

Studio Legale
Avv. Domenico Bezzi
Via A. Diaz, n. 13/C - 25121 BRESCIA
tel. 030-3759392; fax 030-2059410
E-mail: bezzi@studiobezzi.com

Brescia, 31 ottobre 2023

Spett.le Camera di Commercio di Brescia
Alla c.a. dott. Massimo Ziletti
Segretario Generale

Oggetto: *Richiesta parere del 13 ottobre 2023. Riscontro.*

Mi viene chiesto di esprimere parere circa l'ambito di applicazione alle Camere di Commercio del generale divieto di cui all'art. 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che proibisce alle pubbliche amministrazioni di conferire incarichi di studio e di consulenza, incarichi dirigenziali e direttivi e cariche in organi di governo, a soggetti già lavoratori pubblici o privati collocati in quiescenza, salvo che non siano conferiti a titolo gratuito.

Indi, mi viene chiesto di verificare gli ambiti di responsabilità dei funzionari che, in violazione della predetta disposizione del 2012, dessero corso ai pagamenti degli emolumenti ai componenti degli organi di amministrazione della Camera di Commercio che siano in pensione.

Anticipando la risposta, si ritiene che, in primo luogo, la disposizione in questione non trovi applicazione alle Camere di Commercio e, subordinatamente, ove ritenuta applicabile anche agli Enti camerali, debba essere disapplicata dall'Operatore in quanto non compatibile con i principi costituzionali ed i principi *eurounitari* vigenti.

Premesse di carattere sistematico.

Prima di affrontare l'argomento due cenni di carattere sistematico.

Nel prossimo paragrafo si dimostrerà l'esistenza di una disciplina speciale in tema di indennità di carica, tale da superare la disciplina di cui all'art.5, co.9, del d.l. n.95 del 2012, sia pure questa annoverabile tra i principi della finanza pubblica.

A tale proposito, preme osservare che la finanza camerale risulta, comunque (ed, ovviamente), ancorata alla finanza pubblica ed ai relativi principi, sennonché tale riconducibilità non significando l'applicazione *tout court* delle regole e principi della finanza pubblica, allorquando esista (come nella fattispecie) una regolazione speciale disciplinante i medesimi istituti, come, in fattispecie, la questione delle indennità di carica.

Ossia, ferma restando l'applicazione alle Camere dei principi di finanza pubblica, laddove esista una legislazione speciale regolante i medesimi istituti, in forza di principi di specialità, troverà applicazione quest'ultima, anziché quella generale.

Una seconda osservazione di carattere sistematico investe, invece, la necessità di interpretare le clausole che stabiliscono restrizioni o disparità di trattamento in termini restrittivi e senza possibilità di applicazione analogica in termini estensivi della restrizione o differenza dettati dal Legislatore.

A tale proposito, quindi, si ritiene doversi applicare una chiave di lettura più favorevole al soggetto altrimenti *discriminato* dalla norma, allorquando, come nella fattispecie, ve ne siano altre di segno contrario o diverso, ossia concorrendo con il principio di specialità sopra richiamato anche il principio per il quale, in caso di contrasto con due discipline, di cui l'una introducente una disciplina svantaggiosa per taluna categoria di soggetti, questa debba essere letta in termini restrittivi e senza possibilità di applicazione estensiva, allorquando, come nella fattispecie esista una disciplina di segno differente e non siano percepibili le ragioni d'interesse

pubblico legittimanti la differenza di trattamento tra diverse categorie di soggetti.

Ragioni che consentono di affermare che l'art.5, co.9, del d.l. n.95 del 2012 non trova applicazione per le Camere di Commercio.

Dovendosi argomentare quanto postulato, procedendo dalla disposizione in questione (art.5, co.9, del d.l. n.95/2012, conv. n Legge n.135 del 2012) essa, testualmente, stabilisce che -le sottolineature sono ns.- E' fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni e', altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all' articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 , convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuita', la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile ne' rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi

costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia....

