

N. \_\_\_\_/\_\_\_\_REG.PROV.COLL.  
N. 00487/2022 REG.RIC.  
N. 00488/2022 REG.RIC.  
N. 00489/2022 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA**

**Sezione giurisdizionale**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA NON DEFINITIVA**

sul ricorso numero di registro generale 487 del 2022, proposto da Ministero dello sviluppo economico, Regione Siciliana - Presidenza, Regione Sicilia - Assessorato - attività produttive, Giunta di governo della Regione Siciliana, Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regione e Province Autonome, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale, 6;

***contro***

Camera di Commercio del Sud Est Sicilia, Riccardo Galimberti, Giosuè Catania e Sebastiano Molino, rappresentati e difesi dall'avvocato Agatino Cariola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Catania, via Gabriello Carnazza, 51;

***nei confronti***

Camera di commercio di Catania, Camera di commercio di Agrigento,

Caltanissetta, Trapani, Ragusa e Siracusa e Rosario Di Bennardo, non costituiti in giudizio;

Unione regionale delle Camere di commercio industria artigianato agricoltura della Sicilia, non costituita in giudizio;

Massimo Conigliaro. in proprio e nella qualità di Commissario straordinario della Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, e Giuseppe Giuffrida in proprio e nella qualità di Commissario straordinario della Camera di commercio di Catania, rappresentati e difesi dall'avvocato Carmelo Barreca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 488 del 2022, proposto da Ministero dello sviluppo economico, Regione Siciliana - Presidenza, Regione Sicilia - Assessorato attività produttive, Giunta di governo della Regione Siciliana, Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Palermo, via Valerio Villareale, 6;

***contro***

Pietro Agen, Liberante Sandro Romano, Giuseppe Bulla, Antonino Giampiccolo, Vincenza Agata Privitera, Salvatore Guastella e Salvatore Antonio Christian Politino e Camera di commercio del Sud Est Sicilia, rappresentati e difesi dall'avvocato Agatino Cariola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Agatino Cariola in Catania, via Gabriello Carnazza, 51;

***nei confronti***

Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Catania, Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Ragusa, Siracusa, Agrigento, Caltanissetta e Trapani e Unione Regionale delle Camere di Commercio Industria

Artigianato Agricoltura della Sicilia, non costituite in giudizio;

Massimo Conigliaro. in proprio e nella qualità di Commissario straordinario della Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, e Giuseppe Giuffrida in proprio e nella qualità di Commissario straordinario della Camera di commercio di Catania, rappresentati e difesi dall'avvocato Carmelo Barreca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 489 del 2022, proposto da

Ministero dello sviluppo economico, Regione Siciliana - Presidenza, Regione Siciliana - Assessorato regionale alle attività produttive, Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, Giunta di governo della Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Palermo, via Valerio Villareale, 6;

***contro***

Giuseppe Giannone, Filippo Guzzardi e Camera di Commercio del Sud Est Sicilia, rappresentati e difesi dall'avvocato Agatino Cariola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Agatino Cariola in Catania, via Gabriello Carnazza, 51;

***nei confronti***

Unione regionale delle Camere di commercio industria artigianato agricoltura della Sicilia, Camera di commercio di Siracusa, Ragusa, Agrigento, Trapani e Caltanissetta e Camera di Commercio di Catania, non costituite in giudizio;

Massimo Conigliaro. in proprio e nella qualità di Commissario straordinario della Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, e Giuseppe Giuffrida in proprio e nella qualità di Commissario straordinario della Camera di commercio di Catania, rappresentati e difesi dall'avvocato Carmelo Barreca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

quanto al ricorso n. 487 del 2022:

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) n. 1440/2022, resa tra le parti,

quanto al ricorso n. 488 del 2022:

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) n. 1438/2022, resa tra le parti,

quanto al ricorso n. 489 del 2022:

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) n. 1439/2022, resa tra le parti,

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Camera di commercio del Sud Est Sicilia, Riccardo Galimberti, Giosuè Catania, Sebastiano Molino, Pietro Agen, Liberante Sandro Romano, Giuseppe Bulla, Antonino Giampiccolo, Vincenza Agata Privitera, Salvatore Guastella e Salvatore Antonio Christian Politino, Giuseppe Giannone, Filippo Guzzardi, Massimo Conigliaro e Giuseppe Giuffrida;

Visti gli appelli incidentali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2022 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1. La controversia riguarda l'istituzione di due Camere di commercio, quella di Catania e quella di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, e la

nomina dei Commissari presso le stesse.

2. I signori Riccardo Galimberti, Giosuè Catania e Sebastiano Molino, nella qualità di componenti del consiglio della Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura del Sud Est Sicilia, hanno impugnato davanti al Tar Sicilia – Palermo il decreto del Ministro dello sviluppo economico, datato 19 gennaio 2022, di nomina dei Commissari presso le Camere di commercio di Catania e di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani e l'ivi richiamata nota 30 dicembre 2021 n. 120, con la quale il Presidente della Regione Siciliana ha designato i Commissari.

3. Con motivi aggiunti è stato gravato il decreto del Ministro dello sviluppo economico, datato 30 marzo 2022, di nomina dei Commissari presso le Camere di commercio di Catania e di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, e l'ivi richiamata nota 24 marzo 2022 n. 6275, con la quale il Presidente della Regione Sicilia ha designato i Commissari.

4. Il Tar, con sentenza 28 aprile 2022 n. 1440, ha dichiarato il ricorso introduttivo improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse e ha accolto il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annullato il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 30 marzo 2022. In parte motiva si legge altresì che sono stati respinti “*gli altri motivi del ricorso per motivi aggiunti*”.

5. La sentenza è stata appellata davanti a questo CGARS dal Ministero dello sviluppo economico, dalla Presidenza e dall'Assessorato delle attività produttive della Regione Siciliana e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano con ricorso n. 487 del 2022.

6. I signori Riccardo Galimberti, Giosuè Catania e Sebastiano Molino hanno proposto appello incidentale.

7. I signori Pietro Agen, Liberante Sandro Romano, Giuseppe Bulla, Antonio Giampiccolo, Vincenza Agata Privitera, Salvatore Guastella e Salvatore Antonio Christian Politino, nella qualità di componenti del consiglio della Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura del Sud Est Sicilia, hanno impugnato i suddetti atti davanti al Tar Sicilia – Palermo con ricorso in

riassunzione (il ricorso era già stato promosso avanti al Tar Lazio) e motivi aggiunti.

8. Il Tar, con sentenza 28 aprile 2022 n. 1438, ha dichiarato il ricorso introduttivo improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse e ha accolto il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annullato il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 30 marzo 2022. In parte motiva si legge altresì che sono stati respinti “*gli altri motivi del ricorso per motivi aggiunti*”.

9. La sentenza è stata appellata davanti a questo CGARS dal Ministero dello sviluppo economico, dalla Presidenza e dall'Assessorato delle attività produttive della Regione Siciliana e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano con ricorso n. 488 del 2022.

10. I signori Pietro Agen, Liberante Sandro Romano, Giuseppe Bulla, Antonio Giampiccolo, Vincenza Agata Privitera, Salvatore Guastella e Salvatore Antonio Christian Politino hanno proposto appello incidentale.

11. I signori Giuseppe Giannone e Filippo Guzzardi, nella qualità di componenti del consiglio della Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura del Sud Est Sicilia, hanno impugnato i suddetti atti davanti al Tar Sicilia – Palermo con ricorso introduttivo e successivi motivi aggiunti.

12. Il Tar, con sentenza 28 aprile 2022 n. 1439, ha dichiarato il ricorso introduttivo improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse e ha accolto il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annullato il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 30 marzo 2022. In parte motiva si legge altresì che sono stati respinti “*gli altri motivi del ricorso per motivi aggiunti*”.

