



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Delibera n. 691 del 17 luglio 2019.

*Fascicolo UVIF n. 2755/2019*

concernente la richiesta di parere avanzata dal Presidente della Camera di commercio di Brescia in merito alla nomina del Direttore e del Vice direttore dell'Azienda Speciale "Pro Brixia".

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 17 luglio 2019;

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 inconfiribilità e di incompatibilità degli incarichi, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi nonché esprimere pareri su richiesta delle amministrazioni e degli enti interessati;

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

*Fatto*

Con nota prot. n. 60300 del 09.07.2018, perveniva a questa Autorità una richiesta di parere da parte del Presidente della Camera di Commercio, industria, artigianato e agricoltura di Brescia circa la sussistenza di una situazione di incompatibilità di cui all'art.9 d.lgs. 39/2013 in capo alla



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Dirigente camerale dell'Area Promozione e Regolazione del Mercato e alla Responsabile dell'Ufficio di Staff e Segreteria Generale della Camera di commercio, nominate rispettivamente Direttore e Vice Direttore, nonché Responsabile Amministrativo, dell'Azienda Speciale della Camera di commercio "Pro Brixia".

Nella nota il richiedente ha evidenziato quanto segue.

La Camera di Commercio di Brescia ha istituito nel 1994 l'Azienda Speciale Pro Brixia, a cui sono state assegnate funzioni di promozione dell'internazionalizzazione delle imprese e alla quale è stato conferito l'incarico della gestione del polo fieristico espositivo di Brescia Brixia Forum.

L'Azienda Speciale, al fine di nominare un Direttore, non potendosi provvedere con assunzioni o incarichi esterni, per effetto della moratoria stabilita sino al 31.12.2020 per le Aziende Speciali camerali dall'art. 4 co. 2 del d.lgs. 219/2016 ("Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura"), ha richiesto alla Camera di Commercio l'autorizzazione ad incaricare per tale funzione un dirigente camerale nonché ad incaricare per la funzione di Vice Direttore un funzionario camerale.

A seguito della richiesta, la Giunta Camerale con delibera n. 18 del 20.2.2017 ha autorizzato la Dirigente camerale dell'Area Promozione e Regolazione del Mercato a svolgere le funzioni di Direttore dell'Azienda Speciale Pro Brixia, e la Responsabile dell'Ufficio di Staff di Segreteria Generale a svolgere le funzioni di Vice Direttore e Responsabile Amministrativo della medesima Azienda.

Al fine di valutare la sussistenza di ipotesi di incompatibilità, viene specificato che il dirigente camerale svolge attività esecutiva degli indirizzi strategici degli organi politici della Camera di Commercio (Consiglio e Giunta Camerale) sotto la sovrintendenza del Segretario Generale, e non esercita alcun potere di vigilanza o controllo nei confronti dell'Azienda Speciale.

L'attività di vigilanza spetta, invece, alla Giunta camerale, la quale accerta l'osservanza da parte dell'Azienda Speciale degli indirizzi generali ed il perseguimento degli obiettivi stabiliti dal Consiglio camerale al quale compete, in ultima istanza, l'approvazione del bilancio preventivo e del bilancio d'esercizio dell'Azienda Camerale, contestualmente a quelli dell'Ente.

*Diritto*

*Ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 9 d.lgs. 39/2013.*

Gli incarichi di Dirigente camerale dell'Area Promozione e Regolazione del Mercato e quello di Responsabile dell'Ufficio di Staff di Segreteria Generale presso la Camera di Commercio, entrambi contestualmente svolti rispetto ai più recenti incarichi rispettivamente di Direttore e Vice



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Direttore presso la Pro Brixia potrebbero astrattamente integrare la fattispecie di incompatibilità di cui all'art. 9 co.1 Dl.gs. 39/2013.

Tale disposizione prevede che “Gli incarichi amministrativi di vertice e gli incarichi dirigenziali, comunque denominati, 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”.

Tanto premesso, ai fini dell'applicazione di tale norma al caso di specie, occorre, innanzitutto, verificare:

- a) la natura giuridica delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- b) la natura giuridica dell'Azienda Speciale camerale.

A) *Qualificazione giuridica delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura quale “pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. a) D.lgs. 39/2013.*

In merito all'applicazione del d.lgs. n.39/2013 al caso in esame, 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 - recentemente 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.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Al riguardo occorre richiamare una recente delibera di questa Autorità (delibera n. 1185 del 19 dicembre 2018, disponibile sul sito istituzionale) avente precipuamente ad oggetto il nuovo orientamento espresso in ordine alla corretta interpretazione del concetto di “incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali” di cui alla lett. a) dell’art. 4 d.lgs. 39/2013, che ha avuto come presupposto implicito la riconsiderazione della distinzione tra le pubbliche amministrazioni di cui all’art.1, co. 2 lett. a) e gli enti pubblici di cui al medesimo articolo, lett. b).

