



**News n. 71 del 24 maggio 2023
a cura dell'Ufficio del massimario**

Il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana solleva q.l.c. – per violazione degli artt. 3, 77 comma secondo, 97 comma secondo e 117 commi terzo e quarto della Costituzione – della disciplina statale che ha ridisegnato il sistema delle camere di commercio (CCIAA) in Sicilia. Premessi alcuni aspetti riguardanti il rapporto successorio tra enti, il Consiglio dubita della legittimità costituzionale della nuova normativa sotto un triplice profilo: la disomogeneità della disciplina, inserita in sede di conversione, rispetto al decreto-legge originario; il rispetto dei presupposti di ammissibilità di una legge provvedimento; la violazione del principio di leale collaborazione.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, sentenza non definitiva 30 marzo 2023, n. 245 – Pres. De Nictolis, Est. Molinaro

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura – Istituzione della Camera di commercio di Catania e della Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani - Nomina dei commissari – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità.

Sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021 per violazione degli artt. 3, 77 comma secondo, 97 comma secondo e 117 commi terzo e quarto della Costituzione (1).

(1) I.– Con la sentenza non definitiva in rassegna la sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana dubita della legittimità costituzionale – in relazione ai parametri di cui agli artt. 3, 77 comma secondo, 97 comma secondo e 117 commi terzo e quarto della Costituzione – della disciplina contenuta nell'art. 54-ter d.l. n. 73 del 2021, inserito dalla legge di conversione 23 luglio 2021, n. 106, riguardante l'istituzione di due camere di commercio in Sicilia, quella di Catania e quella di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, e la nomina dei commissari presso le stesse.

La q.l.c. si è innestata nei giudizi d'appello avverso le coeve sentenze del T.a.r. per la Sicilia, sezione prima, 28 aprile 2022, n. 1438, n. 1439 e n. 1440: detti appelli sono stati parzialmente definiti, previa riunione, con la sentenza non definitiva in rassegna con la

quale sono stati accolti i gravami principali e sono stati rigettati quelli incidentali ad eccezione del motivo, quanto a questi ultimi, involgente la q.l.c. di cui trattasi.

II. – L'iter argomentativo del giudice rimettente si è – in via di estrema sintesi – così articolato:

- a) sul fenomeno successorio correlato alla istituzione delle due camere di commercio oggetto della previsione legislativa:
 - a1) la omessa regolazione nel decreto di istituzione delle due camere di commercio e di nomina dei commissari della successione dei rapporti giuridici e patrimoniali esistenti – non potendosi escludere che detta regolamentazione possa essere contenuta in altro provvedimento – non vale a determinare l'illegittimità di detta nomina;
 - a2) va, in primo luogo, rilevato che: I) non vi è una regola che imponga di inserire la disciplina della successione patrimoniale nell'ambito dell'atto fondativo dell'ente subentrante e la cui violazione può ritenersi causa di illegittimità della stessa nomina; II) tale regola non è prevista neppure dall'art. 1 comma 5-ter della l. n. 580 del 1993, che prevede che, in caso di accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali delle camere di commercio o di modifiche delle relative circoscrizioni, con il decreto di nomina del commissario ad acta siano *"disciplinate le modalità per la successione nei rapporti giuridici esistenti"*: ciò in quanto la norma non riguarda un'ipotesi in cui vi sia stato accorpamento né modifica delle circoscrizioni delle camere di commercio, e, in ogni caso, trattasi di regola di buona amministrazione, che riguarda i soli rapporti giuridici esistenti, non ricompresi in modo diretto nel trasferimento di funzioni e nell'esercizio di queste per il tempo futuro; III) non può ritenersi, anche per ragioni di continuità dell'azione amministrativa, che essa impedisca la successione fra enti pubblici (e quindi la nomina dei relativi organi), rilevando piuttosto in relazione all'ordinamento dei rapporti patrimoniali esistenti e alla dotazione finanziaria; IV) l'art. 1 comma 5-ter citato completa la disciplina recata dal precedente comma 5-bis, in base al quale la temporanea gestione della fase immediatamente successiva alle modifiche apportate alle circoscrizioni delle camere di commercio è affidata a un commissario ad acta che ha lo specifico compito di adottare la norma statutaria di composizione del nuovo consiglio, di avviare e curare le procedure di costituzione del consiglio della nuova camera di commercio e di attuare le azioni propedeutiche per la costituzione del nuovo ente. Non avendo poteri di ordine generale è previsto quindi che siano i decreti istitutivi a regolamentare dette attività; V) nel caso di specie invece non sono delimitati i poteri dei commissari, essendo quindi intestatari dei poteri gestori degli organi che sostituiscono: in tal senso la previsione, aggiunta con l'art. 51-bis comma 1 del d.l. n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91 del 2022, in base alla quale l'organo straordinario *"provvede all'adozione di ogni atto strumentale ai fini dell'accorpamento di cui al presente comma e della successione nei rapporti giuridici esistenti, anche nella fase transitoria di liquidazione delle camere di commercio accorpate"*, non risulta innovativa rispetto al regime generale applicabile. La stessa successione nei rapporti

giuridici esistenti risulta, come già sopra visto, connaturale alla mancata previsione di una fase liquidatoria; VI) va aggiunto, a tale ultimo riguardo, che detta disciplina non riguarda i rapporti giuridici e patrimoniali che vengono trasferiti direttamente con le funzioni in quanto oggetto diretto di queste ultime: essa riguarda piuttosto i rapporti e le risorse strumentali al funzionamento dell'ente o i rapporti giuridici scaturiti a seguito dell'esercizio, nel passato, delle funzioni attribuite all'ente soppresso;

a3) in secondo luogo, e in termini più generali, la successione fra enti soggiace a una disciplina particolare, che tiene conto delle peculiarità proprie dell'ordinamento pubblicistico: I) di solito i casi di successione fra enti pubblici sono regolati espressamente e specificamente dal legislatore pubblico; II) nel caso di specie, il legislatore, come già visto, ha precisato, solo con riferimento alla fattispecie di cui al già richiamato primo comma dell'art. 54-ter d.l. n. 73 del 2021, che la riorganizzazione del sistema camerale dovrà avvenire *“assicurando alle camere di commercio di nuova costituzione la dotazione finanziaria e patrimoniale detenuta da quelle precedentemente esistenti nella medesima circoscrizione territoriale”*; III) per la riorganizzazione disposta nelle more ai sensi del secondo comma nulla ha previsto con riferimento alla ripartizione delle risorse; IV) nulla è poi detto espressamente con specifico riferimento ai rapporti giuridici e patrimoniali già esistenti, se non con la previsione contenuta nel già richiamato art. 51-bis comma 1 del d.l. n. 50 del 2022 con riferimento alla fattispecie di successione transitoria di cui al comma 2 dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021, che costituisce espressione, come già detto, dei principi che governano la successione fra enti pubblici; V) la successione nel *munus* pubblico risponde infatti al principio di continuità della funzione amministrativa: in particolare soggiace a detta necessità il trasferimento della competenza amministrativa a perseguire un determinato interesse pubblico, aspetto della successione fra enti che si può distinguere dalla successione di rapporti patrimoniali e dall'eventuale successione di regole giuridiche; VI) le esigenze di continuità comportano che la successione nel *munus* pubblico debba avvenire senza soluzione di continuità in quanto costituisce un fenomeno di natura pubblicistica che richiede modalità che superano quella della successione *mortis causa*, in modo da assicurare una persistenza nell'esercizio della funzione che non ammette interruzioni; VII) la giurisprudenza amministrativa ritiene infatti che *“in situazioni corrispondenti a riassetto di apparati organizzativi necessari della pubblica amministrazione, quale è l'apparato che vede coinvolta in via diretta l'attuazione dei principi del buon andamento e dell'imparzialità della stessa di cui all'art. 97 Cost., viene in rilievo non una successione a titolo universale nel senso proprio del termine, ma una successione nel munus; in altri termini, in tali ipotesi si realizza un fenomeno di natura pubblicistica che si sostanzia nel passaggio di attribuzioni tra amministrazioni pubbliche, con trasferimento della titolarità sia delle strutture burocratiche sia dei rapporti amministrativi pendenti, ma senza una vera soluzione di continuità, quanto e piuttosto con una successione nel munus come già precisato, contraddistinta da una stretta linea di continuità tra l'ente che si estingue*