13. La sentenza è stata appellata davanti a questo CGARS dal Ministero dello sviluppo economico, dalla Presidenza e dall'Assessorato delle attività produttive della Regione Siciliana e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano con ricorso n. 489 del 2022.

14. I signori Giuseppe Giannone e Filippo Guzzardi hanno proposto appello

incidentale.

15. Nel corso del giudizio si sono costituiti la Camera di commercio del Sud Est Sicilia e i signori Giuseppe Giuffrida e Massimo Conigliaro, rispettivamente commissari della Camera di commercio di Catania e della Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Agrigento, Caltanissetta e Trapani.

16. All'udienza del 15 dicembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

17. I ricorsi nn. 487, 488 e 489 del 2022 sono riuniti per ragioni di connessione oggettiva, riguardando i medesimi provvedimenti.

### *Piano dell'esposizione*

18. La presente pronuncia è così articolata:

- scrutinio delle questioni pregiudiziali;
- scrutinio degli appelli principali;
- scrutinio di tutti i motivi dedotti con gli appelli incidentali salvo il motivo afferente alla questione di legittimità costituzionale e il motivo sulle spese e il contributo;
- valutazione della questione di legittimità costituzionale sotto il profilo della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

### *Questioni pregiudiziali*

19. In via pregiudiziale si scruta l'eccezione, dedotta con l'appello incidentale, di inammissibilità dell'appello proposto dall'Avvocatura erariale per la diversità di posizioni tra il Ministero dello sviluppo economico (d'ora innanzi anche Mise o Ministero) e la Regione Siciliana, da una parte, e la Conferenza Stato-Regioni dall'altra.

L'Avvocatura dello Stato ha proposto gravame avverso le sentenze Tar Sicilia nn. 1438, 1439 e 1440 del 2022, per conto del Ministero dello sviluppo economico, della Presidenza della Regione Siciliana, dell'Assessorato delle attività produttive della Regione Siciliana, della Giunta della Regione Siciliana e della Conferenza

permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Ad avviso dell'appellante incidentale, l'Avvocatura non potrebbe sostenere contemporaneamente le ragioni dell'accentramento statale e le ragioni dell'autonomia regionale e funzionale (della Conferenza). Da ciò il conflitto insanabile nella posizione dell'Avvocatura appellante, la quale ha trascurato nel suo atto di appello le ragioni della Conferenza.

19.1. L'eccezione è infondata.

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, meglio conosciuta come Conferenza Stato-Regioni, rappresenta la sede di confronto e coordinamento tra le prerogative dello Stato e quelle delle Regioni. Non è un ente dotato di soggettività giuridica.

Non si ravvisano pertanto i presupposti del conflitto di interessi dedotto avverso l'appello proposto dall'Avvocatura dello Stato.

20. Si scruta altresì in via pregiudiziale l'eccezione, dedotta con appello incidentale, di omessa notifica dell'appello erariale in unica copia al procuratore costituito per più parti e per più enti (ex consiglieri, Camera di commercio Sud Est Sicilia, Unioncamere Sicilia) anziché di un numero di copie pari ai soggetti rappresentati.

20.1. L'eccezione è infondata.

Secondo la giurisprudenza civile è valida la notifica dell'impugnazione eseguita mediante consegna di una sola copia all'unico difensore costituito in rappresentanza da più parti: *“La notificazione dell'atto d'impugnazione eseguita presso il procuratore costituito per più parti, mediante consegna di una sola copia (o di un numero inferiore), è valida ed efficace sia nel processo ordinario che in quello tributario, in virtù della generale applicazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo, alla luce del quale deve ritenersi che, non solo, in ordine alle notificazioni endoprocessuali, regolate dall'art. 170 c.p.c., ma anche per quelle disciplinate dall'art. 330 comma 1, c.p.c., il procuratore costituito non è*



*un mero consegnatario dell'atto di impugnazione, ma ne è il destinatario” (Cass. civ., sez. II, 29 settembre 2020 n. 20527).*

Anche nella giurisprudenza amministrativa *“quanto al profilo relativo alla notifica di un'unica copia dell'atto di appello, [...] costituisce oramai jus receptum l'orientamento giurisprudenziale che prevede questa possibilità allorché gli appellati erano costituiti, in primo grado, con il patrocinio di un unico difensore”*. Principi di economia di mezzi e di snellezza delle procedure depongono per una simile conclusione, considerato che non può predicarsi alcun concreto pregiudizio per il diritto di difesa degli appellati, scaturente dalla notifica di una sola copia dell'atto di appello, in luogo di una moltitudine di atti, per quanti sono i soggetti intimati in giudizio. È quindi *“valida la notificazione dell'appello effettuata in unica copia presso il procuratore costituito nonostante la pluralità di parti. In forza dell'art. 330, comma 1, cod. proc. civ., il procuratore costituito è il destinatario (non il consegnatario) della notificazione dell'impugnazione, perché la norma risponde all'esigenza che le parti vengano a conoscenza dell'atto di impugnazione attraverso il loro difensore, in quanto soggetto professionalmente qualificato. Anche in caso di pluralità delle parti, il destinatario della notifica è dunque unico. Ne consegue la validità della notificazione effettuata mediante consegna di una sola copia”* (Cons. St., sez. IV, 22 maggio 2020 n. 3243).

In ogni caso, la costituzione del difensore per conto di tutte le parti (in tesi) lese dalla notifica di una sola copia sana l'eventuale vizio della notifica per avvenuto raggiungimento dello scopo.

### *Esame degli appelli principali*

21. Passando al merito, si premette che il Tar, con le sentenze gravate, ha accolto la prima censura contenuta nei motivi aggiunti, la cui statuizione è stata impugnata con i tre ricorsi in appello presentato dal Mise, nn. 487, 488 e 489 del 2022.

Con i tre ricorsi in appello è stata quindi gravata unicamente detta statuizione, rispetto alla quale il Mise è risultato soccombente (mentre con gli appelli

incidentali sono stati impugnati i capi delle sentenze con i quali il tar ha respinto le ulteriori censure dedotte con i motivi aggiunti in primo grado).

Non è stata invece gravata la declaratoria di improcedibilità del ricorso introduttivo.

Oggetto del contendere è quindi il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 30 marzo 2022, di istituzione della Camera di commercio di Catania e della Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani e nuova nomina dei Commissari presso le stesse, in applicazione dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021, convertito in legge n. 106 del 2021, e modificato dall'art. 28 comma 3-bis del d.l. n. 152 del 2021, convertito in legge n. 233 del 2021, e dall'art.1 comma 25-quater del d.l. n. 228 del 2021, convertito in legge n. 15 del 2022, e, successivamente, quanto al termine del 31 dicembre 2022, contenuto nel comma 1, dall'art. 12 comma 4 del d.l. n. 198 del 2022, convertito in legge n. 14 del 2023, che lo ha portato al 31 dicembre 2023.

È impugnata anche la nota 24 marzo 2022 n. 6275, con la quale il Presidente della Regione Sicilia ha designato i Commissari, richiamata nelle premesse del decreto.

La disposizione, di cui il Ministero ha fatto applicazione, l'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021 *ratione temporis* vigente, stabilisce, al comma 1, che *“La Regione siciliana, in considerazione delle competenze e dell'autonomia ad essa attribuite, può provvedere, entro il 31 dicembre 2022, a riorganizzare il proprio sistema camerale, anche revocando gli accorpamenti già effettuati o in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nel rispetto degli indicatori di efficienza e di equilibrio economico nonché del numero massimo di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura previsto dall'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, e assicurando alle camere di commercio di nuova costituzione la dotazione finanziaria e patrimoniale detenuta da quelle precedentemente esistenti nella medesima circoscrizione territoriale”*.

