commercio nell'alveo della organizzazione amministrativa, potrebbe rivenire da una nozione aggiornata di autonomia funzionale, fondata su una prospettiva di indagine che muova dalla natura delle funzioni. E ciò al fine di verificare se i compiti istituzionali degli enti camerali debbano considerarsi mere attribuzioni di rilievo pubblico, o se essi coincidano, identicamente, con le finalità generali disegnate nell'art. 41 Cost.[35], riletto alla luce del principio eurounitario di una economia di mercato aperto e in libera concorrenza[36].
Una ricostruzione siffatta potrebbe condurre per un verso ad evidenziare, con maggiore nitidezza, il carattere di interesse generale che le funzioni camerali svolgono per il sistema delle imprese[37]; per altro profilo a delimitare la portata di compiti e attribuzioni intorno

---

[34] Così F. LIBERATI, *Le autonomie funzionali quale espressione del divenire del pluralismo nell'ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, 24, 2009, che richiama U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, 1980, 60.
[35] B. CARAVITA DI TORITTO, *Camere di commercio e autonomie funzionali: la creazione di un originale modello istituzionale e la strada per una sua definitiva affermazione nella realtà costituzionale italiana*, cit., 16. Sul bilanciamento tra libertà di iniziativa economica privata e potere di intervento dello Stato si veda M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. amm*., 2008, 121 ss.
[36] Nel senso che le disposizioni comunitarie in materia di concorrenza non posso ritenersi rivolte, esclusivamente, alla tutela degli interessi economici degli operatori, ma ben più ampiamente, l'alveo di incidenza dell'azione dell'Unione europea e del suo diritto si sono oramai progressivamente estesi alla tutela degli interessi di cui sono portatori tutti i «cittadini comunitari» cfr. A. ANGIULI, *Atti e comportamenti della p.A.: rilevanza nel diritto interno e comunitario per la garanzia risarcitoria degli interessi protetti*, Relazione al Convegno internazionale di studi Responsabilità da atti e comportamenti della pubblica Amministrazione nell'ordinamento italiano e comunitario, Università degli studi di Bari, Bari, 25-26 gennaio 2002.
[37] Elevando «*alla dignità di interesse pubblico generale, e non di parte, l'interesse pubblico che tutela la produzione nell'economia*» secondo l'impostazione di E. PICOZZA, *La natura giuridica delle Camere di commercio e loro attribuzioni alla luce della legge di riforma 580/93*, cit., 1219.

all'elemento teleologico, che individua il limite dell'interesse pubblico specifico e il vincolo di scopo dell'attività svolta dalle Camere di commercio.
Or, nell'armamentario delle attribuzioni conferite agli enti camerali, ad un nucleo, per così dire tradizionale (tenuta di registri, elenchi, ruoli ed albi) il legislatore – con interventi normativi succedutisi nel tempo – ne ha affiancato molte altre, non omogenee, che sembrerebbero caratterizzare, in maniera più incisiva, la funzionalizzazione dei compiti attribuiti alle Camere di commercio. Riconducibili alla generale locuzione "supporto e promozione degli interessi generali delle imprese"[38], tali attribuzioni ricomprendono, in primo luogo, la partecipazione ad accordi di programma[39], preordinati alla realizzazione di quelle iniziative nelle quali gli interessi del sistema imprenditoriale si coordinano con la programmazione del territorio e la possibilità di costituire partnership con soggetti pubblici e privati per la promozione, realizzazione e gestione di infrastrutture.
Trattasi di funzioni - ben diverse da quelle di tipo certificativo - rispetto alle quali la rappresentanza mera degli interessi economici e delle attività produttive sembrerebbe flettersi alle esigenze (*recte*: interessi) pubbliche dello sviluppo economico locale: il ruolo complementare rispetto alle istituzioni territoriali assegnato alle Camere di commercio[40], attraverso il ricorso a tecniche giuridiche capaci di soddisfare bisogni collettivi - ed anche