e l'ente che subentra senza, quindi, maturazione dei presupposti per aversi l'evento interruttivo alla stregua delle disposizioni codicistiche" (Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 23 maggio 2018 n. 3086); VII) anche la Corte di cassazione riferisce il fenomeno alla successione in tutti i rapporti giuridici, seppur facendo riferimento alla successione universale: "in tema di soppressione di enti pubblici, la successione si attua in universum ius, e tutti i rapporti giuridici che facevano capo all'ente soppresso passano al subentrante, se la legge o l'atto amministrativo che l'hanno disposta abbiano considerato il permanere delle finalità dell'ente ed il loro trasferimento ad altro soggetto, unitamente al passaggio, sia pure parziale, delle strutture e del complesso delle posizioni giuridiche facenti capo all'ente soppresso" (Cass. civ., sez. lav., 27 aprile 2016, n. 8377); VIII) né può ritenersi che nel caso di specie sia avvenuta una successione a titolo particolare, che richiede quindi la presenza di una causa traslativa con riferimento ad ogni rapporto: la successione a titolo particolare fra enti pubblici si verifica infatti quando "la cessazione dell'ente sia stata disposta «previa liquidazione», sicché, in tale ultima evenienza, il liquidatore non assume alcuna diretta responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte dal soggetto estinto", circostanza che nel caso di specie non ricorre (Cass. civ., sez. L, 27 aprile 2016 n. 8377); IX) nella prospettiva del trasferimento della funzione senza soluzione di continuità e della continuità dell'attività di cura dell'interesse pubblico risultano serventi le regole volte e disciplinare i rapporti giuridici e patrimoniali preesistenti, nonché la ripartizione delle risorse finanziarie; X) la strumentalità di dette previsioni rende le stesse recessive rispetto al fenomeno successorio quale evento principale, altrimenti si determinerebbe un effetto paradossale, cioè che regole poste a presidio della successione, quali quelle relative ai rapporti patrimoniali, che vengono disciplinati al fine di rendere effettiva la successione, potrebbero divenire elementi che la ostacolano; XI) se si ritenesse infatti che la disciplina degli aspetti patrimoniali e finanziari si riverberi sulla stessa successione fra enti, determinandone l'illegittimità e quindi l'annullamento, ciò comporterebbe la conseguenza di impedire il trasferimento della funzione, non compulsando invece la condotta di disciplinare la ripartizione delle risorse e dei rapporti giuridici preesistenti in conseguenza del fatto che verrebbe meno la ragione stessa di detta disciplina, cioè il trasferimento della funzione pubblica. In tal modo si determinerebbe un impedimento all'evoluzione dell'ordinamento; XII) se si ritiene invece che le criticità relative a questi ultimi aspetti non si riverberino sul trasferimento di funzioni, che vengono mantenute ferme, si compulsa l'attività volta a disciplinarli; XIII) in termini più generali, poi, la prospettiva finanziaria e patrimoniale dell'ente non si riverbera sull'esercizio delle funzioni se non nei casi specificamente indicati dalla legge: così la mancanza di risorse a copertura delle spese assunte non fa venir meno il rapporto obbligatorio, così come avviene in ambito civilistico (le procedure concorsuali non sono causa di estinzione dell'obbligazione), e la mancanza di impegno di spesa non si riverbera in punto di titolo costitutivo dell'obbligazione se non quando il legislatore ne prevede

espressamente la nullità; altrimenti verrebbe meno la stessa cogenza dell'obbligazione assunta e la forza di legge attribuita al contratto dall'art. 1372 c.c. Allo stesso modo la difficile situazione finanziaria dell'ente locale, che dà luogo al dissesto, non costituisce causa di estinzione dell'obbligazione potendo al più incidere sul *quando*, sul *quantum* e sul *quomodo* dell'adempimento; XIV) la considerazione, in base alla quale "*il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina [...] la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse*" (Corte cost., 6 luglio 2020 n. 135, in *Regioni*, 2020, 1434, con nota di DE GÖTZEN), non inficia infatti la successione fra enti ma si riverbera unicamente sulla disciplina della dotazione finanziaria e patrimoniale; IV) gli aspetti patrimoniali della successione in punto di rapporti giuridici esistenti (nel caso di specie, art. 51-*bis* comma 1 del d.l. n. 50 del 2022), sono irrilevanti sulla legittimità degli atti funzionali alla successione nell'esercizio della funzione pubblica; XVI) del resto, il termine di soli trenta giorni imposto dal legislatore per provvedere alla istituzione delle camere di commercio nell'ambito della riorganizzazione transitoria del sistema camerale di cui al comma 2 dell'art. 54-*ter* del d.l. n. 73 del 2021, rende evidente come lo scopo principale sia quello della riorganizzazione, che deve quindi avvenire in tempi brevi e predefiniti, rispetto alla quale le implicazioni patrimoniali e finanziarie risultano meramente serventi, non essendo disciplinate nel *quando*;

- b) deve dubitarsi della legittimità costituzionale – sotto tre profili, correlati a diversi parametri costituzionali – del comma 2 dell'art. 54-*ter*, inserito nel d.l. n. 73 del 2021 in sede di conversione, dalla legge n. 106 del 2021;
- c) quanto al primo profilo (in relazione al parametro ex art. 77 comma secondo Cost.):
 - c1) la disciplina censurata, inserita in sede di conversione in legge, è priva di omogeneità rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge originario;
 - c2) la legge di conversione deve infatti avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, che è adottato dal Governo in casi straordinari di necessità e urgenza;
 - c3) l'art. 77 comma secondo Cost. stabilisce un nesso di interrelazione tra il decreto-legge e la legge di conversione, che è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario: "*A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, «alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso»*" (Corte cost. 4 dicembre 2019, n. 247, in *Giur. cost.*, 2019, 3081, con nota di D'ALESSANDRO);

