



DELIBERA N. 256

18 maggio 2022

Fasc. ANAC n. 3958/2021

Oggetto

Ipotesi di incompatibilità tra l'incarico di Presidente della Camera di Commercio di *omissis* e quello di Presidente del CdA della *omissis*

Riferimenti normativi

Art. 11, comma 3, lettera c), del d.lgs. n. 39/2013

Parole chiave

Incompatibilità; Camera di commercio; Presidente; ente di diritto privato in controllo pubblico

Visto

l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;

Visto

l'art. 16 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al citato decreto, in tema di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi;

Vista

la relazione dell'Ufficio sull'imparzialità dei funzionari pubblici (UVIF)

Delibera

Ritenuto in fatto

Perveniva all'Autorità una segnalazione relativa alla presunta sussistenza di una situazione di incompatibilità in capo al Presidente della Camera di Commercio di *omissis*, dott. *omissis*

A seguito della ricezione della segnalazione l'Autorità svolgeva alcune valutazioni istruttorie – avvalendosi anche delle informazioni fornite, a seguito di specifica richiesta dell'Autorità, da parte del RPCT della CCIAA di *omissis* – dalle quali appariva emergere una possibile violazione dell'art. 11, co. 3, lett. c) del d.lgs. n. 39/2013, in relazione alla contemporanea titolarità in capo al dott. *omissis* degli incarichi di Presidente della CCIAA di *omissis* (assunto dal 9 luglio 2018) e di Presidente del CdA della società *omissis* (dal 26 febbraio 2019).

Tenuto dunque conto degli esiti delle attività istruttorie, l'Autorità, con nota del 28 gennaio 2022, comunicava ai soggetti interessati l'avvio di un procedimento di vigilanza per la presunta violazione dell'art. 11, co. 3, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013 nella contemporanea titolarità, in capo al dott. *omissis*, degli incarichi in questione.

La norma, infatti, sancisce che *"Gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione nonché gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale sono incompatibili [...] c) con la carica di componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione, nonché di province, comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di forme associative tra comuni aventi la medesima popolazione abitanti della stessa regione"*.

Successivamente dell'avvio del procedimento, su istanza dei soggetti interessati, l'Autorità convocava un'audizione, a seguito della quale gli enti interessati – Camera di Commercio di *omissis* e *omissis* – trasmettevano delle memorie difensive redatte da due Studi legali di fiducia.

Considerato in diritto

Sull'applicabilità dell'art. 11, co. 3, lett. c) del d.lgs. 39/2013

La titolarità, in capo al dott. *omissis*, dell'incarico di Presidente della CCIAA di *omissis* e di quello di Presidente del CdA della *omissis* rende astrattamente configurabile l'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 11, co. 3, lett. c), del d.lgs. 39/2013 che sancisce *"Gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione nonché gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale sono incompatibili – lettera c) – con la carica di componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione, nonché di province, comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di forme associative tra comuni aventi la medesima popolazione abitanti della stessa regione"*.



Ai fini della configurabilità della suddetta ipotesi di incompatibilità è necessario, secondo la norma, in contemporanea:

a) ricoprire un incarico amministrativo di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15mila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione oppure un incarico di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale;

b) ricoprire un incarico di componente di organo di indirizzo in un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione, nonché di province o comuni con popolazione superiore ai 15mila abitanti o di forme associative tra comuni aventi la medesima popolazione della stessa regione.

a) Titolarità di un incarico di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale

Il dott. *omissis* ricopre l'incarico di Presidente della CCIAA di *omissis* dal 9 luglio 2018.

Pertanto, occorre verificare, in via preliminare, (i) la natura giuridica della CCIAA, nonché (ii) se il predetto incarico rientri tra quelli di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale.

Per ciò che attiene alla natura giuridica della CCIAA di *omissis* (i), giova richiamare la delibera ANAC n. 1185 del 19 dicembre 2018, che statuisce *"occorre in via prioritaria stabilire la qualificazione giuridica delle Camere di Commercio, secondo le definizioni proprie del d.lgs. n. 39/2013. Ci si riferisce, in particolare, alla distinzione operata dall'art. 1, comma 2, tra "pubbliche amministrazioni", definite dalla lett. a) come "le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti" ed "enti pubblici", declinati dalla lett. b) come "gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati". L'articolo 1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", annovera le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura tra le pubbliche amministrazioni. Al contempo, però, la disciplina di settore che le riguarda - modificata ad opera del d.lgs. n. 23/2010 e del d.lgs. n. 219/2016 - così come il Consiglio di Stato, Sezione quinta, nella sentenza 28 settembre 2016, n. 4009, oltre che questa Autorità in precedenti delibere, tra le quali la n. 1033 del 5 ottobre 2016, le qualificano espressamente come enti pubblici non territoriali di livello locale."*

Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, pertanto, la CCIAA di *omissis* è da ritenersi qualificabile come un ente pubblico – ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. b) del d.lgs. n. 39/2013 – di livello provinciale, tenuto conto del proprio ambito di operatività.

Sul tema, dunque, non si ritiene di poter condividere le osservazioni formulate in sede difensiva dalla società *omissis* e dalla CCIAA di *omissis*.

