Numero 01329/2024 **e data** 30/10/2024 **Spedizione**

Firmato digitalmente

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 16 ottobre 2024

NUMERO AFFARE 01246/2024

OGGETTO:
Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Richiesta di parere sull'applicabilità dell'art. 5, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 alle Camere di commercio;

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 19102 del 18 settembre 2024, con la quale il Ministero delle Imprese e del Made in Italy ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;
Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Eugenio Tagliasacchi;

Premesso in fatto:
1. Con nota prot. n. 19102 del 18 settembre 2024 il Ministero delle Imprese e del Made in Italy ha trasmesso a questo Consiglio di Stato la '*Richiesta di parere sull'applicabilità dell'art. 5, comma 9, del D.L.vo 6 luglio 2012, n. 95 alle Camere*

di commercio", premettendo che, con missiva indirizzata agli Uffici legislativi del Dipartimento per la funzione pubblica e del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, la Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere) aveva, a sua volta, chiesto chiarimenti circa l'applicabilità della disposizione in esame e che un identico quesito era stato formulato anche dalla Camera di commercio di Cagliari e Oristano, con missiva indirizzata al Ministero dell'economia e delle finanze.

2. A favore della tesi dell'inapplicabilità del divieto – sostenuta da Unioncamere, dalla Camera di Commercio di Cagliari e Oristano e dall'Ufficio legislativo del Dipartimento della Funzione Pubblica (cfr. nota prot. 555-P-27 del 27 giugno 2023) – deporrebbe la considerazione che la *ratio* della disposizione in questione dovrebbe essere individuata nell'esigenza di assicurare il contenimento della spesa pubblica, con la conseguenza che le Camere di commercio sarebbero sottratte all'applicazione del divieto poiché, a differenza degli altri enti, esse non gravano sulla finanza pubblica, in ragione della loro autonomia finanziaria e, quindi, dell'assenza di finanziamenti statali.

2.1. A sostegno di tale tesi viene altresì richiamata la sentenza della Corte Costituzionale n. 210 del 2022, la quale ha ritenuto irragionevole l'applicazione alle Camere di commercio delle disposizioni relative all'obbligo di riversare al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dalle regole di contenimento della spesa, in considerazione della peculiare autonomia finanziaria propria delle Camere stesse, rafforzata, peraltro, dall'art. 1, comma 1, lettera r), del d.lgs. n. 219 del 2016, per il cui tramite è venuta meno la previsione che contemplava, tra le fonti di finanziamento delle Camere di commercio, anche le entrate e i contributi derivanti da leggi statali e regionali.

2.2. Sotto un diverso profilo, ad avviso di Unioncamere, l'inapplicabilità del divieto sarebbe altresì coerente con la riforma del sistema delle Camere di commercio, sistema originariamente disciplinato dalla l. 29 dicembre 1993, n. 580 e poi

modificato dal d.lgs. n. 219 del 2016, con cui, da un lato, è stata attuata una significativa riduzione del numero dei componenti dei Consigli e delle Giunte e, dall'altro lato, è stata prevista la gratuità degli incarichi degli organi delle Camere di commercio. Tuttavia, con l'art. 1, comma 25-*bis*, del d.l. n. 228 del 2021 (cd. Milleproroghe 2022), convertito con modificazioni, dalla l. n. 15 del 2022, è stata superata la gratuità di tutti gli incarichi dei componenti degli organi delle Camere di commercio e l'individuazione dei criteri per la determinazione del trattamento economico degli amministratori camerali è stata demandata a un decreto del Ministro delle imprese e del Made in Italy di concerto con il Ministro dell'economia.

Considerato in diritto:

1. La Sezione – premesso che la norma *de qua* è contenuta in un decreto legge, e non già in un decreto legislativo, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012 – osserva anzitutto che essa pone un divieto per le pubbliche amministrazioni di conferire incarichi a titolo oneroso a soggetti collocati in quiescenza.

Infatti essa (con la puntualizzazione che, come riconosciuto anche dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, il riferimento al decreto legislativo n. 165 del 2011 è un mero refuso dovendosi intendere, per contro, richiamato il d.lgs. n. 165 del 2001) così dispone: "È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli

enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia. Per le fondazioni lirico-sinfoniche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310, il divieto di conferimento di incarichi si applica ai soggetti di cui al presente comma al raggiungimento del settantesimo anno di età".

2. Posto che, come già rilevato, il quesito riguarda l'applicabilità della citata disposizione alle Camere di commercio e concerne, quindi, la possibilità di erogare compensi ai componenti degli organi delle stesse che risultino collocati in quiescenza, la Sezione reputa che sussistano una pluralità di ragioni che depongono per l'applicabilità della disposizione in questione anche alle Camere di commercio e, in particolare, all'incarico di amministratore camerale.