- c4) il “decreto-legge è quindi a emendabilità limitata, essendone consentita la modifica, in sede di conversione, soltanto attraverso disposizioni che siano ricollegabili, dal punto di vista materiale o da quello finalistico (ex plurimis, sentenza n. 8 del 2022), a quelle in esso originariamente contemplate” (Corte cost. 9 dicembre 2022, n. 245, in *Foro it.*, 2023, I, 9);
- c5) la legge di conversione, in altre parole, non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, “essenzialmente per evitare che il relativo iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare” (Corte cost., 29 ottobre 2019, n. 226, in *Giur. cost.*, 2019, 2669, con nota di FRANCAVIGLIA; *Dir. trasporti*, 2020, 133, con nota di BENELLI, *Dir. maritt.*, 2020, 1103 (m), con nota di TRUCCO);
- c6) tale conclusione è valevole anche in riferimento a provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, con la precisazione che, in tale caso, ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere collegata a uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua ratio dominante (Corte cost. 25 febbraio 2014, n. 32, in *Riv. polizia*, 2013, 123, con nota di LA CUTE; *Riv. neldiritto*, 2014, 1025, con nota di MABELLINI; *Rass. dir. farmaceutico*, 2014, 531; *Cass. pen.*, 2014, 1526; *Giur. cost.*, 2014, 485, con nota di CUPELLI; *Guida al dir.*, 2014, 12, 16, con nota di AMATO; *Giur. cost.* 2014, 1901, con nota di LAVARINI);
- c7) il d.l. n. 73 del 2021, recante “Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID - 19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali”: I) è un provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo; II) è volto a perseguire la finalità unitaria di introdurre misure di sostegno economico per superare le conseguenze derivanti dalle misure restrittive adottate in ragione dell'emergenza pandemica;
- c8) diversamente, l'art. 54-ter, comma 2, inserito nel corpo del d.l. n. 73 del 2021 dalla legge di conversione n. 106 del 2021: I) presenta oggetto e finalità diverse; II) reca una disciplina di riordino del sistema camerale siciliano, suddivisa in una previsione di riorganizzazione definitiva (comma 1) e in un regime transitorio (comma 2) e rispetto a tale riorganizzazione camerale nessuna relazione presenta con l'oggetto della normazione di cui al decreto-legge originario; III) non contiene infatti misure a sostegno dei settori economici e lavorativi più direttamente interessati dalle misure restrittive, né misure di sostegno alle imprese e all'economia, interventi a tutela del lavoro, della salute e della sicurezza, al fine di garantire la continuità di erogazione dei servizi; IV) ha un oggetto definito (ossia l'istituzione di due camere di commercio e la nomina dei relativi organi straordinari) e determinato, che coinvolge una sola regione, anzi, una parte del relativo territorio, diversamente da quanto avviene per le previsioni contenute nell'originario decreto-legge; V) reca motivazioni della disciplina differenti rispetto a quelle dell'originario decreto in quanto l'art. 54-ter, per un verso, non trova causa nelle difficoltà finanziarie originate dall'emergenza pandemica e neppure risponde all'obiettivo di superare dette criticità, per

altro verso, risponde a una esigenza ordinamentale correlate al necessità di ridisegnare il sistema camerale della Regione Siciliana; detta disposizione non trova causa nelle difficoltà finanziarie originate dall'emergenza pandemica e neppure risponde all'obiettivo di superare dette criticità; VI) l'effetto che produce è quello di innovare il profilo soggettivo degli enti pubblici deputati a gestire il sistema camerale e conseguentemente la disciplina ivi introdotta non è preordinata alla sopravvivenza dei soggetti pubblici esistenti, così come invece l'originaria impianto degli articoli sopra richiamati; VII) disciplina il sistema camerale, così coinvolgendo solo in modo indiretto l'attività di impresa, ed è basato su presupposti che non mirano, come già visto con riferimento al titolo V, a rispondere a bisogni sorti con l'emergenza pandemica ed è, altresì, eccentrico anche rispetto agli altri titoli di cui è composto il d.l. n. 73 del 2021; VIII) nessun nesso correla fra loro specificamente l'originario d.l. n. 73 del 2021 e l'art. 54-ter, né sul versante dell'oggetto della disciplina o della *ratio*, né sotto l'aspetto della finalità o del coordinamento rispetto alle materie interessate dall'atto di decretazione: e ciò a seguito di uno scrutinio sulla *ratio legis* che prescinde dall'eventuale motivazione espressa della legge-provvedimento; IX) *"in linea di principio, il legislatore non [ha] l'obbligo di motivare le proprie scelte [...], ugualmente ciò non gli è affatto precluso [...], ed anzi, specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porne in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale"* e quest'ultimo *"non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni [...], ovvero del corredo lessicale con cui si esprime la ragione della scelta, ma deve piuttosto accertare se la norma esprima interessi affidati alla discrezionalità legislativa, e regolati in forma compatibile con la Costituzione"* (Corte cost. 27 luglio 2020, n. 168, in *Ambiente*, 2021, 67 (m), con nota di SPANICCIATI; *Giur. cost.* 2020, 1863, con nota di ASTONE, ANZON DEMMIG, oggetto della News US in data 9 settembre 2020); X) lo stesso Presidente della Repubblica ha formulato detta considerazione nel comunicato 23 agosto 2021, in sede di conversione del d.l. n. 73 del 2021;

d) quanto al secondo profilo (legge-provvedimento in contrasto con gli artt. 3 e 97 comma secondo Cost.):

d1) il comma 2 dell'art. 54-ter d.l. n. 73 del 2021 è qualificabile come legge-provvedimento, integrando le condizioni necessarie per l'ascrivibilità della disposizione alla predetta categoria. Possono infatti definirsi tali le disposizioni: I) che contengono norme dirette a destinatari determinati ovvero incidono su un numero determinato e limitato di destinatari; II) che hanno contenuto particolare e concreto, anche in quanto ispirate da particolari esigenze; III) e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa;

d2) la materia dell'istituzione delle Camere di commercio (e della modificazione delle relative circoscrizioni) è disciplinata dall'art. 1 della legge n. 580 del 1993 che rinvia, per l'attuazione, ai decreti di cui al comma 3 e al comma 5

del medesimo articolo: poiché l'organizzazione camerale è ordinariamente demandata a un provvedimento amministrativo, il comma 2 dell'art. 54-ter d.l. n. 73 del 2021 interviene quindi in una materia tradizionalmente disciplinata da atti non aventi valore di legge;

- d3) detto art. 54-ter ha un oggetto concreto e determinato in quanto istituisce due camere di commercio specifiche e nominate, quella di Catania e quella di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, e la nomina dei relativi organi straordinari (*"Nelle more dell'attuazione della disposizione di cui al comma 1", cioè della riorganizzazione del sistema camerale siciliano da parte della Regione Siciliana, "sono istituite, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, anche mediante accorpamento e ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio esistenti e comunque nel rispetto del limite numerico previsto dall'articolo 3, comma 1, del citato decreto legislativo n. 219 del 2016, le circoscrizioni territoriali della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Catania e della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani; con decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il presidente della Regione siciliana, è nominato un commissario per ciascuna delle predette nuove camere di commercio, scelto tra i segretari generali delle camere di commercio accorpate o tra il personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche o tra soggetti di comprovata esperienza professionale. Gli organi delle camere di commercio accorpate e ridefinite ai sensi del presente comma decadono a decorrere dalla nomina dei commissari di cui al primo periodo"*);
- d4) non depone in senso contrario il fatto che con l'art. 51-bis comma 1 del d.l. n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91 del 2022 le parole *"camere di commercio accorpate"* siano state sostituite dalle parole *"camere di commercio oggetto di accorpamento"*. Ciò in quanto essa è comunque inserita nella seconda parte della disposizione, quella relativa alla nomina dell'organo straordinario (*"con decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il presidente della Regione siciliana, è nominato un commissario per ciascuna delle predette nuove camere di commercio, scelto tra i segretari generali delle camere di camere di commercio oggetto di accorpamento o tra il personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche o tra soggetti di comprovata esperienza professionale, che provvede all'adozione di ogni atto strumentale ai fini dell'accorpamento di cui al presente comma e della successione nei rapporti giuridici esistenti, anche nella fase transitoria di liquidazione delle camere di commercio accorpate"*), mentre l'istituzione delle due camere di commercio controverse è oggetto del primo periodo del comma 2 dell'art. 54-ter;
- d5) nell'ambito delle due categorie di leggi-provvedimento, quelle rivolte a dare applicazione concreta ad altre leggi, e tali da conferire all'atto carattere di legge solo formale, in quanto carente dei requisiti tipici della generalità ed innovatività, e quelle innovative, che, *"con riferimento a singoli soggetti e a specifici rapporti, derogano al diritto comune e sono caratterizzate dal duplice e congiunto aspetto della personalità e della eccezionalità"*, la norma qui

controversa è da iscrivere alla seconda categoria (Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 21 dicembre 2020, n. 8191);