Della disposizione -collocata nell'ambito dell'art. 5, rubricato "riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni", il cui comma 6 dell'articolo stabilisce che *le disposizioni del presente articolo costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art.117, terzo comma, della Costituzione*- va verificata la relativa applicazione con riferimento agli organi della Camera di Commercio; ciò alla luce, innanzitutto, alla luce di una sopravvenuta disposizione introdotta dal d.lgs n.219 del 2016 che, intervenendo sulla Legge n.480 del 1993, originariamente stabiliva, la gratuità per tutti gli incarichi degli organi camerali.

Ossia quale limite precostituito per legge al principio di *autonomia finanziaria* che, come vedremo *infra*, costituisce la principale novità della riforma del 2019 relativamente alle Camere di Commercio, l'art.4bis, co.2, bis della Legge n.480 del 1993 principiava nel seguente modo....*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.*

Tale disposizione costituisce, quindi, espressione, sia pure in termini limitatrici, di una legislazione speciale occorrente per le Camere di Commercio, con particolare riferimento alla relativa autonomia finanziaria, compressa in punto di riconoscimento di indennità di carica ai propri amministratori.

Tale disposizione, infatti, innova sul tessuto generale dato dalla disposizione del 2012, estendendo la gratuità dell'incarico a tutti i componenti degli organi camerali (salvi i revisori del conto).

Il passaggio è rilevante, in quanto, sul piano interpretativo la norma consente di affermare l'esistenza di una disciplina specifica valevole per le

Camere di Commercio che, esclusivamente nella normativa ad essa afferente che costituisce espressione della relativa autonomia finanziaria, riceve dal Legislatore i principi specifici cui tale autonomia finanziaria deve attuarsi.

Se si accoglie il principio, quanto accade successivamente *in parte qua*, deve essere interpretato nel senso che, salvi espressi rinvii ad altra normativa, è la disciplina speciale dettata per le Camere di Commercio a determinare, esclusivamente, la sorte della gratuità, o non, degli incarichi.

Sicché, allorché la citata disposizione del 2019 è stata abrogata dall'art.1, co.25bis, del d.l. n.228 del 2021, poi convertito nella Legge n.15 del 2022 -disposizione che, sottendendo una sopravvenuta legittima onerosità degli incarichi (salvo che per le Camere di Commercio *in corso di accorpamento*, proroga al 30 settembre di ogni anno il termine per l'aggiornamento del preventivo economico degli oneri relativi al trattamento economico degli organi delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura- deve intendersi che tale nuova sopravvenuta disciplina specifica per le Camere di Commercio costituisce la sola normativa applicabile *in parte qua*.

Il nuovo articolo 4bis della citata Legge n.580 del 1993, infatti, dopo avere abrogato la gratuità degli incarichi degli organi camerali, dopo il comma 2-bis inseriva il seguente: "*2-bis.1. Con il decreto di cui al comma 2-bis è prorogato il divieto dei compensi degli organi per le camere di commercio in corso di accorpamento fino al 1° gennaio dell'anno successivo al completamento dell'accorpamento stesso. Il medesimo decreto stabilisce i criteri per il trattamento economico relativo agli incarichi degli organi delle camere di commercio ed è adottato nei limiti delle risorse disponibili per le camere di commercio in base alla legislazione vigente, senza che*

possa essere previsto l'incremento del diritto annuale di cui all'articolo 18".

Dunque, dalla disciplina speciale, la regola è l'onerosità degli incarichi - salvo quanto previsto per le Camere di Commercio *in corso di accorpamento*-senza alcuna distinzione tra soggetti lavoratori e persone collocate in quiescenza, in punto annotandosi come la disposizione non richiama, per quanto ivi non previsto, alla disposizione del 2012.

In materia di indennità di carica, si è, quindi, in presenza di una disciplina *speciale* che, da un lato, oggi conferma la non gratuità degli incarichi e, dall'altro, nulla, però, dispone circa i componenti degli organi che siano in quiescenza.

Tale conclusione deriva, pertanto, da una corretta lettura delle norme riguardanti la questione e dalla mera applicazione del combinato degli artt.12 e 15 delle c.d. Preleggi.