Nel comma 2 è contenuto il regime transitorio, in forza del quale, *“Nelle more*

*dell'attuazione della disposizione di cui al comma 1”, “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”.*

Da ultimo il comma 3 prevede che *“Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.*

Pertanto, mentre con il primo comma si riconosce alla Regione Siciliana, in considerazione delle competenze e dell'autonomia ad essa attribuite, il potere di riorganizzare entro il 31 dicembre 2022 (attualmente 31 dicembre 2023) il proprio sistema camerale, con il secondo comma, la cui attuazione è oggetto della presente controversia, si prevede, nelle more della riorganizzazione, l'istituzione di due nuove camere di commercio: la *“camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Catania”* e la *“camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani”*, i cui organi straordinari, un commissario per ciascuna neo istituita camera, sono nominati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il Presidente della Regione Siciliana, con conseguente decadenza degli organi delle camere di

commercio accorpate e ridefinite.

Fino all'entrata in vigore dell'art. 54-ter e dei decreti di cui alla presente controversia il sistema camerale siciliano era organizzato, per quanto qui di specifico interesse, su due camere di commercio, la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Agrigento, Caltanissetta e Trapani, istituita con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 21 aprile 2015, e la Camera di Commercio, industria, artigianato e agricoltura di Catania, Ragusa e Siracusa della Sicilia Orientale, istituita con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 25 settembre 2015.

Quest'ultima ha poi modificato la propria denominazione in "*Camera di Commercio industria Artigianato e Agricoltura del Sud Est Sicilia*" (deliberazione 14 dicembre 2018 n. 12 del Consiglio camerale).

La presente controversia attiene alla riorganizzazione delle suddette Camere di commercio, avvenuta, in applicazione del comma 2 dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021, attraverso l'istituzione della Camera di commercio di Catania, da un lato, e della Camera di commercio delle restanti province di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani.

22. Premesso ciò, con unico motivo il Ministero ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto che il Ministero, in sede di istituzione delle nuove Camere di commercio, avrebbe dovuto disciplinare il fenomeno successorio tra le vecchie camere di commercio, costituite da Catania, Ragusa e Siracusa da un lato e Agrigento, Caltanissetta e Trapani dall'altro, e quelle di nuova costituzione.

22.1. Il motivo è fondato.

22.2. Secondo il Tar, "*– anche a ritenere, come dedotto dalla difesa dei commissari e del Ministero, che nel caso in esame venga in rilievo un fenomeno di successione a titolo universale (pur in presenza, per vero, di uno scorporo dell'unica preesistente Camera) – tale fenomeno successorio non esclude tuttavia che lo stesso debba essere oggetto di regolamentazione, come del resto indirettamente*

*confermato dall'ultima parte del primo comma dell'art. 54 ter".*

La motivazione prosegue evidenziando che *"a fronte di un vuoto normativo"*, va applicata *"in via analogica"* la disciplina contenuta nella l. n. 580 del 1993, richiamata nell'art. 2 comma 3 del decreto impugnato, per quanto attiene alle sedi, che disciplina la successione tra le camere di commercio, secondo quanto disposto dall'art. 1 commi 5-bis e 5-ter della legge n. 580 del 1993.

Sul punto il Giudice di primo grado ha osservato che *"la legge generale disciplina il fenomeno successorio pur in presenza di una situazione più semplice e lineare di quella oggetto del contendere, consistente nell'accorpamento delle camere (v. art. 1 cit.); laddove, con l'attuazione dell'art. 54 ter co. 2 viene in rilievo il fenomeno per certi versi opposto, di "smembramento" dell'unica Camera, come sopra rilevato.*

*Pertanto, la legge generale sulle camere di commercio, a fronte di una situazione meno complessa (quale quella di accorpamento di circoscrizioni territoriali o modifiche delle circoscrizioni) prevede degli atti di trasferimento gratuito di carattere patrimoniale (compresi quelli di cessione e conferimento di immobili e partecipazioni) connessi alle operazioni di accorpamento delle camere nelle more della costituzione del consiglio della nuova camera (v. l'art. 1, co.5 bis, della l.n.580/1993). Non si comprenderebbe, pertanto, per quale ragione, in presenza di una situazione più complessa, non sarebbe necessario disciplinare il fenomeno successorio".*

22.3. La circostanza che il decreto impugnato, di istituzione delle due Camere di commercio richiamate e di nomina dei Commissari presso le Camere di commercio di Catania e di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, non regoli la successione dei rapporti giuridici e patrimoniali esistenti non vale a determinare l'illegittimità di detta nomina.

In primo luogo non si può escludere che detta regolamentazione possa essere contenuta in altro provvedimento. Invero 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.

Neppure la disposizione recata dall'art. 1 comma 5-ter della legge 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 il caso in esame, nel quale non vi è stato accorpamento né modifica delle circoscrizioni delle camere di commercio, e, in ogni caso, la regola che detta è una 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. Non può ritenersi, anche per le ragioni di seguito esposte, relative alle esigenze 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 (su cui *infra*) e alla dotazione finanziaria.

Peraltro, l'art. 1 comma 5-ter della legge n. 580 del 1993 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.

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 successivamente all'adozione dei provvedimenti qui impugnati

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.

Si aggiunge, 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.

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.

Di solito i casi di successione fra enti pubblici sono regolati espressamente e specificamente dal legislatore pubblico.

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 del 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”*, mentre per la riorganizzazione disposta nelle more ai sensi del secondo comma nulla ha previsto con riferimento alla ripartizione delle risorse.

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 viene in evidenza nella presente controversia e che costituisce espressione, come già detto, dei principi che governano la successione fra enti pubblici.

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.

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.

La giurisprudenza amministrativa ritiene infatti che *“in situazioni corrispondenti a riassetti 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. St., sez. VI, ordinanza 23 maggio 2018 n. 3086).

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., sez. L, 27 aprile 2016 n. 8377).

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., sez. L, 27 aprile 2016 n. 8377).

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 a disciplinare i rapporti giuridici e patrimoniali preesistenti, nonché la ripartizione delle risorse finanziarie.

La strumentalità di dette previsioni rende le stesse recessive rispetto al fenomeno successorio quale evento principale. Altrimenti si determina 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.

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.

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.

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 coerenza 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.

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), non inficia infatti la successione fra enti ma si riverbera unicamente sulla disciplina della dotazione finanziaria e patrimoniale.

In tale prospettiva, quindi, non è fondata l'eccezione di *“sopravvenuta carenza di*

*interesse alla decisione del ricorso di primo grado*”, peraltro dedotta dal Ministero con memoria 24 novembre 2022 in via subordinata rispetto all’argomentazione circa la non innovatività della previsione contenuta in detta disposizione (argomentazione qui accolta), derivante dal fatto che sono stati disciplinati gli aspetti patrimoniali della successione in punto di rapporti giuridici esistenti (art. 51-*bis* comma 1 del d.l. n. 50 del 2022), atteso l’irrilevanza di detti aspetti sulla legittimità degli atti funzionali alla successione nell’esercizio della funzione pubblica.

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.

22.4. Concludendo sull’appello principale, va riformato il capo della sentenza con il quale il Tar ha accolto la prima censura contenuta nei motivi aggiunti avverso il decreto del Ministro dello sviluppo economico, datato 30 marzo 2022, di istituzione delle Camere di commercio di Catania e di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani e di nomina dei relativi Commissari.

#### *Esame degli appelli incidentali*

23. Il Collegio, avendo accolto l’appello principale e, in riforma della sentenza gravata, respinta quindi la censura accolta dal Tar (la prima dedotta con i motivi aggiunti), scruta le ulteriori doglianze contenute nei motivi aggiunti, respinte dal giudice di primo grado e oggetto dei tre appelli incidentali qui all’esame.

24. Con un primo motivo gli appellanti incidentali hanno dedotto l’erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar non ha ritenuto illegittimo il decreto 30 marzo 2022 per violazione del decreto CGARS n. 93 del 2022 e dell’ordinanza Tar Sicilia

n. 201 del 2022, per difetto di istruttoria e di motivazione, violazione del diritto alla tutela giurisdizionale, eccesso di potere per lo sviamento della funzione pubblica.