- d6) in particolare, si tratta di una legge-provvedimento – recante già in sé la scelta relativa all'organizzazione camerale siciliana – che impone un obbligo di esecuzione all'amministrazione predeterminando tutti o alcuni dei profili dell'*an*, del *quando*, del *quid* e del *quomodo*, per quanto riguarda le camere di commercio da istituire, le relative circoscrizioni, la tempistica delle modifiche, limitando le possibilità di scelta alla sola individuazione del soggetto che rivestirà la carica di organo straordinario le cui funzioni sono comunque predeterminate dalla disposizione di cui trattasi;
- d7) la legge-provvedimento non è di per sé incompatibile con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, poiché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto. Nondimeno la giurisprudenza costituzionale ritiene che le leggi-provvedimento soggiacciano a uno scrutinio stretto di costituzionalità sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (Corte cost. 27 luglio 2020, n. 168, in *Ambiente*, 2021, 67, con nota di SPANICCIATI, in *Giur. cost.*, 2020, 1863, con nota di ASTONE, ANZON DEMMIG);
- d8) il comma 2 dell'art. 54-ter d.l. n. 73 del 2021 deve quindi essere assoggettato a detto "*scrutinio stretto di costituzionalità*", il quale, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, va condotto alla luce del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà: "*tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo*" (Corte cost. 27 luglio 2020, n. 168, cit.); lo scrutinio, pur dovendo considerare la mancata previsione costituzionale di una riserva di amministrazione, con la conseguente possibilità per il legislatore di svolgere un'attività a contenuto amministrativo, non può determinare la violazione del principio di uguaglianza;
- d9) in tale prospettiva la norma non si sottrae a dubbi di costituzionalità argomentati sulla base degli artt. 3 e 97, comma secondo, Cost.: I) in ambito siciliano, l'art. 1 comma 1 della l.r. n. 4 del 2010 stabilisce che alle camere di commercio si applichino, in quanto compatibili con l'ordinamento regionale, le disposizioni legislative nazionali ivi indicate, eccetto le materie di cui agli articoli da 25 a 33 della l.r. n. 29 del 1995 (riguardanti il riordinamento di uffici, gli obblighi per le imprese, le disposizioni finali e transitorie, il rinvio alla normativa dello Stato, la certificazione del bilancio d'esercizio, l'assegnazione di lotti nelle aree di sviluppo industriale, la quotazione nelle borse regionali, la modifica all'articolo 9 della l.r. n. 27 del 1993 e l'entrata in vigore). Esso stabilisce altresì che le restanti disposizioni della l.r. n. 29 del 1995 siano abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 4 del medesimo art. 1, regolamento approvato con il regolamento approvato con decreto del presidente della Regione n. 17 del 2010; II) la disciplina delle camere di commercio è dettata, in termini generali e come si è già detto, dalla legge n. 580 del 1993, che, all'art. 1 (così come modificato anche dalla legge n. 219 del 2016), prevede

che siano le Camere a promuovere la procedura di accorpamento e modifica delle camere di commercio, che, dopo la concertazione con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, si conclude con decreto ministeriale; III) con la legge n. 124 del 2015, e in particolare in forza dell'art. 10, è stata conferita al Governo delega *“ad adottare [...] un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica della legge 29 dicembre 1993, n. 580 [...], e il conseguente riordino delle disposizioni che regolano la relativa materia”*; la legge n. 124 del 2015 ha anche previsto che sullo schema di decreto legislativo si acquisisse il *“parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”*, indicando una modalità procedurale di coinvolgimento dei vari attori del sistema che sarà ripreso dal d.lgs. n. 219 del 2016; IV) tra i principi e criteri direttivi della delega il legislatore ha posto, nel contesto di un intervento di riforma complessivamente volto a incrementare l'efficacia, l'efficienza e la sostenibilità economica del sistema camerale, la *“ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero dalle attuali 105 a non più di 60 mediante accorpamento di due o più camere di commercio”*; V) in attuazione della delega, con il d. lgs. n. 219 del 2016 è stato dato avvio a una profonda riforma delle Camere di commercio: i compiti ad esse assegnati hanno confermato la collocazione del sistema camerale al crocevia di distinti livelli di governo (Corte cost. 13 dicembre 2017 n. 261, in *Giur. cost.*, 2017, 2756, con nota di BARTOLE); VI) in particolare, l'art. 3 del d. lgs. n. 219 del 2016 si muove in una prospettiva di razionalizzazione del sistema camerale, come si evince dalla rubrica, *“Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazioni delle sedi e del personale”*, dall'espressa necessità di *“ricondere il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di 60”* (comma 1) e dalla previsione del *“piano complessivo di razionalizzazione delle sedi”* e del *“piano complessivo di razionalizzazione e riduzione delle aziende speciali mediante accorpamento o soppressione”* (comma 3); VII) la finalità dell'intervento legislativo è quindi quella della razionalità del sistema in funzione dell'efficienza del medesimo; VIII) la previsione di cui all'art. 3 della legge n. 219 del 2016, pur indicando la finalità delle modifiche organizzative del sistema camerale (ridurle e razionalizzarle) e prevedendo un meccanismo procedurale più snello, in quanto basato non sull'iniziativa delle singole camere di commercio ma sulla compartecipazione di Unioncamere (e della Conferenza), rispetta sostanzialmente il sistema delineato dalla legge n. 580 del 1993, basato sulla compartecipazione fra istanza dal basso (Unioncamere) e decisione del governo centrale. Detta previsione riformatrice si giustifica, rispetto al sistema generale di cui alla legge n. 580 del 1993, *“dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell'attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale”* (Corte cost. 13 dicembre 2017, n. 261, cit.): l'art. 54-ter comma 2 del d.l. n. 73 del 2021 si

muove al di fuori del sistema delineato non solo dalla legge n. 580 del 1993, ma anche dalla legge n. 219 del 2016; IX) rispetto al sistema organizzativo delle Camere di commercio di cui alla legge n. 580 del 1993 e alla disciplina riformatrice di cui all'art. 3 della legge n. 219 del 2016, il comma 2 dell'art. 54-ter d.l. n. 73 del 2021 si muove su altre linee direttrici, derogatorie rispetto al sistema generale, decidendo *ex se* (e quindi con decisione del solo legislatore statale) l'istituzione di due Camere di commercio; X) con il comma 1 dell'art. 54-ter d.l. n. 73 del 2021 si prevede un diverso meccanismo di riforma del sistema camerale siciliano, basato sulle determinazioni della Regione medesima, e non più sul decreto ministeriale; XI) è così superato il sistema delineato dall'art. 1 della legge n. 580 del 1993, basato sull'iniziativa camerale e il decreto ministeriale, e le modalità di riforma delineate nell'art. 3 della legge n. 219 del 2016, basate su un decreto ministeriale adottato con la partecipazione di Unioncamere, nel senso di indicare la Regione Siciliana come deputata a compiere detta scelta e senza prevedere l'iniziativa delle camere di commercio o dell'organo rappresentativo delle medesime; XII) in una prospettiva ancora diversa da quella prevista dall'art. 3 della legge n. 219 del 2016, e opposta a quella prevista dal comma 1 dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021, il comma 2 statuisce, senza prevedere l'iniziativa delle camere di commercio, l'istituzione, da parte del legislatore statale, delle suddette due camere di commercio, che ha ricevuto attuazione con decreto ministeriale: in tal senso il comma 2 dell'art. 54-ter d.l. n. 73 del 2021 si muove innanzitutto al di fuori delle coordinate tracciate dalla legge n. 219 del 2016, oltre che dalla legge n. 580 del 1993, che demanda alle stesse Camere di commercio l'iniziativa sull'organizzazione delle medesime. Così facendo non viene rispettato il principio secondo il quale le funzioni esercitate dal sistema camerale esigono *“una disciplina omogenea in ambito nazionale”*, posto che le camere di commercio non sono *“un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l'intervento dello Stato”* (Corte cost. 13 dicembre 2017 n. 261, cit.); XIII) detta (rilevante) deviazione è avvenuta attraverso una disposizione che ha le caratteristiche della legge-provvedimento, dal quale non si desumono i motivi di tale deviazione, così risultando irragionevole rispetto al sistema vigente sul rimanente territorio nazionale: il contrasto della disciplina introdotta dall'art. 54-ter, comma 2, d.l. n. 73 del 2021 con la prospettiva dell'intervento di riordino operato dal d.lgs. n. 219 del 2016, così come recepito anche nella legge n. 580 del 1993, che è stata modificata dal medesimo, risulta evidente sulla base della delega contenuta nell'art. 10 della legge n. 124 del 2015, che è *“giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell'attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale”* (Corte cost. 13 dicembre 2017, n. 261, cit.), mentre nella fattispecie in esame si devia invece dal disegno unitario attraverso lo strumento della legge-provvedimento; XIV) né la Sicilia vanta una particolare competenza in detta materia, sicché la posizione della medesima non può giustificare, in modo diretto o