In particolare, nelle memorie difensive è evidenziato come l'attuale disciplina di settore sembrerebbe condurre al diniego della qualifica delle CCIAA quali enti pubblici di livello provinciale. Vengono citate, in tal senso, le modifiche legislative verificatesi attraverso l'entrata in vigore della legge n. 124/2015, del d.lgs. n. 219/2016 e del Decreto del MISE dell'8 agosto 2017 (pubblicato in G.U. del 19 settembre 2017), avente a oggetto *"Rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, istituzione di nuove camere di commercio, e determinazioni in materia di razionalizzazione delle sedi e del personale"*.

In base a tali modifiche legislative, quindi, si dovrebbe escludere una caratterizzazione “provinciale” delle Camere di Commercio, in quanto la circoscrizione territoriale di operatività di tali enti potrebbe essere solo accidentalmente corrispondente con quella provinciale, ma sarebbe – invece – esplicitamente connessa, in via principale, al criterio quantitativo del numero minimo di imprese e unità locali iscritte (75.000) e, in via secondaria, al requisito minimo di copertura territoriale di estensione regionale (e non provinciale).

Orbene, deve evidenziarsi che l'art. 1 del d.lgs. n. 219/2016 prevede che *“Alla legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modifiche ed integrazioni, sono apportate le seguenti modifiche [...] 1) il comma 3 è sostituito dal seguente: “3. Le camere di commercio operano nelle circoscrizioni territoriali esistenti, come ridefinite in attuazione dell'articolo 10, comma 1, lettera b), della legge n. 124 del 2015 ed ai sensi del comma 5 del presente articolo, con la presenza di almeno una camera di commercio in ciascuna regione. Ai fini dell'individuazione della soglia delle 75.000 imprese e unità locali è considerato il relativo numero risultante dall'ultima pubblicazione effettuata dal Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 4 agosto 2011, n. 155.”.*

La norma, quindi, opera un rinvio all'art. 10, co. 1, lett. b) della legge n. 124/2015. L'art. 10, prevede che *“Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura [...] Il decreto legislativo è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi – comma 1, lett. b) - “ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero dalle attuali 105 a non più di 60 mediante accorpamento di due o più camere di commercio; possibilità di mantenere la singola camera di commercio non accorpata sulla base di una soglia dimensionale minima di 75.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese, salvaguardando la presenza di almeno una camera di commercio in ogni regione, prevedendo la istituibilità di una camera di commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana e, nei casi di comprovata rispondenza a indicatori di efficienza e di equilibrio economico, tenendo conto delle specificità geo-economiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine, nonché definizione delle condizioni in presenza delle quali possono essere istituite le unioni regionali o interregionali [...]”.*

Da tale dato normativo, quindi, non sembra emergere alcuna chiara argomentazione per escludere una CCIAA dal novero degli enti pubblici di livello provinciale, ma solo la volontà legislativa di operare una razionalizzazione degli enti in questione, prevedendone un numero massimo e indicando una soglia minima di imprese e unità affinché una Camera non sia accorpata ad un'altra. Di conseguenza, le modifiche legislative intercorse non appaiono idonee ad escludere che una CCIAA possa essere ricondotta tra gli enti pubblici di livello provinciale.

Notevole rilievo, peraltro, assumono le prescrizioni contenute nel Decreto del MISE dell'8 agosto 2017 (pubblicato in G.U. il 19 settembre 2017), il quale, all'art. 1, sancisce che *“Ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, le circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura sono definite nel numero di 60”* e prevede che *“Sono confermate le circoscrizioni territoriali delle camere di commercio industria, artigianato e agricoltura di cui all'allegato A) che è parte integrante del presente decreto”.*

Proprio consultando l'allegato A) si evince come tra le diverse CCIAA delle quali sono confermate le circoscrizioni territoriali è presente proprio quella di *omissis*.



Infine, occorre aggiungere che nel suddetto allegato A) – nel quale, si ribadisce, sono confermate le circoscrizioni territoriali di alcune CCIAA – sono presenti anche le altre CCIAA operanti nella Regione *omissis*, ossia quelle di *omissis*, *omissis*, *omissis* e *omissis*.

Ciò rappresenta in maniera ancora più evidente quale sia l'ambito di operatività di ogni singola CCIAA della Regione *omissis*.

Passando al secondo aspetto, concernente, invece, la natura giuridica dell'incarico di Presidente della Camera (ii) – ricoperto dal dott. *omissis* –, è necessario verificare se esso, per le competenze collegate, rientri tra quelli di amministratore di enti pubblici (e di enti privati in controllo pubblico) che l'art. 1, co. 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013 definisce come "*gli incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico*".