24.1. Il motivo è infondato.

24.2. Il decreto del CGARS n. 93 del 2022 e l'ordinanza cautelare del Tar n. 201 del 2022 hanno sospeso, in via interinale, gli effetti del decreto 19 gennaio 2022, producendo effetti fino alla pronuncia della sentenza, che ha dichiarato improcedibile il relativo ricorso in quanto il decreto 19 gennaio 2022 è stato annullato e sostituito dal decreto 30 marzo 2022, gravato con i motivi aggiunti.

Gli effetti delle pronunce cautelari, siano esse monocratiche o collegiali, si riverberano sul solo provvedimento al quale si riferiscono (fino alla definizione del ricorso), non impedendo il successivo esercizio della funzione amministrativa, specie allorquando esso è volto a superare le criticità rilevate dai provvedimenti interinali (nella specie la mancata istituzione delle Camere di commercio subentranti) e sempre che il potere non si sia esaurito.

Né rileva la circostanza che nel decreto del Mise 30 marzo 2022 sia citato il solo decreto CGARS n. 93 del 2022 e non anche l'ordinanza del Tar n. 201 del 2022, in quanto quest'ultima si limita a riprodurre il contenuto.

25. Con ulteriore motivo gli appellanti incidentali hanno dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar non ha accolto la censura relativa alla mancata indicazione, nel provvedimento 30 marzo 2022, dei presupposti dell'annullamento in autotutela del decreto 19 gennaio 2022.

25.1. Il motivo è infondato.

25.2. I presupposti del riesame in autotutela sono indicati attraverso il riferimento, contenuto nel decreto 30 marzo 2022, al decreto CGARS n. 93 del 2022, che appunta il *fumus* della concessione della misura cautelare sulla mancata istituzione delle nuove camere di commercio quale presupposto per la nomina dei relativi commissari straordinari.

Né esso richiede il rispetto di particolari garanzie partecipative.

Innanzitutto con detto decreto è ritirato un atto (in tesi) lesivo delle prerogative

degli appellanti incidentali, già ricorrenti in primo grado, cioè il decreto 19 gennaio 2022, tanto è vero che è stato impugnato dai medesimi con il ricorso introduttivo. La disciplina dettata dall'art. 21-novies della legge n. 241 del 1990 è invece funzionale a tutelare, o almeno a imporre di valutare, l'affidamento del privato circa il mantenimento degli effetti favorevoli derivanti dal provvedimento oggetto di riesame.

Quanto al contenuto, il decreto 30 marzo 2022 mira a superare le criticità evidenziate dalle pronunce cautelari, rispetto alle quali costituisce un provvedimento dovuto. Ai sensi dell'art. 112 comma 1 c.p.a. "*i provvedimenti del giudice amministrativo devono essere eseguiti dalla pubblica amministrazione*" e fra detti provvedimenti vi sono anche le pronunce cautelari. La particolarità, che non ne determina l'illegittimità, sta nel fatto che il decreto 30 marzo 2022, poi impugnato con i motivi aggiunti, produce effetti che vanno oltre l'ambito cautelare, tanto è vero che hanno determinato l'improcedibilità del ricorso avverso il decreto censurato con le pronunce cautelari. In tal senso l'Amministrazione si è accollata il rischio che la definizione del ricorso non fosse conforme al *decisum* cautelare, rischio controbilanciato dalla possibilità di impugnazione da parte dei soggetti interessati, che l'hanno infatti esercitata con i motivi aggiunti.

26. Con ulteriore motivo gli appellanti incidentali hanno dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar non ha accolto la censura incentrata sull'illegittimità della nota del Presidente della Regione Siciliana n. 6275 del 24 marzo 2022 per "*il lamentato contrasto con la deliberazione della Giunta Regionale n. 580 del 29 dicembre 2021*".

26.1. Il motivo è infondato.

26.2. L'art. 54-ter comma 2 d.l. n. 73 del 2021, di cui il decreto qui impugnato costituisce attuazione, prevede che il Ministro nomini "*un commissario per ciascuna delle predette nuove camere di commercio*" "*d'intesa con il Presidente della Regione Siciliana*".

Il decreto 30 marzo 2022 reca nel preambolo il riferimento alla nota 24 marzo 2022, con la quale il Presidente della Regione Siciliana ha significato al Ministero il proprio intendimento circa i nominativi da designare quali commissari straordinari.

In tal senso risulta rispettato l'*iter* procedimentale delineato dall'art. 54-ter comma 2 d.l. n. 73 del 2021.

La circostanza che sia stato adottato un ulteriore atto, la delibera di Giunta n. 580 del 29 dicembre 2021, non vale a determinare l'illegittimità del decreto 30 marzo 2022.

Essa innanzitutto si situa nel solco procedimentale delineato dal comma 1 dell'art. 54-ter d.l. n. 73 del 2021 (richiamato, infatti, nel preambolo della delibera n. 580 del 2021). Ciò è reso evidente dal fatto che nel preambolo della delibera n. 580 del 2021 si dà atto della decisione contenuta nella delibera n. 341 del 2021 di "*dare mandato all'Assessorato regionale delle attività produttive di porre in essere, in attuazione del comma 1 del predetto articolo 54-ter, le iniziative volte alla riorganizzazione delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Sicilia*".

La delibera n. 580 del 2021 non riguarda quindi la procedura di nomina qui controversa, posta in essere in attuazione della fattispecie di cui al successivo secondo comma

La circostanza che con la delibera n. 580 del 2021 si dia mandato ai commissari (evidentemente quelli nominati ai sensi del comma 2) di verificare la sostenibilità economico-finanziaria della proposta non inficia la legittimità degli atti compiuti ai fini della nomina di cui al comma 2, presupponendo piuttosto l'insediamento di detti commissari.

In ogni caso la delibera n. 580 del 2021 non presenta alcun contenuto prescrittivo, limitandosi a evidenziare dissenso rispetto alla riorganizzazione camerale siciliana e a formulare una proposta, peraltro non vincolante.

Da ultimo si rileva che è infondato il profilo di incompetenza del Ministro a

effettuare la nomina *de quo*.

L'art. 4 del d. lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che le generali competenze dei dirigenti “*possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative*”.

Nel caso di specie l'art. 54-ter comma 2 del d.l. n. 73 del 2021 stabilisce espressamente che i commissari straordinari delle neoistituite Camere di commercio siano nominati “*con decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il presidente della Regione siciliana, è nominato un commissario*”.

È quindi specificata la tipologia dell'atto di nomina, il decreto, e il soggetto che lo deve adottare, il Ministro.

Il decreto 30 marzo 2022 è stato appunto adottato dal Ministro: non si rinviene pertanto alcun profilo di incompetenza dell'organo emanante.

27. Con ulteriore motivo gli appellanti incidentali hanno dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar non ha riconosciuto ai ricorrenti il rimborso del contributo unificato per il ricorso introduttivo e per quello per motivi aggiunti e non ha condannato le Amministrazioni resistenti alle spese processuali.

27.1. Il motivo sarà deciso quando sarà definita la controversia, all'esito del giudizio di costituzionalità, in quanto la debenza del contributo unificato e delle spese di giudizio va stabilita secondo il criterio della soccombenza, la quale potrà essere accertata solo all'esito dell'incidente di costituzionalità.

#### *Questioni di legittimità costituzionale*

A) *Contrasto con l'art. 77 comma 2 Cost. per disomogeneità tra legge di conversione e decreto legge*

28. Con ulteriore motivo gli appellanti incidentali hanno riproposto la questione di legittimità costituzionale 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.

