CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **23/2026** (ECLI:IT:COST:2026:23)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **PITRUZZELLA**
Udienza Pubblica del **14/01/2026**; Decisione del **14/01/2026**
Deposito del **05/03/2026**; Pubblicazione in G. U. **11/03/2026**
Norme impugnate: Art. 17, c. 1° bis, ultimo periodo, del decreto-legge 30/12/2023, n. 215, convertito, con modificazioni, nella legge 23/02/2024, n. 18, da solo e in combinato disposto con l'art. 1 della legge 29/04/2024, n. 56 [recte: con l'art. 39-bis del decreto-legge 02/03/2024, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza» (PNRR), convertito, con modificazioni, nella legge 29/04/2024, n. 56], nonché art. 12, c. 1°, della legge 29/12/1993, n. 580.
Massime: **47283 47284 47285 47286 47287**
Atti decisi: **ord. 124/2025**

SENTENZA N. 23

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, da solo e in combinato disposto con l'art. 1 della legge 29 aprile 2024, n. 56 [*recte*: con l'art. 39-*bis* del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza» (PNRR), convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 2024, n. 56], nonché dell'art. 12, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nel procedimento vertente tra Associazione CLAAI - Unione provinciale artigiani e della piccola impresa Benevento e altri e Ministero delle imprese e del *made in Italy* e altri, con ordinanza del 20 maggio 2025, iscritta al n. 124 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura Irpinia Sannio, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato Flavio Iacovone per la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura Irpinia Sannio, nonché l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza iscritta al n. 124 del registro ordinanze 2025, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato, in riferimento all'art. 77 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18.

In via subordinata, il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, in riferimento agli artt. 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

Sempre in via subordinata, il rimettente ha poi sollevato, in riferimento ai principi di ragionevolezza e non discriminazione di cui all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale del citato art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, in combinato disposto con l'art. 1 della legge 29 aprile 2024, n. 56, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)» [*recte*: con l'art. 39-*bis* del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 2024, n. 56].

Da ultimo e in caso di accoglimento di una delle superiori questioni, il rimettente ha, sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 18 e 97 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

1.1.– Il Consiglio di Stato è stato adito per la riforma di quattro sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con cui sono stati respinti i ricorsi di alcune associazioni di imprese avverso i provvedimenti di annullamento in autotutela delle esclusioni di altre associazioni controinteressate dalla procedura di nomina dei componenti del consiglio della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) Irpinia Sannio.

1.1.1.– Gli originari provvedimenti di esclusione si basavano sulla natura interprovinciale o regionale delle associazioni, che, secondo alcuni precedenti cautelari del Consiglio di Stato, avrebbe ostato alla loro partecipazione alla procedura, come disciplinata dall'art. 2, commi 2 e 6, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 4 agosto 2011, n. 156 (Regolamento relativo alla designazione e nomina dei componenti del consiglio ed all'elezione dei membri della giunta delle camere di commercio in attuazione dell'articolo 12 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, come modificata dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23), dettato in attuazione dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993.

Secondo i menzionati precedenti, in particolare, l'art. 12 appena citato si è limitato a prevedere che i componenti del consiglio siano designati dalle organizzazioni imprenditoriali in rapporto proporzionale alla rappresentatività di ciascuna organizzazione nell'ambito della circoscrizione territoriale della camera di commercio (commi 1 e 2). Il citato decreto ministeriale di attuazione, invece, a ciò deputato dalla norma primaria, avrebbe delimitato i soggetti legittimati a prendere parte alla procedura, che sarebbero individuati, *in primis*, nelle organizzazioni imprenditoriali di livello provinciale, purché aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione (art. 2, comma 2); solo in mancanza del livello provinciale, nelle organizzazioni imprenditoriali costituite e strutturate a livello nazionale e, in mancanza di tale livello nazionale, in quelle costituite e strutturate a livello regionale, sempre purché rappresentate nel CNEL, ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione (art. 2, comma 6).

1.1.2.– Con gli atti impugnati in primo grado, quei provvedimenti di esclusione erano stati oggetto di annullamento in autotutela, alla luce del sopravvenuto art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, il quale – dichiaratamente fornendo un'interpretazione autentica del citato art. 12 della legge n. 580 del 1993 – ha previsto che la designazione dei componenti dei Consigli delle CCIAA «è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della Camera di Commercio interessata».

1.1.3.– Il primo giudice ha dunque respinto i ricorsi, ritenendo legittimi i provvedimenti di autotutela adottati alla luce del censurato art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, vigente all'epoca della loro adozione, e irrilevante, alla luce del principio *tempus regit actum*, la sua successiva abrogazione ad opera del sopravvenuto art. 39-*bis* del d.l. n. 19 del 2024, come convertito.

1.1.4.– Le sentenze di primo grado sono state gravate, innanzi al rimettente, sulla base dei seguenti motivi: a) per avere ritenuto operante il principio *tempus regit actum*, nonostante la norma di asserita interpretazione autentica successivamente abrogata non potesse trovare applicazione, in quanto, in realtà, avente portata innovativa e come tale destinata a operare solo per l'avvenire; b) per non avere ritenuto la natura necessariamente retroattiva della norma abrogativa e il conseguente venir meno del vincolo interpretativo posto dal legislatore; c) per non avere ritenuto operante la disposizione abrogativa sopravvenuta in ragione della natura unitaria del non ancora concluso procedimento di nomina dei membri del consiglio; d) per non avere tenuto conto delle modifiche normative intervenute nel corso del procedimento,

così «affermando – in relazione al tema della rappresentatività – una regola che era stata "abiurata" dal legislatore stesso con la norma abrogativa» e determinando, per il procedimento elettorale relativo alla CCIAA Irpinia Sannio, l'applicazione di una regola diversa da quella affermata dallo stesso Consiglio di Stato in relazione alla CCIAA di Napoli, in violazione del principio di eguaglianza; e) ed f) per non avere fatto applicazione delle disposizioni del d.m. n. 156 del 2011, da ritenersi non in contrasto con la fonte primaria e non superate dalla disposizione di interpretazione autentica (successivamente abrogata).

1.2.– Il rimettente ritiene le questioni rilevanti perché i provvedimenti impugnati sono stati adottati sulla base dell'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, che dunque sarebbe «l'esclusivo parametro normativo di riferimento alla luce del quale deve effettuarsi il vaglio di legittimità» dei medesimi provvedimenti.

Siffatta conclusione si imporrebbe in ragione: a) della natura di interpretazione autentica della disposizione e della sua conseguente portata retroattiva; b) dell'impossibilità di ritenere, a sua volta, retroattiva la disposizione abrogativa della disposizione di interpretazione autentica; c) dell'impossibilità di aderire all'interpretazione del principio *tempus regit actum* prospettata dalla parte appellante.

1.2.1.– Quanto alla natura di interpretazione autentica del citato art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, il rimettente osserva che in tal senso depone, in primo luogo, la stessa «qualificazione» operata dal legislatore, secondo cui l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 «si interpreta nel senso che […]».

Nella medesima direzione andrebbero i lavori parlamentari e, in particolare, i dossier del servizio studi del Senato della Repubblica del 15 febbraio 2024 (relativo ad A.C. n. 1633-A, XIX Legislatura) e del 18 aprile 2024 (A.S. n. 1110, XIX Legislatura).

Andrebbe poi considerato che, nonostante il diverso avviso del Consiglio di Stato, una parte della giurisprudenza amministrativa aveva interpretato l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 nel senso, poi fatto proprio dal legislatore, che la rappresentatività a livello territoriale dell'organizzazione imprenditoriale sarebbe l'unico elemento valutabile nel procedimento di designazione dei componenti il consiglio, senza che rilevi la sua dimensione territoriale (si citano le sentenze del TAR Campania, sezione prima, 25 gennaio 2024, n. 674, n. 667 e n. 664).

L'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, in quanto avente natura interpretativa, correttamente sarebbe stato applicato dall'amministrazione a «una situazione precedente alla sua entrata in vigore».

1.2.2.– Quanto alla natura non retroattiva della disposizione abrogativa di cui all'art. 39-*bis* del d.l. n. 19 del 2024, come convertito, questa Corte avrebbe affermato che, in difetto di una espressa previsione contraria, l'abrogazione della norma di interpretazione autentica non ha effetto retroattivo, in linea con il principio generale di cui all'art. 11, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile (si cita la sentenza n. 33 del 2020).

Ne conseguirebbe che l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 andrebbe interpretato nei termini di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, fino all'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 19 del 2024. Dall'entrata in vigore di quest'ultima, invece, sarebbe venuto meno il vincolo interpretativo («la c.d. indisponibilità del testo»).

1.2.3.– Non condivisibile, secondo il rimettente, sarebbe la tesi delle appellanti, per cui il principio *tempus regit actum* avrebbe dovuto essere diversamente declinato dal primo giudice, «tenendo conto della natura elettorale del procedimento, che avrebbe natura complessa e a formazione complessiva», con la conseguenza che rileverebbe l'abrogazione della disposizione

interpretativa.

