



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 50 del 12 giugno 2025
a cura dell'Ufficio del massimario

La sesta sezione del Consiglio di Stato solleva dubbi di costituzionalità con riguardo alla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215/2023 in tema di requisiti di partecipazione al procedimento di rinnovo del consiglio delle Camere di commercio.

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 20 maggio 2025, n. 4323 – Pres. Simonetti, Est. Cordì

Camera di commercio, industria, artigianato agricoltura – Consiglio camerale – Procedimento di rinnovo – Associazioni legittimate a partecipare al procedimento – Decreto legge – Legge di conversione – Contenuti – Omogeneità – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215/2023 (introdotto, in sede di conversione, dall'art. 1 della l. n. 18/2024) per contrasto con l'art. 77 Cost. (1)

Camera di commercio, industria, artigianato agricoltura – Consiglio camerale – Procedimento di rinnovo – Associazioni legittimate a partecipare al procedimento – Norma di interpretazione autentica – Giusto processo – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215/2023 (introdotto, in sede di conversione, dall'art. 1 della l. n. 18/2024) per contrasto con gli artt. 3, 111, commi 1 e 2 e 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. (2)

Camera di commercio, industria, artigianato agricoltura – Consiglio camerale – Procedimento di rinnovo – Associazioni legittimate a partecipare al procedimento – Norma di interpretazione autentica – Ragionevolezza – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215/2023 (introdotto, in sede di conversione, dall'art. 1 della l. n. 18/2024) per contrasto con l'art. 3 Cost. (3)

Camera di commercio, industria, artigianato agricoltura – Consiglio camerale – Procedimento di rinnovo – Associazioni legittimate a partecipare al procedimento – Norma di interpretazione autentica – Libertà di associazione – Buon andamento – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215/2023 (introdotto, in sede di conversione, dall'art. 1 della l. n. 18/2024) per contrasto con gli artt. 2, 3, 18 e 97 Cost. (4)

(1-4) I. – Con l'ordinanza in esame la sesta sezione del Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte costituzionale le quattro q.l.c. di cui in massima.

Nel dettaglio, il collegio ha proposto la prima e terza q.l.c. in via principale; ha sollevato, invece, la seconda questione q.l.c. in via subordinata per il caso di reiezione della prima questione; in ultimo, ha prospettato la quarta q.l.c. in via di ulteriore subordine, mediante un cumulo condizionato in senso improprio con le precedenti, per il caso di accoglimento di almeno una delle prime tre q.l.c.

II. – La complessa vicenda contenziosa nella quale si sono innestate le q.l.c. ha ad oggetto la procedura di rinnovo del consiglio di una Camera di commercio campana nell'ambito della quale sono state adottati dei provvedimenti di esclusione in danno di alcune associazioni imprenditoriali per mancanza dei requisiti di partecipazione; provvedimenti, questi, successivamente annullati in autotutela dall'amministrazione alla luce dell'introduzione, per effetto dell'art. 1 della legge di conversione n. 18/2024, dell'ultimo periodo dell'art. 17, comma 1-bis, del decreto-legge n. 215/2023 il quale ha disposto che *“l'articolo 12 della citata legge n. 580 del 1993 si interpreta nel senso che la designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della Camera di commercio interessata”*.

Dopo l'adozione dei suddetti atti di ritiro è, tuttavia, intervenuta, per effetto dell'art. 1 della l. 29 aprile 2024, n. 56 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, l'abrogazione espressa dell'ultimo periodo dell'art. 17, comma 1-bis, del decreto-legge n. 215/2023.

I suddetti atti di ritiro sono stati, quindi, separatamente impugnati da alcune associazioni imprenditoriali controinteressate con autonomi ricorsi dinanzi al T.a.r. per il Lazio – sede di Roma, che ha respinto i gravami.

