CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **41/2026** (ECLI:IT:COST:2026:41)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattrice: **NAVARRETTA**
Udienza Pubblica del **11/02/2026**; Decisione del **11/02/2026**
Deposito del **27/03/2026**; Pubblicazione in G. U. **01/04/2026**
Norme impugnate: Art. 4 bis, c. 2° bis, della legge 29/12/1993, n. 580, introdotto dall'art. 1, c. 1°, lett. d), n. 1), del decreto legislativo 25/11/2016, n. 219.
Massime: **47402 47403 47404 47405 47406**
Atti decisi: **ord. 184/2025**

SENTENZA N. 41

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 2-*bis*, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), numero 1), del decreto legislativo 25

novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sezione terza civile, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra V. I. e la Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Torino, con ordinanza del 27 giugno 2025, iscritta al n. 184 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di V. I. e della Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Torino, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2026 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi per V. I., Alfonso Celotto per la Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Torino, nonché l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 27 giugno 2025, iscritta al n. 184 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Torino, sezione terza civile, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 35 e 36 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 2-*bis*, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), numero 1), del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), in forza dell'art. 10, comma 1, lettera *f*), della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui ha previsto la gratuità di tutti gli incarichi degli organi delle camere di commercio diversi dai collegi dei revisori dei conti.

2.– La controversia nasce dall'azione proposta da V. I. nei confronti della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Torino (da adesso: Camera di commercio di Torino), di cui l'attore è stato presidente dal 15 settembre 2014 al 19 febbraio 2020, al fine di ottenere il pagamento di una somma a titolo di corrispettivo per l'attività svolta nel periodo successivo al 10 dicembre 2016, nel quale egli ha operato gratuitamente, per effetto della disposizione censurata, sopravvenuta nel corso del suo incarico. Rispetto a quest'ultima, l'attore ha eccepito l'illegittimità costituzionale.

Il giudice rimettente precisa che l'attore ha percepito, fino al 10 dicembre 2016, il compenso annuo, erogato su base mensile, di euro 54.383,00, la cui corresponsione è stata poi interrotta in ragione della normativa sopravvenuta, secondo la quale, per le camere di commercio, le loro unioni regionali, nonché per le loro aziende speciali «tutti gli incarichi degli organi diversi dai collegi dei revisori sono svolti a titolo gratuito».

Di seguito, aggiunge il Tribunale, tale previsione è stata superata con l'entrata in vigore del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 25 febbraio 2022, n. 15, il cui art. 1, comma 25-*bis*, tra l'altro, ha abrogato il primo periodo del comma 2-*bis* dell'art. 4-*bis* della legge n. 580 del 1993, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), numero 1), del d.lgs. n. 219 del 2016. È stata ripristinata, in tal modo, una situazione analoga a quella originariamente

disciplinata dalla legge n. 580 del 1993, nel cui ambito il compenso del Presidente, così come quello degli altri componenti dell'organo direttivo, viene commisurato alle dimensioni di ciascuna camera di commercio, in applicazione dei criteri individuati da un decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy.

Secondo quanto riferisce il Tribunale, la Camera di commercio di Torino, nel costituirsi nel giudizio principale, ha contestato, in via preliminare, la legittimazione dell'attore a proporre l'eccezione di legittimità costituzionale della norma censurata che, semmai, avrebbe potuto ritenersi lesiva soltanto dell'autonomia organizzativa e funzionale dell'ente. In ogni caso ha eccepito la prescrizione di qualsivoglia pretesa spettanza.

3.– Nel sollevare questioni di legittimità costituzionale e nel motivare la loro rilevanza, il giudice *a quo* argomenta in merito a tale profilo preliminare, evidenziando come la disposizione censurata incida sul prospettato diritto dei componenti degli organi direttivi di una camera di commercio «a percepire un compenso/indennità per la funzione da loro svolta». In particolare, rileva che la parte attrice si è vista negare il compenso precedentemente deliberato dalla Camera di commercio di Torino, esclusivamente in applicazione del censurato comma 2-*bis* dell'art. 4-*bis* della legge n. 580 del 1993, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), numero 1), del d.lgs. n. 219 del 2016, sicché l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale produrrebbe un effetto immediato sulla sua posizione giuridica.

Di contro, osserva che le camere di commercio sarebbero assai poco incentivate a contestare la legittimità costituzionale di una norma a loro completamente favorevole sul piano economico.

3.1.– Quanto all'eccezione di prescrizione, il Tribunale di Torino osserva che, anche a voler ritenere in ipotesi applicabile il termine quinquennale e non quello decennale prospettato dall'attore, nonché il maturare della prescrizione di mese in mese nel corso del rapporto, residuerebbero comunque alcune mensilità, in ragione dei tempi di introduzione del giudizio e degli effetti interruttivi della prescrizione a essa consequenziali. Pertanto, il mantenimento in vita della disposizione comporterebbe inevitabilmente il rigetto dell'intera domanda, mentre la declaratoria di illegittimità costituzionale aprirebbe la via per l'accoglimento, totale o parziale, della pretesa esercitata.

3.2.– In aggiunta, il rimettente precisa che l'avvenuta successiva abrogazione della norma non esclude la sua persistente applicabilità alle vicende pregresse «non integralmente esaurite». Richiama, in proposito, le sentenze di questa Corte n. 78 del 2013 e n. 177 del 2012, nonché la sentenza del Consiglio di Stato, sezione sesta, 3 ottobre 2014, n. 4946.

3.3.– Infine, il giudice *a quo* ritiene che non sia possibile una lettura costituzionalmente orientata della disposizione censurata, il cui tenore letterale è inequivoco nel senso della gratuità dell'incarico nel periodo di vigenza della previsione.

4.– Il Tribunale di Torino procede, dunque, a motivare la non manifesta infondatezza.

4.1.– Anzitutto, ravvisa un contrasto fra la norma censurata e l'art. 3 Cost. «per irrazionalità ed irragionevolezza intrinseca […] con correlata e sproporzionata disparità di trattamento [rispetto a] situazioni identiche o similari, come desumibile dal fatto che, senza apparente giustificazione, il legislatore tra il 2016 ed il 2021 ha prima disposto per l'onerosità degli incarichi degli organi direttivi delle Camere di Commercio in forza della legge n. 580/1993, poi per la loro gratuità in forza del comma 2*bis* dell'art. 4*bis* della legge n. 580/1993, introdotto dall'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 219/2016, per poi tornare di nuovo all'onerosità con il DL 228/2021, in tal modo trattando in modo diametralmente opposto, nel giro di neppure 5 anni dal punto di vista economico la medesima posizione sostanziale, atteso che nel frattempo i compiti e le responsabilità degli organi direttivi delle Camere di Commercio

non sono sostanzialmente mutati».

