



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

DELIBERA N. 1033 DEL 5 ottobre 2016

OGGETTO: richiesta di parere formulata dal Segretario Generale della CCIAA di L'Aquila in merito all'inquadramento giuridico dell'Unione Regionale delle Camere di Commercio dell'Abruzzo – Unioncamere Abruzzo. Fascicolo n. 831/2016. **AG 39/2016**

Il Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione

nell'adunanza del 5/10/2016;

visto il d.lgs. n. 39/2013;

visto l'appunto dell'Ufficio Precontenzioso e Affari Giuridici (UPAG)

Considerato in fatto

Con nota prot. n. 149136 del 9.11.2015 è pervenuta la richiesta di parere indicata in oggetto con la quale il Segretario Generale della Camera di commercio di L'Aquila chiede un parere in merito all'inquadramento giuridico dell'Unione regionale delle Camere di commercio dell'Abruzzo (Unioncamere Abruzzo), al fine di conoscere se l'incarico di Segretario Generale della Camera di Commercio di L'Aquila sia cumulabile con quello di Segretario Generale della suddetta Unione regionale, oppure se quest'ultima rientri tra gli enti per i quali il d.lgs. n. 39/2013 individua ipotesi di inconfiribilità/incompatibilità.

A tal fine l'istante rappresenta che la Unioncamere Abruzzo è stata istituita ai sensi dell'art. 6 della legge n. 580/1993, come modificata dal d.lgs. n. 23/2010, secondo cui le Camere di commercio sono associate in Unioni regionali, costituite ai sensi del codice civile, allo scopo di esercitare funzioni e compiti per il perseguimento degli obiettivi comuni del sistema camerale nell'ambito del territorio regionale di riferimento. Le Camere di commercio, quindi, per l'esercizio dei compiti e delle funzioni loro assegnati, possono avvalersi delle Unioni regionali, il cui statuto, deliberato con il voto dei due terzi dei componenti dell'organo assembleare, ne disciplina l'attività. Le Unioni regionali possono formulare pareri e proposte alle regioni sulle questioni di interesse del sistema regionale delle imprese oltre che svolgere funzioni di osservatorio e di monitoraggio dell'economia regionale. Il finanziamento ordinario delle Unioni regionali delle camere di commercio è assicurato da un'aliquota delle entrate delle camere di commercio associate e dalle entrate e dai contributi per attività svolte per conto della regione ed altri enti pubblici o privati.

Per quanto riguarda, in particolare, l'Unione regionale delle Camere di commercio dell'Abruzzo, il suo statuto, oltre a prevederne il finanziamento secondo le modalità sopra indicate, elenca, agli artt. 6 e 8, le competenze, rispettivamente, del Consiglio e della Giunta, assegnando al primo l'approvazione e alla seconda la definizione degli indirizzi generali dell'Unione, le strategie, le linee di sviluppo e le linee programmatiche delle attività. Relativamente alla nomina degli organi, il Consiglio è composto di diritto



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

dai presidenti delle 4 Camere e da 4 membri per ciascuna Camera nominati dalle rispettive giunte; la Giunta è composta di diritto dai Presidenti delle 4 Camere; il Presidente è nominato dalla Giunta dell'Unione regionale, a rotazione tra i Presidenti delle Camere stesse; il Collegio dei revisori dei conti è nominato dal Consiglio dell'Unione.

Fatta tale premessa, l'istante, nel chiarire che l'incarico di segretario generale dell'Unione regionale è stato assegnato a titolo gratuito, rappresenta che in occasione della nomina, da parte dell'Unione Regionale, del Segretario Generale della CCIAA di L'Aquila a Segretario generale dell'Unione Regionale e, successivamente, in occasione del rinnovo dell'incarico di Segretario generale della CCIAA di L'Aquila al soggetto che già rivestiva la carica di segretario generale dell'Unione regionale, la stessa Camera di commercio di L'Aquila si è trovata di fronte alla necessità di stabilire se tali nomine fossero compatibili con la normativa sulle inconferibilità/incompatibilità di cui al d.lgs. n.39/2013.