indiretto, alcuna tipologia deroga all'esigenza di una disciplina unitaria: la Corte costituzionale ha infatti affermato che, su tali soggetti, *"la Regione siciliana (diversamente dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol) non vanta statutariamente una analoga competenza esclusiva"* (Corte cost. 29 ottobre 2019, n. 225, in *Foro it.*, 2020, I, 1136); XV) nella successione di scelte organizzative non si rinvergono motivi per i quali non può attendersi l'introduzione di un regime definitivo dell'assetto camerale siciliano: le scelte organizzative e ordinamentali, specie quelle che si riferiscono alle soggettività pubbliche, richiedono infatti tempi e risorse perché divengano effettive, così da rendere irragionevoli scelte che non tengano conto delle implicazioni delle modifiche che interessano le soggettività pubbliche; XVI) laddove non vi siano ragioni di urgenza che giustificano scelte transitorie che riguardano l'organizzazione soggettiva degli enti pubblici (e nel caso di specie non se ne rinvergono), esse dovrebbero essere definitive, così da non vanificare non solo i costi e i tempi di implementazione, ma la stessa efficienza dell'azione pubblica, oltre che l'accesso dei privati alle strutture amministrative, con la necessaria certezza che lo deve accompagnare: l'attuale secondo comma dell'art. 97 Cost. va infatti collegato col successivo, il quale prescrive che nell'ordinamento degli uffici siano determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. *"Tali determinazioni sono state considerate dal Costituente come condizioni per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, ravvisandosi in esse i mezzi per raggiungere una razionale, predeterminata e stabile distribuzione di compiti, nell'interesse del servizio, e per far sì che il cittadino, nel rivolgersi alla pubblica Amministrazione, conosca con esattezza qual è l'ufficio competente per il suo caso, quali ne sono le attribuzioni, quali le responsabilità di colui che vi è preposto e che rappresenta, nei suoi confronti, il pubblico potere"*, altrimenti *"è evidente che sarebbe un facile modo di eludere il precetto costituzionale dar vita a nuovi uffici, creare e coprire un ruolo organico di funzionari ed impiegati ad essi destinati, e rimandare a una legge futura il loro ordinamento e le loro attribuzioni"* (Corte cost. 12 marzo 1962, n. 14); XVII) l'iniziativa per le modifiche delle camere di commercio è lasciata alle medesime dall'art. 1 della legge n. 580 del 1993 e si conclude con decreto ministeriale; diversamente, la riforma di cui al comma 1 dell'art. 54-ter d.l. n. 73 del 2021 attribuisce rilevanza alle sole determinazioni regionali, mentre il comma 2 contiene già in sé in sé, come sopra visto, la scelta organizzativa di istituire le camere di commercio, che quindi vede come decisore il legislatore nazionale, senza compartecipazione delle camere di commercio: sicché le difficoltà inerenti alla scelta organizzativa da compiere, evidenziate anche dai verbali di mancata intesa e dal parere interlocutorio, avrebbero richiesto una ponderazione approfondita che contrasta con la prospettiva transitoria di cui al comma 2 dell'art. 54-ter d.l. n. 73 del 2021; XVIII) quest'ultima risulta quindi ingiustificata rispetto al regime precedente (legge n. 580 del 1993 e art. 3 della legge n. 219 del 2016) e contraddittoria rispetto al regime definitivo (comma 1 dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021); XIX) nella prima prospettiva (mancanza di

giustificazione rispetto alla disciplina previgente) la norma censurata, con l'effetto automatico che determina, non ancora la modifica organizzativa a ponderate ragioni (Corte cost. 23 febbraio 2023, n. 26), di cui possono essere portatrici le camere di commercio stesse, non sentite rispetto alla scelta operata con il decreto qui impugnato se non con riferimento alle nomine degli organi straordinari: la scelta compiuta direttamente dal legislatore esclude quindi ogni possibilità di valutazione qualitativa dell'assetto camerale siciliano; nella seconda prospettiva (contraddittorietà rispetto al regime definitivo futuro) la transitorietà della scelta di cui è espressione il comma 2 dell'art. 54-ter d.l. n. 73 del 2021, lede, in assenza di un'adeguata motivazione che la giustifichi, il principio di continuità dell'azione amministrativa di cui è portatore l'art. 97 comma secondo Cost. nell'ambito del concetto di buon andamento (Corte cost. 23 febbraio 2023, n. 26 cit.); XX) le scelte ordinamentali sono quindi giustificabili solo in quanto anticipino o comunque pongano le premesse del successivo riordino definito, come è avvenuto allorquando, con l'art. 10 comma 1 lett. g) e h) della legge n. 124 del 2015, si è delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo volto non solo a riorganizzare il sistema camerale ma anche a introdurre una disciplina transitoria *“che tenga conto degli accorpamenti già deliberati alla data di entrata in vigore della presente legge” a “garantire la completa attuazione del processo di riforma”*;

e) quanto al terzo profilo (in relazione al parametro dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.):

e1) per un verso, le Camere di commercio esercitano funzioni riconducibili alla competenza legislativa dello Stato (pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; tutela del consumatore e della fede pubblica; vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti; rilevazione dei prezzi e delle tariffe; nonché le funzioni esercitate dagli uffici metrici statali e dagli Uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato, ivi comprese quelle relative ai brevetti e alla tutela della proprietà industriale attribuite alle stesse dall'art. 20 d.lgs. n. 112 del 1998) e, per altro verso, svolgono compiti che riflettono competenze regionali (in materia, ad esempio, di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni), in alcune ipotesi inestricabilmente intrecciate con quelle dello Stato (soprattutto con riguardo ai profili strutturali e di funzionamento di detti enti), in altre suscettibili di essere precisamente identificate e distintamente considerate, in riferimento ai singoli compiti svolti (sentenza Corte cost. 13 dicembre 2017, n. 261, cit.);

e2) l'intervento del legislatore statale in materia è giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell'attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale. Tale ragione giustificatrice dell'intervento del legislatore statale non esclude tuttavia che, incidendo l'attività delle camere di commercio su molteplici competenze, alcune anche regionali, detto