28.1. Si premette che il comma 2 dell'art. 54-ter è stato più volte modificato.

Inizialmente è stato modificato, prima dell'adozione dell'atto impugnato, dall'art.

28 comma 3-*bis* del d.l. n. 152 del 2021, convertito in legge n. 233 del 2021.

Le modifiche introdotte (soppressione delle parole “ad acta”, aggiunta della parola “nuove” dopo “delle predette” e aggiunta, nella parte finale, delle seguenti parole: “, 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”) riguardano, in particolare, la nomina dell’organo straordinario, mentre la questione di legittimità costituzionale è posta con riferimento all’istituzione delle due Camere di commercio controverse.

Dopo l’adozione del decreto impugnato, il comma 2 dell’art. 54-*ter* è stato ulteriormente modificato dall’art. 51-*bis* comma 1 del d.l. n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91 del 2022.

Neppure la modifica legislativa da ultimo riferita assume rilievo nell’ambito della questione di legittimità costituzionale, così come di seguito prospettata.

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” sono state sostituite dalle parole “camere di commercio oggetto di accorpamento” e dopo le parole “di comprovata esperienza professionale” sono state aggiunte le seguenti: “, 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”. Detta modificazione tende, nei termini già evidenziati nell’ambito dello scrutinio del relativo motivo d’appello, ad affrontare la tematica della successione fra enti, oggetto della censura accolta con le sentenze di primo grado.

Né la sostituzione delle parole “camere di commercio accorpate” con le parole “camere di commercio oggetto di accorpamento” assume una portata determinante nell’ambito della questione di rilevanza costituzionale di seguito illustrata, richiamandosi sul punto quanto illustrato *infra* in ordine alla qualificazione del



comma 2 dell'art. 54-ter in termini di legge-provvedimento.

29. La questione di costituzionalità è rilevante in quanto il decreto Mise 30 marzo 2022 costituisce attuazione del comma 2 dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021.

Se detta disposizione fosse costituzionalmente illegittima verrebbe meno la base normativa del provvedimento gravato, determinandone l'illegittimità.

Il comma 2 dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021 stabilisce che *“Nelle more dell'attuazione della disposizione di cui al comma 1, 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 oggetto di accorpamento [prima della modifica di cui al richiamato art. 51-bis comma 1 del d.l. n. 50 del 2022 “accorpate” in luogo di “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 [il periodo “che provvede ...” è stato aggiunto dall'art. 51-bis comma 1 del d.l. n. 50 del 2022]. 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”* (fra parentesi quadra sono state indicate le modifiche intervenute dopo l'adozione del qui

impugnato decreto 30 marzo 2022).

Il decreto Mise 30 marzo 2022 ha istituito, “*ai sensi dell’art. 54-ter, comma 2, del decreto-legge n. 73 del 2021*”, la Camera di commercio di Catania e la Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, oltre a nominare i relativi Commissari.

30. La questione di legittimità costituzionale, oltre che rilevante, è non manifestamente infondata.

31. Innanzitutto la disciplina censurata, inserita in sede di conversione in legge, è priva di omogeneità rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge originario. Pertanto il Collegio dubita della legittimità costituzionale della stessa rispetto all’art. 77 comma 2 della Costituzione.

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.

L'art. 77 comma 2 della Costituzione 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. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto: “*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).

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).

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”* (sentenza n. 226 del 2019).

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).

Il decreto legge 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”*, è un provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo.

Esso 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 attraverso l'introduzione di *“apposite e più incisive misure a sostegno dei settori economici e lavorativi più direttamente interessati dalle misure restrittive, adottate con i predetti decreti, per la tutela della salute in connessione al perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”* e di *“misure di sostegno alle imprese e all'economia, interventi a tutela del lavoro, della salute e della sicurezza, di garantire la continuità di erogazione dei servizi da parte degli Enti territoriali e di ristorare i settori maggiormente colpiti dall'emergenza epidemiologica Covid-19”*.

Non così l'art. 54-ter, e quindi, per quanto rilevante in questa sede, in particolare il comma 2, inserito nel corpo del d.l. n. 73 del 2021 dalla legge di conversione n. 106 del 2021. E ciò né dal punto di vista dell'oggetto, né dal punto di vista della finalità.

Dal punto di vista del contenuto l'art. 54-ter 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): rispetto a tale riorganizzazione camerale non si rinviene alcuna relazione con l'oggetto della normazione di cui al decreto-legge originario.

L'art. 54-*ter*, e in particolare il comma 2, 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. Che, anzi, in una situazione emergenziale, la riorganizzazione soggettiva degli enti pubblici che non trova causa nelle ragioni dell'emergenza rischia di compromettere, o quantomeno di rendere più complicata, l'erogazione del servizio, comportando comunque delle modificazioni e la necessità che i privati si adattino in una fase già complessa per la gestione della pandemia.

Non solo. La previsione controversa ha un oggetto definito, l'istituzione di due camere di commercio e la nomina dei relativi organi straordinari. Ha quindi un oggetto determinato, che coinvolge una sola regione, anzi, una parte del relativo territorio, diversamente da quanto avviene per le previsioni contenute nell'originario decreto-legge.

Dal punto di vista finalistico, le motivazioni della disciplina introdotta con l'art. 54-*ter* risultano differenti rispetto a quelle dell'originario decreto in quanto l'art. 54-*ter* non trova causa nelle difficoltà finanziarie originate dall'emergenza pandemica e neppure risponde all'obiettivo di superare dette criticità.

Piuttosto essa si inquadra nella necessità di ridisegnare il sistema camerale della Regione Siciliana.

Risponde quindi a un'esigenza ordinamentale.

L'effetto che produce è quello di innovare il profilo soggettivo degli enti pubblici deputati a gestire il sistema camerale.

La disciplinata ivi introdotta non è quindi preordinata alla sopravvivenza dei soggetti pubblici esistenti, così come invece l'originaria impianto degli articoli

sopra richiamati.

Non si intravede pertanto alcun tipo di nesso che corredi fra loro l'originario decreto legge 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.

Più nello specifico l'originario decreto è strutturato in nove titoli: il primo, recante "*Sostegno alle imprese, all'economia e abbattimento dei costi fissi*", il secondo, "*Misure per l'accesso al credito e la liquidità delle imprese*", il terzo, "*Misure per la tutela della salute*", il quarto, "*Disposizioni in materia di lavoro e politiche sociali*", il quinto, "*Enti territoriali*", il sesto, "*Giovani, scuola e ricerca*", il settimo, "*Cultura*", l'ottavo, "*Agricoltura e trasporti*", e il nono, "*Disposizioni finali e finanziarie*".

Esaminando in particolare l'eventuale relazione esistente specificamente con il titolo nel quale è inserito, il titolo V del decreto originario, riguardante gli enti territoriali, si conferma l'estraneità del contenuto dell'art. 54-ter, e in particolare del comma 2 del medesimo.

Le previsioni contenute nel testo originario di detto titolo sono infatti funzionali ad assicurare la sostenibilità finanziaria di funzioni intestate agli enti territoriali, che la situazione pandemica ha reso problematiche. Così le disposizioni ivi contenute per lo più dispongono l'assegnazione di risorse, disciplinandone l'utilizzo.

In tal senso si inquadrano gli artt. 51 (in materia di trasporto pubblico locale), 53 (in materia di solidarietà alimentare e di sostegno alle famiglie per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche), 54 (avente a oggetto la restituzione di riserve alle Province autonome di Trento e Bolzano) e 55 (di incremento del contributo per mancato incasso dell'imposta di soggiorno).

L'art. 52 introduce disposizioni volte ad assicurare l'equilibrio di bilancio e a prorogare i termini concernenti rendiconti e bilanci degli enti locali e fusione di comuni.

Gli artt. 56 e 57 disciplinano rispettivamente l'utilizzo nell'anno 2021 dei ristori 2020 assegnati per l'emergenza e del Fondo anticipazione di liquidità delle Regioni e Province autonome, a cagione del protrarsi dell'emergenza.