Sul tema, l'art. 28 dello Statuto della CCIAA (approvato con deliberazione del Consiglio camerale n. *omissis* e pubblicato sul sito Internet dell'ente), rubricato "Competenze del Presidente", sancisce che: "*Il Presidente rappresenta la Camera di Commercio e ne assicura l'unitarietà di indirizzo politico e amministrativo. Il Presidente, in particolare:*

a. esercita la rappresentanza istituzionale della Camera di Commercio nei confronti di ogni altro soggetto pubblico o privato, promuovendo e tutelando l'immagine e l'attività del sistema delle imprese e dell'economia del territorio nel rispetto della missione camerale così come definita nello Statuto;

b. esercita la rappresentanza legale della Camera di Commercio, ferme restando le competenze dirigenziali per le materie di cui agli articoli [...];

c. esercita la rappresentanza processuale [...] ed in quanto tale rappresenta in giudizio l'Ente e conferisce procura ai difensori;

d. convoca e presiede il Consiglio e la Giunta, fissando l'ordine del giorno secondo le modalità previste dai rispettivi regolamenti; e. formula proposte sull'attività dell'ente;

f. indirizza e promuove l'attività dell'ente in conformità ai deliberati del Consiglio e della Giunta;

g. verifica il rispetto dei deliberati del Consiglio e della Giunta e relaziona periodicamente ai citati organi secondo le modalità previste dai rispettivi regolamenti".

Particolare rilievo, inoltre, assume la lettera "h" dello stesso art. 28 dello Statuto, che sancisce come il Presidente "*in caso di urgenza, può adottare gli atti di competenza della Giunta, da sottoporre a ratifica nella prima riunione successiva [...]*".

Il predetto art. 28, inoltre, deve essere letto congiuntamente ad altre previsioni normative interne dell'ente. In particolare: ai sensi dell'art. 2 del "Regolamento per l'utilizzo delle carte di credito" – approvato con deliberazione del Consiglio camerale n. *omissis* – il Presidente rientra tra i soggetti che possono essere titolari di carta di credito da usare per le spese da eseguire (non appare assumere rilievo, in senso contrario, quanto evidenziato dal RPCT della CCIAA in merito al non utilizzo, di fatto, di tale carta) e ai sensi dell'art. 9, co. 5, del "Regolamento degli incarichi extraistituzionali del personale dirigente e non dirigente della Camera di

Commercio di *omissis* – approvato con deliberazione del Consiglio camerale n. *omissis* – il Presidente autorizza il SG allo svolgimento di incarichi extraistituzionali. Infine, di particolare rilievo è anche la disposizione di cui all'art. 16, co. 2, del "Regolamento sul funzionamento della Giunta camerale" – approvato con deliberazione del Consiglio camerale n. *omissis* e pubblicato sul sito Internet della CCIAA –, la quale sancisce che, in seno alla Giunta della CCIAA, nella votazione palese " *in caso di parità di voti, prevale il voto del Presidente*".

Sul tema, lo Studio legale di fiducia della CCIAA di *omissis*, nella citata memoria difensiva – trasmessa all'Autorità a seguito dell'avvio del procedimento di vigilanza –, ha formulato alcune osservazioni.

In particolare, lo Studio legale – svolgendo una premessa sulla disciplina dettata dal Codice civile in tema di poteri di amministratori delle società nonché illustrando il riparto statutario di attribuzione delle competenze fra gli organi della CCIAA di *omissis* (Consiglio, Giunta, etc.) – ha precisato che l'intera gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa sarebbe attribuita ai dirigenti, coordinati dal Segretario Generale, il quale riveste il ruolo di vertice dell'Amministrazione. Pertanto, il Presidente della CCIAA svolgerebbe una funzione meramente ordinatoria e di impulso, con un ruolo secondario e funzionale alle attività sempre collegiali della Giunta.

Inoltre: a) le attribuzioni del Presidente riferite alla figura del Segretario Generale rientrerebbero in una logica di " *check and balances*" assai diversa da un paradigma di gestione amministrativa; b) il Presidente, di fatto, non maneggerebbe carte di credito o conti correnti intestati alla CCIAA di *omissis*, come confermato dal RPCT.

Proprio in riferimento ai poteri connessi alla figura del Presidente occorre, brevemente, riportare le indicazioni fornite dallo stesso RPCT della CCIAA a seguito dell'iniziale richiesta di informazioni dell'Autorità.

Il RPCT precisava infatti che ai sensi della vigente normativa il Presidente non sarebbe titolare di deleghe gestionali le quali sarebbero affidate al Segretario Generale della CCIAA – al quale spettano le funzioni di vertice dell'Amministrazione – nonché ai dirigenti incaricati.

Inoltre, il RPCT precisava che dell'aspetto economico-finanziario dell'ente risponde il dirigente dell'Area Contabile e Finanziaria (ai sensi della vigente normativa) e che il Presidente non utilizza alcuna carta di credito dell'ente, nonostante la vigente normativa gliene attribuisca facoltà, e non percepisce alcun compenso per il proprio incarico. Lo stesso Presidente, come indicato dal RPCT, non è titolare di alcun potere libero di firma o di disporre dei conti correnti di titolarità dell'ente.

In merito ai poteri del Presidente, le tesi difensive hanno inoltre richiamato la sentenza del Consiglio di Stato n. 4009/2016, nella quale veniva indicata l'inesistenza di deleghe gestionali dirette in capo al Presidente di una Camera di Commercio ai fini della possibile configurabilità di una fattispecie di violazione – diversa da quella in esame – prevista dal d.lgs. n. 39/2013.