Con l'ordinanza in esame la sesta sezione del Consiglio di Stato, pronunciandosi – previa loro riunione – sugli appelli proposti (in numero di quattro) dalle associazioni ricorrenti in primo grado, ha individuato come esclusivo parametro normativo di riferimento per la decisione della causa, in forza del principio del *tempus regit actum*, la disposizione di cui

all'art. 17, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 215/2023 avendo essa posto una specifica norma di interpretazione autentica della previsione di cui all'art. 12 della l. n. 580 del 1993.

Ha, quindi, per l'effetto, disatteso i primi quattro motivi di ricorso in appello (comuni ai quattro gravami) ed ha preso atto della rilevanza delle q.l.c. ai fini dello scrutinio degli ultimi due motivi.

III. – Il percorso argomentativo che ha condotto a sollevare le q.l.c. si è articolato nelle seguenti considerazioni in punto di non manifesta infondatezza:

a) quanto alla prima delle q.l.c. prospettate, si osserva *in limine* che l'art. 17, comma 1-*bis*, del decreto legge 30 dicembre 2023, n. 215 intitolato "Disposizioni urgenti in materia di termini normativi" (c.d. "mille-proroghe 2024"), è stato inserito in sede di conversione dall'art. 1 della l. n. 18/2024 e che con tale comma 1-*bis* il legislatore ha introdotto diverse disposizioni volte – ad eccezione, di quella contenuta nell'ultimo periodo - a regolare alcuni aspetti relativi alle Camere di commercio dei territori colpiti dal sisma del 2016 e da quello del 2009 prorogando, in particolare, l'applicazione della norma transitoria di cui all'articolo 4, comma 4, primo periodo, del d.lgs. n. 219 del 2016, per ulteriori due mandati degli organi della Camera di commercio delle Marche e specificando che la giunta del medesimo ente sarebbe stata composta dal Presidente e da un numero di membri pari a nove; diversamente, per ciò che riguarda l'ultimo periodo del medesimo comma 1-*bis*, si rileva che:

a1) tale disposizione non contiene alcun elemento dal quale ricavare l'esclusiva riferibilità della stessa alla Camere di commercio dei territori colpiti dai due eventi sismici e, quindi, deve ritenersi riferita a tutte le Camere di commercio non sussistendo, peraltro, margini di interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto, ove la regola di interpretazione autentica venisse "ristretta" ai territori colpiti dai due eventi sismici del 2009 e del 2016, si determinerebbe una netta differenza rispetto a quanto, invece, valevole per le altre Camere di commercio;

a2) secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, "gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest'ultimo, a pena di illegittimità costituzionale (da ultimo, sentenze 11 dicembre 2023, n. 215, oggetto della News UM n. 6 del 12 gennaio 2024 e n. 113 del 2023). In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto" (Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146, in *Foro it.*, 2024, I, 2575) e ciò in quanto la legge di conversione "riveste i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata», volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (da ultimo, sentenze Corte cost., 6 giugno 2023 n. 113, in *Foro it.*, 2023, I, 2056, nonché oggetto della News UM n. 5 del 19 gennaio 2023, 23 gennaio 2023, n. 6, 9 dicembre 2022, n. 245, 5 novembre 2021, n. 210, 29 ottobre 2019, n. 226), «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» (sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021, n. 226 del 2019: nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2015, n. 251 e n. 32 del 2014)” (Corte cost., 11 dicembre 2023, n. 215, in Foro it., rep. 2024, Legge, decreto e regolamento);

a3) quanto ai provvedimenti governativi a contenuto *ab origine* plurimo, la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non può che essere misurata – secondo la Corte costituzionale – muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza (da ultimo, Corte cost., 26 gennaio 2023, n. 6, in Foro it., 2023, I, 1707, con nota di D'AURIA), avendo riguardo al collegamento con “uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua ratio dominante” (Corte cost., 9 dicembre 2022, n. 245, in Foro it., 2023, I, 9); tale continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura “intruse” rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi, giacché “[s]olo la palese ‘estraneità delle norme impugnate rispetto all’oggetto e alle finalità del decreto-legge’ (sentenza n. 22 del 2012) o la ‘evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto-legge’ (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione” (Corte cost., 16 luglio 2019, n. 181, in Foro it., 2019, I, 3769, in Giur. costit., 2019, 2109, con nota di SPUNTARELLI, nonché, nello stesso senso, Corte cost. 4 dicembre 2019, 247, in Foro it., rep. 2020, Regione in genere e regioni a statuto ordinario, n. 379; Corte cost., 29 ottobre 2019, n. 226, in Foro it., 2019, I, 3769 nonché in Giur. costit., 2019, 2669, con nota di FRANCAVIGLIA; si veda anche Corte cost., 6 giugno 2023 n. 113, cit);