In forza del principio *tempus regit actum*, la legittimità di un atto amministrativo andrebbe accertata con riguardo allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione. Nel caso di specie, l'abrogazione della norma di interpretazione autentica sarebbe un fatto sopravvenuto all'adozione dei provvedimenti impugnati e, come tale, non avrebbe rilievo. D'altro canto, il procedimento all'attenzione del giudice *a quo* non sarebbe dilatabile fino alla conclusione delle operazioni elettorali, con degradazione degli atti gravati a «determinazioni provvisorie e prive, in sostanza, di immediata effettualità». Piuttosto, si tratterebbe di subprocedimenti circoscritti alla verifica dei presupposti per la partecipazione alla procedura di rinnovo e regolati dal diritto vigente al momento in cui sono stati conclusi.

1.2.4.– Le considerazioni che precedono porterebbero al rigetto dei primi quattro motivi di appello. Residuerebbe l'esame degli ultimi due, che si fondano sulla ritenuta applicabilità al caso di specie delle previsioni del d.m. n. 156 del 2011, come interpretate dalla stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato, previsioni che non sarebbero superate dall'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

Secondo il rimettente, tale prospettiva «oblitererebbe la norma di interpretazione autentica, che incide, chiaramente, sull'individuazione dei soggetti legittimati alla partecipazione alla procedura». Anche gli ultimi due motivi andrebbero respinti, per la necessità di dare applicazione alla norma interpretativa, che sarebbe dunque decisiva per il giudizio, «segnandone l'esito».

Diversamente, ove questa Corte dovesse dichiarare l'illegittimità costituzionale delle «regole indicate», si riespanderebbe il potere interpretativo del giudice e l'appello dovrebbe essere accolto, «ritenendosi condivisibili i principi esposti» dalla citata giurisprudenza della sezione, «pur con la necessaria declinazione degli stessi alla dimensione interprovinciale della Camera di Commercio Irpinia Sannio».

1.3.– In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che l'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, vìoli, in primo luogo, l'art. 77 Cost.

1.3.1.– Osserva il Consiglio di Stato che la disposizione è stata inserita in sede di conversione del menzionato decreto-legge, intitolato «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi», ossia il «c.d. Mille-proroghe 2024».

La versione originaria dell'art. 17 si limitava a consentire alla Struttura di missione per il sisma del 2009 e al Commissario governativo per il sisma del 2016 di dare continuità agli interventi del Fondo nazionale complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), anche in deroga al cronoprogramma.

In sede di conversione è stato aggiunto il comma 1-*bis*, ai sensi del quale, «[p]er le medesime finalità di cui al comma 1 del presente articolo e per garantire la più ampia partecipazione dei settori imprenditoriali delle aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016, in considerazione della complessità territoriale risultante dall'accorpamento di cinque circoscrizioni territoriali preesistenti, la disposizione transitoria di cui all'articolo 4, comma 4, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, in materia di determinazione del numero dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura istituite a seguito di accorpamento ai sensi della legge 29 dicembre 1993, n. 580, si applica agli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche per due mandati successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto; per la stessa durata la giunta della medesima camera di commercio è composta dal presidente e da un numero di membri pari a nove. Resta fermo il

limite complessivo di spesa di cui all'articolo 1, comma 25-*ter*, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15. Nella procedura in corso per il rinnovo degli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche, il termine di cui all'articolo 38, comma 1, della legge 12 dicembre 2002, n. 273, è prorogato di ulteriori novanta giorni. L'articolo 12 della citata legge n. 580 del 1993 si interpreta nel senso che la designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso, alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della camera di commercio interessata».

Secondo il Consiglio di Stato, il legislatore, con l'art. 17, comma 1-*bis*, avrebbe introdotto diverse disposizioni volte – ad eccezione di quella censurata – a regolare alcuni aspetti relativi alle CCIAA dei territori colpiti dai sismi del 2009 e del 2016.

Sarebbero dirette a tale finalità sia la disposizione del primo periodo, relativa agli organi della CCIAA della Regione Marche; sia quella del secondo periodo, «finalizzata a lasciar fermo il limite di spesa»; sia quella del terzo periodo, anch'essa relativa alla procedura di rinnovo degli organi della medesima CCIAA.

Per contro, la disposizione censurata di cui all'ultimo periodo dell'art. 17, comma 1-*bis*, non conterrebbe alcun elemento dal quale ricavare la sua esclusiva riferibilità alle CCIAA dei territori colpiti dai due eventi sismici e, quindi, dovrebbe intendersi riferita a tutte le CCIAA.

L'opposta interpretazione, che avrebbe reso la questione di legittimità costituzionale irrilevante, non sarebbe sostenibile in assenza di «elementi chiari di limitazione territoriale del precetto».

1.3.2.– Ciò osservato sull'interpretazione della disposizione censurata, il rimettente, citando interi stralci della sentenza di questa Corte n. 44 del 2025, illustra la giurisprudenza costituzionale in materia di emendamenti alla legge di conversione, che non potrebbe aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli presenti nel decreto-legge, ma solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico.

In relazione ai provvedimenti governativi a contenuto *ab origine* plurimo, la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non potrebbe che essere misurata muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza, avendo riguardo al collegamento con uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante.

Tale continuità verrebbe meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura "intruse" rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi.

Con specifico riferimento, poi ai decreti "milleproroghe" (che sono una *species* dei decreti-legge a contenuto *ab origine* plurimo), la giurisprudenza costituzionale avrebbe affermato che si tratta di una tipologia di decreto-legge connotato dalla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale.

1.3.3.– Applicando tali principi al caso di specie, il giudice *a quo* osserva che la disposizione censurata non incide su alcun termine in scadenza, né tanto meno pone in essere

«un intervento di natura temporale, trattandosi, al contrario, di una legge di interpretazione autentica di un disposto del 1993 che regola una situazione ordinaria e non limitata nel tempo».

Essa, inoltre, sarebbe estranea all'oggetto e alle finalità del d.l. n. 215 del 2023, consistenti nella necessità di «provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, nonché di adottare misure essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni» (così il preambolo), poiché, oltre a non operare alcuna proroga o alcun differimento di termini, «neppure promuove misure essenziali per l'azione amministrativa, trattandosi di norma interpretativa finalizzata a regolare a sistema i soggetti legittimati a partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali».

Delle «criticità» della disposizione sarebbe stato consapevole lo stesso legislatore, che, infatti, a distanza di due mesi dalla sua entrata in vigore, ha provveduto ad abrogarla con l'art. 39-*bis* del d.l. n. 19 del 2024, inserito, in sede di conversione, su proposta del Governo.

1.4.– In via subordinata, il Consiglio di Stato solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

Anche per questa censura il rimettente cita, in primo luogo, ampi stralci della sentenza di questa Corte n. 44 del 2025, nella parte in cui è illustrata la giurisprudenza costituzionale relativa all'incidenza delle leggi interpretative sui giudizi in corso.

1.4.1.– Declinando nel caso di specie i principi ivi esposti, il Consiglio di Stato osserva, in primo luogo, che la disposizione censurata è stata introdotta nella pendenza sia dei contenziosi relativi al rinnovo del consiglio della CCIAA di Napoli – rispetto ai quali non avrebbe avuto rilievo solo in ragione della sua successiva abrogazione – sia di quello instaurato da una delle odierne controinteressate che aveva impugnato innanzi al TAR Lazio la sua esclusione dalla procedura di rinnovo (poi annullata in autotutela con determinazione gravata in uno dei giudizi *a quibus*). Quel giudizio, peraltro, è stato sospeso in attesa del passaggio in giudicato della sentenza del medesimo TAR, sezione quarta, 23 dicembre 2024, n. 23270, oggetto di uno dei ricorsi in appello innanzi al giudice *a quo*.

Ancora, il legislatore sarebbe intervenuto esattamente dopo la pubblicazione, nei giudizi relativi al rinnovo del consiglio della CCIAA di Napoli, delle ordinanze cautelari 25 settembre 2023, n. 3915 e n. 3914, con cui la sesta sezione del Consiglio di Stato aveva ribadito che i commi 2 e 6 dell'art. 2 del d.m. n. 156 del 2011 «hanno, nel loro chiaro combinato disposto, la funzione di delimitare il campo delle organizzazioni imprenditoriali che hanno titolo ad essere rappresentate in seno al Consiglio camerale individuando queste, di regola, nelle sole "organizzazioni imprenditoriali di livello provinciale" (purché aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel CNEL ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione) o, in alternativa, nelle sole "organizzazioni imprenditoriali costituite e strutturate soltanto a livello nazionale o, in mancanza, regionale" (sempre purché aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel CNEL ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione)».