Sulla sentenza in questione si può osservare quanto segue. In primo luogo, nella sentenza è compiuta un'analisi dei poteri del Presidente in base ad alcune previsioni dello Statuto della CCIAA oggetto di esame e alle previsioni di cui alla legge n. 580 del 1993 ("*Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*"). Nella sentenza, pertanto, non sono esaminate né altre fonti normative interne all'ente (ad es. Regolamenti, etc.) né, soprattutto, le competenze della Giunta della CCIAA.

Infatti, l'Autorità, al fine di valutare l'applicabilità delle fattispecie di cui al d.lgs. n. 39/2013 ed a seguito delle successive pronunce della giurisprudenza amministrativa (cfr., in particolare, sentenza n. 126 del 2018 del



Consiglio di Stato, che ha posto l'accento, ai fini applicativi del d.lgs. n. 39, sulla rilevanza dei poteri dell'organo esecutivo), procede ad analizzare – con un approccio casistico – i poteri concretamente attribuiti al Presidente di un organo collegiale ovvero allo stesso organo collegiale presieduto, vagliandone la natura.

Pertanto, le argomentazioni difensive e i principi contenuti nella citata sentenza del Consiglio di Stato n. 4009 devono essere esaminati tenendo conto dei poteri attribuiti alla Giunta della CCIAA – della quale il dott. *omissis* fa parte – definita dall'art. 22 dello Statuto dell'ente: "*organo esecutivo della Camera di Commercio*". Orbene, la norma sancisce che, tra le altre competenze, tale consesso:

1. predispone gli indirizzi generali, il programma pluriennale, la relazione previsionale e programmatica, il preventivo economico, il suo aggiornamento ed il bilancio di esercizio, da sottoporre all'approvazione del Consiglio camerale;
2. approva il "Piano della performance", documento programmatico triennale, definito in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e in conformità alle previsioni di legge, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al Segretario Generale ed i relativi indicatori;
3. approva il budget direzionale annuale e adotta i provvedimenti necessari per la realizzazione degli indirizzi generali del Consiglio;
4. delibera per la definizione di atti normativi e per l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;
5. definisce gli obiettivi, le priorità, i piani, i programmi e le direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;
6. definisce i criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi (bandi) e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi;
7. elegge, tra i suoi componenti, il Vice Presidente della Camera di Commercio;
8. approva, su proposta del Segretario Generale, gli atti di programmazione e pianificazione in materia di organizzazione e assunzione del personale sulla base di apposito regolamento, nonché il piano triennale dei fabbisogni di personale in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance;
9. approva il programma triennale dei lavori pubblici e il relativo aggiornamento annuale;
10. delibera, nei limiti previsti dalla legge, sulla costituzione e sulla partecipazione della Camera di Commercio a consorzi, società di capitali, cooperative, fondazioni, enti, associazioni, aziende o servizi speciali nonché in merito a tutti gli atti che incidono sulla gestione, modificazione ed estinzione delle partecipazioni e all'esercizio dei diritti dell'Ente in qualità di azionista nelle società partecipate;
11. esercita il controllo sulla struttura amministrativa, sulle aziende speciali e sulle società partecipate e controllate;

12. provvede alla nomina, indicazione, designazione e revoca dei rappresentanti di competenza della Camera di Commercio negli organismi esterni sulla base di apposito regolamento valorizzando, in ogni caso, gli elementi di competenza ed esperienza per il settore di riferimento;

13. delibera sulla partecipazione ad intese collaborative con pubbliche amministrazioni ed organismi privati;

14. delibera sulla promozione di giudizi e sulla costituzione in giudizio della Camera di Commercio, anche nei casi previsti dall'art. 2601 del Codice Civile, fatta eccezione per i giudizi riguardanti tributi, sanzioni amministrative, tenuta di albi, registri e ruoli, rapporti previdenziali e di lavoro di competenza del Segretario Generale ai sensi dell'art. 40, comma 4, lettera m) dello Statuto;

15. formula pareri e proposte alle Pubbliche Amministrazioni;

16. delibera sulla costituzione e composizione di commissioni e gruppi di lavoro diversi da quelle consiliari.

Sul punto, si osserva, lo Studio legale incaricato dalla CCIAA ha prospettato che il Presidente, pur facendo parte della Giunta, non ricoprirebbe in seno alla stessa una posizione differenziata che possa far ritenere l'esistenza di una delega gestoria. Inoltre, la norma che in sede di Giunta sancisce che il voto del Presidente prevalga in caso di parità – evenienza mai verificatasi secondo quanto riferito dalla difesa – atterrebbe al mero funzionamento dell'organo e non comporterebbe l'assunzione di alcuna competenza gestionale diretta, ambito che sarebbe rimesso dagli artt. 40 e 41 dello Statuto alla competenza del Segretario Generale e dei dirigenti.

Pertanto – tenuto conto anche dei meccanismi di nomina del Presidente della CCIAA – l'eventuale cumulo di incarichi con quello di Presidente del CdA di una società partecipata dalla stessa CCIAA non pregiudicherebbe la ratio del d.lgs. n. 39/2013, cioè quella di evitare che gli organi di vertice delle Amministrazioni pubbliche possano essere indotti a perseguire interessi in contrasto con quelli dell'Amministrazione di appartenenza.