La necessità di formulare un nuovo orientamento sul punto ha tratto origine dalla lettura restrittiva che si dava in precedenza all’art.4, dovuta alla formulazione letterale dell’art.1 d.lgs. n.39/2013 che distingue gli enti in “amministrazioni statali, regionali o locali” ovvero in “enti pubblici, di livello nazionale, regionale e locale”.

Infatti, in diverse altre occasioni l’Autorità ha interpretato la norma operando una netta distinzione tra le ipotesi di cui alle lettere a) dell’art.4 (“gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali”) da un lato e b) dell’art.4 (“gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello nazionale, regionale e locale”), che si centrava sulle tipologie di amministrazione: da un lato (lettera a)) le amministrazioni, ai diversi livelli di governo, senza ricomprendere tra esse gli enti pubblici; dall’altro (lettera b)), gli enti pubblici non economici. In questo modo nella nozione di amministrazione rientravano solo le amministrazioni enti territoriali di riferimento a ciascun livello di governo: lo Stato, le Regioni, gli enti locali, cioè le amministrazioni con organi di governo di carattere politico-elettivo.

Al fine di superare tale limitazione, è stata avanzata una lettura che tenga conto della considerazione che tutte le pubbliche amministrazioni sono qualificabili come enti pubblici (mentre non tutti gli enti pubblici non territoriali sono qualificabili come pubbliche amministrazioni), poiché diversamente opinando si giungerebbe ad escludere l’applicazione delle norme sull’inconferibilità/incompatibilità nei confronti di quegli enti che come le camere di commercio sono definibili sia come pubbliche amministrazioni che come enti pubblici.

*B) Natura giuridica dell’Azienda speciale camerale Pro Brixia quale “ente pubblico” di cui all’art. 1, co. 2, lett. b d.lgs. 39/2013.*

La legge n. 580/93, recante “Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura” ha attribuito alle Camere di Commercio la facoltà di dar vita a strutture definite Aziende Speciali, chiamate a svolgere attività e servizi da offrire alle aziende del territorio.

Tale figura giuridica è regolata dall’art.2, comma 5, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (come riformata dal recente d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219) il quale dispone che «Le camere di



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

commercio, nel rispetto dei limiti previsti dalla presente legge e di criteri di equilibrio economico e finanziario, possono costituire, previa approvazione del Ministro dello sviluppo economico, in forma singola o associata, aziende speciali operanti secondo le norme del diritto privato. Le aziende speciali delle camere di commercio sono organismi strumentali dotati di soggettività tributaria. Le camere di commercio possono attribuire alle aziende speciali il compito di realizzare le iniziative funzionali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali e del proprio programma di attività, assegnando alle stesse le risorse finanziarie e strumentali necessarie».

Antesignano di tale norma è stato l'art. 32 del r.d. 2011/1934 che, tra le attribuzioni dei Consigli provinciali dell'economia corporativa, prevedeva quella di «fondare ed esercitare aziende, gestioni o servizi speciali nell'interesse dell'agricoltura, dell'industria o del commercio». Le aziende speciali del sistema camerale inoltre trovavano specifiche previsioni nel d.P.R. 2 novembre 2005, n. 254, rubricato «Regolamento per la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di Commercio». In particolare, l'art. 65 del citato d.P.R. n. 254/2005 dispone che «Le aziende speciali operano secondo le norme del codice civile e sono dotate di autonomia amministrativa, contabile e finanziaria nei limiti indicati negli articoli 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72».

Per quanto attiene all'Azienda Speciale Pro Brixia, viene fondata nel 1994 dalla Camera di Commercio di Brescia rivolta a valorizzare il tessuto economico bresciano, con la missione di supportare le imprese del territorio nei mercati internazionali (art. 1 Statuto "Pro Brixia Azienda Speciale per la promozione estera per i servizi di accoglienza e congressuali, per la promozione del mercato immobiliare e per i servizi per l'ambiente e il territorio").

Pro Brixia gestisce e amministra inoltre le attività della Borsa Immobiliare di Brescia e del Centro Congressi della Camera di Commercio.

A partire da luglio 2016, a Pro Brixia è stata affidata la governance di Brixia Forum, polo fieristico di Brescia, struttura multi-espositiva flessibile che ospita eventi e manifestazioni fieristiche.

Dunque, le Aziende Speciali camerali sono soggetti giuridici dotati per legge di una propria autonomia gestionale e finanziaria.