1.4.2.– Andrebbe poi considerato che parti dei giudizi indicati sono amministrazioni pubbliche e, in particolare, il Ministero delle imprese e del *made in Italy* (MIMIT) e una CCIAA.

Il Ministero aveva peraltro espresso un chiaro «avviso interpretativo omologo» a quello fatto proprio dalla disposizione interpretativa, affermando, nel parere 9 aprile 2015, n. 49851, che, quando le associazioni di categoria sono strutturate sia a livello regionale che provinciale,

«potranno scegliere se partecipare alla procedura di costituzione del nuovo consiglio come Associazione regionale o come associazioni provinciali». Quella posizione era stata ribadita con il successivo parere 11 novembre 2021, n. 354943, relativo alla procedura di rinnovo del consiglio della CCIAA di Salerno e con la nota 24 luglio 2023, n. 240427, relativa alla procedura di rinnovo del consiglio della CCIAA di Napoli.

1.4.3.– Andrebbero anche considerati la tempistica e il metodo seguiti dal legislatore, il quale è intervenuto dopo le menzionate ordinanze cautelari del Consiglio di Stato e a distanza di oltre trent'anni dall'entrata in vigore della legge n. 580 del 1993.

Quanto alla tempistica, ciò suggerirebbe che la disposizione censurata non abbia perseguito l'intento «di correggere un'imperfezione del dato normativo (che, infatti, non è stato modificato, e, invero, neppure aveva palesi imperfezioni), né di stabilire una interpretazione più aderente alla volontà originaria del legislatore (che, invero, non aveva espresso alcun preciso precetto in ordine alla tematica oggetto del contenuto della norma interpretativa, limitandosi, come spiegato, a rinviare, per i criteri» al regolamento da adottare ai sensi dell'art. 12, comma 4, della legge n. 580 del 1993), «quanto quello di incidere sui giudizi in corso».

Siffatta prospettazione sarebbe confermata dalle modalità con le quali il legislatore è intervenuto, adottando una norma interpretativa con efficacia retroattiva, «e, quindi, incidente anche sulle fattispecie pregresse».

Il rimettente osserva, ancora, come l'intervento legislativo sia stato attuato mediante «l'inserzione» della disposizione «in sede di conversione di un decreto-legge di particolare rilievo (come il c.d. mille proroghe), e, quindi, salendo per così dire su un treno in corsa e "sfruttando" un canale legislativo mediante il quale la riflessione del Parlamento è già, ordinariamente, compressa, e lo è – a maggior ragione – nel caso di un decreto connotato dalla *ratio* unitaria "di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento" (sentenza n. 245 del 2022 di codesta Corte)».

Da ultimo, il legislatore non avrebbe indicato – e comunque non sarebbero evincibili – le circostanze eccezionali o le ragioni di interesse generale che avrebbero imposto l'intervento normativo, a fronte di un precetto rimasto immutato per oltre trent'anni.

Ciò sarebbe confermato anche da «un'analisi complessiva della vicenda». Infatti, se davvero vi fossero state ragioni di interesse generale, non si comprenderebbe il motivo per cui il legislatore – dopo aver abrogato la norma interpretativa – non sia, successivamente, intervenuto per regolare la situazione con un'altra norma, «mantenendo un sistema che appare, nel complesso, irrazionale».

Secondo tale «sistema», infatti, fino all'entrata in vigore della legge n. 18 del 2024 (di conversione del d.l. n. 215 del 2023), l'interpretazione dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993 sarebbe stata rimessa, «in modo del tutto fisiologico», agli organi giurisdizionali; dopo l'entrata in vigore della menzionata legge n. 18 del 2024 e fino all'entrata in vigore della legge n. 56 del 2024 (di conversione del d.l. n. 19 del 2024), sarebbe stata imposta l'interpretazione voluta dal legislatore, ma con valenza retroattiva; con l'entrata in vigore della citata legge n. 56 del 2024, le esigenze imperative a fondamento dell'intervento sembrerebbero cessate, non essendo il legislatore ulteriormente intervenuto ed essendosi riespanso il potere interpretativo del giudice.

In definitiva, il giudice *a quo* ritiene che l'intervento legislativo sia stato «calibrato e realizzato, esclusivamente, per incidere» sulle vicende relative alle CCIAA della Regione Campania.

1.5.– Con la terza questione, anch'essa prospettata in via subordinata alla prima, il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, e dell'art. 39-*bis* del d.l. n. 19 del 2024, come convertito, in riferimento all'art. 3 Cost., avuto riguardo sia «al canone di logicità e ragionevolezza» che al «principio di uguaglianza e parità di trattamento».

La già descritta «complessiva operazione normativa» posta in essere dal legislatore sarebbe del tutto irrazionale, non comprendendosi «le obiettive ragioni per le quali introdurre un vincolo interpretativo di una norma vigente da oltre trent'anni per un periodo limitato ad appena due mesi, ma con effetti necessariamente retroattivi» (stante la natura interpretativa della disposizione).

Né sarebbe «razionale e logico» eliminare questo vincolo solo per il futuro, «disarticolando, pertanto, il sistema e determinando un differente trattamento per situazioni omologhe, atteso che le procedure di rinnovo ricomprese nel periodo di applicazione della norma interpretativa saranno regolate dal precetto come interpretato dal legislatore», mentre altre vicende (come quelle che hanno interessato la CCIAA di Napoli, «nonché, in ipotesi, situazioni future») saranno rimesse all'interpretazione del giudice, con «esiti astrattamente differenti».

1.6.– Con le ultime questioni, articolate «in via di subordine e, in particolare, in caso di accoglimento di almeno una delle tre questioni di legittimità sopra prospettate», il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993, in riferimento agli artt. 2, 3, 18 e 97 Cost.

Le questioni – prosegue il rimettente – sono formulate da una delle associazioni controinteressate per il caso che il citato art. 12 fosse «"depurato" dal vincolo interpretativo», «giungendo, quindi, "a precludere ad una associazione rappresentativa delle imprese di concorrere al processo di formazione delle Camere di Commercio sol perché dotata di una soggettività che non è né nazionale né provinciale, ma è interprovinciale o regionale"».

La detta parte, dunque, avrebbe chiesto al rimettente, «in caso di adesione a quest'interpretazione», di sollevare questioni di legittimità costituzionale. Aderendo il giudice *a quo* a tale opzione interpretativa già fatta propria dalla sezione nei precedenti citati relativi alla CCIAA di Napoli– «pur […] dovendosi, comunque, declinare tali principi nella dimensione interprovinciale» della Camera di commercio Irpinia Sannio– le questioni prospettate dall'associazione, in caso di accoglimento di una delle prime tre questioni, «potrebbe[ro] risultare […] rilevant[i]».

In relazione alla non manifesta infondatezza – prosegue il rimettente – la parte avrebbe dedotto che tale interpretazione sarebbe contraria agli artt. 2, 3, 18 e 97 Cost.

In particolare, «sarebbe irragionevole e ingiustificatamente discriminatorio» il trattamento riservato alle associazioni con soggettività regionale o interprovinciale rispetto a quello delle associazioni con soggettività nazionale. Sempre secondo la parte del giudizio *a quo*, poi, il suo diritto a partecipare alla procedura di rinnovo, al fine di consentire la rappresentatività delle imprese ad essa associate, troverebbe fondamento negli artt. 2 e 18 Cost.

2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e, nel merito, la non fondatezza delle questioni sollevate.

2.1.– Esse sarebbero, in primo luogo, inammissibili perché l'interpretazione fornita dal censurato art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, coinciderebbe con quella già fornita dall'allora Ministero dello sviluppo economico (MISE), con

la circolare 14 giugno 2022, n. 3727/C, e troverebbe riscontro nel successivo intervento del legislatore.

L'art. 13-*bis*, comma 1, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 9 maggio 2025, n. 69, ha infatti previsto che «[l]a designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni di cui all'articolo 12, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, che, oltre a possedere i requisiti individuati con le modalità di cui al comma 4 dello stesso articolo 12, sono costituite a livello provinciale e sovraprovinciale ovvero, in mancanza, a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso, alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura interessata».

Le questioni sarebbero pertanto irrilevanti, poiché, anche in assenza della disposizione di interpretazione autentica, la CCIAA Irpinia Sannio, alla luce dell'interpretazione fatta propria dalla circolare ministeriale, avrebbe dovuto adottare gli atti in autotutela impugnati.

2.2.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, sollevata con riferimento all'art. 77 Cost, sarebbe non fondata.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, andrebbe considerato, innanzitutto, che il comma in questione, nella sua struttura unitaria, contiene disposizioni volte a prorogare termini, anche se riferiti alla sola CCIAA della Regione Marche: la proroga dell'applicazione della norma transitoria di cui all'art. 4, comma 4, primo periodo, del d.lgs. n. 219 del 2016, nonché la proroga di novanta giorni del termine massimo di sei mesi di esercizio delle funzioni da parte dei consigli delle CCIAA scaduti, in attesa dell'insediamento dei nuovi.