Tali argomentazioni difensive, sebbene ben sviluppate e oggetto di attenta analisi, non appaiono invero decisive.

Infatti, occorre precisare che l'attribuzione di funzioni gestionali al Segretario dell'ente (nonché ai dirigenti) non priva la Giunta – e, di conseguenza, il Presidente – della titolarità di ulteriori competenze che appaiono strettamente connesse alla gestione, in senso lato, dell'ente. In altri termini, la presenza di un Segretario e di una struttura dirigenziale, non consente di ritenere la Giunta (organo esecutivo dell'ente a tenore statutario) e il suo Presidente privi di poteri gestionali.

Pertanto, occorre evidenziare che – nonostante, come precisato dal RPCT e come riferito dallo stesso Presidente nel corso dell'audizione, tutte le deliberazioni di Giunta e/o Consiglio riguardanti la società *omissis* siano state adottate con l'astensione del dott. *omissis* – di particolare rilievo (nell'ambito della *ratio* di prevenzione della corruzione che caratterizza la normativa di cui al d.lgs. n. 39/2013) è il potere attribuito alla Giunta camerale di deliberare, nei limiti previsti dalla legge, sulla costituzione e sulla partecipazione della Camera di Commercio a consorzi, società di capitali, cooperative, fondazioni, enti, associazioni, aziende o servizi speciali nonché in merito a tutti gli atti che incidono sulla gestione, modificazione ed estinzione delle partecipazioni e all'esercizio dei diritti dell'ente in qualità di azionista nelle società partecipate. Tra le quali rientra, per l'appunto, la società *omissis*. L'asserita astensione del dott. *omissis* dalle deliberazioni riguardanti la società *omissis*, del resto, rappresenta un ulteriore elemento valutativo per comprendere la rilevanza della partecipazione del Presidente nelle decisioni riguardanti le società partecipate, tra le quali appunto la *omissis*.



Tenendo conto, quindi, dei poteri di cui il Presidente è titolare – sia in via autonoma che come componente della Giunta, organo esecutivo dell'ente – si ritiene tale incarico rientrante tra quelli di amministratore di ente pubblico di cui all'art. 1, co. 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013.

b) Titolarità di un incarico di componente di organo di indirizzo di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione, nonché di province, comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di forme associative tra comuni aventi la medesima popolazione di abitanti della stessa regione

Il dott. *omissis* ricopre altresì, dal 26 febbraio 2019, l'incarico di Presidente del CdA della società *omissis*, della quale occorre pertanto esaminare la natura giuridica e la riconducibilità tra gli enti di diritto privato in controllo pubblico, che l'art. 1, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 39/2013 definisce come "*le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi*".

L'art. 1, co. 2, lett. c) subordina la riconducibilità di un ente alla categoria in questione al ricorrere di due requisiti concorrenti: il requisito cd. funzionale, inteso quale esercizio effettivo da parte dell'ente di attività avente natura pubblicistica, e il requisito cd. di *governance*, inteso quale sottoposizione dell'ente ad un controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 c.c. o in ragione di specifici poteri di nomina degli organi attribuiti alle pubbliche amministrazioni/enti pubblici.

Sul tema, occorre evidenziare che lo Studio legale di fiducia della CCIAA di *omissis*, nelle proprie memorie, ha richiamato le considerazioni già espresse in un parere *pro veritate* reso dallo stesso Studio legale che – nell'ambito del presente procedimento di vigilanza – patrocina la *omissis*.

Nel parere è evidenziata la non riconducibilità della società nel novero di quelle sottoposte a controllo pubblico.

Sempre sul tema, lo Studio legale di fiducia della *omissis* (che già nel 2018 e nel 2021 ha reso alla stessa società – nel 2018 denominata ancora "*omissis*" – un parere *pro veritate* sulla possibile riconducibilità della società tra quelle a controllo pubblico ai sensi del d.lgs. n. 175/2016) nelle memorie difensive ha indicato che la stessa non sarebbe sottoposta al controllo né della Regione, né della Provincia né del Comune di *omissis* alla luce dell'insussistenza di un potere di controllo da parte di uno dei soci sulla stessa società.

In primo luogo, lo Studio legale ha evidenziato la presunta insussistenza, a favore di una o più Amministrazioni, di un potere di nomina dei vertici o degli organi societari, indicando come in tutte le società per azioni l'assemblea sia l'organo deputato alla nomina e alla revoca di amministratori e sindaci, così come disposto dall'art. 2364, co. 1, n. 2, del Codice civile. Pertanto, il fatto che la maggioranza del capitale sociale nomini gli amministratori non rileverebbe (in quanto si tratta del fisiologico funzionamento che è alla base di qualsiasi società di capitali) come indice di un controllo esercitato da una o più Amministrazioni nei confronti della società.

Dunque, mancando l'attribuzione di un potere di nomina extra-assembleare in capo ad alcuno dei soci di *omissis*, non potrebbe ritenersi sussistente, da parte di alcuno dei soci, un controllo sulla stessa società ai sensi della seconda parte dell'art. 1, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 39/2013.