[38] A tali competenze il legislatore affianca un ulteriore complesso di funzioni consultive e di servizio che si esplicano attraverso la proposta agli organi della pubblica Amministrazione di regolamenti diretti a facilitare l'applicazione delle leggi in materia finanziaria; la formulazione di pareri alle Amministrazioni dello Stato, alle Regione e agli altri enti locali su questioni attinenti l'economia; la diffusione di elementi conoscitivi tre le categorie economiche interessate; la partecipazioni ad iniziative promozionali.
[39] Cfr., tra i numerosissimi contributi, in disparte le trattazioni manualistiche, solo a titolo esemplificativo, cfr. G. FALCON, *Convenzioni e accordi amministrativi (profili generali)* voce, in *Enc. giur*., Torino, IX, 1988, 1 ss.; A. MASUCCI, *Trasformazione dell'amministrazione e moduli convenzionali. Il contratto di diritto pubblico*, Napoli, 1988; R. FERRARA, *Gli accordi di programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*, Padova, 1993; P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali*, Milano, 1998; S. AMOROSINO, *Gli accordi organizzativi tra amministrazioni. I. Profili storico-dogmatici*, Padova, 1984; B. CARAVITA DI TORITTO, *Gli accordi di programma*, in *AziendaItalia*, 1990, 9 ss.; G.F. CARTEI, *Gli accordi di programma nel diritto comunitario e nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., 1991, 49 ss.; G. GRECO, *Accordi di programma e procedimento amministrativo*, in *Dir. ec*., 1991, 335 ss.; A. PREDIERI, *Gli accordi di programma*, in *Quad. reg*., 1991, 957 ss.; A. TRAVI, *Le forme associative tra gli enti locali verso i modelli di diritto comune*, in *Le reg*., 1991, 308 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992; L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giorn. dir. amm*., 1997, 675 ss.; AA.VV., *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, Atti del XLII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano, 1997; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo*, Padova, 1998; A. CONTIERI, *Strumenti di programmazione negoziata. La con sensualità per lo sviluppo: i principi*, Napoli, 2000; S. VALAGUZZA, *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Dir. amm*., 2010, 395 ss. Sia consentito anche il rinvio a G. GUZZARDO, A. LORUSSO, *Programmazione strategica interistituzionale e metodo consensuale per lo sviluppo del territorio*, in *Nuove autonomie*, 2025, 195 ss.
[40] Il ruolo di complementarietà tra Camere di commercio ed enti locali è sottolineato da G. MARCHI, *Il ruolo delle Camere di commercio dopo le riforme degli anni '90*, cit., 112 ss.

mediante alleanze finanziarie e nuovi assetti societari - milita, infatti, a favore di una qualificazione degli enti in esame non già come organismi rappresentativi di interessi corporativi o di settore, bensì, più attentamente, come una sorta di istituzione «*di mercato a fini generali*»[41], un centro di imputazione di interessi generali del sistema economico, a cui sono demandate funzioni legate all'interesse oggettivo dell'economia nel suo complesso.

Alla prospettiva indicata sembrano preordinate, altresì, le funzioni conferite dall'ordinamento alle Camere di commercio in materia di composizione paragiurisdizionale dei conflitti e di promozione di un corretto ed efficace funzionamento del mercato.

La legge n. 580 del 1993, nelle sue diverse riscritture, attribuisce alle Camere di commercio - in forma singola o associata - la facoltà di promuovere procedure conciliative[42] e arbitrali attraverso commissioni e collegi costituiti *ad hoc*[43]. Tali procedure, che si inseriscono nell'ambito delle *Alternative Dispute Resolution*[44], strumenti giuridici introdotti nell'ordinamento proprio allo scopo di assicurare la soluzione di controversie in tempi rapidi e attraverso procedimenti privi di forme rigorosamente predeterminate e dai costi contenuti, hanno di mira l'obiettivo di un giudizio tempestivo, rispondente alle istanze del mondo imprenditoriale, dei consumatori e degli utenti.

Mutuando una impostazione concettuale di matrice anglosassone il legislatore ha, inoltre, assegnato alle Camere di commercio il peculiare ruolo di concorrere a garantire il corretto ed efficace funzionamento del mercato, attraverso meccanismi di tutela del c.d. contraente debole[45]. Tale è, infatti, la possibilità per gli enti camerali di costituirsi parte civile nei

---

[41] A. MASUCCI, *Le Camere di commercio e lo sviluppo locale. Nuovi compiti e strumenti tecnico-giuridici*, cit., 42.

[42] Le commissioni conciliative delle Camere di commercio sono composte da rappresentanti delle associazioni degli imprenditori, degli utenti e dei consumatori, ma nella maggior parte dei casi l'attività di conciliazione è svolta dai c.d. sportelli di conciliazione.

[43] Cfr. G. IUDICA, *Le commissioni arbitrali e conciliative e le relative procedure*, in AA.VV., Le *Camere di commercio e le innovazioni normative di cui alla legge n. 580 del 1993*, cit., 99 ss.; F. GALGANO, *Le nuove frontiere delle Camere di commercio*, in *Impresa & Stato*, 1994, 49.

[44] Sul tema M.P. CHITI, *Le procedure giurisdizionali speciali*, in AA.VV., *Trattato di Diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. CASSESE, Milano, IV, 2000, 3562 ss.; M. RAMAJOLI, *La tutela degli utenti nei servizi pubblici a carattere imprenditoriale*, in *Dir. amm*., 2000, 383 ss. (anche in AA.VV., *Studi in onore di U. Pototschnig*, Milano, 2002, II, 991 ss.).