Non condivisibile sarebbe l'assunto dell'estraneità della disposizione censurata al contenuto originario del decreto-legge.

Innanzitutto, non si potrebbe ritenere che essa sia eccentrica e assolutamente avulsa, per materia e finalità, dal decreto-legge.

L'interpretazione autentica dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993, infatti, sarebbe funzionale all'applicazione delle ricordate disposizioni che prorogano termini relativi alla CCIAA della Regione Marche, anche se, come osservato dal Consiglio di Stato, essa non limita la sua applicazione a quell'ambito territoriale.

L'emendamento, rimanendo in tema di disciplina delle CCIAA, non risulterebbe palesemente disomogeneo rispetto al contenuto del decreto-legge, rispetto al quale, anzi, manterrebbe un «chiaro nesso di interrelazione funzionale».

Andrebbe osservato, ancora, che la straordinaria necessità e urgenza del decreto-legge, come si evince dal suo preambolo, si riferirebbe non solo alla proroga e alla definizione di termini, ma anche all'adozione di misure volte a rendere efficiente ed efficace l'azione amministrativa. A tali ultime misure sarebbe riconducibile la disposizione censurata, che chiarirebbe «il mero significato applicativo» della norma interpretata e scongiurerebbe il rischio di insorgenza di nuovi contenziosi.

2.3.– Non fondata sarebbe anche la seconda questione, sollevata in via subordinata, con cui si lamenta un'illegittima incisione sui giudizi in corso.

Lo scopo della disposizione censurata, oggi abrogata, sarebbe stato quello di scongiurare contenziosi, imponendo un'interpretazione uniforme per «tutte le situazioni giuridiche

concernenti la nomina» dei Consigli delle CCIAA.

Tale scopo sarebbe altresì «corroborato» dalla successiva introduzione dell'art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, che avrebbe riproposto una norma di tenore sostanzialmente coincidente con quella di interpretazione autentica abrogata.

In ogni caso, quest'ultima, considerata la sua natura non innovativa e la funzione di esprimere un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata, non avrebbe la forza di influenzare l'esito dei giudizi in corso.

2.4.– L'interveniente ritiene non condivisibili anche le osservazioni del rimettente poste a fondamento della terza questione, in particolare laddove sostiene che il limitato periodo di vigenza della norma determini un differente trattamento per situazioni omologhe.

Infatti, la disposizione censurata sarebbe applicabile a tutte le fattispecie «di cui alla questione sottoposta al giudizio della Corte, esprimendo la stessa un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata, ferma restando altresì l'applicazione, anche nel caso *de quo*, della citata disposizione prevista dall'art. 13-*bis*, comma 1», del d.l. n. 25 del 2025, come convertito.

2.5.– Le ultime questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza, poiché il rimettente si limiterebbe a fare rinvio alle posizioni di una delle parti del giudizio, senza illustrare autonomamente i presupposti necessari per sollevarle.

3.– Si è costituita in giudizio la CCIAA Irpina Sannio, parte appellata nel giudizio *a quo*, eccependo l'inammissibilità delle questioni e, nel merito, la loro non fondatezza.

3.1.– Inammissibili sarebbero, in primo luogo, le questioni aventi ad oggetto l'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

Il giudice *a quo* – prosegue la parte – afferma che, ove venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, esso interpreterebbe l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 in senso conforme ai propri precedenti relativi al rinnovo della CCIAA di Napoli.

Il medesimo Consiglio di Stato, tuttavia, nell'ordinanza di rimessione affermerebbe due volte di aderire a tale interpretazione, «pur […] dovendosi, comunque, declinare tali principi nella dimensione interprovinciale della Camera di Commercio Irpinia Sannio».

In altri termini, il rimettente sarebbe consapevole del fatto che – anche a volere ritenere che il menzionato art. 12 consenta alle organizzazioni regionali di partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali solo in assenza del livello provinciale e di quello nazionale – lo stesso non potrebbe valere nei casi eccezionali (come quello di specie) in cui si tratti di CCIAA di livello «ultra-provinciale» (la CCIAA Irpinia Sannio è nata dalla fusione delle preesistenti CCIAA di Avellino e di Benevento).

Ove si tratti di CCIAA di tipo «ultra-provinciale», le organizzazioni titolate a partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali sarebbero quelle di livello regionale.

Argomentando diversamente si finirebbe, illogicamente, per consentire la partecipazione delle organizzazioni provinciali, benché queste siano rappresentative solo di una porzione del tessuto imprenditoriale della circoscrizione di riferimento, e non di quelle regionali che, invece, annoverano iscritti nella totalità del territorio di competenza della CCIAA.

Potendo le associazioni controinteressate partecipare comunque alla procedura di rinnovo degli organi camerali, difetterebbe la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale

aventi ad oggetto l'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

3.2.– Andrebbe considerato, peraltro, che, successivamente al passaggio in decisione della causa innanzi al giudice *a quo*, è nuovamente intervenuto il legislatore con il citato art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, ribadendo i contenuti dell'abrogata disposizione di interpretazione autentica censurata dal rimettente.

La nuova disposizione, secondo la parte, produrrebbe «i medesimi effetti ermeneutici» di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, avendo sostanzialmente natura di disposizione interpretativa con effetto retroattivo.

La sopravvenienza dell'art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, dunque, renderebbe irrilevante, seppure *ex post*, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'abrogato art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo. Ciò dovrebbe condurre a una pronuncia di inammissibilità, ovvero di restituzione degli atti al giudice *a quo*, perché rivaluti la fattispecie «alla luce delle indicate sopravvenienze normative».

3.3.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale del citato art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, per violazione dell'art. 77 Cost., sarebbe non fondata.

3.3.1.– Osserva la parte che la disposizione censurata è stata introdotta in sede di conversione del decreto-legge nel corpo dell'art. 17, che, nella sua versione originaria, prevedeva alcune misure volte a far fronte alle situazioni emergenziali createsi nel centro Italia a seguito degli eventi sismici del 2009 e del 2016.

Il Parlamento, in sede di conversione, introducendo il comma 1-*bis*, avrebbe adottato misure straordinarie e urgenti in relazione alle CCIAA dei territori colpiti dai suddetti terremoti.

Nel dettaglio, il comma in questione ha previsto che – in ragione dell'accorpamento delle CCIAA dei territori interessati dai predetti eventi sismici – il numero dei rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali nel consiglio camerale dovesse essere accresciuto e, contestualmente, il termine per l'indizione della procedura del suo rinnovo dovesse essere prorogato di novanta giorni.

In tale contesto, «come necessario complemento delle predette disposizioni», all'ultimo periodo del comma 1-*bis*, il legislatore avrebbe introdotto la discussa norma di interpretazione autentica. Una volta precisato il quando delle procedure di rinnovo degli organi camerali delle zone terremotate, il legislatore, del tutto comprensibilmente, si sarebbe preoccupato di definirne il *quomodo*. Mentre le previsioni di carattere temporale sono limitate alla CCIAA della Regione Marche, quelle relative al *quomodo*, al fine di evitare ingiustificate disparità di trattamento, sarebbero state «concepite con una portata generalizzata».

Alla luce dei contrasti giurisprudenziali illustrati, infatti, sarebbe apparso indispensabile intervenire con urgenza, al fine di evitare che le CCIAA che si apprestavano a rinnovare gli organi camerali (tra le quali figuravano quelle delle zone terremotate) operassero in un quadro giuridico incerto, che pregiudicasse i diritti delle organizzazioni di categoria di livello regionale.

3.3.2.– Il d.l. n. 215 del 2023 – prosegue la CCIAA Irpinia Sannio – perseguiva il duplice fine: a) di provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa; b) di adottare misure essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

La disposizione censurata compendierebbe al suo interno entrambe le finalità perseguite dal decreto-legge. Essa, infatti, da una parte, estenderebbe i termini per il rinnovo degli organi delle CCIAA della Regione Marche e, dall'altra, indicherebbe la corretta interpretazione delle norme che ne regolano gli aspetti procedurali, in tal modo assicurando per tempo la corretta ricostituzione di tali organi e, conseguentemente, l'efficacia della relativa azione amministrativa.

La disposizione censurata, dunque, sarebbe al contempo coerente con l'oggetto dell'articolo in cui si inserisce e, più in generale, con l'oggetto del decreto-legge convertito.

3.4.– Non fondata sarebbe anche la seconda questione sollevata dal Consiglio di Stato in riferimento agli artt. 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

La disposizione censurata, infatti, sarebbe intervenuta nel contesto del riferito quadro interpretativo giurisprudenziale oggettivamente incerto. Essa, inoltre, sarebbe stata adottata al fine di correggere un'imperfezione del dato normativo. L'art. 12 della legge n. 580 del 1993 darebbe «per assunto» che non vi sono preclusioni alla partecipazione di organizzazioni di livello regionale alle procedure di rinnovo degli organi camerali, purché queste diano prova della relativa rappresentatività nella circoscrizione provinciale di riferimento, ma non lo direbbe espressamente, «così dando adito ad interpretazioni strumentali delle fonti regolamentari che ne hanno dato attuazione».