a4) con specifico riferimento ai decreti “*milleproroghe*” (che sono una *species* dei decreti-legge a contenuto *ab origine* plurimo), si è più volte affermato che si tratta di una “tipologia di decreto-legge connotato dalla “ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale” (sentenza n. 22 del 2012)” (Corte cost., 9 dicembre 2022, n. 245, cit.; in termini, Corte cost., 15 luglio 2015 n. 154, in Foro it., 2015, I, 2989); rispetto a tali decreti solo l’inserimento, in sede di conversione, di una norma “del tutto estranea” alla *ratio* e alla finalità unitaria “determina la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei (sentenza n. 22 del 2012)” (Corte cost., 15 luglio 2015 n. 154, cit.);

a5) declinando tali principi va evidenziato che:

- la norma interpretativa non incide su nessun termine in scadenza, né tanto meno pone in essere un intervento di natura temporale, trattandosi, al

contrario, di una legge di interpretazione autentica di un disposto del 1993 che regola una situazione ordinaria e non limitata nel tempo;

- la norma interpretativa risulta estranea all'oggetto e alle finalità del d.l. n. 215/2023, consistenti nella necessità di *"provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, nonché di adottare misure essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni"*, considerato che, come esposto, non pone alcuna disposizione di proroga o differimento di termini e neppure promuove misure essenziali per l'azione amministrativa, trattandosi di norma interpretativa finalizzata a regolare a sistema i soggetti legittimati a partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali;

- la norma interpretativa è, quindi, estranea alle disposizioni del decreto-legge, e, in particolare, non ha alcun legame né con la regola originaria dell'art. 17 né con altra regola ivi contenuta (non essendovi alcun'altra disposizione relativa alle camere di commercio);

- la disposizione ha, quindi, introdotto nel corpo del decreto-legge una regola del tutto estranea all'oggetto e alle finalità del decreto, che neppure mutua, in alcun modo, ragioni di urgenza, trattandosi, come esposto, di una legge di interpretazione autentica di una norma esistente nell'ordinamento sin dal 1993;

a6) delle criticità di questa disposizione è stato consapevole lo stesso legislatore che, a due mesi di distanza dalla sua entrata in vigore, ha provveduto ad abrogarla; infatti, il Parlamento ha accolto la proposta emendativa 39.03 presentata dal Governo in commissione V in sede referente (seduta dell'11 aprile 2024), volta ad aggiungere l'art. 39-bis nel corpo del d.l. n. 19/2024, abrogando la disposizione in esame con la legge di conversione di tale decreto-legge;

a7) in virtù di quanto esposto, si ritiene non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito con modificazioni in legge 23 febbraio 2024, n. 18, in relazione all'art. 77 Cost.

b) quanto alla seconda delle q.l.c. prospettate, si osserva che:

b1) la giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che:

- al legislatore è consentito adottare norme di interpretazione autentica, trattandosi di *"un istituto comunemente ammesso da altri ordinamenti statali, che posseggono i caratteri di Stato di diritto e di Stato democratico"* (Corte cost., 8 luglio 1957 n. 118);

- è vero che, trattandosi di disposizioni destinate ad operare con la stessa decorrenza temporale di quelle interpretate, anche esse devono rispettare alcuni limiti generali connessi alla loro natura;

- tali limiti attengono *"alla salvaguardia di principi costituzionali tra i quali sono ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere"*

giudiziario (sentenza n. 170 del 2013, nonché sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010)” (Corte cost., 12 aprile 2017 n. 73);