Tutte le previsioni contenute nel titolo V sono quindi finalizzate a consentire agli enti territoriali di gestire la situazione finanziaria dell'ente, resa critica dalla situazione pandemica, che ha determinato in generale minori introiti per le casse degli enti e maggiori spese, derivanti anche dal minor utilizzo dei trasporti pubblici, dalla difficoltà delle famiglie e dal mancato incasso dell'imposta di soggiorno (non a caso oggetto di specifiche disposizioni). E ciò attraverso l'assegnazione di risorse, o la previsione dell'utilizzo delle medesime al di là delle possibilità inizialmente consentite, o attraverso la proroga dei termini di approvazione dei documenti di bilancio.

Sono quindi disposizioni che trovano causa nei problemi scaturiti dalla pandemia e sono funzionali al superamento della fase critica, consentendo agli enti di continuare a svolgere l'attività ad essi intestata.

Non così l'art. 54-ter, inserito nel corpo del d.l. n. 73 del 2021 dalla legge di conversione n. 106 del 2021, che, come visto, reca una disciplina di riordino del sistema camerale siciliano, e che ha quindi un contenuto estraneo al titolo V (e all'intero, originario, decreto-legge).

Detta disposizione non contiene quindi una previsione finanziaria, né in senso stretto (non riguarda l'attribuzione o l'utilizzo di risorse), né in senso lato, non coinvolgendo aspetti relativi alla gestione del bilancio o all'approvazione dei documenti contabili. Anzi. Il riflesso finanziario è espressamente escluso dalla previsione contenuta nel comma 3 (*“Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*).

È esclusa quindi qualsiasi pertinenza dell'oggetto dell'art. 54-ter con le disposizioni contenute nell'originario titolo V del d.l. n. 73 del 2021.

Le stesse motivazioni della disciplina introdotta risultano altresì differenti in quanto, come già visto, l'art. 54-ter non trova causa nelle difficoltà finanziarie

originate dall'emergenza pandemica e neppure risponde all'obiettivo di superare dette criticità.

Neppure può ritenersi che l'art. 54-ter sia funzionale ad assicurare il “*Sostegno alle imprese, all'economia e abbattimento dei costi fissi*”, oggetto del titolo I del d.l. n. 73 del 2021, che trova causa nella necessità di superare le difficoltà imprenditoriali originate dalla pandemia.

Il titolo I infatti, nell'originaria formulazione, contiene misure di sostegno finanziario alle imprese (contributo a fondo perduto, fondo per il sostegno delle attività economiche chiuse, incremento delle risorse per il sostegno ai comuni a vocazione montana, estensione e proroga del credito d'imposta per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda, proroga della riduzione degli oneri delle bollette elettriche, agevolazioni tari, misure urgenti a sostegno del settore turistico, delle attività economiche e commerciali nelle Città d'Arte e bonus alberghi e per il sostegno delle strutture ricettive extralberghiere a carattere non imprenditoriale e delle agenzie di animazione, nonché proroga del periodo di sospensione delle attività dell'agente della riscossione, dei termini relativi all'imposta sul consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego e del termine per la contestazione delle sanzioni connesse all'omessa iscrizione al catasto edilizio urbano dei fabbricati rurali ubicati nei comuni colpiti dagli eventi sismici degli anni 2016 e 2017).

L'art. 54-ter, invece, 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.

Il contenuto dell'art. 54-ter è altresì eccentrico anche rispetto agli altri titoli di cui è composto il d.l. n. 73 del 2021, già sopra richiamati.

Non si intravede pertanto alcun tipo di nesso che correli 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: *“in linea di principio, il legislatore non [ha] l'obbligo di motivare le proprie scelte (sentenza n. 14 del 1964), ugualmente ciò non gli è affatto precluso (sentenza n. 379 del 2004), 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”* e quest'ultimo *“non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni (sentenza n. 10 del 2000), 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).

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.

Si ritiene pertanto non manifestamente infondato il rilievo di violazione dell'art. 77 Cost. per estraneità del comma 2 dell'art. 54<sup>ter</sup>, inserito in sede di conversione, rispetto al contenuto dell'originario d.l. n. 73 del 2021.

*B) Legge-provvedimento in contrasto con gli artt. 3 e 97 comma 2 Cost.*

32. Il Collegio ravvisa anche ulteriori profili di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

32.1. Si premette che il comma 2 dell'art. 54<sup>ter</sup> del 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 che contengono norme dirette a destinatari determinati ovvero incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, che hanno contenuto particolare e concreto, anche in quanto ispirate da particolari esigenze, e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa della



disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa.

La materia dell'istituzione e della modificazione delle Camere di commercio è disciplinata dall'art. 1 della legge n. 580 del 1993 nel senso di prevedere l'istituzione e la modifica delle relative circoscrizioni a opera dei decreti di cui al comma 3 e al comma 5 del suddetto articolo.

In particolare, con il comma 3 si stabilisce che *“le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura sono quelle individuate dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 16 febbraio 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 57 del 9 marzo 2018”*.

Con il comma 5 si dispone, quanto all'accorpamento, che *“I consigli di due o più camere di commercio possono proporre, con delibera adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti, l'accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali o le modifiche delle circoscrizioni stesse”* e che *“con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è istituita la camera di commercio derivante dall'accorpamento delle circoscrizioni territoriali”*.

Quanto alla modifica con lo stesso comma si dispone che *“con la medesima procedura sono approvate le eventuali modifiche delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio esistenti fermo restando il numero massimo di 60”*.

Sicché l'organizzazione camerale è ordinariamente demandata a un provvedimento amministrativo.

Il comma 2 dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021 interviene quindi in una materia tradizionalmente disciplinata da atti non aventi valore di legge.

Esso 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”*).

Il decreto qui impugnato attua questa disposizione, che ne anticipa il contenuto quanto all'istituzione di due camere di commercio, le relative circoscrizioni e le modalità di funzionamento.

Né 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.

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. St., sez. IV, ordinanza 21 dicembre 2020 n. 8191).

In particolare, si tratta di una legge-provvedimento 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, comunque da scegliere tra i segretari generali delle camere di commercio accorpate o tra il personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche o tra soggetti di comprovata esperienza professionale, e la cui presenza e le cui funzioni sono comunque predeterminate dalla disposizione qui controversa.

La norma censurata reca quindi già in sé la scelta relativa all’organizzazione camerale siciliana, che l’appellante incidentale assume lesiva.

Rispetto a leggi-provvedimento di questo tipo, l’unica possibilità di tutela per i cittadini è quella di impugnare, come avvenuto nel caso di specie, gli atti applicativi di contenuto vincolato rispetto alla legge-provvedimento, deducendone l’incostituzionalità.

Risultano quindi integrati i presupposti per qualificare detta disposizione in termini di legge-provvedimento.

32.2. Il Collegio non ignora che 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 soggiacciono 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).

Il comma 2 dell'art. 54-ter del 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).

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.

32.3. In tale prospettiva la norma non si sottrae a dubbi di costituzionalità argomentati sulla base degli artt. 3 e 97 comma 2 Cost.

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.

La disciplina delle camere di commercio è dettata, in termini generali, 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.

Con la legge 7 agosto 2015 n. 124, 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. 287*, indicando una modalità procedurale di coinvolgimento dei vari attori del sistema che sarà ripreso dal d.lgs. n. 219 del 2016.

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”*.

In attuazione della delega, con il d. lgs. n. 219 del 2016 è stato dato avvio a una profonda riforma delle Camere di commercio. Nondimeno i compiti ad esse assegnati dal d.lgs. n. 219 del 2016 hanno confermato la collocazione del sistema camerale al crocevia di distinti livelli di governo (Corte cost. 13 dicembre 2017 n. 261).

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).