- obiettivo debba essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (Corte cost. 13 dicembre 2017, n. 261, cit.);
- e3) il coinvolgimento di competenze regionali implica che la disciplina statale sia posta nel *“rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie”, rendendosi necessario un coinvolgimento regionale che deve essere identificato “nell’intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento [regionale]” (Corte cost. 25 novembre 2016, n. 251, in Foro it., 2017, I, 451, con nota di D’AURIA G., AMOROSO; Giur. it., 2017, 733 (m), con nota di MEALE; Mass. giur. lav., 2017, 329, con nota di ROMEO; Nuovo notiziario giur., 2017, 204, con nota di CASSONE; Guida al dir., 2017, 1, 66, con nota di SALERNO; Diritti lavori mercati, 2017, 121 (m), con nota di BATTINI, ALAIMO; Urbanistica e appalti, 2017, 366 (m), con nota di MONACO; Giur. cost., 2016, 2195, con nota di SCACCIA, GORLANI, GENINATTI SATÈ; Regioni, 2017, 516, con nota di AMBROSI, DE NES, oggetto della News US in data 1° dicembre 2016);*
- e4) la Corte costituzionale ha individuato nel sistema delle conferenze *“il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale” (Corte cost. 25 novembre 2016, n. 251, cit.) e una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione (Corte cost., 1° febbraio 2006, n. 31, in Foro it. 2008, I, 99);*
- e5) la Corte costituzionale ha affermato che *“l’evoluzione impressa al sistema delle conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle Regioni e si coniuga con il riconoscimento, ripetutamente operato da questa Corte, dell’intesa in sede di Conferenza unificata, quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie”, “qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo[...]” (Corte cost. 25 novembre 2016, n. 251, cit.);*
- e6) inserite in questo quadro evolutivo, le procedure di consultazione devono *“prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione” (Corte cost. 14 gennaio 2016, n. 1, in Giur. cost., 2016, 1, con nota di CANDIDO; Riv. it. dir. turismo, 2016, 17, 51, con nota di NOCERINO; nello stesso senso, sentenza 26 marzo 2010, n. 121, in Riv. giur. edilizia, 2010, I, 704): nel caso di specie la modifica organizzativa di cui al comma 2 dell’art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021 non è stata preceduta dal coinvolgimento della Regione interessata;*
- e7) né può ritenersi di trovare un indice di tale coinvolgimento nella mancata intesa manifestata dalla Conferenza Stato-Regioni alla decisione assunta con decreto 8 agosto 2017. Ciò in quanto la reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (Corte cost. 26 marzo 2010, n. 121, cit.), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell’ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo

e non conducano a un accordo (Corte cost., 21 gennaio 2016, n. 7, in *Foro it.*, 2016, I, 770).

III.– Per completezza si segnala quanto segue:

f) sulla uniforme disciplina nazionale dei compiti delle camere di commercio: Corte cost., 9 novembre 2007, n. 374 (in *Giur. it.*, 2008, 746, con nota di CARANTA, *Giur. cost.*, 2007, 4163, con nota di MABELLINI, *Regioni*, 2008, 357 (m), con nota di RINALDI), secondo cui:

f1) *“alle camere di commercio sono attribuiti allo stato compiti che richiedono di essere disciplinati in maniera omogenea in ambito nazionale”*;

f2) *“ciò vale, in primo luogo, per la tenuta del registro delle imprese, funzione che deve essere esercitata sulla base di una disciplina uniforme, al fine di realizzare condizioni di mercato caratterizzate da trasparenza e stabilità informativa su tutto il territorio nazionale”*;

f3) *“un’analogia considerazione può essere svolta a proposito dei compiti già di competenza degli uffici metrici provinciali, che l’art. 20 d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 (conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I l. 15 marzo 1997 n. 59), ha trasferito alle camere di commercio. Si tratta, infatti, di verifiche sugli strumenti metrici e di attività collegate (quali, ad esempio, la gestione di elenchi o l’accreditamento di laboratori per la verifica), finalizzate a garantire la correttezza delle misure utilizzate per le transazioni commerciali a tutela della fede pubblica che, ovviamente, deve essere assicurata su tutto il territorio nazionale secondo i medesimi criteri”*;

f4) *“anche a proposito della costituzione dei consigli camerali (e, cioè, dell’individuazione delle organizzazioni imprenditoriali cui spetta designare i consiglieri), l’ordinamento mira ad assicurare l’uniformità di disciplina di cui s’è detto”*;

g) sulla qualificabilità o meno delle camere di commercio come enti locali e sulla competenza in materia delle Regioni a statuto speciale:

g1) Corte cost. 14 ottobre 2022, n. 210, secondo cui *“Le Camere di commercio hanno natura “anfibia” in quanto sono, per un verso, organi di rappresentanza delle categorie mercantili e, per un altro verso, strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche. Da tale vocazione pubblicistica discende la qualifica di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica nonché di autonomia funzionale, che entrano a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell’art. 118 Cost.”*;

g2) Corte cost., 11 febbraio 2016, n. 29, in *Giur. cost.* 2016, 159, con nota di COLAPINTO, secondo cui: I) *“l’art. 1, comma 1, della l. n. 580 del 1993 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) non contempla affatto l’asserita attribuzione a dette Camere della natura di enti locali, ma sancisce che «Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di seguito denominate: «camere di commercio», sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell’ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all’articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell’ambito delle economie locali»”*; II) *“inoltre, va sottolineato che la Regione siciliana (diversamente dalla Regione autonoma*

Trentino-Alto Adige/Südtirol, alla quale sono attribuite la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento delle camere di commercio» e la titolarità delle relative funzioni amministrative, rispettivamente ai sensi degli artt. 4, numero 8, e 16 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del T.U. delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»: [...] non vanta statutariamente una analoga competenza esclusiva in materia di camere di commercio”;

h) sul finanziamento, a sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese, a carico del sistema delle camere di commercio:

h1) Corte cost., 11 febbraio 2016, n. 28, in *Foro it.*, 2016, I, 1132, secondo cui “È incostituzionale l’art. 1, 55° comma l. 27 dicembre 2013 n. 147, nella parte in cui stabilisce che si applica anche alle province autonome di Trento e di Bolzano la previsione secondo cui una somma pari a settanta milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 è destinata dal sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al sostegno dell’accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, senza effetti di aumento sulla determinazione della misura annuale del diritto camerale”;

h2) Corte cost., ordinanza 3 dicembre 2015, n. 257, in *Foro it.*, 2016, I, 1132, secondo cui “A seguito della rinuncia della regione ricorrente, accettata dallo stato costituito in giudizio, va dichiarato estinto il processo relativo alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, 55° comma l. 27 dicembre 2013 n. 147, nella parte in cui stabilisce che si applica anche alle province autonome di Trento e di Bolzano la previsione secondo cui una somma pari a settanta milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 è destinata dal sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al sostegno dell’accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, senza effetti di aumento sulla determinazione della misura annuale del diritto camerale, in relazione agli art. 2 d.p.r. 31 luglio 1978 n. 1017 e 2 d.leg. 16 marzo 1992 n. 266, in riferimento agli art. 4 e 69 ss. statuto speciale Trentino-Alto Adige”. La Corte ha osservato come nella specie si fosse realizzata una fattispecie per molti versi accostabile a quella, nota alla giurisprudenza costituzionale, dei fondi statali a destinazione vincolata, con l’aggravante che il vincolo non riguarda somme erogate dallo Stato, ma concerne risorse appartenenti alle stesse camere di commercio;

i) sull’ obbligo delle camere di commercio, al pari di tutte le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, di versare le somme provenienti dalle riduzioni dei costi degli apparati amministrativi ad apposito capitolo dell’entrata del bilancio dello Stato, a fronte della riduzione dei diritti camerali: Corte cost. 14 ottobre 2022, n. 210, cit., secondo cui “L’obbligo di versamento allo Stato dei risparmi conseguiti [...] mina gravemente la sostenibilità della gestione economico-finanziaria delle Camere di commercio – stante la loro autonomia finanziaria che preclude la possibilità di ottenere finanziamenti adeguati da parte dello Stato e interventi di ripianamento di eventuali deficit generati dalla loro gestione amministrativa – e ne determina un aggravamento dei bilanci, anche in considerazione della riduzione del 50% dei diritti camerali nel medesimo arco temporale. Inoltre, tale meccanismo incide negativamente sulla piena realizzazione

degli interessi tutelati dalle Camere di commercio e facenti capo ai rispettivi iscritti, e penalizza la corretta ed efficace gestione dei compiti amministrativi ad esse spettanti, con conseguente violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione". In altre parole, sebbene in contesti di grave crisi economica si possa ritenere appropriata la scelta legislativa di imporre regole di contenimento della spesa, non altrettanto si può dire per l'obbligo di riversare al bilancio dello Stato i risparmi così ottenuti, vanificando lo sforzo sostenuto dalle camere di commercio nel conseguire quei risparmi;