Il rimettente, al fine di sostenere l'illegittimità costituzionale della disposizione interpretativa, avrebbe evidenziato che: a) essa è intervenuta subito dopo i citati pronunciamenti cautelari del Consiglio di Stato n. 3914 e n. 3915 del 2023 (nei quali era stata sposata un'interpretazione opposta a quella recata dalla norma di interpretazione autentica); b) parti dei giudizi sono amministrazioni pubbliche e, tra queste, vi è il MIMIT che, nelle proprie circolari, aveva adottato un'interpretazione analoga a quella contenuta nella disposizione interpretativa (così ipotizzando che l'intervento legislativo abbia violato il principio della parità delle parti); c) la disposizione censurata è intervenuta a distanza di trent'anni dall'approvazione di quella interpretata ed è rimasta in vigore solo per un breve periodo di tempo.

Alla prima considerazione la parte replica che le due ordinanze cautelari del Consiglio di Stato (peraltro difformi da quelle di primo grado e poi disattese dal TAR Campania in sede di merito) non sono indice di un orientamento giurisprudenziale consolidato, con conseguente esclusione di una lesione dell'affidamento e dell'interferenza con la funzione giurisdizionale.

Quanto alla seconda considerazione, la CCIAA Irpinia Sannio osserva che la posizione del MIMIT nei giudizi *a quibus* è del tutto «neutra», non avendo essi ad oggetto provvedimenti adottati dal Ministero.

Le amministrazioni direttamente coinvolte (le CCIAA di Napoli nei casi decisi dal TAR Campania e Irpinia Sannio in quelli decisi dal TAR Lazio), poi, non avrebbero alcun interesse all'adozione della norma di interpretazione autentica.

Da ultimo, il tempo intercorso tra l'entrata in vigore di quest'ultima e quella della norma interpretata si spiegherebbe in ragione del fatto che prima dell'adozione delle menzionate ordinanze cautelari del Consiglio di Stato mai si sarebbe dubitato della possibilità per le organizzazioni regionali di partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali, anche ove appartenessero a organizzazioni di livello nazionale.

3.5.– Non fondata sarebbe anche la terza questione, con cui il Consiglio di Stato lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. per l'irragionevolezza e la diseguaglianza di trattamento che

originerebbero dal complessivo sistema normativo, ossia dall'avvicendarsi della norma interpretata, della norma interpretativa e dell'abrogazione di quest'ultima. Secondo il rimettente, l'irrazionalità del sistema starebbe nell'avere introdotto un vincolo interpretativo di una norma vigente da oltre trent'anni per un periodo di appena due mesi, «ma con effetti necessariamente retroattivi».

La parte ritiene che il Consiglio di Stato, con tale questione, critichi non tanto la disposizione di interpretazione autentica, quanto, piuttosto, la decisione di abrogarla a due mesi di distanza dalla sua approvazione.

Ove, peraltro, il dubbio del rimettente derivi unicamente dalla scelta di introdurre una norma di interpretazione autentica per un periodo limitato, tale perplessità dovrebbe necessariamente ritenersi superata dall'introduzione dell'art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, che chiarisce, nuovamente e definitivamente, la corretta portata dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993.

In ogni caso, non potrebbe considerarsi sintomo di illogicità il fatto che la norma di interpretazione autentica sia intervenuta a distanza di trent'anni dall'approvazione della norma interpretata, poiché l'intervento del legislatore si sarebbe reso necessario solo in ragione dell'emersione negli ultimi anni dei ricordati conflitti giurisprudenziali.

3.6.– Non fondate, infine, sarebbero anche le ultime questioni aventi ad oggetto l'art. 12 della legge n. 580 del 1993, prospettate per il caso di accoglimento di una delle prime tre questioni relative all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito (da solo e in combinato disposto con l'art. 39-*bis* del d.l. n. 19 del 2024, come convertito).

Il rimettente incorrerebbe in una «contraddizione logica»: le questioni sarebbero state sollevate per il caso in cui l'art. 12 si interpreti nel senso che preclude alle organizzazioni di livello regionale di partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali, ove appartenenti a organizzazioni di livello nazionale.

Sarebbe lo stesso rimettente, tuttavia, a ritenere che questa sia l'interpretazione preferibile della disposizione. In altre parole, il giudice *a quo* aderirebbe a una interpretazione che esso stesso ritiene «potenzialmente incostituzionale», escludendo, al contempo, quelle che consentirebbero di superare tali dubbi di legittimità costituzionale.

Secondo la parte, ciò non determinerebbe necessariamente l'inammissibilità della questione, dovendosi indagare la percorribilità di soluzioni ermeneutiche alternative.

La corretta interpretazione dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993 sarebbe sempre stata quella di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, anche a seguito della sua abrogazione, interpretazione peraltro riproposta dal legislatore con l'art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito.

L'art. 12 della legge n. 580 del 1993 si limiterebbe a prevedere che le designazioni da parte delle associazioni di imprese «avvengono in rapporto proporzionale alla loro rappresentatività nell'ambito della circoscrizione territoriale della camera di commercio interessata».

La norma primaria, dunque, non porrebbe alcun limite al tipo, ovvero all'articolazione territoriale (provinciale, regionale o nazionale) delle organizzazioni imprenditoriali che possono partecipare alla procedura di rinnovo del consiglio camerale.

La «cristallina chiarezza di tale precetto normativo» sarebbe stata oggetto di discussione solo in ragione della formulazione ambigua della disciplina regolamentare che ne ha dato

attuazione.

Il combinato disposto della fonte primaria e della norma regolamentare, tuttavia, potrebbe essere interpretato, «in linea con la prassi applicativa degli ultimi trenta anni», anche nel senso che il presupposto per la partecipazione alle procedure di rinnovo degli organi camerali è la rappresentatività di un'organizzazione nella circoscrizione camerale, indipendentemente dalla propria strutturazione in organizzazione provinciale, regionale o nazionale.

Non si comprenderebbe, infatti, perché, in una situazione in cui un'organizzazione imprenditoriale è articolata sia a livello regionale che nazionale, l'unico livello organizzativo titolato a partecipare al rinnovo dei consigli delle CCIAA (tipicamente provinciali o «ultra-provinciali») dovrebbe essere quello nazionale. Si tratterebbe di «un'assurdità logica», che finirebbe per privilegiare le organizzazioni più distanti dal tessuto imprenditoriale di riferimento, a detrimento degli interessi di quelle che, al contrario, hanno un rapporto diretto con il territorio.

Siffatta interpretazione, oltre a violare il principio di ragionevolezza, sarebbe altresì in contrasto con gli artt. 2, 18 e 97 Cost.

Per quanto attiene agli artt. 2 e 18 Cost., sarebbe sufficiente osservare che, in tal modo, si impedirebbe alle organizzazioni imprenditoriali di livello regionale di esercitare a pieno le proprie funzioni di rappresentatività.

Quanto, invece, all'art. 97 Cost., apparirebbe contrario al principio di buona amministrazione far partecipare alla procedura di rinnovo dei consigli camerali organizzazioni imprenditoriali prive di collegamento diretto con il territorio, impedendo, al contempo, la partecipazione a quelle che presentano un livello di maggiore prossimità ad esso.

In conclusione, ben potrebbe questa Corte adottare una sentenza interpretativa di rigetto, con cui chiarisca che l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 deve interpretarsi in modo conforme a Costituzione, nel senso che le organizzazioni imprenditoriali di livello regionale possono partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali anche qualora appartengano a organizzazioni di livello nazionale.

Ove tale soluzione fosse ritenuta non praticabile, risulterebbe necessaria una pronuncia di illegittimità costituzionale del citato art. 12 per violazione degli artt. 2, 3, 18 e 97 Cost.

Considerato in diritto

4.− Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Consiglio di Stato, sezione sesta – adito per la riforma di quattro sentenze del TAR Lazio, con cui sono stati respinti i ricorsi di alcune associazioni di imprese avverso i provvedimenti di annullamento in autotutela delle esclusioni di altre associazioni controinteressate dalla procedura di nomina dei componenti del consiglio della CCIAA Irpinia Sannio – ha sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale.

Gli originari provvedimenti di esclusione si basavano sulla natura interprovinciale o regionale delle associazioni di imprese, che, secondo alcuni precedenti cautelari del Consiglio di Stato, in presenza di un loro livello anche nazionale, avrebbe ostato alla partecipazione alla menzionata procedura, come regolata dall'art. 2, commi 2 e 6, del d.m. n. 156 del 2011, dettato in attuazione dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993.