Un secondo argomento, non meramente letterale, conduce anch'esso ad affermare che l'art.5, co.9, del d.l. 95/2012 non trova applicazione alle Camere di Commercio, in particolare dovendosi l'interprete interrogare se la disciplina *speciale* -vigente con contenuti opposti tra la gratuità prevista *ad hoc* 2019 e l'onerosità disposta, sempre *ad hoc* nel 2022 (per le Camere di Commercio *in corso di accorpamento*)- superi, anche con riferimento ai componenti degli organi che siano collocati in quiescenza, quella generale del 2012 -in tal senso nel silenzio in punto rinvenendosi, anche per Essi, la non gratuità degli incarichi- o se, invece, il silenzio sul punto consenta, da parte del principio del 2012, l'integrazione della disposizione speciale con il divieto contenuto in quella generale a proposito dei componenti degli organi che siano stati collocati a riposo.

Orbene, a tale proposito, si ritiene che la disciplina *speciale* seguita alla riforma delle Camere di Commercio dal 2016 comprenda, pur nel suo

silenzio sul punto, anche quella dei componenti degli organi che siano collocati in quiescenza e ciò in quanto la Legge del 2012 non pare riguardare le Camere di Commercio.

La disposizione in questione, come detto, mira, nello specifico, alla riduzione delle spese delle P.A., qualificandosi come principio della finanza pubblica.

A dire il vero viene pure affermato che tale disposizione, l'art.5, co.9, del d.l. n.95/2012 sarebbe volta ad evitare che il conferimento *di alcuni tipi di incarico sia utilizzato dalle amministrazioni pubbliche per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza o, comunque, per attribuire a soggetti in quiescenza rilevanti responsabilità nelle amministrazioni stesse, aggirando di fatto lo stesso istituto della quiescenza e impedendo che gli incarichi di vertice siano occupati da dipendenti più giovani*". (cfr. *Corte dei Conti, Sez. riun. n.16 del 6.5.2014*), senonché non solo non trovasi tale *ratio* nel corpo della disposizione né, soprattutto, tale *ratio* potendo ragionevolmente riguardare gli organi di indirizzo politico e governo delle P.A., rispetto ai quali non sussiste il problema del ricambio generazionale semmai riguardante il personale delle P.A.

A questo proposito, ricordo che con delibera n.60/2022, la Corte dei Conti della Liguria ha affrontato la questione della necessaria giustificazione che deve sussistere ogni qualvolta siano introdotte nell'Ordinamento norme discriminatorie di taluna categoria di soggetti, peraltro riferendosi la Delibera proprio al personale in quiescenza per come penalizzato dalla disposizione qui in commento, ossia l'art.5, co.9, del d.l. n.95 del 2012.

Vale la pena di riprendere alcuni passaggi della Delibera della Magistratura contabile....L'interpretazione restrittiva della disposizione normativa è anche dettata dall'esigenza di evitare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei principi enunciati dalla

giurisprudenza costituzionale, che ammette limitazioni a carico dei soggetti in questione purché imposte in relazione ad un apprezzabile interesse pubblico (si vedano, in particolare, le sentenze della Corte cost.le n. 566 del 1989 , n. 406 del 1995 e n. 33 del 2013). In materia è intervenuta anche una pronuncia della Corte di giustizia europea che ha ritenuto che la limitazione dei diritti dei soggetti in quiescenza, prevista dalla citata disposizione, se non supportata da idonea causa di giustificazione, sia contraria al principio di non discriminazione nell'accesso al lavoro sulla base dell'età anagrafica di cui alla direttiva 2000/78/Ce (cfr. Corte di giustizia causa C-670/18 del 2 aprile 2020). La Corte ha precisato che tale discriminazione, se può trovare giustificazione nel perseguimento di un obiettivo di politica dell'occupazione giovanile, non può mai giustificarsi sulla base di considerazioni legate al bilancio dello Stato, perché l'obiettivo della riduzione della spesa pubblica può influire sulla natura e sulla portata di misure di tutela dell'occupazione ma non può costituire, di per sé, una finalità legittima che consenta discriminazioni altrimenti vietate....

Di talché ritenuta non riguardare la fattispecie la suddetta seconda *ratio* della norma -non si ravvede alcun interesse pubblico al ricambio generazionale negli organi di indirizzo e di governo delle P.A.- valga solo quella inerente la finanza pubblica.