- ciò non toglie, tuttavia, che «l’individuazione della natura interpretativa della norma non può ritenersi in sé indifferente nel bilanciamento di valori sotteso al giudizio di costituzionalità» (Corte cost., 12 aprile 2017 n. 73, cit.);
- a tale stregua, “[s]e, ad esempio, i valori costituzionali in gioco sono quelli dell’affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l’esegesi imposta dal legislatore, assegnando alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza” sia della eventuale configurabilità di una lesione dell’affidamento dei destinatari (ancora, Corte cost., 12 aprile 2017 n. 73, cit.; negli stessi termini, tra le altre, Corte cost., 9 maggio 2019, n. 108, in *Foro it.*, 2019, I, 3001 nonché in *Giur. it.*, 2019, 2236 (m), con nota di PAGANO, nonché oggetto della relativa News US; Corte cost., 4 giugno 2014, n. 156, in *Foro it.*, 2014, I, 2005 nonché in *Giur. costit.*, 2014, 2505; Corte cost., 23 maggio 2008 n. 170, in *Foro it.*, rep. 2008, *Cooperativa e cooperazione*, n. 65);
- parimenti, ove il valore in gioco sia quello della non interferenza con l’esercizio del potere giurisdizionale – fermo il necessario rispetto del giudicato (Corte cost., 11 giugno 2010 n. 209, in *Foro it.*, 2011, I, 375 nonché in *Giur. costit.*, 2010, 2417, con nota di ESPOSITO; Corte cost., 22 novembre 2000, n. 525, in *Foro it.*, 2000, I, 3397, con nota di ANNECCHINO; Corte cost., 19 gennaio 1995 n. 15, in *Foro it.*, 1995, I, 1419) – deve ritenersi consentito al legislatore, in presenza di interpretazioni contrastanti e quindi in assenza di un quadro giurisprudenziale consolidato (Corte cost., 11 gennaio 2024 n. 4, in *Foro it.*, 2024, I, 1382, nonché oggetto della News UM n. 13 del 31 gennaio 2024; Corte cost., 22 aprile 2022, n. 104, in *Foro it.*, 2022, I, 2545; Corte cost., 14 luglio 2015 n. 150, in *Foro it.*, 2015, I, 2999; Corte cost., 4 giugno 2014, n. 156, cit.; Corte cost., 23 maggio 2008 n. 170, cit.), di intervenire “per correggere una imperfezione del dato normativo” (Corte cost., 21 novembre 2024, n. 184, in *Foro it.*, 2024, I, 2845) o “ristabilire un’interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore” (Corte cost., 17 dicembre 2013 n. 308, in *Foro it.*, 2014, I, 691 nonché in *Giur. costit.*, 2013, 4928; Corte cost., 5 aprile 2012 n. 78, in *Foro it.*, 2012, I, 2585, con nota di PALMIERI A.; Corte cost., 5 gennaio 2011, n. 1, in *Foro it.*, 2011, I, 691; Corte cost., 26 novembre 2009 n. 311, in *Foro it.*, 2010, I, 1073), specialmente ove l’interpretazione imposta presenti un grado di maggiore plausibilità rispetto alle altre;
- ciò sempre che l’intervento legislativo, anche alla luce della tempistica e del metodo seguiti (Corte cost., 11 gennaio 2024 n. 4, cit.), non si dimostri in realtà abusivo, perché preordinato a violare il principio della parità delle parti, in particolare ove una di esse sia un’amministrazione pubblica (Corte cost., 11 gennaio 2024 n. 4, cit.; Corte cost., 13 giugno 2022, n. 145, in *Foro it.*, 2022, I, 2545; Corte cost., 23 marzo 2021 n. 46, in *Foro it.*, rep. 2021, *Energia*

elettrica ed energia in genere, n. 50, nonché oggetto della *News UM* n. 39 del 21 aprile 2021; Corte cost., 12 luglio 2019, n. 174, in *Foro it.*, 2019, I, 3000);