- l) sul rapporto di lavoro dirigenziale instaurato con le camere di commercio; Corte app. civ. Catanzaro, 13 maggio 2022, in *Foro it.*, 2022, I, 2172;
- m) sul rapporto di lavoro subordinato a termine del segretario generale nelle camere di commercio, v. Cass. civ., sez. I, 16 novembre 2021, n. 34554, *ForoPlus*, nonché sul necessario requisito della qualifica dirigenziale, attestata dall'inserimento in apposito elenco dal quale l'ente può attingere, Cons. Stato, sez. VI, 25 marzo 2004, n. 1615, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2004, 928;
- n) sulla violazione dell'art. 77, comma secondo, Cost. in considerazione del carattere disomogeneo della normativa impugnata rispetto al contenuto del decreto legge nel quale è stata inserita: tra le tante, Corte cost., 9 dicembre 2022, n. 245, in *Foro it.*, 2023, I, 9. La giurisprudenza costituzionale può dirsi consolidata nell'affermazione che il procedimento di conversione debba qualificarsi come procedimento speciale di approvazione di una legge, precisando però che per potersi parlare di un illegittimo utilizzo del medesimo, deve trattarsi di una palese estraneità e assenza di un qualsiasi nesso di interrelazione della normativa in questione con il contenuto dell'originario decreto legge e ritenendo sufficiente ad escludere la incostituzionalità che vi sia una materia comune ed una comune finalizzazione. La Corte, così come per le condizioni di necessità ed urgenza per le quali ha introdotto la nozione di "*evidente mancanza*" delle medesime, pure per la nozione di "*estraneità*" degli emendamenti introdotti in sede di conversione richiede infatti che la medesima non solo appaia come tale, ma che la estraneità risulti di tutta evidenza;
- o) sul ruolo del Presidente della Repubblica nella promulgazione delle leggi di conversione dei decreti legge, v. R. ROMBOLI, *Il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano promulga la legge sugli incentivi e scrive al presidente del consiglio e ai presidenti del senato e della camera*, in *Foro it.*, 2010, V, 188;
- p) sulla connotazione e limiti dei requisiti della legge-provvedimento, tra le diverse:
 - p1) Corte cost. ordinanza 25 luglio 2022, n. 186, oggetto della News US in data 13 settembre 2022, secondo cui "*E' incostituzionale, per violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione, l'art. 22, comma 8, del decreto-legge n. 50 del 2017, convertito in legge n. 96 del 2017, che – nel prevedere un contributo economico in favore del teatro di rilevante interesse culturale "Teatro Eliseo", per spese ordinarie e straordinarie, al fine di garantirne la continuità delle attività in occasione del centenario della sua fondazione – costituisce una "norma singolare", dal carattere propriamente personale, che rinuncia alla sua naturale attitudine alla generalità e che si rivela mezzo incongruo e sproporzionato rispetto al fine perseguito*". Ha evidenziato la Corte che: I) "*Ricorre la fattispecie della "legge-provvedimento" o «norma-provvedimento» se, con previsione dal contenuto puntuale e concreto, una*

legge o una sua disposizione incidono su un numero limitato di destinatari o finanche su una singola posizione giuridica, attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa"; II) "le disposizioni legislative configurabili quali «legge-provvedimento» non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla cost.; tuttavia, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa"; III) "la loro legittimità costituzionale deve quindi essere valutata in relazione al loro specifico contenuto e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione; lo scrutinio deve essere, d'altro canto, tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentoale della disposizione"; IV) "il sindacato di legittimità costituzionale non si arresta infatti alla valutazione del proposito del legislatore cioè alla verifica di una «ragion sufficiente», che basti a giustificare la scelta di intervenire con legge-provvedimento, ma si estende al giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e al giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell'ottenimento di quello scopo; il primo è teso a verificare la conformità del mezzo al fine, mentre il secondo è volto a saggiare la ragionevole proporzione tra lo strumento prescelto e le esigenze da soddisfare, in vista del minor sacrificio possibile di altri principi o valori costituzionalmente protetti"; V) "la proporzionalità del trattamento giuridico è uno degli aspetti essenziali della ragionevolezza, che va apprezzata tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita"; VI) "la norma-provvedimento, poiché reca i contenuti tipici dell'atto amministrativo, rende necessario che siano intelleggibili all'esterno le ragioni che ne sono alla base, nel rispetto degli interessi di ogni soggetto coinvolto e della trasversale esigenza della trasparenza"; VII) "pertanto – sebbene non esista, in via generale, un obbligo costituzionale di motivare la legge – la possibilità di desumere, anche dai lavori preparatori, la ratio legis, specie a fronte di un intervento normativo provvedimentoale, può proficuamente contribuire a porre in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale";

p2) Corte cost. 29 marzo 2021, n. 49, in Giur. cost., 2021, 661, con nota di VERNATA oggetto della News US in data 3 maggio 2021, secondo cui *"Le disposizioni legislative dal contenuto particolare e dall'ambito soggettivo limitato, ascrivibili alla categoria delle leggi-provvedimento, non sono di per sé incompatibili con l'assetto costituzionale; tuttavia, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa; la loro legittimità costituzionale deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione, attraverso l'individuazione degli interessi oggetto di tutela e della ratio della norma desumibili dalla stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici";*

- p3) Corte cost., 27 luglio 2020, n. 168, cit., secondo cui *“Laddove le questioni di legittimità costituzionale muovano dall’assunto per il quale le norme censurate abbiano carattere provvedimentale, in quanto contengono previsioni di contenuto particolare e concreto che incidono su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto normalmente affidato all’autorità amministrativa, ne segue la necessità di uno scrutinio di costituzionalità stretto, ovvero particolarmente severo, poiché in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati; la violazione dei principi che presiedono all’attività amministrativa non può essere integralmente invocata anche in caso di leggi provvedimento, conducendo ad un sindacato equipollente, nei criteri e nei modi, a quello al quale è soggetto l’esercizio della discrezionalità amministrativa; quando la legge si sostituisce all’atto provvedimentale, infatti, non ne mutua con ciò anche i tratti costitutivi, con riferimento, in particolare, alla verifica sulla eventuale motivazione che accompagni l’intervento legislativo; benché, in linea di principio, il legislatore non abbia l’obbligo di motivare le proprie scelte, ugualmente ciò non gli è affatto precluso, ed anzi, specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porre in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l’interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale; tuttavia, lo scrutinio di costituzionalità non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni, ovvero del corredo lessicale con cui si esprime la ragione della scelta, ma deve piuttosto accertare se la norma esprima interessi affidati alla discrezionalità legislativa, e regolati in forma compatibile con la costituzione; con penetrazione assai più incisiva di quella limitata al percorso motivazionale esplicito, la corte costituzionale è tenuta a individuare la causa ultima della norma, del tutto avulsa dai «motivi», storicamente contingenti e, eventualmente, ulteriore rispetto alla formula verbale con cui il legislatore storico cerca di esprimerla; ne segue che il sindacato di costituzionalità sulla norma provvedimentale diviene davvero effettivo solo se attinge alla razionalità oggettiva della disposizione censurata, per come essa vive nell’ordinamento e per gli effetti che vi produce; è perciò necessario accertare in maniera stringente se siano identificabili interessi in grado di giustificare la legge, desumibili anche in via interpretativa, perché devono risultare i criteri che ispirano le scelte realizzate, nonché le relative modalità di attuazione attraverso l’individuazione degli interessi oggetto di tutela”;*
- p4) Corte cost., 23 giugno 2020, n. 116, in Foro it., 2020, I, 3715 con nota D’AURIA, oggetto della News US in data 23 luglio 2020, secondo cui. I) *“il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto «[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l’interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela”;* II) *“la struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all’art. 1 della legge 7 agosto 1990, n.*