La finalità dell'intervento legislativo è quindi quella della razionalità del sistema in funzione dell'efficienza del medesimo.

In particolare l'art. 3 prescrive che *“Entro il termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'Unioncamere trasmette al Ministero dello sviluppo economico una proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, per ricondurre il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di 60, tenendo conto dei seguenti criteri:*

- a) accorpamento delle camere di commercio nei cui registri delle imprese siano iscritte o annotate meno di 75.000 imprese e unità locali, con altre camere di commercio presenti nella stessa Regione e, salvo eccezioni motivate, limitrofe, ivi comprese eventuali camere di commercio nei cui registri delle imprese siano già iscritte o annotate almeno 75.000 imprese e unità locali, ove non vi siano altre adeguate soluzioni di accorpamento;*
- b) salvaguardia della presenza di almeno una camera di commercio in ciascuna regione, indipendentemente dal numero delle imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese;*
- c) possibilità di mantenere una camera di commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana;*
- d) possibilità di istituire una camera di commercio tenendo conto delle specificità geo-economiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine nei soli casi di comprovata rispondenza a criteri di efficienza e di equilibrio economico;*

*e) possibilità di mantenere le camere di commercio nelle province montane di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 7 aprile 2014, n. 56, nonché le camere di commercio nei territori montani delle regioni insulari privi di adeguate infrastrutture e collegamenti pubblici stradali e ferroviari, nei soli casi di comprovata rispondenza a criteri di efficienza e di equilibrio economico;*

*f) necessità di tener conto degli accorpamenti deliberati alla data di entrata in vigore della legge 7 agosto 2015, n. 124, nonché di quelli approvati con i decreti di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni; questi ultimi possono essere assoggettati ad ulteriori o diversi accorpamenti solo ai fini del rispetto del limite di 60 camere di commercio”.*

La prevista rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, sopra richiamata, è affidata ad un decreto del Ministero dello sviluppo economico, sulla base di una proposta formulata da Unioncamere e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, così il comma 4 dell'art. 3.

Pertanto 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).

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.

L'art. 3 della legge n. 219 del 2016 ha infatti ricevuto attuazione prima dell'entrata in vigore della disposizione controversa.

Con decreto 8 agosto 2017 è stata attuata la previsione di cui al predetto art. 3, come si evince dal preambolo che reca un espresso riferimento al medesimo (*“Visto il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 concernente «Attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura» ed in particolare l'art. 3” e “Visto in particolare il comma 1 del citato art. 3 che stabilisce che entro 180 giorni dall'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo l'Unioncamere trasmette al Ministero dello sviluppo economico una proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle camere al fine di ricondurre il numero delle medesime camere di commercio entro il limite di 60, tenendo conto dei criteri ivi stabiliti”*).

Esso tiene conto della *“proposta trasmessa con nota n. 12872 dell'8 giugno 2017 da Unioncamere, nei termini previsti di cui al comma 1 dell'art. 3 del decreto legislativo n. 219 del 2016 e corredata dei piani di cui ai commi 2 e 3”*, così come indicato nel preambolo dello stesso decreto.

L'art. 1 del decreto prevede infatti, ai sensi dell'art. 3 comma 1 del d. lgs. n. 219 del 2016, che *“le circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura sono definite nel numero di 60”* confermando *“le circoscrizioni territoriali delle camere di commercio industria, artigianato e agricoltura di cui all'allegato A) che è parte integrante del presente decreto”*.

Nell'allegato A è ricompresa la Camera di commercio di Catania, Ragusa e Siracusa della Sicilia orientale.

Ciò vuol dire che il decreto 8 agosto 2017 è attuativo della riforma di cui all'art. 3 della legge n. 219 del 2016 e, sulla base della scelta ivi contenuta, la Camera di commercio della Sicilia orientale è la camera di commercio di Catania, Ragusa e



Siracusa, alla quale si affianca la Camera di commercio di Agrigento, Caltanissetta e Trapani.

Con successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico 16 febbraio 2018, richiamato all'art. 1 comma 3 della legge n. 580 del 1993 è stata confermata detta organizzazione del sistema camerale siciliano.

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 del 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, quella di Catania e quella di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani.

Con il comma 1 dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021 si prevede invece un diverso meccanismo di riforma del sistema camerale siciliano, basato sulle determinazioni della Regione medesima, e non più sul decreto ministeriale.

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 compartecipazione 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.

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 l'impugnato decreto ministeriale.

In tal senso il comma 2 dell'art. 54-ter del 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).

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. E ciò in particolare se si considera che la necessità, già richiamata sopra, di sottoporre la legge-provvedimento a uno stretto scrutinio di costituzionalità delle leggi-provvedimento, con un sindacato che deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo.

Il contrasto della disciplina introdotta dall'art. 54-ter comma 2 del 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): nella fattispecie in esame si devia invece dal disegno unitario attraverso lo strumento della legge-provvedimento.

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).

Si dubita quindi, in tale prospettiva, della legittimità costituzionale della previsione contenuta nel comma 2 dell’art. 54-*ter* del d.l. n. 73 del 2021 rispetto all’art. 3 della Costituzione.

Il suddetto non è l’unico profilo di irragionevolezza della scelta compiuta con il comma 2 dell’art. 54-*ter* del d.l. n. 73 del 2021.

La riforma definitiva di cui al comma 1 dell’art. 54-*ter* del d.l. n. 73 del 2021 attribuisce rilevanza alle sole determinazioni regionali mentre il comma 2 contiene in sé, come sopra visto, la scelta organizzativa di istituire le due Camere di commercio sopra richiamate, seppur in via provvisoria.

Il rapporto fra i due commi comporta che la scelta compiuta nel primo comma sia, oltre che diversa, come già visto, dalla disciplina generale valevole sul territorio nazionale in ordine alle procedure di accorpamento e modifica delle camere di commercio, opposta a quella compiuta nel secondo comma.

Sicché la disciplina transitoriamente adottata ai sensi del comma 2 potrebbe essere successivamente smentita, così dando luogo a una successione di modifiche che hanno visto dapprima la presenza della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Agrigento, Caltanissetta e Trapani, istituita con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 21 aprile 2015, e della Camera di Commercio, industria, artigianato e agricoltura di Catania, Ragusa e Siracusa della Sicilia orientale, istituita con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 25 settembre 2015.

Con decreto 8 agosto 2017 e successivo decreto 16 febbraio 2018 è stata confermata la suddetta organizzazione.

Con la disciplina transitoria qui impugnata, di cui al comma 2 dell’art. 54-*ter* del d.l. n. 73 del 2021, è stata istituita la Camera di commercio di Catania e la Camera di commercio di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, modificando

la disciplina precedente.

La disposizione di cui al comma 1 dell'art. 54-*ter* del d.l. n. 73 del 2021 è foriera di una futura ulteriore modifica, da attuarsi in tempi brevi (attualmente entro il 31 dicembre 2023).

In tale successione di scelte organizzative si ritiene priva di giustificazione la disciplina transitoria recata dal comma 2 dell'art. 54-*ter* del d.l. n. 73 del 2021, che dovrebbe durare il tempo del riordino definitivo di cui al comma 1.

Non si rinviene infatti alcun motivo per il quale 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.

La suddetta considerazione rende evidente il collegamento fra la prospettiva di cui all'art. 3 Cost. e il contenuto del principio di buon andamento di cui all'art. 97 comma 2 Cost.