b2) relativamente al sindacato di costituzionalità delle leggi incidenti su giudizi in corso, la Corte costituzionale ha poi più volte sottolineato il rilievo assunto dalla giurisprudenza della Corte E.D.U. e la “costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali» (Corte cost., 11 gennaio 2024 n. 4, cit.; Corte cost., 13 giugno 2022, n. 145, cit.), al fine di massimizzarne l’espansione in un rapporto di integrazione reciproca; la sopra ricordata giurisprudenza costituzionale è infatti in linea con quella della Corte EDU, la quale ha ripetutamente riconosciuto che, “benché non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio dello Stato di diritto e la nozione di equo processo sanciti dall’articolo 6 precludono, salvo che per motivi imperativi di interesse pubblico, l’ingerenza del legislatore nell’amministrazione della giustizia finalizzata a influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia” (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 gennaio 2020, *Cicero e altri contro Italia*, par. 29);

b3) quanto ai motivi di interesse generale, la Corte E.D.U. esclude che le sole ragioni finanziarie possano essere, in principio, sufficienti a giustificare un intervento legislativo incidente sui giudizi in corso (tra le tante, Corte europea dei diritti dell'uomo, 9 gennaio 2025, *Zafferani e altri contro San Marino*, par. 47; Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 3 novembre 2022, *Vegotex International S.A. contro Belgio*, par. 103; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 gennaio 2020, *Cicero e altri contro Italia*, par. 29, cit.); la medesima Corte E.D.U. ammette, invece, che, in circostanze eccezionali, una legislazione retrospettiva può essere giustificata, soprattutto al fine di interpretare o chiarire una disposizione legislativa precedente (si veda, ad esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 novembre 2018, *Hôpital local Saint Pierre d'Oléron e altri c. Francia*), per colmare un vuoto normativo (si veda, ad esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 maggio 2004, *OGIS-Institut Stanislas, OGEK Saint-Pie X e Blanche de Castille e altri c. Francia*), o per controbilanciare gli effetti di un nuovo indirizzo giurisprudenziale (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 3 novembre 2022, *Vegotex International S.A. contro Belgio*, cit., par. 101 e seguenti); a tali fini, in quest’ultima sentenza, la Corte EDU ha ribadito la necessità di valutare il carattere imperativo delle menzionate ragioni di interesse generale “nel loro complesso e alla luce dei seguenti elementi: se l’indirizzo giurisprudenziale ribaltato dall’intervento legislativo censurato fosse o meno consolidato”, “le modalità e i tempi di attuazione della normativa», «la prevedibilità dell’intervento del legislatore”, «la portata della normativa e i suoi effetti» (paragrafo 108); nel valutare il grado di consolidamento o meno dell’indirizzo giurisprudenziale e il correlato grado di affidamento delle parti in causa, la

Corte E.D.U. ha anche preso in considerazione la costante prassi amministrativa antecedente l'intervento legislativo (par. 112 e 117).

b4) declinando i principi esposti al caso di specie il collegio osserva, in primo luogo, che:

- la disposizione legislativa è stata inserita nella pendenza sia dei contenziosi relativi al rinnovo degli organi della Camera di commercio di Napoli (definiti con le sentenze del Cons. Stato, sez. VI, 5 novembre 2024, n. 8804; 14 ottobre 2024, n. 8203; 14 ottobre 2024, n. 8205; 10 ottobre 2024, n. 8254, nei quali la questione non ha voluto rilievo solo in ragione dell'intervenuta abrogazione della norma di interpretazione autentica, come sottolineato espressamente da tali sentenze) sia del contenzioso instaurato da una delle odierne parti dei giudizi e cioè da Confcooperative che aveva impugnato con ricorso proposto ricorso al T.a.r. per il Lazio l'originaria determinazione di esclusione, poi annullata in autotutela con uno dei provvedimenti oggetto del presente giudizio;