[45] Di «*tutela della correttezza imprenditoriale*» parla E. PICOZZA, *La natura giuridica delle Camere di commercio e loro attribuzioni alla luce della legge di riforma 580/93*, cit., 1230. Osserva A. MASUCCI, *Le Camere di commercio e lo sviluppo locale. Nuovi compiti e strumenti tecnico-giuridici*, cit., 42-43, come «*in questo nuovo compito la Camera di commercio viene in evidenza come organismo super partes, al quale sono demandate incombenze legate all'interesse oggettivo del mercato nel suo complesso. Essa si pone come presidio imparziale della corretta osservanza delle regole del gioco. Ciò corrisponde al diffuso punto di vista secondo cui il buon funzionamento del mercato si persegue non solo, creando quelle condizioni di efficienza ed equità del mercato, ma facendo anche si che il rapporto impresa/consumatore*

procedimenti per delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, nonché la possibilità di promuovere azioni per la repressione della concorrenza sleale, riconoscendosi alle Camere di commercio la qualifica di soggetto offeso del reato, ovvero di soggetto a cui è delegata la rappresentanza pubblica degli interessi economici generali e che, dalla lesione degli interessi protetti dalle norme penali in materia economica riceve un danno diretto. In sede civile agli enti camerali è conferita, inoltre, il potere di azione avverso atti o comportamenti costituenti espressione di concorrenza sleale, ai sensi dell'art. 2601 c.c. (legittimazione *ad processum*); nei giudizi amministrativi la qualità di parte ricorrente o controinteressata, ove il processo verta sull'impugnativa di provvedimenti amministrativi che ledono o, per converso, tutelano l'interesse generale del sistema delle imprese.
V'è, infine, a completare il quadro delle competenza in materia di tutela del mercato, la previsione di attribuzioni che attengono alla fase di formazione del contratto, attraverso l'accertamento delle clausole vessatorie e la predisposizione di contratti-tipo, sì da individuare regole predeterminate e standard idonei a disciplinare, in maniera uniforme, i rapporti giuridici ed a garantire la correttezza nei rapporti di scambio tra le imprese, le associazioni dalle medesime costituite e gli organismi sindacali di tutela dei consumatori e degli utenti[46].

4. Attività produttive, consumatori e sviluppo dell'economia territoriale: gli enti camerali come business *authorities* locali

L'ipotesi sistematica alla quale paiono ascrivibili sia le competenze delle Camere di commercio in materia di tutela del corretto ed efficace funzionamento del mercato che quelle in materia di protezione dei consumatori sembrerebbero restituire, al reale assetto organizzativo, la collocazione degli enti camerali nell'ordinamento, anche alla luce della seconda riforma operata dalla legge c.d. Madia, se pur con i limiti del disposto parziale accorpamento tra enti, che - in alcuni casi - "comprime" inesorabilmente la rappresentanza di alcune realtà locali.
Ed invero, il ruolo determinante dell'esponenzialità della *bussines community*, che caratterizza le Camere di commercio sulla scorta di un criterio metodologico sorretto dall'analisi incentrata sulle funzioni camerali per il mercato, non sembra offuscare l'autonomia funzionale che connota le istituzioni stesse. Ed invero, come evidenzia la Corte costituzionale «*l'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche*»[47]può risolversi, sul versante delle funzioni, in una istituzione, «*dal cui*

non sia distorto da poteri forti e sia favorito un dialogo tra i diversi soggetti del mercato che eviti il più possibile situazioni di conflittualità».
[46] Cfr. sul tema G. ALPA, F. DEL RE, P. GAGGERO, *Le Camere di commercio e la regolazione del mercato*, Milano, 1995.
[47] Corte cost., 9 novembre 2007, n. 374, in *cortecostituzionale.it*.

interno le imprese guardano verso lo Stato, il mercato, la società civile»[48], ove la contemporanea presenza di soggetti privati e pubblici nell'organizzazione e nello svolgimento delle attività pubbliche o di rilevanza pubblica miri a contemperare gli «*interessi e le esigenze in gioco*», indipendentemente da valutazioni di opportunità sociale o politica o di convenienza economica.

La partecipazione all'esercizio della funzione amministrativa delle formazioni sociali è, del resto, con forme e gradazioni differenti (*recte*: con carattere istituzionale o meramente funzionale), assai diffusa nel nostro come in altri ordinamenti contemporanei, anche attraverso la presenza di diretti rappresentanti, eletti o designati, delle stesse negli organi di governo ovvero la pubblicizzazione delle formazioni come tali[49], sì da pervenire «*ad una più efficiente rilevazione degli interessi da soddisfare*»[50].