241[...]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost."; III) "l'insistente valorizzazione delle modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi non può evidentemente rimanere confinata nella sfera dei dati di fatto, ma deve poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa, pur senza mettere in discussione il tema della «riserva di amministrazione» nel nostro ordinamento"; IV) "in effetti, se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto";

q) sulla violazione del principio di leale collaborazione:

q1) Corte cost. 22 febbraio 2022, n. 40 (in *Foro it.* 2022, I, 1526, con nota di D'AURIA G.; *Giur. cost.*, 2022, 426, con nota di GENTILINI), secondo cui: I) "In difetto della riconducibilità a una materia di competenza esclusiva statale o al quinto comma dell'art. 119 Cost., il solo titolo che permette l'istituzione di un fondo statale con vincolo di destinazione si rinvia, come già detto, nella chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.» [...]; il che si verifica quando, con legge, le funzioni amministrative sono attribuite, previa intesa, a livello centrale per esigenze di carattere unitario"; II) "Tale esigenza era plausibilmente riscontrabile nell'ipotesi qui in esame, ma la disposizione impugnata avrebbe, allora, dovuto «preved[ere] contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo» [...]. Mediante lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (cosiddetta Conferenza Stato-Regioni) si sarebbero infatti contemperate le ragioni dell'esercizio unitario con la garanzia dell'autonomia di spesa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni; la mancata previsione di tale concertazione determina invece la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'evocato art. 120 Cost.";

q2) Corte cost. 2 marzo 2018, n. 44, in *Foro it.* 2019, I, 1908, con nota di D'AURIA G., secondo cui è "ferma la giurisprudenza di questa corte secondo cui il principio collaborativo e segnatamente la previa intesa in sede di conferenza Stato-regioni o di conferenza unificata non operano nel caso del procedimento legislativo di produzione della normativa primaria, non essendo l'esercizio della funzione legislativa soggetto a procedure di leale collaborazione [...]. Solo nel caso di legge di delega, che prefigura un successivo procedimento legislativo di formazione della fonte delegata, è possibile ipotizzare, come questa corte ha già affermato [...] che, a particolari condizioni, debba innestarsi nel corso dell'emanazione del decreto legislativo un momento di leale collaborazione tra Stato e regioni";

q3) Corte cost. 14 luglio 2017, n. 192, in *Foro it.*, 2018, I, 1501, con nota di D'AURIA G., secondo cui "Nessun accordo può condizionare l'esercizio della funzione legislativa";

q4) Corte cost. 25 novembre 2016, n. 251, cit.;

- r) sulla soppressione di enti (anche sostanzialmente) pubblici e successione: cfr., da ultimo, Cass. civ., sez. un., 8 giugno 2021, n. 15911, secondo cui *“In tema di successione nel processo, qualora il trasferimento del rapporto controverso da un ente pubblico ad un altro avvenga in corso di causa, qualunque ne sia la ragione, si verifica successione nel diritto stesso non già a titolo universale «in universum ius» ex art. 110 c.p.c., bensì a titolo particolare secondo la disciplina dell’art. 111 c.p.c., sempre che l’ente trasferente non si estingua per soppressione o altra causa”*;
- s) sugli effetti della crisi finanziaria dell’ente locale (cui pure fa riferimento la sentenza non definitiva in rassegna) e sindacabilità delle scelte in ragione della congruità della spesa:
- s1) V. POLI, *Atti amministrativi privi di copertura finanziaria: brevi considerazioni sui possibili riflessi nel processo amministrativo*, (nota a Cons. Stato, sez. VI, 19 ottobre 1995, n. 1188), in *Foro it.*, 1996, III, 267, il quale già evidenziava che *“in prima approssimazione può trarsi la conclusione che la copertura finanziaria del provvedimento di spesa, sia esso legislativo che amministrativo, appare un canone fondamentale recepito nell’ordinamento interno a livello costituzionale in coerenza con il dettato comunitario, e disvelato dalla legislazione ordinaria attraverso una serie di interventi più o meno coerenti e continui, ma tutti omogenei nel perseguire l’obiettivo primario della gestione razionale e compatibile, con le risorse effettivamente disponibili, della spesa pubblica. La violazione di tale principio fondamentale dell’ordinamento, può trovare e trova, in astratto, una prima risposta in termini di invalidità dell’atto di spesa. Senonché sotto il profilo specifico del controllo operato dal giudice amministrativo, sorgono alcuni ostacoli ad un effettivo sindacato di legalità sostanziale sul provvedimento lato sensu «invalido». Ostacoli, come sopra evidenziato, legati alla tradizionale configurazione della struttura e dell’oggetto del giudizio amministrativo; con l’ulteriore rischio, fisiologicamente legato alla riforma dei controlli, che un sempre maggior numero di atti comportanti spese, diventino immediatamente efficaci sfuggendo attraverso le maglie più larghe dell’attuale modulo di controllo preventivo. È evidente, dunque, la necessità di una risposta a tale problema, che sia il più possibile compatibile con i principî del processo amministrativo e non rechi quei turbamenti che hanno accompagnato la fugace introduzione, nel nostro ordinamento, dell’azione di legittimità proposta dal p.m. presso la Corte dei conti”*;
- s2) E. BARILA’, *La spesa pubblica per l’espropriazione davanti al giudice amministrativo*, in *Foro it.*, 2017, 298, 9, 5;
- t) sul principio di continuità dell’azione amministrativa:
- t1) quale espressione del principio costituzionale di buon andamento: Corte cost., 6 marzo 2020, n. 39, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 426; 20 maggio 2008, n. 161, in *Foro it.*, 2009, I, 1331 (m), con nota di AMOROSO, *Giornale dir. amm.* 2009, 19, con nota di SILVESTRO, SILERI; *Riv. dir. proc.* 2009, 789, con nota di SANDULLI; *Riv. it. dir. lav.*, 2009, II, 98, con nota di GALARDI, *Giur. cost.* 2008, 3967, con nota di SPUNTARELLI, *Dir. relazioni ind.*, 2009, 125 (m), con nota di CATAUDELLA;
- t2) nel rapporto di servizio dei segretari comunali, con specifico riferimento alla decadenza dall’incarico con la cessazione del mandato del sindaco: Corte cost. 22 febbraio 2019, n. 23 (in *Giur. cost.* 2019, 267, con nota di

GORLANI; *Riv. corte conti*, 2019, 1, 242, con nota di NAPOLI; *Regioni*, 2019, 487, con nota di DE GÖTZEN, NAPOLI; *Giur. cost.* 2019, 1719, con nota di DOLSO), secondo cui *“tenendo conto delle ricordate peculiarità delle funzioni del segretario comunale, la previsione della sua decadenza alla cessazione del mandato del sindaco non raggiunge la soglia oltre la quale vi sarebbe violazione dell’art. 97 Cost., non traducendosi nell’automatica compromissione né dell’imparzialità dell’azione amministrativa, né della sua continuità”*;

- t3) nella disciplina sulla decadenza dagli incarichi di direttore amministrativo e direttore sanitario di azienda sanitaria: Corte cost., 22 luglio 2011, n. 228 (in *Quaderni regionali*, 2011, 1026), secondo cui *“Tale sostanziale decadenza automatica – come più volte affermato da questa Corte – lede il principio di buon andamento dell’azione amministrativa e il correlato principio di continuità dell’azione stessa (art. 97 Cost.), poiché consente l’interruzione del rapporto di ufficio in corso senza che siano riscontrabili ragioni oggettive «interne», legate al comportamento del dirigente, idonee a recare un vulnus ai predetti principi”*;
- t4) in dottrina: C. LEONE, *Il principio di continuità dell’azione amministrativa*, Milano, 2007.