Senonché, a tale proposito, si ritiene, in primo luogo, che le fonti di finanziamento degli organi camerali non siano strettamente riconducibili alla nozione di finanza pubblica, intesa quale forma di finanziamento legata a contribuzioni da parte del sistema Stato/Regioni.

In tal senso proprio il già richiamato, per altro verso, D.lgs n.219 del 2016 - che, abbiamo visto, è passata da un principio di gratuità degli incarichi ad un principio di non gratuità- riformando la finanza camerale ne ha sottratto quale fonte di finanziamento ordinaria e continuativa la contribuzione

pubblica, esigendo in capo alle Camere di Commercio il principio dell'autofinanziamento, tramite, principalmente, la riscossione dei diritti camerali.

Il nuovo art.18 della Legge n.580 del 1993, per come modificato dal citato d.lgs n.219 del 2016 ha, infatti, eliminato dalle fonti di finanziamento, sia le entrate ed i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, ossia i contributi a carico del bilancio dello Stato o della Regione.

Il venir meno di fonti di finanziamento pubblico, nell'ottica della *ratio* della citata disposizione del 2012, dovrebbe implicare un giudizio di estraneità di tale fonte normativa alla disciplina camerale, in quanto il finanziamento delle Camere di Commercio non grava più sulla finanza pubblica, ossia su quel bene primario che la norma del 2011 si propone di presidiare e tutelare.

L'affermazione secondo cui la finanza camerale non grava sulla finanza pubblica, va precisato, non esclude affatto che essa non abbia, comunque, natura pubblica, a questa potendosi ricondurre certamente i diritti camerali sulla cui riscossione si fonda, principalmente, l'autonomia finanziaria camerale.

Ma, ancorché tali diritti confluiscono nel patrimonio dell'Ente, essi non dipendono da erogazioni, trasferimenti o finanziamenti pubblici, di talché il divieto del 2012 non dovrebbe riguardare tale differente fonte di finanziamento, in disparte l'esistenza della speciale disciplina della materia già richiamata in precedenza.

Verso tale impostazione conduce, è ben noto, la recente sentenza della Corte Costituzionale n.210 del 2022, che ha dichiarato illegittime una serie di disposizioni normative non in assoluto, ma solo nella parte in cui ne prevedevano applicazione anche alle Camere di Commercio, ossia la Corte Costituzionale ha stabilito che tali norme, pienamente applicabili ad altri

Soggetti pubblici, non possono trovare applicazione alle Camere di Commercio e ciò proprio in quanto queste munite di un'autonomia finanziaria che non è legittimo comprimere per esigenze di finanza pubblica.

Si tratta di una sentenza che, in particolare, dopo avere affrontato il recente sistema di finanziamento delle Camere di Commercio, ha rilevato che una serie di norme che, tra il 2008 e il 2014, hanno previsto l'obbligo per le Camere di Commercio di riversare al bilancio dello Stato i risparmi di spesa conseguiti, tra gli altri, in relazione ad apparati amministrativi (art.6, commi 1,3,7,8,12,13,14 e 21 del d.l. n.78 del 2010 (conv. nella Legge n.122 del 2010) non possono trovare applicazione per Esse proprio in virtù dell'autonomo sistema di finanziamento, decretandosi, quindi, l'illegittimità in parte qua di tale pacchetto di disposizioni dettate nel periodo 2008-2014.

Orbene secondo il Tribunale di Roma remittente, tali disposizioni contrastavano con gli artt. 3,53,97 e 118 della Costituzione, per violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, buon andamento, sussidiarietà orizzontale, perché determinanti un'indebita compressione dell'autonomia finanziaria delle Camere di Commercio, a scapito della loro funzionalità e della possibilità di perseguire gli scopi pubblici e rappresentativi per i quali sono state istituite e senza peraltro un reale vantaggio in termini di spesa, tenuto conto che i risparmi conseguiti dalle politiche virtuose delle Camere di Commercio sarebbero stati comunque girati allo Stato.