- in relazione a quest'ultimo contenzioso, il T.a.r. ha sospeso il giudizio in attesa del passaggio in giudicato della sentenza n. 23270/2024, oggetto di uno dei ricorsi all'attenzione del collegio (R.G. n. 9681 del 2024);

- l'intervento normativo si è collocato esattamente dopo i pronunciamenti cautelari del 25.9.2023, n. 3914 e n. 3915, con i quali la sesta sezione del Consiglio di Stato aveva evidenziato – in relazione al contenzioso relativo alla Camera di commercio di Napoli – che “i commi 2 e 6 dell'art. 2 del decreto del Ministero dello sviluppo economico, 4 agosto 2011 n. 156 (pure riprodotti nel Disciplinare della procedura, non oggetto di impugnazione) hanno, nel loro chiaro combinato disposto, la funzione di delimitare il campo delle organizzazioni imprenditoriali che hanno titolo ad essere rappresentate in seno al Consiglio camerale individuando queste, di regola, nelle sole “organizzazioni imprenditoriali di livello provinciale” (purché aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel C.N.E.L. ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione) o, in alternativa, nelle sole “organizzazioni imprenditoriali costituite e strutturate soltanto a livello nazionale o, in mancanza, regionale” (sempre purché aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel C.N.E.L. ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione)”, e che “detta disciplina si pone, in ogni caso, come conforme attuazione della disciplina di rango legislativo posta dalla legge n. 580 del 1993 la quale, al comma 4 del suo art. 12, delega a siffatta fonte di rango secondario la fissazione della disciplina di dettaglio con riguardo non solo “ai tempi” ed “alle modalità” ma anche “ai criteri” della “procedura di designazione dei componenti il consiglio” e, quindi, per quanto qui interessa, anche agli indici di “rappresentatività” nell'ambito provinciale (quali certamente sono l'articolazione e la dimensione dell'organizzazione)”;

- la sezione aveva, chiaramente, espresso l'avviso poi confermato dalle sentenze di merito appena indicate, allorquando il legislatore è intervenuto dettando una norma di interpretazione autentica atta potenzialmente ad

incidere sull'esito di quel contenzioso, nonché, comunque, sul presente e sul ricorso connesso, pendente dinanzi al T.a.r. per il Lazio;

- deve, inoltre, considerarsi che parti dei giudizi indicati sono amministrazioni pubbliche e, in particolare, il Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* e una delle Camere di commercio, qualificate, ai sensi dell' art. 1, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, come “enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali”;
- il Ministero aveva, tra l'altro, espresso un chiaro avviso interpretativo omologo a quello contenuto nella norma interpretativa; in particolare, con il parere 49851 del 9.4.2015 il Ministero aveva affermato che, quando le associazioni di categoria sono strutturate sia a livello regionale che provinciale “potranno scegliere se partecipare alla procedura di costituzione del nuovo consiglio come Associazione regionale o come associazioni provinciali”; con il parere 354943 dell'11 novembre 2021 il Ministero aveva poi preso specifica posizione proprio con riferimento a Confcommercio Campania e aveva confermato che la stessa (ancorché di livello regionale) potesse partecipare direttamente alla procedura di ricostituzione dei membri del consiglio della camera di commercio (nel caso del parere, di Salerno), pur in presenza del coesistente livello nazionale della medesima organizzazione; con la nota 240427 del 24.7.2023, il Ministero aveva adottato uno specifico e motivato intervento diretto ad escludere proprio la validità della interpretazione fatta valere dalla Camera di commercio di Napoli, rilevando la manifesta illegittimità dei provvedimenti di esclusione impugnati da Confcommercio in primo grado;
- occorre, inoltre, tener conto della tempistica e del metodo seguito dal legislatore, conformemente a quanto evidenziato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale; l'intervento è, infatti, stato posto in essere dopo i pronunciamenti cautelari di questo Consiglio di Stato e a distanza di oltre trent'anni dall'entrata in vigore della l. n. 580/1993; questa tempistica suggerisce, ragionevolmente, che il legislatore non abbia tanto perseguito l'intento di correggere un'imperfezione del dato normativo (che, infatti, non è stato modificato, e, invero, neppure aveva palesi imperfezioni) né di stabilire una interpretazione più aderente alla volontà originaria del legislatore (che, invero, non aveva espresso alcun preciso precetto in ordine alla tematica oggetto del contenuto della norma interpretativa, limitandosi, come spiegato, a rinviare, per i criteri alla previsione del Regolamento da adottare ai sensi dell'art. 12, comma 4, della l. n. 580/1993), quanto quello di incidere sui giudizi in corso; tale prospettazione è confermata anche dalle modalità con le quali il legislatore è intervenuto, adottando una norma interpretativa con efficacia retroattiva, e, quindi, incidente anche sulle fattispecie pregresse; infine, va evidenziato come l'intervento sia stato attuato mediante l'inserzione della norma in sede di conversione di un decreto-legge di particolare rilievo (come il c.d. mille-proroghe), e, quindi, salendo per così dire su un treno in corsa e “sfruttando” un canale