4.2.– Da un altro punto di vista, il rimettente contesta la disparità di trattamento che emergerebbe dal confronto tra la prevista gratuità dei compensi per gli organi direttivi delle camere di commercio e il mantenimento del compenso a favore dei revisori dei conti dei medesimi enti, il che paleserebbe un irragionevole diverso regime stabilito per i vari organi del sistema camerale.

4.3.– Sempre in termini di irragionevole disparità di trattamento, il giudice *a quo* evidenzia il confronto con gli ordini professionali – enti parimenti dotati di ampia autonomia, in quanto espressione di una determinata base associativa, ritenuti assimilabili alle camere di commercio – in relazione ai quali mai il legislatore è intervenuto imponendo la gratuità per gli incarichi dei corrispondenti organi direttivi.

Simile disparità di trattamento non sarebbe giustificabile con esigenze di *spending review*, atteso che le camere di commercio non riceverebbero finanziamenti diretti dallo Stato, ma trarrebbero le proprie risorse, secondo quanto previsto dall'art. 18 della legge n. 580 del 1993, dai contributi degli iscritti e dai proventi per le attività da esse svolte, compresi i compensi per le funzioni che lo stesso Stato ha provveduto a delegare a tali enti, a partire dalla tenuta del registro delle imprese.

4.4.– Il Tribunale di Torino sostiene, in aggiunta, che la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost., per avere leso, in maniera irragionevole e sproporzionata, l'autonomia delle camere di commercio. Queste ultime, formazioni del mondo imprenditoriale, non sarebbero libere di corrispondere un'indennità ai componenti dei propri organi direttivi, benché tali eventuali esborsi non sarebbero a carico del bilancio statale e, dunque, lo Stato non trarrebbe alcun beneficio dalla previsione della gratuità.

4.5.– Infine, secondo il Tribunale di Torino, la norma censurata violerebbe gli artt. 3, 35 e 36 Cost., sacrificando in modo sproporzionato ed eccessivo i diritti economici conseguenti al lavoro espletato dagli organi delle camere di commercio, in assenza di valide cause giustificatrici, tant'è che la stessa disposizione sarebbe rimasta in vigore «per neppure 4 anni».

Il rimettente sottolinea che l'art. 36 Cost. garantisce al lavoratore una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro, mentre l'art. 35, comma primo, Cost. stabilisce che il lavoro (anche autonomo, come ritenuto fra le altre dalla sentenza di questa Corte n. 112 del 2021) è tutelato in tutte le sue forme e applicazioni. Di conseguenza, per quanto l'art. 36 Cost. venga abitualmente applicato dal diritto vivente al solo lavoratore dipendente, risulterebbe del tutto irragionevole e sproporzionata, alla luce degli artt. 3 e 35 Cost., l'esclusione di qualsivoglia compenso per lo svolgimento di un'attività di importante rilievo pubblico, con correlate gravose responsabilità e che implica lo svolgimento di un lavoro continuativo e non episodico, tant'è che l'attore nel giudizio principale si era munito di apposita polizza assicurativa per la responsabilità professionale.

Tale irragionevole lesione dell'art. 35 Cost. sarebbe confortata, secondo l'ordinanza di rimessione, anche dalla comparazione con il compenso che l'ordinamento riconosce a figure similari, a partire dai revisori contabili delle stesse camere di commercio, nonché avendo riguardo alle indennità spettanti a chi occupa cariche di natura politica presso enti locali implicanti lo svolgimento di attività continuative, quali il sindaco, il presidente di regione, gli assessori comunali e regionali.

5.– L'attore nel processo principale si è ritualmente costituito nel giudizio costituzionale con memoria di deduzioni.

5.1.– La parte manifesta piena adesione alle argomentazioni sviluppate dall'ordinanza di

rimessione ed evidenzia come, anche a voler ipotizzare l'esistenza di un'astratta giustificazione per la gratuità disposta nel 2016, l'essersi poi, nel 2021, ripristinato il compenso, alimenterebbe il sospetto che si sia consumata una sostanziale irragionevolezza. Nel richiamare il nesso tra il tema delle cosiddette leggi provvedimento e il principio di eguaglianza, sottolinea che le scelte legislative debbono conservare un minimo grado di generalità-astrattezza, che difetterebbe allorquando, come nel caso di specie, i presidenti in carica cui viene imposta la gratuità sono identificabili attraverso un elenco ben determinato di nominativi.

5.2.– Nelle difese si ritiene, dunque, inaccettabile che i presidenti delle camere di commercio, a parità di condizioni, abbiano percepito un'indennità, poi eliminata e, infine, di nuovo attribuita e che, nel periodo in cui ha operato il regime della gratuità, i collegi dei revisori abbiano mantenuto, viceversa, un compenso.

Parimenti si contesta che la gratuità per l'espletamento degli incarichi direttivi abbia riguardato solo le camere di commercio, diversamente da quanto disposto per gli ordini professionali, i quali, al pari delle prime, sono enti pubblici associativi. Ciò sarebbe tanto più immotivato, in quanto tale regime non avrebbe apportato riduzioni della spesa pubblica, risolvendosi in un mero vantaggio per l'ente, beneficiario per legge di quello che viene reputato un arricchimento senza giusta causa.

5.3.– Infine, nella memoria di deduzioni, si sostiene la violazione degli artt. 3, 35 e 36 Cost., venendo in gioco la tutela del lavoro (art. 35) e del lavoratore (art. 36).

Quanto al primo aspetto, la difesa sottolinea la stretta continuità tra l'art. 1 Cost., che fonda la Repubblica sul lavoro, a garanzia della sua stessa democraticità, e gli artt. 3, secondo comma, e 4 Cost., che intendono il lavoro come principale strumento per attivare e favorire il progetto di trasformazione sociale prefigurato dalla nostra Costituzione.