4.1.− Le questioni hanno ad oggetto tre diverse disposizioni: l'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, recante una norma di asserita

interpretazione autentica, l'art. 39-*bis* del d.l. n. 19 del 2024, come convertito, che abroga la menzionata norma interpretativa, nonché l'art. 12 della legge n. 580 del 1993, recante la norma interpretata.

4.1.1.− Più in particolare, con la prima questione, il rimettente dubita dalla legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, ai sensi del quale «[l]'articolo 12 della citata legge n. 580 del 1993 si interpreta nel senso che la designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della camera di commercio interessata».

Secondo il rimettente, tale disposizione violerebbe l'art. 77 Cost., per difetto di omogeneità con il contenuto e la finalità del decreto-legge "milleproroghe" in cui è stato inserito dalla legge di conversione.

4.1.2.− Con la seconda questione, prospettata in via subordinata alla prima, il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale del medesimo art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, per violazione degli artt. 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, poiché il legislatore sarebbe intervenuto per interpretare l'art. 12 della legge n. 580 del 1993, dopo oltre trent'anni dalla sua entrata in vigore, al solo fine di incidere su procedimenti giurisdizionali in corso – dei quali sono parti pubbliche amministrazioni – imponendo una ricostruzione della disposizione interpretata contraria a quella già espressa dal rimettente in precedenti pronunciamenti cautelari (riguardanti l'elezione del consiglio di altra CCIAA).

4.1.3.− Con la terza questione, anch'essa prospettata in via subordinata alla prima, il rimettente censura il citato art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, in una con l'art. 39-*bis* del d.l. n. 19 del 2024, come convertito, che ne ha previsto l'abrogazione.

Secondo il Consiglio di Stato, il combinato disposto delle due citate disposizioni violerebbe l'art. 3 Cost., con riguardo sia «al canone di logicità e ragionevolezza» che al «principio di uguaglianza e parità di trattamento», essendo irrazionale «introdurre un vincolo interpretativo di una norma vigente da oltre trent'anni per un periodo limitato ad appena due mesi, ma con effetti necessariamente retroattivi» (stante la natura interpretativa della disposizione di interpretazione autentica), così «determinando un differente trattamento per situazioni omologhe, atteso che le procedure di rinnovo ricomprese nel periodo di applicazione della norma interpretativa saranno regolate dal precetto come interpretato dal legislatore», mentre «altre vicende» saranno rimesse all'interpretazione del giudice, «con esiti astrattamente differenti».

4.1.4.− Da ultimo, il rimettente, per il caso di accoglimento di una delle prime tre questioni, censura l'art. 12 della legge n. 580 del 1993, il quale – nel prevedere che le associazioni di imprese interprovinciali e regionali sono ammesse a partecipare alle procedure di elezione degli organi delle CCIAA solo se non strutturate anche su un livello nazionale – si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 3, 18 e 97 Cost., perché: a) sarebbe «irragionevole e ingiustificatamente discriminatorio il trattamento riservato alle associazioni con soggettività regionale o interprovinciale rispetto a quello delle associazioni con soggettività nazionale»; b) violerebbe il loro diritto a partecipare alla procedura di rinnovo, «al fine di consentire la rappresentatività delle imprese ad ess[e] associate».

5.− Sia l'interveniente che la CCIAA Irpinia Sannio, costituitasi nel giudizio di legittimità costituzionale, hanno sollevato diverse eccezioni di inammissibilità riguardanti le prime tre questioni aventi ad oggetto l'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito (in una, quanto alla terza questione, con l'art. 39-*bis* del d.l. n. 19 del 2024, come convertito).

5.1.− Più specificamente, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tali questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, poiché l'amministrazione avrebbe dovuto comunque adottare l'atto di autotutela impugnato sulla base della corretta interpretazione dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993 offerta dall'allora MISE con le sue circolari, oltre che sulla base del sopravvenuto art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito.

5.2.− Anche secondo la CCIAA Irpinia Sannio, le medesime questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza sotto due diversi profili.

Osserva la parte, in primo luogo, che – secondo il giudice *a quo* – ove la disposizione interpretativa fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 dovrebbe essere interpretato in maniera conforme ai suoi precedenti, e purtuttavia il rimettente precisa, per ben due volte, che i principi esposti in tali precedenti andrebbero comunque "declinati" «nella dimensione interprovinciale della Camera di Commercio Irpinia Sannio». Ciò vorrebbe dire che – secondo lo stesso rimettente – per le CCIAA di tipo «ultra-provinciale», quale quella di specie, le organizzazioni di livello regionale sarebbero titolate a partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali, con conseguente irrilevanza della censurata disposizione interpretativa.

In secondo luogo, il sopravvenuto art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, detterebbe una norma di interpretazione autentica con effetti retroattivi sostanzialmente identica a quella censurata, della quale, pertanto, il rimettente non dovrebbe fare applicazione. In alternativa, tale rilievo dovrebbe imporre una restituzione degli atti al giudice *a quo*, perché valuti lo *ius superveniens*.

5.3.– Le riferite eccezioni preliminari mettono in discussione la rilevanza delle questioni, il che comporta la necessità di sottoporre a verifica la motivazione sul punto offerta dal rimettente nei ben noti limiti del controllo meramente "esterno", volto ad accertare l'esistenza di una motivazione non implausibile, non palesemente erronea o contraddittoria (tra le tante, sentenze n. 50 del 2024, n. 164 del 2023, n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (tra le tante, sentenze n. 164 del 2023 e n. 218 del 2020).

5.4.– La motivazione del rimettente non può essere considerata implausibile.

5.4.1.– Nell'ordinanza di rimessione si afferma che la rilevanza delle questioni aventi ad oggetto l'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, si fonda sulla circostanza che di tale disposizione, avente natura interpretativa e quindi retroattiva, deve fare applicazione, posto che su di essa espressamente si basa l'atto di autotutela impugnato, del quale sarebbe l'esclusivo parametro normativo di riferimento.

Secondo il Consiglio di Stato, in forza del principio *tempus regit actum*, la legittimità di un atto amministrativo andrebbe accertata con riguardo allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione. L'abrogazione della norma di interpretazione autentica sarebbe un fatto sopravvenuto ai provvedimenti impugnati e, come tale, non avrebbe rilievo.

D'altro canto, il procedimento all'attenzione del giudice *a quo* non sarebbe dilatabile fino alla conclusione delle operazioni elettorali, con degradazione degli atti gravati a

«determinazioni provvisorie e prive, in sostanza, di immediata effettualità». Piuttosto, si tratterebbe di subprocedimenti circoscritti alla verifica dei presupposti per la partecipazione alla procedura di rinnovo e regolati dal diritto vigente al momento in cui sono stati conclusi.

Per tali ragioni non sarebbe fondata la tesi dell'appellante, secondo cui il principio *tempus regit actum* andrebbe declinato in maniera diversa per la procedura elettorale in questione avente «natura complessa e a formazione complessiva», dovendosi considerare tutte le normative sopravvenute sino alla proclamazione degli eletti e quindi anche la successiva abrogazione dell'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo.

5.4.2.– La riferita motivazione si fonda sui seguenti snodi logici: a) al momento dell'adozione dell'atto di autotutela impugnato era vigente il censurato art. 17, comma 1-*bis*, che giustificava l'annullamento, in quanto avente natura interpretativa; b) la sua successiva abrogazione non rileva, perché non retroattiva; c) nemmeno può ritenersi che la disposizione abrogativa sopravvenuta trovi applicazione in ragione della natura complessa del procedimento elettorale, perché si è di fronte a una fase o a un subprocedimento chiuso con l'emanazione dell'atto di esclusione.

Il primo assunto non è implausibile, poiché la disposizione di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, la si ritenga o meno realmente interpretativa, legittimava comunque l'intervento in autotutela sulle pregresse esclusioni, atteso che nel primo caso la disposizione è «destinat[a] ad operare con la stessa decorrenza temporale di quell[a] interpretat[a]» (sentenza n. 44 del 2025) e nel secondo caso ha effetto innovativo retroattivo (tra le tante, sentenze n. 169, n. 77 e n. 4 del 2024, n. 18 del 2023).

Non implausibile è anche il secondo assunto, poiché la successiva abrogazione della disposizione interpretativa, in assenza di una espressa previsione contraria, ha effetto *ex nunc* (sentenza n. 33 del 2020).

Non implausibile, infine, è anche l'affermazione che la natura «complessa» del procedimento elettorale non consente, in deroga al principio *tempus regit actum*, di considerare rilevanti le successive modifiche normative (sempre salva espressa previsione contraria) e quindi, nel caso di specie, la successiva abrogazione della disposizione interpretatrice, dal momento che la fase della valutazione delle ammissioni si era già conclusa con i relativi provvedimenti del responsabile del procedimento.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, infatti, «il procedimento è soggetto alla normativa in vigore al momento della sua conclusione, con l'importante eccezione dei procedimenti che possono essere frammentati in segmenti subprocedimentali o in una pluralità di procedimenti connessi: ognuno di essi è regolato dal diritto vigente nel momento in cui è svolto il subprocedimento e sarà solo quello il diritto applicabile» (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 16 dicembre 2019, n. 8508; in termini, tra le tante, sezione quinta, sentenza 27 luglio 2017, n. 3705, e sezione quarta, sentenza 7 luglio 2016, n. 3013).