legislativo mediante il quale la riflessione del Parlamento è già, ordinariamente, compressa, e lo è – a maggior ragione – nel caso di un decreto connotato dalla ratio unitaria “di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento” (Corte cost., 9 dicembre 2022, n. 245, cit.).

- in ultimo, il legislatore non ha indicato e non sono, comunque, evincibili le circostanze eccezionali o le ragioni di interesse generale che avrebbero imposto un simile intervento; al contrario, deve ribadirsi come si tratti di un precetto rimasto immutato per oltre trent'anni, e deve, altresì, evidenziarsi come, a parere del collegio, non vi fossero ragioni di interesse generale per intervenire tenuto conto, *ex aliis*, nella non prevedibilità dell'intervento e della portata della normativa che ha, esclusivamente, finito per incidere sui presenti giudizi; ciò è dimostrato anche da un'analisi complessiva della vicenda; e, infatti, se davvero vi fossero state ragioni di interesse generale, non si comprenderebbe, allora, la ragione per la quale il legislatore – dopo aver abrogato la norma interpretativa – non sia, successivamente, intervenuto per regolare la situazione con altra norma, mantenendo un sistema che appare, nel complesso, irrazionale, considerato che fino all'entrata in vigore della l. n. 18/2024 l'interpretazione dell'art. 12 della l. n. 580/1993 è stata rimessa, in modo del tutto fisiologico, agli organi giurisdizionali; che dopo l'entrata in vigore di tale legge e fino all'entrata in vigore della l. 56/2024 è stata imposta l'interpretazione voluta dal legislatore ma con valenza retroattiva; che con l'entrata in vigore della l. n. 56/2024 queste esigenze imperative a fondamento dell'intervento sembrano essere cessate, atteso anche che non si è, ulteriormente, intervenuti neppure modificando le disposizioni del decreto del Ministero dello sviluppo economico, 4 agosto 2011 n. 156, riespandendo, quindi, il potere interpretativo del giudice;

b5) in conclusione, ad avviso del collegio, l'intervento normativo sarebbe stato calibrato e realizzato, esclusivamente, per incidere sulle vicende relative alle Camere di commercio della Campania;

c) quanto alla terza delle q.l.c. prospettate, si osserva che:

c1) la complessiva operazione normativa posta in essere dal legislatore comporta che:

- l'interpretazione del testo normativo di cui all'art. 12 della l. n. 580/1993 è stata rimessa, in modo del tutto fisiologico, agli organi giurisdizionali fino alla data di entrata in vigore della l. 23 febbraio 2024, n. 18;

- dall'entrata in vigore di tale legge e fino al 29.4.2024 il testo è stato reso indisponibile all'interpretazione e, quindi, per un periodo temporale di due mesi il legislatore ha imposto un vincolo interpretativo, operante, tuttavia, anche per le situazioni pregresse ancora *sub iudice*;