L'istante chiede, quindi, un parere in merito alla correttezza delle nomine effettuate, sull'assunto della assenza di situazioni ostative ai sensi del suddetto decreto delegato.

Ritenuto in diritto

Al fine di definire la questione oggetto del presente esame, è necessario stabilire se siano applicabili al caso di specie gli artt. 9 e 4 del d.lgs. n. 39 riguardanti, rispettivamente, le ipotesi di incompatibilità tra incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati e quelle di inconferibilità di incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni. Occorre, quindi, chiarire la natura giuridica dell'Unione regionale delle Camere di commercio dell'Abruzzo, ovvero se la stessa vada o meno inquadrata nell'ambito degli "enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico" o in quello degli "enti di diritto privato in controllo pubblico".

Tornando ai fatti rappresentati dall'istante, il segretario generale della Camera di commercio di L'Aquila è stato nominato segretario generale della Unione regionale. Pertanto, uno stesso soggetto, sull'assunto della assenza di una situazione di incompatibilità di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 39/2013, ha rivestito sia la carica di segretario generale di una p.a. (Camera di commercio di L'Aquila) sia quella di segretario generale di un ente privato (Unione regionale di Abruzzo). Questo stesso soggetto, poi, una volta scaduto l'incarico di segretario generale della Camera di commercio di L'Aquila, si è visto rinnovare detto incarico, ritenendosi insussistente, questa volta, una situazione di inconferibilità ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 39/2013.

La Camera di commercio di L'aquila ha quindi ritenuto che gli artt. 9 e 4 del decreto in parola non potessero riguardare l'Unione regionale, in quanto associazione di diritto privato non regolata o finanziata da alcuna amministrazione pubblica né tantomeno in controllo pubblico.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

L'art. 9, comma 1 del d.lgs. n. 39/2013 stabilisce che «gli incarichi amministrativi di vertice... nelle pubbliche amministrazioni, che comportano poteri di vigilanza o controllo sulle attività svolte dagli enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico, sono incompatibili con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione o ente pubblico che conferisce l'incarico».

Nel nostro caso, il segretario generale della Camera di commercio di L'Aquila è stato nominato, dalla Unione regionale, segretario generale di quest'ultima. La compatibilità tra i due incarichi è stata ravvisata in ragione del fatto che il segretario generale della Camera socia non esercita sull'Unione regionale i poteri di vigilanza e controllo previsti all'art. 9 del d.lgs. n. 39/2013.

Tale posizione è condivisibile se si tiene conto che lo statuto dell'ente regionale stabilisce che i segretari generali delle Camere associate hanno il diritto di partecipare alle riunioni di Giunta e Consiglio, ma senza diritto di voto. Le camere socie, inoltre, non hanno alcun potere di verifica sui bilanci dell'unione regionale e il comitato dei segretari generali delle CCIAA abruzzesi è un organismo di supporto e di consulenza tecnica dell'Unioncamere regionale, con funzioni di collaborazione agli organi dell'Unione nell'espletamento delle funzioni di indirizzo e delle competenze. Quindi l'Unione regionale non è ente di diritto privato regolato o finanziato da una pubblica amministrazione, ma soprattutto l'incarico di cui si discute non è stato conferito da una amministrazione pubblica, ma dalla stessa Unione regionale. Quest'ultima non è "ente di diritto privato regolato o finanziato" anche perché il suo finanziamento, che proviene dai contributi delle Camere associate, è assicurato per statuto e non, come richiede la norma, attraverso rapporti convenzionali, quali contratti pubblici, contratti di servizio pubblico e di concessione di beni pubblici.

Pertanto, la non ricorrenza dei presupposti per l'applicazione al caso di specie dell'art. 9, esclude che vi sia incompatibilità tra le due cariche, di segretario generale della Camera di commercio e segretario generale della Unione regionale.