Inoltre, con riguardo alla tutela del lavoratore, si sostiene che essa debba intendersi in un'accezione molto lata, evidenziandosi come il compenso spettante trovi la propria causa specifica, a prescindere dalla qualificazione giuridica dell'emolumento, nelle prestazioni rese. Queste ultime, che, secondo Costituzione, vanno considerate sotto il duplice profilo della loro quantità e qualità, servono ad assicurare, a chi lavora e alla sua famiglia, un'esistenza libera e dignitosa, il tutto da valutarsi nel contesto attuale nel quale «far parte della borghesia può significare anche appartenere non a un ceto medio forte, ma a un ceto medio debole».

6.– Si è costituita in giudizio anche la Camera di commercio di Torino, la quale, in via preliminare, ha sostenuto l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, stante l'insussistenza di un diritto costituzionalmente garantito alla percezione di un compenso per la carica di presidente.

In particolare, secondo la difesa dell'ente, il rapporto di immedesimazione organica del presidente di una camera di commercio, assimilabile a quello degli amministratori delle società di capitali, non configurerebbe un rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato, o una prestazione d'opera professionale, o un mandato, sicché non sarebbe idoneo a legittimare un diritto soggettivo al compenso. Del resto, il rimettente non si sarebbe confrontato con il diritto vivente, che qualifica nei termini illustrati la posizione del presidente, né avrebbe indicato la fonte del presunto diritto soggettivo al compenso.

La Camera di commercio di Torino aggiunge, poi, il rilievo secondo cui, a fronte dell'introduzione di un regime di gratuità, ben avrebbe potuto l'attore del giudizio principale rinunciare all'incarico.

6.1.– Nel merito, la difesa dell'ente sostiene la non fondatezza della censura ex art. 3 Cost.,

per irragionevolezza intrinseca e per disparità di trattamento.

In particolare, viene evidenziata la diversità del contesto sociale ed economico nel quale sono stati adottati i provvedimenti normativi del 2016 e del 2021 e la circostanza che la normativa sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale sarebbe stata introdotta in una fase di cosiddetta *spending review*, su delega conferita al Governo con legge n. 124 del 2015, nell'ambito di un programma di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Osserva, in particolare, che l'art. 10 della legge delega imponeva l'adozione, poi concretizzatasi con il d.lgs. n. 219 del 2016, di norme per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, ivi compresa la previsione della gratuità degli incarichi diversi da quelli dei revisori dei conti.

La Camera di commercio di Torino sottolinea, a riguardo, come la stessa sentenza n. 261 del 2017 di questa Corte, chiamata a giudicare l'eventuale illegittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, avrebbe ritenuto l'intervento del legislatore idoneo ad attuare «la "finalità di razionalizzazione, efficacia ed efficienza dell'attività" svolta dalle Camere di Commercio».

Si sottolinea dunque – anche sulla scorta dell'ordinanza n. 174 del 2001 di questa Corte – come il legislatore ben possa modificare le proprie scelte, anche in senso opposto, quando mutino le condizioni economiche, sociali o politiche che le avevano giustificate, purché l'intervento non sia arbitrario o irragionevole.

6.2.– Quanto alla denunciata disparità di trattamento nei riguardi dei revisori dei conti, la difesa dell'ente constata la non omogeneità tra il ruolo del presidente, legato da un rapporto di immedesimazione organica con l'ente, e i revisori, che svolgono un incarico libero professionale esercitabile solo da chi abbia conseguito la corrispondente abilitazione. La previsione per questi ultimi della necessaria onerosità si giustificherebbe in relazione all'esigenza di assicurare la serietà, l'indipendenza e l'obiettività della loro funzione, posta a garanzia dei terzi.

6.3.– Parimenti impropria viene ritenuta l'individuazione degli ordini professionali quali *tertia comparationis*. Mentre, infatti, le camere di commercio, pur essendo enti a base associativa dotati di autonomia finanziaria, sono qualificate come amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, non altrettanto potrebbe dirsi per gli ordini professionali, che non potrebbero «risultare destinatari di misure cd. di *spending review* e, dunque, non [sarebbero] raffrontabili – quantomeno sotto lo specifico profilo di interesse – agli Enti camerali».

6.4.– Di seguito, sul presupposto che nei confronti di enti pubblici autarchici, quali le camere di commercio, sono pienamente legittime «regole di contenimento della spesa», previste in un contesto di «*grave crisi economica*», al fine di realizzare la «missione istituzionale delle Camere di commercio, per il sostegno alle imprese», la difesa dell'ente reputa palesemente non fondata anche la questione sollevata in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost.

La gratuità degli incarichi degli organi direttivi che hanno una posizione di immedesimazione organica con le camere di commercio garantirebbe, infatti, un risparmio che, riversato a beneficio dei fruitori della missione istituzionale propria di tali enti, attuerebbe una forma di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Del resto, la difesa dell'ente rileva come la stessa ordinanza di rimessione riconosca che la norma censurata «ha effetti economici esclusivamente positivi sulle Camere di Commercio», il che si porrebbe in contraddizione con la dedotta lesione dell'autonomia camerale.

6.5.– Infine, quanto alle censure concernenti gli artt. 3, 35 e 36 Cost., secondo la Camera di commercio di Torino, il giudice rimettente avrebbe disatteso l'indirizzo del diritto vivente che, rispetto a un rapporto di immedesimazione organica, quale è quello che intercorre tra la camera di commercio e chi vi ricopre incarichi direttivi, esclude una possibile qualificazione alla stregua del lavoro subordinato, del lavoro parasubordinato, della prestazione d'opera professionale o del mandato.

Ciò non impedirebbe – come osservato dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 gennaio 2017, n. 1545 – la possibilità che si instauri «tra la società e la persona fisica che la rappresenta e la gestisce, un autonomo, parallelo e diverso rapporto che assuma, secondo l'accertamento esclusivo del giudice del merito, le caratteristiche di un rapporto subordinato, parasubordinato o d'opera», in mancanza del quale, tuttavia, non sarebbe prospettabile un'attrazione nell'alveo operativo dell'art. 35 Cost.