- dal 29.4.2024 il vincolo interpretativo è stato rimosso ma –in ragione di quanto ritenuto da Corte cost., 26 febbraio 2020 n. 33, in *Foro it.*, 2020, I, 1097 – solo per il futuro, in difetto di previsione che facesse retroagire l'effetto abrogativo;

c2) questo sistema appare, del tutto irrazionale, non comprendendosi le obiettive ragioni per le quali introdurre un vincolo interpretativo di una norma vigente da oltre trent'anni per un periodo limitato ad appena due mesi, ma con effetti necessariamente retroattivi (stante la sua natura interpretativa e in conformità, sul punto, all'insegnamento di Corte cost., 5 aprile 2012, n. 78, cit.; per il diverso avviso di altra parte della giurisprudenza sulla portata non necessariamente retroattiva della norma interpretativa, si veda: Cass. civ., sez. lav., 7 luglio 1992, n. 8237, in *Foro it.*, rep. 1992, *Previdenza e assistenza sociale*, n. 278; Cass. civ., sez. lav., ord., 10 febbraio 1994 n. 107, in *Foro it.*, 1994, I, 1025, con nota di GENTILE; si veda, inoltre, Corte cost., 25 febbraio 2002 n. 29 che pare postulare la non necessaria retroattività della legge di interpretazione autentica nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità della norma oggetto di quel giudizio nella sola parte in cui "estende anche al passato l'interpretazione autentica");

c3) non pare razionale e logico eliminare questo vincolo interpretativo ma solo per il futuro, disarticolando, pertanto, il sistema e determinando un differente trattamento per situazioni omologhe, atteso che le procedure di rinnovo ricomprese nel periodo di applicazione della norma interpretativa saranno regolate dal precetto come interpretato dal legislatore, mentre altre vicende (come quelle che hanno interessato la Camera di commercio di Napoli, nonché, in ipotesi, situazioni future) saranno, invece, rimesse all'interpretazione del giudice, con esiti astrattamente differenti, come, invero, dimostrato proprio dalle diverse conclusioni delle vicende relative alla Camera di commercio di Napoli rispetto a quella all'attenzione del collegio;

d) quanto alla quarta delle q.l.c. prospettate, si osserva che la stessa è stata prospettata da una delle parti con riguardo all'art. 12 della l. n. 580 del 1993 qualora "depurato" dal vincolo interpretativo e laddove lo stesso dovesse essere interpretato, nel solco della giurisprudenza della sesta sezione del Consiglio di Stato, nel senso che si debba dare rilievo, ai fini della rappresentatività, alla soggettività giuridica o alla legale rappresentanza dell'associazione e non alla sua articolazione organizzativa, giungendo, per l'effetto, a precludere ad una associazione rappresentativa delle imprese di concorrere al processo di formazione delle Camere di commercio sol perché dotata di una soggettività che non è né nazionale né provinciale, ma è interprovinciale o regionale; detta lettura, ad avviso del collegio, sarebbe contraria agli artt. 2, 3, 18 e 97 della Costituzione atteso che:

d1) quanto al *tertium comparationis*, "sarebbe irragionevole e ingiustificatamente discriminatorio il trattamento riservato alle associazioni con soggettività regionale o interprovinciale rispetto a quello delle associazioni con soggettività nazionale" (Cons. Stato, sez. V, 10 novembre 2022, n. 9876);

d2) "il diritto di Confcommercio Campania a partecipare alla procedura di rinnovo, al fine di consentire la rappresentatività delle imprese ad essa associate, trova fondamento di norme e principi costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo non solo come singolo

ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18)” (sempre Cons. Stato, sez. V, 10 novembre 2022, n. 9876, cit.).

IV. – Si segnala per completezza quanto segue:

- e) sulla natura giuridica delle Camere di commercio e sul sistema retributivo dei dipendenti v. da ultimo Cass. civ., sez. lav., n. 36211 del 2023 e n. 33975 del 2023 in *Foro it.*, 2024, I, 78 con nota di A. PALMA; sul sistema di finanziamento delle Camere di commercio v. Corte cost. n. 210 del 2022 in *Foro it.*, 2023, I, 1400 con nota di G. D’AURIA.