Nell'ipotesi degli enti camerali, dunque, istituzioni non necessariamente legate alla esponenzialità di ogni cittadino residente sul territorio, ma comunque funzionalmente rappresentative di un interesse generale alla regolazione, alla concorrenzialità ed alla trasparenza dei processi produttivi, alla promozione dello sviluppo economico ed in cui si esprime l'autonomia dei soggetti del mercato: imprese, lavoratori e consumatori che ne sono i naturali e più diretti beneficiari[51].

Potrebbe, dunque, accreditarsi, per le Camere di commercio un vero e proprio ruolo preterintenzionale di *bussines authority*[52] ove la partecipazione delle categorie e delle

---

[48] A. MASUCCI, *Le Camere di commercio e lo sviluppo locale. Nuovi compiti e strumenti tecnico-giuridici*, cit., 35.

[49] Si tratterebbe di un riflesso del pluralismo sociale, riconosciuto dall'art. 3 Cost.: l'Amministrazione pubblica «che si identifica con la società e la società con l'Amministrazione» nelle riflessioni di V. GASPARINI CASARI, *Rapporti tra le Camere di commercio e le attività produttive nei progetti di riforma. Problemi generali*, cit., 119.

[50] Già Corte cost., 23 marzo 1966, n. 25, in *Giur. cost.*, 1966, 241 ss., ove si legge che la presenza negli organi amministrativi di soggetti designati da categorie settoriali troverebbe nel principio di buon andamento la sua giustificazione e il suo limite nel principio di imparzialità. Sul tema cfr. S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1973.

[51] È, infatti, dall'art. 97 Cost. che possono trarsi i limiti entro cui la partecipazione dei gruppi sociali all'Amministrazione può ritenersi consentita.

[52] Nelle riflessioni di G. PASTORI, *Il sistema autonomistico* oggi, Seminario Scuola di dottorato in "*Diritto*", indirizzo di ricerca in "*Pubblica Amministrazione dell'Economia e delle Finanze*", Università degli studi di Bari, Bari, 31 gennaio 2013. Cfr., altresì, A. MASUCCI, *Le Camere di commercio e lo sviluppo locale. Nuovi compiti e strumenti tecnico-giuridici*, cit., 45 ss. Accedendo a tale "classificazione" non si intende traghettare le Camere di commercio verso le autorità indipendenti, difettando gli enti camerali dei caratteri di terzietà ed indipendenza, tipici degli organismi di regolazione. Potrebbe, tuttavia, prefigurarsi una delega di funzioni dell'Autorità antitrust in favore degli enti camerali, sia pur nei limiti di una sorta di monitoraggio dei mercati al livello locale.
La letteratura in tema di Autorità amministrative indipendenti annovera un ampio panorama di contributi a cui si rinvia: C. FRANCHINI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 549 ss.; N. LONGOBARDI, *Le amministrazioni indipendenti: profili introduttivi*, in AA.VV., *Studi per Mario Nigro*, Milano, 1991, II, 173; AA.VV., *I Garanti delle regole*, a cura di S. CASSESE, C. FRANCHINI, Bologna, 1996; R. PEREZ, *Autorità indipendenti e tutela dei diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 115 ss.; A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997; F. MERUSI, *Democrazia ed autorità*

formazioni sociali rappresentative degli interessi coinvolti nel mercato e nelle dinamiche economiche assolverebbe alla funzione di tutela e di potenziamento della "posizione sociale" ad esse riconosciuto, in ragione di una coincidenza tra i fini particolari e quelli generali perseguiti dall'ordinamento[53].

indipendenti, Bologna, 2000; M. RAMAJOLI, *Attività amministrative e disciplina antitrust*, Milano, 2000; G. MORBIDELLI, *Sul regime amministrativo delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2001; L. GIANI, *Attività amministrativa e regolazioni di sistema*, Torino, 2002; F. VETRÒ, *Le Autorità indipendenti di regolazione: l'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in *Rass. giur. en. elettr.*, 2004, 469 ss.; M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna. 2005; E. FERRARI, M. RAMAJOLI, S. SICA, *Il ruolo del giudice di fronte alle decisioni amministrative per il funzionamento dei mercati*, Torino, 2006; N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2009.

[53] L'art. 28 l. n. 114 del 2014, di conversione del d.l. n. 90 del 2014 valorizza le funzioni camerali in materia di tutela, vigilanza e regolazione del mercato così da garantire il corretto funzionamento degli scambi tra imprese e tra imprese e consumatori. Ancora, in termini, sia consentito rinviare a G. GUZZARDO, *Camere di commercio: autonomia funzionale e mercato*, cit., 559 ss.