Laddove non vi siano ragioni di urgenza che giustifichino scelte transitorie che riguardano l'organizzazione soggettiva degli enti pubblici (e nel caso di specie non se ne rinvencono), 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).*

Nel caso di specie, poi, si deve considerare che la composizione del confronto fra orientamento del Governo centrale e autonomia unionale vede, nel sistema delineato dall'art. 3 della legge n. 219 del 2016, la prevalenza del primo, come è evidente dal fatto che il decreto 8 agosto 2017 è stato preceduto da un primo verbale 25 maggio 2017, di mancata intesa della Conferenza permanente dei rapporti fra stato e Regioni circa l'istituzione di detta Camera di commercio, e da un secondo verbale, di contenuto analogo, del 3 agosto 2017 (preceduto da un omesso parere in data 3 agosto 2017 che dà conto di due versioni del decreto, una che contempla la Camera di commercio di Catania, Ragusa e Siracusa e l'altra che comporta la revoca di tale accorpamento).

A monte e in termini più generali 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 del 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 già richiamati 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 del d.l. n. 73 del 2021. 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).

Nella prima prospettiva (mancanza di giustificazione rispetto alla disciplina previgente) la norma censurata, con l'effetto automatico che determina, non àncora 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.

Essa pretermette del tutto una fase valutativa della situazione attuale, sulla base dei risultati delle prestazioni rese e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei servizi amministrativi a lui affidati.

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 del d.l. n. 73 del 2021, lede, in assenza di un'adeguata motivazione che la giustifichi, il principio di continuità dell'azione amministrativa.

Non si rinviene infatti il motivo per il quale non si è potuto attendere l'applicazione del regime definitivo di cui al comma 1 dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021 rendendosi necessaria una modifica dei soggetti pubblici deputati a perseguire gli interessi di cui sono espressione gli enti camerali.

L'art. 97 comma 2 Cost. è infatti portatore, nell'ambito del concetto di buon andamento, anche dell'”*esigenza di continuità dell'azione amministrativa*” (Corte cost. 23 febbraio 2023 n. 26).

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. A differenza della riorganizzazione interna degli enti pubblici, infatti, esse si riverberano direttamente sugli utenti richiedendo modifiche alle modalità, ai momenti e alla stessa logistica di accesso ai servizi.

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”*. Nel caso di specie non è invece previsto alcun coordinamento fra la disciplina transitoria di cui al comma 2 dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021 e il regime definitivo di cui al precedente comma 1.

Né può ritenersi che detto coordinamento sia assicurato dalla previsione, contenuta nel comma 1, in forza della quale la riorganizzazione avviene *“anche revocando gli accorpamenti già effettuati o in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”* in quanto, oltre alla mera facoltà di disporre detti smembramenti, la previsione è accompagnata dalla necessità di decidere *“nel rispetto degli indicatori di efficienza e di equilibrio economico nonché del numero massimo di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura previsto dall'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219”*, così ponendo un evidente elemento di bilanciamento rispetto alla decisione di revocare degli accorpamenti (comunque discrezionale).

Anche da questo punto di vista, quindi, l'automatismo della modifica e la transitorietà della medesima, risultando privi di una motivata giustificazione e di un idoneo collegamento con il regime definitivo, si pongono in contrasto con il principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 comma 2

Cost.

32.4. Si ritiene pertanto non manifestamente infondato il rilievo di violazione degli artt. 3 e 97 comma 2 Cost., che si solleva anche in ragione della qualificazione dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021 quale legge-provvedimento.

Qualora si dovesse, peraltro, ritenere non corretta detta qualificazione, il Collegio solleva comunque questione di legittimità costituzionale rispetto agli artt. 3 e 97 comma 2 Cost.

*C) Questione di legittimità costituzionale rispetto all'art. 117 commi 3 e 4 Cost*

33. Si rileva altresì la non manifesta infondatezza del rilievo di illegittimità costituzionale rispetto al principio di leale collaborazione *ex art. 117 commi 3 e 4 Cost.*

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 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante “*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*”) 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 n. 261 del 2017).

L'intervento del legislatore statale nella materia *de quo* 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).

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 particolare, l'esigenza di coinvolgere adeguatamente le Regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa è stata riconosciuta anche nell'ipotesi della attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa.

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) e una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione (sentenza n. 31 del 2006).

Se l'intervento legislativo statale riguarda non l'intero territorio nazionale, ma solo quello siciliano, il principio espresso da siffatto indirizzo (cioè la necessità

dell'intesa) va riferito ed applicato non solo e non tanto al procedimento da attuare in sede di Conferenza Stato-Regioni (sul quale v. infra sub lettera f), ma specificamente al rapporto Stato-Regione siciliana. La rideterminazione del numero e delle circoscrizioni territoriali delle Camere di commercio, allorquando riguardi la sola Regione siciliana, richiede di essere decisa a mezzo di strumenti procedurali di tipo collaborativo che muovano dall'intesa tra lo Stato e la Regione sin dall'individuazione dei soggetti e delle relative circoscrizioni.

In tale prospettiva 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 (sentenza n. 1 del 2016)”* (Corte cost. 25 novembre 2016 n. 251).

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”* (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2010).

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 da alcun iter di coinvolgimento della Regione interessata.

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), 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).

Con l'art. 54-ter comma 2 del d.l. n. 73 del 2021 lo Stato è intervenuto a modificare dall'alto le circoscrizioni territoriali delle Camere di commercio siciliane senza dimostrare la necessità di tale intervento e dell'urgenza di esso. E ciò nell'ambito di un sistema fondato invece, in termini generali, sull'iniziativa delle stesse Camere di commercio (legge n. 580 del 1993), iniziativa comunque preservata dal coinvolgimento di Unioncamere nell'ambito della riforma introdotta dall'art. 3 della legge n. 219 del 2016.

Né depone in senso contrario la sola previsione di un coinvolgimento regionale in ordine alla nomina dell'organo straordinario di gestione delle nuove Camere di commercio (*“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”*).

Si dubita quindi, in tale prospettiva, della legittimità costituzionale della previsione per mancato rispetto del principio di leale collaborazione, in violazione dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. per non avere coinvolto la Regione nella decisione presa.

34. In conclusione, gli appelli principali sono accolti e per l'effetto, in riforma delle sentenze impugnate, è respinta la prima censura dei motivi aggiunti presentati al Tar.

I motivi contenuti negli appelli incidentali avverso la reiezione delle ulteriori censure dedotte con i motivi aggiunti sono respinti salvo il motivo riguardante la legittimità del provvedimento impugnato in ragione della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021 e il motivo relativo al contributo e alle spese, che sarà deciso all'esito del giudizio.

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 2, 97 comma 2 e 117 commi 3 e 4 della Costituzione.

35. Il processo deve, pertanto, essere sospeso ai sensi e per gli effetti degli artt. 79 e

80 c.p.a. e 295 c.p.c., con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

36. Ogni ulteriore statuizione è riservata alla decisione definitiva.

### P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, parzialmente e non definitivamente pronunciando:

- riunisce gli appelli, come in epigrafe proposti;
- accoglie gli appelli principali e per l'effetto, in riforma delle sentenze impugnate, respinge la prima censura dedotta con i motivi aggiunti presentati al Tar;
- respinge i motivi contenuti negli appelli incidentali avverso la reiezione delle ulteriori censure dedotte con i motivi aggiunti, salvo il motivo riguardante la legittimità del provvedimento impugnato in ragione della questione di illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021 e il motivo relativo al contributo e alle spese, che sarà deciso all'esito del giudizio;
- visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, la questione di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 54-ter del d.l. n. 73 del 2021 per violazione degli artt. 3, 77 comma 2, 97 comma 2 e 117 commi 3 e 4 della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione;
- sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79 comma 1 c.p.a.;
- dispone, a cura della Segreteria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
- rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite, all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, a tutte le parti in causa, e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Regione Siciliana, e all'Assemblea regionale siciliana.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio dei giorni 15 dicembre 2022 e 29 dicembre 2022, con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Solveig Cogliani, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Maria Immordino, Consigliere

Giovanni Ardizzone, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Sara Raffaella Molinaro**

**IL PRESIDENTE**

**Rosanna De Nictolis**

**IL SEGRETARIO**