La Corte ha condiviso le perplessità del giudice rimettente in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., e lo fa partendo dalla ricostruzione delle Camere di Commercio come autonomie funzionali, dotate, tra l'altro, di autonomia finanziaria e non dipendenti più, per l'equilibrio dei loro bilanci, da

trasferimenti o contributi statali, ma esclusivamente dai diritti camerali versati dalle imprese

Le Camere di commercio — ricorda la Corte — dispongono di « autarchia » : in base all' art. 1, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, esse sono enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali.

Sulla scorta di tale premessa, la sentenza n. 477 del 2000 le aveva configurate come « ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale, entrante a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell' art. 118 della Costituzione » .

Donde, proprio la sottolineatura della autonomia funzionale ha rappresentato la premessa per il sillogismo della Corte e per la declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni impugnate, in punto segnalandosi la sentenza per l'evidenziazione di una rinnovata sensibilità verso le autonomie funzionali.

Secondo la Corte, nella misura in cui le Camere di Commercio mantengono una funzione nel sistema dell'amministrazione decentrata e sussidiaria, ne deve essere assicurata la possibilità di raggiungere gli scopi per i quali sono state istituite e conservate.

E, poiché nel perimetro dell' « autonomia funzionale » , accanto ai caratteri dell' autogoverno e dell' auto-organizzazione, è ricompresa anche l' autonomia finanziaria, che lo stesso legislatore ha basato esclusivamente sui contributi versati dalle imprese aderenti mediante i diritti camerali, azzerando i trasferimenti statali e regionali, la Corte rileva l' intrinseca contraddittorietà e irragionevolezza di un orientamento legislativo che, da un lato, rende sempre più autonome sul piano finanziario le Camere di

Commercio, e, dall' altro lato, tuttavia, impone alle stesse Camere di trasferire allo Stato i risparmi conseguiti, senza alcuna contestuale riduzione delle loro competenze.

Applicato analogicamente il ragionamento della Consulta alla fattispecie, si osserverebbe, quindi, l' intrinseca contraddittorietà e irragionevolezza di un orientamento legislativo che, da un lato, rende sempre più autonome sul piano finanziario le Camere di Commercio, e, dall' altro lato, tuttavia, impone alle stesse Camere di ostacolare la selezione degli organi di governo tramite la gratuità degli incarichi con riferimento a soggetti collocati a riposo, evidentemente disincentivati ad accettare incarichi siffatti, pur godendo, sul piano professionale e reputazionale, della qualità occorrente per rivestire l'incarico.

Il passaggio della sentenza che consente di ritenere la disposizione del 2012 (art.5, co.9, d.l. n.95) non applicabile alla fattispecie è il seguente (le sottolineature sono ns.):

...3. L'applicazione alle Camere di commercio di tali disposizioni risulta irragionevole, a fronte della particolare autonomia finanziaria di detti soggetti, che preclude la possibilità di ottenere finanziamenti adeguati da parte dello Stato e interventi di ripianamento di eventuali deficit generati dalla gestione amministrativa dei medesimi.

Al fine dell'inquadramento delle questioni di legittimità costituzionale, è necessario ricostruire le peculiarità delle Camere di commercio. Le Camere di commercio sono dotate del carattere di autarchia: l'art. 1, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), afferma, infatti, esplicitamente che esse sono enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo

sviluppo nell'ambito delle economie locali (risultano in tal modo espressione delle imprese che compongono i diversi settori dell'economia provinciale, con funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese stesse).

Tale qualificazione è confermata dalla giurisprudenza di questa Corte, che le ha configurate come «ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale, che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione» (sentenza n. 477 del 2000).

È stata precisata altresì la natura "anfibia" delle Camere di commercio, le quali sono, per un verso, «organi di rappresentanza delle categorie mercantili» e, per un altro verso, «strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche»: da tale vocazione pubblicistica discende la qualifica di «enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica» (sentenze n. 225 del 2019 e n. 261 del 2017).

Così, nella formula dell'"autonomia funzionale", accanto ai caratteri dell'autogoverno e dell'autoamministrazione organizzativa e funzionale, è ricompresa anche l'autonomia finanziaria, cioè la richiamata assenza di finanziamenti statali correnti e di interventi finalizzati a garantirne il risanamento nei casi di deficit accumulati dalla gestione ordinaria.