Con riguardo, poi, all'art. 36 Cost., la difesa dell'ente rileva come sia lo stesso rimettente ad ammettere che la previsione sia riferibile al solo lavoro dipendente.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato atto di intervento con il quale ha richiamato, preliminarmente, il parere del Consiglio di Stato emesso con riferimento all'art. 10 della legge n. 124 del 2015. Da tale previsione emergerebbe che la delega legislativa era stata assunta, «[n]el contesto europeo ed internazionale di crisi e di recessione», al duplice fine di «ridurre gli oneri del diritto annuale» e di innovare il sistema camerale, onde assicurare servizi più efficienti e accessi semplificati agli adempimenti delle imprese, coerenti con i processi di globalizzazione favoriti dall'innovazione tecnologica. Il decreto legislativo delegato avrebbe quindi avuto – sempre secondo la difesa erariale, che cita il parere del Consiglio di Stato – l'obiettivo di avviare un processo di riorganizzazione e di razionalizzazione del sistema camerale, con «immediati risparmi derivanti dalla corrispondente riduzione del numero delle posizioni di vertice amministrativo degli enti e della relativa spesa per retribuzioni, nonché [dal]la riduzione complessiva e specifica del numero dei componenti degli organi e, salvo che per i revisori, dei loro compensi», unitamente al blocco delle assunzioni nelle more dell'attuazione dei processi di mobilità finalizzati a «stabilizzare e razionalizzare la riduzione della spesa per il personale». Il tutto in vista dell'obiettivo «di pervenire ad un accrescimento del ruolo del sistema camerale» e a «una maggiore fiducia delle stesse imprese, in conseguenza della riduzione degli oneri tributari generali e del recupero di efficienza connesso alla razionalizzazione delle strutture organizzative» (adunanza della Commissione speciale 14 settembre 2016).

7.1.– Con riferimento all'art. 3 Cost., l'atto di intervento evidenzia come la norma censurata si giustifichi, nel già richiamato contesto di crisi internazionale e di recessione, con un'esigenza di contenimento dei costi, perseguita attraverso la riduzione del numero delle camere di commercio (accorpamento), il blocco delle assunzioni, la mobilità prevista per il personale dipendente, nonché la gratuità di tutti gli incarichi degli organi delle camere di commercio diversi dai collegi dei revisori. Non sarebbe un caso che, venuta meno la contingenza del periodo di crisi internazionale e di recessione, il legislatore abbia provveduto ad abrogare la norma in esame e a ripristinare l'onerosità dell'incarico.

7.2.– Quanto al raffronto con i revisori, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenza come questi ultimi si caratterizzino per una specifica competenza tecnica, attestata dal possesso di titoli di studio accademici in materie economico-giuridiche, nonché dall'iscrizione nell'apposito registro, che si ottiene con il superamento di un esame di abilitazione, mentre nessuna specializzazione viene richiesta per i componenti del consiglio delle camere di commercio. La loro nomina avviene tramite designazione da parte delle organizzazioni rappresentative delle imprese, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, delle associazioni poste a tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti, nonché dei professionisti.

Con ciò, si precisa nell'atto di intervento, non si intende affermare in termini assoluti che l'attività prestata dai componenti dei consigli delle camere di commercio non debba essere remunerata, ma solo evidenziare che, in taluni casi, ove ricorrano particolari esigenze, come quelle sopra indicate (ragioni strumentali al conseguimento degli obiettivi di immediato contenimento dei costi del sistema e di immediato avvio della riorganizzazione), risulterebbe non arbitrario, né irragionevole e neanche manifestamente discriminatorio che il legislatore disponga la gratuità di tali incarichi.

7.3.– Con riferimento, poi, alla denunciata violazione degli artt. 2 e 3 Cost., in ragione dell'asserita lesione dell'indipendenza e dell'autonomia finanziaria ed economico-gestionale della Camera di commercio, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea come il diritto annuale, che sono tenute a versare le imprese iscritte, ha natura di tributo, è soggetto al regime del cosiddetto ravvedimento, nonché alla riscossione coattiva, previa iscrizione diretta a ruolo, e le relative controversie sono devolute alla competenza delle commissioni tributarie.

Tale gettito tributario, dunque, servirebbe a finanziare la spesa pubblica, e in ragione di ciò le camere di commercio, qualificate come enti pubblici non economici che svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, sono ricomprese nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

A tal riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato precisa che le camere di commercio, non diversamente dagli altri enti presenti nell'elenco dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), sono destinatarie delle norme di finanza pubblica e, in specie, di quelle vòlte al contenimento della spesa. L'equilibrio della finanza pubblica allargata non potrebbe essere conseguito in presenza di uno "sbilanciamento" dei conti delle camere di commercio, sicché queste ultime non sarebbero estranee all'obiettivo di attuare tale equilibrio.

Risulterebbe, dunque, confutata la pretesa lesione dell'autonomia dell'ente, in quanto si dimostrerebbe non fondato l'assunto del giudice *a quo*, secondo cui i compensi degli organi direttivi non sarebbero a carico del bilancio dello Stato.

7.4.– Infine, quanto alla lamentata violazione degli artt. 3, 35 e 36 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri rileva come tali norme costituzionali sarebbero «abitualmente applicate al solo lavoratore dipendente», figura che non verrebbe in esame nel caso della norma censurata.

Ritiene, di contro, che il rimettente avrebbe dovuto fare riferimento all'art. 97 Cost., salvo constatare in proposito che la norma censurata si pone in linea con il principio del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, posto che la scelta operata dal legislatore, attraverso la disciplina adottata con l'art. 4-*bis*, comma 2-*bis*, della legge n. 580 del 1993, avrebbe contemperato l'esigenza di ridurre i costi delle camere di commercio con la necessità di continuare a realizzare gli scopi istituzionali di interesse generale affidati a tali enti.

8.– In prossimità dell'udienza, V. I. e la Camera di commercio di Torino hanno depositato memorie illustrative.

8.1.– La difesa del primo insiste sull'irragionevolezza e sproporzione dell'intervento normativo censurato, richiamando, in particolare, la sentenza di questa Corte n. 173 del 2016 e segnalando come, nel caso di specie, non venga in esame una mera riduzione del compenso, ma il suo totale azzeramento.

Dopo avere ribadito la fondatezza delle questioni incentrate sulle disparità di trattamento, la parte evoca il decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 13 marzo 2023 (Attuazione dell'art. 4-*bis*, commi 2-*bis* e

2-*bis*.1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 e successive modificazioni ed integrazioni, recante i criteri e i limiti massimi degli emolumenti spettanti agli organi di amministrazione delle camere di commercio, nei limiti delle risorse disponibili in base alla legislazione vigente), contenente la determinazione dei valori minimi e massimi dei compensi degli organi camerali, al fine di porre in rilievo come l'art. 5, comma 8, del citato decreto interministeriale, ponga tali oneri interamente a carico dei bilanci degli enti, il che dimostrerebbe che il regime della gratuità, previsto dalla norma censurata, non avrebbe apportato alcun giovamento allo Stato.