5.4.3.– La plausibilità della riferita motivazione non è scalfita dagli argomenti addotti dall'Avvocatura generale dello Stato e dalla CCIAA Irpinia Sannio a sostegno delle rispettive eccezioni.

5.4.3.1.– Deve escludersi, in primo luogo, che vi siano gli estremi per la restituzione degli atti al rimettente per una nuova valutazione sulla rilevanza in ragione del sopravvenuto art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito.

La disposizione in parola non costituisce *ius superveniens*, dal momento che è entrata in vigore il 14 maggio 2025, ossia (successivamente all'udienza in cui la causa è passata in decisione, ma) prima della pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, avvenuta in data 20

maggio 2025.

5.4.3.2.– Essa, poi, non incide sulla rilevanza della questione, giacché «il sindacato di legittimità degli atti dell'amministrazione è sottoposto al principio del *tempus regit actum* e va, dunque, condotto in base alle norme vigenti al momento della loro adozione» (ordinanza n. 30 del 2024; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 172 del 2024, n. 180 del 2022 e n. 227 del 2021; n. 170, n. 109 e n. 7 del 2019; n. 240 del 2018, n. 281, n. 245, n. 203, n. 49 e n. 30 del 2016; ordinanza n. 76 del 2018).

Né alla disposizione in parola può assegnarsi valenza interpretativa o comunque retroattiva: essa non reca una norma interpretativa, perché non afferma di interpretarne un'altra, né una norma retroattiva, poiché non si occupa espressamente dei fatti precedenti alla sua entrata in vigore.

5.4.3.3.– Nemmeno incide sulla rilevanza l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui il provvedimento di autotutela impugnato avrebbe dovuto essere adottato anche a prescindere dalla disposizione interpretativa, sulla base di una delle possibili interpretazioni della disposizione interpretata (e delle norme regolamentari di attuazione) già fatta propria dal MISE nelle sue circolari.

Lo scenario prospettato dall'interveniente è meramente ipotetico: resta quindi il fatto che il provvedimento impugnato è stato adottato proprio ed esclusivamente sulla base dell'interpretazione recata dall'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, censurato, del quale, dunque, il giudice è chiamato a fare applicazione.

5.4.3.4.– Parimenti deve dirsi con riferimento al rilievo, svolto dalla CCIAA costituita, secondo cui, in sostanza, a prescindere dall'esito del giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto la disposizione interpretativa, i ricorsi avverso i provvedimenti impugnati andrebbero comunque respinti, dal momento che le organizzazioni di livello regionale dovrebbero essere ammesse alla procedura anche seguendo l'interpretazione fatta propria dal Consiglio di Stato, interpretazione che, come affermato dallo stesso rimettente, andrebbe "declinata" in modo diverso in caso di organizzazioni «ultra-provinciali».

Anche a prescindere dalla correttezza o meno di tale rilievo, infatti, da un lato, resta il fatto che il provvedimento impugnato si basa esclusivamente sull'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, e sulla lettura dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993 da esso imposta all'interprete; dall'altro, è noto che il giudizio sulla rilevanza prescinde dall'influenza della questione di legittimità costituzionale sull'esito del giudizio *a quo*, essendo sufficiente che della disposizione censurata il rimettente debba fare applicazione nel suo percorso logico-argomentativo (tra le tante, sentenze n. 44 del 2025, n. 25 del 2024, n. 88 e n. 19 del 2022 e n. 202 del 2021).

6.– Nel merito, la prima questione con cui il Consiglio di Stato pone il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, per violazione dell'art. 77 Cost., è fondata.

6.1.– Nella sentenza n. 44 del 2025, non a caso ampiamente citata dal rimettente, questa Corte ha ribadito la propria giurisprudenza sulla necessaria omogeneità degli emendamenti inseriti in sede di conversione rispetto al decreto-legge originario.

Secondo tale giurisprudenza, «gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest'ultimo, a pena di illegittimità costituzionale (da ultimo, sentenze n. 215 e n. 113 del 2023). In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto» (sentenza n. 146 del 2024).

La legge di conversione, infatti, «riveste i caratteri di una fonte "funzionalizzata e

specializzata", volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (da ultimo, sentenze n. 113 e n. 6 del 2023, n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019), "essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare" (sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021, n. 226 del 2019: nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2015, n. 251 e n. 32 del 2014)» (sentenza n. 215 del 2023).

Quanto ai «provvedimenti governativi a contenuto *ab origine* plurimo […], la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non può che essere misurata muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza (da ultimo, sentenza n. 6 del 2023), avendo riguardo al collegamento con "uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante" (sentenza n. 245 del 2022). Tale continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura "intruse" rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi, giacché "[s]olo la palese 'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge' (sentenza n. 22 del 2012) o la 'evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge' (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione" (sentenza n. 181 del 2019, nonché, nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 226 del 2019)» (sentenza n. 113 del 2023).

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

6.2.– Il d.l. n. 215 del 2023, intitolato «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi», è appunto un decreto "milleproroghe", adottato in ragione della «straordinaria necessità e urgenza di provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, nonché di adottare misure essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni» (così il preambolo).

La disposizione censurata è stata inserita in sede di conversione all'interno dell'art. 17 – rubricato «Interventi del Fondo complementare al PNRR riservati alle Aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016» – il quale, nel suo unico comma, autorizzava la Struttura di Missione per il sisma del 2009 e il Commissario straordinario per il sisma del 2016 a dare continuità agli interventi del Fondo complementare al PNRR anche in deroga ai termini previsti dal cronoprogramma (consentendo, correlativamente, l'assunzione di obbligazioni pluriennali).

Il comma 1-*bis* inserito dalla legge di conversione, dal canto suo, si compone, innanzitutto, di tre periodi destinati a regolare le procedure di rinnovo della CCIAA della Regione Marche, «[p]er le medesime finalità di cui al comma 1 del presente articolo e per garantire la più ampia

partecipazione dei settori imprenditoriali delle aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016».

I menzionati periodi, in particolare, prevedono che, «in considerazione della complessità territoriale risultante dall'accorpamento di cinque circoscrizioni territoriali preesistenti, la disposizione transitoria di cui all'articolo 4, comma 4, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, in materia di determinazione del numero dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura istituite a seguito di accorpamento ai sensi della legge 29 dicembre 1993, n. 580, si applica agli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche per due mandati successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto; per la stessa durata la giunta della medesima camera di commercio è composta dal presidente e da un numero di membri pari a nove. Resta fermo il limite complessivo di spesa di cui all'articolo 1, comma 25-*ter*, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15. Nella procedura in corso per il rinnovo degli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche, il termine di cui all'articolo 38, comma 1, della legge 12 dicembre 2002, n. 273, è prorogato di ulteriori novanta giorni».

In tali parti, dunque, il comma 1-*bis* inserito in sede di conversione: a) ha prorogato una norma transitoria, differendo di due consiliature il termine per il passaggio da trentatré a ventidue membri della CCIAA della Regione Marche previsto a seguito dalla riforma del 2016, e ha fissato, per lo stesso periodo, in dieci il numero dei componenti della Giunta (facendo comunque salvo il limite di spesa ivi espressamente indicato); b) ha esteso di ulteriori novanta giorni il termine di *prorogatio* degli organi in scadenza della medesima CCIAA.

L'ultimo periodo del comma 1-*bis* reca, invece, la norma censurata, secondo cui «[l]'articolo 12 della citata legge n. 580 del 1993 si interpreta nel senso che la designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso, alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della camera di commercio interessata».

Essa, dunque, da un lato, non riguarda esclusivamente le (o una o alcune delle) CCIAA delle aree colpite dagli eventi sismici del 2009 e del 2016, aree di cui si occupava l'originario art. 17 del decreto-legge; dall'altro, non reca una proroga di un termine, né regola un aspetto temporale.

L'ultimo periodo dell'art. 17, comma 1-*bis*, reca, per contro, una asserita norma di interpretazione autentica volta a individuare, a regime (ossia con una finalità «di carattere ordinamentale»: sentenza n. 215 del 2023), i soggetti legittimati a partecipare alla procedura di nomina dei componenti i consigli delle CCIAA.

Per tale ragione la disposizione censurata è disomogenea rispetto al decreto-legge, in quanto non sorretta dalla medesima «*ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale» (sentenza n. 22 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione inserita in sede di conversione di un decreto-legge "milleproroghe" avente il carattere di «una normativa "a regime", del tutto slegata da contingenze particolari»).