Per questo motivo, tutti gli atti di gestione che comportino conseguenze economico-finanziarie per il bilancio delle Camere di commercio devono essere corredati - da parte dei loro organi decidenti - dalla verifica in ordine alle relative coperture, con la specificazione, per la spesa e per le eventuali minori entrate, degli oneri annuali e pluriennali al fine di mantenere un costante equilibrio nei saldi di competenza e di cassa nonché di fronteggiare gli eventuali scostamenti in modo tempestivo prima che il

loro accumulo possa produrre deficit significativi e non riparabili con le proprie risorse.

Giova ricordare, in proposito, che l'art. 1, comma 1, lettera r), del d.lgs. n. 219 del 2016, modificando l'art. 18 della legge n. 580 del 1993, ha disciplinato in maniera puntuale le risorse destinate alle Camere di commercio, collegando il loro finanziamento al diritto camerale. La novella normativa ha eliminato la previsione che contemplava, tra le fonti di finanziamento delle Camere di commercio, anche entrate e contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali e da convenzioni, previsti in relazione alle attribuzioni delle Camere di commercio.....

Ed, atteso che, in altro passaggio, la Consulta ha osservato che...Le medesime argomentazioni valgono per le disposizioni di cui all'art. 6, commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, i quali, nello stabilire una serie di tagli per le Camere di commercio, prevedono il riversamento di somme in favore del bilancio statale. Le disposizioni in esame presentano un irragionevole scollamento tra il loro specifico contenuto, la traducibilità in termini economico-finanziari dello stesso, gli effetti sul risultato di amministrazione e sugli equilibri di bilancio. Ed è ben chiaro che ciò comporta altresì un giudizio negativo in termini di compressione dell'autonomia organizzativa delle Camere di commercio....tutto quanto sopra permette, quindi, di concludere nel senso la disposizione in questione non applicabile alle Camere di Commercio.

Ragioni che consentono all'Operatore della Camera di Commercio di disapplicare l'art.5, co.9, del d.l. n.95 del 2012.

Pur ritenendosi di avere sufficientemente dimostrato che la disposizione in rubrica non trova applicazione alla fattispecie, ove si dovesse, invece, ritenere astrattamente applicabile la norma anche alle Camere di

Commercio, si ritiene che, in ogni caso, l'Operatore camerale possa disapplicare la disposizione medesima in forza dei principi *eurounitari* vigenti e prevalenti rispetto a disposizioni interne che ne siano in contrasto. In punto, si richiama Corte di Giustizia, 22 giugno 1989, causa 103/88, *Fratelli Costanzo*, in cui la Corte ha precisato che la prevalenza del diritto comunitario vincola non solo i giudici nazionali, ma "tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti locali territoriali", a disapplicare le norme interne, statali e regionali, che si pongano in contrasto con il diritto comunitario.

A tale proposito, si richiama *Consiglio di Stato, sez. V, sentenza del 28 febbraio 2018, n. 1219*, per il quale il rispetto dei principi di supremazia del diritto comunitario e di certezza del diritto, sono tali da imporre sia alla pubblica amministrazione, sia al giudice di garantire la piena e diretta efficacia nell'ordinamento nazionale e la puntuale osservanza ed attuazione del diritto comunitario.

Sicché, premesso che (*T.A.R. Trieste, (Friuli-Venezia Giulia) sez. I, 03/10/2022, n.385*) “*l'obbligo di applicare la normativa vincolante e sovraordinata rispetto alle norme interne incompatibili grava su tutti i soggetti dell'ordinamento tenuti a dare esecuzione alle leggi e quindi non solo sugli organi giurisdizionali, ma anche sulle autorità amministrative, per cui “quei soggetti devono riconoscere come diritto legittimo e vincolante la norma comunitaria ... mentre sono tenuti a disapplicare le norme di legge, statali o regionali ...” (cfr. Corte cost., 11 luglio 1989, n. 389)*” (*Cons. di Stato n. 360/2020*), si ritiene che la disposizione del 2012 introduca una del tutto irrazionale discriminazione tra i soggetti ancora in servizio e quelli collocati in quiescenza, ribadendosi che il ricambio generazionale -che, in astratto legittima la gratuità per le prestazioni lavorative eseguite da parte dei lavoratori collocati a riposo- non costituisce

motivazione legittimante la discriminazione con riferimento agli incarichi presso gli organi di indirizzo o governo delle P.A.

A tal proposito, si richiama *Cassazione civile sez. lav., 09/03/2017, n.6101*, per la quale il principio di non discriminazione può, dunque, ritenersi rispettato solo qualora esista una “causa normativa” della differenziazione, che sia “giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l’attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio” (*ex multis, Corte cost., n. 166/2018, cit.; Id., n. 107/2018, cit.; nello stesso senso, Corte cost., n. 168/2014, cit.*).

In tal senso, la assente *ratio* con riferimento alla discriminazione tra soggetti tuttora sul mercato del lavoro e soggetti che ne siano usciti con relativo collocamento a riposo, pare, quindi, violare, oltre che l’art.3 della Costituzione, l’art.21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, ossia il principio di non discriminazione, tra gli altri, per ragioni di età.

Il principio comunitario, infatti, stabilisce che è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l’appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l’età o le tendenze sessuali.

Stante l’assenza di una chiara e specifica *ratio* con riferimento ai componenti degli organi, si ritiene, quindi, che, ove applicabile in astratto, l’art.5, co.9, del d.l. n.65 del 2012 possa essere disapplicato da parte della stessa P.A. chiamato ad applicarlo, ritenendosi che ove la disapplicazione sia ancorata sui profili motivazionali sopra dedotti, non potrebbero essere sollevate censure nei confronti del soggetto disapplicante (si ripete, ove non

si ritenga, come si sostiene nel paragrafo precedente, che la norma neppure trova applicazione per gli enti camerali), per assenza non solo del dolo, ma pure della colpa grave.

A tal proposito, si richiama una recente sentenza della Corte dei Conti (*Valle d'Aosta n.5/2022*) che pur riconoscendo la propria giurisdizione in caso di distrazione delle risorse o degli introiti destinati all'ACI o alle sue giurisdizioni territoriali, in quanto il denaro che confluisce nel patrimonio dell'ente ha natura pubblica e destinazione vincolata (*Sez. Sicilia, n. 544/2017; Sez. III App. n. 128/2019*), ha rilevato *che la complessità interpretativa del quadro normativo, in particolare sotto il profilo del coordinamento ermeneutico dell'articolo 5 del dl n 95/2012 (norma che vieta la percezione di compensi per gli incarichi affidati a dipendenti pubblici in quiescenza) con altre disposizioni che ne appaiono in contrasto inducono ad escludere la configurabilità di una colpa grave nella condotta del convenuto.*

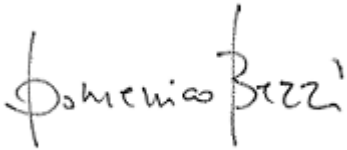
Il che fa il paio con un recente principio, presente nel nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs n.36 del 2023) ma idoneo, a parere dello scrivente, ad essere assunto quale principio generale dell'Ordinamento giuridico, per il quale (art.2, co.3, ultimo cpv), per il quale... *non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.*

Constando, in proposito, l'esistenza di un parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri, avente le medesime conclusioni formulate nel presente, mi sembra che l'azione del Funzionario volto al riconoscimento dell'indennità di carica anche all'Amministratore in stato di quiescenza, sia ampiamente legittimata e senz'altro incensurabile sotto il profilo della colpa grave.

Si ritiene, in conclusione, di avere fornito elementi normativi tali, in ogni caso, a dimostrare la complessità della vicenda, con ogni effetto sulla condotta dell'Operatore della P.A. chiamato ad interrogarsi sulla applicazione della *vexata* norma.

A disposizione per chiarimenti, si saluta cordialmente.

Avv. Domenico Bezzi



IL SEGRETARIO GENERALE
(Dr Massimo Ziletti)

IL PRESIDENTE
(Ing. Roberto Saccone)