2.1. In primo luogo, assume rilievo il tenore letterale della disposizione, per un duplice ordine di ragioni.

2.1.1. Sotto un primo profilo, ad avviso della Sezione, da un punto di vista strettamente letterale, non sono consentite soluzioni interpretative suscettibili di escludere le Camere di commercio dall'ambito di applicazione della norma, poiché, diversamente opinando, si realizzerebbe *in parte qua* un'inammissibile *interpretatio abrograns* della disposizione medesima.

A tale proposito, infatti, si deve rilevare che il divieto risulta riferito, in primo

luogo, alle amministrazioni di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 e le Camere di commercio sono espressamente qualificate come pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 1, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui: '*Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni*".

Conseguentemente, alla luce del tenore letterale della disposizione, deve ritenersi che il divieto si applichi espressamente anche alle Camere di commercio.

2.1.2. Sotto un secondo profilo, l'art. 5 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, al primo comma, prevede che il divieto si applichi anche "*alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*".

Al riguardo, la Sezione osserva che le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e le loro unioni regionali sono presenti anche in tale elenco, ossia nel c.d. "conto economico dello Stato", con la conseguenza che, anche per questa ulteriore ragione, esse ricadono nell'ambito di applicazione della disposizione.

2.2. In secondo luogo, chiarito il perimetro di applicazione della disposizione da un punto di vista letterale, la Sezione ritiene necessarie alcune precisazioni anche relative alla *ratio* – o, meglio, alle *rationes* – poste a fondamento del divieto in argomento.

2.2.1. Come rilevato in precedenza, secondo una tesi, poiché la *ratio* dell'art. 5 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 sarebbe volta ad assicurare il contenimento della spesa pubblica, il divieto previsto dalla norma non sarebbe riferibile alle Camere di commercio, dal momento che esse non gravano sul bilancio dello Stato: tale tesi, tuttavia, non può essere condivisa.

2.2.2. Da un primo angolo prospettico si osserva che non è condivisibile la tesi secondo cui le Camere di commercio sarebbero del tutto sottratte al generale dovere di concorrere al contenimento della spesa pubblica. A tale proposito, come rilevato dalla Ragioneria generale dello Stato nella nota prot. 187976 del 22 luglio 2024, di risposta al quesito formulato dalla Camera di commercio di Cagliari e Oristano, tutti gli enti presenti nell'elenco ISTAT sono in quanto tali – e a prescindere dalla loro eventuale autonomia finanziaria rispetto ai trasferimenti statali – destinatari delle norme di finanza pubblica e in particolare di quelle sul contenimento della spesa. Del resto, proprio la sentenza della Corte Costituzionale n. 210 del 2022, sopra richiamata, non ha escluso *in toto* la possibilità di imporre regole di contenimento della spesa pubblica anche alle Camere di commercio, avendo viceversa affermato che: "*Seppure l'imposizione di regole di contenimento della spesa può ritenersi appropriata alle finalità degli interventi legislativi in esame, operati in contesti di grave crisi economica, non appare altrettanto congruente con le finalità dell'intervento l'obbligo di riversamento di tali risparmi al bilancio dello Stato, vanificando lo sforzo sostenuto dalle Camere di commercio nel conseguire detti risparmi e lasciando invariato il saldo complessivo della spesa consolidata. L'equilibrio della finanza pubblica allargata non può essere realizzato attraverso lo "sbilanciamento" dei conti delle Camere di commercio. È di tutta evidenza, difatti, come realizzare un punto di equilibrio macroeconomico attraverso il correlato squilibrio del sistema camerale costituisca una intrinseca irragionevolezza*".

Da ciò si evince infatti, che, secondo la Corte Costituzionale, le Camere di commercio non sono estranee all'obiettivo di realizzare l'equilibrio "*della finanza pubblica allargata*".

2.2.3. Inoltre, sotto altro concorrente profilo, non può non rilevarsi che l'impossibilità di realizzare una delle *rationes* poste a fondamento della disposizione non sarebbe comunque di per sé sufficiente per superare

l'inequivocabile tenore letterale della disposizione medesima, sopra precisato.

2.2.4. Infine – e in ogni caso – l'esigenza di contenimento della spesa pubblica non rappresenta l'unica *ratio* della disposizione, dal momento che, come è stato osservato, la norma è volta anche a favorire il ricambio generazionale e il trasferimento delle competenze nei posti apicali, essendo dunque – come precisato dalla circolare n. 6 del 2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione – espressione "*di un indirizzo di politica legislativa volto ad agevolare il ricambio e il ringiovanimento del personale delle pubbliche amministrazioni*".

Più in generale, ad avviso della Sezione, la disposizione risulta anche riconducibile al principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., in quanto appare idonea a evitare possibili forme di abuso, che astrattamente si potrebbero configurare.

3. In conclusione ritiene la Sezione che, alla luce delle considerazioni che precedono, il divieto previsto dall'art. 5 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, debba essere applicato anche alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

P.Q.M.

La Sezione esprime il parere che il divieto previsto dall'art. 5 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, debba essere applicato anche alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

L'ESTENSORE
Eugenio Tagliasacchi

IL PRESIDENTE
Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO

Maria Grazia Salamone