Lo stesso è a dirsi a proposito del rinnovo dell'incarico di segretario generale della Camera di commercio al soggetto che *medio tempore* era stato nominato segretario generale della unione regionale. L'incarico è rinnovabile e, pertanto, conferibile in quanto l'art. 4 del d.lgs. n. 39/2013, che stabilisce la inconfiribilità di incarichi nelle amministrazioni statali regionali e locali a soggetti che provengono da enti di diritto privato regolati o finanziati, non trova applicazione nel caso di specie. Come infatti già precisato, l'Unione regionale non è "ente di diritto privato regolato o finanziato" dall'amministrazione che conferisce l'incarico né quello di segretario generale della camera di commercio, che è ente pubblico locale, ma non territoriale, può rientrare tra gli incarichi vietati di cui all'art. 4, lettere a), b) o c). La figura di segretario generale è un incarico amministrativo apicale, ma l'incarico amministrativo di vertice di cui al d.lgs. n. 39/2013 è riferito ad amministrazioni statali, regionali e locali. Ciò significa che seppure la legge individua le camere di commercio come enti pubblici locali dotati di autonomia funzionale, tuttavia, dalla lettura sistematica del d.lgs. n. 39/2013 sembrerebbe che per amministrazioni



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

locali si comprendano solo gli enti locali territoriali ovvero comuni, province forme associative di comuni.

Esclusa la natura giuridica di “ente di diritto privato regolato o finanziato”, rimane da stabilire se il decreto in parola possa trovare applicazione al caso di specie qualificando le Unioni regionali come enti di diritto privato in controllo pubblico e se quindi siano comunque configurabili situazioni di inconferibilità o incompatibilità tra le due cariche in esame.

L'Unione regionale, come già chiarito, è un ente di diritto privato (associazione ai sensi del codice civile) ovvero una figura associativa di coordinamento e di condivisione delle politiche comuni delle Camere di commercio sul territorio abruzzese, di matrice organizzativa. Non è, per le ragioni già evidenziate, ravvisabile quel controllo che ai sensi dell'art. 2359 deve sussistere tra ente pubblico ed ente privato ai fini della configurabilità di una situazione di “controllo pubblico”. Infatti, l'ente di diritto privato in controllo pubblico è quello rispetto al quale sono riconosciuti in capo alle amministrazioni pubbliche poteri di controllo che complessivamente consentono di esercitare un potere di ingerenza sull'attività con carattere di continuità ovvero un'influenza dominante sulle decisioni dell'ente. Nel caso di specie rimane difficile, anche alla luce di quanto previsto nello statuto dell'ente regionale, ravvisare una ingerenza sulla attività di quest'ultima da parte delle Camere socie, con le quali, è bene evidenziare, l'Unione persegue obiettivi comuni. Se si guarda, poi, alla nomina degli organi dell'Unione, emerge con tutta evidenza che questi sono composti da membri delle camere socie (sia il Consiglio sia la Giunta, dai presidenti delle 4 Camere). Pertanto, il cumulo delle cariche di cui si discute può agevolmente farsi rientrare nell'ambito di una logica organizzativa interna per il migliore perseguimento degli obiettivi comuni del sistema camerale nell'ambito del territorio regionale di riferimento.

Si ritiene, pertanto, in conclusione legittimo l'operato dell'amministrazione richiedente e, conseguentemente, insussistenti le ipotesi di incompatibilità e di inconferibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013.

Tutto ciò premesso e considerato,

IL CONSIGLIO

In esito alla istruttoria sopra riportata delibera quanto segue:

- L'Unione regionale delle Camere di Commercio dell'Abruzzo non è ente di diritto privato regolato o finanziato da una pubblica amministrazione né ente di diritto privato in controllo pubblico;
- non trovando, quindi applicazione, rispetto ad essa, le disposizioni sulle inconferibilità/incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013, non sussiste incompatibilità formale tra la carica di Segretario generale della Camera di commercio di L'Aquila e la carica di Segretario Generale dell'Unione Regionale delle Camere di Commercio dell'Abruzzo né è inconferibile l'incarico di Segretario generale della Camera di Commercio di L'Aquila al



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

soggetto che *medio tempore* ha rivestito l'incarico di Segretario generale dell'Unione Regionale delle Camere di Commercio dell'Abruzzo.

Presidente f.f.
Prof. Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 13 ottobre 2016

Il Segretario, Maria Esposito