Lo Studio legale ha altresì indicato che nessun socio della *omissis* deterrebbe il controllo della società *ex art.* 2359 c.c., poiché nessuno di essi sarebbe in grado di controllare autonomamente l'assemblea. Né tantomeno potrebbe ritenersi sussistente un controllo congiunto.

In particolare, sarebbe escluso il controllo "solitario" da parte del Comune di *omissis*, quello della CCIAA di *omissis*, che comunque, laddove eventualmente sussistente, non sarebbe idoneo a far configurare la fattispecie di incompatibilità contestata all'interessato, così come dovrebbe escludersi il controllo dell'Amministrazione provinciale di *omissis*.

Lo Studio legale, inoltre, ha evidenziato l'assenza di un potere di controllo congiunto in capo ai soci della *omissis*. Tale forma di controllo, infatti, sarebbe configurabile solo ed esclusivamente a fronte di forme di vera e propria concertazione o coordinamento. Sicché il controllo congiunto, pur nei casi in cui sia normativamente rilevante, presupporrebbe pacificamente e indefettibilmente che tra i soci cui si intenda imputare il controllo congiunto intercorrano accordi (tipicamente, "patti parasociali" nella forma dei sindacati di voto o di gestione) con i quali le rispettive posizioni siano oggetto di concertazione e coordinamento. In tal senso, pertanto, lo Studio legale ha richiamato le dichiarazioni (allegate alla memoria) rese da tutti i soci di *omissis* in merito all'assenza di sindacati di voto espressi o taciti.

Tale prova documentale sarebbe utile e sufficiente a vincere l'"indice presuntivo" sulla sussistenza di un controllo congiunto che l'ANAC avrebbe indicato nella delibera n. 859 del 2019.

Orbene, tenuto debitamente conto delle ampie argomentazioni difensive esposte, occorre precisare quanto segue.

Si deve premettere che lo scrutinio circa la riconducibilità della società nel novero degli "enti di diritto privato in controllo pubblico" (citati dall'art. 11, comma 3, lett. c), del d.lgs. 39/2013 oggi in contestazione) deve essere effettuato facendo riferimento solo (verrebbe da dire "solo utilizzando") alla specifica definizione che, di tali enti, fornisce lo stesso d.lgs. n. 39, avendo il legislatore scelto di fornire categorie ben precise e utilizzabili precipuamente per chiarire a quali soggetti si applichino le norme del decreto in questione. Pertanto, è alla definizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. c), del d.lgs. 39 che occorre fare esclusivo riferimento, in quanto esso fornisce la definizione di "ente in controllo pubblico" ai fini dell'applicabilità dello stesso d.lgs. n. 39, che è ciò che in tale sede interessa.

Orbene, come precisato, ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 39/2013, la riconducibilità di un ente nella categoria degli enti di diritto privato in controllo pubblico è subordinata alla sussistenza di un requisito c.d. di *governance* e di uno c.d. funzionale.

In merito al primo requisito della *governance* posto da tale norma, dalla consultazione della visura camerale della società *omissis* emerge che i soci della stessa sono il Comune di *omissis* e la CCIAA di *omissis* (entrambi titolari di 50.389.008 azioni) e l'Amministrazione provinciale di *omissis* (titolare di 1.632.004 azioni).

Dalla lettura degli artt. 18 e 19 dello Statuto dell'ente – pubblicato presso il Registro delle Imprese della CCIAA di *omissis* – si evince che l'Assemblea dei Soci è competente a decidere la forma e la composizione dell'organo amministrativo (art. 18) nonché a nominare – se l'organo amministrativo scelto è il CdA – il Presidente del



Consiglio e un Consigliere delegato. In caso di mancata nomina da parte dell'Assemblea, il Presidente del CdA e un Consigliere delegato vengono nominati dallo stesso CdA tra i propri componenti (art. 19).

Ne consegue che la CCIAA di *omissis* e il Comune di *omissis*, in qualità di soci dell'ente, provvedono alla nomina dei componenti degli organi di indirizzo. Tali considerazioni sono corroborate da quanto affermato dal RPCT della CCIAA (riscontrando la richiesta di informazioni dell'Autorità), che ha indicato *"A seguito degli articoli statutari della Società sopra richiamati, la nomina del dr. omissis quale Consigliere e Presidente della società omissis è avvenuta, in data 26.2.2019, da parte dell'Assemblea dei soci della stessa"*.

Pertanto, non appaiono condivisibili le argomentazioni difensive sopra citate, soprattutto tenuto conto dell'esistenza di previsioni statutarie (artt. 18 e 19) che attribuiscono ai soci il potere di nomina degli organi di indirizzo della società. Soci che, si ribadisce, sono sostanzialmente la CCIAA e il Comune di *omissis*, che detengono – rispettivamente e in via paritaria – quasi la metà del capitale sociale.

Sicché l'eventuale presenza di disposizioni extrastatutarie che prevedano poteri di nomina sarebbe assolutamente ultronea – tenuto conto dell'assetto societario – nell'ottica di qualificazione dell'ente come sottoposto al controllo da parte del Comune di *omissis*.