8.2.– La Camera di commercio di Torino, dal suo canto, torna a sostenere che la censura incentrata sulla sequenza onerosità-gratuità-onerosità degli incarichi camerali si focalizza sulla successione di regimi normativi tra loro differenziati, che in sé non sarebbe illegittima, se non in presenza di un'arbitrarietà della scelta. Connotazione, quest'ultima, che non ricorrerebbe nel caso di specie, ove le misure hanno trovato giustificazione nel contesto economico presente al momento della loro adozione.

Di seguito, la difesa dell'ente riafferma l'impossibilità di comparare la posizione degli organi delle camere di commercio, per i quali è stata prevista la gratuità, con quella dei revisori dei conti, così come ribadisce l'impossibilità di equiparare, avendo riguardo alla *ratio* della norma censurata, le camere di commercio agli ordini professionali.

Infine, contesta la tesi secondo cui la previsione della gratuità limiterebbe l'autonomia degli enti, che anzi risulterebbe – a suo parere – ampliata dalla liberazione di risorse conseguente ai risparmi disposti, e insiste per la radicale infondatezza del richiamo alle tutele di cui agli artt. 35 e 36 Cost. con riguardo a soggetti non qualificabili come lavoratori.

Considerato in diritto

9.– Il Tribunale di Torino, sezione terza civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 184 del 2025), ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 35 e 36 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 2-*bis*, della legge n. 580 del 1993, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), numero 1), del d.lgs. n. 219 del 2016, in forza dell'art. 10, comma 1, lettera *f*), della legge delega n. 124 del 2015, nella parte in cui ha previsto la gratuità di tutti gli incarichi degli organi delle camere di commercio industria artigianato e agricoltura (da adesso: camere di commercio) diversi dai collegi dei revisori dei conti.

L'incidente di costituzionalità è stato proposto nell'ambito di un giudizio civile intentato dall'ex presidente della Camera di commercio di Torino (in carica dal 2014 al 2020), che ha chiesto il pagamento di una somma a titolo di corrispettivo per l'attività svolta nel periodo successivo all'entrata in vigore della norma censurata.

10.– Il giudice rimettente ritiene che l'art. 4-*bis*, comma 2-*bis*, della legge n. 580 del 1993, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), numero 1), del d.lgs. n. 219 del 2016, sia lesivo dell'art. 3 Cost. per «irrazionalità ed irragionevolezza intrinseca […] con correlata e sproporzionata disparità di trattamento [rispetto a] situazioni identiche o similari» regolate da previsioni antecedenti e successive. Secondo il giudice *a quo*, il legislatore – nel disporre, con il d.lgs. n. 219 del 2016, la gratuità degli incarichi che in precedenza erano onerosi e nel tornare, poi, con il d.l. n. 228 del 2021, come convertito, a un regime di onerosità – avrebbe trattato, nel giro di neppure cinque anni, la medesima posizione sostanziale in modo diametralmente opposto dal punto di vista economico, senza che vi siano stati mutamenti nei compiti e nelle responsabilità degli organi direttivi.

Sempre in riferimento all'art. 3 Cost., il rimettente censura la disparità di trattamento che

emergerebbe dal confronto tra la previsione della gratuità per gli incarichi direttivi delle camere di commercio e il mantenimento del compenso a favore dei revisori dei conti, anch'essi organi del sistema camerale.

Inoltre, il giudice *a quo* sostiene l'illegittimità costituzionale dell'introdotto regime di gratuità riferito alle sole camere di commercio, che sarebbero trattate in maniera irragionevolmente differenziata rispetto agli ordini professionali, parimenti dotati di ampia autonomia e basati su analoga struttura associativa.

Ancora, il Tribunale di Torino ravvisa, ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost., una lesione dell'autonomia delle camere di commercio, formazioni sociali del mondo imprenditoriale, che sarebbero private della facoltà di corrispondere un compenso ai propri organi direttivi, senza che da tale previsione derivi alcun beneficio a favore dei conti pubblici, non essendo detti oneri a carico del bilancio statale.

Infine, il Tribunale di Torino denuncia il contrasto della norma censurata con gli artt. 3, 35 e 36 Cost. Il rimettente osserva che, se è pur vero che l'art. 36 Cost. è abitualmente applicato ai soli lavoratori dipendenti, nondimeno è da ritenere irragionevole e sproporzionata, alla luce degli artt. 3 e 35 Cost., l'esclusione di qualsivoglia compenso per attività, come quelle degli organi direttivi delle camere di commercio, caratterizzate da un importante rilievo pubblico, da gravose responsabilità e da un impegno continuativo e non episodico.

11.– La Camera di commercio di Torino ha sollevato un'eccezione di inammissibilità per irrilevanza, motivata sul presupposto della insussistenza di un diritto costituzionalmente garantito alla percezione di un compenso da parte dei presidenti delle camere di commercio, diritto del quale, oltretutto, il rimettente non avrebbe individuato la fonte.

11.1.– L'eccezione non è fondata.

Le censure si appuntano proprio sulla sussistenza di un diritto al compenso per lo svolgimento degli incarichi direttivi presso le camere di commercio e, in specie, per l'espletamento dei compiti correlati alla carica di presidente; diritto che il rimettente radica negli artt. 35 e 36 Cost.

Se tale diritto abbia fondamento (e ne sia ravvisabile la fonte) e se la sua esclusione a opera della norma censurata sia o meno irragionevole e lesiva della parità di trattamento sono questioni che non attengono al rito, bensì al merito.

12.– Prima però di procedere con tale giudizio, occorre rilevare d'ufficio l'inammissibilità per difetto di motivazione della censura sollevata in riferimento all'art. 36 Cost.

Il giudice *a quo* riconosce espressamente che tale disposizione costituzionale «è abitualmente applicat[a] al solo lavoratore dipendente dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione», sicché argomenta l'irragionevolezza e la sproporzione della norma censurata richiamandosi ai soli artt. 3 e 35 Cost.