Tali enti, pur dotati di un'autonomia organizzativa e finanziaria, tuttavia, non godono di un'altrettanta autonomia funzionale. Infatti, essi sono stati disciplinati dal legislatore quali strumenti tramite cui le Camere di commercio realizzano le proprie finalità.

Dallo Statuto della Azienda Pro Brixia emerge che la Camera di commercio ne determina gli indirizzi generali (art. 3 "L'Azienda svolge attività di interesse pubblico, non ha fini di lucro ed opera secondo le norme del presente statuto, nel rispetto dei fini istituzionali della Camera di Commercio e degli indirizzi generali dalla stessa formulati, nonché in coerenza con quanto specificatamente disposto dal Regolamento per la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di commercio; art. 4 "In questo contesto l'Azienda speciale potrà svolgere



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

ogni attività utile a sviluppare il sistema di relazioni istituzionali ed economiche della Camera di Commercio”), conferisce il capitale di dotazione, (art. 14 “Per il conseguimento delle proprie finalità istituzionali l’azienda può disporre di beni mobili, attrezzature assegnati in dotazione dalla Camera di Commercio, all’atto della costituzione dell’Azienda stessa o successivamente”), approva gli atti fondamentali come il preventivo economico ed il bilancio di esercizio (art.17); nomina i componenti del Consiglio di Amministrazione (art. 7 “Il Consiglio di Amministrazione è costituito da cinque membri nominati dalla Giunta della Camera di Commercio di Brescia”) e il Presidente è di norma il Presidente pro-tempore della Camera di Commercio o un membro della Giunta della stessa “da lui delegato che in tale veste assicuri il collegamento dell’attività dell’azienda con quella istituzionale dell’Ente camerale” (art. 6 st.).

Alla luce di ciò emerge una analogia tra le Aziende Speciali camerali e le Aziende Speciali degli enti locali disciplinate dall’art. 114 TUEL (“L’azienda speciale è ente strumentale dell’ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale”), qualificate da costante orientamento di questa Autorità (Orientamento numero 16 del 06 maggio 2015; AG 30/2015/AC; Orientamento numero 15 del 30 aprile 2015 disponibili sul sito istituzionale), ai fini dell’applicazione del d.lgs. 39/2013, come enti pubblici economici secondo quanto stabilito nell’art. 1, comma 2, lett. b) del predetto decreto legislativo, ossia tra «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».

Pertanto, considerata la struttura dell’Azienda Speciale camerale, le funzioni attribuite, i poteri di nomina dei membri in capo alla Camera di Commercio, essa può essere equiparata alle Aziende Speciali previste dal TUEL e dunque essere qualificata, ai fini dell’applicazione del d.lgs. 39/2013, alla stregua di ente pubblico economico.

Al riguardo tale soluzione trova conferma nella giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato sez. VI, 24/11/2011, n.6211) che ha statuito che “*se la Camera di commercio va inquadrata tra gli organismi di diritto pubblico, anche gli organi che ne sono emanazione (Aziende speciali) devono seguire le relative regole, non potendo ammettersi che un organismo di diritto pubblico possa dismettere la sua veste semplicemente dando vita ad altre entità per perseguire la sua missione istituzionale. La giurisprudenza, in proposito (es. Cons. Stato, VI, 30 giugno 2011, n. 3892) è univoca nel richiamare la giurisprudenza comunitaria che applica il canone semel organismo semper organismo, e ripudia la tesi dell’organismo di diritto pubblico in parte qua (Corte giust. CE, IV, 10 aprile 2008, in C393/06). Consegua da quanto sopra - avuto riguardo ai compiti loro affidati - la natura pubblica anche di tali "organismi strumentali".*”

La natura giuridica di ente pubblico economico, ai fini dell’applicazione del D.lgs. 39/2013, dell’Azienda Speciale Pro Brixia esclude, quindi, la configurazione della fattispecie di



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

incompatibilità di cui all'art. 9, il quale richiede che uno degli incarichi che determinano incompatibilità sia assunto o mantenuto presso enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione o ente pubblico che conferisce l'incarico; analogamente resta esclusa ogni altra ipotesi di incompatibilità di cui al D.lgs. 39/2013 non essendo vietato da parte di chi detiene un incarico presso una pubblica amministrazione (nel caso in esame la Camera di Commercio) di assumere contestualmente un incarico presso un ente pubblico economico.

Tanto premesso e considerato

**DELIBERA**

l'insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità ai sensi del d.lgs. n. 39/2013 in relazione alla nomina del Direttore e del Vice Direttore dell'Azienda speciale camerale "Pro Brixia".

*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 25 luglio 2019

Il Segretario, Maira Esposito