Sul tema, occorre brevemente chiarire che alla luce della specifica formulazione dell'art. 1, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 39/2013, che reca, come si è detto, una definizione "propria" per la materia trattata dal d.lgs. 39/2013, non appaiono utilizzabili le osservazioni formulate dal RPCT della CCIAA, che, riportando il contenuto dei citati pareri *pro veritate* resi dallo Studio patrocinante la *omissis*, avrebbe prospettato l'esclusione della *omissis* dal novero delle società sottoposte a controllo pubblico (*"Ai fini della qualificazione della Società come "Società a controllo pubblico", pertanto non sarebbe decisiva la presenza in sé di un capitale pubblico maggioritario o totalitario, ma ove il controllo non sia riconducibile a un socio pubblico singolo, sarebbe invece dirimente la presenza o meno di accordi tra i soci per l'esercizio congiunto di un'influenza dominante sulla società. Tali accordi potrebbero a loro volta essere patti parasociali formalizzati o anche semplicemente taciti, frutto di un'azione coordinata di fatto in merito all'esercizio dei rispettivi diritti (principalmente di voto)"*).

Alla luce di quanto sopra, quindi, si ritiene integrato il requisito di *governance* previsto dalla normativa.

In relazione al secondo requisito c.d. funzionale, l'art. 2 dello Statuto, indica che l'oggetto sociale della società consiste nella gestione di eventi e manifestazioni fieristiche, nella gestione diretta e indiretta della attività fieristiche, congressuali e di supporto alla produzione e diffusione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico. Nell'ambito del proprio oggetto, la società può occuparsi anche di svolgere attività di esecuzione e management di studi e progettazioni aventi ad oggetto la realizzazione, ristrutturazione o manutenzione di quartieri fieristici o comunque di sistemi immobiliari destinati o destinabili ad attività fieristiche o congressuali nonché attività di acquisto, costruzione, gestione, locazione e vendita di impianti sportivi e ricreativi, musei e parchi archeologici, zoologici, botanici e marini.

Sul punto, le tesi difensive della CCIAA e della *omissis* hanno indicato come la società non svolga attività di gestione di servizi pubblici, ma operi sul mercato in pieno regime concorrenziale; non svolga alcun servizio sulla base di affidamento e gestisca, infine, un patrimonio immobiliare composto interamente da beni a destinazione commerciale. Inoltre, l'attività fieristica non sarebbe riconducibile nella nozione di servizio pubblico.

Anche relativamente a tale punto le tesi difensive non appaiono condivisibili ai fini che qui occorrono. In merito, occorre fare richiamo alle considerazioni già espresse dall'Autorità con la delibera n. 645 del 17 luglio 2019, nella quale è indicato che *"L'Autorità con riguardo alla qualificazione dell'attività svolta dagli enti fieristici si è già espressa nel parere n. 61/2014, PREC 269/13/5 chiarendo che la più recente giurisprudenza ha affermato che "l'organizzazione di eventi fieristici soddisfa un interesse di carattere generale, il quale trascende quello propriamente commerciale degli imprenditori invitati, giacché la gestione di spazi pubblici realizzati con risorse erariali concorre soprattutto a realizzare un effetto promozionale del territorio ed a soddisfare il bisogno dei cittadini utenti di fruire di un'offerta qualificata di esposizioni. La rilevanza pubblicistica degli eventi organizzati nell'area fieristica, tenuto conto del vasto pubblico di visitatori e del ritorno di immagine, oltre che economico, che il territorio riceve dalla organizzazione di tali eventi, risulta ben più significativa rispetto al profilo commerciale connesso al corrispettivo che il gestore richiede agli espositori per l'ammissione alle manifestazioni fieristiche, corrispettivo volto a remunerare essenzialmente la messa a disposizione dello spazio fieristico con i connessi servizi di pulizia, vigilanza etc". Alla luce di ciò, si ritiene che l'attività posta dalla [...] sia qualificabile come attività di pubblico interesse, per tali intendendosi, come chiarito dalla stessa Autorità nella delibera n. 1134/2017 (par. 2.3.3), "le attività di esercizio di funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici" [...]"*

Pertanto, tenuto conto del carattere di interesse generale (e non solo prettamente commerciale) dell'attività svolta dalla società nonché dei destinatari della stessa, appare ritenersi integrato anche il requisito funzionale previsto dall'art. 1, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 39/2013.

Ne consegue che la *omissis* è da ritenersi configurabile, ai fini del d.lgs. 39/2013, come un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della CCIAA di *omissis* e del Comune di *omissis* (in ragione della partecipazione societaria assolutamente maggioritaria da parte di tali enti), Comune con popolazione superiore a 15mila abitanti sito nella stessa Regione della predetta Camera di Commercio.

Tanto osservato in merito alla natura giuridica della *omissis*, occorre valutare, ai fini della configurabilità della fattispecie di incompatibilità di cui trattasi, la natura giuridica dell'incarico di Presidente del CdA della *omissis*, tenuto conto che l'art. 1, co. 2, lett. f), del d.lgs. n. 39/2013 definisce "componenti di organi di indirizzo politico": *"le persone che partecipano, in via elettiva o di nomina, a organi di indirizzo politico delle amministrazioni statali, regionali e locali [...] oppure a organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali"*.