Tanto basta a evidenziare il difetto di motivazione relativamente alla prima questione.

13.– Venendo al merito, questa Corte ritiene di dover esaminare per prima la censura sollevata in riferimento agli artt. 3 e 35 Cost., poiché reputa logicamente prioritario accertare se la previsione della gratuità per gli incarichi direttivi delle camere di commercio sia intrinsecamente irragionevole e lesiva della tutela del lavoro in tutte le sue forme.

14.– La questione non è fondata.

14.1.– In via preliminare, occorre inquadrare la natura degli organi delle camere di

commercio per i quali è stata disposta la gratuità dell'incarico, ovverosia il consiglio, la giunta e il presidente (art. 9 della legge n. 580 del 1993).

I consiglieri sono designati dalle organizzazioni rappresentative delle imprese, dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori, dalle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti e dai presidenti degli ordini professionali, con l'ulteriore possibilità per gli statuti degli enti di prevedere il rinnovo dei consigli mediante elezione diretta della componente riguardante le imprese iscritte (art. 12 della legge n. 580 del 1993).

Il consiglio elegge tra i propri componenti, con distinte votazioni, la giunta e il presidente (art. 11, comma 1, lettera *b*, della legge n. 580 del 1993), quest'ultimo entro trenta giorni dalla nomina del consiglio e con le maggioranze indicate dall'art. 16, comma 1, della citata legge n. 580 del 1993.

La figura del presidente, così come l'incarico degli altri organi direttivi, non palesa i caratteri propri del rapporto di lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo, bensì presenta i tratti tipici delle cariche onorarie.

L'attribuzione dei richiamati incarichi si ispira «a criteri di natura politico-discrezionale e non tecnico-amministrativa, l'inserimento nell'apparato della pubblica amministrazione è di natura funzionale e non strutturale, la disciplina del rapporto deriva, pressoché esclusivamente, dall'atto di conferimento dell'incarico […], il compenso percepito ha natura indennitaria e non retributiva, ed infine la durata […] è normalmente temporanea e non tendenzialmente indeterminata» (sentenza n. 319 del 1994).

Tali indicazioni, che si evincono dalla giurisprudenza costituzionale, trovano corrispondenza anche in quella di legittimità, a tenore della quale «la figura del funzionario onorario ricorre ogniqualvolta si sia in presenza di un rapporto di servizio con attribuzione di funzioni pubbliche, ma facciano difetto gli elementi caratterizzanti l'impiego pubblico ossia: la scelta del dipendente di carattere prettamente tecnico amministrativo effettuata mediante procedure concorsuali, alla quale si contrappone, nel caso del funzionario onorario, la scelta politico-discrezionale; l'inserimento strutturale del dipendente nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione, che si distingue da quello meramente funzionale del funzionario onorario; lo svolgimento del rapporto secondo l'apposito statuto del pubblico impiego, inapplicabile al funzionario onorario per il quale la disciplina si trae pressoché esclusivamente dall'atto di conferimento dell'incarico oltre che dalle disposizioni, speciali, che regolano il medesimo; il carattere retributivo del compenso percepito dal pubblico dipendente, che si giustifica in ragione del sinallagma negoziale, rispetto a quello indennitario e di ristoro del compenso percepito dal funzionario onorario; la durata tendenzialmente indeterminata del rapporto di pubblico impiego, a fronte della normale temporaneità dell'incarico onorario» (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 30 dicembre 2021, n. 41999; in tema, anche sezioni unite civili, sentenza 10 aprile 1997, n. 3129).

14.2.– Inquadrate le figure oggetto dell'odierno giudizio fra gli incarichi di natura onoraria, deve escludersi – come lo stesso rimettente riconosce – la possibilità di fare riferimento alle specifiche garanzie previste «d[a]ll'art. 36 della Costituzione [e alla] connessa problematica circa la valutazione complessiva del trattamento economico» (sentenza n. 319 del 1994; in senso analogo, sentenza n. 70 del 1971).

La natura onoraria dell'incarico evoca, viceversa, rapporti «*sui iuris*» (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 26 febbraio 2020, n. 5239), sempre più diffusi nell'ordinamento, connotati talora dal carattere della rappresentanza o da quello della rappresentatività, talaltra dall'esigenza di supportare lo svolgimento di funzioni pubbliche; funzioni che devono essere adempiute in conformità al vincolo di disciplina e onore contemplato dall'art. 54, secondo comma, Cost. (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 4 novembre 2015, n. 22569).

Tale insieme di rapporti, che abbraccia figure eterogenee, si colloca ai confini della galassia di cui all'art. 35 Cost., che tutela il «lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni» (sentenza n. 148 del 2024 e, nello stesso senso, sentenza n. 112 del 2021).

Spetta, dunque, al legislatore un elevato margine di discrezionalità (ancora, sentenza n. 70 del 1971 e, nell'ambito delle cariche elettive, sentenza n. 52 del 1997) nel delineare i tratti delle singole fattispecie e sono proprio quei caratteri ad attrarre, di volta in volta, il riferimento a specifici principi costituzionali – come l'art. 51, terzo comma, Cost. nel caso delle funzioni pubbliche elettive – e a costituire il termine di paragone rispetto al quale misurare l'eventuale manifesta irragionevolezza o sproporzione delle scelte effettuate dallo stesso legislatore.

Questo riguarda *in primis* l'aspetto concernente la remunerazione o l'eventuale gratuità dell'incarico, associata o meno al rimborso delle spese.

In particolare, premesso che l'incarico onorario è volontario, sempre rinunciabile e, in misura più o meno estesa, ragione di prestigio sociale, vari sono gli indici che possono orientare la valutazione sull'eventuale manifesta irragionevolezza della previsione della gratuità per il suo svolgimento.

Un primo segnale si trae dalla natura dell'incarico e, in specie, dal suo essere ascrivibile a quelle cariche pubbliche elettive, di cui all'art. 51 Cost., che, «[i]n un regime democratico a larga base popolare e nell'ambito del quale il potere non è riservato ai ceti che si trovino in condizioni economiche di vantaggio[, devono essere accessibili] anche ai non abbienti» e, dunque, normalmente richiedono la corresponsione di una indennità (sentenze n. 182 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 454 del 1997 e n. 24 del 1968).

Parimenti, deve ritenersi indicativa di una manifesta irragionevolezza della gratuità dell'incarico il suo essere finalizzato a supportare funzioni pubbliche che richiedano garanzie di indipendenza, come nel caso della giurisdizione onoraria (sui cui requisiti di indipendenza, si vedano sentenza n. 41 del 2021, punto 13 del *Considerato in diritto* e sentenza n. 108 del 1962).

Ancora, ulteriori indici che depongono nel medesimo senso sono rinvenibili nell'incompatibilità giuridica fra l'incarico onorifico e altre occupazioni o attività retribuite o fonti di reddito (sentenza n. 188 del 2022), così come nell'incompatibilità di fatto tra il tipo di incarico istituzionale, particolarmente impegnativo e gravoso, e attività suscettibili di assicurare proventi.

Ebbene, nessuno degli indicatori appena richiamati si rinviene con riguardo agli incarichi oggetto dell'odierna censura.

I consiglieri delle camere di commercio sono designati da associazioni ed enti di diritto privato rappresentativi di categorie.

Salvo il divieto di ricoprire la carica di consigliere per chi è dipendente della camera di commercio, della regione e degli enti locali compresi nel territorio e ferma restando l'eventuale autorizzazione dell'ente di appartenenza per gli altri pubblici dipendenti (art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), non è fatto divieto di svolgere attività retribuite o fonte di reddito. Al contempo, sono disposte solo limitate incompatibilità rispetto alla titolarità di altri incarichi pubblici o presso enti o aziende in vario modo collegati alle camere di commercio (art. 13, comma 2, lettere *a*, *b* e *c*, della legge n. 580 del 1993).

Da ultimo, non può ritenersi che l'impegno richiesto ai consiglieri e allo stesso presidente sia di fatto incompatibile con lo svolgimento di altre attività remunerate o produttive di reddito.

L’assenza di ragioni che rendano di immediata evidenza l’irragionevolezza di un regime di gratuità non equivale, nondimeno, a legittimare automaticamente trattamenti privi di compenso per gli incarichi onorifici, che comportano pur sempre un impegno *lato sensu* lavorativo.

Essa, piuttosto, avvalora la possibilità di dare rilievo a specifiche ragioni giustificative della previsione della gratuità, quali, ad esempio, difficoltà economiche dell’ente che attribuisce l’incarico, esigenze di riordino sistematico, necessaria riduzione dei finanziamenti statali, specie in concomitanza con periodi di crisi economico-sociale.

14.3.– Occorre allora rilevare che il solo rimborso delle spese per gli incarichi direttivi nelle camere di commercio è stato introdotto, in sostituzione del pregresso regime di onerosità, nel contesto di un riassetto sistematico (d.lgs. n. 219 del 2016) finalizzato ad assicurare a tali enti una più ampia autonomia e una maggiore efficienza, con minori costi per le imprese che li finanziano e con l’abolizione, altresì, di «finanziamenti generici ed indeterminati» (sentenza n. 261 del 2017) derivanti da leggi statali e regionali (come si inferisce dall’abrogazione, a opera dell’art. 1, comma 1, lettera *r*, numero 1, lettera *a*, del citato d.lgs. n. 219 del 2016, dell’art. 18, comma 1, lettera *c*, della legge n. 580 del 1993).

Simile complessivo riordino ha rappresentato un tassello della più ampia riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, prevista dalla legge delega n. 124 del 2015, e ha voluto approntare rimedi, specie a tutela delle imprese che contribuiscono al finanziamento delle camere di commercio, per far fronte alle criticità emerse «nel contesto europeo ed internazionale degli anni di crisi e di recessione che hanno interessato anche il nostro Paese», come si legge nella relazione preliminare di analisi di impatto della regolamentazione allegata allo schema di decreto legislativo delegato (XVII Legislatura, Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 327-*bis*, dell’11 novembre 2016, recante «Schema di decreto legislativo recante riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura»).

In tale prospettiva si collocano le principali misure normative adottate dal legislatore delegato (d.lgs. n. 219 del 2016), in attuazione della delega di cui all’art. 10 della legge n. 124 del 2015.

In particolare, tale intervento ha inteso, tra l’altro: i) ridurre il numero delle camere di commercio, mediante accorpamenti (art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016); ii) diminuire il numero dei consiglieri (art. 10 del d.lgs. n. 580 del 1993, quale modificato dall’art. 1, comma 1, lettera *i*, del d.lgs. n. 219 del 2016); iii) eliminare la residua forma di generico finanziamento mediante «le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle camere di commercio» (secondo il già citato art. 1, comma 1, lettera *r*, numero 1, lettera *a*, della legge n. 219 del 2016, abrogativo, come anticipato, dell’art. 18, comma 1, lettera *c*, della legge n. 580 del 1993); iv) contenere il contributo annuale delle imprese iscritte, che viene dimezzato rispetto al 2014 (art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 219 del 2016, in relazione all’art. 28, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari», convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114); v) prevedere nuove regole di individuazione dei fabbisogni (art. 18, comma 4, della legge n. 580 del 1993, quale modificato dall’art. 1, comma 1, lettera *r*, numero 1, lettera *e*, del d.lgs. n. 219 del 2016).

L’introduzione del regime di gratuità delle prestazioni “onorarie” da parte dei titolari degli incarichi direttivi, fatto salvo comunque il rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento dei loro compiti (art. 4-*bis*, comma 2-*bis*, secondo periodo, quale introdotto dal d.lgs. n. 219 del 2016), si inserisce, dunque, linearmente nel quadro di tale riassetto organizzativo e finanziario, coerente con il contesto economico-sociale di riferimento.

Ciò esclude la manifesta arbitrarietà e irragionevolezza dell'intervento normativo censurato.

15.– Chiarito che non contrasta in sé con gli artt. 3 e 35 Cost. la previsione della gratuità, salvo il rimborso delle spese, degli incarichi onorifici degli organi camerali diversi dai revisori dei conti, occorre esaminare il *vulnus* che il rimettente reputa arrecato all'art. 3 Cost. «per irrazionalità ed irragionevolezza intrinseca [della norma censurata], con correlata e sproporzionata disparità di trattamento [rispetto a] situazioni identiche o similari» regolate da previsioni antecedenti e successive.

In particolare, il giudice *a quo* lamenta che, in un arco temporale di «neppure 5 anni», il legislatore ha alternato un regime di onerosità a uno di gratuità, per poi tornare nuovamente all'onerosità, senza che siano sostanzialmente mutati i compiti e le responsabilità degli organi camerali.

16.– Anche tale questione non è fondata.

16.1.– In via preliminare, occorre precisare che la censura di irragionevolezza intrinseca, per come viene prospettata dal rimettente, si risolve nella lamentata irragionevole disparità di trattamento fra regimi normativi che si susseguono nel tempo, tant'è che lo stesso giudice *a quo* considera le questioni strettamente correlate.

Né basta l'accenno al limitato arco temporale nel quale è stato disposto il duplice cambiamento del regime economico, a sostenere l'ipotesi di un intento discriminatorio ai danni degli organi in carica al momento dell'intervento normativo, cui allude la difesa della parte, ove adduce che il legislatore «era in grado di conoscere *ex ante* i nominativi dei Presidenti di Camere di commercio incisi dal binomio gratuità-onerosità».

Simile intento è smentito dalla circostanza che il regime introdotto dalla norma censurata ha coinvolto tanto soggetti che già svolgevano l'incarico, quanto persone che hanno assunto l'impegno quando era in vigore il regime normativo censurato, e ha riguardato tutti gli organi direttivi delle camere di commercio e non solo i presidenti.

In ogni caso, è decisivo rilevare che la censura non opera alcuna distinzione tra chi era in carica e chi non lo era al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, né prospetta l'ipotesi che tali categorie di soggetti possano vantare differenti interessi.

16.2.– Venendo, dunque, a esaminare la lamentata disparità di trattamento, occorre rammentare che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche (ordinanze n. 25 del 2012, n. 224 del 2011, n. 61 del 2010, n. 170 del 2009, n. 212 e n. 77 del 2008)» (sentenza n. 254 del 2014). Spetta «alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme e, da questa angolazione, il fluire del tempo può rappresentare un apprezzabile criterio distintivo nella disciplina delle situazioni giuridiche (sentenze n. 273 del 2011, punto 4.2. del *Considerato in diritto*, e n. 94 del 2009, punto 7.2. del *Considerato in diritto*)» (sentenza n. 104 del 2018; in senso conforme, sentenze n. 7 del 2024 e n. 194 del 2018).

Sulla base di tali premesse, non ha fondamento la lamentata disparità di trattamento fra i destinatari della norma censurata e chi, prima della sua introduzione, ha svolto il medesimo incarico a titolo oneroso, in quanto non è irragionevole che il legislatore abbia mutato il regime economico della specifica funzione onoraria, in concomitanza con un intervento riformatore, ispirato a un riordino sistematico e alla *spending review*.

Analogamente, non si può ravvisare una disparità di trattamento rispetto a coloro che hanno beneficiato della reintroduzione del regime dell'onerosità, a opera del d.l. n. 228 del 2021, come convertito.

Non può, infatti, ravvisarsi alcuna irragionevolezza nella scelta di limitare nel tempo politiche di particolare contenimento delle spese, reintroducendo il regime dell'onerosità in un diverso contesto socioeconomico, dopo che, nel corso del quinquennio, si è dato corso alle operazioni di riordino previste dalla riforma del sistema camerale.

17.– Venendo alle altre censure che denunciano la violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento, anch'esse non sono fondate.

17.1.– Quanto alla comparazione con i revisori di conti, per i quali è stato mantenuto, pur con la riforma del 2016, il regime dell'onerosità, deve rilevarsi che essi, benché organi delle camere di commercio (art. 9 della legge n. 580 del 1993), svolgono funzioni nettamente distinte rispetto a quelle degli organi direttivi.

Questi ultimi rivestono compiti di amministrazione attiva, mentre i revisori sono preposti al controllo dell'ente e tanto basta per differenziarli dai primi, posto che la retribuzione è per loro garanzia di indipendenza.

A tale profilo differenziale si aggiunge poi l'ulteriore distinzione legata al requisito della specificità professionale richiesta per i soli revisori dei conti, che devono o essere iscritti a un apposito albo professionale o essere dirigenti o funzionari pubblici (art. 17, comma 1, della legge n. 580 del 1993).

Difetta, dunque, l'omogeneità del *tertium comparationis*.

17.2.– Di seguito, non realizza un'indebita disparità di trattamento anche l'imposizione della gratuità per gli organi direttivi delle camere di commercio posta a confronto con quanto disposto per i corrispondenti incarichi presso gli ordini professionali.

La comparazione con questi ultimi enti si fonda, infatti, su somiglianze oltremodo generiche, quali l'analoga struttura rappresentativa – nell'un caso delle imprese, nell'altro dei professionisti di riferimento – e similari compiti di disciplina nei settori in cui sono rispettivamente competenti.

Di contro, a palesare il difetto di omogeneità basti rammentare che gli ordini professionali non rientrano nell'elenco, formato dall'ISTAT, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato ex art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009, il che non li rende destinatari delle norme di finanza pubblica, in specie di quelle volte al contenimento della spesa.

In ogni caso, rientra nella piena discrezionalità del legislatore decidere di organizzare diversamente enti che operano in settori distinti e disomogenei, quali sono le attività di impresa e l'esercizio delle professioni.

18.– Da ultimo, non coglie nel segno anche la censura sollevata in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost. sul presupposto che, con la prevista gratuità degli incarichi direttivi, il legislatore avrebbe leso l'autonomia delle camere di commercio, che non potrebbero liberamente decidere di riconoscere per tali funzioni una remunerazione.

In particolare, l'autonomia degli enti pubblici non impedisce allo Stato la possibilità di un riordino sulla base di una disciplina uniforme.

Questa Corte, anche dopo l'introduzione del d.lgs. n. 219 del 2016, ha ribadito che «le

camere di commercio svolgono compiti che esigono una disciplina omogenea in ambito nazionale e, come è stato osservato, non compongono un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l'intervento dello Stato» (sentenza n. 261 del 2017; in senso analogo, anche la sentenza n. 374 del 2007).

Anche quest'ultima censura deve ritenersi, pertanto, non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 2-*bis*, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), numero 1), del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), sollevata, in riferimento all'art. 36 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione terza civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 2-*bis*, della legge n. 580 del 1993, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), numero 1), del d.lgs. n. 219 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 35 Cost., dal Tribunale ordinario di Torino, sezione terza civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

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.