In altri termini, «l'inserimento, in sede di conversione, come avviene nel caso di specie, di una norma interpretativa del tutto estranea rispetto alla *ratio* e alla finalità unitaria di un

decreto-legge “milleproroghe”, determina la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei (sentenza n. 22 del 2012)» (sentenza n. 154 del 2015, a proposito di una disposizione di interpretazione autentica inserita in un decreto-legge “milleproroghe” e avente la finalità di «superare un contrasto giurisprudenziale insorto sull’individuazione dei soggetti abilitati a redigere e sottoscrivere determinati atti catastali»; in termini, la sentenza n. 245 del 2022, a proposito di una disposizione inserita in un decreto-legge “milleproroghe” che introduceva «un meccanismo di carattere ordinamentale che attiene all’operatività, a regime, del servizio della protezione civile, cioè a un oggetto nemmeno latamente considerato, *ab origine*, dal decreto-legge essenzialmente relativo alla proroga di termini»).

6.3.– Non è condivisibile la tesi dell’interveniente e della CCIAA Irpinia Sannio, secondo cui la disposizione censurata sarebbe omogenea al decreto-legge perché introdotta al fine di garantire il corretto espletamento delle procedure di rinnovo degli organi consiliari della CCIAA, il che consentirebbe di rinvenire un collegamento con la finalità del decreto-legge medesimo di «adottare misure essenziali per l’efficienza e l’efficacia dell’azione delle pubbliche amministrazioni».

Le disposizioni del decreto-legge in parola, conformemente a quanto dichiarato nel preambolo, sono volte a «provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza».

Quella di «garantire la continuità dell’azione amministrativa, nonché di adottare misure essenziali per l’efficienza e l’efficacia dell’azione delle pubbliche amministrazioni» non è una *ratio* autonoma del decreto-legge, ma costituisce una ulteriore delimitazione teleologica degli interventi di proroga e di definizione dei termini di prossima scadenza.

6.4.– Né, come sostenuto dall’interveniente e dalla CCIAA Irpinia Sannio, la disposizione censurata può ritenersi omogenea in virtù del suo collegamento con le altre contenute nel comma 1-*bis* relative alla sola CCIAA della Regione Marche e parimenti inserite dalla legge di conversione.

Questa Corte, infatti, ha già escluso che possa darsi una «sorta di omogeneità “sopravvenuta” o “transitiva”» (sentenza n. 154 del 2015) in virtù del collegamento per materia della disposizione censurata con altra parimenti inserita in sede di conversione di un decreto-legge “mille proroghe” e recante, essa sì, la proroga di un termine.

Infatti, «[s]econdo la giurisprudenza di questa Corte, ogni disposizione introdotta in sede di conversione deve essere collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso, mentre il riconoscimento indiscriminato di un’omogeneità “transitiva”, del tipo di quella appena descritta, consentirebbe facili aggiramenti al principio enunciato» (ancora, sentenza n. 154 del 2015).

7.– Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

8.– La seconda e la terza questione, sollevate dal rimettente in via subordinata alla prima, restano assorbite.

9.– Può quindi passarsi a esaminare le ultime questioni sollevate per il caso di accoglimento di una delle prime tre questioni e aventi ad oggetto l’art. 12 della legge n. 580 del 1993, ossia la disposizione interpretata.

9.1.– Le questioni sono inammissibili.

Nonostante il rimettente apparentemente sollevi questioni di legittimità costituzionale di una norma avente natura primaria, il precetto oggetto di censura è contenuto, in realtà, nelle disposizioni regolamentari di cui all'art. 2, commi 2 e 6, del d.m. n. 156 del 2011.

L'art. 12 della legge n. 580 del 1993, per quanto qui rileva, al comma 1, si limita a stabilire che «[i] componenti del consiglio sono designati dalle organizzazioni rappresentative delle imprese appartenenti ai settori di cui all'articolo 10, comma 2, nonché dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti e dalla Consulta di cui all'articolo 10, comma 6».

Al comma 2, invece, è previsto che i componenti del consiglio siano designati (anche) dalle organizzazioni rappresentative delle imprese «in rapporto proporzionale alla loro rappresentatività nell'ambito della circoscrizione territoriale della camera di commercio interessata», rappresentatività da individuarsi sulla base di criteri previsti dall'art. 10, comma 3, della medesima legge per il riparto per settori del Consiglio, ossia: numero delle imprese, indice di occupazione e valore aggiunto, nonché ammontare del diritto annuale versato (tali criteri, specificati, quanto al riparto per settori, dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 4 agosto 2011, n. 155, recante «Regolamento sulla composizione dei consigli delle camere di commercio in attuazione dell'articolo 10, comma 3, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, così come modificata dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23», sono stati presi in considerazione, per il riparto infrasettoriale, dall'art. 9 del d.m. n. 156 del 2011).

Il comma 4, a sua volta, demanda alla disciplina regolamentare l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 (oltre che dell'art. 14, comma 1, della medesima legge), quanto «ai tempi, ai criteri e alle modalità relativi alla procedura di designazione dei componenti il consiglio, nonché all'elezione dei membri della giunta».

In attuazione dei ricordati commi dell'art. 12 è stato dunque adottato il d.m. n. 156 del 2011, il quale all'art. 2, comma 2, ha previsto che, «[e]ntro e non oltre quaranta giorni dalla pubblicazione dell'avviso, a pena di esclusione dal procedimento, le organizzazioni imprenditoriali di livello provinciale aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel CNEL, ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione, fanno pervenire alla camera di commercio, ai fini della ripartizione dei seggi di cui al comma 1 dell'articolo 10 della legge e secondo i criteri definiti dal decreto di cui all'articolo 10 della legge, un'unica dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà […], sottoscritta dal legale rappresentante» e contenente tutta una serie di dati ivi espressamente indicati.

Il comma 6 del medesimo articolo dispone, invece, che, «[l]imitatamente alle organizzazioni imprenditoriali costituite e strutturate soltanto a livello nazionale o, in mancanza, regionale, rappresentate nel CNEL ovvero operanti da almeno tre anni nella circoscrizione della camera di commercio, la dichiarazione di cui al comma 2 e le designazioni di cui all'articolo 10, comma 1, sono presentate dal legale rappresentante di tale organizzazione con riferimento, comunque, esclusivamente alla rappresentatività nell'ambito provinciale».

Come ammesso dallo stesso rimettente, dunque, la fonte primaria si limita a dettare il principio generale della rappresentatività nella circoscrizione interessata, senza nulla dire sulla struttura territoriale delle organizzazioni, anzi evocando quali indici della rappresentatività, da specificarsi ad opera della fonte regolamentare, i diversi criteri di cui all'art. 10, comma 3 (ossia il numero delle imprese, l'indice di occupazione, il valore aggiunto e l'ammontare del diritto annuale versato).

È invece dal combinato disposto delle disposizioni regolamentari di cui ai commi 2 e 6 dell'art. 2 del d.m. n. 156 del 2011 che il Consiglio di Stato ha ritratto la norma in forza della quale le organizzazioni imprenditoriali aventi natura interprovinciale o regionale possono

partecipare alla procedura di rinnovo del consiglio camerale solo in caso di assenza di un loro livello nazionale.

È noto, tuttavia, che le norme regolamentari non possono formare oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, limitato alla cognizione delle leggi e degli atti aventi forza di legge (tra le tante, sentenze n. 174 del 2023 e n. 427 del 2000; ordinanze n. 254 del 2016, n. 156 del 2013, n. 37 del 2007, n. 401 e n. 125 del 2006 e n. 389 del 2004).

Né può dirsi che le norme regolamentari censurate dal rimettente specifichino la norma primaria, nel qual caso lo scrutinio di legittimità costituzionale operato da questa Corte può estendersi anche a esse (sentenze n. 263 del 2022 e n. 1104 del 1988; nello stesso senso, sentenze n. 92 del 2021, n. 241 e n. 3 del 2019, n. 224 e n. 200 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 178 del 2015).

L'eccezione in parola, infatti, riguarda esclusivamente le ipotesi in cui la norma primaria già contenga il precetto ritenuto lesivo, che la norma secondaria si limita a dettagliare, cioè le ipotesi in cui «le specificazioni espresse dalla normativa secondaria siano strettamente collegate al contenuto» (sentenza n. 224 del 2018) di quella primaria, ovvero tra esse sussista un «nesso stretto di specificazione qualificata» (sentenza n. 200 del 2018).

Tale non è il caso in esame, ove la norma primaria tace sull'articolazione territoriale delle organizzazioni imprenditoriali, che è presa in considerazione esclusivamente dalle norme secondarie.

Non potendo quest'ultime essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, spetta al giudice *a quo* interpretarle in maniera conforme alla legge e, prima ancora, alla Costituzione, ricorrendo, in caso di antinomia non sanabile, alla loro caducazione, ove siano state impugnate, ovvero, in caso contrario, alla loro disapplicazione (sentenze n. 174 del 2023, n. 133 del 1992 e n. 102 del 1972).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 18 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 marzo 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.