Sul punto, tuttavia, questa Autorità ha già avuto modo di chiarire – cfr. punto 15 delle FAQ Anticorruzione presenti sul sito Istituzionale ANAC – che, in base all'attuale assetto legislativo, la carica di "componente di organo di indirizzo" negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico rinvia alla definizione di "incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico" di cui all'art. 1, co. 2 lett. l) d.lgs. 39/2013, già in precedenza esaminato.

In merito, le argomentazioni difensive si sono incentrate sull'assenza di deleghe gestionali in capo al Presidente del CdA della società, giacché i poteri assegnati al Consiglio di Amministrazione e al suo Presidente dallo Statuto non corrisponderebbero a deleghe gestionali dirette bensì a normali poteri di amministrazione e rappresentanza, comunemente assegnati a tutti gli organi amministrativi delle società di capitali.



La gestione della società, invece, sarebbe affidata al Direttore Generale, figura non contemplata dallo statuto societario. In sostituzione del precedente DG – la cui procura era stata revocata in data 3 gennaio 2022 per dimissioni dell’interessato – il Consiglio di Amministrazione, in data 24 febbraio 2022, avrebbe già deliberato di conferire a un altro soggetto una procura per tutti i poteri gestionali assegnati al precedente DG, con effetti a far data dal 15 marzo 2022.

Rispetto a tali argomentazioni, si osserva che l’art. 22 dello Statuto societario prevede che l’Amministratore Unico o il Consiglio di Amministrazione sono investiti dei più ampi poteri per l’amministrazione ordinaria e straordinaria della società, nessuno escluso od eccettuato. Inoltre, lo Statuto all’art. 23 sancisce che il Presidente del CdA o il Consigliere delegato hanno la rappresentanza legale della società nonché il potere di firma sociale (sulla rilevanza, per ciò che qui interessa, del potere di firma cfr. delibera ANAC n. 677/2021 e delibera ANAC n. 691/2021).

Una ulteriore indicazione sulle competenze CdA si rinviene dalla consultazione della visura camerale della società, segnatamente nella parte in cui sono elencati i contenuti della procura conferita in data 17 luglio 2019 a favore del precedente Direttore Generale dell’ente (procura revocata a far data dal 3 gennaio 2022) nonché della procura del 15 marzo 2022 (che in sostanza ripropone i contenuti di quella precedente, come peraltro affermato nella memorie difensive) rilasciata dal CdA dell’ente – nella persona del dott. *omissis* – a favore del nuovo DG.

Da tali documenti si evince, infatti, che la presenza del DG all’interno dell’organigramma societario non priva il CdA di rilevanti poteri gestori.

In particolare, nelle procure sono indicati i poteri conferiti (all’epoca e nell’attualità) al DG, tra i quali:

- esercitare la propria attività di gestione degli affari societari *“in armonia con gli indirizzi e le strategie stabiliti dal Consiglio di Amministrazione”* e informando lo stesso CdA;
- predisporre i piani strategici pluriennali, il budget annuale nonché i relativi piani operativi *“sottoponendoli per l’approvazione all’esame del Consiglio di amministrazione”*;
- presentare *“con cadenza quadrimestrale al Consiglio una relazione sull’andamento gestionale dell’esercizio in corso”*;
- elaborare *“la politica gestionale e retributiva del personale nel rispetto del budget e della pianta organica approvata dal Consiglio di Amministrazione”*;
- predisporre, per il CdA, il bilancio di esercizio;
- acquistare, previa deliberazione del CdA, beni mobili e servizi per l’espletamento dell’attività dell’ente;
- compiere *“in attuazione degli indirizzi fissati dal Consiglio di Amministrazione”* le attività per la realizzazione degli investimenti;
- rilasciare garanzie a nome della società, previa deliberazione del CdA.

In base a tali indicazioni, quindi, il CdA è da ritenersi organo di indirizzo della società e il relativo incarico di Presidente è da ritenersi riconducibile tra quelli di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013.

Quindi, alla luce di tali osservazioni, si ritiene che la contemporanea titolarità dell'incarico di Presidente della CCIAA di *omissis* e di quello di Presidente del CdA della *omissis* integri la fattispecie di incompatibilità di cui all'art. 11, co. 3, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013.

Tutto ciò ritenuto e considerato,

Delibera

- la sussistenza della fattispecie di incompatibilità – ai sensi dell'art. 11, co. 3, lett. c) del d.lgs. 39/2013 – tra l'incarico di Presidente della *omissis* e quello di Presidente del CdA della *omissis*.

- di rimettere pertanto al RPCT i seguiti di propria competenza ai sensi dell'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 39/2013, con concessione all'interessato, al fine di consentire l'opzione tra i due incarichi, del termine perentorio di 15 giorni, decorso il quale si verificheranno le conseguenze previste dal medesimo art. 19, comma 1, del d.lgs. 39/2013.

- di trasmettere la presente delibera ai soggetti interessati.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 27 maggio 2022

Per il Segretario Maria Esposito

Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente